

Op het toneel en achter de coulissen

de regiefunctie van gemeenten

december 1999



Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	
1.1 Het lokaal bestuur in discussie: gemeenten als regisseur in het publiek domein	13
1.2 Achtergrond en vraagstelling van het advies	14
1.3 Opbouw van het advies	15
2. Veranderingen in samenleving en openbaar bestuur	
2.1 Inleiding	17
2.2 Ontwikkelingen in de samenleving	17
2.2.1 Individualisering	17
2.2.2 Marktwerking	18
2.2.3 Deterritorialisering	18
2.3 Ontwikkelingen in het openbaar bestuur	20
2.3.1 Van een veranderende financiële positie naar een herbezinning	20
2.3.2 Vier dominante ontwikkelingen	21
2.4 Conclusie: de rol van overheid en bestuur in het publieke domein	22
3. De regisseursrol van de overheid: knelpunten en dilemma's	
3.1 Inleiding	25
3.2 Dilemma's in het functioneren van het lokaal bestuur	25
3.2.1 De aanwezigheid of terugtrekkende overheid	25
3.2.2 De concrete overheid of de overheid als uitdrukking van algemeen belang	26
3.2.3 De uniforme of veelvormige overheid	26
3.2.4 De regulerende of interactieve overheid	27
3.2.5 De territoriale overheid of de gedeterritorialiseerde overheid	28
3.3 Gemeentelijke regie: verantwoordelijkheid, beïnvloeding en afhankelijkheid	28
3.3.1 Gemeentelijke regie en verantwoordelijkheid	28
3.3.2 Gemeentelijke regie en beïnvloeding	29
3.3.3 Gemeentelijke regie en afhankelijkheid	30
3.4 Van inhoudelijke naar procedurele responsiviteit: politiek bestuur op het toneel of achter de coulissen?	31
4. Ontwikkelingsprincipes voor gemeentelijke regie	
4.1 Inleiding	33
4.2 Algemene uitgangspunten	33
4.2.1 Regisseren is mensenwerk	33
4.2.2 Pluriformiteit in de gemeentelijke regie	33
4.2.3 Regie is geen toverdrankje	34

/4/

4.2.4	Ook regie is herkenbaarheid en houvast bieden	34
4.2.5	Regie is verantwoordelijkheid	35
4.3	Naar een adequate invulling van de gemeentelijke regiefunctie	36
4.3.1	Verhouding tussen gemeentebestuur en mede overheden	36
4.3.2	Verhouding tussen gemeentebestuur en plaatselijke samenleving	37
4.3.3	Verhoudingen binnen het gemeentebestuur	39
5.	Conclusies en aanbevelingen	
5.1	Het lokaal bestuur in beweging	43
5.2	De verhouding tussen gemeentebestuur en mede overheden	45
5.3	De verhouding tussen gemeentebestuur en plaatselijke samenleving	47
5.4	De verhoudingen binnen het gemeentebestuur	48
5.5	Kwaliteit van politieke ambtsdragers	51
5.6	Tot besluit	52
	Literatuur	55
	Bijlage I	
	Adviesaanvraag	57
	Bijlage II	
	Overzicht van uitgebrachte adviezen	60
	Bijlage III	
	Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	61
	Bijlage IV	
	Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur	62

Voorwoord

Met het voorliggende advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur te komen aan de adviesaanvraag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de regiefunctie van gemeenten.

Het aan de toneelwereld ontleende begrip regie is binnen het openbaar bestuur een gangbare metafoor geworden. Niettemin constateert de Raad dat de precieze betekenis van deze ogenschijnlijk nieuwe functie van het openbaar bestuur vaak in nevelen blijft gehuld. Het lijkt erop dat vrijwel ieder bestuursorgaan en elke bestuurslaag over welhaast iedere maatschappelijke ontwikkeling regie moet voeren. Daarmee wordt steeds onduidelijker de bijzondere positie die het openbaar bestuur in de samenleving inneemt en de onderscheiden functies die daarbij zijn toegekend aan rijksoverheid, provincies en gemeenten. Juist dit behoort echter uitgangspunt te zijn voor de vraag waarop invulling moet worden gegeven aan de regierol. Dé regierol bestaat niet. Bovendien moet worden gewaakt voor het misverstand dat regievoeren een voor iedere overheidstaak geschikte toverformule zou zijn: overheden (be)sturen niet langer, zij regisseren. Zeker waar het gaat om bestuursorganen en bestuurslagen met substantiële uitvoerende taken is het regisseren maar één aspect van het besturen.

Allereerst heeft het ministerie van BZK gevraagd een nadere uitwerking te geven van het begrip regie. Naast begripsverduidelijking is verzocht na te gaan of het lokaal bestuur nu en in de toekomst voldoende bestuurlijke en financiële mogelijkheden heeft de regiefunctie inhoud te geven. Tenslotte is gevraagd na te gaan welke implicaties de lokale regiefunctie heeft voor de verhoudingen tussen het college van b&w, gemeenteraad en ambtelijk apparaat.

In eerste instantie is overeenkomstig de adviesaanvraag gepoogd de regiefunctie van het lokaal bestuur te verbinden aan een analyse van taken, omstandigheden, beleidsterreinen en bestuurlijke en financiële instrumenten. Om redenen die in het inleidende hoofdstuk worden besproken, is het accent in dit advies geleidelijk sterker komen te liggen op het college van b&w en de gemeenteraad en de regiefunctie die zij (behoren te) vervullen. De actualiteit vroeg om deze accentverschuiving. Het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet stelt dat het lokale bestuursmodel in verschillend opzicht toe is aan herziening. De taak- en bevoegdheidsverdeling tussen dagelijks bestuur en gemeenteraad moet formeel worden geïdentificeerd als monistisch maar de feitelijke verhoudingen bewegen zich steeds meer in dualistische richting. De gemeenteraad is daardoor in een onduidelijke positie komen te verkeren. Rond deze tijd verschijnt de Staatscommissie dualisme en lokale democratie met haar rapport over dualisering in het lokaal bestuur. De Raad loopt niet vooruit op de bevindingen van deze commissie, maar verwacht mag worden dat zich een nieuwe normatieve ordening zal gaan aftekenen in de verhoudingen tussen het college van b&w en de gemeenteraad. Voor de Raad is het vooral interessant te zien hoe deze

/6/

nieuwe ordening zich verhoudt tot de regiefunctie van het gemeentebestuur.

Aan dit advies is voorbereidend onderzoek voorafgegaan dat is verricht door een onderzoeksteam onder leiding van dr. S.A.H. Denters en prof.mr. H.M. de Jong van de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Het preadvies is getiteld *De regiefunctie in gemeenten* en bevat een onderzoek naar de regiefunctie van het politiek bestuur van gemeenten (college van b&w en gemeenteraad) op de terreinen onderwijs, jeugd en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De Raad heeft veel waardering voor het onderzoek en dankt de heren Denters en De Jong en de andere leden van het onderzoeksteam, mevrouw drs. M.J.I. van der Haar en drs. R.M. Noppe, voor het gedegen preadvies. Het preadvies is gelijktijdig met dit Raadsadvies gepubliceerd.

Het ministerie van BZK heeft de Raad gevraagd in zijn voorbereidende werkzaamheden voor dit advies overleg te plegen met de Raad voor de financiële verhoudingen. Met het oog daarop is gekozen voor een uit de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen samengestelde werkgroep, onder voorzitterschap van prof.dr. H.G. Sol (Rob). Van deze werkgroep maakten verder deel uit de raadsleden mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegthart (Rfv), mevrouw D.Y.W. De Graaff-Nauta (Rfv), drs. P.J. Langenberg (Rob), drs. P.A. Lankhorst (Rob), ing. E.M. Mastenbroek (Rob) en drs. H.S. Halbersma (projectsecretaris).

Vrijwel gelijktijdig met dit advies brengt de Raad ook een advies uit over de positie en de bestuurlijke rol van de provincie in het bestuurlijk bestel van ons land. De vraag naar de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's is eveneens aan de Raad gesteld. Ook dit advies wordt een dezer dagen uitgebracht.

Den Haag, december 1999

Samenvatting

De positie en het functioneren van het openbaar bestuur is een thema waarover veelvuldig wordt gediscussieerd. Ook het lokaal bestuur ontkomt daaraan niet. Enerzijds is er sprake van een uitdijend takenpakket, anderzijds is er sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheid naar marktpartijen en naar maatschappelijke instellingen. Dit gebeurt tegen de achtergrond van ingrijpende sociaal-culturele veranderingen. Tegelijkertijd worden hoge kwalitatieve eisen aan gemeentebesturen gesteld. Op meerdere terreinen wordt van hen verlangd integraal beleid te voeren. Onder invloed van ontwikkelingen die het functioneren van gemeenten direct raken, is minder dan vroeger directe aansturing van de lokale samenleving mogelijk. Zo is er sprake van horizontalisering waarbij het lokaal bestuur zijn eigen inbreng moet zien waar te maken in een breed netwerk van organisaties en instellingen die in de lokale gemeenschap verschillende belangen en publieke verantwoordelijkheden vertegenwoordigen. Omdat het gemeentebestuur zich manifesteert binnen vele netwerken, is verkokering en fragmentatie welhaast onvermijdelijk geworden: zonder fragmentatie van beleid en organisatie, dreigt dat bestuur de aansluiting met maatschappelijke verbanden uit zijn bestuurlijke omgeving te verliezen. Hiermee hangt samen de tendens naar concretisering: maatschappelijke vraagstukken worden steeds vaker als op zichzelf staand opgevat en minder gedefinieerd in termen van meer omvattende samenhangen en vraagstukken van algemeen belang. Onder invloed van al deze ontwikkelingen is de nadruk minder dan voorheen komen te liggen op materiële sturing door de overheid. Sturingspogingen richten zich in toenemende mate op randvoorwaarden en procedures.

Dit alles wijst op een toename van dynamiek, pluriformiteit en differentiatie. Niet alleen in de samenleving maar ook binnen het openbaar bestuur. Vormen van bestuur die berusten op besluitvorming binnen netwerken van overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties dienen zich daarbij als vanzelfsprekend aan. In een dergelijke constellatie moet de regierol van het lokaal bestuur invulling krijgen. De Raad voor het openbaar bestuur stelt vast dat het aan de toneelwereld ontleende begrip regie in toenemende mate als gangbare metafoor voor het huidige functioneren van gemeenten opduikt terwijl de precieze betekenis ervan vaak onduidelijk blijft. Als regie in de lokale bestuurspraktijk echter richtinggevende betekenis dient te hebben, is een conceptuele uitwerking ervan gewenst. De Raad poogt in dit advies daartoe een aanzet te geven, daarmee tegemoetkomend aan de adviesaanvraag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Allereerst is gevraagd een nadere uitwerking te geven van het begrip regie. Verder is verzocht na te gaan of gemeenten nu en in de toekomst voldoende bestuurlijke en financiële mogelijkheden hebben de regiefunctie inhoud te geven. Tenslotte is gevraagd na te gaan welke implicaties de lokale regiefunctie heeft voor de verhoudingen tussen met name het college en de gemeenteraad.

In de visie van de Raad heeft regie betrekking op situaties waarin het lokaal

bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de *verantwoordelijkheid* heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate *afhankelijk* is van de medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden). In het bijzonder verwijst de gemeentelijke regierol daarbij naar *de wijze waarop* het lokaal bestuur tracht de totstandkoming van het beleid te bevorderen. De Raad maakt daarbij allereerst onderscheid tussen drie relaties: de relatie tussen gemeente en mede overheden; de relatie tussen gemeente en lokale gemeenschap (burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen) en de verhoudingen binnen het gemeentebestuur (gemeenteraad, college van b&w en ambtelijk apparaat). Bovendien staan drie ordeningsprincipes centraal:

Verantwoordelijkheid

Het (lokale) openbaar bestuur is geen organisatie als alle andere. Het beeld van de gemeentelijke regierol verwijst dan ook allereerst naar een wijze van besturen waarbij het lokaal bestuur een bijzondere positie en verantwoordelijkheid in de samenleving heeft. Ook temidden van een veranderende samenleving dienen gemeenten zich bewust te blijven van hun algemene verantwoordelijkheid voor de huishouding van de gemeente. Dat wil zeggen: de verantwoordelijkheid voor een goede ontwikkeling van de lokale samenleving, ook als aan het lokaal bestuur geen expliciete bevoegdheden zijn toegekend. Juist dan kan de rol van regisseur van belang zijn. Overigens moet worden opgemerkt dat regievoeren niet een voor iedere overheidstaak geschikte toverformule is. Zeker waar het gaat om het bestuurlijk niveau dat substantiële uitvoerende taken heeft te vervullen, is het regisseren maar één aspect van het besturen. Vaak moet worden voorzien in de uitvoering van rijksbeleid waarbij soms weinig noodzaak tot of ruimte voor regisserend handelen bestaat.

Afhankelijkheid

De gemeentelijke regierol verwijst in de tweede plaats naar de speelruimte van de lokale overheid. Deze moet zij steeds vaker delen met anderen. Zo is het bestuur afhankelijk van burgers en maatschappelijke organisaties uit de lokale samenleving. Anderzijds is ook sprake van afhankelijkheid van andere overheden. Waar het gaat om de lokale samenleving, is de voorkeur voor een regisserend handelen door het lokaal bestuur (in plaats van door anderen) gelegen in zijn bredere verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke samenhang binnen de gemeenschap. Het lokaal bestuur heeft een integrerende functie en dat betekent dat hij voor de plaatselijke samenleving aanspreekbaar dient te zijn, ook als hij voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken afhankelijk is van die samenleving. Waar het de andere overheden betreft, ligt aan de regierol door gemeenten de gedachte van allocatieve doelmatigheid ten grondslag: de veronderstelling dat lokale overheden beter dan mede overheden in staat zijn financiële middelen in samenhang toe te delen (zorgvuldige afweging van kosten en baten) en daarmee voorzieningen te treffen die recht doen aan specifiek lokale omstandigheden.

Beïnvloeding

Het derde ordeningsprincipe is het beïnvloedingsaspect. Het heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten reageren op maatschappelijke problemen en ontwikkelingen ofwel de wijze waarop het lokaal bestuur responsief is. Dit kan inhoudelijk van karakter zijn waarbij het gemeentelijk bestuur (in het bijzonder de gemeenteraad) signalen en voorkeuren uit de samenleving vertaalt naar bestuursbesluiten en gemeentelijk beleid. Het kan ook procedureel van aard zijn waarbij via een open besluitvormingsproces een zo breed mogelijk draagvlak voor bestuursbesluiten en gemeentelijk beleid wordt gecreëerd. Omdat gemeenten de bereikbaarheid van de overheid belichamen acht de Raad de responsiviteit van het lokaal bestuur van groot belang. Het vraagt om een direct contact tussen burger en bestuur. Nu is dat contact in kleine gemeenten vaak nog wel mogelijk, maar het voortdurend proces van gemeentelijke schaalvergroting noopt ertoe meer aandacht te schenken aan het scheppen van voorwaarden waardoor burgers de responsiviteit van de overheid ook als zodanig 'belevén'.

Met het formuleren van deze ordeningsprincipes wil de Raad een kader schetsen dat kan dienen als richtsnoer voor de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke regiefunctie. De Raad komt daarbij tot onder meer de volgende uitspraken.

De gemeentelijke regiefunctie wordt in belangrijke mate bepaald door de speelruimte die het bestuur en 'zijn partners' wordt gelaten om beleid te maken. Aan een regierol kan geen inhoud worden gegeven als daaraan geen substantiële inhoudelijke verantwoordelijkheid is verbonden. Voor een succesvolle regierol is dan ook voortzetting van deregulering en decentralisatie van rijksbeleid nodig. Dit beleid zal erop gericht dienen te zijn lokale besturen hun rol als regisseur van het lokale publieke domein beter te doen invullen en niet op het financieel ontlasten van de rijksoverheid.

Landelijke beleidskaders die uitgaan van medebetrokkenheid van gemeenten dienen globaal van karakter te zijn en doelstellingen te formuleren die betrekking hebben op de effecten van beleid. Deze kaders dienen bovendien aan te geven de rol die de democratische legitimiteit van het gemeentelijk handelen dient te spelen ten opzichte van bevoegdheden van andere lokaal relevante organisaties. Aan dit element wordt thans te weinig aandacht besteed.

De gemeentelijke regierol kan pas succesvol worden vervuld als gemeenten in staat zijn lokale problemen op integrale en samenhangende wijze aan te pakken. Dat vraagt niet alleen om een substantiële inhoudelijke verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Het behoeft ook doorwerking in de financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en lokale overheden: aan beleidsvrijheid hoort bestedingsvrijheid te worden gekoppeld. In dat verband is een verruiming van de vrije besteedbaarheid van middelen, het bundelen van geldstromen en een verdere sanering van specifieke uitkeringen gewenst. Duidelijkheid

/10/

omtrent de vraag waartoe het regisserend optreden van gemeenten uiteindelijk moet leiden, kan worden verkregen door toe te werken naar op prestatienormen gebaseerde specifieke uitkeringen.

Uitoefening van de gemeentelijke regiefunctie vraagt verder om een scherpere markering van de rol en de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur en die van zijn partners. Het lokaal bestuur moet niet overal regie willen voeren. Soms ligt het voor de hand dat een andere partij, gezien zijn positie, daartoe beter in staat is. In dat verband zou objectiever moeten worden gekeken naar het regisserend vermogen van het lokaal bestuur. Gemeenten dienen te verduidelijken waarvoor ze wel of niet verantwoordelijk zijn en waarop ze kunnen worden aangesproken. Duidelijk moet zijn dat niet alles van de overheid kan worden verlangd en dat soms moet worden verwezen naar de (mede)verantwoordelijkheid van andere instanties. Voor burgers moet duidelijk zijn dat beleidskeuzen financiële keuzen met zich brengen, dat beleidsintensiveringen op het ene terrein gevolgen hebben voor het inzetten van financiële middelen op een ander terrein.

Gemeenten worden in hun onderhandelingen met vertegenwoordigers van verschillende gremia (met name de lokaal en regionaal opererende maatschappelijke organisaties), niet zelden geconfronteerd met onduidelijke mandaten waarmee betrokkenen 'op pad' zijn gestuurd. Voorts lijkt het steeds onduidelijker te worden welke juridisch bindende status bepaalde afspraken, beleidsovereenkomsten en andere convenantachtige constructies hebben, in welke mate anderen dan de direct betrokken overlegpartners zijn gehouden aan gemaakte afspraken en in welke verhouding deze afspraken staan ten opzichte van de 'normale' verdeling van bevoegdheden. Deze onhelderheid is verlamvend voor de regierol van lokale overheden en moet worden vermeden. Ook verschillende schaalindelingen op aangrenzende beleidsterreinen en verschillende indelingen in functionele regio's werken belemmerend op de effectiviteit van het lokaal bestuurlijk handelen. Een harmonisatie is daarom dringend gewenst.

De Raad constateert dat gemeenteraden in een onduidelijke positie zijn komen te verkeren.

De verhoudingen binnen de muren van het stadhuis zijn formeel monistisch (het bestuur en de beleidsbepaling is opgedragen aan de raad) maar in de praktijk hebben die verhoudingen een meer dualistisch karakter gekregen (gemeenteraden zijn zich steeds meer gaan toeleggen op hun controlerende rol in plaats van op hun 'beleidsproducerende' rol). De Raad gaat in dit advies niet in op de vraag of en hoe deze feitelijke dualisering van het lokaal bestuur formeel zijn beslag moet krijgen. Wel op de vraag hoe de regiefunctie van het politiek bestuur gestalte dient te krijgen, nu de verhoudingen in de gemeentelijke bestuurspraktijk steeds vaker een meer dualistisch karakter aannemen.

Het is volgens de Raad de gekozen volksvertegenwoordiging die (nadrukkelijker) moet toezien op de democratische kwaliteit van processen van interactief

beleid die onder de inhoudelijke regie van het college van b&w tot stand komen. In het bijzonder heeft deze democratische kwaliteitsbewaking betrekking op de toegankelijkheid, de openbaarheid, op evenwichtige invloedsverhoudingen en op een evenwichtige representatie van de in het geding zijnde (niet slechts sectorale) belangen. Het is dan ook bij uitstek een taak van het vertegenwoordigend orgaan erop toe te zien dat alle relevante actoren een plaats hebben in processen van interactief bestuur. Nu blijkt vaak dat beleidsprocessen worden gedomineerd door 'beleidsprofessionals' terwijl de niet georganiseerde burgers, de 'consumenten' vaak buiten spel staan. In dat verband zullen gemeenteraden meer aandacht moeten schenken aan deskundigheidsbevordering van bewonersgroepen, cliëntenplatforms e.d.

Gemeenteraden zullen aan hun verantwoordelijkheid vorm moeten geven door algemene regels te formuleren waaraan processen van interactief bestuur, die vanuit het college en de ambtelijke organisatie worden opgestart, dienen te voldoen. Dit kan door het opstellen van een algemene lokale verordening. Zo kan meer zekerheid en duidelijkheid worden verkregen over de rollen die de verschillende actoren hebben te vervullen in dergelijke processen. Nu blijkt daarover de nodige onzekerheid te bestaan. Ook de organisatie van interactieve processen behoeft verduidelijking. Afwegingen en keuzes dienen vooraf te worden geëxpliciteerd, evenals de politiek-bestuurlijke en financiële randvoorwaarden die in acht moeten worden genomen. Zonder visie en een helder kader waarin uitgangspunten en voorwaarden zijn beschreven, worden verwachtingen geschapen die het bestuur later niet kan waarmaken. Verder zijn het de verantwoordelijke portefeuillehouders zelf die in interactieve processen het voortouw dienen te nemen en niet hun ambtelijke medewerkers.

De effectiviteit van het lokaal bestuur is gediend met een goede informatievoorziening vanuit en richting de lokale samenleving. Hierin is verbetering mogelijk. Gemeenteraden dienen vooral op dit terrein hun rolbewustzijn te accentueren en te ontwikkelen. De gemeenteraad is eerst en bovenal een volksvertegenwoordigend orgaan dat zijn kracht ten aanzien van het college en het ambtelijk apparaat moet ontleen aan intensief contact en communicatie met de bevolking. Gemeenteraden dienen zich derhalve meer te concentreren op de maatschappelijke effecten van beleid in plaats van op de vorming ervan. Instrumenten als onafhankelijk beleids- en financieel onderzoek, hoorzittingen, lokale enquêtes, klachtenregelingen zouden actiever kunnen worden benut.

Een wezenlijk voorwaarde voor een succesvolle effectuering van de gemeentelijke regierol is de intersectorale aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Met een verkokering van het gemeentelijk beleid en de ambtelijke organisatie, de verzelfstandiging van wethouders tot sectorale belangenbehartigers, en een betrokkenheid van het college dat zich beperkt tot de verantwoordelijke portefeuillehouder, wordt echter afbreuk gedaan aan die gemeentelijke regierol. Vooral als het zwaartepunt in de beleidsvorming naar het dagelijks bestuur verschuift, is het naar de mening van de Raad nodig het collegialiteitsbeginsel te versterken terwijl een verdere accentuering van de controlerende functie van

/12/

gemeenteraden vraagt om het ontkoppelen van de functie van raadslid en wet-
houder.

Veranderingen in de formele verhoudingen krijgen pas (richtinggevende) bete-
kenis als ze doorwerken in het rolgedrag van politici en bestuurders. Of
gemeenten afdoende in staat zijn invulling te geven aan hun regierol hangt der-
halve niet alleen af van institutionele voorzieningen maar vooral ook van de
kwaliteit van bestuurders en politici. Regisseren is mensenwerk en dat vraagt
om onderscheiden deskundigheden, vaardigheden en attitudes op politiek,
bestuurlijk en ambtelijk niveau. Om de kwaliteit van politici en bestuurders te
versterken is een bredere rekrutering door politieke partijen aan te bevelen.
Geschikte ambtsdragers dient men niet alleen binnen het geijkte partijkader te
werven.

1. Inleiding

1.1

Het lokaal bestuur in discussie: gemeenten als regisseur in het publiek domein

De positie en het functioneren van het openbaar bestuur is een thema waarover veelvuldig wordt gediscussieerd. Een belangrijke achtergrond van het aanhoudende debat is dat de overheid weliswaar vele malen groter is dan in het verleden, maar tegelijkertijd een minder vanzelfsprekende positie heeft ingenomen. Waar de overheid vroeger nog deel uitmaakte van een betrekkelijk gestructureerde, overzichtelijke en gezagsgetrouwe samenleving, lijkt de huidige tijd te eisen dat het functioneren van de overheid telkens onder woorden moet worden gebracht. Nu de maatschappelijke omgeving telkens verandert, moet dit ook steeds opnieuw gebeuren.

Ook het lokaal bestuur ontkomt hier niet aan. De lokale overheid neemt in ons democratisch staatsbestel vanouds een belangrijke plaats in. Niet in de laatste plaats omdat juist op het lokale niveau overheid en samenleving zo sterk op elkaar zijn betrokken. Hoe de overheid zich in die samenleving moet (her)positioneren, speelt zich dan ook bij uitstek af op dat lokale niveau. In dat verband is in het najaar van 1997 een door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnitieerd project van start gegaan onder de naam *daar gaat de gemeente over*. Het ging hier om een bezinning van gemeentebesturen op de positie en het beleid van de eigen gemeente in de toekomst en hoe burgers daarbij betrokken kunnen worden. Het project staat, ondanks het ambitieuze karakter ervan, allerm minst op zichzelf. Het maakt deel uit van een opeenvolgende reeks debatten over het functioneren van de overheid in de samenleving. Thans geldt als voorlopig hoogtepunt de commissie Elzinga. De commissie heeft zich het afgelopen jaar gebogen over de vraag in hoeverre dualisering kan worden doorgevoerd in gemeenten, een ontwikkeling die zich in de praktijk van het lokale bestuur al langere tijd voordoet.

Waar het gaat om het functioneren van het lokaal bestuur, dringt zich naar de mening van de Raad steeds vaker de conclusie op dat gemeenten op een andere manier dan voorheen het lokale publieke domein zouden moeten betreden. Minder dan vroeger zijn zij in staat de plaatselijke samenleving rechtstreeks aan te sturen. Het publiek domein is in verschillend opzicht verkleind (het moet steeds vaker met anderen worden gedeeld) maar tegelijkertijd is de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur op verschillende terreinen toegenomen (onderwijs, veiligheid, gehandicaptenzorg, armoedebestrijding). De lokale beleidsvoering is daardoor in toenemende mate komen te berusten op een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en samenleving. Deze ontwikkeling werkt naar de mening van de Raad onmiskenbaar door in de inrichting van de lokale democratie en het lokale beleids- en besluitvormingsproces. Met name valt op dat gemeenten zich veel vaker zouden moeten toeleggen op

een op het eerste gezicht nieuwe rol in het publieke domein: die van regisseur. Betreft het hier werkelijk een nieuwe functie van het bestuur of gaat het om het zoveelste modieuze speeltje in het denken over de lokale democratie dat zich kan voegen naast al even zo gevleugelde begrippen als interactief bestuur, procesmanagement, onderhandelend bestuur, coproductie e.d.? In elk geval lijkt, zoals vaker het geval is met containerbegrippen, de aanduiding weer eens vooruit te lopen op de precieze invulling ervan.

1.2

Achtergrond en vraagstelling van het advies

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over dit onderwerp. Allereerst is gevraagd een nadere uitwerking te geven van het begrip regie. Voorts is verzocht na te gaan bij welke taken, op welke beleidsterreinen en onder welke omstandigheden regievoeren toepasbaar is. Bovendien is de vraag voorgelegd of het lokaal bestuur hiervoor thans en in de toekomst voldoende is toegerust of dat een adequate regievoering een ander instrumentarium vergt in termen van bevoegdheden en financiële mogelijkheden. Tenslotte doet zich de vraag voor welke veranderingen de regievoering met zich brengt in de wijze van besturen en de rolopvatting van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat.

Naar de mening van de Raad is een interessante maar ook zeer open en ruime vraagstelling voorgelegd die interpretatie en concretisering behoeft. Allereerst de vraag naar de regiefunctie in relatie tot taken, beleidsterreinen en omstandigheden. De Raad acht het ondoenlijk het gehele lokale takenpakket en instrumentarium in ogenschouw te nemen. Beantwoording van deze vraag is slechts mogelijk op basis van empirisch onderzoek op enkele terreinen. Ten behoeve van dit advies heeft de Raad onderzoek laten verrichten op drie terreinen van beleid: jeugd en veiligheid, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en onderwijs. De keuze voor deze drie terreinen is gelegen in de verschillende manieren waarop de regierol van het lokaal bestuur invulling krijgt. Dit is namelijk afhankelijk van de aard van maatschappelijke problemen die om oplossingen vragen en de institutionele context waarbinnen het gemeentelijk bestuur moet functioneren. Zo is voor de ruimtelijke ordening vooral de relatie tussen centraal en decentraal bestuur aan de orde, terwijl op terrein van jeugd en veiligheid vooral een afstemming plaatsvindt tussen algemeen en functioneel bestuur. In het institutionele landschap van het onderwijs is vooral de verhouding tussen het publieke en private domein karakteristiek.

Een tweede kanttekening moet worden gemaakt ten aanzien van de aanduiding 'lokaal bestuur'. Als begrip roept het een associatie op met bestuurlijk-organisatorische eenheid. Hoewel voor alle gemeenten één staatsrechtelijk regime geldt, is van uniformiteit in het binnenlands bestuur allerminst sprake. Dat geldt voor de verhoudingen binnen de muren van het gemeentehuis (de verhoudingen tussen college, gemeenteraad en ambtelijke organisatie), als voor de

betrekkingen die het gemeentebestuur aangaat met maatschappelijke partijen en burgers. Ook de verschillende schaal van gemeenten, de verschillen in aard en omvang van maatschappelijke problemen waarop het bestuur moet reageren en de verschillen in bestuursculturen en bestuursstijlen dragen bij aan een pluriform gemeentelijk bestel. Tenslotte moet worden gewezen op de bredere bestuurlijke context waarbinnen gemeenten functioneren. In onze vervlochten samenleving is op steeds meer terreinen sprake van samenwerkende gemeenten en bovenal van een grote mate van bestuurlijke, financiële en organisatorische verstrengeling tussen nationaal en lokaal bestuur. In de praktijk levert dit een grote bestuurlijke variatie op die onmogelijk in één advies in kaart kan worden gebracht. Bestuurlijke variatie betekent echter wel dat de regiefunctie op geheel verschillende manieren gestalte kan krijgen.

Een derde opmerking betreft het accent dat is gelegd in dit advies, namelijk op de positie van het college van b&w en gemeenteraad. Juist omdat de positie van en de verhoudingen tussen deze gemeentelijke organen nu en in de komende periode zo prominent op de politieke agenda prijken (zie de commissie Elzinga), is het interessant te bezien hoe de regiefunctie van gemeenten zich verhoudt tot de vernieuwde rolverdeling die zich in gemeenten aftekent tussen dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging.

1.3

Opbouw van het advies

Allereerst staat de Raad in hoofdstuk twee stil bij ontwikkelingen die zich in samenleving en openbaar bestuur voltrekken, met name vanuit de betekenis die ze hebben voor het functioneren van het lokaal bestuur en de invulling van de gemeentelijke regiefunctie. In het derde hoofdstuk worden knelpunten en dilemma's geformuleerd die zich voordoen in het functioneren van en het (be)sturen door gemeenten. Bovendien komt de Raad tot een uitwerking van enkele ordeningsprincipes met betrekking tot het begrip gemeentelijke regie. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op ontwikkelingen die naar de mening van de Raad nu en in de toekomst nodig zijn voor een adequate invulling van de regiefunctie van gemeenten. In Hoofdstuk vijf formuleert de Raad conclusies en aanbevelingen.

2. Veranderingen in samenleving en openbaar bestuur

2.1

Inleiding

Het regiebegrip als typering van de rol van de overheid in de huidige samenleving kan niet los worden gezien van veranderingen in onze samenleving en daarmee verband houdende veranderingen in het openbaar bestuur. In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van die ontwikkelingen. De Raad merkt daarbij op dat het onderscheid tussen genoemde ontwikkelingen niet altijd even scherp kan worden getrokken. Sommige maatschappelijke ontwikkelingen voltrekken zich autonoom of werken op elkaar in terwijl andere in beweging zijn gezet door politiek-bestuurlijke keuzes en ontwikkelingen. Ook kan er sprake zijn van maatschappelijke ontwikkelingen die bepaalde politieke keuzes of bestuurlijke ontwikkelingen juist hebben gedicteerd.

2.2

Ontwikkelingen in de samenleving

2.2.1

Individualisering

In de samenleving hebben zich ontwikkelingen voltrokken die gevat kunnen worden in termen van ontideologisering, secularisatie, individualisering van sociale relaties, pluralisering van normen en waarden, differentiatie en flexibilisering van economische relaties. Mensen bepalen steeds meer individueel hun morele waarden en maatschappelijk gedrag. De georganiseerde belangstelling voor de publieke zaak heeft daardoor aan betekenis ingeboet, in de zin van gezamenlijk ervaren overtuigingen als organisatiepatroon voor de samenleving (traditionele, ideologisch verankerde groepswaarden). Burgers wenden zich meer rechtstreeks tot de overheid, kiezen in hun relatie met het bestuur vaak *one-issue* benaderingen en vragen om beleid dat van geval tot geval differentieert. Tekenend is de ingrijpende terugval van het ledenaantal van de gevestigde politieke partijen en het in betrekkelijk korte tijd flink opgestuwde aantal leden van meer functioneel georiënteerde organisaties.

De individualisering en het opkomen voor eigen individuele deelbelangen heeft geleid tot pluriformiteit en fragmentatie van de samenleving. Hoewel bepaalde patronen waarneembaar zijn in verwachtingen die burgers jegens de overheid koesteren (veiligheid, werkgelegenheid, een adequaat stelsel van sociale zekerheid, milieubehoud), richten burgers zich in de oplossing van dergelijke vraagstukken op onderdelen. In de wisselwerking tussen burger en bestuur heeft dit onder meer geleid tot verzakelijking. De overheid is er voor de levering van producten en mag op de kwaliteit ervan worden afgerekend terwijl op de burger bepaalde verplichtingen rusten waaraan de overheid hem mag houden op grond van wettelijke voorschriften. Kenmerkend voor de verzakelijking is ook de hoeveelheid juridische procedures die burgers tegen de

overheid opstarten als een bepaalde beslissing hen onaangenaam treft. Burgers hebben een steeds grotere keur aan mogelijkheden beslissingen te bestrijden, de uitvoering ervan te vertragen of te doen terugdraaien.

2.2.2

Marktwerking

Een tweede ontwikkeling betreft het groeiend vertrouwen in de praktische en economische voordelen van marktwerking, een ontwikkeling die zich nationaal als internationaal voordoet. Begin jaren zeventig stonden maakbaarheid en overheidssturing centraal. Als alternatief voor de vastlopende verzorgingsstaat werd in de jaren tachtig in toenemende mate een pleidooi gevoerd voor een verantwoordelijke samenleving en de rol van maatschappelijke verbanden en organisaties daarin.¹ Begin jaren negentig werd op grond van uiteenlopende politieke principes en opvattingen, steeds meer kritiek geuit op de functie van het maatschappelijk middenveld in de publiek-private verhoudingen en verschoven de ordeningspolitiek geleidelijk naar meer marktwerking en concurrentie.

De discussie over marktwerking in de publieke sector heeft ondertussen een grote vlucht genomen. In verschillende sectoren van overheidsbeleid is marktwerking te zien. Illustratief is het MDW-project (marktwerking, deregulering en wetgeving) waarbij wetgeving wordt ontdaan van elementen die de werking van de markt kunnen belemmeren. Toch worden bij het toenemend marktdenken steeds meer vraagtekens geplaatst. Te zeer wordt het denken in beslag genomen door enkel de begrippen markt en overheid. Te weinig plaats wordt toegedacht aan de burger en maatschappelijke instellingen.² Bovendien is het zien van markt-overheid als tegenstelling onjuist. Het gaat bij overheid en markt om twee verschillende, aanvullende ordeningsmechanismen. Het verdwijnen van het één leidt niet automatisch tot het verschijnen van het ander: de terugtrek van de overheid schept nog geen markt. Een sterke markt, een sterke overheid en een sterke samenleving veronderstellen elkaar.³

2.2.3

Deterritorialisering

Een derde bepalende ontwikkeling is de sterke binding van het openbaar bestuur aan een scherp afgebakende ruimte. Overheidshandelen, beleid, belastingheffing, wetgeving, politieke bindingen, mechanismen van democratische verantwoording, rechtsmacht, als de daaraan verbonden bestuurlijke, politieke en ambtelijke instituties, kennen een sterke territoriale grondslag.⁴ De organisatie van het binnenlands bestuur heeft zich lange tijd door deze territoriale

¹ Balkenende 1996.

² Rob 1998.

³ Berkhout 1996.

⁴ Rood 1997 en WRR 1998b.

inslag kunnen laten leiden. De samenleving en de problemen die de overheid daarin aantroft, lieten zich vrij eenvoudig langs de territoriale grenzen van het binnenlands bestuur (gemeenten, provincies en rijksoverheid) afbakenen en oplossen.

Hoewel de organisatie van staat en bestuur ook heden ten dage nog sterk op het concept van territorialiteit is geschoeid, moet worden geconstateerd dat de betekenis ervan sterke relativering heeft ondervonden. De oorzaak daarvan is gelegen in ontwikkelingen in de samenleving, namelijk dat de schaal van maatschappelijke vraagstukken en de activiteiten van burgers minder overeenkomen met de statische schaal waarop het bestuur zich noodgedwongen moet fixeren. Maatschappelijke vraagstukken doen zich steeds vaker op grotere schaal voor terwijl die schaal bovendien gefragmenteerd en gedifferentieerd is geworden. Vrijwel iedere maatschappelijke functie en ontwikkeling heeft een eigen schaal verkregen. Een vergelijkbare conclusie kan worden getrokken ten aanzien van de betrokkenheid van burgers. Door een toenemende mobiliteit en door informatie- en communicatietechnologieën zijn burgers niet alleen meer gebonden aan de eigen directe leefomgeving. Beleving en oriëntatie zijn onbegrensd geworden. Waar de schaal van maatschappelijke problemen zich niet meer voegt naar de schaal van het bestuur, zal het territorium aan belang inboeten.

Naast de spreiding van soevereiniteit en overheidsbevoegdheid is er een tweede ontwikkeling die wijst op een afnemend belang van het territorialiteitsbeginsel. Processen van beleids- en besluitvorming zijn namelijk minder dan voorheen samengebonden binnen het herkenbare kader van een territoriaal gebonden overheid. De overheid is niet meer het enige vanzelfsprekende kader voor de behartiging van de publieke zaak. Burgers voelen de behoefte ook in andere (eigen) verbanden beslissingen te nemen waardoor het aantal besluitvormingscentra sterk is toegenomen. Aldus heeft zich een gedifferentieerd netwerk van samenwerking en (in)formele overlegcircuits ontwikkeld tussen verschillende statelijke (nationale en decentrale overheden) en niet-statelijke organisaties (maatschappelijke organisaties, burgers, belangengroeperingen en bedrijven). Dit wordt wel aangeduid als horizontalisering. Besluitvorming komt niet tot stand binnen overheidsverbanden die territoriaal en op grond van hiërarchische betrekkingen zijn georganiseerd, maar is het resultaat van onderling afhankelijke samenwerkingsverbanden die sterk horizontaal en functioneel zijn georganiseerd waarbij overheden slechts één van de participanten zijn. Deze ontwikkeling wordt onder invloed van ICT verder versterkt. Informatie strekt zich uit tot ver voorbij de grenzen van staten terwijl de verdeling van informatie ertoe heeft geleid dat kennis geleidelijk voor een ieder ter beschikking is komen te staan als gevolg waarvan de verantwoordelijkheid van maatschappelijke krachten is toegenomen en nieuwe maatschappelijke machtscentra tot ontwikkeling zijn gebracht.

2.3

Ontwikkelingen in het openbaar bestuur

2.3.1

Van een veranderende financiële positie naar een herbezinning

Sedert de jaren tachtig is bijna permanent gesleuteld aan de collectieve sector. In eerste instantie was de invalshoek vooral een financiële: de collectieve lasten waren te hoog en de overheid moest kleiner en goedkoper worden. Ook nu nog wordt onverminderd hard aan de publieke sector getrokken maar haar omvang vormt allang niet meer het centrale punt van discussie. Het enthousiasme waarmee de overheidsbemoediging werd uitgebreid ten tijde van de opbouw van de verzorgingsstaat en de vanzelfsprekendheid waarmee vervolgens werd gesnoeid, lijken nu te verkeren in een existentieel vraagstuk over doel en inrichting van het overheidsbeleid.⁵ Het debat over het 'hoeveel van de collectiviteit' is overvleugeld door een discussie over hoe de overheid nog zinvol kan ingrijpen in de samenleving; hoe zij nog aansluiting kan vinden bij de maatschappelijke omgeving. Daaraan ligt een andere logica ten grondslag. De vraag naar het volume (financieel-economische basis van de overheid) had het karakter van een objectiveerbare onontkoombaarheid: het uitgavenniveau was domweg niet meer op te brengen. De vraag naar de positie van de overheid hangt samen met de (aanpassing aan de) veranderende maatschappelijke realiteit waarbinnen de overheid moet functioneren (zie de voorgaande paragraaf).

Ook het lokaal bestuur heeft de hier beschreven ontwikkeling doorgemaakt. Aanvankelijk heeft op het lokale niveau, al of niet onder druk van door de rijksoverheid afgewentelde bezuinigingen, een golf aan reorganisaties plaatsgevonden en werd gezocht naar een andere inrichting van de ambtelijke organisatie. Efficiëntie, transparantie, kengetallen, outputsturing, klantgerichtheid en discipline in verantwoording werden centrale waarden in gemeenteland. Het overheidshandelen heeft een aan de markt ontleende aanblik gekregen gebaseerd op methoden afkomstig uit het bedrijfsleven (maatwerk, contractmanagement, benchmarking, ISO-certificering, core-business, kwaliteitshandvesten, en bedrijfsvoering). Bezuinigingen zijn gerealiseerd door concentratie op kerntaken, privatisering, afslanking en uitbesteding terwijl tegelijkertijd is gewerkt aan een beter financieel management en beheer van gemeenten. Hoewel dergelijke waarden ook nu nog hoog in het vaandel staan, is de aandacht geleidelijk verschoven naar een bredere herbezinning van gemeenten op hun functioneren in de lokale samenleving.

⁵ WRR 1999 en Dirven 1998.

2.3.2

Vier dominante ontwikkelingen⁶

Horizontalisering en verplaatsing van de politiek

De herbezinning staat met name in het teken van de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. De meer vertrouwde opvatting over de rol van het openbaar bestuur is die van een overheid die inhoudelijke keuzes maakt en op grond daarvan leiding geeft aan de samenleving. Zoals gezegd is de overheid echter niet meer het enige vanzelfsprekende kader voor ordening van de samenleving. Op steeds meer terreinen moet worden onderkend dat de besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken zich buiten de traditionele politieke en democratische arena afspeelt. Er is een netwerk ontstaan van instanties en organisaties die in de maatschappij bepaalde deskundigheden, publieke verantwoordelijkheden en belangen vertegenwoordigen. De gemeente als de staatkundige belichaming voor collectieve besluitvorming heeft plaats gemaakt voor de gemeente die in genoemde netwerken de eigen inbreng moet zien waar te maken. Dit doet zich bijvoorbeeld voor op het terrein van sociale zekerheid: gemeenten, RBA's, UVI's, verzekeraars en commerciële uitzendbureaus zijn steeds meer op elkaar aangewezen en gaan nieuwe samenwerkingsverbanden aan. Vergelijkbare interdependenties doen zich voor bij het integraal veiligheidsbeleid en bij het grote-stedenbeleid. Ook in financieel opzicht kan de overheid niet altijd bij machte zijn gewenste ontwikkelingen in de plaatselijke samenleving zelf tot stand te brengen. Zo kunnen gemeenten met private partners (eigenaren van onroerend goed, winkeliers en horeca ondernemers) samenwerken ter verbetering en herinrichting van het publiek domein.

Fragmentatie en pluralisering

Het openbaar bestuur is een sterk gedifferentieerde en gefragmenteerde organisatie geworden omdat het zich moet manifesteren in een veelheid aan netwerken die zich op telkens andersoortige problemen richten, die telkens weer in samenstelling verschillen terwijl de posities en belangen van deze netwerken soms lijnrecht tegenover elkaar staan. Het gevolg is dat de maatschappelijke individualisering, waarover in de vorige paragraaf werd gesproken, als het ware geleidelijk het openbaar bestuur is binnengedrongen. Er is een bestuurlijk-organisatorische verankering ontstaan van maatschappelijke individualisering waarbij overheidsorganisaties worden beschouwd als vertegenwoordigers van bepaalde publieke of private deelbelangen. Daarbij gedraagt de éne overheid zich tegenover een andere overheid soms als actiegroep (Betuwelijn), terwijl overheden er niet voor schuwen elkaar voor de (bestuurs)rechter te slepen.

Concretisering

Een hiermee samenhangende ontwikkeling is die van concretisering. De overheid wordt geconfronteerd met een verminderde consensus over het algemeen

⁶ Denters 1999b.

belang, met een steeds meer divers wordende vraag vanuit de samenleving en met verschillende probleempercepties en oplossingsrichtingen als gevolg van uiteenlopende belangen en waarden in de samenleving. De ontideologisering van de grote politieke stromingen is hieraan mede debet. Hierdoor is binnen het openbaar bestuur de tendens ontstaan maatschappelijke problemen als op zichzelf staand op te vatten en minder te definiëren in termen van meer omvattende samenhangen en vraagstukken van algemeen belang. Er ontstaat een ‘probleemgestuurd’ openbaar bestuur waarin vraagstukken worden gedefinieerd in specifieke netwerken terwijl binnen het raamwerk van die netwerken ook naar mogelijke oplossingen wordt gezocht.

Proceduralisering

Proceduralisering tenslotte verwijst naar de veranderende wijze waarop het openbaar bestuur reageert op maatschappelijke problemen. Onder invloed van de zojuist weergegeven ontwikkelingen ligt minder dan voorheen de nadruk op een inhoudelijke sturing van de samenleving. Veleer probeert het openbaar bestuur de in de samenleving aanwezige kennis en vaardigheden voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken beschikbaar te krijgen. Aldus richten de sturingspogingen van het openbaar bestuur zich steeds vaker op kaders en randvoorwaarden waarbinnen materiële keuzen en bepaalde beleidsuitkomsten gerealiseerd kunnen worden. Hiermee is niet gesteld dat door het openbaar bestuur geen standpunten meer worden ingenomen. Deze politiek-bestuurlijke standpunten worden echter ingebracht in het gesprek met maatschappelijke verbanden (horizontalisering) en als zodanig moeten ze invloed uitoefenen op de besluitvorming in de verschillende netwerken (pluralisering) en moeten ze aansluiten bij de dominante probleempercepties en oplossingsrichtingen binnen die netwerken (concretisering).

2.4

Conclusie: de rol van het lokaal bestuur in het publieke domein

De veranderingen in de samenleving duiden op een algemene ontwikkeling naar een toenemende dynamiek, pluriformiteit en differentiatie in de samenleving met minder institutioneel gestructureerde en minder vanzelfsprekende gezagsverhoudingen. Het openbaar bestuur wordt daardoor geconfronteerd met ingrijpende veranderingen die het sturingsvermogen, de effectiviteit en het bereik van de overheid in het maatschappelijk verkeer hebben doen afnemen.

De opvattingen over hoe het bestuur daarop moet reageren, richten zich vooral op de werkwijze en het optreden van het bestuur: wat moet het bestuur anders doen gegeven het karakter van de veranderingen in de samenleving. Onder invloed van ontwikkelingen zoals beschreven in de paragrafen 2.2 en 2.3 is de betekenis van de overheid in zijn sturende, regisserende en communicatieve functies daarbij steeds belangrijker geworden en hebben begrippen als onderhandelend en interactief bestuur zich in toenemende populariteit mogen verheugen; vormen van bestuur die berusten op besluitvorming binnen een netwerk van overheden en intermediaire verbanden, waarin de afstemming van

beleid wordt bereikt door onderhandeling. Dit type van besturen berust meer op wederzijdse beïnvloeding en op basis van argumentatie en overtuiging dan op de meer traditionele bestuurlijke middelen. Ook het in populariteit toenemende begrip regierol als aanduiding voor een andere wijze van functioneren van de overheid in haar contacten met burgers en maatschappelijke partijen sluit hierop aan. De betekenis van het begrip regie van het openbaar bestuur hangt naar de mening van de Raad nadrukkelijk samen met de *verantwoordelijkheid* die het bestuur uit hoofde van zijn bijzondere plaats en functie in de samenleving moet dragen. Daarover gaat hoofdstuk drie.

Rob

3. De regisseursrol van de overheid: knelpunten en dilemma's

3.1

Inleiding

Het college van b&w, zo liet een burgemeester van een middelgrote stad in Gelderland weten, is de schaamte ruimschoots voorbij. Het volgde een cursus 'onderhandelen'. Een duidelijker consequentie kan niet worden getrokken uit het verlies van de aanvoerdersband van de overheid in de publieke arena. Zij moet deze delen met andere actoren. De hiërarchie lijkt te zijn verdamppt, de overheid is een partij die met andere partijen onderhandelt. Deze verplaatsing van de politiek wordt niet zelden toegejuicht. De overheid heeft immers een taak de maatschappelijke democratie te organiseren en te faciliteren opdat politiek bewuste en mondige burgers en de maatschappelijke organisaties waarin ze zich organiseren zelf kunnen beslissen over hun leefomgeving en hun stem-pel kunnen drukken op de menings- en besluitvorming.

Het is echter de vraag of de overheid zich niet teveel verantwoordelijkheid heeft laten ontglippen. Illustratief is in dat verband de trend die zich heden ten dage in toenemende mate aftekent: de roep om duidelijker politiek leiderschap dat zijn verantwoordelijkheid neemt op basis van visie, duidelijke normatieve stellingnamen en daadkracht in plaats van dat het toeziet hoe verantwoordelijkheid wordt weggeorganiseerd en weg geproduceerd. In dat licht moet naar de mening van de Raad ook het regieconcept worden bezien. Alvorens een uitwerking te geven van dit begrip, zal de Raad in dit hoofdstuk eerst enkele dilemma's en knelpunten formuleren die voortvloeien uit ontwikkelingen zoals geschetst in hoofdstuk 2 en in het licht waarvan de regiefunctie van het lokaal bestuur moet worden beschouwd.

3.2

Dilemma's in het functioneren van het lokaal bestuur

3.2.1

De aanwezige of terugtrekkende overheid

Overheid en politiek functioneren in een publiek domein dat van niemand meer lijkt te zijn. Het publiek domein is onbeheerd geraakt. Publieke macht dreigt in schemerzones en in bestuurlijk niemandsland te geraken.⁷ Niet alleen de overheid is teruggetreden. Ook burgers lijken dat te doen. Aldus ontstaat een gat in het publiek domein. Terwijl de politiek vroeger meer congruent liep met het verzuilde maatschappelijk middenveld, is het politiek systeem tegenwoordig losgeraakt en verzelfstandigd, wat betekent dat politiek en bestuur veel eer-

⁷ Nieuwenhuisen 1996.

der op zoek moet naar partners willen ze nog iets tot stand brengen. De vanzelfsprekendheid van de bemiddelende en articulerende functie is komen te vervallen en daarmee de specifieke herkenbaarheid van de overheid.

Het dilemma dat hiermee samenhangt is het spanningsveld tussen de aanwezige en de terugtrekkende gemeente. Van het lokaal bestuur wordt enerzijds verwacht dat zij aanwezig is om ontwikkelingen in de plaatselijke samenleving niet alleen te volgen maar ook te ordenen en in goede banen te leiden. Anderzijds wordt in de taakopvatting van de overheid vaak terughoudendheid verlangd. De overheid heeft vanuit haar specifieke verantwoordelijkheid de taak eigen initiatieven van burgers en de sociale en economische verbanden waarvan ze deel uitmaken aan te sporen en ruimte te bieden voor maatschappelijke betrokkenheid bij het oplossen van problemen.

3.2.2

De concrete overheid of de overheid als uitdrukking van algemeen belang

Een tweede spanningsveld doet zich voor ten aanzien van wat in hoofdstuk twee werd aangeduid als concretisering: de tendens om maatschappelijke problemen als op zichzelf staand op te vatten en minder te definiëren in termen van omvattende samenhangen en vraagstukken van algemeen belang. Incidentalisme krijgt zo een kans, mede gevoed door media die de onderlinge concurrentie steeds scherper voelen. De spanning die zich nu kan voordoen is de spanning tussen enerzijds een effectieve binding van de overheid op deelterreinen (de overheid is in zijn specifieke contacten met de samenleving zelf onderhandelende partij geworden) en anderzijds de onpartijdigheid en de algemene afweging van belangen (de overheid is ertoe gehouden zich boven uiteenlopende deelbelangen te verheffen).

3.2.3

De uniforme of veelvormige overheid

Het derde hiermee samenhangende spanningsveld kan worden waargenomen tussen de uniforme en de veelvormige overheid. De veelvormige overheid ontstaat doordat het openbaar bestuur zich in een veelheid aan onderling soms totaal verschillende netwerken moet manifesteren. In hoofdstuk twee is reeds aangegeven dat het openbaar bestuur daardoor gefragmenteerd is geworden. Anderzijds wordt van dé overheid verlangd als eenheid te functioneren. Zeker voor complexe vraagstukken als de aanleg van grote infrastructurele projecten (HSL, Betuwelijn) waar vele overheden bij betrokken zijn, is het omwille van de betrouwbaarheid in de overheid van groot belang dat de overheid optreedt als één overheidsconsortium.⁸ Lokale bestuurders die zich feitelijk gedragen

⁸ Sturing door samenwerking, inleiding door dr. J.A. van Kemenade, Commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Holland en voorzitter van het Interprovinciaal Overleg, ter gelegenheid van de werkconferentie 'Stuur of overstuur, meesturen in de 21e eeuw' op 21 april 1999.

als het verlengstuk van lokale actiegroepen tegen grote infrastructurele projecten of tegen gemeentelijke herindelingsplannen dragen slechts op de korte termijn bij aan verwerving van legitimiteit. Op de langere termijn werkt een dergelijke opstelling averechts.

Een ander aspect van dit spanningsveld is de tegenstelling tussen integraliteit en verkokering. De verkokering van bestuur en beleid die menigeeen wenst tegen te gaan, is onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen welhaast noodzaak geworden: zonder fragmentatie in het beleid en in de inrichting van het bestuur (sectoren van het ambtelijk apparaat en delen van het politiek bestuur) dreigt dat bestuur de aansluiting met maatschappelijke verbanden uit zijn bestuurlijke omgeving te verliezen. Het gefragmenteerde beleid is immers stevig in de samenleving verankerd.

3.2.4

De regulerende of interactieve overheid

Het vierde spanningsveld doet zich voor tussen de normerende, normatieve overheid enerzijds en de interactieve overheid anderzijds. De overheid wordt enerzijds geacht op rechtsstatelijke wijze, normerend en regulerend op te treden. In dit beeld past ook de representatieve democratie waarbij aan het vertrouwde geïnstitutionaliseerde politieke systeem het bestuur en de beleidsbepaling is opgedragen. Wellicht nog meer dan voor het nationale bestuur, heeft de representatieve democratie voor het lokaal bestuur een bijzondere betekenis vanwege het staatkundig monisme: beleid en bestuur zijn daar opgedragen aan de gekozen volksvertegenwoordiging zelf. Een centrale positie van de gekozenen zou moeten garanderen dat de voorkeuren van burgers doorklinken in het beleid van de gemeente. Anderzijds wordt de overheid verwacht in overleg met diverse geledingen binnen de samenleving tot de oplossing te komen van maatschappelijke vraagstukken. Dit fenomeen is ook aan het lokaal bestuur niet voorbij gegaan. Zo bleek uit recent onderzoek dat de in 1998 gekozen raadsleden de plaatselijke bevolking vooral zien als medevormgever van beleid. Klantgerichtheid (dienstverlening) en bewonersgerichtheid (ondersteunen van burgers en op wijkniveau) is ondergeschikt geworden.⁹

In de lokale bestuurpraktijk levert het hier geïllustreerde spanningsveld botsingen op: bij politici bestaat niet zelden de vrees dat een interactieve bestuurlijke praktijk het politieke primaat van de gemeenteraad teveel aantast en dat leidt tot lastige vragen. Welke beslissingsruimte heeft de volksvertegenwoordiging bijvoorbeeld als de ambtelijke organisatie in een extern proces van interactief bestuur overeenstemming met maatschappelijke actoren heeft bereikt? Zal de maatschappelijke legitimatie die door ambtenaren in het voortraject wordt georganiseerd niet gemakkelijk kunnen strijden met politieke doelstellingen van een meerderheid van de gemeenteraad? En wat is nog de meerwaarde van

⁹ Binnenlands bestuur 1998 en Tops 1999.

politieke besluitvorming als ambtenaren kunnen claimen dat er voor een bepaalde oplossing maatschappelijk draagvlak bestaat?¹⁰

3.2.5

De territoriale overheid of de gedeterritorialiseerde overheid

In hoofdstuk twee formuleerde de Raad twee vormen van deterritorialisering. Een verticale waaronder wordt begrepen de afnemende congruentie tussen de schaal van het openbaar bestuur en de schaal waarop maatschappelijke problemen zich voordoen. En een horizontale: de horizontalisering van de samenleving waardoor de publieke zaak niet louter meer wordt vereenzelvigd met het openbaar bestuur. Hier doet zich de vijfde spanning voor, namelijk tussen de genoemde vormen van deterritorialisering enerzijds en de territoriale grondslag en de in essentie hiërarchische aard van overheidssturing en de beginselen van onze democratische rechtsstaat anderzijds (scheiding van politiek en bestuur, primaat van de politiek dat uitgaat van ondergeschiktheid van bestuur en beleid aan politieke sturing en controle, mechanismen van democratische verantwoording, als ook de daaraan verbonden politiek-bestuurlijke en ambtelijke instituties).

3.3

Gemeentelijke regie: verantwoordelijkheid, beïnvloeding en afhankelijkheid

In de adviesaanvraag wordt gesteld dat de term regiefunctie betekent dat 'de gemeentelijke overheid, ook zonder dat haar uitdrukkelijke sturingsmogelijkheden en bevoegdheden ter beschikking staan, instrumenten dient te hebben om de diverse actoren in het nieuwe gefragmenteerde krachtenveld te beïnvloeden'. De Raad kan zich vinden in deze globale aanduiding. Tenminste drie elementen uit deze omschrijving verdienen in de visie van de Raad een nadere uitwerking.

3.3.1

Gemeentelijke regie en verantwoordelijkheid

Het ontbreken van formele *bevoegdheden* sluit naar de mening van de Raad niet uit dat het lokaal bestuur een algehele verantwoordelijkheid heeft voor het lokale algemene belang. Bevoegdheid en verantwoordelijkheid dekken elkaar niet één op één. Kenmerkend voor het algemene territoriale bestuur is de open huishouding en uit dien hoofde heeft het lokaal bestuur de verantwoordelijkheid in open verbinding met de plaatselijke gemeenschap lokale belangen te realiseren en gemeenschappelijke problemen op te lossen. In dit licht moet ook de dienstverlening aan burgers worden gezien. Het gaat niet alleen om de productie en levering van publieke goederen. Dienstverlening vindt plaats vanuit de bredere verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke samenhang binnen de lokale gemeenschap.

¹⁰ Zouridis 1999.

Deze specifieke verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur vloeit naar de opvatting van de Raad voort uit de bijzondere positie die het openbaar bestuur inneemt in de samenleving. Deze bijzondere positie houdt verband met constitutionele, democratische en rechtsstatelijke waarden die ook aan de inrichting van het lokaal bestuur ten grondslag behoren liggen en die doorwerking behoeven in het proces van lokale beleidsvorming en in de resultaten daarvan. Tezamen dragen ze bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen.

Constitutionele waarden houden verband met de publiekrechtelijke uitoefening van overheidsgezag. Hiermee onderscheiden de verhoudingen tussen gemeente en burger zich van de verhoudingen tussen burgers en particuliere organisaties onderling. Het publieke gezag van het bestuur wordt geregeld en beperkt door de beschermende werking van grondrechten en de verdeling van bevoegdheden krachtens Grondwet en Gemeentewet. *Democratische* waarden richten zich onder meer op de mogelijkheden die burgers hebben rechtstreeks of indirect invloed uit te oefenen op het gemeentelijk beleid. Ook de mechanismen van controle en verantwoording bij de uitoefening van bevoegdheden vallen daaronder. De uitoefening van publiek gezag dient tenslotte ook te voldoen aan *rechtsstatelijke* vereisten: het recht als waarborg tegen overheidsingrijpen in de vrijheid van burgers. De scheiding van de drie staatsmachten behoort daartoe en dat het optreden van de overheid voorspelbaar en rechtszeker moet zijn. Daarvoor is het legaliteitsbeginsel het geëigende instrument als ook de beginselen van behoorlijk bestuur (rechtsgelijkheid, zorgvuldigheid, openbaarheid).

3.3.2

Gemeentelijke regie en beïnvloeding

Het aspect *beïnvloeding* heeft volgens de Raad betrekking op de wijze waarop het lokaal bestuur reageert op maatschappelijke problemen en ontwikkelingen. In dat verband merkt de Raad op dat de legitimiteit van het overheidsoptreden (aanvaarding en aanvaardbaarheid van overheidsgezag) niet is verzekerd als wordt tegemoet gekomen aan de drie voornoemde waarden alleen. De formele inrichting verschaft een kader maar daarbinnen zal de bestuurlijke praktijk tot ontwikkeling moet komen. Essentieel in die bestuurlijke praktijk is de wijze waarop het gemeentebestuur *responsief* is: op welke wijze reageert het bestuur op maatschappelijke problemen en vraagstukken? Het gaat hier om twee vormen van responsiviteit:

Inhoudelijke of materiële responsiviteit:

Het gekozen volksvertegenwoordigende orgaan aan wie het staatsrechtelijk primaat is toegekend, vertaalt de signalen en voorkeuren van de plaatselijke bevolking in bestuursbesluiten en gemeentelijk beleid. De kernbegrippen zijn hier: daadkracht, resultaatgerichtheid, bestuurskracht, effectiviteit en efficiëntie.

Voorwaardelijke of procedurele responsiviteit:

Bestuursbesluiten en gemeentelijk beleid komen tot stand door rechtstreekse relaties tussen bestuur en maatschappelijke partijen en burgers in een open

/30/

besluitvormingsproces. Kernbegrippen zijn: draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus en compromisvorming.

3.3.3

Gemeentelijke regie en afhankelijkheid

Waar de adviesaanvraag tenslotte spreekt van een *gefragmenteerd maatschappelijk krachtenveld*, gaat het volgens de Raad om afhankelijkheid. Eerst en bovenal heeft die afhankelijkheid betrekking op de samenspraak tussen het gemeentebestuur en burgers en maatschappelijke organisaties uit de lokale samenleving. Omdat in een sterk vervlochten binnenlands bestuur als het onze vaak sprake is van complementariteit van nationale, provinciale en lokale verantwoordelijkheden, is voor de invulling van de gemeentelijke regiefunctie ook de relatie met het nationale en provinciale bestuur van bijzonder belang. Vaak zijn deze 'hogere' overheden voor het gemeentebestuur evenzeer 'lokaal' relevante actoren.

In het licht van deze drie kenmerken heeft de gemeentelijke regiefunctie betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van autonome politieke taakstelling de *verantwoordelijkheid* heeft (verwijzend naar de bijzondere positie van het lokale bestuur) voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate *afhankelijk* is van de medewerking van anderen (lokale maatschappelijke partijen en burgers en andere overheden). De gemeentelijke regierol verwijst daarbij in het bijzonder naar de *wijze waarop* de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen (responsiviteit).

Het is in de visie van de Raad nodig een onderscheid te maken tussen regie in brede zin en regie in de smalle betekenis van het woord.

Regie in brede zin

Regie in brede zin verwijst naar de interactieve en onderhandelende overheid. Bij vormen van interactief bestuur liggen taken en bevoegdheden op een bepaald terrein duidelijk in handen van de lokale overheid. Er is sprake van materiële sturing waarbij de overheid zelf inhoudelijke keuzes maakt en in interactie met de samenleving (burgers en organisaties) poogt draagvlak te creëren voor haar beleidsvisies. De overheid is een willende partij en om die reden verschijnt zij, als ware zij een acteur, dus zélf op het toneel.

Regie in enge zin

Bij het enge regiebegrip is het nodig onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Het lokaal bestuur wordt namelijk ook op terreinen waar het geen formele bevoegdheid heeft vaak gezien als drager van algemene verantwoordelijkheid, als gezaghebbende autoriteit op het terrein van het algemeen lokaal belang. Gemeentelijke regie vindt plaats op terreinen waar het lokaal bestuur niet zozeer formele bevoegdheden maar overtuiging en argu-

mentatie moet inzetten. Het gaat erom de in de lokale samenleving aanwezige kennis en vaardigheid voor de oplossing van maatschappelijke problemen beschikbaar te krijgen.

3.4

Van inhoudelijke naar procedurele responsiviteit: politiek bestuur op het toneel of achter de coulissen?

Tegen de achtergrond van de huidige maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen (hoofdstuk 2) en de daaruit voortvloeiende dilemma's in het functioneren van het openbaar bestuur (hoofdstuk 3), is het niet verwonderlijk dat gemeenten in toenemende mate een regierol vervullen. De responsiviteit waartoe de overheid ook in haar regisserende functie is gehouden, heeft daarbij steeds vaker een procedurele en kaderstellende aanblik gekregen terwijl de meer traditionele vormen van responsief bestuur aan betekenis hebben ingeboet. Hiervoor gaf de Raad al aan dat deze ontwikkeling juist het lokaal bestuur niet onberoerd heeft gelaten. In monistische bestuursstelsels zijn immers juist de vertrouwde vormen van responsief bestuur karakteristiek (de belangrijkste bestuurlijke en beleidsbepalende rol is weggelegd voor de gemeenteraad). Waar beleid daarentegen de uitkomst is van interacties tussen met name het college van b&w en het ambtelijk apparaat enerzijds met complexe netwerken van belanghebbenden in de lokale samenleving anderzijds, behoeft veel minder afgegaan te worden op hen die traditioneel het voortouw nemen in het beleidsproces. De gemeenteraden zijn daardoor in een onduidelijke positie komen te verkeren. Pogingen om deze onduidelijkheid te verhelpen en de gemeentelijke volksvertegenwoordigers steviger in het zadel te helpen, hebben dat nauwelijks kunnen veranderen.¹¹

Het is hier niet de plaats uitvoerig in te gaan op de onderlinge verhouding tussen dagelijks bestuur en lokale volksvertegenwoordiging. Wel constateert de Raad dat het politiek bestuur in zijn algemeenheid steeds minder in staat is zelfstandig beleid te initiëren en uit te voeren. De meer procedurele responsiviteitsmechanismen sluiten daarop aan. Maar ook aan een dergelijk responsief gemeentelijk bestuur (in het bijzonder aan het politiek bestuur), waarbij gemeenten vaak een regierol hebben te vervullen, behoren eisen te worden gesteld.

Zo is het de vraag of en hoe het politiek bestuur bij de invulling van zijn regierol de democratische kwaliteit van het interactieve bestuur weet te bewaken (de toegankelijkheid, de openbaarheid en de gelijkheid van invloedsmogelijkheden van betrokkenen). Uit het onderzoek dat ten behoeve van de Raad door de Universiteit Twente is uitgevoerd op de terreinen van onderwijs, jeugd

¹¹ Daaronder vallen: mogelijkheden van de gemeenteraad algemene regels te stellen de beleidsruimte van het college van b&w te structureren, een verplichte meerjarenraming, individueel vragenrecht en een uitbreiding van de delegatiebevoegdheid.

/32/

en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, blijkt dat slechts in incidentele gevallen wordt stilgestaan bij vragen omtrent de democratische kwaliteit. Dit leidt tot belangrijke verschillen in de toegankelijkheid tot beleidsnetwerken en daarmee tot grote verschillen in invloedsverhoudingen tussen de belanghebbende partijen.

Een hiermee samenhangende vraag is of de fragmentatie en de concretisering van het gemeentelijk bestuur niet leiden tot een al te eenzijdige dominantie van professionals en ambtelijk apparaat in sectorale beleidsnetwerken. De Raad stelt op grond van het onderzoek vast dat veel beleidsprocessen in het teken staan van verkokering waarbij het accent ligt op de beleidsproducenten in de desbetreffende koker. De beleidsvorming vindt vooral plaats in sectorale netwerken van (delen van) de ambtelijke organisatie en een breed gezelschap van professionals (woningbouwcorporaties, scholen, welzijnsinstellingen). De doelgroepen van beleid (zogenaamde beleidsconsumenten zoals ouders, bewoners van achterstandbuurten of woonconsumenten) blijken niet of nauwelijks in de beleidsprocessen te zijn betrokken.

Deze dominantie door professionals wordt door het politiek bestuur nauwelijks doorbroken. De rol van het politiek bestuur bestaat niet zelden uit de betrokkenheid van de verantwoordelijke portefeuillehouder terwijl de invloed van gemeenteraad en raadscommissies tamelijk beperkt is. Voor zover van die zijde impulsen worden gegeven, is er sprake van 'gewenst gedrag' en hebben de impulsen veelal een procedureel karakter (verzoeken tot nadere onderbouwing van voorstellen, verzoeken om evaluatie en monitoring, meer en betere informatie).

4. Ontwikkelingsprincipes voor gemeentelijke regie

4.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ontwikkelingen die naar de mening van de Raad nu en in de toekomst nodig zijn voor een adequate invulling van de gemeentelijke regiefunctie. Allereerst formuleert de Raad enkele algemene uitgangspunten (paragraaf 4.2) om nadien in te gaan op de regiefunctie in een drietal relaties: de verhouding tussen het gemeentebestuur en mede overheden; de verhouding tussen het gemeentebestuur en de plaatselijke samenleving en tenslotte de verhoudingen binnen het gemeentebestuur. In Hoofdstuk vijf worden de geformuleerde ontwikkelingsprincipes vertaald naar conclusies en aanbevelingen.

4.2

Algemene uitgangspunten

4.2.1

Regisseren is mensenwerk

Evenmin men het huwelijk leert kennen door het lezen van de relevante passages uit het Burgerlijk wetboek, kan met enkel door het bestuderen van organieke wetgeving en andere formele regelgeving bepalen of gemeenten afdoende in staat zijn invulling te geven aan hun regierol. Ordening en sturing van de samenleving krijgen pas betekenis in het feitelijk functioneren van politici, bestuurders en ambtenaren. De Raad wil daarmee benadrukken dat het praktisch handelen van de overheid en het vertrouwen van burgers in die overheid, zich niet laten vangen in structuren en concepten als ze voor de betrokkenen die ervan deel uitmaken geen richtinggevende betekenis hebben. Het openbaar bestuur valt niet mechanisch te programmeren. Een 'levend' bestuur is altijd het resultaat van mensenwerk. Wethouders, gemeenteraadsleden, ambtenaren maar ook degene met wie ze in contact treden (burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bedrijven) worden gekenmerkt door onnavolgbare menselijke strevingen, kwaliteiten, attitudes, fouten, overtuigingen en percepties. Dit zijn sterk bepalende factoren waardoor de regierol reële inhoud krijgt.

4.2.2

Pluriformiteit in de gemeentelijke regie

Het moge duidelijk zijn dat het regiebegrip geen technisch-instrumenteel concept is. De Raad constateert dan ook grote verscheidenheid in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gemeentelijke regierol. Deze verscheidenheid is om te beginnen het gevolg van de verschillende manieren waarop het politieke bestuur van gemeenten invulling wenst te geven aan hun politiek-bestuurlijke rol en hoe dat bestuur aankijkt tegen zijn relatie met de lokale samenleving en invulling geeft aan de van hen verwachte responsiviteit. Bovendien

wordt de gemeentelijke regierol sterk bepaald door de mate van verkokering van lokale bestuurlijke relaties en beleidsprocessen. Deze verkokering is het gevolg van specifieke banden tussen direct belanghebbende burgers, maatschappelijke partijen, sectoren van de ambtelijke organisatie en delen van het politieke bestuur (raadscommissies en eerstverantwoordelijke collegeleden) en door de verkokering van het provinciale en nationale bestuur, waarmee het lokaal bestuur is verstrengeld. De wijze waarop gemeentelijke regie gestalte krijgt, wordt voorts in hoge mate bepaald door de schaal van gemeenten, de terreinen van beleid waarop gemeenten regisseren, de aard en omvang van maatschappelijke problemen en de bestuursculturen en bestuursstijlen.

4.2.3

Regie is geen toverdrankje

In de tweede plaats moet de regisserende functie niet worden gezien als toverdrankje dat voor iedere functie van de gemeentelijke overheid heilzaam uitwerkt. Wie het beeld van de gemeentelijke regisseur te nadrukkelijk naar voren haalt, miskent de functies van gemeenten die naar hun aard helemaal geen regisserend optreden rechtvaardigen maar waarbij moet worden voorzien in de uitvoering van regelgeving. In dat verband heeft de responsiviteit van gemeenten vanouds een bijzondere dimensie door de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van rijksregelgeving in het kader van het medebewind. Opgemerkt moet worden dat het gemeentebestuur als uitvoerder van beleid in een andere positie verkeert dan het provinciale bestuur. Terwijl het gemeentebestuur vooral de bereikbaarheid van de overheid voor burgers belichaamt en zich uit dien hoofde moet richten op beleidsuitvoering, is de provincie vooral bestuurlijk regisseur tussen het nationale en gemeentelijke niveau.¹²

4.2.4

Ook regie is herkenbaarheid en houvast bieden

De opvattingen over hoe het bestuur moet reageren op maatschappelijke veranderingen, richten zich niet zelden op de werkwijze van het bestuur: wat moet gemeenten anders doen gegeven het karakter van de veranderingen in de samenleving. In dat verband wordt al geruime tijd gezocht naar vormen van staatsrechtelijke, bestuurlijke, democratische en politieke vernieuwing, naar mogelijkheden de kloof tussen burger en bestuur te overbruggen en naar mogelijkheden voor burgers zijn prioriteiten en keuzen tot uitdrukking te brengen. De aandacht heeft zich daardoor eenzijdig gericht op de inputzijde: de relatie tussen burger en bestuur en bovenal in meer van hetzelfde: meer volledigheid en openbaarheid van informatie, meer interactief bestuur, meer zorgvuldigheid van afweging, meer inspraak en consultatie en meer beroepsmogelijkheden. Hoewel de Raad daaraan zeer veel waarde hecht, moet geen overheid ontstaan die draagvlak zoekt door maar hard genoeg achter de meningen en wensen van de burger aan te hollen. Het beeld wordt heden ten dage al te vaak gedomi-

¹² Rob 1999.

neerd door een overheid die zich van het ene maatschappelijke probleem naar het andere blijft spoeden zonder een al te duidelijk normatief bestek. Draagvlak moet niet worden gezocht maar gecreëerd. Beleid en overheidshandelen moet ten principale worden gestuurd door resultaat, slagvaardigheid, maatschappelijke overwegingen en doelmatigheid en niet eerst door betrokkenheid, inspraak, bestuurlijke knelpunten, juridische risico's en lengte van procedures. Zo'n overheid biedt geen structuur en houvast temidden van de veranderingen in de samenleving maar dreigt er een speelbal van te worden. Het risico ontstaat van een autistische overheid die uit vrees iets fout te doen niets doet.¹³ Ook daar waar de overheid overgaat tot regievoering en procedurele sturing, mag de bijzondere plaats en functie van het openbaar bestuur in de samenleving naar de opvatting van de Raad niet uit het oog worden verloren.

4.2.5

Regie is verantwoordelijkheid

In dat verband stelt de Raad dat met een procedurele sturing door het politiek bestuur van gemeenten niet kan worden volstaan. Besluitvorming in het publieke domein waarbij de overheid niet langer de inhoud van het beleid bepaalt maar alleen de spelregels en randvoorwaarden is voor de Raad te ongewis om zomaar te worden omhelst. Wie spreekt het laatste woord als horizontaal bestuur een dominant procédé wordt? De totstandkoming van beleid mag dan vaak alleen mogelijk zijn door samenwerking en onderhandeling met andere partijen, maar die samenwerking wordt naar de mening van de Raad begrensd doordat het publieke belang uiteindelijk democratische legitimatie en besluitvorming en democratische controle behoeven. De horizontale relaties waarvan het gefragmenteerde (met name het ambtelijke) bestuur deel uitmaakt, mogen niet ten koste gaan van de vertegenwoordigende democratie als blijkt dat een algemene afweging van belangen daardoor wordt verhinderd. Het lokaal bestuur is niet een of andere commissie van de plaatselijke samenleving.

De Raad is dan ook van opvatting dat de gemeentelijke regiefunctie niet betekent dat het lokaal bestuur slechts de bevoegdheid heeft de verschillende relevante maatschappelijke partijen om de tafel bijeen te brengen om vervolgens af te wachten op de resultaten die ze gezamenlijk bereiken. Het lokaal bestuur is geen willig werktuig van het maatschappelijk krachtenveld. Regie is meer dan dat onder toezicht van de totstandbrenging van beleid in alle vrijheid wordt overgelaten aan maatschappelijke verbanden. Anders gezegd: een zorgvuldige afweging van maatschappelijke belangen, het stellen van prioriteiten en het genereren van oplossingen mag zich *nooit* buiten de reikwijdte van het openbaar bestuur voltrekken. Dat openbaar bestuur moet uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor het algemeen belang een zekere invloed op die ontwikkelingen kunnen behouden. Sterker nog: de ontwikkelingen moeten binnen de invloedssfeer van het *politieke bestuur* van de gemeente liggen en binnen dat deel van

¹³ WRR 1998a.

het bestuur behoren volksvertegenwoordigende organen een essentiële rol te vervullen. Verderop in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze rol.

4.3

Naar een adequate invulling van de gemeentelijke regiefunctie

4.3.1

Verhouding tussen gemeentebestuur en mede overheden

Decentralisatie

Aan een gemeentelijke regiefunctie kan weinig inhoud worden gegeven als daaraan geen substantiële inhoudelijke verantwoordelijkheid is verbonden. Voor een adequate implementatie van de gemeentelijke regierol pleit de Raad dan ook voor voortzetting van deregulering en overdracht van bevoegdheden, taken en financiële middelen van de rijksoverheid naar gemeenten. Minder dan voorheen zal het decentralisatiebeleid echter het karakter moeten hebben van een interbestuurlijke operatie die zich concentreert op een sanering van financiële instrumenten van de rijksoverheid. Gestreefd moet worden naar werkelijke gemeentelijke autonomie waardoor gemeenten meer mogelijkheden hebben concrete maatschappelijke problemen aan te pakken in plaats van bestuurlijke.¹⁴ Bovendien vergroot decentralisatie de betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Het lokaal bestuur is voor burgers bereikbaar en zij kunnen op het lokale bestuur dan ook een grotere invloed uitoefenen dan op het centrale of provinciale bestuur. Het overhevelen van bevoegdheden naar gemeenten biedt burgers dan ook meer mogelijkheden invloed uit te oefenen op de desbetreffende terreinen van beleid dan voorheen.

Een adequate invulling van de lokale regierol vraagt tevens om ontschotting en ontkokering in de relatie tussen centraal en lokaal en op het lokale niveau zelf opdat een integraal en samenhangend beleid kan worden gevoerd. De Raad constateert dat de verkokering tot op heden vaak eerder een zichzelf versterkende werking heeft. De structuren van departementen en de organisatie van het gemeentebestuur zijn in belangrijke mate vergelijkbaar. Tot op zekere hoogte vormen beide organisaties elkaars spiegelbeeld waardoor de onderlinge communicatie, maar ook die met maatschappelijke organisaties, door vaste sectoraal geordende communicatiekanalen verloopt.¹⁵

Financiële vrijheid

Een vergroting van inhoudelijke verantwoordelijkheid gaat in de regel hand in hand met financiële armslag. Het toekennen van meer financiële middelen voor gemeenten leidt ertoe dat zij meer bestuurlijke mogelijkheden verkrijgen de lokale regiefunctie invulling te geven. Tegen de achtergrond van de zo-even

⁴ De Raad komt in het voorjaar van 2000 met een advies over decentralisatie waarbij deze insteek wordt gekozen.

¹⁵ Laan, van der 1998.

genoemde gewenste ontschotting is voor een adequate regievoering echter minstens zo belangrijk een bundeling van geldstromen en een toename van de vrije besteedbaarheid van middelen. Juist een regisserend lokaal bestuur zal een op lokale omstandigheden toegesneden beleid moeten kunnen voeren en daarin past financiële autonomie. Dit vraagt om veranderingen in de financiële verhoudingen. Zo is ten aanzien van het grote-stedenbeleid tussen departementen geen sprake van een eenduidige of afgestemde besturingsfilosofie: steden worden voor één programma geconfronteerd met verschillende financiële kaders en uiteenlopende verantwoordingsrelaties.¹⁶

Samenwerking

De gemeentelijke regiefunctie zal ook in de houding van de rijksoverheid en provincies tot uitdrukking moeten komen. In onze vervlochten samenleving doen vele problemen zich tegelijkertijd op meerdere bestuurlijke niveaus voor terwijl de oplossing van die problemen op die verschillende bestuurlijke niveaus vaak interdependent zijn. Aldus raken problemen van het nationale, provinciale en gemeentelijke niveau elkaar. Daar waar de regiefunctie aan gemeenten is toebedeeld, is niet alleen een soepele houding jegens gemeenten vereist. Ook een goede samenwerking is nodig voor een adequaat regisserend optreden van het lokaal bestuur. Deze samenwerking verloopt echter niet altijd zonder problemen. Het jeugdbeleid dient hier als voorbeeld. Gemeenten zijn sedert enkele jaren zelf verantwoordelijk voor een eigen op plaatselijke omstandigheden toegesneden jeugdbeleid. Met name het preventieve jeugdbeleid vergt samenwerking tussen vele instanties (gemeenten, provincies, verschillende hulpverleningsorganisatie en jongeren zelf). Hoewel gemeenten hier een regierol vervullen, is er een te geringe afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en het beleid dat de provincie voert in de jeugdzorg terwijl een aantal door de provincie gefinancierde jeugdinstanties zich soms weinig gelegen laat liggen aan samenwerking met het lokaal bestuur. De Raad gaat in de volgende paragraaf in op de vraag wat deze samenwerking betekent voor de verantwoordelijkheid van lokale partners.

4.3.2

Verhouding tussen gemeentebestuur en plaatselijke samenleving

Naar een duidelijke markering van verantwoordelijkheid

Veranderingen in de samenleving en de positie van de overheid daarin vragen naar de mening van de Raad allereerst om een meer objectieve waarneming van het regisserend vermogen van de overheid. Dit betekent dat in de relatie tussen de gemeente enerzijds en burgers en partijen anderzijds een duidelijker markering van verantwoordelijkheden nodig is. Niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid maar ook die van burgers en organisaties dient helder te worden aangegeven terwijl de overheid, vanuit haar waarborgende functie, hen daarop ook moet kunnen aanspreken. De Raad is van mening dat dit tot op

¹⁶ Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 1999.

heden onvoldoende gebeurt als gevolg waarvan de overheid niet zelden in een spagaat terechtkomt: de burger verlangt een activistische overheid die hem persoonlijk zoveel mogelijk met rust laat. Bij veel problemen wordt de overheid dan al gauw aangeropen als schuldige en als oplosser van problemen. Burgers en maatschappelijke organisaties wensen enerzijds veel zeggenschap maar niet zelden leggen zij tegelijkertijd iedere verantwoordelijkheid voor beslissingen op het bordje van de overheid. De oorzaak daarvan mag ten dele bij het openbaar bestuur zelf worden gezocht. Te weinig verduidelijkt het bestuur waarvoor het wel of niet verantwoordelijk is en waarop het kan worden aangesproken. Te weinig wordt aangegeven dat lang niet alles meer van de overheid kan worden verlangd en dat soms moet worden verwezen naar de (mede)verantwoordelijkheid van andere betrokken instanties. Te weinig ook wordt aan burgers verduidelijkt dat beleidskeuzen financiële keuzen met zich brengen, dat beleidsintensiveringen op het ene terrein gevolgen hebben voor het inzetten van financiële middelen op een ander terrein. Het openbaar bestuur kan of wil zich echter maar moeilijk onttrekken aan de soms ongerichte roep om verantwoording en controle terwijl het niet zelden gaat om ontwikkelingen waarop het openbaar bestuur maar betrekkelijk weinig invloed heeft. Daardoor ontstaat een discrepantie tussen wat de overheid vermag en wat haar wordt aangerekend, hetgeen uiteindelijk de legitimiteit van haar functioneren ondergraaft, ook op momenten dat de overheid wel adequaat zou moeten en kunnen sturen.¹⁷ Meer dan nu zal de overheid zich dan ook moeten ontwikkelen naar een situatie waarin zij voor maatschappelijke problemen definieert wat terechte aanspraken op overheidsverantwoordelijkheid zijn en voor welke vraagstukken en problemen zij geen verantwoordelijkheid draagt.

Daar waar de verantwoordelijkheid van gemeenten op steeds meer terreinen gestalte krijgt in samenwerkingsrelaties met andere lokaal relevante partijen, gaat het niet alleen om een duidelijker markering van verantwoordelijkheden. Voor een adequate lokale regierol is ook meer duidelijkheid gewenst omtrent de aansturing van verantwoordelijkheden. Ten aanzien van het grote stedenbeleid (zie het terrein van jeugd en veiligheid) kan bijvoorbeeld worden gewezen op de samenwerking tussen gemeente, openbaar ministerie en politie en de verschillende schaal waarop zij zijn georganiseerd. Justitie en politie (die op bovenlokale schaal zijn georganiseerd) moeten zich voortdurend afvragen of de betrokkenheid bij gemeentelijk beleid niet tevens gevolgen heeft voor hun verantwoordelijkheden elders. Onderzoek heeft uitgewezen dat politie en justitie zich om die reden soms moeilijk onder gemeentelijke regie laten brengen en veeleer willen vasthouden aan eigen overlegvormen.¹⁸ Ook op andere beleidsterreinen (gezondheidszorg, volkshuisvesting, jeugdzorg) zijn organisaties vaak op een andere dan een lokale schaal georganiseerd, worden ze op onderscheiden manieren (financieel en bestuurlijk) aangestuurd en kenmerken ze zich door uiteenlopende verantwoordingsstructuren terwijl (wederom bij het

¹⁷ Dirven 1998.

¹⁸ Laan, van der 1998.

grote stedenbeleid) bij het gemeentebestuur niet zelden onduidelijkheid bestaat over het mandaat waarmee de overlegpartners op pad zijn gestuurd.

Convenanten, beleidsovereenkomsten en afspraken waarbij het niet volstrekt helder is op welke grondslag de binding daaraan van anderen dan de betrokken overlegpartners berust en in welke verhouding de afspraken staan ten opzichte van de 'normale' verdeling van bevoegdheden, moeten naar de mening van de Raad dan ook worden afgewezen. Zij werken verlamdend voor een adequate gemeentelijke regiefunctie. Anders gezegd: convenanten en beleidsovereenkomsten moeten duidelijkheid verschaffen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het gemeentelijk bestuur en andere actoren terwijl eveneens helderheid moet bestaan over de juridisch bindende status van gemaakte afspraken.

4.3.3

Verhoudingen binnen het gemeentebestuur

De Raad constateert dat de gekozen lokale volksvertegenwoordiging in een onduidelijke positie is komen te verkeren. Het monistische karakter van het lokale bestuursmodel staat in verschillend opzicht op gespannen voet met de feitelijke meer dualistische verhoudingen. De problemen waarmee de gemeenteraden reeds nu al worden geconfronteerd, zijn door maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen (hoofdstuk twee) en de dilemma's die deze ontwikkelingen in het functioneren van het lokaal bestuur met zich brengen (hoofdstuk drie) niet verminderd. Integendeel: doordat het beleid steeds minder tot stand komt in de lokale vertegenwoordigende organen en steeds vaker via interactie tussen college, ambtelijk apparaat en lokaal maatschappelijk middenveld, hebben bestuurders en ambtenaren zich een ruimte toegeëigend die gemeenteraden hebben prijsgegeven.¹⁹ Maar ook het dagelijks bestuur is in bestuurlijke relaties en beleidsprocessen op afstand komen te staan waardoor de greep van de lokale volksvertegenwoordigers alleen maar afstandelijker is geworden.

Het mag opvallend worden genoemd dat gemeenteraden veel waarde hechten aan vormen van interactief bestuur waarin burgers en maatschappelijke organisaties op voet van gelijkheid met het gemeentelijk bestuur staan omdat zij tegelijk blijven vastklampen aan hun traditionele beleidsbepalende rol of, althans tenminste een regisseursrol willen vervullen: bij aanvang van interactieve processen zouden zij de hoofdlijnen van het beleid behoren uit te zetten terwijl ze ook na afloop nadrukkelijk de mogelijkheid wensen te behouden de resultaten van die interactieve beleidsvorming inhoudelijk bij te stellen. De Raad acht het dubieus of deze op monistische leest geschoeide rolopvatting verenigbaar is met de wens tot en de ontwikkeling naar interactieve horizontale bestuursvor-

¹⁹ In zijn advies over monisme en dualisme heeft de Raad een aantal ontwikkelingen beschreven hebben geleid tot dualistische verhoudingen in de lokale bestuurspraktijk.

men. Een interactieve bestuurlijke praktijk kan namelijk op gespannen voet staan met het politieke primaat van de gekozenen. Het open en flexibele karakter van het concept interactief beleid, waarbij burgers vanaf het begin (de probleemformulering) tot het eind (de besluitvorming) zijn betrokken, verdraagt zich immers niet zondermeer met de wens van de gemeenteraad de hoofdlijnen van het beleid te formuleren, laat staan dat de gemeenteraad het zich de facto zou kunnen permitteren de vaak moeizaam bereikte compromissen te doorkruisen.²⁰ Aldus ontstaat een beeld van een gemeentelijke volksvertegenwoordiging die de macht dreigt te verliezen over de door hemzelf aangezwengelde interactieve processen. De Raad acht dit geen juiste ontwikkeling, niet in de laatste plaats omdat dit tot onzekerheid en onduidelijkheid leidt bij burgers en lokale maatschappelijke partijen. Zij hebben het idee dat niet serieus, overwogen en onderbouwd is omgesprongen met verschillende belangen.

In de visie van de Raad zal de gemeenteraad zijn keuzes, afwegingen en randvoorwaarden dan ook veel duidelijker kenbaar moeten maken en de bijzondere functie van het bestuur in voorkomende gevallen moeten verhelderen: de behartiging van een veelheid aan collectieve en voor de lokale samenleving cruciale belangen en de algemene afweging daarvan waartoe het bestuur als gezaghebbend orgaan is gehouden. De gevolgen van het interactieve bestuur betekent voor de huidige rol van de gemeenteraad kort gezegd een duidelijker kaderstellende verantwoordelijkheid en politieke regie.

Politieke regie

Naar de mening van de Raad vereist dit allereerst een helder mandaat voor het college en een welomschreven positie van de gemeenteraad die de resultaten van het proces moet kunnen beoordelen, maar niet voorturend moet kunnen doorkruisen. Deze verhouding tussen dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging is op nationaal niveau redelijk verzekerd. Het parlement stelt bij wet de randvoorwaarden vast van het publieke belang waarbinnen de regering kan onderhandelen. In het lokaal bestuur is die relatie minder duidelijk. Nu het lokaal bestuur in de plaatselijke samenleving steeds vaker een regierol in interactieve processen wordt toegedacht en de feitelijke verhoudingen tussen gemeenteraad en college van b & w al langere tijd meer dualistisch van karakter zijn, acht de Raad het beter dat deze dualistische betrekkingen ook in formele zin hun beslag krijgen. De gemeenteraden krijgen een minder beleidsdominante en een meer toezichthoudende en controlerende rol. De gemeenteraad zal moeten worden beschouwd als een volksvertegenwoordigend orgaan en uit dien hoofde zal het zijn kracht ten aanzien van het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat eerst en bovenal moeten ontleen aan intensief contact met burgers en betrokken maatschappelijke organisaties.

Een en ander betekent een grotere concentratie van de gekozenen op de gevolgen ofwel op de maatschappelijke effecten van het beleid in plaats van op de

²⁰ Denters 1999b.

vorming ervan ofwel op het krampachtig vast houden aan het primaat. De toezichhoudende en controlerende rol van de gemeenteraad richt zich niet alleen op de traditionele controle van collegevoorstellen. De Raad acht het evenzeer nodig dat de gemeentelijke vertegenwoordigende organen meer mogelijkheden zouden moeten hebben om zelfstandig financieel en beleidsonderzoek te (laten) doen (bijvoorbeeld naar de effecten van lokaal arbeidsmarktbeleid, de uitvoering van de algemene bijstand of de effecten van het lokaal veiligheidsbeleid). Naast deze vorm van onderzoek zou de gemeenteraad zich ook nadrukkelijk kunnen toeleggen op zogenaamd maatschappelijk onderzoek. Dit betekent dat raadsleden tijdens interactieve processen tussen college, ambtelijk apparaat en maatschappelijke instellingen nadrukkelijk aanwezig zijn in de desbetreffende beleidsnetwerken om inzicht te verkrijgen in motieven, belangen en overwegingen van burgers en het plaatselijk maatschappelijk middenveld.

Politieke regie omvat daarnaast een heldere kaderstellende verantwoordelijkheid. Ook hier staat niet zozeer de beleidsbepalende rol centraal maar de rol waarbij de gemeenteraad toeziet op een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende belangen in interactieve processen (ook en wellicht bovenal de belangen en rechten van ongeorganiseerde burgers). Ook de keuze van maatschappelijke problemen waarop het interactief proces zich richt, het vaststellen van de financiële en bestuurlijke kaders, de toegankelijkheid en openbaarheid van interactieve processen en de gelijkheid van invloedsmogelijkheden van verschillende categorieën van belanghebbenden, het expliciteren van rollen en verantwoordelijkheden voor de dagelijkse bestuurders en de ambtelijke medewerkers, zijn zaken die vallen onder deze verantwoordelijkheid. Zo bezien gaat het bij de kaderstellende verantwoordelijkheid om het bewaken van de democratische kwaliteit van interactieve beleidsprocessen. Dát zou bij uitstek het terrein van het direct gekozen vertegenwoordigend orgaan behoren te zijn.

Bestuurlijke regie

Het dagelijks bestuur en met hen het ambtelijk apparaat zal verzekerd moeten zijn van heldere politieke mandaten. Een onduidelijke kaderstellende verantwoordelijkheid en het niet vastleggen van randvoorwaarden en processen leidt ertoe dat het college en/of de desbetreffende wethouder naar eigen goeddunken handelt.

Bestuurlijke regie kan bovendien pas invulling krijgen als de betreffende wethouder voldoende politieke steun krijgt van de overige wethouders van het college. De Raad constateert dat juist op gemeentelijk niveau aan deze voorwaarde kan worden voldaan. Voor een adequate invulling van bestuurlijke regie is namelijk een collegiale wijze van besluitvorming nodig, evenals wederzijdse informatieverstrekking en het over en weer meedenken van collegeleden; elementen die voor de lokale politiek-bestuurlijke arena kenmerkend zijn. De Raad merkt echter tegelijkertijd op dat met een verkokering van het gemeentelijk beleid en de daaraan gekoppelde verzelfstandiging van de wethouder als

sectorale belangenbehartiger juist afbreuk kan worden gedaan aan de bestuurlijke regierol.²¹ De rekrutering van wethouders en de gedachte daarbij dat meer toegang zou moeten worden tot de marktsector, teneinde de daar aanwezig veronderstelde kwaliteiten in het politiek bestuur ingang te laten vinden, moet in dat verband kritisch worden beoordeeld. In de feitelijke uitwerking van deze gedachte acht de Raad het niet onwaarschijnlijk dat de pijlen vooral gericht zullen zijn op managers die er de partijpolitieke rompslomp niet voor over hebben om wethouder te worden maar dit ambt ambiëren met het oog op hun bedrijfsmatige professionaliteit, managementkwaliteit en deskundigheid op een terrein dat tot de desbetreffende portefeuilles behoort.²² De Raad wil het belang daarvan allerminst miskennen maar deze voor een bedrijfscultuur kenmerkende elementen moeten worden gevonden in de ambtelijke organisatie. Vaak zijn deze waarden precies tegengesteld aan de bestuurlijke wetmatigheid en het eigensoortige van de politieke cultuur (collegialiteit, openheid en verantwoording van het openbaar bestuur).

²¹ Laan, van der 1998.

²² Rob 1998.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1

Het lokaal bestuur in beweging

De positie van het lokaal bestuur is sterk aan veranderingen onderhevig. Enerzijds is er sprake van een uitdijend takenpakket, anderzijds is er sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheid naar marktpartijen en naar maatschappelijke instellingen. Dit gebeurt tegen de achtergrond van ingrijpende sociaal-culturele veranderingen zoals individualisering en de afnemende betekenis voor burgers van territoriaal begrensde gemeenschappen.

In het (lokaal) openbaar bestuur heeft met name gedurende de jaren tachtig de financiële beheersbaarheid van het overheidsbestuur centraal gestaan. Opeenvolgende bezuinigingsoperaties bepaalden de politieke discussies. Nu financieel evenwicht lijkt te zijn bereikt komt de inhoudelijke kwaliteit van het beleid en de positie van de overheid in zijn maatschappelijke omgeving meer onder de aandacht. Het openbaar bestuur heeft daarbij te maken met een aantal ontwikkelingen dat zijn functioneren direct beïnvloedt. Er is sprake van horizontalisering waarbij het lokaal bestuur zijn eigen inbreng moet zien waar te maken in een breed netwerk van organisaties die in de samenleving bepaalde belangen en publieke verantwoordelijkheden vertegenwoordigen. Daardoor is een verkokerde en gefragmenteerde overheid ontstaan als ook de tendens vraagstukken als op zichzelf staand op te vatten en minder te definiëren in termen van meer omvattende samenhangen en vraagstukken van algemeen belang. Bovendien ligt onder invloed van al deze tendensen de nadruk minder dan voorheen op materiële sturing door de overheid. Sturingspogingen richten zich steeds meer op procedures.

Dit alles wijst op een toename van dynamiek, pluriformiteit en differentiatie. Niet alleen in de samenleving maar ook in het openbaar bestuur. Vormen van bestuur die berusten op besluitvorming binnen netwerken van overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties dienen zich daarbij als vanzelfsprekend aan. In een dergelijke constellatie moet ook de regierol van het lokaal bestuur invulling krijgen. De Raad stelt vast dat het beeld van de gemeente als regisseur in toenemende mate opduikt terwijl de precieze betekenis ervan vaak onduidelijk blijft. Als het begrip regie in de lokale bestuurspraktijk richtinggevend betekenis dient te hebben, is een conceptuele uitwerking ervan gewenst. De Raad heeft in dit advies gepoogd daartoe een aanzet te geven.

In de visie van de Raad heeft regie betrekking op situaties waarin het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de *verantwoordelijkheid* heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate *afhankelijk* is van de medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden). In het bijzonder verwijst de gemeentelijke regierol daarbij naar *de wijze waarop* het lokaal bestuur tracht de tot-

standkoming van het beleid te bevorderen. Drie ordenende principes staan hierbij centraal:

Verantwoordelijkheid

Het openbaar bestuur is geen organisatie als alle andere. Het beeld van de gemeentelijke regierol verwijst dan ook allereerst naar een wijze van besturen waarbij het lokaal bestuur een bijzondere positie en verantwoordelijkheid in de samenleving heeft. De Raad is van oordeel dat het lokaal bestuur zich ook temidden van een veranderende samenleving bewust moet blijven van zijn algemene verantwoordelijkheid voor de huishouding van de gemeente. Dit is een relatief open begrip. Het geeft aan dat het bestuur de verantwoordelijkheid heeft voor een goede ontwikkeling van de lokale samenleving, ook als aan het lokaal bestuur geen expliciete bevoegdheden zijn toegekend. Juist dan kan de rol van regisseur van belang zijn.

Afhankelijkheid

De gemeentelijke regierol verwijst in de tweede plaats naar de speelruimte van de lokale overheid. Deze moet zij steeds vaker delen met anderen. Zo is het bestuur afhankelijk van burgers en maatschappelijke organisaties uit de lokale samenleving. Anderzijds is ook sprake van afhankelijkheid van mede overheden. Waar het gaat om de lokale samenleving, is de voorkeur voor een regisserend handelen door het lokaal bestuur (in plaats van door anderen) gelegen in zijn bredere verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke samenhang binnen de gemeenschap. Het lokaal bestuur heeft een integrerende functie en dat betekent dat hij voor de plaatselijke samenleving aanspreekbaar dient te zijn, ook als hij voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken afhankelijk is van die samenleving.²³ Waar het de mede overheden betreft, ligt aan de regierol door gemeenten de gedachte van allocatieve doelmatigheid ten grondslag: de veronderstelling dat lokale overheden beter dan andere overheden in staat zijn financiële middelen in samenhang toe te delen (zorgvuldige afweging van kosten en baten) en daarmee voorzieningen te treffen die inspelen op specifiek lokale omstandigheden.

Beïnvloeding

Het derde ordeningsprincipe is het beïnvloedingsaspect. Het heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten reageren op maatschappelijke problemen en ontwikkelingen ofwel de wijze waarop het lokaal bestuur responsief is. Dit kan inhoudelijk van karakter zijn waarbij het gemeentelijk bestuur (in het bijzonder de gemeenteraad) signalen en voorkeuren uit de samenleving vertaalt naar bestuursbesluiten en gemeentelijk beleid. Het kan ook procedureel van aard zijn waarbij via een open besluitvormingsproces een zo breed mogelijk draagvlak voor bestuursbesluiten en gemeentelijk beleid wordt gecreëerd. Omdat gemeenten de bereikbaarheid van de overheid belichamen acht de Raad de

²³ Naar vanzelf spreekt kent de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur ook beperkingen. Zie paragraaf 5.3 en 4.3.2.

responsiviteit van het lokaal bestuur van groot belang. Het vraagt om een direct contact tussen burger en bestuur. Nu is dat contact in kleine gemeenten vaak nog wel mogelijk, maar het voortdurend proces van gemeentelijke schaalvergroting noopt ertoe meer aandacht te schenken aan het scheppen van voorwaarden waardoor burgers de responsiviteit van de overheid ook als zodanig 'belevén'.

Vanuit deze drie ordeningsprincipes kan een onderscheid worden gemaakt naar regie in enge zin en regie in brede zin. De Raad merkt overigens op dat het onderscheid tussen beide vormen in de praktijk gradueel verloopt.

Regie in brede zin

Regie in brede zin verwijst naar de interactieve en onderhandelende overheid. Bij vormen van interactief bestuur liggen taken en bevoegdheden op een bepaald terrein duidelijk in handen van de lokale overheid. Er is sprake van materiële sturing waarbij de overheid inhoudelijke keuzes maakt. Het lokaal bestuur poogt daarbij in interactie met de samenleving (burgers en intermediaire organisaties) draagvlak te creëren voor haar beleidsvisies. De lokale overheid is in haar rol als regisseur een willende partij en om die reden verschijnt zij, als ware zij een acteur, dus zélf op het toneel.

Regie in enge zin

Bij het enge regiebegriff is het nodig onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Het lokaal bestuur wordt namelijk ook op terreinen waar het geen formele bevoegdheden heeft, vaak gezien als drager van algemene verantwoordelijkheid, als gezaghebbende autoriteit op het terrein van het algemeen lokaal belang. Gemeentelijke regie vindt dus plaats op terreinen waar het lokaal bestuur niet zozeer formele bevoegdheden maar overtuiging en argumentatie moet inzetten. Het gaat om het bijeen brengen van relevante maatschappelijke partijen; om het beschikbaar krijgen van de in de lokale samenleving aanwezige kennis en vaardigheden voor de oplossing van problemen en vraagstukken. Gemeentelijke regie is hier meer procedureel en voorwaardelijk van karakter.

5.2

De verhouding tussen gemeentebestuur en mede overheden

De gemeentelijke regiefunctie wordt naar de mening van de Raad in belangrijke mate bepaald door de speelruimte die het bestuur en zijn gemeentelijke partners wordt gelaten om beleid te maken. Aan een gemeentelijke regierol kan weinig inhoud worden gegeven als daaraan geen inhoudelijke verantwoordelijkheid is verbonden. Anders gezegd: hoe groter het aantal vrijheidsgraden van het lokaal bestuur, des te meer mogelijkheden het heeft als regisseur te streven naar de oplossing van lokale maatschappelijke problemen. In dit kader dient het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid zijn betekenis te krijgen. Dit beleid zal erop gericht dienen te zijn lokale besturen hun rol als regisseur van het lokale publieke domein beter te doen invullen.

In het licht van de veranderende rol van het openbaar bestuur in de samenleving, pleit de Raad voor verdere voortzetting van deregulering en decentralisatie van rijksbeleid. Bij het toekomstig decentralisatiebeleid zal echter voorop moeten staan het uitgangspunt lokale besturen beter in staat te stellen te zoeken naar op plaatselijke omstandigheden toegesneden oplossingen voor maatschappelijke problemen en niet (meer) de wens de rijksoverheid te ontlasten.

Landelijke beleidskaders die richting moeten geven aan de medebetrokkenheid van lokale overheden dienen globaal van karakter te zijn en vooral doelstellingen te formuleren die betrekking hebben op de effecten van beleid. Dergelijke regelgeving en beleidskaders dienen bovendien aan te geven wat de implicaties zijn voor de lokale democratie ofwel aan te geven welke rol de democratische legitimiteit van het overheidshandelen dient te spelen ten opzichte van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere actoren.

De Raad merkt op dat de speelruimte van gemeenten niet alleen wordt bepaald door *formele* kaders. Gemeenten zijn geenszins te beschouwen als louter passieve en willoze subjecten die aan 'hogere' bestuurslagen zouden zijn overgeleverd. Gemeenten hebben binnen de formele kaders (ook al worden deze soms als knellend ervaren) vaak wel degelijk het vermogen naar eigen inzicht en voorkeuren beleidsprioriteiten te formuleren en voor de implementatie daarvan steun bij andere overheden te mobiliseren. Of dat in de bestuurlijke praktijk succesvol uitpakt, verschilt vaak per beleidsterrein en per gemeente.

Bijzondere aandacht bij voornoemde ontwikkelingen verdienen de financiële aspecten. De gemeentelijke regierol kan pas succesvol worden vervuld als gemeenten in staat zijn lokale problemen op integrale en samenhangende wijze aan te pakken. Dat vraagt niet alleen om een substantiële inhoudelijke verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Integraliteit behoeft ook doorwerking in de financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en lokale overheden. In dat verband is een verruiming van de vrije besteedbaarheid van middelen en een bundeling van geldstromen gewenst.

Het adequaat uitoefenen van de gemeentelijke regiefunctie is pas mogelijk als problemen en vraagstukken op integrale en samenhangende wijze kunnen worden aangepakt. Dat vraagt niet alleen om beleidsvrijheid maar ook om bestedingsvrijheid. De Raad pleit om die reden voor een verdere sanering van de specifieke uitkeringen, hetzij door overheveling naar de algemene uitkering, hetzij door bundeling of ontschotting van specifieke uitkeringen.

Daarnaast zou de figuur van specifieke uitkeringen anders ingericht kunnen worden. Terwijl nu rechtvaardigheid in verdeling voorop staat, zou in de visie van de Raad meer toegewerkt kunnen worden naar specifieke uitkeringen waaraan prestatienormen zijn verbonden: afspraken over de voor een budget te leveren beleidsprestaties. Daarmee kan duidelijkheid ontstaan waartoe het regisserend handelen van gemeenten uiteindelijk moet leiden. Voorwaarden

daarbij zijn dat deze prestaties vooraf eenduidig zijn te omschrijven en dat bij de bepaling van de hoogte van de specifieke uitkeringen in hoge mate rekening wordt gehouden met de omstandigheden waarbinnen de gemeenten de prestaties moeten leveren.

Nauw verbonden met de wijze van bekostiging zijn de verantwoording van de besteding van de specifieke uitkering en de eisen die aan rapportages omtrent het gevoerde beleid worden gesteld. De Raad is van mening dat de te stellen eisen de gegeven bestedingsvrijheid niet mogen beperken. Voorkomen moet worden dat het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan worden bepaald door gedetailleerde verantwoordingseisen.

5.3

De verhouding tussen gemeentebestuur en plaatselijke samenleving

Uitoefening van de gemeentelijke regiefunctie vraagt om een scherpe markering van de rol en de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur en die van zijn partners. Het lokaal bestuur moet echter niet overal regie willen voeren. Het ligt soms meer voor de hand dat een andere partij, gezien zijn positie, daartoe beter in staat is.

Tegen deze achtergrond is naar de mening van de Raad een meer objectieve waarneming van het regisserend vermogen van het lokaal bestuur vereist. Gemeenten dienen te verduidelijken waarvoor ze wel of niet verantwoordelijk zijn en waarop ze kunnen worden aangesproken. Duidelijk moet zijn dat niet alles van de overheid kan worden verlangd en dat soms moet worden verwezen naar de (mede)verantwoordelijkheid van andere instanties. Verder moet de regiefunctie niet worden gezien als toverdrankje dat voor iedere gemeentelijke taak heilzaam zou kunnen uitwerken. Bij een aantal gemeentelijke taken moet worden voorzien in de uitvoering van rijksregelgeving waarbij er soms weinig noodzaak tot of ruimte voor regisserend overheidshandelen bestaat.

De Raad constateert verder dat het gemeentebestuur, in zijn onderhandelingen met vertegenwoordigers van verschillende gremia (met name de lokaal en regionaal opererende maatschappelijke organisaties), niet zelden wordt geconfronteerd met te strakke of juist onduidelijke mandaten waarmee de betrokken gesprekspartners op pad zijn gestuurd. Voorts blijkt uit het onderzoek dat de Universiteit Twente ten behoeve van de Raad heeft uitgevoerd dat het steeds onduidelijker lijkt te worden welke juridisch bindende status bepaalde afspraken, overeenkomsten of andere convenantachtige constructies hebben, in welke mate anderen dan de betrokken overlegpartners zijn gehouden aan gemaakte afspraken en in welke verhouding deze afspraken staan ten opzichte van de 'normale' verdeling van bevoegdheden. Deze onhelderheid is verlamrend voor de regierol van lokale overheden en moet naar de mening van de Raad worden voorkomen. Ook verschillende schaalindelingen op aanpalende beleidsterreinen en verschillende indelingen in functionele regio's werken belemmerend op de effectiviteit van het lokaal bestuurlijk handelen. Een harmonisatie is daarom dringend gewenst.

De onder gemeentelijke regie tot stand gekomen convenanten, beleidsovereenkomsten en afspraken moeten helderheid verschaffen over verleende mandaten en over (de toedeling van) bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan het lokaal bestuur en de betrokken partners. Ook dient duidelijkheid te bestaan over de bestuurlijke en financiële aansturing van gesprekspartners en over de uiteindelijke juridisch bindende status van gemaakte afspraken.

Het harmoniseren van door de rijksoverheid ingestelde grenzen van functionele regio's en het harmoniseren van het aanwijzen van centrumgemeenten in aanpalende beleidsterreinen is een voorwaarde voor het effectief kunnen vervullen van de lokale regierol. De provincies kunnen hier een signalerende en adviserende rol spelen.

5.4

De verhoudingen binnen het gemeentebestuur

De verhouding tussen het college van b&w en de gemeenteraad moet formeel worden aangeduid als monistisch maar in de lokale bestuurlijke praktijk hebben de verhoudingen steeds vaker een meer dualistisch karakter gekregen. Als gevolg van deze spanning tussen norm en feit zijn gemeenteraden in een onduidelijke positie komen te verkeren. Vanuit het staatkundig monisme is het autonome bestuur en de beleidsbepaling immers opgedragen aan de vertegenwoordigende organen zelf, terwijl deze organen zich in de praktijk steeds meer zijn gaan toeleggen op hun controlerende functie in plaats van op hun 'beleidsproducerende' rol. Deze rol is 'overgenomen' door het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie in nauwe samenwerking met maatschappelijke partijen en betrokken burgers.

In dit advies wordt niet ingegaan op de vraag of en hoe deze feitelijke dualisering van het lokaal bestuur formeel zijn beslag zou moeten krijgen. Wel acht de Raad het interessant te bezien hoe de regiefunctie van het politiek bestuur (college en gemeenteraad) gestalte dient te krijgen, nu de verhoudingen tussen het college van b&w en de gemeenteraad in de gemeentelijke bestuurspraktijk steeds vaker een meer dualistisch karakter verkrijgen. Het gaat de Raad daarbij niet om de vraag hoe taken en bevoegdheden precies moeten worden verdeeld. Centraal staat dat inhoudelijke responsiviteit (de belangrijkste bestuurlijke en beleidsbepalende rol is weggelegd voor de gemeenteraad) steeds vaker plaats maakt voor meer procedurele vormen van sturing door het lokaal bestuur (beleid als uitkomst van interactief bestuur tussen het college en het ambtelijk apparaat enerzijds met complexe beleidsnetwerken van belanghebbenden anderzijds).

Volgens de Raad is het de gekozen volksvertegenwoordiging (gemeenteraad) die behoort toe te zien op de democratische kwaliteit van processen van interactief beleid die onder de inhoudelijke regie van het college van b&w tot stand komen. In het bijzonder heeft deze democratische kwaliteitsbewaking betrekking op de toegankelijkheid, de openbaarheid, op de evenwichtigheid van

invloedsverhoudingen en op een evenwichtige representatie van de belangrijkste in het geding zijnde (niet slechts sectorale) belangen.

Gemeenteraden zullen aan hun verantwoordelijkheid vorm moeten geven door algemene regels en voorwaarden te formuleren waaraan processen van interactief bestuur, die vanuit het college en de ambtelijke organisatie worden opgestart, dienen te voldoen. Zo kan ook meer zekerheid en duidelijkheid worden verkregen over de rollen die de verschillende actoren hebben te vervullen in dergelijke processen. Nu blijkt daarover vaak nog de nodige onzekerheid te bestaan (onduidelijkheid over de status van overlegvormen en onhelderheid over de resultaten daarvan).

Naar het oordeel van de Raad zal de eigen verantwoordelijkheid van het politiek bestuur dan ook juist tot uitdrukking behoren te komen in een duidelijke organisatie van interactieve beleidsprocessen. Afwegingen en keuzes die vaak impliciet tot stand komen, dienen vooraf te worden geëxpliciteerd, evenals de politiek-bestuurlijke en financiële randvoorwaarden die in acht moeten worden genomen. Zonder visie en een helder kader waarin uitgangspunten en randvoorwaarden zijn beschreven, is de kans groot dat verwachtingen worden geschapen die later niet kunnen worden waargemaakt. Dat brengt schade toe aan de legitimiteit van de overheid. Verder zijn het naar de mening van de Raad de verantwoordelijke bestuurders zelf die in interactieve beleidsprocessen het voortouw dienen te nemen en niet hun ambtelijke medewerkers.

Met het opstellen van een algemene lokale verordening over processen van interactieve beleidsvorming kunnen gemeenteraden invulling geven aan hun kaderstellende verantwoordelijkheid (procesontwerp).

In deze door de gemeenteraad vast te stellen verordening op interactieve beleidsprocessen wordt bepaald welke rollen en verantwoordelijkheden zijn weggelegd voor de dagelijks bestuurders van de gemeente en welke voor hun ambtelijke medewerkers.

Interactief bestuur met gebruikmaking van allerlei beleidsnetwerken hoeft niet per definitie te betekenen een democratischer en meer responsief bestuur. Netwerken kunnen ook gesloten zijn. Het onderzoek van de Universiteit Twente wijst uit dat beleidsprocessen veelal verkokerd zijn en dat deze processen worden gedomineerd door professionals (gemeente-ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen). De consumenten van het beleid hebben veelal geen plaats in de beleidsnetwerken. Een verklaring daarvoor wordt ondermeer gevonden in de doorgaans beperkte en gebrekkige hulpbronnen (tijd, kennis) die hen ter beschikking staan.

Het is bij uitstek een taak van het vertegenwoordigend orgaan erop toe te zien dat alle relevante actoren een plaats hebben in processen van interactief bestuur, en niet alleen de professionals. In dat verband zullen gemeenteraden

meer aandacht moeten schenken aan deskundigheidsbevordering van bewonersgroepen, cliëntenplatforms en dergelijke.

De effectiviteit van het lokaal bestuur is gediend met een goede informatievoorziening vanuit en richting de lokale samenleving. Blijkens het onderzoek van de Universiteit Twente is hierin verbetering mogelijk. Naar de mening van de Raad dienen gemeenteraden vooral op dit terrein hun rolbewustzijn verder te accentueren en te ontwikkelen. De gemeenteraad is eerst en bovenal een controlerend en volksvertegenwoordigend orgaan dat zijn kracht ten aanzien van het college en het ambtelijk apparaat moet ontleen aan intensief contact en communicatie met de bevolking.

Gemeenteraden dienen zich meer te concentreren op de gevolgen ofwel de maatschappelijke effecten van beleid in plaats van op de vorming ervan. Dit kan worden bereikt door het accentueren van hun controlerende en toezichthoudende functie. Deze functie reikt naar de mening van de Raad verder dan de traditionele controle op collegevoorstellen. Daaronder valt ook het beleidsonderzoek naar de effecten van lokaal beleid en de maatschappelijke participatie van raadsleden in interactieve beleidsprocessen opdat zicht kan worden verkregen in motieven, belangen en overwegingen van burgers.

Gemeenteraden kunnen de mogelijkheden die zij hebben onafhankelijk onderzoek uit te voeren of te doen uitvoeren actiever benutten. In dat verband dient ook meer gebruik gemaakt te worden van instrumenten als klachtenregelingen, hoorzittingen en lokale enquêtes.

Zoals gezegd nemen het college van b&w en zijn ambtelijke medewerkers veelal het voortouw bij het vormgeven van de gemeentelijke regierol. Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle effectuering van die regierol is dat maatschappelijke vraagstukken intersectoraal aangepakt kunnen worden. Met een verkokering van het gemeentelijk beleid en de ambtelijke organisatie en de daaraan gekoppelde verzelfstandiging van wethouders tot sectorale belangenbehartigers, wordt echter afbreuk gedaan aan de gemeentelijke regierol. Gemeentelijke schaalvergroting heeft als mogelijke consequentie dat de lokale verkokering verder zal toenemen. Bovendien blijkt uit het eerder gememoreerde Twentse onderzoek dat de betrokkenheid van het college zich niet zelden beperkt tot die van de verantwoordelijke portefeuillehouder.

De Raad is van oordeel dat deze ontwikkelingen dienen te worden onderkend en dat daartegen maatregelen genomen moeten worden. Als in de verhoudingen tussen het college van b&w en de gemeenteraad het zwaartepunt in de beleidsvorming naar het dagelijks bestuur verschuift, is het naar de mening van de Raad nodig het collegialiteitsbeginsel te versterken.

De effectiviteit van de lokale regierol neemt toe wanneer maatschappelijke vraagstukken intersectoraal kunnen worden aangepakt. In de organisatie en de

werkwijze van het college van b&w moeten voorzieningen worden getroffen die de integraliteit van het lokaal bestuur bevorderen.

Daarbij kan worden gedacht aan het doorbreken van homogene portefeuilles als gevolg waarvan een wethouder met meerdere ambtelijke diensten te maken krijgt; het aanwijzen van een tweede verantwoordelijke portefeuillehouder voor een bepaald terrein van bestuur; het organiseren van weekstages van portefeuillehouders binnen verschillende maatschappelijke sectoren of het houden van strategische bijeenkomsten waarbij een wethouder een lange termijnvisie op de eigen portefeuille ter discussie stelt.

Het komt de transparantie van het lokaal bestuur ten goede indien de formele regelgeving, meer zou sporen met de feitelijke verhoudingen. Juist als de controlerende functie van de gemeenteraden verder geaccentueerd wordt, is enige aanpassing naar het oordeel van de Raad geïndiceerd.²⁴

De Raad adviseert dat gemeenteraadsleden die door en vanuit de gemeenteraad worden benoemd tot wethouder op dat moment bedanken voor hun raads-lidmaatschap. De feitelijke controlerende functie van de Raad wordt daarmee geformaliseerd.

5.5

Kwaliteit van politieke ambtsdragers

Eventuele veranderingen in de formele verhoudingen binnen het gemeentebestuur, krijgen pas (richtinggevende) betekenis als ze doorwerken in de rolopvattingen en het rolgedrag van politici en bestuurders. Of gemeenten afdoende in staat zijn invulling te geven aan hun regierol hangt naar het oordeel van de Raad niet alleen af van structuren of institutionele voorzieningen maar vooral ook van de kwaliteit van bestuurders en politici. Regisseren is mensenwerk en dat vraagt om onderscheiden deskundigheden, vaardigheden en attitudes op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau.

Allereerst moet nadrukkelijk worden nagedacht over de rol van politici en bestuurders, over de feitelijke betekenis van de begrippen vertegenwoordiging en bestuur. In dit advies heeft de Raad daartoe enkele aanzetten gegeven. De sterke interne gerichtheid van gemeenteraden kan ertoe leiden dat zij zich in hun functioneren nauwelijks meer onderscheiden van de ambtelijke organisatie. In plaats van een vertegenwoordigend orgaan ontstaat een ambtelijk instituut dat het werk van de ambtelijke organisatie in een politieke setting overdoet.

Juist als het beleid onder de regie van het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie in complexe beleidsnetwerken tot stand komt, is het nodig dat

²⁴ Rob 1997.

gemeenteraden hun werkterrein verleggen naar de samenleving en zich richten op de democratische kwaliteit van beleids- en besluitvorming. De Raad acht het contact met de samenleving dan ook van wezenlijk belang. Het verwerven van draagvlak voor visie en beleid door een overheid die meer contact zoekt met burgers, vraagt om politici die communicatief vaardig zijn, zich kunnen inleven in de belevingswereld van burgers en die niet alleen over bestuurlijke capaciteiten maar bovenal ook over contactuele eigenschappen beschikken. Ook zou nagedacht moeten worden over de korte-termijn scoringsdrift van veel bestuurders die op gespannen voet kan komen te staan met de vaak tijdrovende en zorgvuldige processen van regievoering. Dergelijke langdurige processen kunnen oplopen tegen de zittingsperiode van het lokaal politiek bestuur. In dat verband is het wenselijk meer aandacht te besteden aan de procesarchitectuur van processen van regievoering en de ‘houdbaarheid’ van procesontwerpen die in de tijd verder reiken dan de zittingstermijn van het politiek bestuur.

Een veranderende rolopvatting van politici en bestuurders betekent naar de mening van de Raad een andere invulling van de rekruteringsfunctie van politieke partijen. Het ledenaantal van politieke partijen is enorm teruggelopen en wordt thans in sterke mate door mensen uit de collectieve sector gedomineerd. Dit mist zijn uitwerking niet in de samenstelling van de gemeenteraden: de aantrekkelijkheid van het ‘bestuurderspluche’ reikt vaak niet veel verder dan hen die thans al werkzaam zijn in het openbaar bestuur.

Naar de mening van de Raad dient de discussie over vernieuwing van het lokale bestuursmodel verder te reiken dan de rekrutering van wethouders. Te weinig wordt stilgestaan bij het forum waar die wethouders thans vandaan komen: de gemeenteraad. Het raadslidmaatschap is aan vernieuwing toe en om die reden dienen politieke partijen geschikte ambtsdragers niet alleen binnen het geijkte partijkader te werven maar ook te zoeken naar kandidaten die in hun maatschappelijk functioneren passen bij een bepaalde partij.

Ook aan de ambtelijke organisatie mogen kwaliteitseisen worden gesteld. In processen van regievoering dient het professioneel werk afleveren en het loyaliteit betonen aan het politiek bestuur, steeds vaker hand in hand te gaan met het professioneel kunnen communiceren met potentiële overlegpartners buiten het stadhuis. Dat vraagt om specifieke deskundigheden van ambtenaren zelf maar evenzeer om een ontkokering van ambtelijke organisaties en om minder ambtelijke hiërarchie.

5.6

Tot besluit

Bij de zoektocht naar passende oplossingen is het lokaal bestuur geen willoos werktuig van toevallige partners waarmee processen van beleid worden vorm gegeven. Regisseren is meer dan de bevoegdheid verschillende relevante maatschappelijke partijen om de tafel bijeen te brengen om vervolgens te zoeken naar de grootste gemene deler van de belangen van alle gesprekspartners.

Regie is meer dan onder toezicht oog de totstandkoming van beleid in alle vrijheid overlaten aan maatschappelijke verbanden. De bijzondere publieke verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur is ook, misschien wel juist, het in het oog houden van de belangen van degenen die niet participeren in interactieve processen. Het gaat om de belangen van hen die geen, nog geen of een te zwakke stem hebben, en om belangen op de langere termijn.

Een zorgvuldige afweging van belangen, het stellen van prioriteiten en het genereren van oplossingen mag zich nooit buiten de reikwijdte van het openbaar bestuur voltrekken. Dat openbaar bestuur moet uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor het algemeen belang een zekere invloed op die ontwikkelingen kunnen behouden. Sterker nog: die ontwikkelingen dienen binnen de invloedssfeer van het politiek bestuur van gemeenten te liggen en binnen dat deel van het bestuur behoren de gekozen vertegenwoordigende organen een belangrijke functie te vervullen.

Naar het oordeel van de Raad behoren de vertegenwoordigende organen dan ook een richtinggevende rol te vervullen in de regiefunctie van gemeenten, op het toneel én achter de coulissen.

RO
R

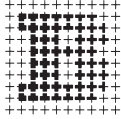

Literatuur

- Balkenende, J.P., 'Vermaatschappelijking als bestuurlijke vernieuwing, een nieuw perspectief voor het maatschappelijk middenveld', in: Rbb, *De ontzuiling voorbij, openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*, Den Haag 1996, blz. 141-162.
- Berkhout, D.M., *Het maatschappelijk middenveld: oplossing of oorzaak van bestuurlijke problemen*, preadvies aan de Rbb, Den Haag 1996.
- Binnenlands bestuur, *Klantdenken over hoogtepunt heen*, jaargang 19, nr. 45, 1998.
- Bovens, M., *Huis van de rechtsstaat is aan renovatie toe*, in: Binnenlands bestuur, jaargang 19, nr. 47, 1998.
- Denters, S.A.H. en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur, een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede 1992.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en H. van der Kolk, 'de werking van het gemeentelijk bestuursmodel', in: Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Berichten van de Staatscommissie II, Rapportage extern onderzoek*, Den Haag 1999a, blz. 1-44.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong, M.J.I. van der Haar en R.M. Noppe, *De regiefunctie in de gemeenten*, Enschede 1999b.
- Dirven, J.M.C., I. Th. M. Snellen, P. Rademaker en J.A. Schild (red), *Stuur of overstuur, over bestuurlijke wisselwerking tussen overheid en samenleving*, Den Haag 1998.
- Kemenade, J.A. van, *Sturing door samenwerking*, inleiding ter gelegenheid van de werkconferentie 'Stuur of overstuur, meesturen in de 21^e eeuw op 21 april 1999.
- Laan, F. van der (red), *Wondermiddelen zijn niet voorhanden*, Enschede 1998.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Goede raad voor de toekomst, Daar gaat de gemeente over*, Den Haag 1997.
- Nelissen, N.J.M, T. Ikink en A.W. van de Ven (red), *In staat van vernieuwing, maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud*, Nijmegen 1996.
- Nieuwenhuisen, P., 'De politiek staat er wat verloren bij', in: Rbb, *De ontzuiling voorbij, Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*, Den Haag 1996, blz. 35-45.
- Rob, *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag 1997.
- Rob, *De overheid de markt in- of uitprijzen?*, Den Haag 1998.
- Rob, *Het bestuurlijk kraakbeen*, 1999.
- J.Q.Th. Rood, *Het étatisme voorbij. Over economische schaalvergroting en politieke autonomie*, in: Facta 1997, jrg. 5, nr. 1, blz. 6-10.
- Tops, P.W., *Tussen corvee en coaching van burgerschap, een renaissance van het raadslid*, in: Lokaal bestuur, 1998.

- Tops, P.W., e.a., 'Omtrent interactieve besluitvorming, Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de alledaagse democratie', in: Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Berichten van de Staatscommissie II, Rapportage extern onderzoek*, Den Haag 1999, blz. 1-44.
- Toonen, Th.A.J.M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en kwaliteit*, Leiden 1998.
- Visitatiecommissie Grotestedenbeleid, *Perspectief op prestaties, naar een doeltreffend Grotestedenbeleid*, Den Haag 1999.
- Wallage, J., *Verhouding overheid-burger meer dan een formeel contract*, in: Het Parool, 1 september 1998.
- WRR, *Staat in beweging*, Den Haag 1998a.
- WRR, *Staat zonder land, een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, 's-Gravenhage 1998b.
- WRR, *De ondernemende samenleving, een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*, Den Haag 1999.
- Wusten, H. van der, *De gedeeltelijke vergruizing van de geopolitiek*, in: *Beleid & Maatschappij* 1998, jrg. 25, nr. 2, blz. 66-73.
- Zouridis, S. en P.W. Tops, *Institutionele innovatie in de verhoudingen tussen bureaucratie, politiek en samenleving*, Tilburg 1999.

Bijlage I

Adviesaanvraag

	2016-1 Ministerie van Binnenlandse Zaken		
			
<p>Aan De Raad voor het Openbaar Bestuur T.a.v. de heer drs. M.P.H. van Haften KM 610</p>			
<p>Bijlagen Geen Inlichtingen bij Mw. drs. D.A. van Herwaarden Onderwerp Adviesaanvraag regiefunctie gemeenten</p>	<p>Uw kenmerk Ons kenmerk BW98/U772 Door kiesnummer (070)3026415 Departementsonderdeel Directoraat-generaal Openbaar Bestuur</p>	<p>Datum 10 juni 1998</p>	
<p>Geachte raad,</p> <p>In zijn laatste advies 'Besturen op de tast' behandelt de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) de verander(en)de positie van het openbaar bestuur als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. De raad wijst met name op de betekenis van deze ontwikkelingen (toenemend marktdenken, individualisering, ont-ideologisering, ontzuiling, verminderde betekenis van nationaal bestuurlijke invloed) voor de relaties van het bestuur met de burger, de rechter en het maatschappelijk middenveld.</p> <p>In het kabinetsstandpunt van september 1997 naar aanleiding van dit Rbb-advies wordt gesteld dat de zoektocht naar een nieuw evenwicht tussen openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties en de burger zich bij uitstek op het lokale niveau afspeelt. Op dat niveau is de kwaliteit van de onderlinge relaties tussen bestuur, maatschappelijke organisatie en burgers namelijk direct bepalend voor de kwaliteit van de samenleving.</p> <p>Gaarne vraag ik u advies over enkele aspecten van deze zoektocht, zoals hierna nader toegelicht. Ik verwijs hierbij ook naar het werkprogramma van de Raad voor het Openbaar Bestuur 1998.</p> <p><i>"Daar gaat de gemeente over!"</i></p> <p>Gemeenten zijn in toenemende mate bezig om hun nieuwe rol in het lokale publieke domein helder te krijgen, zodat op deze wijze kan worden bijgedragen aan de kwaliteit van de samenleving. Twee typen initiatieven vallen daarbij in het bijzonder op. Ten eerste zijn gemeentebesturen bezig hun beleid voor de toekomst vorm te geven. Door middel van toekomstverkenningen, stadsgesprekken of scenario's wordt geprobeerd een heldere visie op de toekomst te ontwikkelen en het draagvlak en de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten. Ten tweede worden bij deze toekomstgerichte projecten burgers, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties actief bij de meningsvorming betrokken. Dit wordt aangeduid met de term 'interactieve beleidsvorming'.</p>			
<p>Postadres Postbus 20011 2500 EA Den Haag</p>	<p>Telefoon (070) 302 65 02 Telefax (070) 363 91 53 E-mail info@minbiza.nl</p>	<p>Bezoekadres Schedeldoekshaven 200 2511 EZ Den Haag</p>	<p>Verzoeken bij beantwoording datum, kenmerk en onderwerp te vermelden</p>

Om gemeentebesturen, die hun burgers op deze wijze bij de lokale beleidsvorming en visie-ontwikkeling proberen te betrekken, te ondersteunen bij het verhelderen en versterken van hun rol in het publieke domein is het project "Daar gaat de gemeente over!" uitgevoerd. Het project is kort geleden afgesloten met de presentatie van de essaybundel "Goede raad voor de toekomst". Ook op andere beleidsterreinen binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn en worden nieuwe vormen van beleidsontwikkeling en -uitvoering gestimuleerd. Ik refereer hierbij aan het grote-stedenbeleid, het integrale veiligheidsbeleid en de elektronische burgerconsultatie.

Andere positie van de gemeente

Niet voor niets zijn veel gemeenten bezig met toekomstvisies en interactieve beleidsvorming. Gemeenten hebben de laatste jaren een andere positie gekregen ten opzichte van burgers en organisaties. De veranderde positie is het gevolg van een aantal ontwikkelingen die nog steeds aan de gang zijn. Aan de ene kant kan een terugtrek van de overheid op een aantal terreinen worden gesignaleerd door privatisering en verzelfstandiging. Aan de andere kant komen er door decentralisatie veel nieuwe taken op de gemeenten af (onderwijs, bijzondere bijstand, gehandicaptenbeleid).

Als gevolg van deze ontwikkelingen ontstaan er andere geldstromen en andere krachtenvelden met nieuwe partijen. Deze nieuwe partijen behartigen over het algemeen deelbelangen en zijn niet (meer) ondergeschikt aan het gemeentebestuur. Er zijn nieuwe vormen van overleg en wederzijdse afhankelijkheidsrelaties ontstaan. Echter, hier begint voor de gemeenten het dilemma. Ook in situaties waarin zij formeel geen of weinig bevoegdheden meer op bepaalde beleidsterreinen hebben, worden zij door de burgers wel op resultaten en problemen aangesproken. Er wordt van gemeenten verwacht dat zij integraal beleid voeren, terwijl door de beschreven ontwikkelingen het lokale publieke domein meer en meer fragmentarisch is opgebouwd. Deze veranderde positie van gemeenten vereist het uitoefenen van een andere rol nu directe aansturing op veel beleidsterreinen niet meer mogelijk is, de bevoegdheden anders zijn komen te liggen en de burger hoge eisen aan zijn bestuur stelt.

Regiefunctie

Het moderne lokale bestuur zal zijn kracht steeds meer moeten zoeken in samenwerkingsconstructies met verschillende, vaak wisselende, actoren. De gemeente brengt onder andere bij de toekomstvisies en interactieve beleidsvorming private en functioneel georganiseerde actoren en burgers om de tafel voor het bereiken van haar doelstellingen. In de eerste plaats wordt hierdoor de legitimiteit van en het draagvlak voor beslissingen en afwegingen vergroot. Ook heeft dit in de tweede plaats positieve gevolgen voor de effectiviteit van het beleid. Alle betrokkenen leveren immers hun bijdrage waardoor oplossingen eerder bereikt (kunnen) worden. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor het algemene lokale belang en opdat in de richting van de burgers gezaghebbend duidelijk kan worden gemaakt wat men wel en niet van de gemeente kan verwachten is het essentieel dat de gemeente toch op een of andere manier zeggenschap op bepaalde beleidsterreinen behoudt en integraal beleid voert. Dit betekent dat gemeenten in toenemende mate een soort regierol in het lokale publieke domein hebben te vervullen. De term 'regiefunctie' is de laatste tijd een containerbegrip geworden waarover in diverse bewoordingen wordt gesproken. Er is bijvoorbeeld een verschil tussen sturen en coördineren enerzijds en regievoeren anderzijds. Mede gezien de bovenstaande beschouwing betekent regievoeren mijn inziens dat de gemeente, ook zonder dat haar uitdrukkelijke sturingsmogelijkheden en bevoegdheden ter beschikking

staan, instrumenten moet hebben om de diverse actoren in het nieuwe gefragmenteerde krachtenveld te beïnvloeden. Ik zou het wenselijk achten indien uw raad een visie c.q. toevoeging op deze globale aanduiding kan geven.

Grote-stedenbeleid en integraal veiligheidsbeleid

Op het gebied van regievoering is de afgelopen jaren al het een en ander in gang gezet. Zo heeft in het kader van het grote-stedenbeleid (gsb) een interactieve samenwerking tussen gemeenten en Rijk plaatsgevonden, waarbij de gemeenten expliciet een regiefunctie voor gsb hebben vervuld. Dit beleid is zoveel mogelijk gebaseerd op taakstellingen per deelterrein en een samenhangend, zo mogelijk integraal beleid. In verschillende (evaluatie)rapporten van gsb is gebleken dat hiermee al eerste goede resultaten zijn behaald. In het Ser-rapport en het visitatierapport van de commissie Brinkman is opgemerkt dat in een aantal gevallen gsb nog te veel een 'projectenmachine' is, zij het een samenhangende. Door de Ser, cie. Brinkman en de steden zelf wordt er daarom voor gepleit de regiefunctie van de steden structureler te maken, onder meer door bundeling van geldstromen en meer concentratie op programmamanagement. Het ligt in de bedoeling een en ander in de volgende kabinetsperiode vorm te geven.

Een ander voorbeeld is het veiligheidsdossier. Via het integraal veiligheidsbeleid dient het gemeentebestuur verschillende beleidsterreinen die relevant zijn voor de veiligheid(sgevoelens) van de burger te koppelen en aan te sturen. Ook kan worden gewezen op de brede gemeentelijke verantwoordelijkheid op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid waarbij veel verschillende instellingen op lokaal niveau betrokken zijn.

Vragen en advies

Het is mij in de afgelopen periode duidelijk geworden dat het invullen en het vervullen van de regiefunctie, met name bij interactieve beleidsvorming, veel vragen met zich meebrengt. Niet alleen verschillen de meningen over de precieze betekenis van het begrip 'regiefunctie' en het doel dat hiermee gediend is. In aansluiting op de bovenstaande voorbeelden kan de vraag worden gesteld op welke beleidsterreinen, bij welke taken en onder welke omstandigheden regievoeren toepasbaar is. Een blijvende inzet van gemeentebesturen voor de vitaliteit van gemeenten en de kwaliteit van het bestuur maakt het nodig dat zij op dit moment en ook op de langere termijn voldoende mogelijkheden hebben om de regiefunctie inhoud te geven. Vervolgens is het dan de vraag of de gemeenten hiervoor nu voldoende zijn toegerust of dat een adequate regiefunctie een ander instrumentarium qua bevoegdheden en financiële mogelijkheden vergt. Tenslotte dient zich de vraag aan welke veranderingen het voeren van een regiefunctie met zich meebrengt in de wijze van besturen en de rolopvatting van zowel de raad, als het college van burgemeester en wethouders, als het ambtelijk apparaat.

Gaarne verzoek ik u om nader advies over bovenstaande vragen op uiterlijk 1 september 1998; gaarne in overleg met de Raad voor de Financiële Verhoudingen waaraan ik deze adviesaanvraag in afschrift toezend.

Hoogachtend,
DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN,



A.G.M. van de Vondervoort

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- | | |
|---|----------------|
| 1. Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie | oktober 1997 |
| 2. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven | oktober 1997 |
| 3. Op de grens van monisme en dualisme | november 1997 |
| 4. Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening | april 1998 |
| 5. Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur | april 1998 |
| 6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO | april 1998 |
| 7. Illegale Blijvers | april 1998 |
| 8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed | september 1998 |
| 9. Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving | september 1998 |
| 10. De overheid de markt in- of uitprijzen? | december 1998 |
| 11. De grenzen van de Internetdemocratie | december 1998 |
| 12. Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd | februari 1999 |
| 13. Retoriek en realiteit van het integratiebeleid | maart 1999 |
| 14. Bijzondere opsporingsdiensten | juni 1999 |
| 15. Het bestuurlijk kraakbeen | december 1999 |
| 16. Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's | december 1999 |
| 17. Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten | december 1999 |

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998
2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
4. S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
5. D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999

Overige publicaties

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

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : vacature
- vice-voorzitter: de heer **prof. dr. H.G. Sol**,
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof. dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof. mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **drs. P.J. Langenberg**,
hoofd afdeling Strategie & Beleid dIVV, gemeente Amsterdam;
- : de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof. dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht;
- : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Bakkenist Management Consultants;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen Raadslid).