

# **Verscheidenheid in vervlechting. Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie**

oktober 1997

## **Inhoud**

### **Voorwoord**

#### **1. Inleiding**

- 1.1 Vraagstelling en aanbevelingen
- 1.2 Achtergrond en inkadering
- 1.3 Opbouw van het advies

#### **2. Modernisering van het bestuursinstrumentarium**

- 2.1 Differentiatie
- 2.2 Meerzijdig
- 2.3 Materieel
- 2.4 Indirect
- 2.5 Relativering onderscheid

#### **3. De onderhandelende overheid**

- 3.1 Draagvlak en procesmanagement
- 3.2 Participatie en decentralisatie
- 3.3 Spelregels bij decentralisatie
- 3.4 Resultaat en inhoud

#### **4. De organisatie van het openbaar bestuur**

- 4.1 Bevoegdheden
- 4.2 Het (ver)delen van bevoegdheden
- 4.3 Instituties en processen
- 4.4 Instituties en duurzaamheid

#### **5. Normatieve dilemma's**

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Instrumentele normen en procesnormen
- 5.3 Procesnormen en institutionele normen
- 5.4 Instrumentele en institutionele normen

#### **6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

## InhoudVoorwoord

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, de werkwijze en de 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. Daar waar het gaat om het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie vormen bestuurlijke en financiële verhoudingen immers twee zijden van dezelfde medaille.

De betrokkenheid van de Raad voor de financiële verhoudingen heeft onder meer gestalte gekregen in een studiemiddag, die is georganiseerd ten behoeve van zowel de Raad voor het openbaar bestuur, als de Raad voor de financiële verhoudingen. De waarde van de studiemiddag was, behalve in de betrokkenheid van de Rfv, eveneens gelegen in de verkenning van de problematiek en de structurering van de diverse visies en gedachten. Drie inleiders, te weten drs. F.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 daarbij door de Raad uitgenodigd om hun visie op de problematiek uiteen te zetten. De uitkomsten van de studiemiddag, waarvan het verslag afzonderlijk is aan te vragen, hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van het voorliggend advies.

[Inhoud](#)1.

**Inleiding**

**1.1**

**Vraagstelling en aanbevelingen**

In zijn brief van 15 april 1997 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over aspecten van modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie. Uitgangspunt is een onderscheid tussen het traditionele en moderne bestuursinstrumentarium.

Uitgaande van de klassieke hiërarchische bestuursbenadering en de moderne, meer horizontale bestuursbenadering wordt de Raad in de eerste plaats gevraagd wanneer het ene en wanneer het andere type bestuurs-benadering het meest geëigend is, en welke moderne instrumenten in het bijzonder aanbeveling verdienen. Deze vraagstelling suggereert dat het beschikbare instrumentarium de overheid voor dilemma's plaatst daar waar het gaat om de keuze van (verschillende typen van) bestuursinstrumenten.

De tweede vraag die wordt gesteld is wat het gevolg is van een keuze ten aanzien van een bepaald type bestuursinstrumentarium voor de organisatie en de cultuur van het openbaar bestuur. Het antwoord op deze vraag ligt in de visie van de Raad in het verlengde van de eerste vraag. Het vraagstuk van het bestuursinstrumentarium staat in nauw verband met aspecten van de bestuurlijke cultuur, de bestuurlijke processen en de bestuurlijke structuren en organisaties.

Samengevat is de Raad in reactie op de eerste vraag van oordeel dat in de praktijk sprake is van een vermenging van soorten bestuursinstrumenten en bestuursstijlen. Een scherp onderscheid tussen klassiek en modern bestuurs-instrumentarium is daardoor nauwelijks zinvol. Eenzelfde instrument kan bovendien zowel traditionele als moderne kenmerken in zich bergen. Overwegingen met betrekking tot effectiviteit en doelmatigheid bepalen in grote mate de keuze voor een bepaald instrumentarium. Voor de burger zijn dat ook de criteria waaraan hij of zij de prestaties van de overheid toetst.

In de visie van de Raad wordt de effectiviteit en doelmatigheid niet alleen bepaald door de keuze tussen verschillende (soorten) bestuursinstrumenten. Ook de context van het instrumentarium speelt een rol. De tweede vraag van de minister is in dat opzicht relevant.

In de eerste plaats benadrukt de Raad het belang van processen van overleg en onderhandelingen. Het tijdig voeren van overleg met relevante betrokkenen is niet alleen van belang voor het scheppen van een voldoende draagvlak. Doordat partijen zich gebonden achten aan een gekozen oplossing(srichting), kan tevens een juridisering van het bestuurlijk proces door bezwaar- en beroepschriften worden voorkomen.

Daar waar het met name gaat om het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie zijn de onderhandelingen tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappelijke organisaties van belang. Een wijziging van de institutionele inbedding van het bestuursinstrumentarium vereist voldoende draagvlak. Dit geldt zowel voor de voorbereiding, als voor de uitvoering.

In de tweede plaats is het eveneens van belang dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ook na (financiële) decentralisatie, op een juiste wijze tussen overheden worden gedeeld. De complexiteit van de samenleving brengt met zich dat een strikte scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies en gemeenten steeds moeilijker is te maken. Vooral voor de burger is een overheid met een eenduidig profiel van groot belang. Een en ander vereist een integrale benadering van bestuurlijke vraagstukken. Ook binnen de organisaties van de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten dient het overheidsoptreden goed afgestemd te zijn. Niet het verdelen, maar het delen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden dient voorop te staan.

De strikte toezichtsverhoudingen zijn verborgen door vormen van samenwerking. Die kunnen echter per saldo niet de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden terzijde schuiven. Zodra de gemaakte afspraken niet (tijdig) worden nagekomen, kan alsnog van de formele bevoegdheden gebruik worden gemaakt om het gewenste resultaat te bereiken. Draagvlak en daadkracht behoren elkaar niet uit te sluiten.

De Raad constateert echter dat met name bij de voorbereiding van bepaalde decentralisatieprojecten sprake is geweest van een onvoldoende betrokkenheid van relevante partijen. In de praktijk leidt dat er regelmatig toe dat teruggekomen moet worden op reeds gemaakte afspraken. Dit is in de visie van de Raad niet zozeer een recentralisatie-probleem, maar vooral een probleem van onvoldoende samenwerking en afstemming. Een betere samenwerking is vooral vereist om inzicht te verkrijgen in de gevolgen van wet- en regelgeving.

Niet alleen is er in dat opzicht behoefte aan een herijking van de bestuurlijke verhoudingen. Ook binnen de financiële verhoudingen is volgens de Raad een evenwichtiger deling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden gewenst. Een herijking, die op het gebied van de specifieke uitkeringsregelingen al heeft plaatsgevonden (door o.a. verbreding van doeluitkeringen), is ook wenselijk op andere terreinen van de financiële verhoudingen. De Raad doelt daarbij op de lokale belastingen en heffingen en de toedeling van de algemene uitkering aan decentrale overheden.

In dat laatste geval ziet de Raad op termijn aanleiding te komen tot een meer gelaagde financiële verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten. In het eerste geval is vanwege de vervlechting van verantwoordelijkheden tussen overheden niet alleen een nadrukkelijker bewustzijn vereist van de gevolgen van rijksbeleid voor de lokale lasten; ook dienen lokale overheden de consequenties te overzien van maatregelen met betrekking tot de lokale lasten, daar waar dit de verantwoordelijkheden van het Rijk raakt. De vervlechting brengt de noodzaak van afstemming en overleg met zich. Een gezamenlijke benadering is des te meer op zijn plaats vanwege de aan de gemeenten toegezegde compensatie via het Gemeentefonds ten behoeve van een verlaging van de lokale lastendruk. Zonder nadere voorzieningen over de ontwikkeling van het totaal van de lokale lasten is het mogelijk dat het effect voor de burger per saldo nihil is. Gezamenlijk overleg tussen de betrokken overheden verdient dan de voorkeur boven eenzijdig opgelegde wettelijke maatregelen.

## **1.2**

### **Achtergrond en inkadering**

#### *Maatschappelijke complexiteit*

De hedendaagse samenleving kenmerkt zich door een grote mate van complexiteit. Zonder uitputtend te willen zijn noemt de Raad een aantal processen en ontwikkelingen waarop die complexiteit is terug te voeren. Het gaat daarbij om ontwikkelingen als economische specialisatie, de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie, de toegenomen mobiliteit, de globalisering ofwel mondialisering, de ontzuiling en de daarmee verband houdende individualisering van de samenleving.

De essentie van de gegroeide maatschappelijke complexiteit is gelegen in pluriformiteit en vervlechting.

In de eerste plaats hebben ontwikkelingen als economische specialisatie, ontzuiling, individualisering en globalisering geleid tot een grotere diversiteit en verscheidenheid binnen de samenleving, waardoor doorsnee-burgers en modale omstandigheden zeldzamer fenomenen zijn geworden. Die toegenomen pluriformiteit van de samenleving confronteert het openbaar bestuur met vraagstukken van maatwerk en differentiatie. De dynamiek van de samenleving vereist daarbij een organisatie van het openbaar bestuur die een voldoende mate van flexibiliteit in zich bergt.

In de tweede plaats hebben de bovengenoemde ontwikkelingen geleid tot de situatie dat overheden, organisaties en individuen binnen de samenleving sterk van elkaar afhankelijk zijn. Zij zijn direct of indirect met elkaar verbonden via financiële, economische, juridische, bestuurlijke, politieke of andere banden. De afhankelijkheidsrelaties zijn niet alleen eenzijdig, maar juist ook wederkerig. De maatschappelijke complexiteit kenmerkt zich door de vervlechting van maatschappelijke structuren. Het gevolg daarvan is ook dat de dynamiek binnen de samenleving is toegenomen. Een enkele gebeurtenis ergens binnen de samenleving kan leiden tot een kettingreactie van ontwikkelingen en gebeurtenissen, voor een deel met een onvoorspelbaar karakter.

#### *Gevolgen voor het openbaar bestuur*

Het openbaar bestuur heeft zich als geen ander geconfronteerd gezien met de verschijnselen van pluriformiteit en vervlechting.

De pluriformiteit binnen de samenleving brengt met zich dat de overheid rekening dient te houden met bijzonder veel verschillen. Het overheidshandelen behoort maatwerk en differentiatie te bieden. Verder is de overheid voor de uitvoering van het beleid meer en meer afhankelijk geworden van mede-overheden, maatschappelijke organisaties en burgers. Daar waar het bijvoorbeeld gaat om het asielbeleid is er regelmatig sprake van bestuurlijke ongehoorzaamheid. Sommige gemeenten weigeren, veelal om humanitaire redenen, uitgeprocedeerde asielzoekers uit hun woningen te zetten. Omgekeerd komt het voor dat gemeenten nauwelijks bereid zijn mee te werken aan de totstandkoming van asielzoekerscentra.

Bij grote infrastructurele projecten als de Betuwelijn, de Hogesnelheidslijn, de uitbreiding van Schiphol en in geval van de discussie over een tweede nationale luchthaven, bieden niet alleen burgers en belangenorganisaties tegenspel. Ook lagere overheden proberen de negatieve

gevolgen van dergelijke investeringen in de infrastructuur te vermijden of daarvoor compensatie te verkrijgen.

Overheid, maatschappelijke organisaties en burgers zijn genoodzaakt meer op voet van gelijkheid met elkaar om te gaan. In plaats van louter reguleren is de overheid meer moeten gaan onderhandelen. De maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen zijn daarmee meer horizontaal geworden.

In de praktische uitwerking heeft de afhankelijkheid van overheden van elkaar ertoe geleid dat binnen het openbaar bestuur allerlei samenwerkingsvormen zijn ontstaan, zowel verticaal, d.w.z. samenwerking tussen overheden van verschillende bestuurslagen, als horizontaal, d.w.z. samenwerking tussen (onderdelen van) overheden binnen een bestuurslaag. Het traditionele onderscheid tussen lagere en hogere overheden is vervangen door de gedachte van mede-overheden.

De vervlechting en de verbondenheid van overheden met elkaar is verder versterkt door de ontwikkeling van de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT). De mogelijkheden om informatie te genereren, te verwerken en te analyseren zijn sterk toegenomen. De transparantie van overheidsorganisaties is vergroot doordat de mogelijkheden om over elkaars informatie te beschikken zijn verbeterd en door het koppelen van informatie. Daardoor ontstaan mogelijkheden tot monitoring op verschillende bestuurlijke niveaus van ontwikkelingen en processen die zich zowel binnen als buiten de overheidsorganisaties afspelen. Overheden weten steeds meer van elkaar en van hun omgeving en zijn op die wijze in staat diep door te dringen in elkaars organisaties. De verbindingen tussen overheidsorganisaties worden versterkt, hetgeen zelfs zo ver kan gaan dat grenzen van organisaties diffuus en fluïde worden of een tijdelijk karakter aannemen.<sup>1</sup> De scheidingen tussen beleidsterreinen en bestuurslagen zijn aan het vervagen; er treedt een vervlechting op als gevolg van het gebruik van de moderne informatie- en communicatietechnologie.

Niet alleen is de vervlechting binnen het openbaar bestuur toegenomen; ook zijn de verbindingen tussen de publieke en de private sector hechter en tevens meer diffuus geworden. Allerlei vormen van publiek-private samenwerking zijn ontstaan en tevens is de overheid vaker als marktpartij gaan optreden. Organisaties en instituties die traditioneel deel uitmaakten van de publieke sector worden onderworpen aan de tucht van de vrije markt. Enerzijds is er sprake van volledige privatisering; anderzijds ontstaan organisaties die zich bevinden tussen het publiek domein en de private sector; organisaties met een hybride karakter. Het onderscheid tussen publiek en privaat is daarmee vervaagd. Structuren en processen binnen het openbaar bestuur hebben als gevolg van deze ontwikkelingen ingrijpende wijzigingen ondergaan.

De consequenties van de pluriformiteit en vervlechting beperken zich in de visie van de Raad niet alleen tot de structuren en processen binnen het openbaar bestuur, maar raken eveneens aan de werking van het bestuursinstrumentarium. In formeel-juridische zin betreft dit met name wet- en regelgeving, plannen, besluiten, beschikkingen, convenanten en dergelijke. De werking van het bestuursinstrumentarium kan niet los worden gezien van de structuren en

---

<sup>1</sup> Zie ook: P.H.A. Frissen, *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven 1996, blz. 68.

processen binnen het openbaar bestuur. De verschillende elementen staan in nauw verband met elkaar en kunnen elkaar versterken of afzwakken.

In dit advies belicht de Raad de diverse aspecten die verbonden zijn aan het vraagstuk met betrekking tot de werking van het (modern) bestuursinstrumentarium. Omdat de werking en de gebruiksmogelijkheden van een bepaald bestuursinstrumentarium verband houden met de procesmatige en institutionele aspecten, gaat de Raad ook in op deze context van het bestuursinstrumentarium. Ten aanzien van die instrumentele, procesmatige en institutionele aspecten doen zich echter enkele dilemma's van normatieve aard voor. Deze dilemma's spelen een nadrukkelijke rol daar waar het gaat om een modernisering van het bestuursinstrumentarium. Modernisering van het bestuursinstrumentarium kan niet plaatsvinden zonder voorbij te gaan aan het normatieve vraagstuk.

Hoe de samenleving zich exact op middellange en lange termijn zal gaan ontwikkelen is moeilijk voorspelbaar. De Raad acht het wel aannemelijk dat de complexiteit en pluriformiteit van de maatschappij in de toekomst verder zullen toenemen. Het openbaar bestuur dient hiermee terdege rekening te houden. De problematiek van overheidssturing beperkt zich daarom niet alleen tot de actualiteit van de dag. Het openbaar bestuur bevindt zich momenteel in een overgangsfase. De overheid dient structuren, processen en instrumenten te ontwikkelen waarmee op duurzame wijze kan worden ingespeeld op de toekomstige vervlechting en pluriformiteit in de samenleving.

Het vraagstuk van het bestuursinstrumentarium is in dat licht bezien van belang in de verhouding tussen overheid en samenleving. Enerzijds is de wijze waarop de organisatie, de structuren en de processen binnen het openbaar bestuur zijn vormgegeven medebepalend voor de door de burgers waarneembare prestaties van de overheid. Anderzijds bepaalt de verhouding tussen overheid en samenleving tevens de inrichting en de organisatie van het openbaar bestuur.

### **1.3**

#### **Opbouw van het advies**

Hoofdstuk 2 behandelt de operationele en instrumentele aspecten ten aanzien van het bestuursinstrumentarium. Het onderscheid tussen klassiek en modern bestuursinstrumentarium komt in dat verband aan de orde. De Raad gaat in op de werking van het klassiek en het modern bestuurs-instrumentarium. Centraal staat de toepassing van het juiste bestuursinstrumentarium in de juiste situatie.

Hoofdstuk 3 betreft de procesmatige en interactieve aspecten met betrekking tot het bestuursinstrumentarium. Uitgangspunt is dat niet alleen relevant is of de juiste instrumenten in de juiste situatie zijn gehanteerd, maar dat tevens de inbedding van het bestuursinstrumentarium in de processen van overleg en onderhandelingen van belang is. De interactieve overheid en het onderhandelend bestuur staan centraal.

Hoofdstuk 4 betreft de gevolgen van de ontwikkelingen voor de instituties en de structuren binnen het openbaar bestuur. De werking van het bestuurs-instrumentarium kan worden beïnvloed door de organisatie en inrichting van het openbaar bestuur. Een adequate toepassing van bepaalde instrumenten kan de noodzaak van een wijziging van de inrichting en organisatie van het openbaar bestuur met zich brengen.

*Verscheidenheid in vervlechting.*

*Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie, oktober 1997*

Hoofdstuk 5 behandelt normatieve aspecten die een rol spelen. Aan ieder van de drie genoemde benaderingen zijn bepaalde normen verbonden. De Raad gaat in op de spanning tussen de instrumentele normen, procesnormen en institutionele normen.

Hoofdstuk 6 is een afsluitend hoofdstuk met de voornaamste bevindingen en aanbevelingen.



## Inhoud2.

### **Modernisering van het bestuursinstrumentarium**

Teneinde recht te kunnen doen aan de vervlechting en pluriformiteit binnen de samenleving heeft het bestuursinstrumentarium van de overheid ook veranderingen moeten ondergaan. Er kan een voortschrijdende rationalisering en differentiatie worden gesignaleerd met het doel een betere beheersing te realiseren. “Die beheersing is dan zowel gericht op het politiek-bestuurlijk systeem als zodanig - een verdere perfectionering van de bureaucratische bewerktuiging van de politiek - als op het geheel van maatschappelijke domeinen: perfectionering van het sturings-instrumentarium om gewenste ontwikkelingen te kunnen bewerkstelligen en te stimuleren”.<sup>2</sup>

Dit vernieuwde, moderne instrumentarium kenmerkt zich met name door begrippen als differentiatie, meerzijdig, materieel en indirect.

#### **2.1**

##### **Differentiatie**

Om recht te kunnen doen aan gevallen die naar plaats, tijd en omstandigheid verschillen is een bestuursinstrumentarium vereist dat mogelijkheden tot differentiatie biedt. Immers, indien een identiek sturingssignaal uitgaat naar een doelgroep die onderling sterk verschilt, levert dit juist verschillende reacties op. “Wil je een gelijke reactie krijgen van leden van een pluriforme doelgroep dan is differentiatie in stuursignalen geboden”.<sup>3</sup> Dit impliceert ook het scheppen van ruimte voor experimenten en in het uiterste geval het “laten bloeien van duizend bloemen”.

In de praktijk wordt differentiatie door middel van diverse instrumenten gerealiseerd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kaderregelingen, specifieke uitkeringen, een lex specialis en gedoogbeleid.

Gegeven de dynamiek en pluriformiteit van de maatschappij is gedetailleerde wet- en regelgeving vanwege het rigide karakter daarvan niet op zijn plaats. De differentiatie van het bestuursinstrumentarium komt daarmee tegemoet aan de bezwaren die verbonden zijn aan de uniformiteit en rigiditeit van klassieke sturingsinstrumenten. De uniformiteit duidt erop dat gebruik wordt gemaakt van algemeen werkende instrumenten. Deze instrumenten worden in beginsel onder alle omstandigheden op eenzelfde wijze toegepast met betrekking tot alle individuen, groepen, organisaties en/of territoria. Het voordeel van dergelijke uniforme en generieke instrumenten is dat het recht doet aan het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Het bezwaar daarvan is echter dat deze instrumenten onvoldoende zijn toegesneden op de maatschappelijke pluriformiteit: het gebruik van objectieve en algemene regels doet onvoldoende recht aan gevallen die naar plaats, tijd en omstandigheid verschillen. Het algemeen werkend instrument van wet- en regelgeving schiet in veel gevallen tekort om in een pluriforme samenleving in de behoefte aan differentiatie te voorzien.

---

<sup>2</sup> P.H.A. Frissen, *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven, 1996, blz. 7.

<sup>3</sup> E.F. ten Heuvelhof, *Sturing en besluitvorming in een pluriforme context*, Inleiding ter gelegenheid van een studiemiddag van de Raad voor het openbaar bestuur d.d. 4 september 1997.

## 2.2

### Meerzijdig

De meerzijdigheid van het moderne bestuursinstrumentarium refereert aan de horizontale verhoudingen en de wederzijdse afhankelijkheden binnen de samenleving.

Meerzijdigheid duidt op overleg en onderhandelingen met erkenning van wederzijdse verantwoordelijkheden en wederzijdse afhankelijkheden. Het toenemend gebruik van convenanten, van publiek-private en van publiek-publieke samenwerking geeft aan dat een meerzijdig bestuurs-instrumentarium een belangrijker plaats ten opzichte van het traditionele eenzijdig bestuursinstrumentarium is gaan innemen. Ook in de sfeer van het bestuurlijk en financieel toezicht zijn hiërarchische verhoudingen aan het afkalven ten gunste van meer gelijkwaardige verhoudingen. In het kader van bijvoorbeeld het single audit-beleid, het beleid gericht op enkelvoudige verantwoordingsverplichtingen, is er reeds naar gestreefd overbodige accountantscontroles achterwege te laten. Het toezicht vindt vaker plaats in de vorm van begeleiding en facilitering. Kengetallen en prestatie-indicatoren worden zelden nog eenzijdig vastgesteld, maar komen in onderling overleg tussen bestuurslagen tot stand.

Het voordeel van de meerzijdigheid is vooral gelegen in het verbeterde draagvlak voor het overheidsoptreden dat op deze wijze kan worden verkregen. De meerzijdigheid van het instrumentarium komt tegemoet aan de bezwaren die zijn verbonden aan het eenzijdige karakter van het traditionele bestuursinstrumentarium. Daarbij is het uitgangspunt dat de (centrale) overheid binnen de samenleving een hiërarchisch bovengeschiede positie inneemt en regels oplegt aan lagere overheden en aan de samenleving. Het is inherent aan het klassieke hiërarchiemodel van eenzijdige (be)sturing dat het onvoldoende recht doet aan de vervlechting en horizontalisering van de maatschappelijke verhoudingen. Eenzijdige sturing door middel van geboden en verboden werkt wel degelijk in een doorzichtige en hiërarchisch gestructureerde samenleving, maar schiet tekort zodra dergelijke structuren afbrokkelen en er meer horizontale afhankelijkheidsrelaties binnen de samenleving ontstaan. Daar waar gepoogd wordt op eenzijdige wijze te sturen, kunnen vanuit de samenleving op creatieve wijze allerlei ontsnappingsmechanismen worden ontwikkeld. Het doel daarvan kan tweemaal zijn. Het kan gaan om, hetzij ongewenste gedragingen tegen de regels in toch te verrichten, hetzij handelingen te verrichten die volgens de letter van de regel verboden zijn maar wel in overeenstemming zijn met de geest van de regeling.

Het is inherent aan het eenzijdig uitvaardigen van regels dat deze eerder worden overtreden of ontweken dan meerzijdig gemaakte afspraken. De gebruikelijke reactie op dat gedrag is dat de overheid de regels gaat aanpassen. Het gevolg is het aanvullen en detailleren van normen en een aanscherping van controle en toezicht. Meer weten is beter sturen is daarbij het uitgangspunt van de bureaucratie. Dit vormt vervolgens weer aanleiding voor de ontwikkeling van nieuwe ontsnappingsmechanismen, waardoor het proces zich gaat herhalen. Op deze wijze is voortdurend sprake van een ogenschijnlijk tekort aan handhaving en van een accumulatie van beleid.<sup>4</sup>

Jarenlang hebben gemeenten bijstandsuitkeringen verstrekt die na controle door het Rijk achteraf onrechtmatig bleken. De belangstelling voor toezichtsverhoudingen is daardoor sterk toegenomen. De gemeenten voelen zich echter door 'Den Haag' op de vingers gekeken en kort gehouden, terwijl het Rijk de gemeenten verwijt dat ze hun zaken niet op orde hebben.

---

<sup>4</sup> R.J. in't Veld, *Spelen met vuur; over hybride organisaties*, Den Haag, 1995, blz. 12.

Aanscherping van regelgeving tussen overheden heeft voor de burgers merkbare consequenties.

Taken en bevoegdheden worden aan decentrale overheden overgedragen, maar dit gaat gepaard met een grote behoefte van de centrale overheid aan het stellen van randvoorwaarden en aan informatie. Aanvankelijk toegestane beleidsvrijheid wordt in bepaalde gevallen ingeperkt (Wet Voorzieningen Gehandicapten, Wet Sociale Werkvoorziening).

Decentralisatie lijkt daarmee een paradox in zich te bergen en er klinkt een roep om echte decentralisatie en tegen recentralisatie.

Overigens vereist de handhaving van wet- en regelgeving de inzet van een adequaat controle- en toezichtsapparaat. Een dergelijk apparaat bergt het risico in zich van bureaucrativering en verstarring. Bovendien levert het voor de overheid een bewijslast op. In sommige gevallen zal het betrekkelijk eenvoudig zijn om het vereiste bewijs te leveren, maar dit ligt anders indien het gaat om complexe situaties waarbij meerdere partijen zijn betrokken. In dergelijke gevallen kan het uitermate moeilijk zijn aansprakelijkheden vast te stellen en het bewijs sluitend te krijgen.

Een ander risico van het eenzijdig uitvaardigen van regels is dat creativiteit juist kan worden ondermijnd. Het meedenken en het meehelpen oplossingen aandragen door verschillende betrokkenen wordt niet gestimuleerd.

Eenzijdige wet- en regelgeving werkt in beide gevallen ondoelmatig, niet effectief en contraproductief.

## 2.3

### **Materieel**

De prestaties van de overheid worden vandaag de dag door de burger primair beoordeeld op basis van effectiviteit en doelmatigheid. Niet de wettelijke grondslag van het overheidsoptreden, de legaliteit, staat voorop, maar vooral de effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium. Immers, het optreden van de overheid mag dan wel wettelijk gelegitimeerd zijn, als de overheid ondoelmatig omgaat met de beschikbare bestuursmiddelen en de gestelde doelen worden niet gerealiseerd is de legitimiteit van de overheid evenzeer in het geding. De overheid wordt in de praktijk in toenemende mate afgerekend op resultaat. Sturing op *output* en *outcome* heeft een belangrijker plaats verworven ten koste van sturing op *input*. Het systeem waarbij de financiële vergoeding groter wordt naarmate de problemen groter zijn, werkt contraproductiviteit en verspilling in de hand.<sup>5</sup>

In bepaalde gevallen is de wettelijke grondslag van het overheidsoptreden geheel naar de achtergrond verdwenen: het bestuursinstrumentarium kan als informeel worden getypeerd. Deze instrumenten kunnen zowel in plaats van, als in aanvulling op de formeel-juridische instrumenten worden gebruikt. In de bestuurskundige literatuur wordt het informeel bestuursinstrumentarium vaak aangeduid als modern. De Raad erkent dat de laatste decennia

---

<sup>5</sup> "They focus on inputs, not outcomes. They fund schools based on how many children enroll; welfare based on how many people are eligible; police departments based on police estimates of manpower needed to fight crime. (...) In fact, schools, welfare departments and police departments typically get more money when they fail: when children act poorly, welfare rolls swell, or the crime rate rises", in: D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading Massachusetts, 1992, blz 139.

veel nieuwe informele bestuursinstrumenten zijn ontwikkeld. Het informeel bestuursinstrumentarium als zodanig acht de Raad echter niet nieuw. Het gebruikmaken van allerlei informele methoden om te sturen is, zo meent de Raad, van alle tijden. Met de ontwikkeling van de bestuurskunde, vooral de laatste decennia, is het informeel bestuursinstrumentarium duidelijker in de belangstelling komen te staan. Dit neemt niet weg dat het openbaar bestuur zich reeds sinds jaar en dag heeft bediend van informele sturingsinstrumenten. De laatste decennia gebeurt dit echter met meer nadruk en beleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan publiekscampagnes om bewustwording en gedragsveranderingen te bewerkstelligen.

Het voordeel van dergelijk informele instrumenten is de grotere mate van flexibiliteit en dynamiek die tot stand kan worden gebracht. De instrumenten kunnen worden toegepast zonder dat er allerlei wettelijke procedures moeten worden doorlopen. Het additioneel sanctie-instrumentarium heeft in dat verband ook een ander gezicht gekregen. In plaats van repressieve bestuurlijke maatregelen als intrekking van vergunningen en dergelijke wordt meer van communicatieve instrumenten gebruik gemaakt (voorlichting, waarschuwingen, negatieve publiciteit) en wordt in bepaalde gevallen een leereffect door het verwerven van inzicht geaccepteerd. Het toezichtsinstrumentarium is tegen dezelfde achtergrond verrijkt met allerlei vormen van monitoring. Het houdt in dat de ontwikkelingen op het beleidsterrein worden gevolgd.

De bezwaren die zijn verbonden aan het formele karakter van de traditionele sturingsinstrumenten worden ondervangen door een benadering die meer op de inhoud is gericht en die openingen biedt voor het gebruik van informele sturing. Het formele karakter van klassieke sturingsinstrumenten als wetgeving bergt traagheid en inflexibiliteit in zich. De totstandkoming van wetten en regels is gebonden aan bepaalde procedures die tijdrovend kunnen zijn. Een veel gehoorde klacht in dat opzicht betreft de stroperigheid van procedures.

De samenleving kenmerkt zich bovendien door een grote mate van dynamiek en kan zich sneller ontwikkelen dan wet- en regelgeving. Veel maatschappelijke ontwikkelingen verlopen snel en er is sprake van een voortdurend veranderingsproces. Wet- en regelgeving vragen om een zekere mate van stabiliteit, hetgeen bij uitstek past bij de codificerende functie. De instrumentele functie van wet- en regelgeving brengt echter met zich dat onder bepaalde omstandigheden flexibiliteit is vereist. Het desondanks inzetten van formele instrumenten leidt tot de situatie dat het openbaar bestuur telkens voor voldongen feiten wordt gesteld en achter de feiten aan moet hollen. De flexibiliteit die het instrument van het convenant in zich bergt loopt in de praktijk gevaar door de neiging het convenant als een contract te beschouwen. Daarmee wordt echter de mogelijkheid verminderd om, zodra ontwikkelingen dit noodzakelijk maken, af te wijken van gemaakte afspraken. De toegevoegde waarde van een convenant is met name gelegen in de omstandigheid dat de daaraan verbonden inspanningsverplichting ruimte biedt voor flexibiliteit. Handhaving van al te formele en dus inflexibele instrumenten zal vaak, door de nood gedwongen, gebrekkig zijn, hetgeen aanleiding vormt voor aanpassing van de regels, beleidsaccumulatie en nieuwe controle- en handavingsproblemen, juridische procedures, etc.

Het formele karakter van het klassieke bestuursinstrumentarium betekent eveneens dat de overheid die gebruik maakt van dergelijke instrumenten, geconfronteerd kan worden met burgers, organisaties of mede-overheden die dezelfde wet- en regelgeving hanteren om hun posities en belangen te beschermen. Wet- en regelgeving bieden immers eveneens

bescherming tegen bepaalde vormen van overheidshandelingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via procedurevoorschriften (inspraak) en bezwaar- en beroepsprocedures.

De ontwikkeling van de rechtsbescherming in deze eeuw heeft geleid tot een juridisering van het openbaar bestuur door een sterke toename van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures. Wat echter voor de ene (groep) burger(s) een verbetering van de rechtsbescherming betekent, kan echter voor andere burgers of voor de overheid een beperking van flexibiliteit en daadkracht inhouden.

Tenslotte bergt het formele karakter van het klassiek bestuurs-instrumentarium het risico in zich van een sterke gerichtheid op de rechtmatigheid van het overheidsoptreden. De legitimatie van het overheidsoptreden wordt ontleend aan de wettelijke grondslag. Zolang de overheid volgens de regels bestuurt, zou er goed worden bestuurd. De prestaties van de overheid en de resultaten van het beleid, zijn in de klassieke opvatting van secundair belang. De burger beoordeelt de overheid echter vooral op de geleverde prestaties en de resultaten.

## **2.4**

### **Indirect**

De maatschappelijke complexiteit vormt een complicatie en een bedreiging voor de mogelijkheden om direct aan te sturen. In een complexe samenleving kennen burgers en (overheids)organisaties een bepaalde mate van geslotenheid en een eigen dynamiek. Het openbaar bestuur heeft hierop gereageerd met het ontwikkelen van allerlei vormen van indirecte sturing.

Twee vormen van indirecte sturing zijn te onderscheiden.<sup>6</sup>

In de eerste plaats kan het inhouden dat de sturende overheid de sturingssignalen richt tot derden in plaats van zich rechtstreeks te richten op de aan te sturen actor. Sturing van deze derden moet vervolgens invloed hebben op de eigenlijk aan te sturen actor. Door bijvoorbeeld beleidsexperimenten aan te gaan met enkele decentrale overheden is het mogelijk dat de resterende decentrale overheden zich gaan richten naar de gemeenten die die voortrekkersrol hebben vervuld.

In de tweede plaats vindt indirecte sturing plaats indien het niet gericht is op het te leveren product of de te bieden dienst, maar gericht is op het scheppen van voorwaarden voor te leveren producten of diensten. In de visie van de Raad kan hieronder ook sturing door middel van prikkels worden begrepen.

Sturing door prikkels wordt ingegeven door de erkenning van de geslotenheid en relatieve autonomie van maatschappelijke actoren. De overheid is niet bij machte rechtstreeks met voorschriften het gedrag te beïnvloeden. Wel is de overheid in staat een gewenst gedrag financieel aantrekkelijk te maken via incentives, subsidies en beloningen. Ongewenst gedrag kan de overheid onaantrekkelijk maken via heffingen en boetes. Wel houden de aan te sturen actoren de vrijheid hun eigen gedrag te bepalen.

Door gebruik te maken van indirecte sturingsinstrumenten worden de beperkingen van de traditionele, directe sturingsinstrumenten ondervangen.

---

<sup>6</sup> J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen 1991, blz. 60-61.

Met het directe karakter van de klassieke sturingsinstrumenten wordt bedoeld dat het instrument is gericht op de specifieke doelgroep, op een bepaalde bestuurslaag of territorium en/of op een gewenste of ongewenste handeling/output. Directe sturingssignalen van de overheid dringen echter niet altijd of slechts in beperkte mate door tot individuen of organisaties.

Dat wordt veroorzaakt doordat deze niet alleen afhankelijk zijn van de overheid. Burgers en organisaties zijn eveneens afhankelijk van andere burgers en organisaties en laten zich niet alleen maar door de overheid leiden. Hun belangen houden verband met de vele anderen met wie zij in relatie staan en zij laten zich mede daardoor leiden. Vanuit het perspectief van de sturende overheid wordt dit echter gepercipieerd als geslotenheid. Zij kunnen het zich permitteren bepaalde sturingssignalen te negeren als hun primaire belangen verband houden met andere actoren.

## **2.5**

### **Relativering onderscheid**

De Raad constateert dat het bestuursinstrumentarium van de overheid in de praktijk een zeer gevarieerd en divers karakter heeft aangenomen. De vraag welk instrument of welke combinatie van instrumenten in welke situatie moet worden gebruikt, laat zich niet in algemene termen beantwoorden: afhankelijk van de situatie kan de overheid kiezen uit traditionele sturingsinstrumenten, moderne sturingsinstrumenten of een combinatie van beide. De dynamiek van de samenleving vereist flexibiliteit van de zijde van het openbaar bestuur. Opvattingen over het gebruik van bepaalde instrumenten worden voor een deel ingegeven door overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Het operationele en instrumentele vraagstuk ten aanzien van het bestuursinstrumentarium refereert primair aan dergelijke normen.

De suggestie in de adviesaanvraag dat de beide bestuursbenaderingen en beide typen instrumenten niet gemakkelijk gelijktijdig naast elkaar toegepast kunnen worden, wordt door de Raad dan ook niet onderschreven. De Raad meent dat het bijvoorbeeld zeer wel mogelijk is een informeel instrument als voorlichting te hanteren naast formele wet- en regelgeving. Traditionele en moderne bestuursinstrumenten kunnen elkaar zeer wel aanvullen, zowel gelijktijdig als volgtijdelijk. Het kan zeer effectief zijn op een bepaald moment beide typen sturing te hanteren, bijvoorbeeld tijdens een overleg dreigen met sancties. Ook kan een bepaald type instrument na enige tijd zijn werking verliezen. Het kan in het openbaar bestuur effectief zijn hiërarchische sturing te vervangen door overleg (en omgekeerd). Het fixeren van ontwikkelingen en toegepaste instrumenten acht de Raad, vanwege de noodzaak van flexibiliteit, weinig zinvol.

De Raad wijst er bovendien op dat een bepaald instrument zowel klassieke als moderne eigenschappen in zich kan bergen. Er is reeds op gewezen dat een traditioneel instrument als wetgeving in een modern jasje kan worden gestoken, bijvoorbeeld als kaderwet, waarin procesnormen worden vastgelegd. Ook wordt overleg en communicatie in allerlei wetten nadrukkelijk geregeld. Verder kan een meerzijdig instrument als een convenant worden opgedrongen, waardoor het juist kenmerken van eenzijdigheid in zich draagt. Daar waar het gaat om het instrument van de specifieke uitkering merkt de Raad op dat deze zich bij uitstek leent voor een gedifferentieerde aanpak in termen van gebiedsgericht beleid of doelgroepenbeleid. De vormgeving is daarentegen vaak zeer eenzijdig. De Raad doelt daarbij

op de controle- en verantwoordingsvoorschriften en de voorgeschreven accountantsverklaringen die vaak verbonden zijn aan de specifieke uitkering. De Raad signaleert een verbetering door de ontwikkeling van outputsturing en brede doeluitkeringen. In het geval van outputsturing worden met decentrale overheden afspraken gemaakt over beleidsprestaties en beleidsresultaten. De wijze waarop de resultaten worden behaald wordt overgelaten aan het lokaal bestuur.

Daarbij is de bundeling van specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen een positieve ontwikkeling, aangezien op die manier de marges voor lokaal beleid worden verbreed. Daarmee is de overheid in staat voorzieningen te treffen en producten te leveren die beter aansluiten op de wensen en behoeften van de plaatselijke bevolking. Er wordt voorkomen dat het Rijk het scheppen van voorzieningen stimuleert, die niet in een lokale behoefte voorzien. Decentrale besturen verdienen de ruimte om eigen prioriteiten te stellen.

Een belangrijk voordeel van het gedifferentieerde bestuursinstrumentarium is naar de mening van de Raad gelegen in de mogelijkheden die het biedt om leereffecten te genereren. Door financiële en bestuurlijke instrumenten gevarieerd naar tijd, plaats en/of omstandigheid in te zetten, kan inzicht worden verkregen in de werking en effectiviteit van bepaalde (combinaties van) instrumenten. Bij een combinatie van instrumenten kunnen nadelen worden beperkt en voordelen worden gemaximaliseerd.

Ondanks het rijke arsenaal aan sturingsinstrumenten blijven zich bij de sturing door de overheid echter knelpunten voordoen. Een veelgehoorde klacht is de stroperigheid van besluitvormingsprocedures. Veelal wordt dit toegeschreven aan een onvoldoende stuurvermogen van de sturende overheid of aan de hindermacht van anderen. Voorstellen van verbetering zijn dan tweeërlei.

In de eerste plaats wordt gepleit voor het toerusten van het openbaar bestuur met instrumenten om sneller knopen door te hakken. Het verantwoordelijke bestuur zou bovendien van meer en betere informatie moeten worden voorzien. Meer weten is in die gedachtegang beter besturen. Moderne informatietechnologie maakt het mogelijk ontwikkelingen permanent te blijven volgen (monitoring), maar leidt evenwel tot meer gedetailleerde voorschriften, in het bijzonder bij decentralisatieprojecten. Het probleem van beleidsaccumulatie blijft daarmee voortwoekeren.

In de tweede plaats wordt regelmatig gepleit voor een reductie van de hindermacht van tegenstanders door bijvoorbeeld het verminderen van de mogelijkheden tot inspraak, bezwaar en beroep.<sup>7</sup> De praktijk wijst echter uit dat het effect van dergelijk instrumentele ingrepen wordt overschat. Het vervallen van formele beïnvloedings-mogelijkheden leidt nog al eens tot een toename van informele beïnvloeding van beleid door betrokken partijen.

Knelpunten met betrekking tot de werking van het bestuursinstrumentarium lijken per saldo niet alleen te zijn gelegen op het instrumentele vlak. Het openbaar bestuur is voldoende creatief en flexibel in het kiezen van de juiste (combinatie van) instrumenten voor gegeven situaties. Moderne bestuurs-instrumenten hebben een toegevoegde waarde zowel als alternatief voor, als in aanvulling op traditionele instrumenten.

Daar waar het de knelpunten betreft bij de sturing door de overheid dient de aandacht niet alleen uit te gaan naar instrumentele en operationele factoren, maar eveneens naar

---

<sup>7</sup> Zie ook: R.J. in't Veld, *Spelen met vuur; over hybride organisaties*, 's-Gravenhage, 1995, blz. 23.

*Verscheidenheid in vervlechting.*

*Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie, oktober 1997*

achterliggende factoren. Deze zijn van procesmatige, institutionele en normatieve aard. Met name daar waar, in relatie tot het bestuursinstrumentarium, (financiële) decentralisatie in het geding is, verdienen dergelijke aspecten nadrukkelijke aandacht. Het welslagen van decentralisatie hangt nauw samen met de genoemde aspecten.

In de volgende drie hoofdstukken gaat de Raad daar nader op in.



### Inhoud3.

## **De onderhandelende overheid**

### **3.1**

#### **Draagvlak en procesmanagement**

De Raad is in paragraaf 1.2 al ingegaan op de veranderde positie van de overheid binnen de samenleving. Het eenzijdig opleggen van regels door de overheid wordt niet alleen nauwelijks meer als vanzelfsprekend geaccepteerd, maar doet ook onvoldoende recht aan de wederzijdse afhankelijkheden en vervlechting van belangen. De overheid is voor de uitvoering van het beleid in sterke mate afhankelijk geworden van de medewerking van andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers. Betrokkenen laten zich daarbij niet alleen leiden door regels van bovenaf, maar ook door andere drijfveren. Van wezenlijk belang is dat de overheid toch voldoende draagvlak voor beleidsvoornemens weet te genereren. De traditionele regelgevende overheid heeft zich om die redenen ontwikkeld tot een onderhandelende overheid. Bij de totstandkoming van beleid wordt overleg gevoerd met de betrokken partijen en belanghebbenden.

Het creëren van een voldoende draagvlak is een eerste belangrijke functie van het overleg en de onderhandelingen. Zonder een voldoende draagvlak zal de effectiviteit van een bepaald bestuursinstrumentarium tekortschieten. De Raad constateert dat partijen zich veelal meer gebonden achten aan afspraken die zijzelf zijn aangegaan, dan aan regels die van hogerhand zijn opgelegd.

Een tweede voordeel dat door de onderlinge contacten geboden wordt, is dat er informatie wordt uitgewisseld en partijen inzicht krijgen in de wederzijdse achtergronden, belangen en doelen. In geval van overheden die overleg met elkaar voeren kunnen zij van elkaar leren en beter inschatten welk bestuursinstrumentarium op welke manier en op welk moment het best kan worden toegepast.

De horizontale verhoudingen tussen overheid en samenleving en tussen overheden onderling zijn voor een deel geïnstitutionaliseerd in wet- en regelgeving. Het zorgvuldigheidsbeginsel, gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, vereist dat de overheid bij het nemen van een besluit rekening houdt met de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen. Hieruit kan voortvloeien dat belanghebbenden gehoord worden, waarbij het denkbaar is dat in bepaalde gevallen het horen het karakter aanneemt van onderhandelingen en overleg, met name daar waar belangentegenstellingen in het geding zijn. Een norm die eveneens refereert aan het onderhandelend bestuur, is de norm dat de voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. “Een dergelijke norm werkt in de hand dat het bestuur in overleg met belanghebbenden onderzoekt op welke wijze het te nemen besluit het minste nadeel berokkent.”<sup>8</sup>

Aldus stelt de Raad vast dat met betrekking tot het bestuursinstrumentarium niet alleen de kenmerken en eigenschappen daarvan van belang zijn in termen van klassiek of modern, maar dat tevens de inbedding van dat instrumentarium in de processen van overleg, onderhandelingen en communicatie een rol speelt. Het sturingsinstrument en de wijze waarop

---

<sup>8</sup> I.C. van der Vlies, *De partners van het onderhandelende bestuur*, in: H.D. Stout en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend bestuur*, Zwolle 1994.

dit zal worden gehanteerd is immers de uitkomst van het onderhandelings-proces. Een en ander vereist een deugdelijk procesmanagement. Daaronder verstaat de Raad een vorm van interactief besturen dat is gebaseerd op overleg met wederzijds vertrouwen, zodat op alle niveaus voldoende draagvlak en gebondenheid kan groeien.

Het gevolg van een onvoldoende aandacht voor de inbedding van het bestuursinstrumentarium in processen van onderhandelingen en communicatie is dat die communicatie- en interactieprocessen worden gekenmerkt door het ontbreken van wederzijds vertrouwen en tevens een grote mate van stroperigheid en besluiteloosheid. De Raad constateert echter dat zich in de praktijk op dit vlak knelpunten voordoen. Het ontbreken van voorwaarden voor samenwerking of de aanwezigheid van actoren met hindermacht wordt als een van de belangrijkste oorzaken gezien van het falen van besluitvormingsprocessen. In het bijzonder bij processen van (financiële) decentralisatie lijkt er sprake te zijn van wantrouwen van overlegpartners en tegenwerking van belanghebbenden. Centrale overheden en belangenorganisaties lijken te lijden onder het lantaarnpalen-syndroom, de vrees dat decentrale overheden lantaarnpalen verkiezen boven andere nuttige voorzieningen. Decentrale overheden hebben nogal eens de indruk dat zij door het Rijk als uitvoeringsloket worden gezien.

De oplossing is naar de overtuiging van de Raad niet gelegen in het opstellen van meer gedifferentieerde en gedetailleerde wetgeving. Eerder is er behoefte aan adequate organisatorische en bestuurlijke voorzieningen in de omgang tussen bestuurslagen. “Van belang is het scheppen van onderhandelingsmogelijkheden tussen organen op verschillende bestuurslagen en het ontwikkelen van andere, op bindende interactie gerichte bestuursvormen.”<sup>9</sup>

Tegen die achtergrond benadrukt de Raad het belang van een adequate inbedding van het bestuursinstrumentarium in processen van overleg en interactie. Dit is tevens van belang zodra het in het geval van (financiële) decentralisatie gaat om een nieuwe institutionele inbedding van het bestuursinstrumentarium. De aandacht voor een deugdelijk procesmanagement richt zich in dat verband op een drietal aspecten.<sup>10</sup> In de eerste plaats gaat het om de vraag of er sprake is van communicatie en interactie en, zo ja, wie wanneer daarbij wordt betrokken. De Raad noemt dit het vraagstuk van communicatie en participatie. In paragraaf 3.2 gaat de Raad hier nader op in.

In de tweede plaats gaat de aandacht uit naar de aard van de communicatie, het overleg en de onderhandelingen. Spelregels en (informele) normen spelen in de communicatie een belangrijke rol. Dit behandelt de Raad in paragraaf 3.3.

In de derde plaats betreft het de resultaten van de interactie, hetgeen in paragraaf 3.4 aan de orde komt.

---

<sup>9</sup> Zie ook: Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage 1987, blz. 183, 196.

<sup>10</sup> Zie tevens: H.A.P. van Aart e.a., *Grote-stedenbeleid 1995-1996; een tussentijdse evaluatie van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in het beleidsveld Jeugd en Veiligheid*, Enschede, 1997.

### **3.2**

#### **Participatie en decentralisatie**

Ten aanzien van de inbedding van het bestuursinstrumentarium in de communicatieprocessen signaleert de Raad een eerste knelpunt daar waar het gaat om de vraag of er sprake is van communicatie en interactie en, zo ja, wie wanneer daarbij wordt betrokken. De Raad benadrukt de noodzaak van communicatie op het juiste moment met de juiste betrokkenen. Een adequaat procesmanagement impliceert in dat verband het bestaan van zogeheten *entry-* en *exit-*regels, d.w.z. regels met betrekking tot de deelnemers aan het overleg, de voorwaarden waaronder actoren tot het overleg kunnen toetreden, alsmede de voorwaarden waaronder deelnemers het proces kunnen verlaten.

#### *Wie participeert?*

Bij de vraag welke partijen betrokken zijn bij de interactieprocessen speelt de ervaring uit de praktijk een rol dat de uitkomst van interactieprocessen wordt bepaald door degenen die eraan deelnemen en/of juist degenen die er niet aan deelnemen.

Het draagvlak voor een bepaald beleid schiet tekort indien belangrijke partijen niet betrokken worden bij de voorbereiding of uitvoering ervan. Omgekeerd is het mogelijk dat de aanwezigheid en betrokkenheid van bepaalde groepen of organisaties andere onmisbare groepen doet afzien van deelname.

Zowel ondervertegenwoordiging of afwezigheid, als oververtegenwoordiging of nadrukkelijke aanwezigheid van bepaalde groepen in de beleidsvorming kunnen het draagvlak voor beleid in het algemeen en decentralisatieprojecten in het bijzonder in ongunstige zin beïnvloeden. Decentralisatie is niet alleen een aangelegenheid van overheidslagen, maar vereist ook de betrokkenheid van het veld: de belangenorganisaties en eventuele andere betrokkenen. Hun medewerking en deskundigheid zijn voor het welslagen van een nieuwe institutionele inbedding van bestuursinstrumenten evenzeer van belang. Typerend voor veel decentralisatieprojecten uit het verleden is dat het Rijk een voorstel voor decentralisatie van bepaalde taken en bevoegdheden doet en tevens bepaalt welke overheidslaag die taak zou moeten oppakken. Met vertegenwoordigers van die ene overheidslaag wordt vervolgens verder onderhandeld. Vooral bij complexe taakvelden ligt het naar de mening van de Raad voor de hand vertegenwoordigers van alle overheidslagen bij het proces te betrekken. Gezamenlijk overleg verdient de voorkeur boven een geheel van bilaterale overlegvormen. Het feit dat recentelijk takendiscussies plaatsvinden tussen Rijk, IPO en VNG acht de Raad een stap in de goede richting.

Tegen de achtergrond van de betrokkenheid van de relevante partijen relateert de Raad de noodzaak tot het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen. In het voorgaande heeft de Raad erop gewezen dat specifieke uitkeringen tegemoet kunnen komen aan het streven naar differentiatie en maatwerk. Een andere waarde van specifieke uitkeringen is er, in de visie van de Raad, in gelegen dat er op die wijze een communicatiekanaal wordt geschapen tussen centrale en decentrale overheid. Langs de weg van onderhandelingen en overleg worden beleidsprestaties en financiële tegenprestaties op elkaar afgestemd. De waarde van de communicatie is gelegen in de sturing op output en resultaat. Doeluitkeringen vormen vanuit dat gezichtspunt een onderdeel van een contractuele relatie tussen de beleidsbepaler en de uitvoerder van het beleid. Bovendien levert het wederzijds uitwisselen van informatie tevens nuttige leereffecten op voor beide overheidspartijen. Wel waarschuwt de Raad dat een teveel aan dergelijke communicatiekanalen gefragmenteerde en onoverzichtelijke informatie biedt,

hetgeen ruis veroorzaakt in de communicatie. Een bundeling van informatiekkanalen levert een integraal beeld op van aanverwante beleidsvraagstukken. Uit oogpunt van een verbeterde communicatie tussen relevante partijen verdient de vorming van brede doeluitkeringen nadrukkelijk aanbeveling.

*Wanneer worden betrokkenen ingeschakeld?*

Belangrijk in de beleidsvoorbereiding is verder het moment waarop betrokkenen en belanghebbenden worden ingeschakeld. Ook bij processen van (financiële) decentralisatie speelt het moment waarop partijen worden gemobiliseerd een belangrijke rol. Ontijdige, d.w.z. te late of te vroege mobilisatie van betrokkenen kan de voorbereiding van de decentralisatie vertragen en zelfs blokkeren. Verder bestaat het risico dat belangenvertegenwoordigers in een later stadium, bijvoorbeeld in het politieke proces, hun invloed gaan uitoefenen, waardoor in eerste instantie gemaakte afspraken worden doorkruist en moeten worden herzien. Niet zelden ervaren decentrale overheden dit als hernieuwde centralisatie. De Raad meent dat het niet zozeer een vraagstuk is van het verdelen van bevoegdheden, maar voornamelijk het tijdig betrekken van partijen bij het decentralisatieproces betreft. Het gaat derhalve om een kwestie van adequaat procesmanagement.

Niet alleen bij decentralisatievoorstellen, maar tevens bij de ontwikkeling van de grote infrastructurele projecten speelt het moment van mobilisering van betrokkenen een cruciale rol. Daarbij liggen niet alleen burgers en belangenorganisaties dwars; ook lagere overheden proberen de negatieve gevolgen van dergelijke investeringen in de infrastructuur te verhinderen of te ontwijken. De rijksoverheid heeft in veel van deze gevallen niet tijdig onderkend voor de realisatie van de projecten afhankelijk te zijn van de medewerking van de decentrale overheden. Het gevolg van een te late inschakeling van belangenorganisaties en mede-overheden is dat deze een hindermacht gaan opwerpen. Als dat eenmaal is gebeurd, is een extra inspanning vereist om het noodzakelijke draagvlak alsnog te verwerven.

Met betrekking tot het tweede, een te vroege inschakeling, is een deel van het probleem naar de mening van de Raad gelegen in de omstandigheid dat diverse formeel-wettelijke procedures niet aansluiten op de informele procedures. Zo kan het voorkomen dat in het kader van publiek-private samenwerking belangrijke overeenstemming is bereikt, maar vervolgens allerlei wettelijke procedures dienen te worden doorlopen, die de voortgang kunnen vertragen of blokkeren. De onderhandelingsprocedures en de wettelijke procedures zijn volgtijdelijk, hetgeen een ongewenste rem lijkt op te leveren voor het geheel van de projectbesluitvorming. Hetzelfde geldt ten aanzien van de procedures bij de verschillende bestuurslagen.

Een stroomlijning van besluitvormingsprocedures wordt van verschillende zijden bepleit. De Raad meent dat een stroomlijning niet zozeer dient te zijn gelegen in het toekennen van bevoegdheden aan het Rijk knopen door te hakken en het beperken van rechten van andere partijen. De praktijk wijst uit dat betrokkenen dan strategisch gedrag vertonen. Zij blijken in staat om vroeger of later alsnog een rol te spelen in de beleidsvorming. Een verkorting van formele procedures kan worden gecompenseerd door een verlenging van informele procedures.<sup>11</sup> In de visie van de Raad ligt de oplossing vooral in een beter afgestemde procedure met, waar mogelijk, een gelijktijdiger betrokkenheid van relevante partijen.

---

<sup>11</sup> Zie ook: E.F. ten Heuvelhof en H.M.F.J. van der Westen, *Instituties rondom technisch-complexe projecten*, in: J.A. de Bruijn e.a., 'Grote projecten; besluitvorming & management', Alphen aan den Rijn 1996.

Processen van overleg en onderhandelingen zijn in dat verband naar het oordeel van de Raad nog onvoldoende ingebed in de formele processen van beleidsvorming. Formele procedures dienen beter te worden toegesneden op de informele processen, zonder overigens afbreuk te doen aan de kracht en de intrinsieke waarde van het informele. De Raad signaleert enige spanning tussen enerzijds de roep om een institutionalisering van informele processen en anderzijds de waarde van het informele in termen van flexibiliteit en slagvaardigheid.

### **3.3**

#### **Spelregels bij decentralisatie**

Niet alleen ziet de Raad de vraag wie wanneer wordt ingeschakeld bij de processen van overleg en onderhandelingen als een afzonderlijk aandachtspunt. Ook het overleg en de onderhandelingen zelf verdienen de aandacht, aangezien deze een bron van onderling wantrouwen en besluiteloosheid kunnen zijn. Voor ieder overleg geldt dat bepaalde normen en spelregels in acht dienen te worden genomen. Voor een deel gaat het om geschreven, juridische normen. In het kader van deze paragraaf benadrukt de Raad echter vooral het belang van informele en/of ongeschreven normen en spelregels met betrekking tot de onderlinge omgang.

Behalve de regels met betrekking tot de (voorwaarden tot) deelname aan en het verlaten van het overleg (entry- en exit-regels) worden ook de volgende regels onderscheiden: besluitvormingsregels (spelregels die gelden bij het nemen van besluiten, waaronder de ruimte die aan de deelnemers wordt gelaten om minderheidsstandpunten in te nemen), conflictbeslechtsregels en overige spelregels (o.a. omgang met vertrouwelijke informatie, omgang met media, raadpleging van achterbannen, etc.).<sup>12</sup>

Het gevolg van het overtreden van dergelijke informele normen en spelregels kan tot gevolg hebben dat het onderling vertrouwen wordt aangetast en besluiteloosheid dreigt. Het ontbreken van integriteit en betrouwbaarheid en tevens de schijn van het ontbreken daarvan, tasten de inbedding aan van het bestuursinstrumentarium in de processen van onderhandelingen en daarmee tevens de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuursinstrumentarium. Dat klemmt temeer waar veelal sprake is van wederzijdse afhankelijkheden: overheden onderling en overheden en maatschappelijke organisaties zijn niet incidenteel, maar juist structureel op elkaar aangewezen. Het negeren van informele of ongeschreven normen kan de relaties structureel aantasten. Een adequaat procesmanagement houdt rekening met verschillende (informele) normen met betrekking tot de onderlinge omgang.

Indien er in de bestuurspraktijk sprake is van een crisis ten aanzien van het bestuursinstrumentarium, dan vloeit dit menigmaal voort uit het negeren van informele en ongeschreven normen voor de omgang. De Raad signaleert dat, bijvoorbeeld bij overleg in het kader van intergemeentelijke samenwerking of in het geval van onderhandelingen tussen Rijk en decentrale overheden, regelmatig sprake is van overtredingen van spelregels, doordat bestuurlijke dreigementen worden geuit, elementaire belangen van partijen dreigen te worden aangetast, nadeel niet wordt gecompenseerd, vertegenwoordigers onvoldoende rugdekking

---

<sup>12</sup> E.F. ten Heuvelhof, *Versnelling besluitvormingsprocessen en kwaliteit; Lex specialis als remedie?*, blz. 25, in: D.A. Lubach en E.F. ten Heuvelhof, *De Lex Specialis als vorm voor besluiten over grote projecten?*, juni 1997.

blijken te hebben, etc. In het bijzonder bij decentralisatie van taken en bevoegdheden is er behoefte aan ontwikkeling en explicitering van spelregels voor de omgang tussen betrokken partijen. Het gaat niet alleen om ongenoegens met betrekking tot het terugkomen op reeds gemaakte afspraken, maar ook om de indruk die wordt gewekt dat decentralisatie in de eerste plaats de gewenste bezuinigingen dienen en om de suggestie dat decentrale overheden niet in staat zouden zijn een juiste afweging te maken tussen noodzakelijke voorzieningen (lantaarnpalen-syndroom). Het opleggen van financiële beperkingen en het inzetten van toezichtsinstrumenten in geval van (financiële) decentralisatie, wordt door decentrale overheden als bedreigend en als een motie van wantrouwen ervaren. Op dezelfde wijze kan het draagvlak voor decentralisatie worden versterkt indien zorgvuldig wordt omgegaan met additionele instrumenten als monitoring en toezicht. Dit geldt met name waar in de financiële verhoudingen het Gemeentefonds in het geding is. Afzonderlijke monitoring van uitgavenontwikkelingen heeft in dat verband nauwelijks meerwaarde gelet op de introductie van periodieke onderhoudsrapporten met betrekking tot het Gemeentefonds.

### 3.4

#### **Resultaat en inhoud**

Hoe waardevol communicatie en overleg binnen het openbaar bestuur ook is, het is geen doel op zich. Uiteindelijk dient het erop gericht te zijn dat consensus ontstaat over de definiëring van een probleem, de doelen en/of de inzet van middelen. Voorkomen moet worden dat het overleg louter en alleen functioneert ten behoeve van relatievorming, informatie-uitwisseling en vrijblijvend overleg. Van belang is dat er ook afspraken worden gemaakt waar partijen op kunnen worden aangesproken en afgerekend.

Dit geldt temeer waar het overheidsoptreden door de burgers voornamelijk wordt beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid. Hoewel de Raad in dit verband de noodzaak heeft belicht van een oriëntatie op de processen van onderhandelingen en overleg, wijst hij erop dat voorkomen moet worden dat het openbaar bestuur zich beperkt tot procesarchitectuur. Vanwege de bijzondere positie van de overheid binnen de samenleving is de overheid niet alleen verantwoordelijk voor efficiënte en doeltreffende bestuurlijke processen, maar heeft zij bij uitstek tevens een verantwoordelijkheid voor de uitkomst van het bestuurlijk proces. Het nadeel van een te sterke oriëntatie op procedures en procesarchitectuur kan zijn dat de overheid onvoldoende op inhoud gaat sturen.<sup>13</sup> Bovendien kan het streven naar consensus leiden tot een praktijk van *'muddling through'* en conservatisme.

De Raad wijst erop dat consensus niet alleen hoeft te worden bereikt via unanimiteit, maar dat dit bijvoorbeeld ook bij (eventueel gekwalificeerde) meerderheid kan bestaan. Consensus kan eveneens in ruime zin worden opgevat: partijen krijgen de ruimte een andere zienswijze te ventileren, maar accepteren wel de uitkomst van het proces (*agree to disagree*). Een partij die niet na afloop van een proces geheel tevreden is, bijvoorbeeld bij decentralisatie, zal op die wijze het vervolg van het proces minder snel beïnvloeden door een hindermacht of blokkademacht uit te oefenen. Dat risico is niet ondenkbeeldig aangezien in de bestaande praktijk diverse partijen ruim zijn voorzien van mogelijkheden om hindermacht uit te oefenen. Indien partijen zich gebonden achten aan een gekozen oplossing(srichting), kan een juridisering van het bestuurlijk proces door bezwaar- en beroepschriften worden voorkomen.

---

<sup>13</sup> Zie ook: J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht 1995, blz. 101.

Afgezien van het feit dat institutionele voorzieningen (bijvoorbeeld bestuurlijke arbitrage) nodig kunnen zijn acht de Raad het van belang dat, gelet op de wederzijdse belangen van partijen, gestreefd wordt naar het creëren van win-win-situaties, uitkomsten waar de verschillende partijen voordeel bij hebben. Het is in dat opzicht aantrekkelijk diverse issues aan elkaar te koppelen. Op die wijze is het voor meer partijen aantrekkelijk om tot een resultaat te komen. Het resultaat is dat er *package deals* worden gesloten die voor alle betrokkenen iets opleveren.

De Raad constateert dat de (gemeentelijke) overheid in bepaalde gevallen de burgers de mogelijkheid biedt zich via een referendum over beleidsvoornemens uit te spreken. Een en ander zou het draagvlak voor een voorgenomen beleid kunnen vergroten. Gegeven het gebruik van het referendum in de bestuurspraktijk (zonder zich thans nadrukkelijk voor of tegen het referendum als zodanig uit te spreken) vraagt de Raad aandacht voor de wijze waarop het referendum wordt toegepast. Het enkel en alleen bieden van de mogelijkheid om hetzij voor, hetzij tegen een voorstel te stemmen kan blokkades veroorzaken. Het bieden van de keuze tussen een aantal concrete alternatieven brengt het proces een stap verder en voorkomt dat het stagneert.

Stagnerende procedures doen zich verder onder meer voor in het kader van de besluitvorming rond (grote) infrastructurele projecten. Een oorzaak lijkt de mogelijkheid tijdens het verloop van de procedure telkens opnieuw fundamentele besluiten aan te vechten. Een verbetering en stroomlijning van de procedure kan naar de mening van de Raad worden bereikt door het maken van een nadrukkelijk onderscheid in de procedure tussen een principebesluit (het besluit dat een bepaald project zal worden uitgevoerd) en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsbesluiten (de besluiten hoe onderdelen van een project zullen worden uitgevoerd). De rechts-bescherming van de individuele burger zou zich op de laatste besluiten dienen te richten, waarbij het eenmaal genomen principebesluit niet steeds opnieuw ter discussie zal komen te staan. Een en ander voorkomt dat de voortgang van een project als geheel te zeer door juridische procedures wordt belemmerd. Een dergelijke opzet doet evenwel recht aan zowel de eisen die uit het oogpunt van participatie, draagvlak en rechtsbescherming aan bestuurlijke procedures kunnen worden gesteld, als aan de eisen van een effectief en doelmatig bestuursoptreden.

## Inhoud4.

### **De organisatie van het openbaar bestuur**

#### **4.1**

#### **Bevoegdheden**

Knelpunten in de werking van een bepaald instrumentarium hebben in de visie van de Raad niet alleen instrumentele en procesmatige oorzaken, maar veelal ook institutionele oorzaken. De toegenomen maatschappelijke complexiteit in termen van pluriformiteit en vervlechting, vraagt daarom niet alleen om een nieuwe generatie sturingsinstrumenten (hoofdstuk 2) en aandacht voor bestuurlijke processen (zie hoofdstuk 3), maar tevens om aanpassingen in de instituties van het openbaar bestuur.

Cruciaal binnen het openbaar bestuur acht de Raad de erkenning van de wederzijdse afhankelijkheden tussen overheden. Vervlechting en wederzijdse afhankelijkheden impliceren gedeelde verantwoordelijkheden en dwingen daarom tot gezamenlijke bevoegdheden, niet alleen tussen overheid en maatschappelijke organisaties, maar zeker ook tussen overheden onderling. Centrale en decentrale overheden zijn bij de totstandkoming en uitvoering van beleid van elkaar afhankelijk. De afhankelijkheden hebben veelal te maken met het territorium, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, financiële middelen, (centrum)voorzieningen etc.

Het institutionele perspectief richt zich tegen die achtergrond op de organisatie en de structuren van het openbaar bestuur. Het belang ervan wordt door Toonen als volgt benadrukt. “Meer dan om gedifferentieerde constitutionele, organieke of specifieke wetgeving vragen de pluriformiteit en individualiteit (...) om adequate organisatorische en bestuurlijke voorzieningen in de omgang tussen bestuurslagen.”<sup>14</sup> Het gaat derhalve om allerlei structurele factoren zoals de betrokken personen en instanties, de schaal van de bestuurlijke eenheden, hun bevoegdheden (mede in relatie tot elkaar) en hun organisatorische verbanden. In institutionele zin onderscheidt Frissen drie ontwikkelingen als gevolg van de toegenomen pluriformiteit: lokalisering, functionalisering en autonomisering.<sup>15</sup> Bij lokalisering gaat het met name om decentralisatie. In verband met de formulering van de adviesaanvraag, waarbij het primair gaat om het bestuursinstrumentarium in relatie tot (financiële) decentralisatie, gaat de Raad in dit verband vooral in op de verdeling van bevoegdheden tussen overheden en overheidslagen.

#### **4.2**

#### **Het (ver)delen van bevoegdheden**

De Raad constateert dat het debat over het institutionele vraagstuk zich in de praktijk sterk concentreert op de verdeling van bevoegdheden tussen overheidslagen. Kernbegrippen in dat verband zijn centralisatie en decentralisatie. De verdeling van bevoegdheden tussen overheidslagen kan met betrekking tot de werking van het bestuursinstrumentarium in de praktijk inderdaad knelpunten opleveren. Een op zichzelf beschouwd juist instrument kan ondoelmatig of ondoeltreffend zijn, doordat de bevoegdheid tot het gebruik van het instrument

---

<sup>14</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage 1987, blz. 183.

<sup>15</sup> P.H.A. Frissen, *De virtuele staat; politiek, bestuur en technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven 1996, blz. 36.



op een onjuist bestuurlijk niveau is gelegd. Vanuit een ander perspectief kan het tevens betekenen dat een bepaalde bestuurslaag een probleem niet adequaat kan oplossen, omdat het niet over toereikende bevoegdheden (en instrumenten) beschikt.

De Raad wijst erop dat dit vraagstuk verder reikt dan het louter bewerkstelligen van differentiatie en maatwerk. Zowel via een centralistische bestuursbenadering als via een decentrale bestuursbenadering kunnen immers maatwerk en differentiatie worden bereikt. Via uiterst gedetailleerde regelgeving en bijzondere arrangementen heeft de rijksoverheid getracht recht te doen aan individuele en lokale omstandigheden, hetgeen evenwel heeft geleid tot beleidsaccumulatie, hoge bureaucratielasten en verkokering.

Decentralisatie in de zin van overheveling van taken en bevoegdheden van centrale naar decentrale bestuurlijke eenheden biedt eveneens mogelijkheden voor lokaal maatwerk en territoriale en individuele differentiatie. In een vergaande variant, namelijk die met een grote mate van uitvoeringsvrijheid op decentraal niveau, bestaat op dat decentrale niveau de ruimte recht te doen aan de plaatselijke omstandigheden.

Bij de inzet van het bestuursinstrumentarium is niet de problematiek van het bereiken van differentiatie en maatwerk via centralisatie of decentralisatie van primair belang, maar veeleer de wijze waarop door middel van de verdeling van bevoegdheden recht wordt gedaan aan de vervlechting en verdichting van maatschappelijke verbanden en structuren. Een strikte scheiding van taken en bevoegdheden tussen bestuurslagen is daarbij niet langer mogelijk. Dit aspect van de maatschappelijke en bestuurlijke complexiteit vraagt om nieuwe institutionele voorzieningen, die recht doen aan de gedeelde belangen en aan de gezamenlijke verantwoordelijkheden van bestuurslagen. De benodigde horizontaliteit van het bestuur is in onvoldoende mate geïnstitutionaliseerd.

Bestuurslagen zijn bij het aanpakken van allerlei vraagstukken op elkaar aangewezen. Dit vereist een daadwerkelijke complementariteit van bestuurslagen. Zij behoren elkaar aan te vullen. Een bundeling van krachten, bijvoorbeeld door het uitwisselen van kennis en deskundigheid tussen bestuurslagen, kan bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid van het bestuursinstrumentarium en dus aan de bestuurskracht van de overheid. Het niet kunnen realiseren van doelen en taakstellingen als gevolg van een gebrek aan samenwerking en afstemming zou tot het verleden moeten behoren. De uitdaging waar het openbaar bestuur nu voor staat is niet zozeer gelegen in het op een juiste wijze *verdelen* van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar meer in het *delen* van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een verbeterde samenwerking tussen de verschillende overheden en het vermijden van loopgraafgevechten zal uiteindelijk een synergie bewerkstelligen, doordat o.a. een beter inzicht kan worden verkregen in de effecten (kosten en baten) van wet- en regelgeving. Het falen van bepaalde bestuurlijke instrumenten wijt de Raad niet alleen aan die wet- en regelgeving zelf, maar tevens aan het gebrek aan (geïnstitutionaliseerde) samenwerking en afstemming. Wetgeving die op uitvoeringsniveau veel lasten met zich brengt, zonder dat er duidelijke baten tegenover staan, kan worden voorkomen. De Raad denkt daarbij bijvoorbeeld aan bepaalde wet- en regelgeving op het terrein van de bijstand die veel uitvoeringslasten tot gevolg heeft gehad.

In het perspectief van onderlinge afhankelijkheid van bestuurslagen betekent decentralisatie van taken en bevoegdheden in bepaalde gevallen dan ook slechts het verschuiven en afschuiven van problemen.

Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij het creëren van een opneemregeling op decentraal niveau. In plaats daarvan bepleit de Raad een bestuursbenadering waarbij de aanvullendheid van de bestuurslagen meer tot uitdrukking komt.

Gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheden dient niet alleen tot uitdrukking te komen in informatiestromen, maar eveneens in gezamenlijke financiële verantwoordelijkheden. In dat verband neemt de Raad afstand van een generieke voorkeur voor overheveling van specifieke uitkeringen naar Provincie- of Gemeentefonds. Medebewindsconstructies, die onder meer tot uitdrukking komen in specifieke uitkeringen, zijn in de visie van de Raad een noodzakelijk gevolg van de erkenning van wederzijdse afhankelijkheden. Doeluitkeringen kunnen worden gezien als “een contractuele relatie tussen beleidsbepaler (donor) en beleidsproducent (ontvanger). Deze proberen op functionele wijze volgens het principe van *payment for performance* hun wederkerige afhankelijkheidsrelaties te structureren.”<sup>16</sup>

Met het overhevelen van een specifieke uitkeringsregeling naar één van de algemene fondsen wordt weliswaar een financiële verantwoordelijkheid verlegd van de ene naar de andere bestuurslaag, maar daarmee wordt nog geen recht gedaan aan wederzijdse verantwoordelijkheden en afhankelijkheden. Op die wijze krijgen overhevelingen van specifieke uitkeringen vaak het karakter van bezuinigingen door het Rijk. In feite is er sprake van het afwentelen van financiële risico's, hetgeen het draagvlak voor decentralisatiebeleid niet ten goede komt.

Ook anderen wijzen op de risico's die zijn verbonden aan de combinatie van volledige gemeentelijke financiële verantwoordelijkheid met centrale voorschriften. Fleurke c.s. bepleiten in dat licht hetzij een normering of budgettering van specifieke uitkeringen, opdat financiële verantwoordelijkheden gedeeld worden, hetzij het toekennen van de bevoegdheid of de middelen aan de beleidsvoerende bestuursinstanties, om de financiële lasten die zij moeten dragen te beheersen. “Decentralisatie dient te leiden tot een evenwichtige verhouding tussen de financiële risico's die een bestuursinstantie loopt en haar vermogen om de omvang en doelmatigheid van de programma-uitgaven te beïnvloeden. (...) Het laten voortbestaan van specifieke uitkeringen, gecombineerd met het beproeven van vormen van normering en budgettering, verdient (meer) aandacht als alternatief voor overheveling naar het Gemeentefonds.”<sup>17</sup>

Terecht pleiten de onderzoekers voor een specifiek decentralisatiebeleid in plaats van een generiek beleid. Het specifieke karakter van het decentralisatiebeleid dient naar de opvatting van de Raad te zijn gelegen in de aandacht voor een evenwichtige verdeling van bestuurlijke en financiële bevoegdheden.

De Raad is van mening dat voor een evenwichtige verdeling van bestuurlijke en financiële bevoegdheden een daadwerkelijke vernieuwing van de bestuurlijke en financiële organisatie is vereist. Zo'n vernieuwing van de financiële organisatie dient verder te gaan dan louter technische aanpassingen door een herziening van de verdeelmaatstaven van Provincie- en Gemeentefonds, waarvan tot nog toe sprake is geweest. In de visie van de Raad behelst het vernieuwen van de financiële organisatie ook het herschikken van verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor de financiële organisatie berust momenteel nog in onevenredige

---

<sup>16</sup> Th.A.J. Toonen en E.F. ten Heuvelhof, *Democratiseren door covenanten*, in: A.J. Hoekema en H.D. Stout, *Onderhandelend Bestuur*, Zwolle 1994, blz. 203.

<sup>17</sup> F. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries, *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*, Den Haag, 1997, blz. 62-64.

mate bij het Rijk, terwijl de hedendaagse vervlechting van het bestuur om complementariteit van bestuurslagen vraagt. De bemoeienis op detailniveau van het Rijk met de toedeling van middelen aan individuele gemeenten doet naar de mening van de Raad onvoldoende recht aan zowel de verantwoordelijkheden als aan de potenties van decentrale besturen op het terrein van de financiële verhoudingen.

Als positief beschouwt de Raad de voorstellen in het kader van de discussies over de te vormen stadsprovincies voor een meer gelaagde financiële verhouding. In die opzet zouden de stadsprovincies de bevoegdheid krijgen om, in plaats van het Rijk, de algemene uitkering aan de inliggende gemeenten toe te delen volgens nader vast te stellen algemene, objectieve maatstaven.

De Raad ziet op termijn toekomst voor een algemeen stelsel van een gelaagde financiële verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten. In een dergelijke constructie voorziet het Rijk de provincies van algemene middelen. De provincies verdelen dit volgens objectieve maatstaven over de inliggende gemeenten.

Het bezwaar dat in sommige kringen wordt geuit tegen een dergelijk gelaagde financiële verhouding berust nogal eens op het argument dat de gemeentelijke autonomie daarmee te zeer in het gedrang zou komen. De Raad deelt deze vrees niet. De gemeentelijke autonomie wordt immers niet bepaald door de vraag welke bestuurslaag de algemene middelen aan de gemeenten toedeelt.

Wel wijst de Raad erop dat een verschuiving van deze middelentoedelende bevoegdheid naar het provinciaal niveau op gespannen voet kan komen te staan met de toezichhoudende taak van provincies ten aanzien van de gemeentelijke financiën. In theorie bestaat het risico dat via de weg van het provinciaal toezicht een legitimering plaatsvindt van de wijze waarop de financiële middelen door de provincie worden toegedeeld. Dit kan aanleiding vormen om in het geval van een gelaagde financiële verhouding te pleiten voor een toezicht op de gemeentelijke financiën, dat onafhankelijk is van de verdelende dienst bij de provincie.

De rol van het Rijk kan zich in deze visie beperken tot de verantwoordelijkheid voor de omvang en de verdeling van middelen aan de provincies, alsmede het aangeven van randvoorwaarden voor de wijze waarop de provincies het geld aan de inliggende gemeenten toedelen.<sup>18</sup> Zo kan het Rijk aangeven dat bij de toedeling van middelen door provincies aan gemeenten rekening wordt gehouden met factoren als belastingcapaciteit van de gemeenten, de sociale structuur en de centrumfunctie. Een voordeel van een dergelijk gelaagde financiële verhouding is niet slechts gelegen in de inzichtelijkheid en eenvoud, maar tevens in de verminderde onderhoudsgevoeligheid en verminderde noodzaak tot toezicht en monitoring door het Rijk.

Vernieuwing van de financiële organisatie dient in de visie van de Raad eveneens een heroriëntatie in te houden op de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van specifieke uitkeringen. De Raad is met de commissie-Griffioen en de werkgroep-Pennekamp van mening dat binnen de moderne bestuurlijke verhoudingen de vormgeving van

---

<sup>18</sup> Zie ook: H. de Groot, *Doelmatig & doeltreffend decentraal bestuur*, Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de openbare financiën van lagere overheden aan de Katholieke Universiteit Brabant op 17 november 1995.

de specifieke uitkering nadere aandacht verdient. Het aantal specifieke uitkeringen en het bedrag dat ermee gemoeid is, dienen niet de voornaamste zorg te zijn. Belangrijker dan de kwantiteit is de kwaliteit van de specifieke uitkering: de wijze waarop de uitkeringsregeling is ingericht. In dat opzicht acht de Raad het van belang dat, in overeenstemming met het single audit-beleid, onnodige controle-voorschriften worden vermeden. Tevens dienen de financiële verantwoordelijkheden beter aan te sluiten op de bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Voorts constateert de Raad dat de vervlechting en onderlinge afhankelijkheden tussen bestuurslagen reeds zover is gegaan dat het Rijk zich langs de weg van de inkomenspolitiek medeverantwoordelijk acht voor de druk van de lokale lasten, een terrein dat volgens de klassieke leer tot de autonome gemeentelijke bevoegdheid behoort. Met de vorig jaar verschenen nota 'Lokale lastendruk' kondigde het Rijk aan op het gebied van de gemeentelijke belastingen te zullen streven naar een beperking van de druk van de gemeentelijke belastingen. In gemeentelijke kringen wordt die vervlechting expliciet erkend door er op te wijzen dat met name de stijging van de tarieven voor riool- en reinigingsrechten het gevolg is van de aanscherping van milieuwetgeving door het Rijk.

De Raad signaleert ontwikkelingen, waarbij de praktijk van het functioneren van het gemeentelijk belastinggebied niet meer geheel overeenstemt met traditionele opvattingen daaromtrent. Gegeven de vervlechting en gemeenschappelijkheid van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Rijk en gemeenten, acht de Raad een herbezinning noodzakelijk op het terrein van de lokale lastendruk. Een expliciete erkenning van wederzijdse afhankelijkheden betekent in de visie van de Raad dat er bij het Rijk sprake dient te zijn van een nadrukkelijk bewustzijn van de gevolgen van rijksbeleid voor de lokale lasten; ook dienen lokale overheden de consequenties te overzien van maatregelen in de sfeer van de lokale lasten, daar waar dit tevens de verantwoordelijkheden van het Rijk raakt. De vervlechting brengt de noodzaak van afstemming en overleg tussen Rijk en decentrale overheden met zich. Een gezamenlijke benadering is des te meer op zijn plaats vanwege de aan de gemeenten toegezegde compensatie via het Gemeentefonds ten behoeve van een verlaging van de lokale lastendruk via de aanslag van de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten.<sup>19</sup> Zonder nadere voorzieningen met betrekking tot het geheel van de lokale lasten kan deze aangekondigde compensatie zijn doel (lastenverlaging) missen. Gezamenlijk overleg tussen de betrokken overheden ligt dan, gelet op de gedeelde verantwoordelijkheden in dit verband, meer voor de hand dan het eenzijdig afdwingen via wettelijke maatregelen van de lastenverlaging.

### **4.3**

#### **Instituties en processen**

In hoofdstuk 3 heeft de Raad gewezen op het belang van een deugdelijk procesmanagement, daar waar het gaat om de inbedding van het bestuursinstrumentarium in de processen van communicatie en overleg. Aandachtspunten daarbij waren de regels met betrekking tot (de inschakeling van) de actoren die in het overleg participeren, de regels en normen tijdens het overleg en de resultaatgerichtheid van het overleg.

---

<sup>19</sup> Zie: *Monitor lokale lasten*, nota van de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over de ontwikkeling van de lokale lasten, TK 1997-1998, 25 011, nr. 16, blz. 14.

Verbetering van de bestuurlijke processen vraagt echter in bepaalde gevallen om institutionele voorzieningen. Een kenmerk van die bestuurlijke processen is de betrokkenheid van diverse partijen met ieder vaak verschillende belangen. Al die partijen trachten in de praktijk het proces te beïnvloeden en naar hun hand te zetten. Het uiteindelijke resultaat vloeit immers voort uit het proces van overleg en onderhandelingen. Iedere partij zal om die reden het bestuurlijk proces willen *managen*. Een dominante rol is veelal weggelegd voor die partij die het proces bij aanvang in werking heeft gesteld en het initiatief voor het betreffende bestuurlijk proces heeft genomen. Voorkomen moet echter worden dat uitsluitend de initiatiefnemer bepaalt welke partijen aan het overleg deelnemen en daarbij tevens de spelregels bij de onderhandelingen vaststelt. Een dergelijke werkwijze draagt reeds de kiem van conflicten in zich. Bovendien leidt uitsluiting van partijen in een bepaald stadium er slechts toe dat zij zich vroeger of later toch een rol weten te verwerven in de beleidsvorming.

Met name bij gelijkwaardigheid van partijen kan het bestuurlijk proces gediend zijn met het aanstellen van een onafhankelijke procesmanager of netwerkmanager. Zo'n onafhankelijke manager kan afkomstig zijn van een hogere overheid, maar kan ook een persoon zijn van buiten de overheid. "De netwerkmanager (...) tracht door de vormgeving en wijziging van institutionele arrangementen de voorwaarden voor probleemoplossing en een goed procesverloop te verbeteren."<sup>20</sup> De taak van de manager dient allereerst te zijn dat hij ervoor zorgdraagt dat alle relevante betrokkenen daadwerkelijk participeren. In de tweede plaats stelt hij, in overleg met de participanten, de spelregels voor het verloop van het proces.

In de praktijk vinden regelmatig structurele aanpassingen plaats waarmee een verbetering van het communicatieproces wordt beoogd. Een heroriëntatie op het aantal actoren in het bestuurlijk proces heeft plaatsgevonden met de sanering van het stelsel van adviesorganen onder de noemer 'Raad op maat'. Een vermindering van het aantal adviserende partijen zou een verbetering van de kwaliteit van de processen van besluitvormingsprocessen moeten opleveren. In het vorige hoofdstuk heeft de Raad echter aangegeven dat problemen bij de bestuurlijke besluitvormingsprocessen ook andere achtergronden kent.

Omgekeerd kunnen door het inschakelen of in het leven roepen van bepaalde adviescommissies, overlegorganen en arbitrerende instanties ook de bestuurlijke processen worden verbeterd. In geval van bestuurlijke conflicten kan een rechterlijke of arbitrale uitspraak of een (bindend) advies een ontstane impasse doorbreken. Met name daar waar bestuurslagen in een meer horizontale verhouding tot elkaar staan kan in geval van conflicten of verschil van mening behoefte bestaan aan een onafhankelijke instantie die de bestuurlijke processen opnieuw op gang kan brengen of versnellen.

In bepaalde gevallen kan er behoefte bestaan aan alternatieve, meer informele wijzen van conflictbeslechting. Immers, door het inschakelen van officiële instanties kan een verschil van mening escaleren. Stagnerende onderhandelingsprocessen kunnen gebaat zijn bij een diplomatieke aanpak. Bemiddeling door derden, ofwel *mediation*, kan daarin voorzien. Het aanstellen van een onafhankelijke procesmanager voorkomt echter dat achteraf knelpunten moeten worden opgelost.

---

<sup>20</sup> J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's-Gravenhage 1993, blz. 193.

#### **4.4**

#### **Instituties en duurzaamheid**

In dit hoofdstuk heeft de Raad het belang aangegeven van de institutionele context van het bestuursinstrumentarium. Centraal in de visie van de Raad staat niet het *verdelen* van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheden, maar het *delen* ervan. De vereiste integraliteit van beleid dient zich niet te beperken tot integraliteit ten aanzien van de beleidsterreinen. Het integrale karakter van het beleid dient ook tot uitdrukking te komen in de structurele samenwerking tussen de verschillende overheden. Ook de samenwerkingsstructuren tussen overheid en maatschappelijke organisaties dienen verder te worden ontwikkeld.

Op die wijze zal de overheid een duurzamer en consistentere beleid kunnen voeren, zonder door allerlei ontwikkelingen te worden overvallen en ingehaald. Ook zal zij daardoor beter in staat zijn zich eenduidig te profileren. Voor burgers en maatschappelijke groeperingen levert dit het voordeel op van een herkenbare overheid. Voor de burger is het van belang dat hij of zij van doen heeft met *de* overheid, in plaats van een overheid die een onderdeel is van een veelkoppige, ondoordringbare en onvoorspelbare overheid. Niet alleen het bestuur dichterbij de burger brengen via decentralisatie biedt bestuurlijke meerwaarde; ook een eenduidige herkenbare overheid heeft een toegevoegde waarde, mede vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid.

Naar aanleiding van het voorgaande merkt de Raad op dat het traditionele decentralisatiebegrip vooral refereert aan de traditionele discussie over de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Tegen die achtergrond gaan de moderne bestuurlijke vraagstukken verder dan enkel en alleen het decentralisatie-vraagstuk. Het pleidooi van de Raad voor gedeelde bevoegdheden en verantwoordelijkheden is niet onverenigbaar met een streven naar decentralisatie. Wel kan decentralisatie van bepaalde taken en bevoegdheden aanleiding vormen om tot een herschikking te komen van andere, aanverwante taken en bevoegdheden. Het evenwicht in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan op die manier worden hersteld.

Diverse institutionele en structurele voorzieningen kunnen inderdaad de werking van het bestuursinstrumentarium verbeteren. De Raad wijst wel op het risico van een te sterke fixatie op institutionele oplossingsrichtingen. De voor de burgers waarneembare maatschappelijke en bestuurlijke problemen van alledag moeten aangepakt worden. Het debat over institutionele aanpassing behoort niet ten koste te gaan van het dagelijks bestuur. Regelmatig dreigt bij discussies over structuren en instituties het gevaar van een overheid die te sterk gefixeerd is op de eigen structuren en instituties. De voeling van het bestuur met de samenleving dreigt daarmee naar de achtergrond te verdwijnen. Burgers en bestuur kunnen daardoor van elkaar vervreemd raken. De noodzaak van eventuele institutionele aanpassingen dient ook voor de burger helder te zijn.

Ook moet worden vermeden dat de structuur van het openbaar bestuur wordt bepaald door de tijdelijke vraagstukken. Het is van belang dat de structuur van het openbaar bestuur op duurzame wijze kan voorzien in de aanpak van maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken. De Raad meent dat de duurzaamheid ook kan zijn gediend met het gebruik van scenario's, waarbij mogelijke varianten van (autonome) ontwikkelingen worden geschetst. Onzekerheden kunnen daarmee worden gereduceerd en uiterste consequenties van beleidskeuzes kunnen in beeld worden gebracht.

## **5. Normatieve dilemma's**

### **5.1 Inleiding**

In de voorgaande drie hoofdstukken is de Raad ingegaan op een drietal benaderingen ten aanzien van het bestuursinstrumentarium. Achtereenvolgens besteedde de Raad aandacht aan de instrumentele, interactieve en institutionele aspecten. Uitgangspunt voor de Raad is in beginsel de complementariteit van de drie invalshoeken. De institutionele, de interactieve en de instrumentele benadering vullen elkaar aan en versterken elkaar. Het optimaliseren van de inbedding van het bestuursinstrumentarium in de processen van overleg en onderhandelingen leidt tot een effectiever instrumentarium. Door aanpassingen in de institutionele context (bijvoorbeeld de structurering van de samenwerking tussen overheden) kunnen communicatieprocessen, alsmede de werking van het bestuursinstrumentarium worden verbeterd.

Ondanks het feit dat de Raad de nadruk heeft gelegd op het feit dat de drie benaderingswijzen elkaar aanvullen, kunnen zich tussen de verschillende benaderingen ook spanningen en dilemma's voordoen. Die spanningen kunnen zich vooral voordoen op het normatieve vlak. In de volgende paragrafen gaat de Raad achtereenvolgens in op de spanningen tussen instrumentele normen en procesnormen, de procesnormen en de institutionele normen en de instrumentele en de institutionele normen.

### **5.2 Instrumentele normen en procesnormen**

In hoofdstuk 2 is de Raad ingegaan op de instrumentele aspecten ten aanzien van het bestuursinstrumentarium. Kernbegrippen zijn in dat verband flexibiliteit, maatwerk en differentiatie. Deze begrippen zijn sterk op de uitkomst gericht: het bestuursinstrumentarium wordt in dat opzicht beoordeeld naar criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid. Een bestuursinstrument voldoet indien het zijn doel bereikt tegen zo laag mogelijke kosten en met zo weinig mogelijk inspanning.

Daar waar de Raad het bestuursinstrumentarium vanuit het procesmatige perspectief benadert, staan begrippen als interactie, communicatie, overleg en onderhandelingen centraal. Normatieve uitgangspunten die daaraan zijn verbonden zijn consensus, vertrouwen, integriteit, coördinatie en coöperatie.

De Raad heeft zich in het voorgaande steeds op het standpunt gesteld dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuursinstrumentarium gebaat zal zijn bij een verbeterde samenwerking en afstemming. Bij pleidooien voor een daadkrachtig bestuur dat op een gegeven moment in staat is om knopen door te hakken, wordt vaak niet gerealiseerd dat weerstanden op andere momenten in de beleidsvorming opdoemen of intensiever worden. De Raad erkent echter dat de mogelijkheid bestaat dat het streven naar draagvlak en naar consensus op gespannen voet kan staan met de doeltreffendheid en doelmatigheid. Communicatie en interactie kunnen ontaarden in stroperigheid. De Raad constateert evenwel dat het begrip stroperigheid modieuze trekken is gaan vertonen. Belangenvertegenwoordigers

hanteren in de praktijk snel en veelvuldig het argument van stroperigheid, indien niet op adequate wijze recht kan worden gedaan aan hun belangen. De Raad wijst erop dat in de moderne samenleving de responsiviteit en consensusgerichtheid van het bestuur en de rechtsbescherming van de burger belangrijke verworvenheden zijn. Dat neemt niet weg dat zich gevallen kunnen voordoen waarbij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuursinstrumentarium nadelig worden beïnvloed door het communicatieproces. Interactie en communicatie is geen doel op zich. Het openbaar bestuur dient uiteindelijk ook te sturen op inhoud en resultaat en zijn verantwoordelijkheden te nemen.

### **5.3**

#### **Procesnormen en institutionele normen**

De opkomst van het onderhandelende, interactieve bestuur stelt ons vanuit institutioneel oogpunt voor dilemma's die verband houden met klassieke beginselen van de democratische rechtsstaat. Het gaat om de normen van interactiviteit, consensus en flexibiliteit versus de normen van democratische legitimatie, legaliteit en representativiteit.

De vraag rijst in dat opzicht hoe het is gesteld met het primaat van de politiek nu een belangrijker rol lijkt te zijn weggelegd voor de uitvoerende macht, de ambtelijke dienst die de onderhandelingen voert. Volgens beginselen van legitimiteit dienen ten aanzien van eenmaal bereikte akkoorden wel voorbehouden te worden gemaakt voor wat betreft de democratische goedkeuring. In de praktijk kunnen de democratisch gelegitimeerde organen toch voor voldongen feiten worden gesteld of blijken de keuzemogelijkheden zeer ingeperkt te zijn. Daar openbaart zich in de bestuurlijke praktijk een spanning tussen enerzijds de interactieve overheid en de democratisch gelegitimeerde overheid. In het bijzonder signaleert de Raad een spanning tussen de uitgangspunten van de indirecte democratie en de opkomst van vormen van directe democratie. Alhoewel allerlei vormen van interactie het draagvlak en de legitimiteit van het overheidsoptreden kunnen versterken verdient de positie van de democratisch gelegitimeerde organen nadrukkelijk de aandacht.

In de eerste plaats merkt de Raad in dat kader op dat een relativering op zijn plaats is daar waar het gaat om het voor voldongen feiten plaatsen van de democratisch gekozen organen. In een proces van beleidsvoorbereiding zonder nadrukkelijke onderhandelingen en overleg, zonder een procesarchitectuur, doen zich immers eveneens voldoende situaties voor waarbij de politiek voor voldongen feiten wordt gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om besluiten of gedragingen van derden (andere overheden, bedrijven of maatschappelijke organisaties), waardoor de politiek min of meer wordt overvallen. Door dergelijke gebeurtenissen wordt de politiek nu evenzeer voor voldongen feiten gesteld. In dat licht bezien doet het feit dat bestuurders en ambtenaren afspraken met deze derden proberen te maken, niet noodzakelijkerwijs afbreuk aan het primaat van de politiek. Wel dienen zij daarbij voortdurend hun antenne gericht te houden op de politieke arena. De mate waarin gekozen publiekrechtelijke organen betrokken zijn in de verschillende stadia van het proces vormt een maatstaf voor het democratisch gehalte van de beleidsvorming.<sup>21</sup>

In de tweede plaats dient te worden voorkomen dat de positie van de democratisch gelegitimeerde organen wordt uitgehold. De Raad acht het echter van belang dat in dat opzicht met name de betrokkenheid van de democratisch gelegitimeerde organen in kwalitatieve zin

---

<sup>21</sup> J.F.M. Koppenjan, *Management van de beleidsvorming; een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage 1993, blz. 257.



de aandacht verdient. Daarmee bedoelt de Raad dat ten aanzien van de zaken waarover daadwerkelijk door de democratisch gelegitimeerde organen besloten wordt, er voldoende ruimte dient te zijn voor politieke afwegingen. Een aanscherping van het primaat van de politiek kan plaatsvinden door het sturen op hoofdlijnen. De rol van de democratisch gelegitimeerde organen in de beleidsvorming behoort niet te worden gereduceerd tot een louter formeel-procedurele rol.

In de derde plaats dient, in die gevallen waar het zwaartepunt in de besluitvorming verschuift in de richting van het onderhandelend bestuur, de aandacht uit te gaan naar de representativiteit van de onderhandelingspartners. Bij onderhandelingen en overleg dient de overheid vanwege zijn functie met betrekking tot het algemeen belang, recht te doen aan de maatschappelijke pluriformiteit. De diverse maatschappelijke en bestuurlijke partijen dienen in voldoende en representatieve mate bij het overleg te worden betrokken. Op die wijze kunnen bij de processen van onderhandelingen alle betrokken belangen en overwegingen voor het voetlicht worden gebracht. Als gevolg van de toegenomen pluriformiteit is echter de representativiteit van traditionele overkoepelende organisaties kwetsief geworden. De overkoepelende organisaties dienen zich nadrukkelijker bewust te zijn van de belangenverschillen van degenen die zij vertegenwoordigen. In de praktijk treden echter in toenemende mate wisselende coalities op van actoren met gemeenschappelijke belangen. Typisch zijn de diverse coalities van gemeenten. Zij hebben zich niet alleen verenigd in de VNG, maar tevens (afhankelijk van het beleidsvraagstuk) in groepen als de G4 (grote vier), de C20-gemeenten (centrumgemeenten), de G15 en G21-gemeenten (grote stedenbeleid) het Loenens Beraad (kleine gemeenten) en de Voor- en Nadeelgemeenten (herziening Gemeentefonds).

Het openbaar bestuur dient zich bewust te zijn van een adequate vertegenwoordiging van de betrokken belangen in de beleidsvoorbereiding. Overheidsorganisaties zouden zich niet met een beroep op het politieke primaat van deze processen moeten afwenden. "Zij zouden vanuit hun rol als behartiger van het algemeen belang er juist zorg voor kunnen dragen dat in netwerkprocessen sprake is van een adequate representatie en afweging van maatschappelijke belangen."<sup>22</sup> Op die wijze is er in de visie van de Raad niet sprake van een verlies aan legitimatie van het overheidsoptreden, maar slechts van een verplaatsing van het zwaartepunt van de legitimatie.

In de vierde plaats kan de nadruk op overleg en samenwerking leiden tot een minder inzichtelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Alhoewel het voor de burger een voordeel kan zijn dat hij of zij te maken heeft met één overheid die zich op een eenduidige wijze profileert, vereist het democratisch proces goede mogelijkheden bestuurders ter verantwoording te roepen. Wederzijdse afhankelijkheden en gedeelde verantwoordelijkheden maken de mogelijkheden tot het aanwijzen van één enkele verantwoordelijke bepaald niet eenvoudiger. Het dilemma bestaat hieruit dat een herkenbaar *front-office* de legitimiteit van het overheidsoptreden kan versterken, maar ten koste gaat van de processen van democratische verantwoording in het *back-office*.

---

<sup>22</sup> E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, *Beleidsnetwerken als theoretische benadering*, Beleidswetenschap 1997/2.

## **5.4**

### **Instrumentele en institutionele normen**

Het vereiste van een doelmatig en doeltreffend overheidsoptreden brengt in de hedendaagse samenleving de noodzaak van flexibiliteit, differentiatie en (lokaal en individueel) maatwerk met zich. Via allerlei instrumenten kan hierin worden voorzien. In de praktijk treedt in dat opzicht echter een spanning op met bepaalde uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Het betreft beginselen als rechts(on)gelijkheid en rechtszekerheid. Maatwerk, differentiatie en flexibiliteit roepen op een zeker moment vragen op met betrekking tot rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, consistentie en duurzaamheid.

Het dilemma doet zich in de praktijk veelvuldig voor bij lokale beleidsaangelegenheden, met name na decentralisatie van taken en bevoegdheden. Bij de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) blijkt dat personen met een vergelijkbare handicap in verschillende gemeenten voor verschillende voorzieningen in aanmerking komen. Dergelijke spanningen doen zich eveneens voor bij o.a. het leerlingenvervoer, de onderwijshuisvesting en de bijzondere bijstand. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid roept dat in de praktijk zowel vragen als protesten op. Uit oogpunt van individueel maatwerk zijn de verschillen vaak wel verklaarbaar. Bovendien wijst de Raad erop dat een gelijke behandeling van ongelijke gevallen evenzeer in strijd is met het uitgangspunt van rechtsgelijkheid. In de traditionele benadering van het gelijkheidsbeginsel ligt de nadruk op een gelijke behandeling van gelijke gevallen. Het spiegelbeeld daarvan bevat een opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij het stellen van regels of bij het nemen van concrete beslissingen ter zake doende en gerechtvaardigde verschillen van de zich voordoende gevallen in aanmerking te nemen. Met andere woorden, ongelijke gevallen moeten aanspraak kunnen maken op een ongelijke behandeling. Dit aspect van het gelijkheidsbeginsel blijft veelal onderbelicht in discussies over decentralisatie.

Ook kan het openbaar bestuur bij het afwisselend of gelijktijdig inzetten van bepaalde sturingsinstrumenten bij de burger de verdenking op zich laden van een opportunistisch optreden. Hoewel een dergelijke flexibiliteit zeer effectief kan zijn, wijst de Raad erop dat duurzaamheid, betrouwbaarheid, integriteit en voorspelbaarheid van het overheidsoptreden eveneens de legitimiteit van de overheid bepalen. Het is daarom van belang dat tenminste de structuur van het openbaar bestuur gekenmerkt wordt door duurzaamheid, maar tegelijkertijd wel de voorwaarden in zich bergt die een efficiënt en doeltreffend overheidsoptreden garanderen.

[Inhoud](#)

**6.**

**Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

**Maatschappelijke complexiteit**

Als gevolg van allerlei ontwikkelingen is de ingewikkeldheid van de maatschappij in de loop der tijd sterk toegenomen. Die ingewikkeldheid kenmerkt zich in de eerste plaats door een grote mate van pluriformiteit en diversiteit. Burgers, bedrijven, en organisaties zijn sterk van elkaar gaan verschillen. Tevens zijn zij, mede daardoor, in grotere mate afhankelijk van elkaar geworden. Die interdependentie en vervlechting is het tweede kenmerk van de maatschappelijke complexiteit. Er heeft een vervlechting plaatsgevonden tussen enerzijds overheidslagen en sectoren binnen de overheid en anderzijds tussen de publieke sector en de private sector. De recente ontwikkelingen met betrekking tot de informatie en communicatietechnologie hebben de vervlechting versterkt.

Voor de overheid die wil sturen leveren die pluriformiteit en vervlechting problemen op. Generieke regelingen lokken bij een doelgroep die zich kenmerkt door verscheidenheid en diversiteit verschillende reacties uit. Maatwerk en differentiatie zijn noodzakelijk om gewenste doelen te bereiken.

Burgers en organisaties laten zich bovendien niet alleen leiden door de overheid, maar laten zich evengoed beïnvloeden door anderen van wie zij afhankelijk zijn. De dynamiek in de samenleving onttrekt zich daarmee voor een deel aan de invloed van de overheid en is bovendien niet in alle opzichten voorspelbaar. De vervlechting impliceert tevens dat de overheid afhankelijk is geworden van groepen en organisaties in de samenleving. Het succes van een bepaald beleid wordt bepaald door de medewerking van en het draagvlak bij burgers, bedrijven, organisaties en mede-overheden. Samengevat vergen pluriformiteit en vervlechting een andere wijze van sturing door de overheid.

**Bestuursinstrumentarium: klassiek en modern**

De Raad constateert dat een onderscheid tussen klassiek en modern bestuursinstrumentarium slechts in theorie is te maken. In de praktijk blijkt dit onderscheid weinig vruchtbaar. Allerlei mengvormen doen zich voor. Veel beleidsinstrumenten bergen in de praktijk zowel klassieke als moderne kenmerken in zich. De vraag, zoals die in de adviesaanvraag is geformuleerd, wanneer het klassieke instrumentarium, en wanneer het moderne instrumentarium dient te worden toegepast is dan ook een oneigenlijke.

*Beide vormen van sturing kunnen in nauw verband met elkaar worden toegepast, zowel volgtijdelijk als gelijktijdig. Het kan effectief zijn op een bepaald moment zowel het ene type als het andere type sturing te hanteren.*

Ook kan een bepaald type instrument na verloop van tijd zijn werking hebben verloren. Klassieke sturingsinstrumenten kunnen worden afgewisseld met moderne instrumenten, en omgekeerd.

*In de praktijk speelt daarom vooral de vraag welke mix van klassiek en modern bestuursinstrumentarium uit oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid de voorkeur verdient.*

*Verscheidenheid in vervlechting.*

*Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie, oktober 1997*

Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de specifieke situatie, waardoor het formuleren van generieke aanbevelingen met een operationeel en instrumenteel karakter wordt bemoeilijkt.

Ondanks de mogelijkheden die het huidige bestuursinstrumentarium in zich bergt in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid, doen zich toch nog knelpunten voor in de toepassing van het instrumentarium. Een gevolg is vaak een beleidsaccumulatie: een aanscherping, detaillering en vermeerdering van regelgeving, voorschriften ten aanzien van toezicht en verantwoording, etc. Alleen een instrumentele benadering schiet dan tekort.

*Het bestuursinstrumentarium dient tevens te worden gezien in de maatschappelijke en bestuurlijke context.*

De Raad wijst in dat verband met nadruk op het belang van adequate processen en structuren. Deze aspecten hebben betrekking op de tweede vraag van de minister. De doelmatigheid en effectiviteit van sturingsinstrumenten wordt mede bepaald door bestuurlijke processen en instituties. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuursinstrumentarium te verbeteren is een herijking van huidige processen en bestaande instituties vereist. Dit geldt in het bijzonder daar waar het gaat om een wijziging van de institutionele inbedding van het bestuursinstrumentarium in geval van (financiële) decentralisatie.

### **Procesmanagement**

De overheid is voor het realiseren van beleid in het algemeen en decentralisatievoornemens in het bijzonder, afhankelijk van de medewerking van burgers, organisaties en mede-overheden. Het is daarom van belang dat voor decentralisatievoorstellen voldoende draagvlak bestaat en dat informatie wordt uitgewisseld die van belang is bij de uitvoering van het te decentraliseren beleid. Daartoe dient de overheid in overleg te treden met mede-overheden en maatschappelijke organisaties. Een veelgehoorde klacht in dat verband is dat de bestuurlijke processen daardoor te traag verlopen en stroperig worden. De Raad is daarom van mening dat de kwaliteit van de communicatieprocessen nadrukkelijker aandacht behoeft. Dit vereist een deugdelijk procesmanagement, een zekere procesarchitectuur. Drie aandachtspunten zijn daarbij van belang.

*Relevante betrokkenen en belanghebbenden dienen tijdig te worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Bij decentralisatievoornemens zijn brede takendiscussies op zijn plaats waarbij alle overheidslagen zijn betrokken.*

Het eerste aandachtspunt betreft de vraag welke partijen wanneer bij de beleidsvoorbereiding ingeschakeld worden. De onvolkomenheid van bestuurlijke processen wordt voor een deel veroorzaakt doordat bepaalde belanghebbenden en betrokkenen hetzij niet, hetzij te laat bij de beleidsvorming worden ingeschakeld. Dit heeft tot gevolg dat zij vroeger of later een hindermacht gaan ontwikkelen. Het is van belang dat de overheid aan het begin van de beleidsvorming nagaat wie op welk moment en onder welke voorwaarden bij het proces betrokken zullen worden.

Breed overleg met alle betrokkenen verdient de voorkeur boven een geheel van bilaterale contacten. In het kader van het decentralisatiebeleid, vooral die met een complex karakter, verdient het aanbeveling dat takendiscussies plaatsvinden waarbij alle overheidslagen betrokken zijn. Bij de uitwerking van concrete decentralisatievoornemens dienen ook de

*Verscheidenheid in vervlechting.*

*Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie, oktober 1997*

relevante belanghebbenden te participeren. Een en ander voorkomt dat eenmaal gemaakte afspraken onder de druk van een lobby door belanghebbenden moeten worden herzien.

*Interactief bestuur vereist het inachtnemen van bepaalde uitgangspunten en spelregels bijvoorbeeld met betrekking tot integriteit en openheid*

Het communicatieproces behoeft in de tweede plaats zelf op voorhand de aandacht. De verschillende betrokkenen zitten met uiteenlopende belangen rond de onderhandelingstafel. De uitkomst van het overleg wordt mede bepaald door de manier waarop het overleg plaatsvindt. De gebrekkigheid van bestuurlijke processen ontstaat doordat één partij aan anderen voorschrijft welke partijen onder welke voorwaarden over een gegeven bestuurlijk vraagstuk mogen meepraten. Hoewel weliswaar in overleg wordt getreden, bergt het overleg dan wel reeds de kiem van conflicten in zich. Het in acht nemen van bepaalde uitgangspunten en spelregels voorkomt onderling wantrouwen en bevordert dan ook de kwaliteit van de beleidsvorming. Bestuurlijke integriteit is een belangrijk uitgangspunt. Er dient verder nadrukkelijk rekening te worden gehouden met o.a. besluitvormingsregels (unanimiteit van besluitvorming biedt het risico dat één partij een oplossing kan tegenhouden, consensus kan ook inhouden het gebonden zijn aan de uitkomst, maar de ruimte houden het eigen standpunt te ventileren), conflictbeslechtingregels, regels met betrekking tot het raadplegen van achterbannen, etc. Decentralisatieprocessen dienen niet op voorhand te worden belast met financiële beperkingen en wantrouwen ten aanzien van de kwaliteit van beleidskeuzes van mede-overheden.

*Draagvlak en daadkracht behoren elkaar niet uit te sluiten. Koppeling van vraagstukken maakt win-win-situaties mogelijk, waardoor brede pakketten van afspraken kunnen worden gesloten.*

Daar waar het gaat om het procesmanagement is de Raad in de derde plaats van mening dat inspraak en overleg geen doelen op zich zijn. Het overleg dient daadwerkelijk gericht te zijn op het scheppen van draagvlak voor beleid en op het bereiken van resultaat. De overheid dient zich juist vanwege zijn bijzondere positie ten dienste van het algemeen belang niet te beperken tot procesarchitectuur. De strikte toezichtsverhoudingen mogen weliswaar zijn verborgen door vormen van samenwerking, maar die samenwerkingsvormen kunnen per saldo niet de formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden terzijde schuiven. Zodra de gemaakte afspraken niet (tijdig) worden nagekomen, kan alsnog van de formele bevoegdheden gebruik worden gemaakt om het gewenste resultaat te bereiken. Draagvlak en daadkracht behoren elkaar niet uit te sluiten.

Verder dient de voortgang van het beleidsvormingsproces te zijn gewaarborgd. In dat verband kan het noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld daar waar het decentralisatievoornemens betreft en de overheid om de tafel zit met andere overheden en/of maatschappelijke organisaties, dat diverse vraagstukken aan elkaar worden gekoppeld. Daardoor kunnen *package deals* worden gesloten die voor alle partijen winst opleveren. Het voorkomt dat overheden en andere partijen zich in verschillende arena's in hun stellingen ingraven. Indien partijen zich bovendien gebonden achten aan een gekozen oplossing (srichting), kan tevens een juridisering van het bestuurlijk proces door bezwaar- en beroepschriften worden voorkomen.

*Verscheidenheid in vervlechting.*

*Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie, oktober 1997*

### **Instituties en structuren**

De werking van het bestuursinstrumentarium wordt, behalve door de context van bestuurlijke processen, eveneens beïnvloed door de institutionele en structurele context. In dat opzicht legt de Raad de nadruk op de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende overheidslagen. Of beter: de deling van de bevoegdheden tussen de overheidslagen. De maatschappelijke complexiteit, in termen van vervlechting, brengt met zich dat een strikte scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies en gemeenten steeds moeilijker is te maken. Er heeft een vervlechting plaatsgevonden tussen sectoren en tussen overheidslagen.

*Vervlechting vraagt om deling van bevoegdheden en een integrale benadering van maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken.*

De overheid behoort, meer dan voorheen, een eenduidig profiel te bezitten. Voor de burgers is het van belang dat zij te maken hebben met de overheid, in plaats van één van de vele overheden.

*Takendiscussies tussen overheden dienen in dat opzicht niet te zijn gericht op het verschuiven van taken en bevoegdheden, maar op een gezamenlijke, complementaire benadering van bestuurlijke vraagstukken. Structuren voor samenwerking, waarbij overheden informatie uitwisselen en van elkaar leren, dienen verder te worden ontwikkeld.*

Op die wijze ontstaat een synergie die de kwaliteit van het bestuurlijk instrumentarium zal verbeteren. Een optimale coproductie van beleid is van wezenlijk belang voor de duurzaamheid en consistentie van beleid. Dat is met name van belang daar waar afspraken worden gemaakt over te decentraliseren taken en bevoegdheden. Een deugdelijk procesmanagement kan voorkomen dat afspraken achteraf moeten worden herzien.

*Een hulpmiddel bij het vergroten van de duurzaamheid en consistentie van het beleid kan gelegen zijn in het gebruik van scenario's. Effecten van beleidskeuzes worden op die wijze in beeld gebracht, zodat mede daardoor onzekerheden worden gereduceerd.*

Gedeelde verantwoordelijkheden en verantwoordelijkheden dienen tot uitdrukking te komen in een vernieuwing van de bestuurlijke en de financiële organisatie. Het uitgangspunt daarbij behoort te zijn dat financiële en bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden met elkaar in evenwicht zijn. Een herijking is in dat opzicht reeds gaande met betrekking tot specifieke uitkeringsregelingen.

*De Raad wijst het bestaan van specifieke uitkeringen niet af, maar ondersteunt wel de vorming van brede doeluitkeringen en vormen van outputsturing.*

De herijking die op dat terrein van de financiële verhoudingen reeds heeft plaatsgevonden is in de visie van de Raad eveneens op zijn plaats op het terrein van de verdelingsbevoegdheid van de algemene uitkering aan decentrale overheden en op het gebied van de lokale belastingen en heffingen.

*Op termijn kan maatwerk in de toedeling van algemene middelen op meer adequate wijze worden gerealiseerd met een gelaagde financiële verhouding door middel van decentralisatie naar provincies van de bevoegdheid algemene middelen toe te delen aan gemeenten.*

*Verscheidenheid in vervlechting.*

*Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie, oktober 1997*

In die opzet ontvangen gemeenten de algemene uitkering van de provincies op grond van bepaalde objectieve maatstaven. Het Rijk kan daaraan bepaalde randvoorwaarden stellen. Uit oogpunt van een evenwichtige spreiding van verantwoordelijkheden kan het echter onwenselijk zijn de verdelende en toezichhoudende bevoegdheid in één hand te leggen. Een van de provinciale verdelende dienst onafhankelijk toezicht op de gemeentefinanciën verdient dan de voorkeur.

*Afstemming en overleg tussen overheden is ook vereist ten aanzien van de lokale lasten. Dat is des te meer op zijn plaats vanwege de aan de gemeenten toegezegde compensatie ter verlaging van de lokale lastendruk. Gezamenlijk overleg over de ontwikkeling van het totaal van de lokale lasten is meer op zijn plaats dan eenzijdig opgelegde wettelijke maatregelen.*

Gelet op de bestaande vervlechting van bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheden is bij het Rijk een bewustzijn vereist van de gevolgen van rijksbeleid voor de lokale lasten; ook dienen lokale overheden de consequenties te overzien van maatregelen met betrekking tot de lokale lasten, daar waar dit de verantwoordelijkheden van het Rijk raakt. De vervlechting brengt de noodzaak van afstemming en overleg met zich. Dit is overigens iets anders dan gemeenten eenzijdig voor te schrijven de aanslag van de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten te verlagen en hiervoor gemeenten een compensatie te verstrekken. Zonder nadere voorzieningen met betrekking tot de ontwikkeling van de overige lokale lasten is het echter mogelijk dat het effect voor de burger per saldo nihil is. Het in gezamenlijk overleg maken van nadere afspraken over de ontwikkeling van het totaal van de lokale lasten is dan meer op zijn plaats dan het via wettelijke maatregelen eenzijdig opleggen van een verlaging van de lokale lasten. De Raad wijst de maatregel in de voorgestelde vorm dan ook van de hand.

*Het proces van beleidsvoorbereiding kan gebaat zijn met het aanstellen van een onafhankelijke procesmanager.*

Institutionele en structurele voorzieningen kunnen bijdragen aan een optimalisering van bestuurlijke processen. Dit geldt met name indien de beleidsvoorbereiding wordt gekenmerkt door sterk tegengestelde belangen. Het bestuurlijk proces kan in die situatie gebaat zijn met het aanstellen van een onafhankelijke procesmanager die de regierol uitoefent. Deze persoon leidt het proces in goede banen en bewaakt de voortgang ervan. Hij of zij kan afkomstig zijn van een hogere overheid of van buiten de overheid.

Uit de behoefte aan conflictbeslechtsregels kan de noodzaak voortvloeien tot het instellen of inschakelen van bemiddelende of conflictbeslechtende instanties.

### **Normatieve dilemma's**

Hoewel de instrumentele, procesmatige en institutionele benaderingen elkaar kunnen aanvullen en versterken doen zich tussen de verschillende benaderingen ook spanningen en dilemma's voor. Gelet op de noodzakelijke herijking van processen en instituties binnen het openbaar bestuur, dienen deze dilemma's ook nadrukkelijk op de agenda van de politiek en het bestuur te worden geplaatst.

In de instrumentele benadering ligt het accent op de effectiviteit en doelmatigheid van het bestuursinstrumentarium, terwijl in de procesmatige benadering de samenwerking en interactie centraal staan. Bestuurlijke daadkracht lijkt op gespannen voet te staan met een benadering gericht op overleg. De Raad merkt hierbij op dat bestuurlijke daadkracht op korte termijn weliswaar het gewenste effect sorteert, maar op lange termijn bestuurlijke

*Verscheidenheid in vervlechting.*

*Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie, oktober 1997*

verhoudingen kan bederven. De noodzaak van overleg lijkt op de korte termijn tijdrovend te zijn, maar is op lange termijn wel degelijk effectief. Desalniettemin behoudt de overheid als hoedster van het algemeen belang de verantwoordelijkheid om indien nodig knopen door te hakken en finale besluiten te nemen.

Het overlegmodel uit de procesbenadering lijkt strijdig te zijn met institutionele normen van de democratische rechtsstaat. Ook de verhouding tussen vormen van directe democratie en de indirecte democratie vereist de aandacht. Democratisch gelegitimeerde organen kunnen door gemaakte afspraken en door toepassing van vormen van directe democratie voor voldongen feiten worden geplaatst.

De Raad relateert deze tegenstelling gedeeltelijk door erop te wijzen dat ook zonder bestuurlijke afspraken de politiek regelmatig door allerlei ontwikkelingen wordt overvallen. Juist door in overleg te treden met diverse actoren kan het bestuur trachten dat te vermijden.

Instrumentele normen en institutionele normen lijken op gespannen voet met elkaar te staan, indien het gaat om enerzijds de noodzaak van differentiatie, flexibiliteit en maatwerk en anderzijds beginselen als rechtsgelijkheid, duurzaamheid en rechtszekerheid. De Raad tekent hierbij echter aan dat een gelijke behandeling van ongelijke gevallen ook op gespannen voet staat met het beginsel van rechtsgelijkheid. Het is tevens van belang dat de structuur van het openbaar bestuur gekenmerkt wordt door duurzaamheid, maar tegelijkertijd wel de voorwaarden in zich bergt die een efficiënt en doeltreffend overheidsoptreden garanderen.