

# **Verslag studiemiddag Sturingsinstrumenten en hun context**

De modernisering van het bestuursinstrumentarium  
bij (financiële) decentralisatie

4 september 1997, Den Haag



## **Inhoud**

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Opening</b>	5
<b>Verhouding Rijk/gemeenten bij decentralisatie</b> Drs. F.A.M. Kerckhaert	9
<b>Bestuurlijke relatie moet voorop staan bij vormgeving instrumentarium</b> Drs. J.K.T. Postma	19
<b>Sturing en besluitvorming in een pluriforme context</b> Prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof	27
<b>Discussie</b>	37
<b>Bijlage</b> Deelnemers studiemiddag	46

## Voorwoord

De Raad voor het openbaar bestuur is door de minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 15 april 1997 om advies gevraagd over de problematiek van de modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie. Uitgangspunt daarbij is een onderscheid tussen het traditionele en het moderne bestuursinstrumentarium. De Raad is gevraagd te adviseren wanneer het ene dan wel het andere type instrumentarium de voorkeur verdient. Daarnaast is de Raad gevraagd aan te geven wat de gevolgen zijn van een modernisering van het bestuursinstrumentarium voor de organisatie, werkwijze en cultuur binnen het openbaar bestuur. De Raad is tevens gevraagd de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) bij de voorbereiding van het advies te betrekken.

De werkgroep uit de Raad, die zich met dit vraagstuk heeft beziggehouden, heeft besloten, ter verkenning van de problematiek en ter structurering van de diverse visies en gedachten, een studiemiddag te beleggen.

Deze studiemiddag was gericht op de leden van zowel de Raad voor het openbaar bestuur, als de Raad voor de financiële verhoudingen.

De studiemiddag is gehouden op 4 september 1997. Drie inleiders, te weten drs. F.A.M. Kerckhaert, directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, drs. J.K.T. Postma, secretaris-generaal van het ministerie van Financiën en prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof, hoogleraar Beleidskunde aan de TU Delft, zijn uitgenodigd om hun visie op de problematiek uiteen te zetten.

De inleidingen en de plenaire discussie leverden boeiende en waardevolle ideeën en inzichten. In dit verslag zijn de inleidingen gebundeld en wordt een weergave van de discussie gepresenteerd. Het verslag heeft aan de basis gelegen van het Rob-advies van oktober 1997 getiteld 'Verscheidenheid in vervlechting: bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie'.



## Opening

**Mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout**

Alle aanwezigen worden van harte welkom geheten op deze studiemiddag van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. Naar aanleiding van een adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken is vanuit de Raad voor het openbaar bestuur het initiatief genomen voor de organisatie van deze studiemiddag.

Bepaalde activiteiten, die de Raden ontplooiën in het kader van de adviesopdracht, betreffen in feite twee kanten van dezelfde medaille van het openbaar bestuur. Afstemming van het werk van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen ligt dan ook voor de hand. De installatiebijeenkomst van de beide adviesraden op 12 maart van dit jaar was reeds een gezamenlijke bijeenkomst, maar dan vooral met een protocollair karakter. Vandaag is de eerste gezamenlijke bijeenkomst met een inhoudelijk karakter. Geconstateerd moet worden dat de secretarissen en de medewerkers van de secretariaten van beide Raden de werkzaamheden al op een behoorlijke manier op elkaar weten af te stemmen, zowel inhoudelijk als organisatorisch.

Er dient evenwel tevens te worden geconstateerd dat het departement van Binnenlandse Zaken nog veel van de secretariaten kan leren. Het is in dat opzicht wenselijk dat de afstemming van de werkprogramma's van beide Raden niet opnieuw door de secretarissen van de beide adviesraden tot stand hoeft te worden gebracht, maar dat het departement daarin ook een eigen vaardigheid weet te verwerven.

Het is reeds opgemerkt dat het vandaag de eerste gezamenlijke activiteit van beide Raden is met een inhoudelijk karakter. Het is positief dat de Raden elkaar in dat opzicht regelmatig treffen. Als zich geen concrete aanleiding mocht voordoen, zullen er ongetwijfeld bij de beide Raden spontaan gedachten ontstaan over onderwerpen die gezamenlijk kunnen worden besproken.

De inhoudelijke leiding van de middag ligt in handen bij de vice-voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, die als eerste groept met zijn werkgroep binnen onze Raad voor het openbaar bestuur, de voortrekkersrol op zich te nemen.

Een bijzonder woord van welkom is er uiteraard voor de inleiders van vanmiddag; van hen hangt vanzelfsprekend het resultaat van deze bijeenkomst sterk af. Wij hebben hooggespannen verwachtingen van de heer Kerckhaert, de heer Postma, en de heer Ten Heuvelhof.

Er is daarnaast een aantal gasten aanwezig die een belangrijke rol hebben gespeeld door in de voorbereiding voor de heer Mensen een gesprekspartner te zijn. Die gesprekken hebben bijgedragen aan het vormgeven in inhoudelijke zin van deze middag en zullen eveneens bijdragen aan het uiteindelijke advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Ook zij zijn van

harte welkom en worden bedankt voor datgene wat zij op voorhand aan deze middag hebben bijgedragen.

Het gaat vanmiddag over de modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie. Daarbij zijn vanuit de verschillende invalshoeken die hier verenigd zijn, allerlei aspecten te bedenken. De kunst is dat vanuit die verschillende invalshoeken, en bij de hand genomen door de inleiders, tot een structurering van de gedachten wordt gekomen. Bestuurlijke verhoudingen veranderen, maar desondanks blijft er een rode draad waarneembaar in de bestuurlijke verhoudingen. Het perspectief daarop lijkt echter afhankelijk van het tijdsgewricht waarin wij leven en van diegenen door wie de bestuursinstrumenten worden toegepast.

De heer Sol zal dadelijk aandacht besteden aan de vraagstelling uit de adviesaanvraag, waarna met de inleidingen kan worden begonnen.

**Prof.dr. H.G. Sol**

De werkgroep die met het onderwerp van de modernisering van het bestuursinstrumentarium bezighoudt, heeft zich reeds grondig verdiept in dit onderwerp. Verschillende vragen spelen een rol, zoals de verschuiving van het klassiek naar het modern bestuursinstrumentarium, of het inderdaad wel een adequaat onderscheid is, maar ook vragen als: waar gaat het nu eigenlijk mis als we op deze manier doorgaan en waar gaat het naar toe, wat zijn de randvoorwaarden, met wat voor soort vragen worden we over tien tot vijftien jaar geconfronteerd in het openbaar bestuur en wat voor een scala aan gereedschappen en instrumenten is dan nodig om daarin goed te opereren. In de werkgroep is nagedacht over de aanscherping van de vraagstelling. Om die reden is besloten te proberen hedenmiddag met elkaar tot een aanscherping van die vraagstelling te komen. De vraagstelling is in eerste instantie nog erg open geformuleerd, duidelijk met het doel tot een verdere aanscherping te komen en tevens om zoveel mogelijk ideeën en gedachten te inventariseren.

Wij hebben ons afgevraagd hoe dat verder tot uitdrukking kan komen in de voorbereiding van de advisering. Het lijkt een goede benadering om eerst vanuit een drietal verschillende invalshoeken de problematiek te belichten, te weten de gemeentelijke invalshoek, de invalshoek vanuit het Rijk en de meer afstandelijke wetenschappelijke benadering. In de eerste plaats is er dan ook ruimte voor de bijdragen van de drie inleiders.





# Verhouding Rijk/gemeenten bij decentralisatie

Drs. F.A.M. Kerckhaert

## Inleiding

Een adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken bij de Raad voor het openbaar bestuur, inclusief de Raad voor de financiële verhoudingen, is de directe aanleiding voor deze mini-conferentie. De minister wil graag weten welke mogelijkheden de Raad ziet voor modernisering van het bestuursinstrumentarium van en tussen de verschillende overheden in gevallen van decentralisatie en/of onderling samenhangend beleid. Vanuit mijn ervaring in het lokaal bestuur en de VNG lever ik graag een bijdrage aan de gedachtevorming. Ik start met een praktische schets van de ervaringen bij een recent decentralisatie-voorbeeld.

## Ervaringen met decentralisatie van de WVG

In 1993 werd besloten om een aantal voorzieningen voor gehandicapten te decentraliseren naar het Gemeentefonds (totaal ca. f 1,3 miljard). Een VROM-regeling voor de woningaanpassing van gehandicapten (waarbij gemeenten tot dan toe niet anders fungeerden dan als uitvoeringsloket voor VROM) werd onderdeel van die WVG. Daarnaast werden de AAW-voorzieningen 'vervoerskostenvergoedingen voor gehandicapten en rolstoelen' in deze WVG opgenomen. Een verzekeringsgefinancierd voorzieningensysteem werd dus omgezet in een lokale overheidsvoorziening. Het doorslaggevende motief van het Rijk was de financiële onbeheersbaarheid van dit type voorzieningen: de kosten in het oude regime (VROM en bedrijfsverenigingen) rezen de pan uit. Bovendien moest op grond van Europese regelgeving een nieuwe doelgroep gehandicapten, namelijk de ouderen, ook op dezelfde wijze worden bediend. Dit betekende dat zonder beleidswijziging er zeker een miljard gulden extra uitgetrokken zou moeten worden en de explosieve kostenstijging ook nog eens gewoon zou doorgaan.

Het toenmalige kabinet zag voor dit probleem drie mogelijke oplossingen:

- of alles bij het oude laten (VROM + bedrijfsverenigingen) maar dan de regelgeving verder aanscherpen met beheersingsregels en eigen bijdragen en het voorzieningenniveau voor bestaande gevallen in één klap ongeveer halveren;
- of dit pakket van voorzieningen voor gehandicapten geheel afschaffen en alleen nog voor de laagste inkomens binnen de ABW een financiële ondersteuning bieden;
- of dit gehele pakket decentraliseren naar gemeenten met een sterke deregulering en met kostenbeheersingsmogelijkheden voor gemeenten.

Deze laatste optie is uiteindelijk gerealiseerd na intensieve onderhandelingen tussen het Rijk en de VNG: een gemeentelijke zorgplicht voor gehandicapten werd wettelijk geregeld, die globaal geformuleerd is en veel ruimte laat voor eigen gemeentelijk beleid en kostenbeheersing. Aan de 'buitenkant' verzetten

het veld (de Gehandicaptenraad, belangengroepen) en de bedrijfsverenigingen zich sterk tegen deze wet. Financiering loopt via het Gemeentefonds en bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over evaluaties in 1995 (inmiddels uitgevoerd), in 1997 (lopend) en in 2000.

De WVG legt de gemeenten een zorgplicht op, zodat de belanghebbende burgers indien nodig een aangepaste woning, een rolstoel en/of een betaalbare mogelijkheid wordt geboden om zich te verplaatsen via aangepast openbaar vervoer. De wet verplicht gemeenten niet het geld op te maken, maar om de juiste voorzieningen te treffen. Hoe ze dat doen, en tegen welke kosten, is een gemeentelijke zaak. Van meet af aan heeft het veld greep willen houden op de in het Gemeentefonds gestorte middelen, vanuit de visie dat die middelen geheel besteed zouden moeten worden. Alhoewel deze zienswijze, bestuurlijk en wetstechnisch gezien, geen hout snijdt, is de politieke invloed ervan groot gebleken. Bij het eerste signaal dat gemeenten *en masse* geld overhielden, greep de rijksoverheid eenzijdig in in deze wet door regels toe te voegen en gemeenten tot een hoger voorzieningenniveau te verplichten. Op dit moment is minister Melkert zelfs doende om als rijksoverheid per gemeente openbaar te gaan maken welke financiële overschotten er zijn. Tenslotte blijkt nu na drie jaar werken met die WVG dat de verdeling over de gemeenten niet goed meer uitwerkt: er is een zestigtal gemeenten dat nu al tekort komt. Vele anderen vrezen dat punt binnenkort ook te bereiken. Een herverdeling op basis van objectieve criteria (in plaats van het huidige simpele inwonertal-criterium) als dat mogelijk blijkt, lijkt op komst.

Welke vragen komen hieruit naar voren?

1. Hebben de onderhandelingspartners Rijk en VNG toentertijd wel een aanvaardbaar resultaat geboekt of hebben ze steken laten vallen?
2. Mag het Rijk binnen een paar jaar al een evenwichtig pakket van regelgeving, financieringsvorm en kostenbeheersingsmogelijkheden eenzijdig wijzigen?
3. Heeft de VNG wel voldoende gelet op de verschillen tussen gemeenten? Had daardoor herverdeling niet vermeden kunnen worden?
4. Heeft de afwezigheid van het veld bij de onderhandelingen (zelfs niet aan de zijlijn) er niet toe geleid dat de (politieke) invloed van het gehandicaptenveld wel erg geprononceerd is geworden?
5. Heeft het Rijk voldoende besef wat het betekent om iets naar het Gemeentefonds te decentraliseren? Doet ze niet net alsof het een specifieke uitkering is?

### **Vragen bij (gebrek aan) decentralisatie op andere terreinen**

Dit voorbeeld van de WVG is exemplarisch. Vele andere onderwerpen zou ik zo ook met u kunnen doorlopen. Dat doe ik niet. Maar als afronding van mijn praktisch gedeelte wil ik u wel over tien andere onderwerpen steeds één beleidsvraag voorleggen.

1. Weet u waarom de jeugdhulpverlening in 1990 niet naar centrumgemeenten maar naar de provincies (incl. de drie grote steden) is gedecentraliseerd (f 800 mln.) en de maatschappelijke opvang en verslavingszorg (f 250 mln.) naar de gemeenten via een centrumgemeente-constructie?
2. Weet u waarom de decentralisatie van het leerlingenvervoer in 1987 naar het gemeentefonds is gegaan in plaats van via een specifieke doeluitkering (er zijn namelijk veel gedetailleerde regels intact gebleven) en waarom de keihard aangetoonde tekorten bij alle gemeenten van nu ongeveer f 50 mln. per jaar nog steeds niet gecompenseerd worden?
3. Weet u waarom de uitgaven voor bijzondere bijstand (vanuit het Gemeentefonds!) zowat per gemeente door het Rijk gemonitord zullen gaan worden en de gemeentelijke uitgaven voor collectieve preventie volksgezondheid (ook vanuit het Gemeentefonds) in het geheel niet?
4. Weet u waarom het Rijk precies wil voorschrijven op welke manier de gemeenten hun lokale lasten moeten verlagen?
5. Weet u waarom het Rijk zelf wil bepalen welke extra investeringen door gemeenten gedaan zullen worden (investeringsimpuls 1993 en nu de ICES) in plaats van dat gemeenteraden daar zelf over gaan?
6. Weet u waarom de rijksoverheid zelf, en uitsluitend zelf, gaat over de subsidiëring van 485 culturele activiteiten/instellingen en de gemeenten gaan over zowat alle sport- en welzijnsinstellingen?
7. Weet u waarom na elke weloverwogen decentralisatie onmiddellijk weer een discussie begint over rechtsongelijkheid?
8. Weet u waarom de thuiszorg volledig onder de AWBZ moet vallen en de WVG onder de gemeenten?
9. Weet u waarom de samenwerkende SWI-partners (gemeenten, arbeidsbureaus en uvi's) niet in elke gemeente hun verbeterde dienstverlening zouden moeten gaan aanbieden, terwijl voor alle andere overheidsdiensten gestreefd wordt naar één overheidsloket per gemeente?
10. Weet u waarom gemeenten ineens veel meer ruimte hebben gekregen voor kwijtschelding en categoriale inkomensondersteuning, maar bijv. geen alternatieven voor riolering in het buitengebied mogen toepassen?

Kortom: weet u waarom het Rijk de gemeente soms ziet als een volwaardige democratische overheid die, daartoe soms ook nog prima in staat gesteld, zo enigszins mogelijk zelf in relatieve vrijheid moet beslissen, maar daarentegen vaak de gemeente ziet als een beleidsarm of soms zelfs beleidsloos uitvoeringskantoor van haarzelf (net zoals het Rijk een stichting, instelling of bedrijf zou bejegenen)?

### **Verbeterd bestuursinstrumentarium**

Al deze ervaringen en vragen kunnen gesorteerd worden in een viertal hoofdpunten die mijns inziens van kardinaal belang zijn voor de verhouding tussen de overheden. Bij elk van deze hoofdpunten zal ik kort stilstaan en suggesties voor verbetering geven.

### *Rijksvisie op provinciaal en gemeentelijk bestuur*

In de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat is het opvallend dat de rijksoverheid betrekkelijk willekeurig aandacht besteedt aan de provinciale en gemeentelijke overheid. Naar aantallen politici, ambtenaren en naar overheidsbudgetten en dus overheidstaken gemeten, zijn de decentrale overheden van groot belang. De Grondwet, de Gemeentewet, de Fvw en onze vaderlandse geschiedenis geven wel een zeker robuust karakter aan de decentrale overheden in vergelijking met andere landen, maar in het politieke handwerk op de departementen, in het kabinet en de kamer is het bewustzijn over de positie van decentrale overheden slecht ontwikkeld. Te vaak komt het voor - en ik meen dat zelfs weer meer te moeten constateren - dat de rijksoverheid gemeenten beschouwt als eigen uitvoeringskantoren. De eigen specifieke waarde van de decentrale overheden in ons democratisch bestel wordt gemakkelijk genegeerd. De alerte houding van de gehele rijksoverheid tegenover Europa, om de positie van de nationale overheid veilig te stellen, vindt als het ware zijn contra-mal in de houding ten opzichte van de decentrale overheden. Een rijksvisie op de positie van de decentrale overheden die ook binnen de vakdepartementen wordt 'doorleefd' zou veel onnodige brokken voorkomen. Dit is ook één van de redenen waarom de VNG het project 'Gemeenten 2000+' is gestart. In dit project proberen we de discussie bij gemeentebesturen op gang te brengen om zelf een visie op hun toekomstige rol en positie te formuleren. Via vele regionale bijeenkomsten met gemeentebestuurders zullen we in dit najaar met een eigen gemeentelijke toekomstvisie komen. Een nieuw kabinet moet dus goed in staat zijn om bij de start, in overleg met de decentrale overheden zelf, een rijksvisie te ontwikkelen, die vele onnodige escapades kan voorkomen.

### *Taakverdeling tussen overheden en overheid-private domein*

Uit de hiervoor gestelde vragen komt het beeld op van inhoudelijk soms onlogische taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten c.q. tussen overheid en privaat domein. Dat gebrek aan inhoudelijke logica maakt het voor de burgers niet gemakkelijk en kost enorm veel bestuurlijke drukte in ons land. Als bestuurslagen beter en moderner met elkaar moeten omgaan, zou dit probleem serieus aangepakt moeten worden. Om te beginnen ontbreekt een fundamentele visie op wat "des overheids" is, wat "des markts" is en wat *société mixte* is. Natuurlijk verschuiven die grenzen steeds omdat de samenleving niet stilstaat en de politieke visie ook steeds verandert.

Maar per kabinetsperiode zou een consistente algemene lijn, die steeds opnieuw herijkt wordt, wel een zegen zijn. Zeker zo belangrijk is daarbij een fundamentele visie op wie dan wat doet op de terreinen die 'des overheids' zijn: volledig Rijk, volledig provincie, volledig gemeente en vormen van '*gouvernement mixte*'. De VNG heeft in eigen kring een takendiscussie gevoerd over welk takenpakket bij de gemeenten van de nabije toekomst hoort. In overgrote meerderheid kozen gemeentebestuurders voor een breed, bestuurlijk takenpakket. Daarna is een interbestuurlijke takendiscussie

gevoerd tussen BiZa, IPO en VNG, die binnenkort zal zijn afgerond. Ondanks de vele energie die erin is gestopt moet toch geconstateerd worden dat met name aan rijkszijde het denken hierover niet of nauwelijks verder dan BiZa zelf is gekomen. Op de meeste ministeries is eigenlijk in de dagelijkse praktijk de facto niet veel te merken van enige invloed van deze takendiscussies. Ik meen te moeten constateren dat het BiZa maar steeds niet lukt om andere departementen echt te betrekken in een brede takendiscussie die uitgaat van een integrale bestuurlijke invalshoek. Het belang van het ontwikkelen van deze fundamentele visie zou breed gedragen moeten worden door de gehele rijksoverheid. De beste weg daartoe lijkt mij daarom een stevig voornemen in het Regeerakkoord op te nemen en de departementale en kamercommissie-specifieke 'eigenwijsheid' op voorhand effectief in te dammen.

Een ander hoofdpunt van bewustwording is het begrip decentralisatie. Volgens Ed Berg is dit het enige zelfstandig naamwoord, waar het lidwoord aan vastgeschreven wordt. Dit begrip wordt door gemeenten en Rijk vaak volstrekt verschillend geïnterpreteerd. Gemeenten denken dat het gaat over uitbreiding van gemeentelijke bevoegdheden en middelen; het Rijk denkt vaak dat decentralisatie hetzelfde is als het uitbesteden van werk. Vervolgens moet het Rijk dan wel controleren of dat uitbestede werk wel goed uitgevoerd wordt (monitoring etc.). Regelmatig krijg je de indruk dat men vanuit de rijksoverheid gemeenten op dezelfde manier wil gebruiken als men de belastingdienst of het Bureau Studiefinanciering gebruikt (de *principal/agent*-houding). Bij een rijksvisie op de decentrale overheden, mag dus een principiële visie op decentralisatie niet ontbreken.

#### *Voorwaarden bij decentralisatie*

Uit het WVG-voorbeeld en ook uit andere dossiers kunnen mijns inziens lessen worden getrokken voor decentralisatie-operaties.

- Les 1: Duidelijkheid over de onderhandelende partijen

De WVG is uitonderhandeld tussen enkele rijksvertegenwoordigers en VNG'ers. Het veld en de Kamer hoorden af en toe wat en wendden hun invloed eigenlijk vooral via de media aan. Het eindresultaat was een evenwichtig, gecompliceerd bouwwerk waar niet zomaar een steentje uitgehaald of toegevoegd kon worden. Het veld en de Kamer lieten de WVG dan ook wel passeren, maar veel enthousiasme was er niet.

Zodra er ook maar enige aanleiding voor is, gaan deze partijen dus weer sleutelen aan de WVG. De Kamer moet natuurlijk niet meeonderhandelen. Wel zou de informatievoorziening en het commitment van de Kamer tijdens het proces beter vormgegeven kunnen worden. Moet het veld meeonderhandelen, als ze dat zouden willen (soms wil het veld dat bewust niet om de handen vrij te houden)? Dat heeft zijn voors en zijn tegens. Mij lijkt een synchroon lopend overleg tussen enerzijds het Rijk en het veld en anderzijds

de gemeenten en het veld een goede oplossing. Dit compliceert de onderhandelingen uiteraard wel maar de winst zou kunnen zijn dat het veld zich meer betrokken weet in het voortraject en meer begrip zal verwerven in de (on)mogelijkheden. Dat vertaalt zich mijns inziens later dubbel en dwars terug.

- Les 2: Wie onderhandelt er namens de gemeenten?

Uiteenlopende belangen tussen gemeenten zijn niet nieuw. De laatste jaren wordt dat echter meer en meer zichtbaar. De Grote Vier onderhandelen intensief met de vakdepartementen en ook de G21 komen via het GSB-beleid sterker als groep naar voren. Daarnaast komen groepen gemeenten naar voren die zich op bepaalde beleidsitems groeperen: het Loenen's Beraad uit 1994, de knooppuntgemeenten, de sleutelprojectgemeenten, de 100.000+-gemeenten, de centrumgemeenten, de C20-gemeenten, de stadsvernieuwingsgemeenten, de BOS/BOV-gemeenten, de kaderwetgebieden, etc. De VNG is daar altijd wel bij betrokken en biedt ook ondersteuning.

De VNG als onderhandelaar namens de gemeenten (vanuit pragmatische overwegingen en vanuit consistentie en integraliteit is dat voor de hand liggend, al wil dat niet zeggen dat sommige gemeenten of groepen gemeenten ook niet zelf onderhandelen of meeonderhandelen; daar is niets mis mee), zal de VNG ervoor moeten waken dat de diversiteit tussen gemeenten tot zijn recht komt. Voorafgaande, tijdens en na onderhandelingen zal de VNG steeds en mogelijk nog meer aandacht moeten schenken aan gemeentelijk draagvlak, communicatie en overleg.

Voor de provincies neemt het IPO een vergelijkbare positie in.

- Les 3: Heldere en deugdelijke financiering

Of decentralisatie plaatsvindt naar het gemeentefonds, naar een brede doeluitkering of via een specifieke uitkering, de financiering moet helder en deugdelijk zijn. Het spreekt voor zich dat elke casus zijn eigen bijzonderheden kent: weinig gemeentelijke beleidsvrijheid c.q. vrij dirigistisch medebewind moet leiden tot een zekere en gegarandeerde all-in financiering bij elke gemeente en ruime gemeentelijke beleidsvrijheid maakt een wat minder *ge-fine-tuned* financieel arrangement tussen Rijk en gemeenten mogelijk. Efficiency-kortingen bij decentralisaties mogen niet de drijfveer achter de operatie zijn. Bij gemeentefondsfinanciering behoren efficiency-winsten (soms kan dat nog wel eens - tijdelijk - voorkomen) toe te vallen aan de overheidslaag die de taak uitvoert en het past niet hiermee op voorhand al budgettair rekening te houden.

Wie de lasten draagt moet ook van de lusten kunnen profiteren. Deze handelwijze voorkomt ook dat men over-een-nacht-ijs decentraliseert.

- Les 4: Betere implementatie van decentralisatie-trajecten

Majeure operaties zoals de WVG, de ABW, onderwijs huisvesting laten achteraf zien dat meer aandacht en energie investeren vooraf meer dan de

moeite waard is. Gedacht kan worden aan:

- bij decentralisatie naar het Gemeentefonds eerst een periode werken zonder dat het volledige risico al bij gemeenten ligt (bij toeslagenbudget ABW is dat het geval voor drie jaar) en dan evalueren;
- gezamenlijke implementatieteams, ook gericht op veldpartijen en belanghebbenden;
- extra voorlichting, opleiding, scholing, informatievoorziening;
- automatiseringseisen en -mogelijkheden vooraf verkennen;
- tijd voor onderzoek en goede data-verzameling, zeker ook voor de financiële verdeling over gemeenten.

• Les 5: Voorwaarden bij monitoring van rijkszijde

Steeds sterker komt de behoefte bij het Rijk naar voren om alles te monitoren. Monitoring mag niet leiden tot afstraffing van effectief gemeentelijk beleid. De kaders waarbinnen dat bij Gemeentefonds-financiering zou moeten plaatsvinden zijn:

- slechts een beperkte periode van maximaal vier jaar;
- monitoren op basis van het in het Gemeentefonds gestorte bedrag bij aanvang, tenzij vooraf anders is overeengekomen.

*Verbeteringen in interbestuurlijke samenwerking*

Veel beleidsterreinen van de drie overheden raken steeds meer met elkaar vervlochten. Ook al is er geen sprake van een decentralisatie-operatie dan is toch interbestuurlijke afstemming aan de orde. De grootschalige investeringsopgaven voor de nabije toekomst die de rijksoverheid zich voorneemt (ICES) vinden hun afgeleide pendant in gemeenten. Het aanleggen van een HSL, een tweede Maasvlakte en luchthaven brengen automatisch vele aanpassingen en investeringen van gemeenten met zich mee. Langjarige en grootschalige klassenverkleining brengt linea recta extra gemeentelijke inspanningen op huisvestingsgebied met zich mee. Ingrepen in de gezondheidszorg hebben effecten op bijstand en gemeentelijke inkomensondersteuning. Langer zelfstandig wonen van ouderen heeft repercussies voor gemeentelijke taken bij huisvesting, welzijn en zorg. Het besef, om bij voorgenomen beleidswijzigingen en intensiveringen, van meet af aan verder te kijken dan alleen maar naar de directe effecten op de eigen rijksbegroting, dient toe te nemen. Periodiek en gestructureerd overleg hierover tussen de overheden per vakdepartement zou mijns inziens beter vormgegeven kunnen worden. Thans bestaan er grote verschillen tussen de departementen en tussen verschillende directies per departement. Zelfs bij sommige voor gemeenten zeer relevante beleidsterreinen, is de onderlinge communicatie tussen Rijk en gemeenten nauwelijks aanwezig. Dit aandachtspunt zou mijns inziens tot betere bestuurlijke verhoudingen kunnen leiden.

**Slot**

Met deze suggesties en overwegingen hoop ik u enigszins te kunnen overtuigen. Natuurlijk bestaat er geen paradijs op aarde: het zal altijd 'afzien' blijven. Gemeenten zijn ook gebouwd op het gemeentelijke belang en dat spoort niet altijd met het nationale belang. Toch staan we beiden en de provincies voor dat éne algemene belang, wat het in deze tijd niet al te gemakkelijk heeft. Juist als overheden onderling moeten we daarvoor de beste condities scheppen. Ik hoop dat U als Raad daarvoor de steen der wijzen aan de minister kunt aanreiken.



**Opmerkingen naar aanleiding van de bijdrage van  
drs. F.A.M. Kerckhaert**

De heer *Van der Vijver* stelt vast dat uitgebreid ingegaan is op het specifieke voorbeeld van de WVG. Er was echter tevens een beschouwing over een breder terrein. De vraag is, of een belangrijk deel van de problemen waar de VNG op het ogenblik mee te maken heeft, vergelijkbaar is met het type vraagstuk dat bij de WVG een rol speelt. Of zijn er, als het bijvoorbeeld gaat om VINEX-locaties, volstrekt andersoortige problemen aan te wijzen?

De heer *Kerckhaert* antwoordt dat de tien genoemde voorbeelden allen elementen bezitten van hetgeen bij de WVG een rol speelt. Bijzondere aandacht verdienen wellicht de specifiek financiële arrangementen die bij allerlei andere voorbeelden wel degelijk een rol speelden. Dat was bij de WVG namelijk niet het hoofdpunt van de onderhandelingen. Daar was het financiële vraagstuk in feite een vooraf vastgelegde conditie. Bij de andere voorbeelden zou het accent meer moeten liggen op de financiële condities. Bijvoorbeeld bij het leerlingenvervoer rijst de vraag of het logisch is dat het geld is overgeheveld naar het Gemeentefonds en of de overeengekomen condities wel voldoende zijn.

Een ander aspect dat nog onderbelicht is gebleven is het aspect van zekerheid en van het doordacht zijn van bepaalde beslissingen. Afspraken gelden vaak slechts gedurende een zeer korte termijn. Soms hebben afspraken een half jaar later geen zin meer of worden ze ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. Een voorbeeld: er is nu sprake van het afschaffen van milieuleges omdat het kabinet wil dat het bedrijfsleven ook van de lokale overheden een lastenverlichting krijgt. Hoewel die doelstelling is toe te juichen, staat het op gespannen voet met het beginsel dat de vervuiler betaalt. Vanwege de bezwaren van het midden- en kleinbedrijf en het VNO is er ineens een enorme ommezwaai in de beleidsfilosofie.

Mevrouw *Van den Berg* signaleert enerzijds een tendens naar het in ere herstellen van het primaat van de drie bestuurslagen, terwijl anderzijds vanuit departementen decentralisatievoorstellen komen waarbij wordt voorgeschreven dat er met een aantal gemeenten moet worden samengewerkt. Dat fenomeen doet zich in toenemende mate voor, zoals bijvoorbeeld bij de regionale ambulancevoorzieningen. Dan dienen gemeenten met andere gemeenten, particulieren en anderen samen te werken. De bestuurlijke helderheid zou vaker in ogenschouw moeten worden genomen.

De heer *Van Helden* neemt inconsistenties waar, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de lokale heffingen. Het Rijk stelt geld beschikbaar, zodat de lokale heffingen kunnen worden verlaagd. Consequent in zijn visie is dan een specifieke uitkering. Het Rijk vindt het belangrijk geld beschikbaar te stellen en invloed uit te oefenen. De gemeenten achten het van belang een uitkering te hebben en die twee elementen worden aan elkaar gekoppeld. Iedereen is

relatief tevreden, hoewel het zeer inconsistent is. Zijn de gemeenten bereid, indien het Rijk het heel belangrijk vindt invloed uit te oefenen op de bestemming van gelden op lokaal niveau, om consequent voor een specifieke uitkering te kiezen? Is het mogelijk dat gemeenten zeggen in het algemeen voor een algemene uitkering te zijn, maar in concrete gevallen voor een specifieke uitkering kiezen? Dat zou mogelijkheden kunnen bieden af te zien van allerlei hybride oplossingen in de vorm van een toevoeging aan de algemene uitkering met monitoring en druk van belangengroepen.

De heer *Kerckhaert* herkent hetgeen is geschetst. Tot 1994/1995 was het beeld dat de voorkeur werd gegeven aan de algemene uitkering. De laatste twee, drie jaar wordt expliciet erkend dat specifieke uitkeringen soms een beter alternatief zijn voor het Gemeentefonds. Bij het Werkfonds heeft diezelfde discussie gespeeld. Een aantal specifieke uitkeringen gaan samen in een brede doeluitkering in plaats van in het Gemeentefonds. Het heeft de volledige steun van de VNG; het gebeurt zelfs onder aandrang van de VNG. Het was wellicht zelfs een tegenvaller voor Binnenlandse Zaken, als hoeder van het Gemeentefonds. De gemeenten zijn door wisseling van het financieringssysteem - waarschijnlijk één van de hoofdzaken - minder gefocust op het Gemeentefonds. Goed vormgegeven specifieke uitkeringen verdienen thans nogal eens de voorkeur boven het Gemeentefonds.

# Bestuurlijke relatie moet voorop staan bij vormgeving instrumentarium

Drs. J.K.T. Postma

## 1.

### Doelstellingen in het oog houden

Bij de keuze van bestuursinstrumenten is het nodig dat we steeds de doelstellingen van het beleid, de beoogde uitkomsten van het beleid goed in het oog houden. Instrumenten en doelstellingen horen onverbreekelijk bij elkaar. Dat zou uw raad bij het opstellen van een advies over het moderne bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie naar mijn mening als uitgangspunt moeten hanteren.

Het lijkt mij niet juist een tegenstelling te zien tussen aan de ene kant moderne instrumenten, gericht op doelbereiking en aan de andere kant klassieke instrumenten die klaarblijkelijk niet op doelbereiking zijn gericht. Ik meen dat er in dit opzicht geen tegenstelling is tussen klassieke en moderne instrumenten. Ook regelgeving, een klassiek instrument is natuurlijk gericht op de verwezenlijking van doelstellingen. Dat is ook de reden waarom we de regelgeving van tijd tot tijd moeten evalueren. Om na te gaan of ze nog wel doeltreffend is en of bijstelling nodig is. De doelstellingen staan dus altijd voorop, ook bij het klassieke instrumentarium.

In het verlengde hiervan wijs ik erop dat achter de technische relatie tussen doelstelling en instrument altijd een bestuurlijke relatie ligt. Een mogelijke valkuil bij het denken over het bestuursinstrumentarium is dat we ons verliezen in de techniek. Door de grote aandacht voor de technische aspecten van het bestuursinstrumentarium kunnen de bestuurlijke vragen die we moeten oplossen uit het oog verdwijnen.

Ik herinner mij dat ik zelf voor het eerst heel direct met dit dilemma van techniek en beleid te maken kreeg toen een aantal jaren geleden voor het noorden van ons land een zogenaamd integraal structuurplan werd opgesteld. Als wetenschappelijk medewerker aan de Groningse universiteit met een speciale belangstelling voor regionaal-economische vraagstukken was ik betrokken bij de technische discussie die vooral over de instrumentering ging.<sup>1</sup> Tegelijkertijd zag ik heel goed - vanuit mijn betrokkenheid als gemeenteraadslid - dat de techniek de politieke vragen niet mocht ondersneeuwen. En dan ging het met name om de doelstellingen als werkgelegenheid, economische groei en milieubehoud.

De tegenstelling klassiek-modern wordt ook wel in een andere terminologie

---

<sup>1</sup> J.K.T. Postma, *Integrale aanpak van regionale planning*, Economisch-Statistische Berichten, LIX 14 augustus 1974, pp. 688-691.

verwoord, namelijk door te spreken over de hiërarchische benadering versus de netwerkbenadering. Maar ook vanuit dit oogpunt bezien kunnen de beide soorten instrumenten elkaar heel goed vervangen en aanvullen. Dat hangt af van de situatie. Concreter: het hangt af van de doelstellingen en de beoogde uitkomsten van het beleid.

Hier speelt natuurlijk nog een andere tegenstelling doorheen. Treedt het openbaar bestuur uitsluitend op als procesregelaar voor de samenleving of gaat het om een openbaar bestuur dat zo nodig knopen doorhakt vanuit een eigen visie op de beoogde uitkomsten van het beleid? Anders dan sommige bestuurskundigen als Frissen meen ik dat het openbaar bestuur meer is dan een procesregelaar en nog steeds een spilfunctie vervult. In de komende jaren zijn in ons land belangrijke onderwerpen aan de orde. Ik noem er slechts een vijftal: infrastructuur, ruimtelijke inrichting, milieu, onderwijs/arbeidsmarkt en informatietechnologie.

Dat betekent dat het openbaar bestuur ook een eigen visie op de beoogde uitkomsten van het beleid moet hebben en aan de hand daarvan de instrumenten kiest. Dit punt zou in het op te stellen advies mijns inziens veel nadruk moeten krijgen.

## 2.

### **Financiële decentralisatie**

De uitkomsten van het beleid: daar gaat het natuurlijk ook om bij de keuze tussen algemene uitkering en specifieke uitkeringen die bij financiële decentralisatie een rol speelt. Het belang van de verschillen tussen algemene uitkering en specifieke uitkeringen wordt de laatste tijd sterk genuanceerd en daarmee is ook de traditionele voorkeur in het rijksbeleid voor de algemene uitkering boven de specifieke uitkering afgezwakt. Dat is bijvoorbeeld heel expliciet en uitvoerig gebeurd in de miljoenennota 1996.<sup>2</sup>

Het gaat bij de keuze tussen algemene uitkering en specifieke uitkeringen en bij de vormgeving van de regelingen in de eerste plaats om de gewenste bestuurlijke relatie. De gedachten daarover kunnen zich in de loop van de tijd wijzigen. Vandaar ook dat de specifieke uitkeringen in de komende vier jaren - in vervolg op de rapporten van Griffioen en van Pennekamp - onder de loep worden genomen. De concrete vraag is dan: is gelet op doelstellingen en beoogde uitkomsten van beleid de bestuurlijke inrichting van de specifieke uitkering voor verbetering vatbaar? Een aanpassing van de bestuurlijke relatie staat voorop, daaruit volgen consequenties voor het instrumentarium, met name voor controle en verantwoording. Controle en verantwoording staan dus niet op zichzelf. Het belang van het in kaart brengen van de bestuurlijke relatie zou in het advies veel nadruk moeten krijgen.

---

<sup>2</sup> Miljoenennota 1996: *Doelmatige bekostiging met algemene en specifieke uitkeringen*, Den Haag 1995, pp. 185-189.

Een belangrijke doelstelling van het beleid als geheel blijft natuurlijk dat de verschillende beleidsonderdelen goed op elkaar worden afgestemd. Een goede prioriteitenstelling tussen de sectoren is gewenst. Deze wens heeft vanouds in de richting van een voorkeur voor de algemene uitkering boven specifieke uitkeringen gewezen. Deze voorkeur wordt zoals gezegd de laatste tijd sterk genuanceerd. We moeten echter ook niet doorschieten: een principiële voorkeur voor de specifieke uitkeringen zonder meer gaat mij te ver. Daarvoor is het gevaar te groot, dat een gedifferentieerde aanpak op centraal niveau tot fragmentarisering en verkokering zal leiden.

### 3.

#### **Functionele decentralisatie**

Mijns inziens valt er ook te leren van de discussie op rijksniveau over aansturing en terugkoppeling van functioneel gedecentraliseerde organisaties. Daarbij is de vraag in welke termen over de aansturing van de organisatie wordt gecommuniceerd, aan de hand van de inzet van financiële en personele middelen of door af te rekenen op prestaties en productie. Bij dit laatste sluit het onderscheid opdrachtgever/opdrachtnemer (principal/agent) aan. Er kan een eenzijdig gerichte relatie van aansturing en terugkoppeling bestaan. De relatie kan ook veel meer evenwaardig zijn. Ook bij deze relatie gaat het steeds minder om hiërarchische verbanden. De discussie gaat steeds meer in de richting van wederzijdse sturing en wederzijdse informatieverstopping tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Wat kunnen wij daarvan nu leren? Dat wij steeds terug moeten naar de bestuurlijke taakverdeling om de relatie van aansturing en terugkoppeling vorm te geven. Hoe ziet het specifieke beleidsterrein eruit? Hoe moet bestuurlijk de taakverdeling zijn tussen beleidscentrum en functioneel gedecentraliseerde organisatie? Met andere woorden: hoever gaat de ministeriële verantwoordelijkheid? Dat bepaalt de vormgeving van aansturing en terugkoppeling. Deze uitgangspunten kunnen we niet helemaal ongewijzigd overplanten naar de relatie tussen verschillende bestuurslagen. In dat laatste geval is er immers nog een nieuwe dimensie. Het is niet juist dan van opdrachtgever en opdrachtnemer te spreken. Het gaat dan immers ook om eigen publieke taken op verschillend niveau. Het gaat ook om zelfstandig beleid. Dat moet op het beleid van andere bestuurslagen worden afgestemd. Maar de essentie blijft: de bestuurlijk gewenste relatie moet het proces bepalen.

### 4.

#### **Marktwerking**

Hoewel de adviesaanvraag zelf het onderwerp niet noemt, zou de marktwerking zeker een plaats moeten krijgen in een advies over 'modern bestuursinstrumentarium'. Marktwerking wordt op vele terreinen als bestuursinstrument toegepast door alle bestuurslagen. Ik noem alleen het voorbeeld van het openbaar vervoer en verwijs naar de recente discussie in de Tweede Kamer over de aanbesteding van stad- en streekvervoer. Daar zijn alle bestuurslagen bij betrokken.

Gelet op het belang van dit instrument voor alle bestuurslagen wil ik daar nog verder op ingaan. Mijns inziens wordt de intensieve discussie over marktwerking als instrument veelal in te globale termen gevoerd. Een eerste vraag is: wat houdt marktwerking precies in? Het kan gaan om aanbesteding met handhaving van overheidsvoorwaarden, zoals bij het openbaar vervoer. Een andere vorm is invoering van continu bestaande financiële prikkels in de vorm van eigen bijdragen en tarieven. En nog belangrijker is de vraag: welke uitkomsten van het beleid worden beoogd door marktwerking als instrument te hanteren, naast andere mogelijk te hanteren instrumenten?

Een belangrijke vraag is verder of marktwerking en andere instrumenten steeds naast elkaar kunnen worden gebruikt. In het begin heb ik gesteld dat in het algemeen instrumenten naast elkaar en door elkaar kunnen worden gehanteerd. De discussie over marktwerking leidt langzamerhand tot een min of meer formele uitzondering. Er is een intensieve discussie gaande over de (on)wenselijkheid van hybride organisaties in het publieke domein. Ook deze specifieke discussie is zeker van belang voor alle bestuurslagen. De werkgroep-Cohen wil publieke taken en marktactiviteiten steeds zoveel mogelijk scheiden om oneerlijke concurrentie te voorkomen<sup>3</sup>. Voorstanders van hybride organisaties, als In 't Veld betogen daarentegen dat de publieke organisaties beter zullen functioneren als zij de invloed ondergaan van de cultuur van de marktorganisatie.<sup>4</sup>

Hiermee zitten we midden in het vraagstuk van de cultuurkenmerken van organisaties. Op dit onderwerp zou het advies ook meer in het algemeen moeten ingaan, gelet op de nadrukkelijke vraag die de adviesaanvraag daarover stelt.

Wat het rapport van de werkgroep-Cohen betreft zie ik nog een complicatie voor de samenwerking tussen de bestuurslagen. Het rapport van de werkgroep neemt anders dan de eerder uitgevaardigde richtlijn 'werken voor derden' een juridisch standpunt in en gaat uit van een gecompartmenteerde collectieve sector. Maar vanuit bestuurlijk oogpunt kan de publieke sector als één geheel van communicerende vaten worden gezien, waarbij alleen de consequenties voor de totale publieke sector tellen. Ook hier moeten we naar de uiteindelijke uitkomsten van het beleid kijken. Waarom zouden wij wel een activiteit mogen bedrijven voor het totaal van de rijksdienst en niet voor de totale publieke sector, inclusief gemeenten en provincies? Daarmee werpen we barrières op voor zinvolle samenwerkingsactiviteiten als ON 2000 (gezamenlijke datacommunicatie tussen rijksoverheid, lagere overheid en sociale verzekeringsinstellingen). Bovendien frustreren we een gezonde afweging bij de keuze van al dan niet decentraliseren. Bij de verdere uitwerking van het beleid zou hier nog eens goed naar moeten worden gekeken.

---

<sup>3</sup> Werkgroep Markt en Overheid (1997), Kamerstukken II, 1996-1997, 24 036, nr. 45.

<sup>4</sup> R.J. in 't Veld, *Spelen met vuur. Over hybride organisaties*, Den Haag 1995.

## 5.

### **Politieke verschillen en beleidsvoorbereiding**

Het denken over het moderne bedrijfsinstrumentarium is meestal erg procesmatig, terwijl het natuurlijk gaat om de inhoud en het bereiken van het doel. En daarmee komen ook de normatieve aspecten in zicht. Zowel de benoeming van maatschappelijke problemen als de oplossing daarvan is nooit waarde vrij, niet neutraal, zoals in procesmatige rapporten nogal eens wordt gesuggereerd, maar juist zeer politiek geladen. In de politieke organen concurreren verschillende zienswijzen over wat wenselijk is of noodzakelijk is met elkaar. Een beleidsstrategie kan daarom ook nooit politiek neutraal zijn. Dat staat haaks op de wezenskenmerken van politiek en democratie.

En daarmee raak ik een ander punt. Politieke verschillen spelen het sterkst bij de beleidsvoorbereiding. Het denken in alternatieven is dan belangrijk. Dat brengt mij op de constatering dat de adviesaanvraag - nogal selectief - alleen naar de uitvoering kijkt. Maar als we naar consensus tussen bestuurslagen streven en een bestuursinstrumentarium zoeken dat daarbij past moeten we ons niet tot de uitvoering beperken. Het gaat er dan natuurlijk om al veel eerder overeenstemming over de doelstellingen van het beleid of van een project te verkrijgen. Bij wet- en regelgeving, convenanten en specifieke uitkeringen hebben wij van doen met de uitvoering. Evaluatieonderzoek gaat dan al een stap verder door rechtstreeks een relatie te leggen tussen effecten van de uitvoering en doelstellingen.

Met andere woorden: als we naar de doelstellingen van het beleid kijken komt heel direct een andere fase van de beleidscyclus in zicht, te weten de beleidsvoorbereiding. Een voorbeeld van een instrument dat daarbij goede diensten kan bewijzen is het toekomstscenario. Daarmee wordt met behulp van alternatieve opties de toekomst verkend. De verschillende onderdelen van het openbaar bestuur zouden overleg kunnen voeren over toekomstig beleid met behulp van scenario's. Dit instrument zou expliciet aandacht moeten krijgen in het op te stellen advies, omdat consensus tussen de bestuurslagen in de adviesaanvraag een belangrijk criterium is. Deze consensus is mijns inziens dus niet alleen een zaak van het kiezen van de juiste uitvoeringsinstrumenten, maar meer nog van instrumenten gericht op het bereiken van consensus over de doelstellingen.

## 6.

### **Tenslotte**

Afrondend constateer ik dat de voorliggende adviesaanvraag over het moderne bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie gericht is op een goede verhouding tussen de bestuurslagen. Om dat te verwezenlijken moet in mijn visie in de eerste plaats worden overlegd over de beoogde uitkomsten van het beleid op de verschillende terreinen. Als overeenstemming over deze doelstellingen is bereikt, kan vervolgens het instrumentarium worden gekozen. Dit past in mijn algemene betoog dat de discussie over het

bestuursinstrumentarium nu vaak teveel in technische termen plaatsvindt. Het gaat er vooral om dat voor de verschillende beleidsonderdelen de gewenste bestuurlijke relatie tussen de overheidslagen wordt vastgesteld. Dit is essentieel voor een goede vormgeving van het bestuursinstrumentarium.



## Opmerkingen naar aanleiding van de bijdrage van de heer Postma

Mevrouw *De Graaff-Nauta* refereert aan het belang van de beleidsvoorbereiding en de toekomstscenario's. Zij merkt het volgende op in relatie tot het verhaal van de heer Kerckhaert die stelt dat er eigenlijk geen rijksvisie is op provincie en gemeenten. Er is de afgelopen jaren in theorie van veel kanten geschreven wat provincies en gemeenten zouden zijn, wat van hen wordt verwacht en wat zij gezamenlijk zouden kunnen doen. Het evangelie is geschreven en met de mond beleden, maar het gaat nu om de praktijk. Het vereist in doen en laten, zowel in theorie als in praktijk, niet alleen dat bestuurslagen elkaar als gelijkwaardigen erkennen. Dat gebeurt wel. Er wordt in de praktijk echter gesproken over mede-overheden, maar indien het niet past, zijn het plotseling lagere overheden. Dan botst de praktijk met de theorie. Als voorbeeld kan de uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied worden genoemd. Daarmee wordt de gemeentelijke zelfstandigheid vergroot en de integrale afweging op lokaal niveau verbeterd. Wanneer het echter op de uitvoering aankomt, komt er weinig van terecht en wordt gesproken van lagere overheden en wordt het begrip mede-overheden niet meer gehoord. Eén van de kernvragen is daar in de beantwoording van de adviesaanvraag mee om te gaan. De heer Postma heeft gelijk dat bestuur en politiek elkaar dan dwars zitten. De politiek richt zich heel erg op de korte termijn. In convenanten en overeenkomsten zouden harde afspraken moeten worden gemaakt, zodat het mogelijk wordt op een aantal terreinen een lange-termijnpolitiek te voeren.

De heer *Postma* bevestigt dat dit aansluit bij zijn pleidooi. De vraag rest hoe dat concreet moet worden aangepakt. Een totale blauwdruk voor Rijk, gemeenten en provincies is natuurlijk een illusie. Op een aantal belangrijke punten dienen experimenten plaats te vinden. Daarvoor zijn de juiste instrumenten nodig.

De heer *Kerckhaert* noemt in dat verband een concreet voorbeeld, waarover de Raad voor de gemeentefinanciën in het verleden ook heeft geadviseerd. Het gaat om de Wet boeten en maatregelen op het terrein van de bijstand. In de beginfase kon niemand overzien hoeveel de uitvoering van de wet zou gaan kosten. De Rgf heeft destijds een raming gemaakt op basis van nauwelijks aanwezig materiaal. Bij de werkelijke invoering kwamen de gemeenten echt in actie. De directeurs van de sociale diensten gaan pas dan beseffen wat het gaat betekenen. In het tijdsbestek van een maand is driemaal met minister Melkert onderhandeld. De VNG kreeg iedere week nieuwe informatie uit het land. De minister werd geconfronteerd met onderhandelingspartners die iedere week hun bod verhoogden. Toen is reeds gezegd dat een dergelijke werkwijze eigenlijk niet kan. Bij dit soort processen ontbreken mechanismen, waarbij goed wordt gekeken naar de uitvoeringslasten en andere gevolgen. Vaak bestaat daarover geen duidelijk inzicht. De onderhandelingen leiden tot veel irritatie. Het is niet een incident,

maar het gebeurt vaker. De heer Postma heeft gelijk, indien hij stelt dat de beleidsvoorbereiding moet worden verbeterd.

# Sturing en besluitvorming in een pluriforme context

Prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof

## 1.

### Vraagstelling: sturing en besluitvorming in een pluriforme context

De vraag die in dit essay aan de orde komt, is welke vormen van sturing en besluitvorming geschikt zijn in een context die sterk pluriform is. Het verband tussen pluriformiteit en openbaar bestuur is in uw kring al eerder aan de orde geweest, getuige een bundel die vijftien jaar geleden is uitgebracht door de voorganger van de Raad voor het openbaar bestuur, de Raad voor het binnenlands bestuur.<sup>1</sup> Dat boek handelt over de pluriformiteit in het openbaar bestuur. Dit essay kiest een ander perspectief. Hier is de maatschappelijke pluriformiteit het startpunt van de redenering waarna wordt nagegaan wat de gevolgen daarvan moeten zijn voor de inrichting van sturingsarrangementen en besluitvormingsprocessen. De pluriformiteit van het openbaar bestuur komt daarbij als intermediaire variabele kort aan de orde.

De opbouw van het betoog is als volgt. Paragraaf 2 geeft de relevantie van deze vraagstelling aan. De relevantie is, kort gezegd, dat pluriformiteit om andere manieren van sturing en besluitvorming vraagt dan uniformiteit. Paragraaf 3 verschaft inzicht in de vraag in hoeverre er sprake is van hoge en/of groeiende pluriformiteit. De vraag is niet zo eenvoudig te beantwoorden, er blijkt sprake te zijn van een paradox, die de pluriformiteitsparadox is genoemd. De bestuurlijke praktijk blijkt spontaan te kunnen reageren op het proces van pluriformering. Deze reacties en het antwoord op deze reacties zijn beschreven in paragraaf 4. De paragrafen 5 en 6 geven een aantal manieren waarop sturing en besluitvorming in een pluriforme context vorm kunnen krijgen. Paragraaf 5 beschrijft kort enkele sturingsarrangementen, paragraaf 6 diept het concept procesontwerp wat verder uit en beschrijft hoe procesontwerp functioneel kan zijn voor besluitvorming in een pluriforme context.

## 2.

### Uniformiteit indiceert generiek instrumentarium, pluriformiteit vereist gedifferentieerd instrumentarium

Pluriformiteit is van belang voor de manier van sturing en besluitvorming. Het verband ligt voor de hand: te sturen actoren die op elkaar lijken, stuur je anders aan dan actoren die van elkaar verschillen. Generieke instrumenten zijn functioneel voor actoren die identiek zijn aan elkaar. Immers, actoren die gelijk zijn aan elkaar en een gelijk stuursignaal ontvangen, zullen ieder op identieke wijze reageren.

Actoren die van elkaar verschillen, maar die toch een identiek stuursignaal

<sup>1</sup> Th.A.J. Toonen c.s., *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, Den Haag 1982.

ontvangen, zullen juist verschillend van elkaar reageren. Wil je een gelijke reactie krijgen van leden van een pluriforme doelgroep dan is differentiatie in stuursignalen geboden.

Om doeltreffend te kunnen sturen is het dus van belang inzicht te hebben in de pluriformiteit van de te sturen actoren. Voor maatschappelijke sturing is het relevant inzicht te hebben in de maatschappelijke pluriformiteit.

Over de omvang en de veranderingsrichting van de maatschappelijke pluriformiteit doen twee verhalen de ronde: hij zou groot zijn en groeien en hij zou gering zijn en zelfs nog verder inkrimpen. Beide verhalen berusten op waarheid: er is sprake van een pluriformiteitsparadox.

### 3.

#### **Pluriformiteitsparadox**

Deze paragraaf start met de beschrijving van een aantal tendenties die wijzen in de richting van uniformering, daarna komt de groeiende pluriformiteit aan de orde. Beide tendenties tezamen leveren de pluriformiteitsparadox op. Aan het slot van deze paragraaf wordt aangegeven waarom de tegenstelling tussen de geconstateerde uniformering en pluriformering slechts schijnbaar is.

#### *Uniformering*

Op mondiaal niveau heet de ideologieënstrijd ten einde te zijn.<sup>2</sup> Wereldwijd zou er zelfs nog maar één ideologie zijn. Ook in ons land is deze stelling verdedigbaar. Om maar wat te noemen: politieke partijen convergeren en vakbeweging en werkgeversverenigingen wedijveren met elkaar in redelijkheid, groeien daarmee naar het midden en lijken steeds meer op elkaar. Alles lijkt op elkaar, eenvormigheid is troef. Media nemen elkaars kleur aan. Omroepverenigingen kopiëren elkaars formules, kranten zijn niet meer van elkaar te onderscheiden.

Kortom, verschillen verdwijnen, uniformerende tendenties lijken te domineren.

#### *Pluriformering*

Tegelijkertijd neemt de pluriformiteit toe. Groepen mensen verschillen sterk van elkaar in de waarden en normen die zij aanhangen en in de standpunten die zij innemen in concrete issues. Wat deze pluriformiteit extra gecompliceerd maakt, is haar grilligheid. De pluriformiteit manifesteert zich minder dan voorheen in vaste patronen. Mensen en organisaties verschilden vroeger weliswaar sterk, maar de kenmerken waarop de verschillen zich manifesteerden, correleerden met elkaar. Het sterkste voorbeeld hiervan zijn de vroegere maatschappelijke zuilen. De zuilen verschilden sterk van elkaar, maar een lid van een zuil had een aantal goed voorspelbare kenmerken. Nu domineert de grilligheid en het inconsequente. Om een voorbeeld te noemen:

---

<sup>2</sup> F. Fukuyama, *The end of history?*, The National Interest 1989, summer: 3-18.

velen van ons laten in hun daden weten lak te hebben aan een aantal regels: verkeersgedrag en de houding jegens de belasting zijn hier voorbeelden van. Maar tegelijk is het zo dat dezelfde rabiate verkeersovertreders hun eigen straat opgaan om te pleiten voor snelheidsbeperkende maatregelen aldaar en degenen die lak hebben aan belastingregels kunnen voor hetzelfde geld grote bedragen overmaken naar goede doelen.

Marketeers hebben al eerder hun conclusies getrokken uit dit verschijnsel. Zij hebben hun zoektocht naar groepen met een uniforme *life style* en een vergelijkbaar consumptiepatroon opgegeven. De correlatie tussen variabelen als genoten onderwijs, godsdienstigheid, bestedingspatronen en politieke voorkeuren neemt steeds verder af. In de politiek gedijen single issue bewegingen: mensen die elkaar op één onderwerp vinden, maar in andere issues lijnrecht tegenover elkaar en misschien wel tegenover zichzelf staan. Ook temporeel gezien is er sprake van pluriformiteit. Preferenties en gedrag kunnen snel verspringen. Onze cultuur is een staccato cultuur.<sup>3</sup> Deze pluriformiteit is zelfs cultuurfilosofisch geduid en wel als het postmodernisme. In de taal van deze beweging: er zijn geen grote verhalen meer die leidend zijn voor het doen en denken van grote groepen mensen, laat staan dat ze dat voor langere tijd zijn en dat ze van toepassing zijn op meerdere aspecten. Het postmodernisme is eclectisch en dubbelzinnig.<sup>4</sup>

#### *Pluriformiteitsparadox*

Uit het bovenstaande blijkt een tegenstelling tussen uniformerende tendensen en pluriformering. Maar de tegenstelling is bij nader inzien slechts een schijnbare. De tendensen van uniformering die hierboven zijn beschreven, zijn slechts oppervlakkig van aard. Zij hebben slechts geringe betekenis voor processen van zingeving en zij zijn nauwelijks richtinggevend voor het dagelijks handelen van individuen en groepen.<sup>5</sup> Maatschappelijke organisaties mogen dan met hun stellingnames convergeren, maar de leden ervan schrikken er niet voor terug om op een concreet moment op een concrete lokatie een afwijkend standpunt in te nemen van de organisatie waarvan zij lid zijn. Individuen kunnen zich weliswaar volmondig onder de vlag van bijvoorbeeld een politieke partij scharen, maar dat weerhoudt hen er niet van een hoogst particulier standpunt in te nemen in de discussie over een concreet dossier. Voor de dagelijkse praktijk zijn processen van pluriformering dus belangrijker dan de uniformerende processen.

De paradox mag dan intellectueel aldus zijn opgelost, maar in de praktijk en vooral in de bestuurlijke praktijk blijft er een gevaar van uitgaan. Het is het risico van de schijnbare uniformering en de schijnbare consensus. Een

<sup>3</sup> A.C. Zijdeveld, *Staccato Cultuur, flexibele maatschappij en verzorgende staat*, Utrecht 1991.

<sup>4</sup> T.A. Abma, *Responsief evalueren*, Delft 1996, p. 15.

<sup>5</sup> P.H.A. Frissen, *De virtuele staat*, Schoonhoven 1996, p. 8.

bestuurder die zich blind staart op de oude instituties en op hun preferenties en stellingnames, loopt het risico veel andere krachten over het hoofd te zien, hetzij ten favoeur van hem hetzij ten nadeel. De oude instituties zijn als zodanig niet meer dan een dun vernis, wat eronder zit blijft voor de oppervlakkige waarnemer verborgen. De disciplinerende werking die uitgaat van deze instituties is beperkter dan voorheen. Bestuurlijke processen die dit over het hoofd zien, lopen een gereede kans te stagneren. Individuen en ook organisaties kunnen in concrete discussies standpunten innemen, die verrassend zijn.

De pluriformiteit en de grilligheid manifesteren zich sterk in stellingnames over grote projecten. Bij deze projecten kan worden gedacht aan fysieke, infrastructurale projecten, maar ook aan reorganisaties van bestuurlijke structuren en processen. Denk ook aan issues als de bestrijding van de criminaliteit, de aanpak van het onderwijs en de integratie van etnische minderheden. In al dit soort issues verschillen de betrokken actoren in hoge mate met elkaar van mening over de afbakening van het probleem, over de aanpak ervan, over de alternatieve oplossingsopties die aan de orde zouden moeten komen, over de effectiviteit van de voorgestelde opties, etc. De maatschappelijke en bestuurlijke discussies over dit soort problemen blijken maar nauwelijks verder te komen of te convergeren. De discussie blijft permanent en neemt maar al te gemakkelijk negatieve en zelfs beschuldigende vormen aan. De standpunten die actoren innemen zijn grillig en niet of nauwelijks institutioneel bepaald, laat staan dat van enige disciplinerende sprake is. De maatschappelijke pluriformiteit uit zich hier in de grilligheid van de discussies over dit soort problemen. De besluitvorming duurt mede hierdoor buitengewoon lang, actoren die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming komen er bijna zeker zwaar beschadigd uit en de processen verliezen aan legitimiteit.

#### 4.

##### **Reactie van de bestuurlijke praktijk op de pluriformering**

De bestuurlijke praktijk heeft zich de afgelopen jaren proberen aan te passen aan deze pluriformering.<sup>6</sup> Dit gebeurde door zich te ontworstelen aan veelal zelf opgelegde keurslijven en door een grotere variëteit aan bestuurlijke instituties te laten groeien en een grotere verscheidenheid aan bestuurlijke arrangementen en instrumenten te ontwikkelen en in te zetten die beter aansloten op de maatschappelijke en bestuurlijke pluriformiteit.<sup>7</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan de grote verscheidenheid aan gemeenschappelijke regelingen die we mochten begroeten, aan de roep om per regio andere vormen van bestuur, waarbij met name grootstedelijke regio's creatief bleken, aan de grote

---

<sup>6</sup> Th.A.J. Toonen c.s., *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, Den Haag 1982.

<sup>7</sup> P.H.A. Frissen, *De virtuele staat*, Schoonhoven 1996, p. 294.

inventiviteit die aan de dag is gelegd bij het ontwerpen van publiek-private arrangementen en ook aan de grote verscheidenheid in uitvoeringsorganisaties die op rijksniveau opbloeden.

Deze adaptiviteit en variëteit is een logische en gezonde reactie op de groeiende maatschappelijke en bestuurlijke pluriformiteit. Door binnen zekere bandbreedtes bestuurlijk te variëren, had wellicht een stelsel kunnen ontstaan dat uit de voeten kon met de processen van pluriformering en dat tegelijk toch nog voldoende geïnstitutionaliseerd en herkenbaar was. Echter, deze richting lijkt een kort leven beschoren.

Met name 'Den Haag' liet weten niet verheugd te zijn over deze ontwikkeling. Ook weer logisch want deze bestuurlijke praktijk levert, gezien vanuit Den Haag, een onoverzichtelijke warboel op. Een contingente praktijk van gemeenschappelijke regelingen waarmee lokale bestuurders prima uit de voeten konden, was vanuit Haags perspectief een lappendeken. Het saai en de lokale creativiteit doodslaande antwoord luidde dat bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen tot norm werden verheven. Gelukkig blijkt de bestuurlijke praktijk zich hier niet veel van aan te trekken.<sup>8</sup> De experimenten met grootstedelijk bestuur kregen een duidelijke tijdshorizon mee waarna de oude, uniforme kaders weer de norm worden. Ook voor de duizend bloeiende bloemen in de uitvoering van beleid lijkt de herfst te zijn aangebroken. De variëteit aan uitvoeringsorganisaties wordt aan banden gelegd, ongeacht de kwaliteit van hun functioneren in hun netwerk.

## 5.

### **Sturing in een pluriforme context**

Hoe te sturen in deze context van pluriformiteit?

De pluriformiteit is te groot om haar vanuit een centrale positie te kunnen documenteren en te managen. Pogingen hiertoe vernietigen de pluriformiteit en lopen in het beste geval dood. Daarom is het nodig vormen van sturing te introduceren die deze pluriformiteit respecteren en haar zelfs weten te benutten. Deze categorie instrumenten is wel aangeduid met de term 'tweede generatie sturingsinstrumenten'<sup>9</sup>, d.w.z. instrumenten die gebruik maken van de kenmerken van de omgeving, in dit geval de sterke pluriformiteit. Het behoeft geen toelichting dat vormen van autonomie en zelfsturing goed aansluiten op deze pluriformiteit. Welke mogelijkheden resteren dan nog voor sturing vanaf centralere niveaus? Hieronder komen drie vormen van sturing aan de orde die veel pluriformiteit aan kunnen en die zich goed verdragen met autonomie en zelfsturing.

<sup>8</sup> SGBO Onderzoek & Advies, *Samenwerking tussen decentrale overheden*, Den Haag 1997, p. 40.

<sup>9</sup> J.A. de Bruin, E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, 1991.

- *Meta-sturing*<sup>10</sup>

Het gaat hier om sturing van de (zelf-)sturing. Sturing krijgt hier de betekenis van een discussie tussen sturende actor en te sturen doelgroep over de aard en de vorm van de zelfsturende processen. Over de inhoud van de doelen van de sturing wordt dan nauwelijks meer gesproken, maar weer wel over de aard en de inrichting van de doelzoekende processen binnen die doelgroep. Hier hoort bij het stimuleren en faciliteren van processen als zelfstudies, audits, peer reviews en collegiale consultatie.

- *Sturing op randen*<sup>11</sup>

Aan sturing op randen liggen wel inhoudelijke preferenties ten grondslag. Echter, de sturende actor legt deze niet dwingend op, maar ontwerpt een incentive structuur die het aantrekkelijk maakt voor de doelgroep om zich te gedragen conform deze preferenties. Subsidies en heffingen vallen in deze categorie. Beide financiële instrumenten hebben met elkaar gemeen dat de te sturen actoren zelf kunnen afwegen of ze wel of niet hun gedrag veranderen. De potentiële subsidie ontvanger weet dat als hij zijn gedrag verandert conform de voorwaarden die ten grondslag liggen aan de subsidie, hij de subsidie krijgt uitgekeerd. Maar essentieel is dat hij de vrijheid behoudt om zijn oude gedrag voort te zetten. Iets soortgelijks geldt voor de actor die een heffing krijgt opgelegd. Indien hij zijn oude gedrag continueert, moet hij de heffing betalen. Indien hij zijn gedrag verandert, ontloopt hij de heffing. Essentieel is ook bij de heffing dat hem de vrijheid wordt gelaten.

De sturende actor behoeft bij deze financiële instrumenten geen weet te hebben van de overwegingen en krachten die spelen bij de doelgroep. Dit maakt dat deze instrumenten veel pluriformiteit aan kunnen. Tevens respecteren deze instrumenten de autonomie van de te sturen actoren. Wel is het zo dat een sturende actor die geen zicht heeft op interne processen van de doelgroep, niet in staat zal zijn in te schatten wat het effect is van deze financiële instrumenten.

- *Communicatie*<sup>12</sup>

Communicatieprocessen stimuleren leerprocessen bij sturende en te sturen actoren. De leerprocessen kunnen zich beperken tot nieuwe inzichten in middelen die ter beschikking staan om doelen te realiseren en belangen te verwerkelijken (*single-loop* leren<sup>12</sup>), maar ze kunnen ook leiden tot bezinning en verandering/aanvulling van het beeld dat men heeft van de eigen doelen en belangen (*double-loop* leren<sup>13</sup>).

<sup>10</sup> P.H.A. Frissen, *De virtuele staat*, Schoonhoven 1996, p. 290.

<sup>11</sup> V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft 1993.

<sup>12</sup> C. Argyris, D.A. Schon, *Organizational learning: a theory of action perspective*, Menlo Park, California etc. 1978, p. 3.

<sup>13</sup> C. Argyris, D.A. Schon, *Organizational learning: a theory of action perspective*, Menlo Park, California etc. 1978, p. 3.



Deze ideeën zijn elders uitgebreid uitgewerkt<sup>14</sup> en krijgen hier daarom maar weinig aandacht. Wat meer aandacht wordt besteed aan arrangementen die besluitvorming in een pluriforme context faciliteren.

## 6.

### **Ontwerp van besluitvormingsprocessen als een adequate omgang met pluriformiteit**

Het ontwerpen en managen van besluitvormingsprocessen is een veelbelovende mogelijkheid om in een context die sterk pluriform is, tot processen te komen die leiden tot althans enigszins geconsolideerde besluitvorming. Het ontwerp van processen is aan de orde indien veel actoren betrokken zijn bij een issue die afhankelijk zijn van elkaar bij het verwerklijken van hun belangen. Dit betekent dat zij gezamenlijk tot een beeld van het probleem moeten komen en gezamenlijk een richting moeten vaststellen waarin ze verder zouden moeten gaan. De context is pluriform, d.w.z. actoren hebben verschillende belangen en uiteenlopende percepties en huldigen verschillende standpunten.

*Voorstel: specifiek ontwerp van besluitvormingsprocessen; juridische procedures onderdeel van ontwerp*

Het voorstel is om te komen tot een specifiek ontwerp voor een specifiek besluitvormingsproces. Dit ontwerp bestrijkt een veel langere periode dan de periode die wordt bestreken door de formeel-juridische procedures die op het project betrekking hebben. Het ontwerp omvat wel deze procedures, dus de verplichte procedures krijgen een plaats in het ontwerp.

#### *Regels*

Een ontwerp van een besluitvormingsproces bevat het geheel van spelregels, die de betrokken actoren zullen hanteren om tot besluitvorming te komen.<sup>15</sup> In het ontwerp is minimaal aandacht voor de volgende regels:

- entry-regels, d.w.z. regels betreffende de actoren die participeren en de voorwaarden waaronder nieuwe actoren kunnen toetreden tot het proces;
- exit-regels. Voorwaarden waaronder actoren het proces kunnen verlaten;
- besluitvormingsregels. Spelregels die gelden bij het nemen van besluiten, inclusief de ruimte die aan actoren wordt gelaten om minderheidsstandpunten in te nemen;

<sup>14</sup> J.A. de Bruin, E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid*; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, 1991.

J.A. de Bruin, E.F. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement*; Strategieën, instrumenten en normen, 1995.

<sup>15</sup> J.A. de Bruin, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, 1997 (te verschijnen)

- conflictbeslechtsregels;
- overige spelregels. Deze hebben betrekking op bijvoorbeeld:
  - de koppeling van in het proces genomen collectieve besluiten naar individuele besluiten en gedragingen van de deelnemende actoren;
  - omgang met vertrouwelijke gegevens;
  - omgang met media;
  - committering van achterbannen;
  - committering van hogere echelons.

Bij het ontwerpen van deze regels gelden drie principes:

- het proces moet open zijn:
  - de openheid uit zich in de ruime selectie van actoren die een uitnodiging krijgen om te participeren. Dit kan als volgt worden geëxpliciteerd:
    - betrek actoren die een belang hebben bij de besluitvorming;
    - betrek actoren die over blokkademacht beschikken;
    - betrek actoren die in staat zijn het proces te koppelen aan andere issues en die kunnen bijdragen aan een verrijking van het proces.

Aldus weerspiegelt het proces de pluriformiteit van de context. De pluriformiteit wordt het proces binnengehaald wat de kans op koppelingen en nieuwe oplossingen verhoogt.

De selectie van actoren mag zich niet beperken tot de formeel bij het proces te betrekken actoren. Immers, dan zou de pluriformiteitsparadox een contraproductieve uitwerking kunnen hebben op het proces. Het gaat erom de werkelijk aanwezige pluriformiteit vertegenwoordigd te krijgen in het proces. Dit maakt dat de selectie een sterk ad hoc en uniek karakter heeft.

- het proces moet transparant zijn  
Het moet duidelijk zijn hoe de procesgang is, welke regels gelden etc.
- essentiële belangen van actoren moeten beschermd zijn  
Het is van belang te vermijden dat actoren die worden uitgenodigd te participeren het idee hebben dat zij met hun participatie een fuik in zwemmen, dat hun vrijheid van handelen hiermee beperkt zal worden en

dat zij niet meer in staat zullen zijn hun belangen te verdedigen.

- de voortgang van het proces moet verzekerd zijn.  
Het proces moet zo zijn ingericht dat er prikkels zijn die coöperatief gedrag belonen. Dit komt de voortgang van het proces ten goede.

#### *Ontwerp als resultaat van overleg en onderhandeling*

Het procesontwerp is het resultaat van overleg en onderhandeling tussen de actoren die zullen participeren in het besluitvormingsproces. Dit proces wordt gefaciliteerd door een proces-architect die voorstellen doet, concepten opstelt, etc.

#### *Ontwerp als 'snelkookpan': behoud van kwaliteit, maar sneller*

In het proces vinden wellicht hetzelfde overleg en dezelfde onderhandelingen plaats als in een ongestructureerd proces. Het verschil is dat het ontworpen proces een 'kunstmatige' arena kent waarin de betrokken participerende actoren 'strijden'. Het is juist dit gestructureerde karakter dat het mogelijk maakt de kwaliteit van het besluit te garanderen en snelheid te realiseren. Het ontwerp als 'snelkookpan' van het gerecht dat ook op de normale wijze bereid kan worden.

#### *Ontwerp van besluitvormingsprocessen faciliteert besluitvorming in een pluriforme context*

De redenen om juist in een pluriforme context besluitvormingsprocessen te ontwerpen, zijn de volgende:

- draagvlak en commitment.  
Actoren blijken sterk afhankelijk te zijn van elkaar. De pluriformiteit van de context maakt dat deze afhankelijkheden uiterst grillig zijn en van keer tot keer verschillen. Wil de besluitvorming over een concreet issue verder komen dan moet een proces worden ontworpen dat deze ad hoc verbanden weerspiegelt. Aldus ontstaat de grootste kans op een succesvolle koppeling van issues aan elkaar en op de creatie van een beeld waaraan de betrokken actoren zich kunnen committeren;
- reductie van inhoudelijke onzekerheid.  
Rondom veel complexe issues hangt een sfeer van onzekerheid. Die onzekerheid kan betrekking hebben op de effectiviteit van de opties die ter beschikking staan, op de kosten van deze opties, op de haalbaarheid ervan, etc. In het proces zal overlegd en onderhandeld worden over deze onzekerheden. Partijen kunnen besluiten gezamenlijk onderzoek ernaar te laten doen. Zij kunnen het eens worden over de uitkomsten van gevoeligheidsanalyses. Zij kunnen het eens worden over de formulering van onderzoekbare vragen waarin meningsverschillen oplossen, etc. Zo ontstaat dankzij het proces *negotiated knowledge* over issues waarvoor voorheen gold dat onzekerheid troef was en meningsverschillen

domineerden. Dankzij deze *negotiated knowledge* wordt de pluriformiteit beter beheersbaar. Actoren kunnen komen tot een gedeelde constructie van de werkelijkheid of, als dit niet bereikbaar is, verhogen zij in ieder geval het inzicht in de eigen constructie<sup>16</sup>;

- facilitering van verrijking van het issue.  
In het algemeen geldt dat complexe issues slechts verder kunnen komen onder de voorwaarde dat ze gekoppeld worden aan andere issues. Door in het proces actoren met elkaar in contact te brengen en die ook daadwerkelijk met elkaar te laten interacteren ontstaat een grotere kans op koppelingen en verrijkingen. Zo wordt de pluriformiteit zelfs benut in plaats van dat zij louter probleem is;
- transparantie.  
In zo'n ontworpen proces is het gemakkelijker om verantwoordelijke actoren aan te wijzen dan in de ongestructureerd verlopende processen.

## 7.

### Slot

Hierboven is een aantal arrangementen de revue gepasseerd die functioneel zijn in een pluriforme context. Deze arrangementen mogen niet worden gezien als gemakkelijke middelen die zeker tot succes zullen leiden. Noodzakelijke voorwaarde om tot succes te leiden is dat de arrangementen gedifferentieerd en aangepast aan de concrete context hun vorm zullen krijgen. De uitkomsten van het werken met deze arrangementen kunnen verrassend zijn, voor alle betrokken actoren. De arrangementen stimuleren leerprocessen, ook double loop leerprocessen, die maken dat actoren in de loop der tijd niet alleen van standpunt kunnen veranderen, maar ook hun eigen belangen herdefiniëren. Als diverse actoren dat doen, kunnen de resultaten verrassen. Dit kan zelfs zo ver gaan dat het succes een andere, door niemand gedachte, invulling krijgt.

---

<sup>16</sup> Abma, *Responsief evalueren*, Delft 1996, p. 66.

## Discussie

### Opmerkingen naar aanleiding van de bijdrage van de heer Ten Heuvelhof en plenaire discussie

De heer *Sol* concludeert dat het van belang is dat al die processen, in het bijzonder die met betrekking tot decentralisatie, aan bepaalde eisen voldoen. Op dezelfde manier is uit de inleidingen te beluisteren dat het niet gaat om een tegenstelling tussen klassiek en modern. Het gaat er om wanneer er gestuurd wordt en wanneer een proces wordt ontworpen en in welke situaties men wat gaat doen. De valkuil is dat er bijzonder veel specifieke situaties zijn. Dit bemoeilijkt het geven van een generiek advies.

Mevrouw *Van Montfrans* meent dat het model dat besproken is, niet alleen belangrijk is tussen overheden, maar ook van belang is bij externe contacten. Naar aanleiding van de woorden van de heer Kerckhaert over de onprofessionele wijze van onderhandelen merkt zij het volgende op. Het aanschuiven op het moment dat de agenda dat mogelijk maakt en op het moment dat de politiek de prikkel heeft gegeven, getuigt van een merkwaardig chaotische dynamiek. Hetzelfde gebrek aan professionaliteit doet zich voor waar de departementen contact hebben met de maatschappij. Verbijsterend was het rapport van Twijnstra-Gudde over het ministerie van VWS. De contacten met de maatschappij schijnen bijzonder gebrekkig te zijn. De departementen zijn welhaast autistisch in de contacten naar buiten. Dat is niet alleen het geval bij VWS, maar ook bij andere departementen. Het verdient aanbeveling te zoeken naar een kwaliteitselement in de manier waarop overheden doelen willen bereiken. De procesgang zou aan bepaalde kwalitatieve eisen moeten voldoen. Dan wordt een element van helderheid toegevoegd dat in iedere privaatrechtelijke situatie reeds van toepassing is.

Mevrouw *Leemhuis* duidt op haar ervaringen met procesarchitectuur in de dagelijkse praktijk. Hoewel een aantal keren zeer succesvol het maatschappelijk middenveld bij de beleidsvoorbereiding is betrokken, loopt men al snel aan tegen de grenzen van het democratisch systeem. Als het college van gedeputeerde staten met andere overheden en het maatschappelijk middenveld tot afspraken en consensus komt, luidt de kritiek van de provinciale staten dat zij het nakijken hebben en voor voldongen feiten worden gesteld. In de afgelopen drie jaar heeft het college van Gedeputeerde Staten alle goede bedoelingen gehad in de zin van procesarchitectuur, maar is het er niet in geslaagd de rol van de staten in voldoende mate tot zijn recht te laten komen. Enerzijds bestaat er voldoende enthousiasme over de procesmatige aanpak en de procesarchitectuur; anderzijds moet worden erkend dat we daarbij met het democratisch systeem niet uit de voeten kunnen. Wellicht kan de heer Ten Heuvelhof aangeven hoe met dat spanningsveld kan worden omgegaan.

Mevrouw *Van den Berg* geeft aan dat dezelfde discussie op lokaal niveau

speelt, bij de interactieve beleidsvoorbereiding met burgers. Daar doet zich dezelfde spanning voor.

De heer *Ten Heuvelhof* benadrukt in de eerste plaats dat procesarchitectuur zowel voor de relatie publiek/privaat geldt als voor de relatie publiek/publiek. Het is heel belangrijk dat de deelnemers de ruimte wordt gelaten de agenda's samen te stellen. Het mag niet zo zijn dat een van de spelers roept dat hij een probleem heeft en bepaalt wie er volgens welke regels meedoen. Dan is het over en uit. Het dient zo te zijn dat er wordt gezegd: ik heb een issue en daar wil ik met jullie over praten; hebben jullie ook een issue waar ik over mee moet praten? Vervolgens dienen de issues te worden geïnventariseerd en moet worden gezocht naar een kring van actoren daaromheen, waarna je probeert verder te komen.

Wat betreft de kwaliteit van het proces het volgende. Waarvoor gevreesd moet worden, en dat gebeurt nu ook in werkelijkheid, is dat nu een aantal processen wordt gestart, die min of meer ontworpen zijn. Die processen lopen echter niet helemaal gelukkig. Gevreesd moet worden dat de procesarchitectuur hiervan de schuld krijgt, terwijl het in feite een onvoldragen ontwerp was.

Het lijkt verder een goede gedachte over normen voor de kwaliteit van processen na te denken. Alleen moet worden voorkomen dat er een Wet op de kwaliteit van processen komt. Het moet eerder iets zijn wat in de hoeden zit en waar de professionele bestuurders elkaar voortdurend op aanspreken.

Voor wat betreft de plaats van de democratisch gelegitimeerde organen in de besluitvorming moet worden opgemerkt dat met name in de besluitvorming over grote complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals deze gaan zonder een ontworpen proces, Kamerleden, Statenleden, of raadsleden ook op enig moment voor voldongen feiten gesteld. In een situatie zonder procesarchitectuur en overleg worden zij ook overvallen door allerlei ontwikkelingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om spelers die niet meer meedoen met plannen, omdat ze een andere agenda hebben. Het democratisch tekort is er nu ook al. Met de te ontwerpen processen worden ze iets duidelijker gemaakt en de bestuurder die in een dergelijk proces participeert kan bewuster nadenken hoe om te gaan met de gekozen achterban. Een gedeputeerde kan, bij wijze van voorbeeld, met de statenleden afspreken om regelmatig in commissievergaderingen elkaar bij te praten. Of de gedeputeerde communiceert met een ad hoc samengestelde commissie om dilemma's te delen of kansen en bedreigingen te bespreken die voortkomen uit het proces. Uiteindelijk moet wel, als er afspraken worden gemaakt in de loop van het proces, een voorbehoud worden gemaakt daar waar het gaat om de democratische goedkeuring. Als een bestuurder regelmatig communiceert met de volksvertegenwoordiging voelt deze echter aan welke richting het opgaat.

Mevrouw *Leemhuis* werpt tegen dat het in de staten niet altijd zo gaat. Zij refereert aan de woorden van mevrouw De Graaff-Nauta met betrekking tot

de korte-termijnpolitiek. In de staten gaan de processen vaak van maand tot maand. Als dat altijd buitengewoon consistent zou zijn, zou men weten waar men aan toe is. De momenten van terugkoppeling zouden dan ook van waarde zijn. Naderende verkiezingen zorgen bijvoorbeeld voor veel onzekerheid. Dat is het lastige dilemma in ons systeem van de onvolprezen gedecentraliseerde eenheidsstaat. Die onzekerheid plaatst bestuurders niet altijd in een positie naar de buitenwereld, zoals door de heer Ten Heuvelhof is geschetst.

De heer *Vermeulen* constateert dat wordt uitgegaan van de premisse dat een ieder uit is op *good governance*. Dat is het ideaaltypische van het verhaal van de heer Ten Heuvelhof; tegelijkertijd is het ook een goed instrument om met een wetenschappelijke analyse aan te tonen waar het mis gaat in de werkelijkheid van alle dag. Het heeft veel met mensen te maken, bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers die over een jaar weer verkiezingen hebben. Dat neemt niet weg dat de discussie op de goede route zit. Het kan geen kwaad daar waar het gaat om de orde te handhaven in de anarchie van 15 miljoen Nederlanders, na te denken hoe processen kunnen worden verbeterd. Het is inderdaad een merkwaardige zaak dat bijvoorbeeld in het geval van het ministerie van VWS er weinig aandacht is voor de omgevingsfactoren, of dat bepaalde actoren niet bij de processen worden betrokken, of dat discussies worden herhaald omdat geschrokken wordt van de consequenties van eenmaal genomen beslissingen (bijvoorbeeld het geval van de familie Gümüs in Amsterdam). Kern van de zaak is dat de continuïteit van de overheid niet in het geding is, hetgeen bij het bedrijfsleven en in de private sector anders is. Daar wordt beter gelet op de stake-holders, zowel intern als extern. Essentieel is het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming, van keuzes, in procesarchitectuur en het behalen van doelstellingen. Het model geeft een goed inzicht in de vraag hoe het beter zou kunnen. Ideaal zal het (hopelijk) nooit worden.

Mevrouw *Van Es* neemt waar dat behoefte bestaat aan een Deltaplan voor de kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur. Uit de voorbeelden blijkt reeds dat er een scala van factoren is te noemen dat van invloed is op de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bij procesarchitectuur als ordenend middel tussen bestuurslagen rijst de vraag of het ertoe zal leiden dat primair de centrale overheid eisen stelt aan de kwaliteit van de besluitvorming, hoewel ook het omgekeerde denkbaar zou zijn.

De heer *Ten Heuvelhof* antwoordt dat idealiter organisaties elkaar zouden moeten kunnen aanspreken op de kwaliteit van de besluitvorming. De inhoudelijke toets wordt vervangen door een procesmatige toets, maar niet voor honderd procent; er zijn grenzen, bijvoorbeeld als het gaat om grondrechten.

Mevrouw *Van Es* meent dat het elkaar kunnen aanspreken nog te vrijblijvend is.

Volgens de heer *Ten Heuvelhof* is het noodzakelijk processen waar we tevreden over zijn en processen waar we niet tevreden over zijn te analyseren om daar algemene noties uit af te leiden. Op die manier ontstaat een beeld van goede en slechte besluitvorming. Daar kun je elkaar steeds op aanspreken. Dat dient op een of andere manier vastgelegd te worden, maar bij voorkeur niet in een wet.

Mevrouw *Van Montfrans* wijst er op dat machtsfactoren een zeer belangrijke rol in de bestuurlijke processen spelen.

De heer *Sol* vat de tot nog toe gevoerde discussie over het modern bestuursinstrumentarium samen. Over een aantal jaar komt bovendien nog een aantal vragen af op het openbaar bestuur waaraan op verschillende niveaus iets gedaan moet worden. Daar dient het openbaar bestuur zich op voor te bereiden. De heer *Kerckhaert* benadrukte in dat opzicht het belang van het bewust omgaan met de relaties, de taakverdeling tussen overheden en de interbestuurlijke samenwerking. De heer *Postma* ging in op het belang van het in het oog houden van de doelstellingen, alsmede de mogelijkheden van marktwerking. Ook heeft hij aandacht gevraagd voor de voorbereiding van het beleid, niet slechts de uitvoering. De heer *Ten Heuvelhof* heeft in zijn analyse enigszins geabstraheerd van de concrete vraagstukken en wees op de mogelijkheden tot sturing en procesarchitectuur. Met die kennis kunnen de gedachten van de leden van beide raden worden gestructureerd. Een eerste constatering is dat er geen duidelijke tegenstelling is tussen klassiek en modern. Processen en structuren zijn van grote invloed op het bestuursinstrumentarium.

In dat verlengde luidt de tweede constatering dat een bewustwording noodzakelijk is ten aanzien van de bestuurlijke interactieprocessen. Consistentie en lange-termijnafspraken zijn gewenst.

De heer *Van der Vijver* refereert aan de uitspraak van de heer *Ten Heuvelhof* over het zich rekenschap geven van het feit dat er sprake is van een arena. Het lijkt er echter op dat we ons niet realiseren met de kwaliteit van processen bezig te zijn, maar dat we ons vooral realiseren in hoeveel verschillende arena's we participeren. Een bestuurder opereert in diverse arena's, waarvan het onbekend is wanneer deze een aanvang nemen, hoe deze verlopen en wanneer ze eindigen. Vraagtekens kunnen daarom geplaatst worden bij een te functionalistische benadering. Hetzelfde geldt voor de doelstellingen-operatie. Op het ogenblik zijn verschillende departementen bezig met scenariostudies. Het zou verbazingwekkend zijn indien dat één zinvolle uitkomst oplevert. Het is twijfelachtig of de Raad voor het openbaar bestuur er uiteindelijk in zal slagen criteria voor bestuursinstrumenten te bedenken. Bij grote processen speelt de invloed van een groot aantal verschillende factoren een rol. Daar is nauwelijks op te sturen en zodra er gestuurd wordt kan de situatie snel veranderen. Dit pleit tegen een te functionalistische benadering, maar eerder voor een conflicterend model en chaostheorie.



Mevrouw *De Graaff-Nauta* stelt de vraag hoe de partijen bij elkaar kunnen worden gehouden.

De heer *Ten Heuvelhof* antwoordt dat prikkels moeten worden ingebouwd om de spelers bij de les te houden. Er moeten, hoe banaal dat ook klinkt, beloningen zijn indien de spelers blijven participeren. Dat kan allerlei vormen krijgen afhankelijk van het concrete proces waarin men zich bevindt. Het is mogelijk dat een betrokkene informatie krijgt door te blijven participeren. Het is mogelijk dat er een uitnodiging volgt voor een daaropvolgend besluitvormingsproces wat ook weer interessant kan zijn. Het van elkaar leren en informatie verkrijgen kan reeds een voldoende prikkel zijn. Ook is het mogelijk dat er zicht is op koppelingsmogelijkheden met andere besluitvormingsprocessen. Issues kunnen op die wijze aan elkaar gekoppeld worden, waardoor *package deals* gesloten kunnen worden.

De heer *Van Helden* acht de conclusie dat alles situatie-afhankelijk zou zijn weinig bevredigend. Er zou een model ontwikkeld moeten worden waarin situaties en (types van) instrumenten aangegeven worden, die in bepaalde situaties gehanteerd kunnen worden. Instrumenten kunnen op die wijze gekoppeld worden met typen overheidsactiviteiten. Dat levert een meer zinvolle discussie op. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag wanneer input-sturing en wanneer output-sturing aanbeveling verdient. Op het moment dat er bijvoorbeeld sprake is van heel veel actoren, en een nieuw beleidsonderwerp lijkt door een gebrek aan informatie het sturen op output erg moeilijk. Bij bekende standaardsituaties ligt die wijze van sturing meer voor de hand. Indien de rijksoverheid verder van mening is dat in elke gemeente mensen op dezelfde manier recht moeten hebben op bepaalde voorzieningen en die voorzieningen zijn goed gedefinieerd, dan dient daar een adequaat instrument voor gekozen te worden. Bij gemeente-specifieke situaties moet een globale toedeling van middelen worden gekozen en minder eisen worden gesteld aan de wijze van besteding. Op die wijze kunnen typen bestuursinstrumenten worden gekoppeld aan kenmerken van overheidstaken. Verder leidt het procesdenken tot waterige compromismodellen, waar wellicht genoeg mee moet worden genomen.

De heer *Sol* vraagt of de stelling van de heer Van Helden is dat in de bestaande situatie geen ideale procesarchitectuur mogelijk is.

De heer *Van Helden* geeft aan dat in het geval van de rijksoverheid, die geld beschikbaar stelt aan gemeenten ten behoeve van verlichting van de lokale lasten, deze overheid reeds op korte termijn resultaat wil zien. De bestaande handelwijze in dat opzicht bewijst dat er vanwege de tijdsdruk geen sprake kan zijn van procesarchitectuur.

De heer *Vermeulen* benadrukt dat bestuurders ook moeten kunnen zeggen wat zij willen en niet eerst iedereen moeten consulteren. Dat zou leiden tot een te grote krampachtigheid.

De heer *Kerckhaert* meent dat bij de rol van de politiek condities dienen te worden geschapen om de veranderingen te beperken, die worden veroorzaakt door gebrek aan informatie en het gebrek aan het doordacht zijn van de consequenties. Het voorbeeld van de lokale lasten is een goed voorbeeld hoe het niet zou moeten. Het zal waarschijnlijk zo zijn dat iedere gemeente een bepaald bedrag per woning krijgt om de lokale lasten te verminderen. De gemeenten zouden op de rekening van de reinigingsrechten een verlaging van het bedrag moeten verwerken. Er zijn echter gemeenten die geen reinigingsrechten hebben, maar dit verrekenen via de OZB. Die gemeenten zouden plotseling reinigingsrechten moeten invoeren. In de gevallen van kwijschelding zou de gemeente dan nog eens een bepaald bedrag moeten uitkeren aan de betrokkenen. Hoewel de bedoelingen goed zijn, wordt er teveel geregeld. De praktijk zal zijn dat een gemeente een groot aantal mogelijkheden heeft om er op een eigen manier mee om te gaan, ook al is het precies *gefine-tuned*. De lasten kunnen bijvoorbeeld eerst worden verhoogd, waarna vervolgens de korting wordt toegepast. Per saldo is het effect dan gering. Er zou met de gemeenten gesproken moeten worden hoe het doel gerealiseerd kan worden. Voor de mensen waar het om gaat is het wellicht net zo handig om iets aan de OZB te doen in plaats van aan de reinigingsrechten. De autonomie van gemeenten zou meer gerespecteerd moeten worden. Gezamenlijk overleg met erkenning van ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden is gewenst.

Mevrouw *Van Es* stelt de vraag wat de belemmering is op dat vlak.

Mevrouw *Van den Berg* suggereert dat de cultuur van decentralisatie niet leeft en dat ondanks alles het gedachtegoed van de centrale eenheidsstaat overheerst.

Mevrouw *De Graaff-Nauta* is van mening dat als blijkt dat de lokale lasten te hoog zijn, eerder moet worden begonnen af te vragen - en dat kan een leerproces zijn - of de maatregelen wel goed zijn en of de regels met betrekking tot de uitvoering te gedetailleerd zijn. Door het voeren van een goed beleid zouden de lasten laag gehouden moeten worden.

Mevrouw *Van den Berg* spreekt in dat opzicht van een indirecte wijze van fiscalisering indien de uitvoeringslasten in de hoogte van de lokale heffingen tot uitdrukking komen.

De heer *Postma* constateert dat in de praktijk een grote mate van differentiatie niet wordt toegestaan. Als er een keer gepoogd wordt te differentiëren dan zijn er vakdepartementen die dwars liggen, maar in de praktijk zijn er ook bij gemeenten wel degelijk weerstanden. Ook de rechter staat geen te grote mate

van differentiatie toe. Klaarblijkelijk is men van mening dat iemand in Tietjerksteradeel op alle beleidsterreinen hetzelfde voorzieningenniveau zou moeten hebben als iemand in Uithoorn. Dat is een algemeen verschijnsel dat de besluitvorming zeer sterk beïnvloedt. Na differentiatie komen uit allerlei hoeken krachten die weer uniformering bewerkstelligen.

Mevrouw *Van den Berg* bepleit een consequent en consistent beleid. De mengvormen die ontstaan zijn na verloop van tijd moeilijk meer te bevatten.

De heer *Kerckhaert* wijst erop dat er wel degelijk andere tendenties zijn, met name op het gebied van onderwijs. Hoewel van oudsher op onderwijsgebied sterk de nadruk heeft gelegen op gelijkheid, wordt de laatste jaren verrassend genoeg meer differentiatie en verscheidenheid geaccepteerd.

De heer *Vixeboxse* wijst er op dat de rijksoverheid ook moet schipperen met allerlei visies en meningen, waardoor het moeilijk is een algemene lijn te bepalen. De vraag rijst of de adviesaanvraag geen mogelijkheden biedt om meer radicale oplossingen voor te stellen. Zou het in dat opzicht niet noodzakelijk zijn om de bestaande differentiatie op rijksniveau terug te brengen? Het aantal departementen zou wellicht drastisch moeten worden teruggebracht. Ook kan worden gedacht aan het doorsluizen van een deel van de gemeentelijke belastingen naar het Rijk.

Mevrouw *Pen* merkt op dat men bij de departementen sterk gericht is op oude, traditionele methoden. Nieuwe voorstellen zijn vaak niet meer dan variaties op het oude. Het probleem bij veel voorstellen tot vernieuwing is dat het conservatisme doorbroken moet worden. Veel verantwoordelijken moeten immers als het er op aan komt, aan hun eigen stoelpoten gaan zagen.

De heer *Entzinger* meent dat een van de problemen in de discussie is dat voortdurend de aandacht uitgaat naar de vorm en de instrumenten, terwijl de inhoud en het te bereiken resultaat minder worden belicht. Uiteindelijk gaat het immers om die inhoud en het resultaat. In eerste instantie dient te worden gesproken over wat er bereikt moet worden en pas in tweede instantie dient over de vraag te worden gesproken hoe dat resultaat bereikt moet worden. Bij de bevolking zal het bestuur meer handen op elkaar krijgen met een inhoudelijke discussie. Als voorbeeld kan de discussie over de uitbreiding van Schiphol worden genomen. De vraag of er moet worden uitgebreid lokt meer discussie uit dan de vraag via welke wijze van sturing dat moet gebeuren.

Mevrouw *Leemhuis* signaleert de premisse dat het bestuursinstrumentarium niet zou werken. In de dagelijkse praktijk lijkt het bestuursinstrumentarium eerder toe aan een herijking, dan dat er een grootscheepse vernieuwing noodzakelijk zou zijn. Procesarchitectuur is als zodanig geen nieuw verschijnsel, maar een uitwerking van een gegeven dat zijn intrede deed met de introductie van de inspraakprocedures.

De heer *Sol* interpreteert de discussie op dezelfde wijze. Het gaat om herijkingen en verfijningen van bestaande procesgangen. Het is niet zozeer een keuze tussen sturing of procesarchitectuur. In een aantal gevallen moet zeer zorgvuldig het proces in kaart worden gebracht, teneinde daar verder consistent en logisch in te zijn.

Mevrouw *Van Montfrans* geeft aan dat zich nieuwe problemen voordoen daar waar bijvoorbeeld het middenveld niet meer zo georganiseerd is als voorheen. Dat vereist een andere werkwijze.

De heer *Van der Vijver* stelt vast dat het in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur eerder moet gaan over de plaats van het bestuursinstrumentarium in het totale beleidsproces, dan over het instrumentarium zelf. Verwarring ontstaat door het onderscheid tussen klassiek en modern bestuursinstrumentarium.

Mevrouw *Van Es* deelt de visie van mevrouw Leemhuis daar waar zij spreekt van een herijking. Ook zou het zo kunnen zijn dat zeer ouderwetse instrumenten, na te zijn afgestoft, opeens zeer bruikbaar lijken. In geval van verzelfstandiging van overheidsbedrijven zou bijvoorbeeld het negentiende-eeuwse concessiestelsel kunnen worden toegepast.

De heer *Sol* verzoekt ter afsluiting de inleiders om een reactie.

De heer *Kerckhaert* concludeert dat de discussie tendeert naar een herontwerp van besluitvormingsprocessen. Hoewel inhoudelijke doelstellingen van belang blijven, is een heroriëntatie op processen noodzakelijk. Een knelpunt is tevens gelegen in de inspraak in en de juridisering van besluitvormingsprocessen. Twee punten dienen nog eens te worden belicht. In de eerste plaats gaat het om het pleidooi van de heer Ten Heuvelhof met betrekking tot de procesarchitectuur. In dat opzicht is een vergelijking interessant tussen de succesvolle processen in verband met het convenant met de verpakkingindustrie en die met betrekking tot het minderhedenakkoord met de sociale partners, waar het niet goed is gegaan. Ook bij een gevoelig thema als de decentralisatie van de onderwijshuisvesting is het betrekkelijk goed gegaan. Het heeft vooral te maken met het model van de heer Ten Heuvelhof. De eigen inbreng heeft hopelijk eveneens kunnen bijdragen aan de gedachtevorming over verbetering van de huidige gang van zaken.

De heer *Postma* sluit aan bij de term herijking. Een aantal positieve en negatieve ontwikkelingen verdient bijzondere aandacht. Enerzijds gaat het om strategie en grote vraagstukken die voor een deel nog niet zijn uitgekristalliseerd. Bij de advisering dient de Raad daar ook enkele hoofdpunten uit te lichten. Anderzijds gaat het tevens om uitvoeringsprocessen waarvan de doelstellingen wel bekend zijn. De aandacht zou in dat verband kunnen uitgaan naar marktwerking, of liever de (algemene term)

resultaatgerichtheid van het overheidsoptreden. Gekeken zou kunnen worden naar de relatie tussen de centrale overheid, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen, waar op dit moment geprobeerd wordt resultaatgerichtheid en verzakelijking in de onderlinge relaties tot stand te brengen. Misschien dat met betrekking tot de relaties tussen overheden conclusies daarover ook relevant zijn.

Een aspect dat de complexiteit van de materie kan vergroten is de betrokkenheid van het bestuur op Europees niveau. Bij veel onderwerpen is er een relatie met Europa te onderkennen. Veel veranderingen op nationaal niveau worden beïnvloed door Europese regelgeving.

De heer *Ten Heuvelhof* merkt op dat het begrip instrument een metafoor is. Slechts tot op zekere hoogte zijn metaforen vruchtbaar. Het gaat te ver om te spreken over het ontwerpen van nieuwe instrumenten. Wijzer is hetgeen dat ook in de discussie naar voren kwam, namelijk de aandacht voor de vormgeving van instrumenten in bestuurlijke processen. Daar wordt eveneens over onderhandeld en overlegd. Zoals men het ook over doelstellingen eens wordt, wordt men het ook eens over de vormgeving van de instrumenten. De keuze van de instrumenten moet worden gezien als de resultante van bestuurlijke processen.

Mevrouw *Leemhuis* bedankt tenslotte de heer Sol als dagvoorzitter en de inleiders voor de inbreng. Zij herinnert er aan dat op 12 maart jl. de beide adviesraden zijn geïnstalleerd. Bij die gelegenheid heeft zij een inleiding gehouden onder de titel “herijken van de beginselen van de democratische rechtsstaat is een belangrijke taak van de nieuwe adviesraad”. Die titel is zeer goed van toepassing op deze studiemiddag. Er is destijds bij die gelegenheid tevens gezegd dat een achtttiental enthousiaste mensen klaar stond zich te bezinnen op de vragen die het functioneren van het openbaar bestuur en de financiële verhoudingen raken. Zij zullen niet op alle vragen het ultieme antwoord kunnen formuleren, hoe deskundig zij met elkaar ook zijn. Ongetwijfeld zullen zij wel in staat zijn de discussie verder te helpen en met hun creatieve denkkraft aanzetten te geven voor de toekomst. De Raden hebben daarbij ook de vrijheid gekregen om af en toe ook mensen van buitenaf te rekruteren om te helpen de creatieve denkkraft te concretiseren en in resultaten om te zetten. In dat verband past een bijzonder woord van dank aan de heren Kerckhaert, Postma en Ten Heuvelhof, die een goede aanzet voor de discussie van vanmiddag hebben gegeven.

## Bijlage

### Deelnemers studiemiddag

Berg, Mw. A. van den, Daniëls, Drs. D. Entzinger, Prof.dr. H.B. Es, Mw. drs. A. van Heijden, Prof.mr. P.F. van der	Burgemeester Bergen op Zoom, lid Rfv Adviesmedewerker Rfv Hoogleraar Universiteit Utrecht, lid Rob Freelance journalist, lid Rob Hoogleraar Universiteit van Amsterdam, lid Rob
Gillis-Burleson, Mw. mr. W.L. Graaff-Nauta, Mw. D.Y.W. de	Directie Legato Opleidingen, lid Rob Voorzitter Kapittel Civiele Orden, oud-staatssecretaris BiZa, lid Rfv Secretaris Rob
Haeften, Drs. M.P.H. van Halbersma, Drs. H.S. Helden, Prof.dr. G.J. van	Adviesmedewerker Rob Hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen, vice-voorzitter Rfv
Heuvelhof, Prof.mr.dr. E.F. ten	Hoogleraar Beleidskunde Technische Universiteit Delft
Kerckhaert, Drs. F.A.M. Leemhuis-Stout, Mw. ir. J.M.	Directeur Welzijn VNG Voorzitter Rob en Rfv Commissaris der Koningin Zuid-Holland
Mensen, Drs. J.H. Montfrans-Hartman, Mw. G.W. van Nijendaal, Mr. G.A. van Passchier, Drs. N.P. Pen-Soetermeer, Mw. drs. M.H.B. Postma, Drs. J.K.T. Schrijver, Mr.drs. J.F. Sol, Prof.dr. H.G.	Adviesmedewerker Rob BCG Interim-management BV, lid Rob Adviesmedewerker Rfv Adviesmedewerker Rfv Beleidsmedewerker VROM/RPD Secretaris-generaal ministerie van Financiën Ministerie BiZa, Coördinatie bestuursbeleid Hoogleraar Technische Universiteit Delft, vice-voorzitter Rob
Vermeulen, Ir. P.O.	Raad van Bestuur Bank Nederlandse Gemeenten, lid Rfv
Vijver, Prof.dr. C.D. van der	Directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid & Politie, lid Rob
Vixseboxse, Drs. P.	Adviesmedewerker Rfv