



**Laag voor laag**  
Aspecten van regionalisering

Auke J. van Dijk (redactie)

november 2003



## Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	7
<b>1. Bestuurlijke bouwstenen voor de regio</b>	9
Auke J. van Dijk	
<b>2. Regionale problemen</b>	13
Auke J. van Dijk	
2.1 Bestuurlijke onduidelijkheid	13
2.2 Bestuurlijke problemen in de regio	15
2.3 Praktische problemen en logische oplossingen	16
2.4 Categorisering regionale problemen	19
2.5 Bestuurlijke betekenis territoir	21
<b>3. Uniformiteit en pluriformiteit op decentraal niveau</b>	23
Patrick Tetteroo	
3.1 Uniformiteit	23
3.2 Decentraal bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat	23
3.3 Uniform wettelijk takenpakket	26
3.4 Uniforme inrichting van het decentraal bestuur	26
3.5 Algemene kenmerken	27
3.6 Pluriformiteit	28
3.7 Regionalisatie van bestuur en uitvoering	28
3.8 Differentiatie van uitvoering van overheidstaken	29
3.9 Meer keuzevrijheid bij de inrichting van het decentrale bestuur	30
3.10 Uniformiteit versus pluriformiteit	30
3.11 Tot slot	32
<b>4. De heilige schaal</b>	33
Patrick Tetteroo	
4.1 Inleiding	33
4.2 Schaal: ruimtelijk-bestuurlijke dimensies	33
4.3 Schaal: bedrijfseconomische dimensie	34
4.4 Schaal: functionele dimensies	34
4.5 Dilemma: structuur of inhoud	35
<b>5. Democratie in de regio</b>	37
Auke J. van Dijk	
5.1 Drie modaliteiten van democratische verantwoording	37
5.2 Bestuurlijke samenwerking en democratische controle	39
5.3 Tot slot	40
<b>6. Bestuurlijke modellen voor de regio</b>	43
Gerber van Nijendaal & Patrick Tetteroo	
6.1 Inleiding	43

6.2	Oplossingen vanuit het lokale perspectief	44
6.3	Oplossingen vanuit de optiek van de provincie	46
6.4	Oplossingen vanuit de optiek van het Rijk	46
6.5	Staalkaart bestuurlijke oplossingen	49
<b>7.</b>	<b>Gemeentelijke samenwerking: wie betaalt de rekening?</b>	<b>51</b>
	Gerber van Nijendaal	
7.1	Omvang	51
7.2	Inkomstenbronnen	52
7.3	Prijzen	52
7.4	Belastingen en heffingen	53
7.5	Overdrachten van het Rijk	53
7.6	Uitkeringsvarianten	55
7.7	Bijdragen deelnemende gemeenten	57
7.8	Tot slot	58
<b>8.</b>	<b>Bestuur in uitvoering</b>	<b>61</b>
	Auke J. van Dijk & Boudewijn F. Steur	
8.1	Algemene uitgangspunten uitvoeringsorganisaties	61
8.2	Uitvoering in de regio	66
8.3	Kenmerken van organisaties	66
8.4	De lijnorganisatie	67
8.5	Project- en matrixorganisatie	69
8.6	De virtuele organisatie	70
8.7	Aandachtspunten	71
<b>9.</b>	<b>De regio in de gezondheidszorg en de ruimtelijke ordening</b>	<b>73</b>
	Hilde van Dijk & Pieter de Jong	
9.1	Gezondheidszorg als gemeentelijke en regionale taak	73
9.2	Positie gemeente	74
9.3	Type vraagstukken	75
9.4	Vermenging van publieke en private sfeer	76
9.5	Afwenteling	77
9.6	Geen grenzen	77
9.7	Overheden en grootschalige uitvoering	77
9.8	Betekenis voor het lokale bestuur	78
9.9	Naar een aangepaste sturing: processen van wet- en regelgeving	79
9.10	Bestuurlijke oplossingen	80
9.11	Ruimte voor de regio in de ruimtelijke ordening	81
9.12	Ruimtelijke ordening: nut, noodzaak en Nederlandse invulling	82
9.13	Sturingsfilosofie achter de Vijfde Nota	86
9.14	Ruimtelijk schaalniveau en bestuurlijke gevolgen volgens de Vijfde Nota	89
9.15	Ruimtelijke ordening en gezondheidszorg: diagnoses met eenzelfde ziektebeeld	91

<b>10. Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)</b>	95
Dick Daniëls	
10.1 Inleiding	95
10.2 De Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)	95
10.3 Enschede en Volendam	97
10.4 Standpunten en onderzoek	98
10.5 Territoriale congruentie naar de indeling van de politieregio's	101
10.6 Advisering door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob)	102
10.7 Slotopmerkingen	103
<b>11. Veiligheidsregio's</b>	105
Auke J. van Dijk & Dick Daniëls	
11.1 Inleiding	105
11.2 Begrippenkader	105
11.3 Rampen en meer?	108
11.4 Bestuurlijke inbedding	110
11.5 Uniformiteit en pluriformiteit	115
<b>12. Bestuurlijke huizen in de regio</b>	119
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	121
<b>Bijlage I</b>	125
Regionale bestuurlijke modellen	
<b>Bijlage II</b>	133
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
<b>Bijlage III</b>	136
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
<b>Bijlage IV</b>	138
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	



## Woord vooraf

In maart 2003 publiceerde de Raad voor het openbaar bestuur twee adviezen die betrekking hebben op de verdergaande regionalisering van het openbaar bestuur. Het eerste advies heeft betrekking op de toekomst van de kaderwet bestuur in stedelijke regio's en draagt de titel *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*. Het tweede advies gaat in op de gewenste bestuurlijke inbedding van de voorgenomen veiligheidsregio's en heeft als titel *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*. In beide adviezen staat de relatie tussen de regionale schaal en de bestuurlijke hoofdstructuur centraal. Bij de voorbereiding van deze adviezen is in eerste instantie dan ook gekozen voor een gecombineerde aanpak. In deze bundel is het achtergrondmateriaal gebundeld dat een rol heeft gespeeld bij de levendige discussies in de werkgroep die beide adviezen voorbereidde. Met deze bundel wordt niet meer beoogd dan het geven van een eerste zicht op relevante aspecten van bestuur in de regio, dit in de verwachting dat de discussie over de bestuurlijke hulpstructuren voorlopig nog niet voorbij zal zijn. De verschillende hoofdstukken zijn geschreven door adviseurs van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Auke J. van Dijk (redactie)  
Den Haag, november 2003







## 1.

### Bestuurlijke bouwstenen voor de regio

Auke J. van Dijk

De bestuurlijke vraagstukken die spelen bij regionalisering kunnen bijna altijd worden gekarakteriseerd als vraagstukken waarbij veel met elkaar samenhangt en waarbij – mede daardoor – de onzekerheid groot is. Bij regionalisering leiden overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid tot een (gewenste) organisatie die zich niet vanzelfsprekend verhoudt tot de bestuurlijke hoofdstructuur. Daardoor kunnen vervolgens de democratische controle, bestuurlijke slagkracht, eenduidige aansturing, enzovoort, in het gedrang komen. Regionalisering genereert eigen nieuwe bestuurlijke problemen: *institutional innovation bites back*. De maatschappelijke problemen die aanleiding geven tot regionalisering zijn daarnaast meestal in zichzelf ingewikkeld en urgent. Bestuurlijke oplossingen voor regionalisering vragen om strategische keuzen. Het zijn keuzen die de bestaande structuur (de bestuurlijke hoofdstructuur) onder druk zetten en waarbij veel samenhangende onzekerheden in het geding zijn.

Hickling e.a. onderscheiden drie soorten onzekerheid bij strategische keuzen<sup>1</sup>.

- Onzekerheid over de *omgeving*. Dit leidt tot vaak gehoorde opmerkingen als: ‘Er moet meer informatie komen en meer onderzoek’.
- Er is onzekerheid over de *politieke waardeoordelen*. Zo wordt er dikwijls gevraagd om duidelijker doelstellingen en meer politieke controle.
- Er is onzekerheid over de keuzen die worden gemaakt op andere gebieden, *die samenhangen met ons werkterrein*. Dit komt tot uiting in het verlangen naar meer coördinatie en een breder invloedsterrein.

Vervolgens gaan de auteurs in op het (cyclisch) strategisch keuzeprocess. In elke cirkel van het keuzeprocess worden de volgende stappen onderscheiden<sup>2</sup>.

- Het signaleren van een probleem;
- Het vaststellen van de aard van het probleem en de samenstellende elementen van het probleem (de probleemstructuur);
- Het bepalen van de alternatieve oplossingen voor het probleem;
- Het bepalen van de consequenties van de verschillende alternatieven en vaststellen waarom de consequenties zo moeilijk te bepalen zijn;
- Het aanbevelen van een aantal maatregelen.

In deze bundel worden ten aanzien van bestuurlijke problemen bij regionalisering deelaspecten van bovenstaand keuzeprocess doorlopen. Daarbij worden de onzekerheden over de omgeving, over politieke waardeoordelen

<sup>1</sup> Hickling e.a. (1976) *Werken met strategische keuze. Een toepassing in de ruimtelijke planning*, p.17.

<sup>2</sup> Hickling e.a (1976), pp.19-22.

en de samenhang met andere gebieden zoveel mogelijk afgebakend. Er is gekozen voor het afzonderlijk bespreken van ‘bouwstenen’. De combinatie van bouwstenen leidt idealiter tot uitspraken over de wenselijkheid van specifieke bestuurlijke oplossingen voor regionale problemen. Geen van de bouwstenen of dimensies kan losgezien worden van de anderen, maar ze onderscheiden biedt een handvat voor het expliciteren van vooronderstellingen die in de discussie over regionalisering veelal impliciet blijven.

### **Regionale bouwstenen**

De druk tot regionalisering komt voort uit de aard en de schaal van als urgent ervaren maatschappelijke problemen. Het lijkt dan ook weinig vruchtbaar een abstracte discussie te voeren over bestuur in de regio. Een zodanige discussie komt uiteindelijk neer op het uitwisselen van overtuigingen, waarbij ofwel aan de bestaande bestuursorganisatie wordt vastgehouden ofwel wordt gepropageerd dat hulpstructuren of meer fundamentele veranderingen aangewezen zijn. Regionalisering en de daarmee samenhangende bestuurlijke vraagstukken kunnen niet worden losgezien van ‘waar het over gaat’. Normatieve uitgangspunten en de inhoudelijke problematiek hangen immers met elkaar samen. Zo is het argument dat dient te worden vastgehouden aan de bestaande bestuursorganisatie met het oog op democratische controle wellicht overtuigend wanneer het gaat om het waarborgen van veiligheid, maar veel minder overtuigend wanneer het bijvoorbeeld gaat om de regionale organisatie van vuilophaaldiensten. Bovendien leidt verschil in inhoud ook tot verschillen in de ervaren bestuurlijke problemen.

#### **Inhoud**

Beschrijving van de aard van de inhoudelijke problematiek en de rol die het openbaar bestuur in deze problematiek wil – of wordt geacht – te spelen. Dit leidt vervolgens tot de identificatie van de belangrijkste bestuurlijke problemen. In hoofdstuk 2 wordt een aantal regionale problemen geïdentificeerd en wordt een eerste poging gedaan deze problemen te categoriseren. Schaalincongruenties staan hierbij centraal. Problemen zijn in de eerste plaats problemen doordat de relatie tot de bestuurlijke hoofdstructuur onduidelijk is.

Zoals aangegeven bij de eerste bouwsteen hebben de ervaren bestuurlijke problemen bij regionalisering een directe relatie met het afwijken van de bestaande bestuursorganisatie. De vraag is dan waarom de huidige bestuurlijke hoofdstructuur het primaat heeft. In de discussie over regionalisering dient te worden geëxpliciteerd naar welke achterliggende waarden de bestuurlijke hoofdstructuur verwijst.

#### **Uniformiteit versus pluriformiteit**

Beschrijving van de bestuurlijke hoofdstructuur en de achterliggende waarden. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het ontstaan en de karakteristieken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De spanning tussen de norm van uniformiteit en de praktijk van pluriformiteit staat daarbij centraal.

De spanning tussen uniformiteit en pluriformiteit heeft een directe relatie met de discussie over de ‘juiste’ schaal in het licht van geconstateerde problemen. Regionalisering doorbreekt de heldere bestuurlijke indeling van drie territoriaal bepaalde algemene bestuurslagen. In de eerste bouwsteen werd aangegeven dat de afwijking van de bestuurlijke hoofdstructuur bij regionalisering veelal voortkomt uit territoriale schaalincongruenties. Welke logica zit er achter de schalen van het algemeen bestuur, welke overwegingen zijn hierbij in het geding en zijn alternatieve criteria denkbaar?

### **Schaal**

Beschrijving van de schaalproblematiek. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de overwegingen die spelen bij het kiezen van de juiste schaal. Het uitgangspunt daarbij is dat de objectief juiste schaal niet bestaat. De keuze voor een bepaalde schaal wordt bepaald door de keuze voor een bepaald perspectief op de schaalproblematiek.

De toegenomen pluriformiteit, zowel bestuurlijk als ten aanzien van de territoriale schaal, is vooral een probleem vanuit het perspectief van democratische verantwoording. Wanneer klassieke democratische verantwoording centraal staat zou ervoor gepleit kunnen worden alles onder te brengen bij de drie algemene bestuurslagen. Tegelijkertijd zal duidelijk zijn dat doelmatigheid en doeltreffendheid evenzeer centrale waarden zijn. Bovendien kan het geforceerd onderbrengen van taken en bevoegdheden bij de algemene bestuurslagen tot gevolg hebben dat de democratische verantwoording eerder symbolisch dan substantieel is.

### **Democratische verantwoordelijkheid**

Beschrijving van modaliteiten van klassieke democratische verantwoordelijkheid – en mogelijke alternatieven daarvoor – in de regio. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op overwegingen ten aanzien van democratische controle. Vervolgens wordt een relatie gelegd tussen de betekenis van klassieke democratische controle enerzijds, en de taxatie van maatschappelijke ontwikkelingen anderzijds.

Na de explicitering van de waarden die ten grondslag liggen aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat verschuift de focus in de daarop volgende hoofdstukken naar vragen betreffende bestuurlijke, financiële en operationele organisatie. Er zijn – uitgaande van de bestaande bestuursorganisatie – meerdere modellen denkbaar voor het bestuur in de regio.

### **Bestuurlijke modellen**

Beschrijving van bestuurlijke oplossingen voor regionale ‘problemen’ vanuit het perspectief van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In hoofdstuk 6 worden verschillende bestuurlijke modellen besproken vanuit het perspectief van de drie algemene lagen van bestuur. In een bijlage wordt een overzicht gegeven van deze verschillende modellen.

Idealiter volgen de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen. Het behalen van financieel voordeel door schaalvergroting heeft echter een eigen dynamiek. Voor gemeenten gaat het hierbij vooral om samenwerking op basis van gemeenschappelijke regelingen. Welke financiële aspecten zijn hierbij van belang?

### **Financiële verhoudingen**

Beschrijving van de huidige stand van zaken van gemeentelijke samenwerking vanuit financieel perspectief. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de omvang van de samenwerking, de aard van de taken en de financieringsbronnen van de intergemeentelijke samenwerking.

Zoals eerder is aangegeven wordt regionalisering vooral ingegeven door de ervaren noodzaak bepaalde taken efficiënt en effectief uit te voeren, en door de verwachting dat dit het beste kan op een schaal die niet samenvalt met één van de drie territoriaal bepaalde lagen van algemeen bestuur. Dit roept de vraag op welke uitgangspunten bepalend zijn voor de relatie tussen bestuur en uitvoering.

### **Bestuur en uitvoering**

Beschrijving van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de relatie tussen bestuur en uitvoering. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de relatie tussen bestuur en uitvoering en hoe dit uitwerkt op het niveau van de regio. Daarnaast wordt ingegaan op structuurkarakteristieken van uitvoeringsorganisaties en op de invloed van deze karakteristieken op de relatie tussen bestuur en uitvoering.

In het laatste deel van deze bundel wordt een aantal casus gepresenteerd waarbij de verschillende hierboven beschreven bouwstenen in verschillende gedaanten aan bod komen. Een concreter inzicht in de regionale problemen vereist de bespreking van specifieke cases. In de hoofdstukken 9, 10 en 11 wordt meer specifiek ingegaan op de bestuurlijke regionale problemen in de gezondheidszorg, de ruimtelijke ordening, ten aanzien van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en bij de bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's.

In het laatste hoofdstuk wordt gesuggereerd de bouwstenen te combineren tot verdedigbare 'bestuurlijke huizen'. Zoals eerder aangegeven leidt een combinatie van keuzen op de verschillende dimensies tot een model. Met deze benadering wordt idealiter voorkomen dat een smal aspect de discussie over een specifieke regionale constructie domineert. Bij het combineren van de verschillende bouwstenen ligt het tevens voor de hand dat een keuze op één van de dimensies consequenties heeft voor de keuzen op de andere dimensies. Op voorhand kan worden gesteld dat deze bundel eerder probleemstellend is dan dat oplossingen worden geboden. Wanneer deze bundel eraan bijdraagt dat de discussie over bestuur in de regio in toenemende mate wordt gekenmerkt door een besef van de samenhang tussen verschillende dimensies, is aan de doelstelling van deze bundel voldaan.

## 2.

### Regionale problemen

Auke J. van Dijk

Uitgaande van een zeer schematisch beeld van de gedecentraliseerde eenheidsstaat<sup>3</sup> worden regio's gekarakteriseerd door het niet samenvallen van feitelijke territoriale organisatieschaal van publieke functies met de territoriale schalen van het algemeen bestuur. Meer specifiek gaat het in dit hoofdstuk om een schaal tussen de gemeentelijke en de provinciale schaal. De regio kan vanuit hetzelfde perspectief van de gedecentraliseerde eenheidsstaat – in plaats van uitgaande van territoir – gedefinieerd worden op basis van taken en bevoegdheden. In dat geval vormt de regio de uitdrukking van taken en bevoegdheden die niet overtuigend en ondubbelzinnig aan (één of meerdere van) de drie algemene bestuurslagen kunnen worden toebedeeld. Vanuit het perspectief van de gedecentraliseerde eenheidsstaat leidt de regio tot bestuurlijke 'problemen' aangezien de regio buiten het klassieke bestuurlijke schema valt. In dit hoofdstuk worden deze problemen gesignaleerd en wordt een eerste poging gedaan de bestuurlijke problemen van (en met) de regio te categoriseren.

#### 2.1

##### Bestuurlijke onduidelijkheid

Dat de regio de helderheid van het klassieke model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat niet ten goede komt, is duidelijk. Dat de regio veelal de geëigende schaal<sup>4</sup> schijnt voor het bereiken van bepaalde doelstellingen, eveneens. Deze gevoelde frictie is vanzelfsprekend niet nieuw. Ter illustratie een citaat uit 1943<sup>5</sup>:

“Het oude schema: rijk-provincie-gemeenten en, een weinig apart, de waterschappen, was zo eenvoudig, dat het zelfs op de lagere school kon worden geleerd. De decentralisatie volgens diensten doorbreekt dit schema en leidt, ruim toegepast, tot een zodanige veelheid en verscheidenheid, dat het overzicht van het geheel zelfs voor hen, die hun dagelijks werk in de openbare dienst vinden, dreigt verloren te gaan. Dit bezwaar is zeer ernstig. Toch zijn de voordelen van decentralisatie volgens diensten zo groot, dat met een toepassing op ruimere schaal moet worden rekening gehouden.”

<sup>3</sup> Zie hoofdstuk 3 van deze bundel voor een bespreking van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

<sup>4</sup> Zie hoofdstuk 4 van deze bundel voor aspecten die een rol spelen bij het bepalen van de 'optimale' schaal.

<sup>5</sup> Van Poelje (1953, 1e druk 1943) p. 55; geciteerd in Toonen (1987) *Denken over binnenlands bestuur: theorieën over de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, p. 99.

Ruim dertig jaar later onderstreept de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bovenstaande verwachting en wijst tevens op gemeenschappelijke regelingen als afzonderlijke complicerende factor<sup>6</sup>:

“Bepaalde belangen worden uit de algemene en in beginsel onbeperkte belangen-behartiging zoals wij die in de zogenaamde algemene democratieën vinden, losgemaakt en in eigen bestuurlijke organisaties ondergebracht. Dit functionele bestuur blijft niet beperkt tot de waterschappen en de product- en bedrijfsschappen. De gemeenten compliceren de bestuursorganisatie door daaraan gemeenschappelijke regelingen toe te voegen die op specifieke doeleinden zijn gericht.”

Bovenstaande citaten illustreren twee centrale en samenhangende problemen bij regionalisering. In de eerste plaats een toename van ‘onduidelijkheid’ die ertoe kan leiden dat het overzicht wordt verloren en daarmee de integraliteit van beleid. In de tweede plaats het ‘losmaken’ van bepaalde belangen van de bestuurlijke hoofdstructuur waardoor de democratische verantwoordelijkheid en controle in het gedrang komen. Tegelijkertijd is er blijkbaar alle reden in een toenemend aantal gevallen te kiezen voor regionale – meer functionele – oplossingen. Aansluiting bij het algemeen bestuur maakt een integrale afweging mogelijk en zorgt voor behoud van de relatie tussen politiek en samenleving. Functioneel bestuur lijkt in veel gevallen te verkiezen vanuit het perspectief van de te bereiken doelstellingen.

Toonen beschrijft hoe de aandacht voor bestuurlijke reorganisatie halverwege de jaren '70 wordt geplaatst in het streven naar een rationalisering én democratisering van het openbaar bestuur. Hij verwijst naar het rapport uit 1975 van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid waarin de bestaande bestuurlijke organisatie wordt getoetst aan democratie- en doelmatigheidscriteria. Beide typen criteria staan soms op gespannen voet, zowel waar het gaat over oplossingen ‘binnen de bestuurlijke hoofdstructuur’ (centralisatie of decentralisatie) als waar het gaat om oplossingen ‘buiten de hoofdstructuur om’ (algemeen of functioneel)<sup>7</sup>:

“Een zekere spanning tussen beide typen criteria wordt onderkend. Rationalisering zou veelal leiden tot centralisatie en democratisering tot decentralisatie. Democratisering zou het doelmatig functioneren van een organisatie negatief kunnen beïnvloeden en de mogelijkheid tot slagvaardig handelen in gevaar kunnen brengen.”

Op basis van democratie- en doelmatigheidscriteria komt de VWRR uiteindelijk tot het afwijzen van de toenemende functionele organisatie van het openbaar bestuur<sup>8</sup>:

---

<sup>6</sup> VWRR (1975), p. 27; geciteerd in Toonen (1987), p. 112.

<sup>7</sup> Toonen (1987), p.112.

<sup>8</sup> VWRR (1975), p.30; geciteerd in Toonen (1987), p.113.

“Met alle voorbehoud dat men bij generalisatie steeds moet maken, mag gesteld worden dat de eisen inzake democratisering en doelmatigheid wijzen in de richting van algemeen, geïntegreerd bestuur.”

Bovenstaande afweging is onderwerp van politiek debat gebleven. Een constante in die discussie is dat het algemeen bestuur de norm is, terwijl functionele organisatie in toenemende mate de praktijk is.<sup>9</sup> Met een eventuele keuze voor algemeen bestuur houdt de discussie niet op. De vervolgvraag is dan of wordt vastgehouden aan de bestaande drie territoriaal bepaalde lagen van algemeen bestuur.<sup>10</sup> Hier passen discussies over een vierde bestuurslaag, de stadsprovincies en de recent weer aangezwengelde discussie over landsdelen.<sup>11</sup>

Wat opvalt, is dat de – deels principiële – argumenten decennia lang nauwelijks veranderen: bestuurlijke hulpstructuren leiden tot onduidelijkheid en mede daardoor tot gebrekkige democratische controle. Vanuit democratisch perspectief is de regio een onding, maar voor de oplossing van problemen is de regio noodzakelijk. Meer praktisch schijnt de schaal van het algemeen bestuur veelal te klein voor de oplossing van urgente problemen – met bijbehorende oplossingsrichtingen als gemeentelijke herindeling, kaderwetgebieden, landsdelen, Europese regio’s, etc. – en tegelijkertijd te groot om de noodzakelijke betrokkenheid van burgers te borgen, met bijbehorende oplossingsrichtingen als binnengemeentelijke decentralisatie, gebiedsgebonden werken, etc. Definitieve antwoorden kunnen dan ook niet worden verwacht, niet in de laatste plaats omdat regionale oplossingen ‘nieuwe’ bestuurlijke problemen genereren.

## 2.2

### **Bestuurlijke problemen in de regio**

Wanneer voor regionalisering wordt gekozen genereert de niet vanzelfsprekende verhouding tot de bestuurlijke hoofdstructuur vervolgens weer nieuwe operationele en bestuurlijke problemen. Mede daarom vereist het funderen van bestuurlijke keuzen bij regionalisering het blijven spiegelen van normatieve en meer praktische overwegingen. In de eerste stap kan worden uitgegaan van de relatie tussen het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid enerzijds, en behoud van algemene waarden die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke hoofdstructuur anderzijds. Op deze discussie is hierboven kort ingegaan. Daarbij staat de vooronderstelde spanning tussen rationalisering en democratisering centraal. De discussie zou hier bijvoorbeeld kunnen gaan over of ten aanzien van het regionaal politiebestedel overwegingen van doelmatigheid en

<sup>9</sup> Zie hoofdstuk 3 van deze bundel.

<sup>10</sup> Zie hoofdstuk 6 van deze bundel voor de bespreking van verschillende bestuurlijke modellen.

<sup>11</sup> Zie het rapport van de door het IPO ingestelde commissie Regionaal bestuur in Nederland (maart 2002) *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw.*

doeltreffendheid zwaarder wegen dan rechtstreekse democratische verantwoordelijkheid.

In de tweede stap kan worden ingegaan op de ‘nieuwe’ bestuurlijke problemen die de alternatieve bestuurlijke oplossingen genereren. In deze tweede stap komen concrete problemen meer op de voorgrond. In deze stap is bijvoorbeeld niet het ‘democratische gat’ in het politiebestedel zelf het probleem, maar de consequentie dat dit leidt tot onvoldoende bestuurskracht. Volledig functionele organisatie lijkt dan een voor de hand liggende remedie, maar dit leidt mogelijk tot het nieuwe ‘praktische’ probleem dat daardoor de relatie met andere voor veiligheid relevante terreinen verloren gaat, enzovoort. Dit brengt de – idealiter ondertussen verdiepte – discussie dan weer terug bij de eerste stap.

In de volgende paragraaf ligt de nadruk op ‘praktische’ bestuurlijke problemen die het gevolg zijn van afwijkingen van het heldere klassieke model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat waarbij taken, bevoegdheden en territorium vanzelfsprekend samenvallen. Welke problemen doen zich voor bij het besturen van de regio – in het licht van gestelde concrete doelstellingen?

### 2.3

#### **Praktische problemen en logische oplossingen**

Deze paragraaf is de weerslag van een globale inventarisatie van regionale problemen. Het gaat hier vooral om regionale problemen, niet om het signaleren van het geven van een uitputtend overzicht. Daarbij worden tevens voor de hand liggende oplossingen geformuleerd, die de aard van de problemen verhelderen. Concrete vraagstukken zullen meestal worden gekarakteriseerd door combinaties van vaak samenhangende problemen.

#### *Bestuurskracht*

De mogelijkheden tot regionale sturing zijn beperkt door het ontbreken van voldoende bestuurskracht voor het oplossen van (gemeente- en/of provincie-) grensoverschrijdende problemen.

Bestuur in de regio is veelal gebaseerd op bestuurlijke samenwerking. Vanuit het perspectief van de bestuurlijke hoofdstructuur hebben de deelnemende gemeenten een groot gewicht, de gemeenteraden representeren immers de kiezers. Het wringt dan ook wanneer het bestuur van de regio voor de samenwerkende gemeenten bindende beslissingen zou kunnen nemen. Tegelijkertijd noodzaakt de problematiek tot gemeentelijke samenwerking. Het resultaat is dat er veel moet worden gecoördineerd tussen ‘gelijken’.<sup>12</sup> Wanneer het een onderwerp betreft waarbij daadkracht van belang is en dat tegelijkertijd ‘politiek’ is<sup>13</sup>, kan dat een probleem zijn.

---

<sup>12</sup> Hoewel in veel gevallen ‘sommigen meer gelijk zijn dan anderen’.

<sup>13</sup> Zie hoofdstuk 5 van deze bundel.



Voor het oplossen van het ontbreken van bestuurskracht kunnen twee helder van elkaar te onderscheiden wegen worden bewandeld. De eerste optie is taken en bevoegdheden ondubbelzinnig toewijzen aan de geëigende bestuurslagen. Praktisch betekent dit dat alles wat de gemeentegrenzen overstijgt bij de provincie wordt ondergebracht, en alles wat de provinciegrenzen overschrijdt bij het Rijk terecht komt.<sup>14</sup> De redenen dat dit niet gebeurt zijn talrijk, bijvoorbeeld omdat de gemeente een essentiële bestuurslaag is en dat tegelijkertijd de grenzen van de gemeente (soms) worden overschreden, zoals in het geval van de rampenbestrijding.

De tweede optie betreft een functionele regionale organisatie met ‘doorzettingsmacht’. Hierboven is al aangegeven dat dit op gespannen voet kan staan met democratische verantwoordelijkheid. Dit kan ondervangen worden door bijvoorbeeld het bestuur van de regio te kiezen. De vraag is dan vervolgens hoe de regio zich verhoudt tot de algemene bestuurslagen, vooral wanneer taken en bevoegdheden niet overtuigend en helder afgebakend kunnen worden. Een aardig voorbeeld in dit verband zijn de waterschappen die ‘het land opkruipen’ en daarbij in toenemende mate raken aan taken en bevoegdheden van gemeenten en – hoewel in mindere mate – aan taken en bevoegdheden van provincies.

#### *Intersectorale uitvoering*

De intersectorale uitvoering vraagt (te) veel coördinatie. Meerdere organisaties zijn bezig met specifieke aspecten van het probleem. Elk heeft eigen bevoegdheden en een eigen bestuurlijke inbedding die veelal niet op elkaar zijn afgestemd. Dit leidt tot onduidelijke verantwoordelijkheden. Dit probleem doet zich voor wanneer de inzet van verschillende organisaties voor een specifieke taak noodzakelijk is. Een eerste probleem is dat deze organisaties een verschillende – veelal historisch bepaalde – territoriale grondslag kunnen hebben: de beruchte regionale lappendeken. Een tweede probleem is dat dit veelal samen gaat met verschillen in bestuurlijke inbedding. Een derde probleem is dat de betrokken organisaties maar voor een bepaald aspect moeten samenwerken, zodat het veelal niet voor de hand ligt de organisatie volledig toe te spitsen op dat deelaspect. Een duidelijk voorbeeld is opnieuw de organisatie van de rampenbestrijding.

Wanneer het probleem de coördinatie van de uitvoering betreft liggen in ieder geval twee opties voor. De eerste optie betreft een keuze voor een aparte uitvoeringsorganisatie – eventueel met een eigen bestuur – voor bijvoorbeeld de rampenbestrijding. De tweede optie is de samenwerking zoveel als mogelijk af te dwingen door deze bijvoorbeeld vast te leggen in wet- en regelgeving. Een wat ‘zachtere’ variant is tot samenwerking verleiden, bijvoorbeeld door

---

<sup>14</sup> Deze oplossingsrichting sluit een discussie over de schaal van de bestuurslagen natuurlijk niet uit (gemeentelijke herindeling, landsdelen, etc.).

financiële prikkels. Er is in dit soort gevallen bijna altijd sprake van een verticale reflex: als te veel coördinatie nodig is, ligt meer hiërarchische sturing en formalisering al snel voor de hand.

#### *Externe effecten*

Er is vanuit het perspectief van de algemene bestuurslagen sprake van externe effecten en dit leidt tot een ongewenste lastenverdeling.

Dit probleem doet zich voor wanneer beslissingen van een bestuurslaag positieve of negatieve effecten hebben die het territoir (of de taken en bevoegdheden) waar het bestuur betrekking op heeft overschrijden. Zo komt het treffen van voorzieningen in de centrumgemeente tevens ten goede aan de randgemeenten (positief), terwijl bijvoorbeeld een streng parkeerbeleid in de centrumgemeente kan leiden tot kosten in de randgemeenten (negatief). Het gaat hier dus om regionale herverdelingsproblemen. Een mogelijke oplossing is de instelling van een regionaal fonds, zoals de instelling van een regionaal grondkostenfonds. Het alternatief is bemoeienis van een hogere – en in dit geval vooral ‘grotere’ – bestuurslaag waardoor externe effecten weer interne effecten worden. Het meest duidelijk is dit probleem en de veelheid aan mogelijke oplossingen overigens zichtbaar op het niveau van de Europese Unie.

#### *Publieke verantwoordelijkheid en private uitvoering*

Er is sprake van een combinatie van (lokale) publieke verantwoordelijkheid en (regionale) private organisatie van de uitvoering.

Een belangrijke reden voor regionale organisatie van de uitvoering is het behalen van schaalvoordelen. In veel gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de taken echter op lokaal niveau. Zeker wanneer de uitvoering privaat georganiseerd is kan dit tot problemen leiden aangezien de zeggenschap van het lokaal bestuur in dat geval wel heel klein wordt. Een klassiek voorbeeld is de beperkte zeggenschap van de burgemeester over de ambulancediensten, terwijl deze wel een belangrijke rol spelen bij de rampenbestrijding.<sup>15</sup> Vooral op het terrein van de gezondheidszorg speelt dit probleem veelvuldig.<sup>16</sup> De schalen van verantwoordelijkheid en uitvoering vallen niet samen, of, anders geformuleerd, er is een mismatch ten aanzien van de taken en bevoegdheden.

Wanneer er sprake is van incongruentie tussen de schalen van verantwoordelijkheid en uitvoering liggen twee opties voor: beide aspecten worden op dezelfde schaal georganiseerd en taken en bevoegdheden worden met elkaar in overeenstemming gebracht, publieke verantwoordelijkheid dient dan samen te gaan met publieke uitvoering, of er dient sprake te zijn van een eenduidig

---

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 10 van deze bundel voor een bespreking van de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen.

<sup>16</sup> Zie hoofdstuk 9 van deze bundel over gemeentelijke verantwoordelijkheid en regionale organisatie in de gezondheidszorg.

onderscheid tussen beleid en uitvoering waardoor het bestuur eenvoudig diensten kan inkopen. Een belangrijk probleem is echter dat op het niveau van de regio het beleid in veel gevallen verschuift in de richting van de uitvoering, al was het maar vanwege de kennisvoorsprong die de uitvoeringsorganisaties hebben. Dit geldt ook voor publieke uitvoering, zoals ten aanzien van de (regionaal georganiseerde) gemeentelijke gezondheidsdiensten.

#### *Schaalvergroting en -verkleining*

Een domein wordt gekarakteriseerd door zowel schaalvergroten- als schaalverkleinende krachten ('bestuurterritoriale dichotomie') en dit blijkt moeilijk verenigbaar.

Op veel domeinen is er sprake van een combinatie van schaalvergroten- en schaalverkleinende krachten. Dit is zeer goed zichtbaar bij de gezondheidszorg en op het terrein van de veiligheid. Zo zijn de politieregio's voor een aantal taken te klein, terwijl tegelijkertijd in toenemende mate de buurt wordt gezien als de juiste schaal voor het bevorderen van veiligheid. Wanneer er sprake is van schaalvergroten- en schaalverkleinende krachten liggen twee opties voor. De eerste optie is functionele differentiatie, waarbij een taak bestuurlijk en organisatorisch wordt opgeknipt in 'klein' en 'groot'. De tweede optie betreft het organiseren op grote schaal om met betrekking tot het totaal aan doelstellingen een integrale afweging te kunnen maken.

#### *Territoriale logica*

Hoewel taken regionaal worden georganiseerd, ontbreekt het in feite aan een basis voor territoriale organisatie.

Op sommige terreinen ontbreekt een duidelijke territoriale logica. In feite ligt het dan niet voor de hand zaken territoriaal te organiseren. De reden voor regionale organisatie is veelal zeer praktisch, bijvoorbeeld om te voorkomen dat organisaties te klein blijven of te groot worden. Regionale organisatie kan dan wel als ongewenst neveneffect hebben dat de afstemming met op een andere schaal georganiseerde partijen wordt bemoeilijkt. Wanneer een territoriale grondslag ontbreekt, zijn er bestuurlijk twee mogelijkheden: herdefinitie van het op te lossen probleem in territoriale termen (veelal zal dat dan de nationale schaal betreffen) of 'bestuur zonder territoir'. Hoe dit laatste eruit zou moeten zien binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat is onduidelijk.

## 2.4

### **Categorisering regionale problemen**

In de vorige paragraaf beschreven problemen zijn in de eerste plaats problemen vanuit het perspectief van de ideaaltypische gedecentraliseerde eenheidsstaat. Bij regionalisering wordt de eenheid van taken, bevoegdheden en middelen enerzijds, en het territoriaal algemeen bestuur anderzijds, doorbroken. Overigens gaat het natuurlijk veel vaker mis met de idealiter bestuurlijke eenheid van taken, bevoegdheden en middelen. Bij regionalisering speelt vooral de territoriale schaal een centrale rol bij het doorbreken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De aanleiding is veelal dat de schaal van het

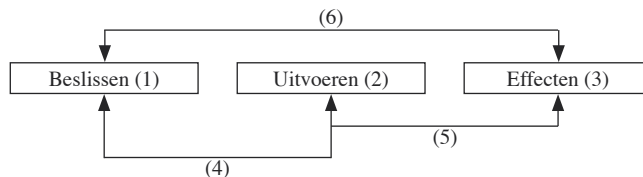
probleem – en daarmee de organisatie van de oplossing daarvan – een andere lijkt te zijn dan de schaal van het algemeen bestuur.

Sommige bestuurlijke problemen die het gevolg zijn van regionale oplossingen laten zich niet vangen in de formele samenhang tussen taken, bevoegdheden en middelen. Een voorbeeld vormen de eerder genoemde GGD's. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de GGD's waarbij de financiering via het gemeentefonds verloopt. De wettelijke plicht ligt bij iedere gemeente afzonderlijk terwijl de GGD's door middel van een gemeenschappelijke regeling regionaal georganiseerd zijn. Het regionaal beheer van de GGD's overvleugelt in toenemende mate het beleid. Dit wordt versterkt door de massale fusies van dit moment waardoor de schaal van de gemeenschappelijke regelingen – en daarmee de afstand tot de gemeente – verder toeneemt. Er is een beweging in de richting van de schaal zoals die geldt bij de Wet Ziekenhuis Voorzieningen om beter te kunnen onderhandelen met de regionale zorgverzekeraars en de verschaffers van de intramurale zorgvoorzieningen. De GGD's hebben zich georganiseerd in een steeds sterker wordende landelijke koepel, die zich in een aantal gevallen in concurrentie met de gemeenten rechtstreeks wendt tot het vakdepartement. Formeel is ten aanzien van de GGD's de eenheid tussen taken, bevoegdheden en middelen behouden, feitelijk staat de verantwoordelijke bestuurslaag in veel gevallen met lege handen.

Veel bestuurlijke regionale problemen komen niet voort uit het ontbreken van de eenheid tussen taken, bevoegdheden en middelen maar uit het feit dat de algemene bestuurslagen niet de aangewezen schaal lijken voor het doeltreffend en doelmatig uitvoeren van taken. Het ligt daarom meer voor de hand bij de categorisering van regionale problemen te redeneren vanuit de gewenste oplossing van problemen. Daarbij staat de reeks beslissen, uitvoeren en effecten centraal. In het klassieke schema van de gedecentraliseerde eenheidsstaat geldt dat het beslissen over en het uitvoeren van en de effecten van het beleid samenvallen met de desbetreffende territoriale schaal. Bijvoorbeeld: over specifiek lokaal beleid beslist de gemeenteraad, de uitvoering gebeurt binnen en door de gemeente en de effecten van beslissingen en uitvoering overschrijden de gemeentegrenzen niet.

Bij een specifieke doelstelling kan het zeer wel zo zijn dat aan één of meerdere van deze karakterisering en niet wordt voldaan. Bijvoorbeeld: de gemeenteraad beslist maar de uitvoering is regionaal georganiseerd. De basis voor categorisering van regionale problemen wordt hier gezocht in schaalincongruentie, zowel met betrekking tot beslissen, uitvoeren en effecten in relatie tot de bestuurlijke hoofdstructuur als met betrekking tot de onderlinge relaties tussen beslissen, uitvoeren en effecten. Dit leidt tot het volgende schema, waarin de cijfers verwijzen naar de in de vorige paragraaf beschreven problemen.

Classificatie regionale problemen  
(achtergrond schaalproblemen)



1. Bestuurskracht
2. Coördinatie uitvoering
3. Externe effecten

- Incongruentie relaties*
4. Verantw. – uitvoering
  5. Terr. Dichotomie
  6. Ontbreken terr.

1. De schaal waarop wordt beslist valt niet samen met een algemene bestuurslaag. Probleem: onvoldoende bestuurskracht.
2. De schaal waarop wordt uitgevoerd valt niet samen met een algemene bestuurslaag. Probleem: te veel coördinatie in de uitvoering.
3. De schaal waarop effecten zich voordoen valt niet samen met een algemene bestuurslaag. Probleem: externe effecten.
4. De schaal waarop beslist wordt valt niet samen met de schaal waarop wordt uitgevoerd. Probleem: uitholling verantwoordelijkheid.
5. De schaal waarop wordt uitgevoerd valt niet samen met de schaal waarop effecten zich voordoen. Probleem: schaalvergroting en schaalverkleining.
6. De schaal waarop wordt beslist valt niet samen met de schaal waarop effecten zich voordoen. Probleem: ontbreken territoriale logica.

De verschillende categorieën sluiten elkaar niet uit – in dat opzicht is sprake van een weinig ‘streng’ schema – maar bieden wel een eerste handvat voor het in kaart brengen van de probleemstructuur. Ten aanzien van bijvoorbeeld de GGD’s ligt het voor de hand het probleem in eerste instantie te categoriseren onder (4): de schaal waarop wordt beslist (de gemeenteraad) valt niet samen met de schaal waarop wordt uitgevoerd (de regio). Dit kan dan aanleiding zijn de schaal van beslissen gelijk aan de schaal van uitvoering te maken, bijvoorbeeld door daadwerkelijk te beslissen op het niveau van de regio. In dat geval valt de schaal waarop beslist wordt niet samen met een algemene bestuurslaag (1) waarbij veelal het gebrek aan bestuurskracht een groot probleem is. Een mogelijke oplossing is dan de schaal van beslissen in overeenstemming te brengen met een algemene bestuurslaag, in dit geval hoogstwaarschijnlijk de provincie. Dit leidt er dan toe dat de beslissingen van de provincie vooral effect hebben op het niveau van de gemeente (6).

## 2.5

### Bestuurlijke betekenis territorior

Regionale bestuurlijke problemen zijn in de eerste plaats problemen omdat de regio slecht past binnen het klassieke bestuurlijke kader. Dit kader vormt echter de basis voor democratische verantwoordelijkheid en daarmee voor

de legitimiteit van de overheid. De discussie over schaalincongruenties moet dan ook vooral in dat licht worden geplaatst. De vraag is hoeveel afwijking ten opzichte van het klassieke schema mogelijk is voordat de legitimiteit van de bestaande organisatie in gevaar komt. Een aardig gedachte-experiment is de situatie waarin het algemeen bestuur niet langer over de veiligheid van burgers gaat. Tegelijkertijd is duidelijk dat doeltreffendheid en doelmatigheid eveneens van groot belang zijn voor de mate waarin het bestuur als legitiem wordt gezien. Wanneer het algemeen bestuur over veiligheid gaat maar op alle fronten tekort schiet, komt dit de legitimiteit niet ten goede. Legitimiteit kan – of moet in sommige gevallen – tevens op andere wijzen worden georganiseerd dan binnen een stelsel met drie lagen van algemeen bestuur. Het is in ieder geval van belang dit dan ook te doen wanneer de klassieke bestuursorganisatie ontoereikend blijkt. Vervolgens zal tevens moeten worden gekeken naar de vraag hoe mogelijke alternatieve oplossingen zich verhouden tot de bestuurlijke hoofdstructuur en waar deze elkaar bijten. In dit hoofdstuk is op verkennende wijze een poging gedaan deze exercitie te ondernemen.

### 3.

## Uniformiteit en pluriformiteit op decentraal niveau

Patrick Tetteroo

Het binnenlands bestuur in Nederland wordt gekenmerkt door een uniforme vormgeving van het decentraal bestuur in verhouding tot het centraal bestuur, een uniforme bevoegdheids- en taakverdeling en door een uniforme inrichting van het decentraal bestuur zelf. Deze drie vormen van uniformiteit staan centraal in de paragrafen 3.1 tot en met paragraaf 3.5. Vanaf paragraaf 3.6 wordt bezien in hoeverre deze – in principe – uniforme wijze van inrichting en vormgeving van het decentraal bestuur een meer pluriforme ontwikkeling al dan niet in de weg heeft gestaan.

#### 3.1

##### Uniformiteit

Wanneer wordt gesproken van uniformiteit van het decentraal bestuur (provincies en gemeenten) zijn er drie betekenissen aan de orde die scherp uit elkaar dienen te worden gehouden:

- uniformiteit van het decentraal bestuur in relatie tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat;
- uniformiteit van het wettelijk takenpakket;
- uniformiteit van de inrichting van het decentraal bestuur (bestuursorganen, wijze van aanstelling van ambten en bevoegdheden).

Deze drie vormen van uniformiteit worden hieronder nader toegelicht en besproken.

#### 3.2

##### Decentraal bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het uniforme grondwettelijke kader voor het decentraal bestuur dateert van de Grondwet naar de tekst van 1848. In de Grondwet voor de Verenigde Nederlanden van 1814 en de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden naar de tekst van 1815 en 1840 werd nog een onderscheid gemaakt tussen meervoudige plaatselijke rechtsgemeenschappen en lokale bestuursvormen – steden, heerlijkheden, districten en dorpen – waarbij vooral het onderscheid tussen stads- en plattelandsbestuur van belang was.<sup>17</sup>

De Grondwet naar de tekst van 1815 en 1840 sprak verder over ‘provinciën of landschappen’. Sinds de grondwetsherziening van 1848 en de daarop aansluitende Provinciewet van 1850 en Gemeentewet van 1851 kent ons land nog slechts ‘gemeenten’ en ‘provincies’ als de twee vormen van algemeen en integraal bestuur op decentraal niveau. Dat er overigens gemeenten en provincies ‘zijn’ of zelfs ‘moeten zijn’ is vreemd genoeg niet grondwettelijk

---

<sup>17</sup> Zie Kocken (1973) *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*.

bepaald.<sup>18</sup> Waterschappen worden hier buiten beschouwing gelaten, omdat zij worden gerekend tot specifiek of functioneel bestuur, dat wil zeggen verantwoordelijk zijn voor één specifieke taak of functie – de inrichting en het beheer van de waterhuishouding (in een bepaald gebied) – en daarmee onttrokken zijn aan afweging van in beginsel alle relevante belangen, zoals bij algemeen en integraal bestuur het geval is.

De grondlegger van het uniform (grond)wettelijk kader voor het decentraal bestuur in ons land tussen 1848 en 1851, J.R. Thorbecke (1798-1872), ging in zijn staatkundige denkbeelden uit van een min of meer organische beschouwingwijze waarbij hij de staat en zijn samenstellende delen zag als het resultaat van een historisch-evolutionair en tegelijk dynamisch-incrementeel proces.<sup>19</sup> Historisch gezien gingen de ontwikkeling en organisatie van lokale en regionale (rechts)gemeenschappen in ons land vooraf aan de vorming van de eenheidsstaat. Deze gemeenschappen, waarbinnen op natuurlijke wijze enige vorm van zelfregulering was ontstaan, waren als het ware de bouwstenen, de organen van de staat. Deze organen vervullen net als bij een levend organisme bepaalde taken of functies, maar volgens Thorbecke en J.T. Buys (1829-1893) verwees de eenheidsstaatsgedachte niet naar het – vooral in het buitenland dominerende – perspectief van hiërarchie en centrale controle, maar veeleer naar interdependentie en wederzijdse afhankelijkheid van de staat en zijn samenstellende delen.<sup>20</sup> De staatsinrichting zou er op gericht moeten zijn het bereiken van eenheid, overeenstemming en instemming van de samenstellende delen ten aanzien van collectieve beslissingen te vergemakkelijken.<sup>21</sup> Niet het centrale gezag is het vertrekpunt, maar de veronderstelling dat eenheid, overeenstemming en wederzijdse instemming tussen de samenstellende delen nodig is om legitimiteit en staatsgezag te bereiken.<sup>22</sup>

In de liberale staatsopvatting in de negentiende eeuw werden historisch gegroeide gemeenschappen zoals de gemeente opgevat als een organisatievorm van het gemeenschappelijk leven dat vóór de staat kwam. “Voor de staat was de gemeente dan ook een gegeven eenheid; wetgeving kon haar niet naar believen creëren.”<sup>23</sup> Hieraan ontleenden gemeenten (en provincies) het recht op gedeeltelijke autonomie binnen het hiërarchisch eenheidsverband van de staat. Dit basisprincipe van de staatsinrichting van ons land is later bekend geworden

---

<sup>18</sup> Zie hierover: Raad voor het openbaar bestuur (mei 2002) *Het openbaar bestuur en de Grondwet. Advies over modernisering van hoofdstuk 7 Grondwet, deel I*.

<sup>19</sup> Zie verder: Verkade (1935) *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1708-1872)*

<sup>20</sup> Toonen (1998) ‘De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat’, pp. 37-38.

<sup>21</sup> Verkade (1935) p. 37.

<sup>22</sup> Toonen (1998) p. 38.

<sup>23</sup> Randraad (1997) ‘Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlands bestuur’, pp. 345-346.



als het concept van de *gedecentraliseerde eenheidsstaat*, waarbij de idee van samenwerkende, onderling van elkaar afhankelijke, elkaar wederzijds controlerende, gedeeltelijk autonome en toch centraal georganiseerde gemeenschappen dominant is.<sup>24</sup>

Eenzijds manifesteert Nederland zich als één en ondeelbaar land (eenheidsstaat) en dient het beleid van de delen te passen in het beleid van het geheel, hetgeen een zekere hiërarchische gezagsverhouding veronderstelt tussen Rijk, provincies en gemeenten, en tussen provincies en gemeenten. Anderzijds wordt aan de decentrale bestuurslagen het initiatief overgelaten de ‘eigen huishouding’ naar eigen inzicht te regelen (autonomie).<sup>25</sup> Omdat het gemeentelijk (en provinciaal) recht op initiatief een potentiële bedreiging is voor andere delen van de staat en de staat als geheel, zijn aan de naast bijgelegen en meer omvattende bestuurslagen toezichthoudende bevoegdheden toegekend. Deze toezichthoudende bevoegdheden verlenen de provincie dan wel het Rijk het vermogen gemeentelijke resp. provinciale besluiten af te wijzen of te blokkeren; niet om er zelf een ander besluit voor in de plaats te stellen. Daarmee blijft de scheppende of creatieve macht op het decentrale niveau voorbehouden aan het bestuur van gemeenten en provincies.

Bij de inrichting van het staatsbestuur in ons land is de gebondenheid van het bestuur aan een gebied of territoire een basisprincipe; het gehele Nederlandse grondgebied wordt bestreken door gemeenten en provincies. Ons land kent anders gezegd *geen* provincie- en/of gemeenteloze gebieden. Dit kan, vooral voor wat de gemeenten betreft, worden teruggevoerd op het feit dat gedurende een lange periode lokale gemeenschappen goeddeels samenvielen met de gemeentegrenzen. Gemeenschap en gemeente waren praktisch identiek aan elkaar. Met de kleinere bevolkingsomvang en de geringe mobiliteit waren plaatselijke gemeenschappen tot ver in de twintigste eeuw nog overzichtelijke, afgebakende samenlevingsverbanden waarbinnen zich nagenoeg alle maatschappelijke activiteiten afspeelden. Vanuit dit perspectief was het vanzelfsprekend dat het bestuur van gemeenten in ruimtelijke zin samenviel met het grondgebied waarop de inwoners leefden, werkten en woonden.

Zoals gezegd, kent ons land sinds de Grondwet naar de tekst van 1848 alleen provincies en gemeenten als de twee vormen van algemeen en integraal bestuur op decentraal niveau. Het organiek wettelijke kader voor het decentrale bestuur, neergelegd in de Provinciewet en Gemeentewet, is algemeen en uniform van karakter. Voor Thorbecke vloeide een algemene en uniforme vormgeving van het decentraal bestuur voort uit het uitgangspunt dat de

<sup>24</sup> Castenmiller (2001) *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, p. 33.

<sup>25</sup> Zie over dit onderwerp: Willemsse (2001) *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*.

concrete invulling van de regeling van de eigen huishouding behoort tot de autonome sfeer, die in belangrijke mate ook plaats- en tijdgebonden is. Uniformiteit noopt tot een zekere mate van globaliteit en juist binnen algemeen gestelde regels kan een gevarieerde en pluriforme bestuurspraktijk tot ontwikkeling komen.<sup>26</sup>

Thorbecke zag dan ook niets in een pleidooi voor een meer pluriforme en specifieke vormgeving van het decentrale bestuur, bijvoorbeeld door een wettelijk onderscheid te maken tussen (categorieën van) gemeenten. Hij pareerde de kritiek op het uniforme karakter van zijn ontwerp-Gemeentewet door te wijzen op het arbitraire onderscheid tussen grote en kleine gemeenten naar de aard en omvang van lokale problemen en het ontbreken van houdbare criteria op grond waarvan de wetgever zulks in de wet zou moeten vastleggen. Later is in de Gemeentewet een bepaling opgenomen dat 'bij of krachtens de wet' zonodig een onderscheid kan worden gemaakt tussen gemeenten (thans artikel 109 Gemeentewet).

### 3.3

#### **Uniform wettelijk takenpakket**

Aan het bestuur van gemeenten en provincies wordt niet alleen de regeling en het bestuur van de eigen huishouding overgelaten. De rijksoverheid kan ook 'bij of krachtens de wet' de medewerking van provincie- en gemeentebesturen vorderen bij de uitoefening van bepaalde overheidstaken. Deze taken worden dan in opdracht van en namens de rijksoverheid door gemeenten en provincies uitgeoefend (medebewind). Omdat de organieke wet onderlinge gemeenten en provincies in juridische zin aan elkaar gelijkstelt (behoudens het bepaalde in artikel 109 Gemeentewet), volgt hier uit dat de uitvoering van wettelijke taken alleen van de gemeenten en de provincies kan worden gevorderd. Zij voeren allen in beginsel dezelfde medebewindstaken uit, al bestaat er meestal wel een zekere beleidsvrijheid in de wijze waarop wettelijke taken kunnen worden uitgevoerd.

### 3.4

#### **Uniforme inrichting van het decentraal bestuur**

Voor Thorbecke was een uniforme inrichting en regeling van het decentrale bestuur wezenlijk voor een modern staatsbestuur. De regeling van de inrichting, samenstelling en de bevoegdheden van het bestuur van provincies en gemeenten werd voortaan bij wet geregeld en niet meer bij Koninklijk Besluit en reglement.

De Provinciewet en de Gemeentewet wijzen de bestuursorganen aan en stellen regels inzake de samenstelling van deze organen, kennen aan de bestuursorganen bepaalde bevoegdheden toe, regelen de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursorganen en stellen regels inzake de wijze waarop ambtsdragers hun ambt verkrijgen en verliezen. Met uitzondering van

---

<sup>26</sup> Toonen (1989) 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat', p. 38.

artikel 8 en 36 Gemeentewet (artikel 8 Provinciewet) wordt met betrekking tot de organisatie en inrichting van het gemeente- en provinciebestuur hierbij geen onderscheid gemaakt tussen onderlinge gemeenten of provincies naar bijvoorbeeld inwonertal of op grond van andere criteria.<sup>27</sup>

### 3.5

#### Algemene kenmerken

Het decentrale bestuur in Nederland laat zich, samenvattend, omschrijven aan de hand van de volgende algemene kenmerken<sup>28</sup>:

1. het gemeente- en provinciebestuur heeft de jurisdictie over een specifiek grondgebied. Op grond van publiekrechtelijke bevoegdheden kan het gemeente- of provinciebestuur beleid voeren over het grondgebied, de inwoners en degenen die bepaalde handelingen in het gebied verrichten. Het gehele Nederlandse grondgebied wordt bestreken door gemeenten en provincies;
2. het gemeente- en provinciebestuur maken onderdeel uit van het binnenlands bestuur, waarvan ook de rijksoverheid deel uit maakt;
3. de regeling van de 'eigen huishouding' wordt overgelaten aan het gemeente- en het provinciebestuur (autonomie). Het recht van initiatief op het nemen van besluiten wordt begrensd door toezicht door een hogere bestuurslaag die een besluit kan afwijzen of blokkeren;
4. het autonome takenpakket van het gemeente- en provinciebestuur is in beginsel onbeperkt (dit veronderstelt een zogenoemde open huishouding), doch kan beleidsmatig worden begrensd door wet- en regelgeving van een hogere overheid op een bepaald terrein;
5. er bestaat in beginsel geen onderscheid tussen onderlinge gemeenten en provincies voor wat betreft de uitvoering van medebewindstaken; provincies en gemeenten zijn allen gelijk voor de organieke wet (behoudens de mogelijkheid het bepaalde in artikel 109 Gemeentewet);
6. de inrichting, organisatie, samenstelling en bevoegdheidsverdeling van het bestuur van de gemeente en provincie zijn gebaseerd op een algemene en uniforme wettelijke grondslag;
7. het belangrijkste orgaan van de gemeente en de provincie is de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging (gemeenteraad en Provinciale Staten)

<sup>27</sup> In artikel 8 Gemeentewet wordt het aantal leden van de gemeenteraad afhankelijk gesteld van het aantal inwoners van de gemeente. In artikel 36 Gemeentewet is bepaald dat het aantal wethouders ten hoogste twintig procent van het aantal raadsleden (dat afhankelijk is van het bepaalde in artikel 8) mag bedragen, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders kunnen zijn. Daarnaast is ook de hoogte van de vergoeding van raadsleden, wethouders en burgemeesters afhankelijk van de gemeentegrootte. Zie ook artikel 35 Provinciewet.

<sup>28</sup> Vrij naar: Korsten en Tops (1998) 'Uniformiteit en pluriformiteit in het lokaal bestuur', p. 15.

- waaraan de overige bestuursorganen verantwoording schuldig zijn en waarbij het bestuur van legitimiteit wordt voorzien (democratische legitimatie en controle);
8. het gemeente- en provinciebestuur is een vorm van algemeen en integraal bestuur. Er is sprake van een afweging van in beginsel alle relevante belangen;
  9. het gemeente- en provinciebestuur hebben eigen inkomsten. Het bestuur heeft het recht om in de wet genoemde belastingen te heffen.

### **3.6**

#### **Pluriformiteit**

Op grond van het voorgaande zou onbedoeld de indruk kunnen zijn ontstaan dat het algemene en uniforme kader van het decentrale bestuur een ontwikkeling in meer pluriforme en specifieke richting in de weg heeft gestaan. Dit is allerm minst het geval. Samenvattend kan worden gesteld dat de toegenomen overheidsbemoeyenis met het maatschappelijk verkeer, een verdere vervlechting van overheidsactiviteiten en het besef dat maatschappelijke problemen zich op verschillende schalen van overheidsbestuur afspelen, belangrijke drijvende factoren zijn geweest achter de groeiende behoefte en noodzaak van meer diversiteit en maatwerk in het binnenlands bestuur. Dit proces heeft geresulteerd in het instellen van verschillende bestuurs- en uitvoeringsarrangementen op bovenlokaal of regionaal niveau (3.7), tot meer differentiatie tussen gemeenten wat betreft de uitvoering en wijze van financiering van overheidstaken (3.8) en tot meer keuzevrijheid bij de inrichting van het bestuur van gemeenten en provincies zelf (3.9).

### **3.7**

#### **Regionalisatie van bestuur en uitvoering**

Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw zijn op het niveau tussen gemeenten en provincies, hier aangeduid als regionaal niveau, allengs verschillende bestuurlijke en uitvoerende arrangementen ontstaan. Deze zogenoemde regionale hulpstructuren – territoriaal dan wel functioneel van aard – worden als aanvullend of additioneel op de bestuurlijke hoofdstructuur (bestaande uit Rijk, provincies en gemeenten) beschouwd. Gemeenschappelijk hebben deze regionale hulpstructuren dat zij een antwoord zijn op de zogenoemde regionale problematiek, dat wil zeggen de situatie waarin maatschappelijke processen de schaal van het lokale bestuursniveau overstijgen zonder dat op die schaal een andere vorm van algemeen en integraal bestuur bestaat om die ontwikkelingen te beïnvloeden.

Met het instellen en voortbestaan van functionele regionale bestuursvormen wordt toegestaan dat de behartiging van een aantal bestuurlijke taken is onttrokken aan integrale belangenafweging en aan directe democratische controle en legitimatie vanuit het algemeen bestuur. Betreft het echter een hulpstructuur waarbij sprake is van uitvoering van beleid, dan is de regionale schaal als werkgebied eerder een organisatieprincipe.

De belangrijkste vormen van regionale hulpstructuren die in dit verband kunnen worden genoemd, zijn:

- regionale bestuurs- en samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- (verplichte) regionale samenwerking tussen gemeenten in een van de zeven Kaderwetgebieden op basis van de Kaderwet bestuur in verandering;
- uitvoeringsorganisaties met een regionaal werkgebied op basis van de Wgr of een bijzondere wet: bijvoorbeeld de politieregio's, vervoers-, volkshuisvestings- en afvalstoffenregio's, enzovoort;
- gedeconcentreerde rijksdiensten en rijksinspecties: onder meer de regionale directies van Rijkswaterstaat en het ministerie van VROM, de rijksconsulenten, directies voor landinrichting, natuur en openluchtrecreatie en de regionale inspecties voor de volksgezondheid en milieuhygiëne.

### 3.8

#### **Differentiatie van uitvoering van overheidstaken**

Het uitgangspunt dat alle gemeenten in beginsel dezelfde medebewindstaken uitoefenen bleek op den duur niet houdbaar. De wetgever en rijksoverheid hebben allengs oog gekregen voor het feit dat bepaalde maatschappelijke problemen zich concentreren in sommige gemeenten, dat bepaalde gemeenten een centrumfunctie vervullen of in een beperkt aantal gevallen voldoende bestuurskrachtig zijn om, buiten de provincie om, rechtstreeks bepaalde overheidstaken te kunnen vervullen. Dit heeft geresulteerd in de situatie waarbij in verschillende wetten in het kader van het medebewind een onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenten en dus sprake is van differentiatie in de taaktoedeling aan gemeenten, zoals:

- 30 steden die geheel of gedeeltelijk zijn belast met de uitvoering van het grotestedenbeleid. De Wet investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) bijvoorbeeld is voor deze gemeenten rechtstreeks van toepassing verklaard;
- gemeenten met een centrumfunctie op bijvoorbeeld het gebied van volksgezondheid en welzijnsbeleid (maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, zwerfjongeren);
- twaalf gemeenten die zijn belast met de bevordering van de integratie van zogenoemde 'oudkomers' (Wet inburgering nieuwkomers);
- aangewezen centrumgemeenten die zijn belast met de uitvoering van de inkomensvoorziening van aankomende en gevestigde kunstenaars (Wet inkomensvoorziening kunstenaars);
- gemeenten die tot een van de zeven Kaderwetgebied behoren, zijn verplicht tot uitvoering van de taken die voortvloeien uit de Kaderwet bestuur in verandering;
- de vier grootste steden – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht – zijn op een aantal beleidsterreinen 'provincievrij' verklaard, dat wil zeggen dat zij rechtstreeks zijn belast met de uitvoering van bepaalde taken die de wetgever voor het overige aan de provincies heeft toebedeeld (in het verleden onder meer de Wet op de bejaardenoorden en de Wet op de bodemsanering, thans de Wet op de jeugdhulpverlening).

### 3.9

#### **Meer keuzevrijheid bij de inrichting van het decentrale bestuur**

Bijna anderhalve eeuw is het wettelijke kader voor het bestuur van gemeenten en provincies praktisch ongewijzigd gebleven. De Provinciewet van 1850 en de Gemeentewet van 1851 stelden uniforme en algemene regels voor de inrichting en vormgeving van het provincie- en gemeentebestuur. De belangrijkste bestuursorganen – de gemeenteraad (c.q. Provinciale Staten), het college (c.q. Gedeputeerde Staten) en de burgemeester (c.q. de commissaris van de Koning) – ontbreken in geen enkele gemeente of provincie. Een uitzondering vormt de facultatieve mogelijkheid tot het instellen van deelgemeentebesturen, die voor een specifiek deel van de gemeente bepaalde belangen behartigen. Slechts de gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dit heeft geresulteerd in de instelling van deelgemeenten en deelgemeenteraden die rechtstreeks worden gekozen. Ook in de Provinciewet bestond tot voor kort de mogelijkheid van het instellen van deelprovincies (artikel 85). Van deze mogelijkheid is echter nimmer gebruik gemaakt en deze bepaling is dan ook niet meer opgenomen in de gewijzigde Provinciewet na het in werking treden van de Wet dualisering provinciebestuur.

Met de wijziging van de Gemeentewet als gevolg van het in werking treden van de Wet dualisering gemeentebestuur (met ingang van 7 maart 2002) zijn twee belangrijke facultatieve elementen aan het gemeentelijk bestel toegevoegd: de mogelijkheid een of meer wethouders van buiten de gemeenteraad te benoemen, en gemeenten wordt de keuze gelaten tussen het instellen van een lokale rekenkamer of het regelen van een rekenkamerfunctie. Weliswaar zijn gemeenten niet verplicht hiervoor te kiezen, maar het is evident dat naarmate gemeenten op deze twee punten onderling gaan verschillen, er sprake is van een belangrijke doorbreking van het uniformiteitsbeginsel betreffende de inrichting en vormgeving van het lokale bestuur. Een en ander geldt mutatis mutandis ook voor de inrichting van het bestuur van provincies.

### 3.10

#### **Uniformiteit versus pluriformiteit**

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het uitgangspunt van uniformiteit van het binnenlandse bestuur overeind is gebleven voor wat betreft de hoofdstructuur van drie lagen van algemeen en integraal bestuur, die nergens in ons land ontbreekt. Pogingen tot een reorganisatie van het binnenlandse bestuur, dat wil zeggen het doorbreken van de bestuurlijke hoofdstructuur, hebben tot op heden geen succes gehad. Wat de inrichting van het gemeentebestuur betreft, kan worden vastgesteld dat het uniformiteitsbeginsel zijn eerste haarscheuren begint te vertonen. Bovendien is de discussie over een verdergaande differentiatie van de inrichting van het decentrale bestuur bepaald niet uitgekristalliseerd.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Zo is door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Staatscommissie-Elzinga) voorgesteld om de burgemeester voortaan rechtstreeks door de bevolking te laten

De belangrijkste twee ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voltrokken in de richting van meer pluriformiteit in het binnenlandse bestuur zijn de instelling van (functionele en territoriale) regionale hulpstructuren en differentiatie in de toedeling van medebewindstaken aan gemeenten. Ten aanzien van de rol en positie van regionale hulpstructuren ten opzichte van de bestuurlijke hoofdstructuur zijn – met toepassing van het begrippenpaar uniformiteit en pluriformiteit – in theorie drie denkrichtingen aan te wijzen.

In de eerste plaats is het denkbaar dat er maatregelen worden genomen waarbij de pluriforme praktijk wordt beëindigd ten faveure van de bestuurlijke hoofdstructuur. Dat kan betekenen dat de regionale hulpstructuren worden opgeruimd en bovenlokale taken en bevoegdheden worden overgeheveld naar de eerstvolgende hogere algemene bestuurslaag: de provincie.

Een illustratie van de tweede denkrichting is te vinden in het ‘Kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie’ (15 september 1995), waarbij regionale hulpstructuren slechts worden toegestaan als zij de bestuurlijke hoofdstructuur niet aantasten en voor het overige zoveel mogelijk worden ondergebracht of ondergeschikt worden gemaakt aan de hoofdstructuur. Het eerste kabinet-Kok verwoordde deze lijn in september 1995 als volgt: “De toename in aantal en gewicht van regionale hulpstructuren vormt een aantasting van de hoofdstructuur van het openbaar bestuur.”<sup>30</sup> (..) “Waar mogelijk dienen bestuurstaken in deze structuur te worden ingepast, omdat daarmee een integrale afweging en directe democratische legitimatie verzekerd zijn.” (..) “Hulpstructuren als aanvulling op de hoofdstructuur zullen altijd nodig zijn, maar zij mogen de hoofdstructuur niet aantasten. Dit betekent dat hulpstructuren ofwel uiteindelijk ondergeschikt moeten zijn aan de hoofdstructuur (bijvoorbeeld aan de gemeenten in de vorm van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen), ofwel van tijdelijke aard zijn.”<sup>31</sup>

Een derde denkrichting is er een waarbij de hoofdstructuur van drie lagen van algemeen en integraal gebiedsgebonden bestuur als zodanig wordt losgelaten. Dat zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in gemeente- en/of provincievrije gebieden, in de vorming van een hoofdstructuur met slechts twee of juist vier bestuurslagen, in een wettelijk onderscheid tussen typen gemeenten of provincies of in de inrichting van het bestuur van gemeenten en provincies *à la carte*.

---

verkiezen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, voor gemeenten tussen de 50.000 – 100.000 inwoners zou rechtstreekse verkiezing facultatief worden gesteld, en voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zou de Kroonbenoeming gehandhaafd blijven. Deze aanbeveling is door de wetgever niet overgenomen.

<sup>30</sup> Tweede Kamer, 1995-1996, 21 427, nr. 111, p. 2.

<sup>31</sup> Tweede Kamer, 1995-1996, 21 427, nr. 111, p. 4.

In het debat over uniformiteit en pluriformiteit in het binnenlandse bestuur is sprake van een (af)weging tussen verschillende rationaliteitsprincipes die in het geding zijn. Tegenover de rationaliteiten die aan uniformiteit als ordeningsprincipe zijn verbonden, kunnen evenzeer rationaliteitsprincipes van het pluriformiteitsbeginsel worden geplaatst (zie schema).

<i>uniformiteit</i>	<i>pluriformiteit</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• eenheid, overzichtelijkheid en standaardisatie</li> <li>• voorspelbaarheid</li> <li>• rechtszekerheid</li> <li>• rechtsgelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aansluiten bij specifieke factoren en omstandigheden ('maatwerk')</li> <li>• experimenteren, leervermogen</li> <li>• aanpassingsvermogen, dynamiek</li> </ul>

*Schema 1. Rationaliteiten van uniformiteit en pluriformiteit*

### 3.11

#### **Tot slot**

De intrinsieke spanning tussen uniformiteit en pluriformiteit als ordeningsprincipes van het decentrale bestuur is in de afgelopen decennia steeds meer voelbaar geworden en zal naar verwachting de komende jaren alleen maar verder toenemen. Binnen het algemene uitgangspunt van een globale, algemene en uniforme wettelijke regeling van het decentrale bestuur zullen steeds meer arrangementen worden toegestaan die een gedifferentieerde, op specifieke omstandigheden en problemen gerichte bestuurs- en uitvoeringspraktijk mogelijk maken. Daarmee lijkt een nieuw geaccepteerde balans te zijn gevonden tussen de theorie en de praktijk van het decentrale bestuur in ons land voor de komende decennia.



## 4.

### De heilige schaal

Patrick Tetteroo

De zogenoemde ‘schaalproblematiek’ in het binnenlands bestuur kan worden opgevat als een permanente discussie over en een zoektocht naar de meest optimale schaal waarop de overheid kan worden georganiseerd voor de behartiging van haar taken. In dit verband wordt wel eens gesproken van een zoektocht naar de ‘heilige schaal’, echter in de wetenschap dat deze nooit gevonden kan worden. De optimale schaal bestond niet, bestaat niet en zal nooit bestaan<sup>32</sup>, al was het maar vanwege de maatschappelijke dynamiek en in de tijd veranderende inzichten en voorkeuren in het binnenlands bestuur.

#### 4.1

##### Inleiding

Het woord ‘schaal’ wordt niet zelden gebruikt zonder dat de betekenis altijd even duidelijk is. Er zijn verschillende betekenissen of dimensies van schalen, al is de gemeenschappelijke overeenkomst dat er altijd sprake is van een relatie met een bepaalde ruimte of grondgebied. In de volgende paragrafen worden drie dimensies van het begrip ‘schaal’ nader toegelicht en besproken:

1. De ruimtelijk-bestuurlijke dimensie van schalen: de schaal van bestuur die ruimtelijk ‘passend’ is (paragraaf 4.2);
2. De bedrijfseconomische dimensie van schalen: de schaal van bestuur die bedrijfseconomisch ‘passend’ is (paragraaf 4.3);
3. De functionele dimensie van schalen: schalen die kunnen worden onderscheiden naar bepaalde (overheersende) maatschappelijke of sociaal-economische functie(s) in een gebied (paragraaf 4.4).

Vervolgens wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op de vraag wat bij de keuze voor een schaal het uitgangspunt dient te zijn: de schaal van het bestuur of de schaal van de ervaren problemen?

#### 4.2

##### Schaal: ruimtelijk-bestuurlijke dimensies

De WRR<sup>33</sup> onderscheidt drie ruimtelijk-bestuurlijke dimensies van schalen, die elk een eigen invalshoek bieden met betrekking tot de bestuurlijke schaalproblematiek.

1. Schaal van responsief bestuur. Bij deze schaaldimensie staat de organisatie van de overheid centraal en wordt de oplossing van maatschappelijke vraagstukken bekeken vanuit de overheidsorganisatie: op welk schaalniveau moet of kan de overheid het beste zijn georganiseerd om adequaat op problemen en ontwikkelingen te reageren? Deze dimensie is dominant in de schaaltheorie en in het denken van beleidsmakers.

<sup>32</sup> Schaap (2000), p. 140 e.v.

<sup>33</sup> WRR (1995) *Orde in het binnenlands bestuur*.

2. Schaal van problematiek. Bij deze schaaldimensie staat de vraag centraal op welk (deel van het) grondgebied zich bepaalde problemen voordoen. Anders gezegd, bepaalde vraagstukken worden in ruimtelijke zin (territoriaal) afgebakend en in bestuurlijke of beleidstermen gedefinieerd.
3. Schaal van betrokkenheid. Bij deze schaaldimensie staat de vraag centraal bij welke schaal van overheidsbestuur burgers zich het meest betrokken voelen of waarin zij zich herkennen. Dit speelt vooral bij het onderwerp gemeentelijke herindeling

Het voordeel van bovenstaand onderscheid is dat het enerzijds de discussie over de 'juiste schaal' relativeert en het anderzijds duidelijk maakt dat als voor één bepaalde invalshoek wordt gekozen het van belang is om de beide andere dimensies zoveel mogelijk te verdisconteren in een concrete toepassing.

### 4.3

#### **Schaal: bedrijfseconomische dimensie**

Bij de bedrijfseconomische dimensie van schalen gaat het om de intensiteit van de 'productie', in dit geval de beleidsprestaties van het overheidsbestuur.<sup>34</sup> Met betrekking tot de relatie tussen schaal en het bedrijfseconomische resultaat van het beleid staat het begrip 'schaalvoordelen' (*economies of scale*) centraal. De basisveronderstelling hierbij is dat er een bepaalde omvang of grootte is waarbij organisaties in staat zijn afzonderlijke beleidsprestaties tegen lagere kosten te realiseren in vergelijking met een kleinere organisatieschaal. Er blijkt echter ook een omslagpunt te zijn waar bij een omvangrijker productie de kosten onevenredig toenemen. In dat verband spreekt men dan van 'schaalnadelen' (*disceconomies of scale*). Schaalnadelen doen zich zowel voor bij ondernemingen als in het openbaar bestuur. In beide gevallen gaat het om disproportionele kosten van bijvoorbeeld afstemming, coördinatie, samenwerking, verkokering en bureaucratie.

### 4.4

#### **Schaal: functionele dimensies**

Schalen, of concreter gebieden, kunnen ook worden ingedeeld op grond van dominante ruimtelijk-functionele kenmerken. Een dergelijke indeling of classificatie van schalen of gebieden is het domein van de sociale geografie. Het aantal toepasbare classificaties en bijbehorende terminologie is groot. Men kan bijvoorbeeld gebieden ('schalen') onderscheiden en afbakenen naar de meest dominant aanwezige en onderling verweven sociaal-economische functie(s). Een dergelijke aangesloten functioneel grondgebied wordt ook wel een nodaal gebied of sociaal-economische regio genoemd.

---

<sup>34</sup> Derksen (1998) p. 160.

## 4.5

### **Dilemma: structuur of inhoud**

In het licht van de vraag naar de relatie tussen schaal enerzijds, en anderzijds de gewenste bestuurlijke vormgeving voor de aanpak van bovenlokale ('regionale') problemen, komen we midden in een steeds terugkerend dilemma terecht over de juiste volgorde, te weten:

- de structuur volgt de problemen. De overheidsorganisatie (structuur) moet de ruimtelijke dimensie volgen waarop problemen (inhoud) zich manifesteren. Zonodig dient de overheidsorganisatie hieraan te worden aangepast, **of**
- de oplossing van problemen 'volgt' de structuur. Wanneer de bestuurlijke hoofdstructuur het vertrekpunt vormt, vanuit het besef dat er op een gegeven moment een duurzame keuze voor een schaal moet worden gemaakt, dan zullen i.c. bovenlokale problemen (her)gedefinieerd worden zodat zij passen bij een schaal van het overheidsbestuur.

Voor beide opties is iets te zeggen. Enerzijds is de overheid gehouden bepaalde maatschappelijke problemen, het liefst tegen zo laag mogelijk kosten, aan te pakken (efficiëntie en effectiviteit) en doet de specifieke structuur van bestuursorganisatie er in dat licht niet toe. Anderzijds is er de wens en noodzaak om de overheidsorganisatie ook transparant te houden: een bestuurlijke lappendeken en te grote bestuursdichtheid ondermijnen eveneens effectiviteit en efficiëntie.



## 5.

### Democratie in de regio

Auke J. van Dijk

In dit hoofdstuk worden op basis van een artikel van Elzinga en Koopman<sup>35</sup> kort de drie modaliteiten van klassieke democratische controle geschetst. Vervolgens wordt een relatie gelegd tussen de betekenis van klassieke democratische controle en de taxatie van maatschappelijke ontwikkelingen. In de laatste paragraaf wordt een aantal basale vragen voor de discussie over democratie in de regio geformuleerd.

#### 5.1

##### Drie modaliteiten van democratische verantwoording

Politieke verantwoordelijkheidsverhoudingen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Elzinga en Koopman formuleren het in hun exposé over politieke verantwoordelijkheid in de organisatie van de Nederlandse politie als volgt<sup>36</sup>: “Als algemene staatsrechtelijke norm in het Nederlandse democratisch-rechtsstatelijk verband wordt veelal de regel geponoerd dat geen bevoegdheid wordt uitgeoefend zonder verantwoordelijkheid. Deze belangrijke regel geeft echter niet aan op welke wijze aan deze verantwoordelijkheid vorm en inhoud moet worden gegeven.”

Elzinga en Koopman onderscheiden de volgende drie modaliteiten van (politieke) verantwoordingsverhoudingen: 1) verantwoordelijkheid jegens een direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan; 2) verantwoordelijkheid jegens een niet-direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan; 3) verantwoordelijkheid via een niet-direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan jegens een direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan. Naar deze derde modaliteit verwijzen zij als geschakelde verantwoordelijkheid.

De eerste modaliteit wordt gekarakteriseerd door politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van direct-gekozen vertegenwoordigende organen<sup>37</sup>: “In deze modaliteit komt tot uitdrukking dat de direct-gekozen vertegenwoordigers van de bevolking controle uitoefenen op de ‘leden’ van de regerende colleges.” Van belang is dat de verantwoordelijkheid zich uitstrekt tot het handelen (en nalaten) van ondergeschikte ambtelijke functionarissen. Hiermee komt het grootste deel van de openbare dienst binnen het bereik van de direct verkozen volksvertegenwoordiging.<sup>38</sup> Deze modaliteit van politieke verantwoordelijkheid is de meest optimale belichaming van klassieke democratische verant-

<sup>35</sup> Elzinga, D.J. en J. Koopman (1998) ‘Geschakelde politieke verantwoordelijkheid in de organisatie van de Nederlandse politie.’

<sup>36</sup> Elzinga en Koopman (1998) p.2.

<sup>37</sup> Elzinga en Koopman (1998) p.2.

<sup>38</sup> Zie voor een problematisering hoofdstuk 8 van deze bundel.

woordelijkheid en karakteriseert de bestaande drie algemene bestuurslagen.

De democratische verantwoordelijkheid krijgt concreet gestalte in de beschikbare controlemechanismen. Elzinga en Koopman formuleren het als volgt<sup>39</sup>: “Om deze verantwoordelijkheid te operationaliseren beschikken deze vertegenwoordigende organen over een hele reeks instrumenten om het proces van aanspreekbaarheid in gang te zetten, af te wikkelen en te sanctioneren. Politieke verantwoordelijkheid en controle spiegelen. Hoe stringenter de politieke verantwoordelijkheid is vorm gegeven, des te beter kan de politieke controle functioneren; hoe beter de controle-instrumenten zijn vormgegeven des te serieuzer kan een stelsel van verantwoordelijkheid werken.”

Met het benoemen van het belang van controle-instrumenten komt het raakvlak tussen norm en feit in beeld. Soms gaat het hier om zeer concrete zaken tot op het niveau van de uitvoering, zoals het ontbreken van valide prestatie-indicatoren: komt er nog iets terecht van substantiële controle op politiek beladen prestatieafspraken wanneer prestaties niet gemeten kunnen worden? Politieke verantwoordelijkheid kan bij gebrekkige controle-instrumenten gemakkelijk verworden tot politieke folklore.

Bij de tweede modaliteit wordt de Eerste Kamer als voorbeeld gegeven. In de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is deze modaliteit dominant. Elzinga en Koopman stellen dat de tweede modaliteit niet wordt ingegeven door verantwoordelijkheidsoverwegingen maar vooral door het ontbreken van de noodzaak of ondoelmatigheid van algemene en directe verkiezingen. Voorts vragen zij zich af of bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wel gesproken kan worden over politieke verantwoordelijkheid, omdat daar sprake is van een specifieke taakuitoefening en de relatie met de functie van algemeen vertegenwoordigende organen minder sterk is.

De derde modaliteit van de geschakelde verantwoordelijkheid wordt vooral aangetroffen in de sfeer van het regionale en verlengd-lokaal bestuur. Elzinga en Koopman geven er een beeldende omschrijving van hoe dit werkt<sup>40</sup>: “Waar gemeenteraden vertegenwoordigers – raadsleden of collegeleden – aanwijzen voor regionale bestuursorganen zijn deze vertegenwoordigers slechts verantwoording verschuldigd voor hun inbreng in het regionale vertegenwoordigende bestuursorgaan. De verantwoordelijkheid van de dagelijkse besturen van de regionale/verlengd lokale vertegenwoordigende organen loopt via de algemene regionale organen op geschakelde wijze naar de afzonderlijke direct-gekozen vertegenwoordigende organen. Anders gezegd: de vertegenwoordigers van de lokale of provinciale volksvertegenwoordiging fungeren in die gevallen als eerste verantwoordingsforum voor de dagelijkse bestuurders,

---

<sup>39</sup> Elzinga en Koopman (1998) p.3.

<sup>40</sup> Elzinga en Koopman (1998) p.4.

in tweede instantie zijn het de gemeenteraden of de provinciale staten die hun regionale vertegenwoordigers aan kunnen spreken op de wijze waarop zij de dagelijkse besturen controleren.”

Vanuit klassiek perspectief verdient de eerste modaliteit de voorkeur. Volgens Elzinga en Koopman is een belangrijk criterium voor de noodzakelijkheid van de eerste modaliteit of er sprake is van een essentieel onderdeel van de overheidstaak. De vraag of dit het geval is, en in welke mate, is niet altijd eenvoudig te beantwoorden.

## 5.2

### Bestuurlijke samenwerking en democratische controle

De betekenis van democratische controle is gerelateerd aan de taxatie van maatschappelijke ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de overheid. In de bundel *Representatief en participatief* worden op basis van twee dimensies vier scenario's onderscheiden voor de toekomst van het politieke stelsel<sup>41</sup>:

	Collectief/'Representatief'	Individueel/participatief
Overheid dominante rol	Politiek primaat	Interactieve overheid
Civil society dominante rol	Overleg met maatschappelijke organisaties, nieuw poldermodel	Atomistische benadering, onderhandelend bestuur

De adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur bevinden zich in verschillende cellen van bovenstaande matrix. De achtergrond daarvan is dat verschillende taken en doelstellingen om een verschillende vormgeving van democratische controle vragen. Het advies dat het verst afstaat van de klassieke opvatting van democratische controle is *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*.<sup>42</sup> Daarin wordt gesteld dat bij het inrichten van democratische controlestructuren en -processen vier zaken adequaat geregeld dienen te zijn:

1. De invloed van belanghebbenden (waarbij ook de gekozen controlerende organen als belanghebbenden worden gezien);
2. de afbakening van verantwoordelijkheden (inclusief een manier voor conflictregulering);
3. de verantwoording over financiën en prestaties (informatievoorziening);
4. mogelijkheden tot bijsturing en interventie door belanghebbenden.

De vier elementen maken duidelijk dat bij bestuurlijke samenwerking niet alleen de klassieke vertegenwoordigingsvraagstukken ('representatie'), maar

<sup>41</sup> Van der Heijden e.a. red. (2002) *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, p.34.

<sup>42</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2000) *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*.

ook sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden en informatievoorziening tot de wezenlijke onderdelen van democratische controle behoren.

In dit perspectief op democratische controle is er een sterke relatie met de feitelijke werking van controle. Vanuit dit perspectief zijn vertegenwoordigende organen belanghebbenden, waarbij het dan de vraag is hoe belangrijk zij precies zijn ten opzichte van andere belanghebbende. Een tussenvorm is de lijn gekozen door de Raad voor het openbaar bestuur in het advies *Water in orde*,<sup>43</sup> waarbij aangaande de waterschappen wordt gesproken over een interactieve waarborgdemocratie. De aannahme is dat vertegenwoordiging vooral een waarborgfunctie heeft. De vraag is of dit mogelijkwijs ook voor andere onderwerpen geldt. Hoe zit dat bij veiligheid, mobiliteit en zorg: gaat het om publieke taken die gewoon goed uitgevoerd moeten worden, of zijn verstrekkender vragen rondom algemene belangenvertegenwoordiging en politieke legitimiteit in het geding?

De conclusie zou – in het licht van het toenemende belang dat wordt gehecht aan een adequate uitvoering<sup>44</sup> – wel eens kunnen luiden dat legitimiteit in toenemende mate gerelateerd is aan verantwoording (*accountability*) en dat voor verantwoording de betekenis van de klassieke democratische verantwoording afneemt. Ten aanzien van verantwoording kunnen in ieder geval de volgende vormen onderscheiden worden: juridische, democratische (vooral politiek en parlementair) en burgerverantwoording. Daarnaast kan gedacht worden aan sociale legitimiteit, waarbij de legitimiteit vooral afhankelijk is van draagvlakvorming.

### 5.3

#### Tot slot

De organisatie van democratische verantwoordelijkheid in de regio roept direct een aantal basale vragen op. Op basis van bovenstaande bespreking kunnen in ieder geval de volgende vragen worden geformuleerd:

- 1) Gaat het bij de regio om specifieke taakuitoefening waarvan vooral de kwaliteit gewaarborgd moet worden, of zijn meer algemene vragen van legitimiteit in het geding?
- 2) Wanneer het gaat om specifieke taakuitoefening hebben doelmatigheid en doeltreffendheid het primaat. In dat geval ligt een geforceerde koppeling met politieke verantwoordelijkheid niet altijd voor de hand. Andere mechanismen van controle zijn wellicht vruchtbaarder.
- 3) Wanneer gekozen wordt voor een regionale bestuurlijke organisatie staat geschakelde verantwoordelijkheid centraal, waarbij het regionaal bestuur de verbindende schakel is. Daar gaat veel mis, waardoor substantiële democratische controle veelal een fictie is. Welke randvoorwaarden zorgen ervoor

---

<sup>43</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2001) *Water in orde*, pp.44-5.

<sup>44</sup> Zie hoofdstuk 8 van deze bundel.



dat democratische controle in die gevallen realiteit wordt, en hoe verhouden deze zich tot doelmatigheidscriteria?

Duidelijk is dat de organisatie van verantwoordelijkheid niet kan worden los gezien van de inhoud van de uit te voeren taken en de daaraan gerelateerde mogelijkheden tot (democratische) controle.

Rob



## 6.

### Bestuurlijke modellen voor de regio

Gerber van Nijendaal & Patrick Tetteroo

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke bestuurlijke oplossingen er binnen de huidige bestuursorganisatie denkbaar zijn met het oog op sturing van onderwerpen die de schaal van individuele gemeenten te boven gaan, of die zich beperken tot een deel van het provinciale gebied. De mogelijke oplossingen worden in de eerste plaats geschetst vanuit het perspectief van de drie bestaande lagen van algemeen democratisch bestuur.

#### 6.1

##### Inleiding

Bijna elke kenschets van bestuurlijk Nederland begint met het omschrijven van Nederland als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De hoofdstructuur van het binnenlands bestuur bestaat uit rijk/provincie/gemeente, met op elk niveau een algemeen bestuur waarbij een integrale afweging en directe democratische legitimatie verzekerd zijn. De eenheidsstaatsgedachte houdt een zekere hiërarchie in, in die zin dat het lagere overheidsorgaan onderworpen is aan het gezag van het hogere overheidsorgaan. Het decentrale karakter houdt in dat de bestuurslagen zelfstandig bevoegd zijn tot het regelen en besturen van de 'eigen aangelegenheden', van wat de Grondwet de 'eigen huishouding' noemt. Daarbij is het streven erop gericht beslissingsbevoegdheid te leggen op het niveau dat het dichtst bij de burger staat: de decentralisatiegedachte. De grens bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden ligt in de regel dat geen lager lichaam mag handelen in strijd met hogere regelingen. Het hogere gezag heeft ook repressief en preventief toezicht.

De vraagstelling voor dit hoofdstuk is: welke bestuurlijke oplossingen zijn er binnen de huidige bestuursorganisatie voor het geven van sturing aan aangelegenheden die de schaal van een individuele gemeente te boven gaan, of die zich beperken tot een deel van het provinciale gebied?

De mogelijkheden voor het vormgeven van regionale sturing zijn langs verschillende dimensies te benoemen:

- privaat – publiek
- verplicht – vrijwillig
- formeel – informeel
- integraal – functioneel
- theorie – praktijk

In dit hoofdstuk worden mogelijke oplossingen in de eerste plaats geschetst vanuit het perspectief van de drie bestaande lagen van integraal democratisch bestuur: gemeenten, provincie en Rijk. De andere dimensies zijn hiervan een afgeleide.

## 6.2

### **Oplossingen vanuit het lokale perspectief**

Voor de aanpak van bovenlokale problemen dient de gemeente samenwerking te zoeken met andere partijen. Dat kunnen zowel publiekrechtelijke als private partijen zijn. Vrijwilligheid vormt de basis voor de hier besproken vormen van samenwerking. De oplossing kan zowel langs publiekrechtelijke als privaatrechtelijke weg worden gezocht. De keuze voor het privaatrecht of het bestuursrecht hangt wel samen met het karakter van de partijen (publiek of privaat) maar deze relatie is niet deterministisch. Zo kunnen gemeenten (publiek) zeer wel onderling samenwerken op grond van een privaatrechtelijke figuur.

#### *Privaatrechtelijke samenwerking*

Betrokken (bestuurlijke) partijen sluiten een privaatrechtelijke overeenkomst, richten een stichting, een NV, etc., op. Voor het behartigen van een algemeen belang mag de privaatrechtelijke weg worden bewandeld, zolang geen publiekrechtelijke regeling wordt doorkruist. Beslissend voor de beoordeling daarvan is onder meer of het volgen van de privaatrechtelijke weg een specifiek publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist, waarbij tegelijkertijd van belang is of de overheid door gebruikmaking van een publiekrechtelijke regeling – in plaats van een privaatrechtelijke regeling – een vergelijkbaar resultaat kan bereiken.

Privaatrechtelijke samenwerking is vooral geschikt voor het (laten) uitvoeren van taken. Gelijkwaardigheid van en overeenstemming tussen de betrokken partijen is het uitgangspunt. Voordeel is dat ook private partijen op voet van gelijkheid mee kunnen doen, bijvoorbeeld in constructies van publiek-private samenwerking.

#### *Publiekrechtelijke samenwerking*

Hiervoor biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de basis. Voor de gemeenten is deze vorm van samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid, al kunnen daarbij vanuit Rijk en provincie belangrijke stimulansen – zowel financieel als juridisch – gegeven worden waardoor het vrijwillige karakter naar de achtergrond verdwijnt. Deze vormen van samenwerking kenmerken zich door het functionele karakter. Het gaat om verlengd lokaal bestuur, veelal op een afgebakend terrein. Daarbij is vastgelegd de verplichting tot het streven naar een bundeling en integratie van verschillende regelingen, zodat een meer integrale vorm van bestuur mogelijk wordt. Deze bepaling blijkt in de praktijk nogal eens een belemmering voor effectieve samenwerking.

De vormen van samenwerking zijn divers: van informeel tot formeel juridisch vastgelegde vormen van samenwerking. De volgende vormen – waarbij het formele karakter toeneemt – kunnen worden onderscheiden.

- Consultatie of samenwerkingsafspraken. Gericht op overleg, wederzijds informeren of – in een iets verdergaande vorm – het coördineren van het eigen autonome beleid. Kenmerkend is het informele karakter;

- Gemeenschappelijke regeling “zonder meer”, ofwel de deelnemers laten de uitvoering van het convenant over aan een deelnemer. Deze vorm wordt vooral ingegeven door het behalen van economische schaalvoordelen;
- Het instellen van een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Doel is het voeren van een gezamenlijk beleid;
- Instelling van een openbaar lichaam<sup>45</sup> met rechtspersoonlijkheid met een algemeen en dagelijks bestuur, vaak aangeduid met de naam stadsgewest of streekgewest. Deze vorm is gericht op het elkaar binden op basis van gezamenlijke besluitvorming en is vaak gekoppeld aan een gezamenlijk instandgehouden uitvoerende dienst.

Een andere vorm van gemeentelijke samenwerking is het gezamenlijk instandhouden van een bovenlokaal ambtelijk apparaat. In dat geval is er een gemeentelijk apparaat dat voor twee of meer gemeenten werkt. De gemeentelijke bestuursorganen en autonomie blijven gehandhaafd. Doel is het verminderen van de kwetsbaarheid en behalen van economische schaalvoordelen met behoud van eigen autonome bevoegdheden. Recentelijk kreeg dit model de nodige aandacht onder de noemer SETA<sup>46</sup> (‘Samen En Toch Apart’).

#### *Gemeentelijke herindelingen*

Een verdergaande vorm is het samenvoegen van twee of meerdere gemeenten tot een nieuwe gemeente. Onder de dreiging van door de provincie en/of Rijk geformuleerde herindelingsplannen zijn veel gemeenten het afgelopen decennium overgegaan tot vrijwillige samenvoeging. In het strategisch akkoord<sup>47</sup> wordt het opleggen van herindelingen van bovenaf afgezworen en wordt alleen de mogelijkheid van vrijwillige herindeling opengelaten.

Gedwongen gemeentelijke herindeling is de grootste constante geweest in de reorganisatie van het Nederlands bestuur. Daarmee werd een deel van de bovenlokale problematiek aangepakt. De vorming van sterke agglomeratiegemeenten gecombineerd met vormen van de binnengemeentelijke decentralisatie is een veel geopperde oplossing voor afstemmingsproblemen van bovenlokale aard. In de praktijk blijken ze vooralsnog weinig genade te vinden. Er worden in de literatuur twee hoofdmotieven voor herindeling genoemd: het vergroten van wat bestuurlijke slagkracht wordt genoemd en ruimtenood.

---

<sup>45</sup> Van een openbaar lichaam wordt gesproken als sprake is van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon die leden kent – desnoods in rudimentaire vorm – en een bestuur dat binnen die rechtspersoon zekere publiekrechtelijke bevoegdheden kent.

<sup>46</sup> Korsten e.a. (2002) *Samen En Toch Apart*.

<sup>47</sup> Kabinet Balkenende-I (juli 2003) *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*.

### 6.3

#### **Oplossingen vanuit de optiek van de provincie**

##### *Deelprovincies*

De Provinciewet kent de mogelijkheid van het instellen van deelprovincies (artikel 85, eerste lid). Hiervan is echter nimmer gebruik gemaakt en deze bepaling is dan ook verdwenen na de aanneming van de wet dualisering provinciebestuur.

##### *Gebiedsgericht werken*

Een opkomend concept vanuit de hoek van vooral de provincies is het gebiedsgericht beleid. Het gaat hierbij om samenwerking tussen meerdere bestuursorganen die gezamenlijk, maar ieder vanuit zijn eigen deelverantwoordelijkheid, betrekking hebben op eenzelfde gebied. Binnen het concept van gebiedsgerichte samenwerking is – idealiter – een integrale visie op de regionale ontwikkeling de gezamenlijke basis voor het stellen van prioriteiten in een gebied. De gekozen insteek is in de praktijk vaak wel gebaseerd op een dominerend aspect zoals milieu, verkeer en vervoer, etc. Gebiedsgericht werken is gebaseerd op netwerkontwikkeling en de daaraan gerelateerde flexibiliteit van de samenwerking. Voor de provincie is daarbij een rol als regisseur en makelaar weggelegd. Voor deze vorm wordt ook wel de term vervlochten middenbestuur gebruikt. De samenwerking is informeel en vrijwillig en gericht op informeren en overleg. Voor de juridische vorm zijn zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk constructies bruikbaar. Een duidelijk voorbeeld is de Deltametropool, waarvan zowel een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke variant bestaat.

##### *Doordecentralisatie van provinciale taken*

Het toedelen van taken aan de provincies met een in de wet opgelegde verplichting zorg te dragen dan wel medewerking te verlenen aan regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten, dan wel aan andere regionale samenwerkingsvormen. Ook inschakeling van provinciale bestuurscommissies van gemengde publiekprivate samenstelling is mogelijk (op grond van art 80 e.v. van de Provinciewet). In praktische zin is deze vorm nog niet beproefd. Het sluit aan bij pleidooien voor provinciaal opdrachtgeverschap zoals in het rapport *Op schaal gewogen* van de IPO-commissie over regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw<sup>48</sup>.

### 6.4

#### **Oplossingen vanuit de optiek van het Rijk**

Op verschillende terreinen is vanuit het Rijk het streven erop gericht regionale en/of bovenlokale problemen aan te pakken.

---

<sup>48</sup> IPO (maart 2002) *Op schaal gewogen*.

### *Privatisering*

Een van de mogelijkheden is het onttrekken van taken aan de bevoegdheid van andere overheden door de taak te privatiseren. In delen van de gezondheidszorg is hiervan sprake.

### *Gedeconcentreerde rijksdiensten*

Op het niveau tussen gemeenten en provincies treffen we een aantal gedeconcentreerde rijksdiensten en rijksinspecties aan. In dit verband kunnen worden genoemd de regionale directies van RWS en VROM, de rijksconsulenten, directies voor landinrichting, natuur en openluchtrecreatie en de inspecties voor de volksgezondheid en milieuhygiëne. In de Nederlandse bestuurscultuur zijn deze diensten functioneel georiënteerd. In meer centralistisch bestuurde landen als Frankrijk komen ook vormen van integraal rijksbestuur op regionaal niveau voor, bijvoorbeeld de zogenaamde *prefecturen*.

### *Regionale samenwerking tussen lokale besturen*

Het bewerkstelligen van regionale samenwerking tussen lokale besturen kan gebeuren door het geven van economische prikkels of het inzetten van het juridisch instrumentarium. Combinaties zijn ook mogelijk. Economische prikkels zijn gebaseerd op het stimuleren van samenwerking door het in het vooruitzicht stellen van een financiële bijdrage of het onthouden van financiële voordelen. In het verleden is dit een belangrijke en effectieve stimulans gebleken voor het oprichten van brandweerregio's en intergemeentelijke milieudiensten. Voor de samenwerking wordt soms de Wgr-regio als voorwaarde gesteld of een andere regionale indeling, maar in vele andere gevallen wordt voor de beoogde samenwerking alleen een getalscriterium genoemd.

De kern van het inzetten van het juridisch instrumentarium is het bij wet afdwingen van samenwerking door het Rijk.

- Voor zeven stedelijke regio's is de Kaderwet bestuur in verandering van kracht. Dit houdt in dat er een wettelijk verplichte vorm van regionaal bestuur is. Er is een regionaal openbaar lichaam waaraan bij wet de verplichte overdracht van gemeentelijke bevoegdheden op bepaalde terreinen (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, etc.) aan zeven kaderwetgebieden is opgedragen. Op de in de wet genoemde terreinen hebben deze gebieden ook provinciale bevoegdheden. Het was de oorspronkelijke opzet dat deze zeven gebieden zouden doorgroeien tot stadsprovincies met een direct gekozen orgaan. In het strategisch akkoord wordt gesteld dat de Kaderwet in 2004 niet zal worden verlengd.
- Opleggen van verplichte samenwerking op grond van de Wgr (de zogenaamde Wgr plus). In het strategisch akkoord wordt deze mogelijkheid geopend als alternatief voor gedwongen gemeentelijke herindelingen. Het is wellicht ook mogelijk onder deze figuur bepaalde gebieden – zoals de huidige kaderwetgebieden – verplichte samenwerking op te leggen.
- De keuze voor uitvoeringsorganisaties met een regionaal werkgebied op

basis van de Wgr of een bijzondere wet: bijvoorbeeld 25 politieregio's, 63 volkshuisvestingsregio's, 49 afvalstoffenregio's, enzovoort.

- Het opdragen van een regionale taak aan bepaalde gemeenten met een centrumfunctie op bijvoorbeeld het gebied van volksgezondheid en welzijnsbeleid (maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, zwerfjongeren).
- Opschalen van een taak naar het provinciale niveau. Als de problematiek het lokale niveau overstijgt kan ook worden gekozen voor het expliciet overdragen van de taak aan de provincie. Dit is gebeurd bij de regionale delen van het verkeer- en vervoerbeleid.

### *Functioneel bestuur*

Een andere mogelijke invulling voor de aanpak van regionale problemen is de keuze voor een democratisch<sup>49</sup> regionaal functioneel bestuur. Het bekendste voorbeeld is het waterschap. Het waterschap is volgens artikel 1 WSW een openbaar lichaam welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel heeft. Het waterschapsbestuur is uitsluitend bevoegd tot regeling en bestuur ter behartiging van de taken die hem in het reglement zijn opgedragen of van hem in medebewind worden gevorderd. Het functioneel bestuur wordt geacht te werken binnen de kaders die het algemeen bestuur aangeeft.

Andere vormen van democratisch functioneel bestuur zijn mogelijk maar hebben tot op heden in Nederland een meer theoretisch karakter. Wel zijn er op het terrein van verkeer en vervoer pleidooien gehouden voor functionele vervoersautoriteiten. In het buitenland, vooral in de Angelsaksische landen, zijn vormen van semi-autonome functionele samenwerkingsvormen bekend zoals de *school districts*, *water districts*, etc. Deze vormen van *special purpose districts* hebben vaak ook een eigen kiezermandaat.

---

<sup>49</sup> Democratisch verwijst hier naar vertegenwoordiging en daarmee naar verkiezingen.



## 6.5

### Staalkaart bestuurlijke oplossingen

Aan de hand van het onderstaande vragenschema kan een eerste ordening van de verschillende oplossingsrichtingen plaatsvinden.

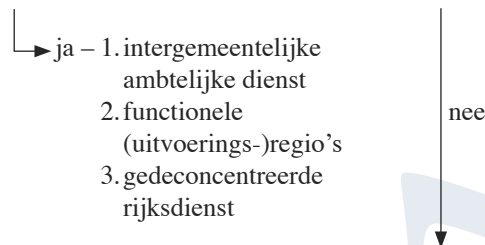
**Is er sprake van een bovenlokaal (grensoverschrijdend) vraagstuk?**



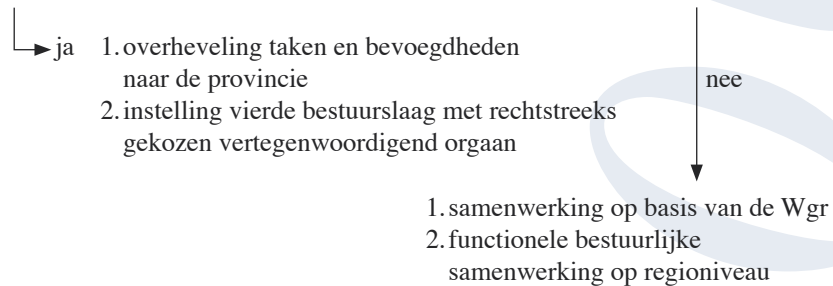
**Is het vraagstuk ook in ruimtelijke zin te definiëren en af te bakenen?**



**Gaat het in de kern om een beheers-/uitvoeringsvraagstuk?**



**Gaat het om een bovenlokaal bestuurlijk vraagstuk waarbij integratie van deelbelangen en legitimiteit essentieel zijn?**



Een centraal probleem in bovenstaand schema betreft vraagstukken die niet in ruimtelijke zin zijn af te bakenen.<sup>50</sup> Bij de beantwoording van iedere vraag in het schema staat 'taxeren en waarderen' centraal: wanneer is iets een uitvoeringsvraagstuk?<sup>51</sup> Wanneer is directe vertegenwoordiging essentieel?<sup>52</sup> In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het in kaart brengen van mogelijke oplossingen (zie bijlage I), niet op de beoordeling van de wenselijkheid van de verschillende bestuurlijke constructies.

<sup>50</sup> Zie hoofdstuk 4 van deze bundel over de schaalproblematiek.

<sup>51</sup> Zie hoofdstuk 8 van deze bundel over bestuur en uitvoering.

<sup>52</sup> Zie hoofdstuk 5 van deze bundel over vertegenwoordiging in de regio.



## 7.

### Gemeentelijke samenwerking: wie betaalt de rekening?<sup>53</sup>

Gerber van Nijendaal

Een belangrijk motief voor samenwerking tussen gemeenten is het behalen van financieel voordeel. Door bundeling van krachten kunnen schaalvoordelen worden behaald of kan beter tegenwicht worden geboden aan regionaal opererende particuliere partijen. In een enkel geval is samenwerking verplicht, wil men voor een bijdrage van het Rijk in aanmerking komen. Vanuit financieel perspectief bezien, komen bij samenwerking vragen aan de orde als: wat is de financiële omvang van de samenwerking, om welke taken gaat het en uit welke bronnen worden deze taken bekostigd?

#### 7.1

##### Omvang

Het blijkt moeilijk om een goed inzicht te krijgen in de financiële omvang van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking.

##### Exploitatie gemeenschappelijke regelingen 2000<sup>54</sup>

Inkomstenbron	Bedrag in miljoenen euro's	Percentage
Overdrachten van het Rijk	2.447	41,7
Overdrachten van gemeenten	867	14,8
Inkomsten uit verkoop aan gemeenten	294	5,0
Overige inkomsten	2.259	38,5
<b>Totaal</b>	<b>5.867</b>	<b>100</b>

Bron: CBS, Statline

De totale inkomsten van de gemeenschappelijke regelingen bedroegen in 2000 zo'n 13,2% van de totale inkomsten van de gemeenten (44.349 miljoen euro). Dat is op zich al een redelijk hoog percentage. Vergelijken we deze inkomsten vervolgens met de totale inkomsten van de provincies in 2000 (3.706 miljoen euro), dan is duidelijk dat de betekenis van gemeenschappelijke regelingen aanzienlijk is.

<sup>53</sup> Dit is een bewerking van een bijdrage die eerder in Bestuursmiddelen is verschenen; *Bestuursmiddelen nr. 11, 2002-142*.

<sup>54</sup> Het gaat hierbij alleen om samenwerking op basis van de Wgr, de overige samenwerkingsvarianten zijn niet meegenomen zoals samenwerking op basis van een convenant, in een privaatrechtelijke rechtspersoon (een NV, BV of stichting) of het onderling betrekken van goederen of diensten.

De belangrijkste taken die op basis van de gemeenschappelijke regelingen worden bekostigd bevinden zich op het terrein van de sociale werkvoorziening, sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening, en verkeer en vervoer.

## 7.2

### **Inkomstenbronnen**

Het specifieke van de bekostiging van gemeenschappelijke regelingen is dat er sprake is van een horizontale financiële verhouding. Het betreft immers gelijkwaardige partners en de beslissingsmacht over de besteding van de middelen ligt bij de gezamenlijke deelnemers.

De financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden gaan uit van een voorkeursvolgorde bij de bekostiging van taken. Deze voorkeursvolgorde houdt in dat taken bij voorkeur bekostigd moeten worden uit prijzen, vervolgens uit heffingen, belastingen, de algemene uitkering en ten slotte uit specifieke uitkeringen. De gedachte achter deze volgorde is dat prijzen en heffingen de voorkeur hebben omdat deze de afweging tussen nut en offer het dichtst bij de gebruiker leggen, waardoor een doelmatige besteding van middelen in beginsel wordt bevorderd. Bekostiging uit algemene middelen geniet de voorkeur boven specifieke uitkeringen omdat dit de slagvaardigheid van het bestuur, de democratische controle en de betrokkenheid van de burger vergroot. De vraag is in hoeverre deze bekostigingsvoorkeur ook op gaat bij de bekostiging van taken die door middel van intergemeentelijke samenwerking worden uitgevoerd.

## 7.3

### **Prijzen**

De voorkeur voor prijzen als bekostigingsinstrument geldt ook voor diensten en producten die worden geleverd door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Maar net als bij andere overheidsproducten is het vaak moeilijk het directe nut voor een belanghebbende, of dat nu een gemeente of een individuele burger is, te meten. Het gaat vaak om ondeelbare goederen en diensten, zoals de kosten van regionale brandweer. Daar waar er wel sprake is van een individualiseerbaar product, bijvoorbeeld de muziekles op de streekmuziekschool, spelen vaak overwegingen van politieke aard mee bij het al dan niet volledig in rekening brengen van de kosten bij de individuele gebruiker.

Prijzen worden in de CBS-statistiek ondergebracht onder de categorie 'overige inkomsten'. Deze categorie bestaat daarnaast onder andere uit de beschikking over reserves, interne doorberekeningen, etc. Een exact inzicht in de omvang van het aandeel van de prijzen daarin is niet te geven. De veronderstelling is dat het om een klein deel van de overige inkomsten gaat, bijvoorbeeld lessgelden.

Het in rekening brengen van prijzen is ook aan de orde bij de inkomsten uit verkoop aan gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan de vergoedingen

voor werkzaamheden die werkvoorzieningschappen en gemeenschappelijke reinigingsdiensten verrichten voor gemeenten. Het verschil met te ontvangen overdrachten is dat bij het verkopen van goederen en diensten sprake is van een direct aanwijsbare tegenprestatie. Het laten uitvoeren van het groen-onderhoud door de sociale werkvoorziening is een bekend voorbeeld. Hoewel werkvoorzieningschappen veelal concurrerende marktprijzen in rekening moeten brengen, spelen bij gemeenten andere (sociale) motieven een rol bij het inhuren van hun diensten.

#### 7.4

##### **Belastingen en heffingen**

Intergemeentelijke samenwerkingsvormen kunnen niet, zoals gemeenten, belastingen aan burgers opleggen. Het opleggen van belastingen is voorbehouden aan de algemene bestuurslagen die op basis van een algemene vertegenwoordiging van de bevolking worden bestuurd. Dit vindt plaats op basis van het principe 'No taxation without representation'. De verschillende belastingen zijn bovendien limitatief in de Provincie- en Gemeentewet opgenomen. Maar indirect worden intergemeentelijke taken natuurlijk wel deels bekostigd uit belastingen. Dat geldt vooral ten aanzien van autonome taken die gemeenten in een samenwerkingsverband hebben ondergebracht. Het is echter aan de deelnemende gemeenten om de belasting te heffen.

Wel kunnen gemeenten aan het gemeentelijk samenwerkingsverband de bevoegdheid overdragen om heffingen op te leggen, waarbij het dan met name gaat om de reinigings- en de afvalstoffenheffing. Een aantal gemeenschappelijke regelingen heeft deze bevoegdheid overgedragen gekregen. In andere gevallen vinden de afvalverwijdering en -verwerking wel plaats op basis van een gemeenschappelijke regeling maar dragen de gemeenten zelf zorg voor de bekostiging daarvan. Dit geeft de gemeente de vrijheid zelf te bepalen in welke mate zij de kosten daarvan geheel of gedeeltelijk in de reinigings- of afvalstoffenheffing aan de burger in rekening brengt.

#### 7.5

##### **Overdrachten van het Rijk**

De belangrijkste bron van inkomsten van intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn de specifieke uitkeringen van het Rijk.<sup>55</sup> Specifieke uitkeringen zijn bedoeld voor de bekostiging van bepaalde nader in de desbetreffende regeling omschreven taken. Het principe 'geld volgt taak' laat zich via een specifieke uitkering eenvoudig verwezenlijken. Het voordeel vanuit de optiek van het Rijk is dat bij de verdeling relatief gemakkelijk differentiatie kan plaatsvinden naar taak en omstandigheden van de betrokken bestuurslagen. Zo kan bij de verdeling van een specifieke uitkering rekening worden gehouden

<sup>55</sup> Door een verschil in benadering sluiten de CBS-gegevens ter zake niet aan op die in het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2002.

met het feit dat in het ene deel van de provincie een kaderwetgebied de taak uitvoert en in het andere deel de provincie zelf. Ook komt het voor dat een taak in het ene geval door afzonderlijke gemeenten wordt uitgevoerd en in het andere geval door een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Voorbeelden van uitkeringen waarbij differentiatie speelt, zijn de gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer en de doeluitkering voor de jeugdhulpverlening. Bij een verdeling via de algemene uitkering is een dergelijke differentiatie niet goed mogelijk. Al is bij de bepaling van de vaste bedragen in de algemene uitkering van de vier grote gemeenten wel rekening gehouden met het feit dat deze gemeenten op bepaalde terreinen provincie-achtige taken uitvoeren. Ook is via de integratie-uitkering personeelslasten Verdi rekening gehouden met het feit of een gemeente al dan niet onderdeel uitmaakt van een kaderwetgebied.

#### *Rechtstreekse toedeling discutabel*

Rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden stuitte lange tijd op veel verzet. Het werd niet passend geacht om binnen de drie algemene bestuurslagen gelden toe te delen aan vormen van verlengd lokaal bestuur. Toedeling van geld vanuit het Rijk dient in die opvatting te geschieden aan de gemeenten en/of provincies. De gemeenten worden geacht de middelen vervolgens weer over te dragen aan het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Velen achten de betrokkenheid van het lokale bestuur bij de intergemeentelijke samenwerking beter gewaarborgd als de gemeenten de rijksbijdragen ontvangen en deze vervolgens overdragen aan het samenwerkingsverband. Anderen menen dat de waarde van deze redenering door de gemeentelijke praktijk wordt ondergraven. In verreweg de meeste gevallen gaan de gemeenten ertoe over de bedragen rechtstreeks door te sluisen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De kosten van intergemeentelijke samenwerking staan doorgaans niet hoog op de politieke agenda van de gemeenteraad. Voorzover er belangstelling voor bestaat, betreft die vooral de eigen bijdrage en niet zo zeer de bekostiging van intergemeentelijke taken door middel van een rijksbijdrage. Wanneer gemeenten de ontvangen rijksbijdragen automatisch doorsluisen naar de samenwerkingsverbanden leidt dat ertoe dat er onnodig geld wordt rondgepompt. Een aantal regelingen kent overigens de mogelijkheid dat gemeenten kunnen aangeven dat de rijksbijdrage direct aan het samenwerkingsverband kan worden overgemaakt. Voorbeelden daarvan zijn de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening, de Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers en de Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers.

Bij de kaderwetgebieden is het Rijk er bewust toe overgegaan een aantal specifieke uitkeringen rechtstreeks aan het kaderwetgebied te verstrekken. Dit houdt verband met het van rijkswege verplichtende karakter van de samenwerking op een aantal beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling. Het gaat op die terreinen naast taken die als verlengd lokaal bestuur kunnen worden beschouwd ook om provinciale taken die aan het kaderwetgebied zijn opgedragen. Door de middelen recht-

streeks aan het kaderwetgebied toe te delen, wordt de positie van dit orgaan ten opzichte van de inliggende gemeenten en de provincie versterkt. Zoals gezegd biedt verdeling via specifieke uitkeringen de mogelijkheid met de praktische taakverdeling rekening te houden.

#### *Gevolgen voor het Rijk*

Het maakt voor het Rijk wel enig verschil of uitgegaan moet worden van een verdeling op het niveau van de individuele gemeenten of op het niveau van intergemeentelijk samenwerkingsverbanden. Op gemeentelijk niveau luistert de verdeling nauwer. Hoewel bij een verdeling naar samenwerkingsverbanden – op basis van verdeelnormen – veelal wordt uitgegaan van gegevens die betrekking hebben op onderling samenwerkende gemeenten, mag worden verondersteld dat de plussen en minnen elkaar hierbij eerder opheffen. Bij vormen van declaratiebekostiging is het voor een departement eenvoudiger om met een relatief beperkt aantal samenwerkingsverbanden van doen te hebben dan met het huidige aantal van 496 afzonderlijke gemeenten. Dit praktische voordeel geldt ook bij het formuleren van de voorwaarden van de regeling. Dit is een van de redenen waarom in het bijzonder het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorstanders waren van het handhaven van kaderwetgebieden.

## **7.6**

### **Uitkeringsvarianten**

Veel specifieke uitkeringen aan gemeenten zijn bedoeld voor – of leiden tot – besteding in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hierbij zijn verschillende vormen te onderkennen.

- De genormeerde bijdrage gaat in principe naar *alle* gemeenten maar de besteding van de gelden vindt veelal plaats binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband, zoals bij de rijksbijdragen voor de volwassenen-educatie en de sociale werkvoorziening.
- De vergoeding gaat standaard naar een *centrumgemeente* die de regeling uitvoert voor een bepaalde regio. De centrumgemeente wordt geacht de regiogemeenten te betrekken bij de uitvoering. Deze manier van middelenverstrekking beoogt met het oog op doelmatigheid versnippering van gelden en expertise te voorkomen. De Regeling meld- en coördinatiefunctie vroegtijdig schoolverlaten en de uitvoering van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars zijn hiervan goede voorbeelden.
- De specifieke uitkeringen worden op basis van een *aanvraag* toegekend, waarbij in sommige gebieden de gemeenten gezamenlijk, via een centrumgemeente of op grond van de Wgr, de aanvraag en uitvoering ter hand nemen. In andere gebieden daarentegen, kiezen de gemeenten ervoor de regeling ieder voor zich uit te voeren. Een voorbeeld hiervan is de Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers.

### *Bekostiging regionale voorzieningen*

Iets anders is dat er specifieke uitkeringen zijn die aan een centrumgemeente worden verstrekt ter bekostiging van regionale voorzieningen. De bekostiging wordt gebaseerd op een veronderstelde regio waarvoor de voorziening geacht wordt werkzaam te zijn. Voorzover het daarbij louter de uitvoering van taken betreft, is hier weinig op tegen. Dat neemt niet weg dat gemeenten soms wel afhankelijk zijn van de wijze van uitvoering van de regeling zonder dat er sprake is van een voorgeschreven vorm van overleg. De verdeling van de gelden voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg over de centrumgemeenten kan in dit verband worden genoemd. Indien de centrumgemeente enige vorm van beleidsvrijheid heeft, die ook (financiële) gevolgen heeft voor de overige gemeenten in de regio, zou het passend zijn indien enige vorm van informatieoverdracht en/of afstemming tussen centrumgemeente en overige regiogemeenten plaatsvindt.

### *Stimuleren samenwerking*

Het Rijk maakt veelvuldig gebruik van financiële prikkels in de vorm van een specifieke uitkering om intergemeentelijke samenwerking te stimuleren. Dit blijkt vaak een effectief middel. Waar wettelijke maatregelen of andere vormen van stimulering falen wordt nogal eens de toevlucht gezocht tot specifieke uitkeringen als stimulans voor intergemeentelijke samenwerking. Dat kan op verschillende manieren:

- De regeling is expliciet gericht op het tot stand brengen van samenwerking tussen gemeenten en/of andere partijen. Deze regelingen bieden veelal een opstapje in de vorm van een eenmalige bijdrage voor het opstarten van de samenwerking of een tijdelijke (aflopende) bijdrage in de exploitatiekosten. Na afloop van de regeling komen de exploitatiekosten echter geheel voor rekening van de samenwerkende gemeenten. Dit houdt een zeker risico in. Voorbeelden zijn de Tijdelijke stimuleringsregeling regionale platforms arbeidsmarktbeleid en de Tijdelijke Stimuleringsregeling opsporingsaanwerkingsverbanden;
- De regeling stelt als voorwaarde voor een rijksbijdrage dat er sprake is van een bepaald draagvlak, bijvoorbeeld een minimaal inwonertal. Gemeenten die niet zelfstandig hieraan voldoen, kunnen door samen te werken met andere gemeenten ook in aanmerking komen voor de bijdrage. Op deze wijze is begin jaren negentig intergemeentelijke samenwerking op het terrein van milieubeleid en -handhaving gestimuleerd.
- Als voorwaarde voor een rijksbijdrage geldt dat de gemeente in de aanvraag aantoont dat er sprake is van overleg, afstemming dan wel samenwerking. Voorbeelden zijn de Tender Investeringsprogramma's provincies en de Stimuleringsregeling bedrijfsverzamelgebouwen;
- De regeling voorziet in een premie op samenwerking ofwel in een korting op de bijdrage indien niet de gewenste samenwerking wordt gehaald. Zo kent het Besluit ontwikkeling van landschappen een hogere bijdrage toe indien er sprake is van samenwerking met andere gemeenten. Het Interimbesluit doelmotivering bestrijding van rampen en zware ongevallen (Bdur)



bepaalt daarentegen dat wanneer niet samengewerkt wordt op het gewenste niveau van de politieregio het ‘vaste bedrag’ wordt gekort.

## 7.7

### **Bijdragen deelnemende gemeenten**

Naast de specifieke uitkeringen vormen de bijdragen van de deelnemende gemeenten de belangrijkste bron van inkomsten. De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplicht de uitgaven, voorzover die niet uit andere inkomstenbronnen worden gedekt, zelf voor hun rekening te nemen. De achtergronden van deze gemeentelijke bijdragen zijn verschillend. Het kan het gevolg zijn van het feit dat bepaalde specifieke uitkeringen niet kostendekkend zijn. De deelnemende gemeenten moeten dan, aanvullend op de rijksbijdrage, uit eigen middelen bijdragen aan het tekort. Het kan ook gaan om autonome gemeentelijke taken waarvan de gemeenten de uitvoering hebben opgedragen aan een gemeenschappelijke regeling. Ook draaien samenwerkende gemeenten op voor de financiële risico's die voortvloeien uit de activiteiten van het samenwerkingsorgaan. In het recente verleden zijn gemeenten nogal eens in financiële moeilijkheden geraakt door bijvoorbeeld de verliezen bij de sociale werkvoorziening.<sup>56</sup> Vermeldenswaard is ook dat sociale werkvoorzieningschappen steeds vaker privaatrechtelijke bedrijven oprichten dan wel hierin deelnemen. Indirect neemt hiermee ook het financiële risico van de betrokken gemeenten toe.

#### *Doorberekening van kosten*

De kosten van intergemeentelijke samenwerking worden veelal aan de deelnemende gemeenten doorberekend in een bedrag per inwoner. Deze eenvoudige methode sluit aan bij de meest herkenbare verdeelmaatstaf. Maar zelden wordt de vraag gesteld of het doorberekenen van de kosten in een bedrag per inwoner wel overeenkomt met de compensatie die de gemeenten daarvoor ontvangen via de algemene uitkering. De verdeling van de algemene uitkering vindt via een groot aantal verdeelmaatstaven plaats op basis van kostenoriëntatie. Dit houdt in dat rekening wordt gehouden met verschillen in kosten die voortvloeien uit verschillen in sociale en fysieke structuur en de regiofunctie.

#### *Regionale brandweer als voorbeeld*

Een goed voorbeeld vormen de kosten van de regionale brandweer. Naast bekostiging via een specifieke uitkering (Bdur) zijn de deelnemende gemeenten een eigen bijdrage verschuldigd. In het algemeen is er in een brandweerregio sprake van een voor alle deelnemende gemeenten geldende vaste vergoeding (bedrag per inwoner) voor door de regio te verrichten werkzaamheden. Bij de bepaling van de verdeling van de kosten van de brandweer binnen het gemeentefonds is echter uitdrukkelijk rekening gehouden met het feit dat de centrumgemeente in regionaal verband een relatief grotere betekenis

<sup>56</sup> Een aantal Oost-Groningse gemeenten raakte hierdoor zelfs in de financiële problemen en moest begin jaren negentig een beroep doen op artikel 12 Fvw.

heeft voor omliggende gemeenten. Hiermee wordt niet alleen bedoeld op het directe ondersteunen bij repressief optreden in naburige gemeenten, maar ook indirect bij het regionaal organiseren van gemeentelijke en regionale taken. Bij de verdeling wordt hiermee rekening gehouden via de verdeelmaatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel. Als deze kosten bij de centrumgemeente blijven, is er in principe niets aan de hand. Als deze kosten echter door de brandweerregio worden gemaakt dan is het redelijk dat bij de bepaling van de bijdrage van de deelnemende gemeenten rekening wordt gehouden met de compensatie die de centrumgemeente daarvoor al via de algemene uitkering van het gemeentefonds ontvangt. Als de brandweerregio de kosten voor haar rekening neemt, leidt dat immers tot besparingen op de uitgaven bij de centrumgemeente. In feite betalen de overige gemeenten op basis van de verdeling van de algemene uitkering dan te veel.

#### *Andere methoden van kostendoorberekening*

Een andere mogelijke methode om de kosten van autonome taken die aan de gemeenschappelijke regeling zijn opgedragen bij de gemeenten in rekening te brengen, is via de waarde van hun onroerend goed. De redenering daarbij is dat, conform de bekostigingsvoorkeur, autonome taken bij voorkeur uit belastingen moeten worden betaald. De deelnemende gemeenten zouden in dat geval in principe allemaal het OZB-tarief met eenzelfde bedrag moeten verhogen. Een soort regionale opcenten op de OZB. Vooralsnog lijkt dit voor verreweg de meeste gemeenschappelijke taken een brug te ver.

Ook kan ervoor worden gekozen de afzonderlijke bijdragen van de deelnemende gemeenten te bepalen op basis van de mate waarin de burgers van de deelnemende gemeenten van de voorzieningen van de gemeenschappelijke regeling gebruikmaken. Dit is mogelijk als er individuele gebruikers zijn. Het vergt echter een aparte registratie. Het is vooral aangewezen als het redelijk is te verwachten dat het gebruik door de inwoners per deelnemende gemeente sterk zal verschillen. Bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat de afstand tot de voorziening het gebruik voor inwoners van bepaalde gemeenten minder aantrekkelijk maakt.

## **7.8**

### **Tot slot**

In het strategisch akkoord van het kabinet Balkenende-I stond het voornemen om het Wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's in te trekken en te komen tot andere vormen van meer verplichtende samenwerking tussen gemeenten. Daarvoor wordt een Wgr-plus constructie in het leven geroepen.<sup>57</sup> Het Hoofdlijnenakkoord zwijgt over dit onderwerp. Inmiddels heeft minister Remkes de Tweede Kamer laten weten op de ingeslagen weg te willen voortgaan.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> TK 2002-2003, nr. 28 756, nr. 1.

<sup>58</sup> TK 2002-2003, nr. 28 756, nr. 2.

De samenwerking op basis van de Wgr-plus kan in principe heel flexibel worden ingevuld. Die flexibiliteit kan zowel betrekking hebben op taken als op gebieden waar deze samenwerkingsvorm van toepassing wordt verklaard. Voor de bekostigingswijze van de Wgr-plus heeft deze flexibiliteit mogelijk vergaande gevolgen. Specifieke uitkeringen bieden, met alle nadelen van dien, verdeeltechnisch gezien de beste garantie dat het geld in dergelijke uiteenlopende gevallen ook daar terecht komt waar de taak wordt uitgevoerd. Daar waar Wgr-plus gebieden ook provinciale taken doorgedecentraliseerd krijgen, ligt bekostiging via de provincies voor de hand.





## 8.

### Bestuur in uitvoering

Auke J. van Dijk & Boudewijn F. Steur

In deze bijdrage wordt stil gestaan bij de democratische inbedding bij een regionale organisatie van taken. De nadruk ligt op taak- of uitvoeringsorganisaties, aangezien er op het niveau van de regio vooral veel wordt *gedaan*. De democratische inbedding heeft in de eerste plaats betrekking op *wat* er wordt gedaan (politieke afwegingen), en minder op *hoe* het wordt gedaan (uitvoering). Het onderscheid tussen politiek en bestuur – en het daaraan gerelateerde onderscheid beleidsvorming en beleidsuitvoering – wijst echter in veel gevallen niet in dezelfde richting.

In paragraaf 1 wordt ingegaan op het normatieve onderscheid tussen politiek en bestuur, en op het daarmee samenhangende onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Vervolgens wordt in paragraaf 2 gekeken hoe dit onderscheid uitwerkt op het niveau van de regio. In de paragrafen 3 tot en met 6 wordt een relatie gelegd tussen het (politiek) bestuur en de karakteristieken van uitvoeringsorganisaties. Daarbij komen verschillende ideaaltypische organisatiestructuren aan bod. Tot slot wordt in de laatste paragraaf een aantal aandachtspunten geformuleerd voor de discussie over bestuur in de regio.

#### 8.1

##### Algemene uitgangspunten uitvoeringsorganisaties

Binnen het openbaar bestuur zijn twee normatieve ‘waterscheidingen’ van belang wanneer het gaat om de karakterisering van uitvoeringsorganisaties: de scheiding tussen politiek en bestuur<sup>59</sup> en de scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Over beide valt het één en ander te zeggen, waarbij de nadruk bij de eerste scheiding ligt op de wijze waarop de verantwoordingsmechanismen zijn georganiseerd, terwijl de nadruk bij de tweede scheiding ligt op de aard van de activiteiten: vrije keus of regel gestuurd.<sup>60</sup>

Het onderscheid tussen politiek en bestuur lijkt het meest helder bij het onderscheid en van politieke gezagsdragers en bestuurscolleges enerzijds, en ambtenaren anderzijds. Politieke gezagsdragers leggen daarbij verantwoording af aan vertegenwoordigende organen, terwijl ambtenaren verantwoording afleggen aan hun politieke bazen. Op nationaal niveau zijn dit de ministers en staatssecretarissen. Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid behelst dat ambtenaren onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister vallen,

<sup>59</sup> Ten aanzien van de politiek kan binnen de overheid een onderscheid worden gemaakt tussen vertegenwoordigende organen enerzijds, en politieke gezagsdragers en bestuurscolleges anderzijds. Vergelijk Bovens e.a. (2001), pp. 19-24. Het bestuur verwijst hier naar de uitvoerende bureaucratische organisatie.

<sup>60</sup> Vergelijk Zouridis (2000), pp.49-53.

waardoor democratische controle op de uitvoering wordt bereikt.<sup>61</sup> Dit mechanisme staat in toenemende mate onder druk door de toegenomen omvang en complexiteit van het bestuur. Het lijkt steeds minder redelijk dat de minister greep kan houden op alles wat onder zijn of haar politieke verantwoordelijkheid plaatsvindt.

Verheldering in de relatie tussen politiek en bestuur kan worden bereikt door ambtenaren ‘meer op afstand’ van de politiek te zetten. Hierbij kan de institutionele innovatie in Nieuw-Zeeland (1994) als voorbeeld dienen (Mulgan, 1999). Er is daar gekozen voor een model waarbij de minister de gewenste doelstellingen of uitkomsten bepaalt en de directeur-generaal na onderhandeling met de minister verantwoordelijkheid draagt voor de door de minister ingekochte ‘output’ (Boston e.a., 1996). De DG heeft een contract van beperkte duur en zijn of haar prestaties worden jaarlijks beoordeeld. Critici bestempelden deze innovatie in Nieuw-Zeeland toentertijd als hopeloos naïef (Martin, 1995). Ondertussen is een aantal positieve gevolgen van deze veranderde rolverdeling zichtbaar geworden. De innovatie heeft een bijdrage geleverd aan de communicatie tussen de politiek en de ambtenaren en heeft tevens een bijdrage geleverd aan het expliciteren van gemeenschappelijke waarden en doelstellingen. De door de critici gevreesde uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid bleek in de praktijk erg mee te vallen: wanneer zich een crisis voordeed, werd de desbetreffende minister onveranderd ter verantwoording geroepen. Dit model vooronderstelt natuurlijk wel dat een overtuigend onderscheid te maken is tussen politiek en bestuur.

Het is – net als bij het onderscheiden van politiek en bestuur – moeilijk een strikt onderscheid te maken tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering<sup>62</sup>: “Over de mogelijkheid überhaupt een duidelijk onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering te kunnen maken, bestaat onder bestuurswetenschappers reeds lange tijd verschil van mening (Van de Donk, 1993). Zo kan overheidsbeleid worden opgevat als ‘een lijn van gedragingen met betrekking tot een object van zorg’ – waarbij een strikt onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering moeilijk te maken is. Overheidsbeleid kan ook omschreven worden als het ‘streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen op bepaalde tijdstippen te bereiken’ – waarbij juist relatief eenvoudig vastgesteld kan worden wat onder beleidsuitvoering verstaan dient te worden, door deze expliciet te omschrijven als het feitelijk geven van uitvoering aan dat streven.”

Voor beleidsvorming en beleidsuitvoering geldt – net als voor het onderscheid tussen politiek en bestuur – dat als gevolg van de toenemende complexiteit en

---

<sup>61</sup> Na de dualisering van de gemeenten geldt eenzelfde relatie tussen het college van B&W en gemeentelijke ambtenaren.

<sup>62</sup> Duivenboden (1999), p.37.

omvang van de overheid en haar taken het onderscheid tussen beide in veel gevallen steeds minder vanzelfsprekend en overtuigend is. Het onderscheid tussen politiek en bestuur en het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering verwijst naar eenzelfde logica. Enerzijds is het van belang dat er sprake is van politieke sturing en democratische controle op bestuur en uitvoering, anderzijds is het van belang dat politieke sturing en democratische controle niet ten koste gaan van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering.<sup>63</sup>

Duidelijk lijkt dat de geldigheid van deze beide soorten onderscheid (politiek/bestuur en beleidsvorming/beleidsuitvoering) te maken heeft met de aard van het onderwerp. Ondertussen lijken steeds meer politieke onderwerpen over de uitvoering te gaan en *vice versa*. In de klassieke taakverdeling gaat de politiek over het 'wat' en gaat het bestuur over het 'hoe'. Van dit onderscheid lijkt soms weinig meer over. 'Wat' er moet gebeuren lijkt in afnemende mate onderwerp van politiek debat; hierbij is de vooronderstelde 'wil van het volk' in toenemende mate maatgevend: meer veiligheid, betere inburgering, kortere wachtlijsten en minder files. Het politieke debat verschuift in de richting van 'hoe' deze problemen op te lossen. De consequentie is dat de politiek in toenemende mate in de richting van de uitvoering verschuift. De keerzijde van deze verschuiving is dat de uitvoering in toenemende mate het niveau wordt waarop relevante – politieke – beslissingen worden genomen.

Dit wordt verder versterkt door de verzelfstandiging van uitvoeringsinstellingen, waardoor de politieke sturing en democratische controle op publieke taken afnemen. De huidige aandacht voor prestatiemeting en -sturing kan verklaard worden uit de wens deze controle en sturing (opnieuw) mogelijk te maken. Ten aanzien van veel publieke doelstellingen is dit echter buitengewoon moeilijk door de afhankelijkheid van factoren en actoren die zich niet gemakkelijk door de overheid laten sturen en controleren.

Bij bovenstaande begrippenparen is de normatieve karakterisering van verschillende onderdelen van het overheidshandelen als uitgangspunt genomen. Daarnaast is het mogelijk de nadruk te leggen op de daadwerkelijke rollen van spelers in verschillende fasen van het beleidsproces, zoals bij het fasen-, stromen- of rondenmodel.<sup>64</sup> Een andere invalshoek is die waarbij de *machtspositie* van de spelers en hun onderlinge (hiërarchische) relaties centraal staan, zoals in de *principal-agent* benadering, waarbij bijvoorbeeld de beleidsvoorkeuren van uitvoeringsorganisaties een apart punt van aandacht zijn. In dit hoofdstuk wordt niet op deze omvangrijke literatuur ingegaan. Het volstaat om te constateren dat een onderscheid tussen politiek en bestuur in afnemende mate vanzelfsprekend is. Dit geldt evenzeer voor het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering.

<sup>63</sup> We gaan hier niet in op de bredere context van machtscheiding en rechtmatigheid.

<sup>64</sup> Teisman (2001).

De mate waarin aan klassieke, normatief geïnspireerde vooronderstellingen wordt voldaan, is van groot belang voor de optimale democratische inbedding van regio's. Zo is een denkbare optie dat de beleidsvorming onder verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur valt (politiek), terwijl de beleidsuitvoering (bestuur) functioneel wordt georganiseerd en de kwaliteit van de daadwerkelijke uitvoering wordt gewaarborgd door kwaliteitssystemen, toezicht of opdrachtrelaties. Dat vooronderstelt dan wel dat beleidsvorming en beleidsuitvoering van elkaar zijn te onderscheiden. In de volgende paragraaf wordt meer specifiek ingegaan op de bestuurlijke inrichting van de regio.

## 8.2

### **Uitvoering in de regio**

In de discussie over (verlengd) lokaal bestuur hebben de begrippen politiek en bestuur veelal een andere connotatie dan in de voorgaande paragraaf. Hoewel burgemeester en wethouders in de vorige paragraaf tot de politiek werden gerekend zijn zij in het woordgebruik vooral bestuur c.q. bestuurders. De politiek wordt vooral geassocieerd met de gemeenteraad. In sommige gevallen wordt ook wel gesproken van het politiek bestuur wanneer het gaat om het College van B&W. Ten aanzien van de uitvoering gaat het er vooral om dat ook daadwerkelijk wordt gedaan wat het bestuur heeft beslist. Hierbij is een belangrijk onderscheid of de uitvoering wordt overgelaten aan private partijen of in eigen beheer is. Veel gemeenteambtenaren zijn druk bezig ervoor te zorgen dat de uitvoering overeenstemt met wat het College heeft beslist. Uitvoering gaat dus in de eerste plaats over zeer concrete zaken.

De normatieve betekenis van beide onderscheiden uit de vorige paragraaf blijft ook in de lokale context behouden. Ten aanzien van het onderscheid tussen politiek en bestuur gaat het daarbij in de eerste plaats om democratische verantwoording. Bij regionale vormen van bestuur is deze relatie indirect: burgemeesters of wethouders hebben zitting in een regionaal bestuur en leggen daarover indirect verantwoording af aan hun gemeenteraden. Deze verantwoordwoorden zich naar de kiezers. De vraag is hier welke bestuurlijke vormgeving ervoor zorgt dat de democratische controle door de gemeenteraad adequaat kan geschieden.<sup>65</sup>

Ten aanzien van het onderscheid beleidsvorming en beleidsuitvoering gaat het om politieke sturing op de uitvoering. Het is niet de bedoeling dat de uitvoeringsorganisatie politieke beslissingen neemt. Dit risico hangt vooral af van de aard van de regionaal georganiseerde taken. Wanneer het bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil betreft – waarover duidelijke en controleerbare afspraken gemaakt kunnen worden – is dit risico minder groot dan wanneer het bijvoorbeeld gaat om de regionale organisatie van de gezondheidszorg of de maatschappelijke hulpverlening.

---

<sup>65</sup> Zie hoofdstuk 5 van deze bundel.



Op het niveau van de regio speelt de eerdergenoemde verschuiving van de politiek in de richting van de uitvoering een belangrijke rol. De effecten hiervan worden versterkt doordat de bestuurskracht op het niveau van de regio veelal gering is en doordat de omvang (bijvoorbeeld in termen van personeel, en daarmee in termen van expertise, etc.) van uitvoeringsorganisaties in relatie tot de gemeenten soms zeer groot is. In het vervolg wordt dit geïllustreerd aan de hand van de regionale politieorganisatie.

### **Gezag en beheer**

Aangaande zeggenschap over de politie wordt een onderscheid gemaakt tussen gezag en beheer. Elzinga en Koopman formuleren dit onderscheid aldus<sup>66</sup>: “Bij gezag over de politie gaat het om de bevoegdheid om zowel ad-hoc als planmatig te beslissen over de inzet en het optreden van de politie. Bij het beheer gaat het om de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politieapparaat en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert.” Het gezag over de politie inzake openbare orde en hulpverlening ligt bij de burgemeester, terwijl het beheer regionaal is georganiseerd.<sup>67</sup>

De legitimatie van het onderscheid tussen gezag en beheer is gelegen in de aanname dat het beheer het gezag volgt: “Het is aan de beheerder zodanige voorwaarden te scheppen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Beheer is volgend aan gezag.”<sup>68</sup>

Er bestaat echter een gespannen verhouding tussen gezag en beheer, in het bijzonder waar beide niet in één hand zijn<sup>69</sup>: “Voor de effectieve uitoefening van het gezag is de beschikbaarheid van personeel en materieel essentieel. Heeft of stelt de beheerder niet genoeg personeel en materieel beschikbaar dan is de gezagsdrager beperkt bij de inzet daarvan. Duk spreekt van een ijzeren wet: wie het beheer heeft, die heeft, *ipso facto*, het gezag.”<sup>70</sup> Om te voorkomen dat het beheer het gezag uitholt zou de gezagsdrager in ieder geval een stem moeten hebben in het beheer. In het regionaal georganiseerde politiebestedel is de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio tevens korpsbeheerder. De overige burgemeesters kunnen invloed uitoefenen doordat zij zitting hebben in het Regionaal College. Naarmate een politieregio uit meer gemeenten bestaat neemt de invloed van individuele gemeenten af. Bovendien is het zo dat naarmate een gemeente kleiner is de invloed van de desbetreffende burgemeester op het beheer eveneens afneemt.

<sup>66</sup> Elzinga & Koopman (1998), p.6.

<sup>67</sup> Voor een nadere beschrijving van het regionaal bestel zie COT (1994), Elzinga (1999) en Muller & Poelert (1999)

<sup>68</sup> Elzinga & Koopman (1998), p.6.

<sup>69</sup> Elzinga en Koopman (1998), p.6.

<sup>70</sup> verwijzing naar W. Duk (1973)

Daar komt bij dat het relatieve gewicht van het beheer ten opzichte van het gezag sterk is toegenomen. Ten aanzien van de politieorganisatie kan het volgende worden geconstateerd<sup>71</sup>: “[de beheersfunctie is] meer recent enorm uitgedijd: het beheer heeft het gezag – althans de beleidsmatige kanten daarvan – in belangrijke mate leeggezogen.”

Deze problematiek is niet alleen zichtbaar bij de politie maar speelt bij meer regionaal georganiseerde taken.<sup>72</sup> In plaats van te spreken over de relatie tussen gezag en beheer wordt dan meer in het algemeen gesproken over de relatie tussen politiek bestuur en de daadwerkelijke uitvoering. De centrale vraag is wanneer en in hoeverre de scheiding tussen bestuur en daadwerkelijke uitvoering geloofwaardig is. Ideaaltypisch stelt de gemeenteraad de kaders en is het bestuur verantwoordelijk voor de uitvoering. Dit vooronderstelt dan wel dat het bestuur daadwerkelijk verantwoordelijk gehouden kan worden wanneer het schort aan de concrete uitvoering. In sommige gevallen is de uitvoering echter leidend voor het bestuur in plaats van andersom. In die gevallen staat de gemeenteraad dan vervolgens in de praktijk zo goed als buitenspel.

### 8.3

#### **Kenmerken van organisaties**

Bovenstaande overwegingen hebben in de eerste plaats betrekking op overwegingen van democratische controle en politieke sturing. Bij de regio's zijn vanzelfsprekend de doelmatigheid en doeltreffendheid van de daadwerkelijke uitvoering zelf evenzeer belangrijke criteria. Verschillende taken vragen veelal om andersoortige organisaties; organisatiekarakteristieken staan op hun beurt niet los van de mogelijkheden tot sturing en controle. De aard van een organisatie is van belang bij het afwegen van doeltreffendheid en doelmatigheid enerzijds, en democratische controle en politieke sturing anderzijds. Bijvoorbeeld, wanneer een uitvoeringstaak veel improvisatievermogen vergt, zal over het algemeen substantiële politieke sturing afnemen. Dit roept vragen op als: heeft klassieke democratische controle zin wanneer het gaat om een professionele (postbureaucratische) organisatie?

De bestuurlijke onduidelijkheid neemt toe wanneer verschillende organisaties moeten samenwerken. Bijvoorbeeld: organisaties in de geneeskundige keten zijn niet voor niets anders dan bijvoorbeeld de politieorganisatie.<sup>73</sup> Beide typen organisaties scoren principieel anders op dimensies als organisatie (privaat/publiek, hiërarchisch/coördinatie), professionaliteit (monodisciplinair/multidisciplinair) en financiering. Dit roept bijvoorbeeld ten aanzien van de rampenbestrijding de volgende vraag op: Is het mogelijk dat twee verschillend gestructureerde organisaties die noodzakelijkerwijs moeten samenwerken op

<sup>71</sup> Elzinga en Koopman (1998), pp. 6-7.

<sup>72</sup> Zie ook hoofdstuk 9 van deze bundel voor een illustratie uit de gezondheidszorg.

<sup>73</sup> SMVP (2000) p. 17.

dezelfde wijze worden ingebed in het algemeen bestuur – bijvoorbeeld met het oog op overzichtelijkheid en bestuurskracht – zonder dat de doelmatigheid en doeltreffendheid verloren gaan?

Een belangrijke karakteristiek van een organisatie is de interne structuur. Dit is van belang omdat structuur voor een wezenlijk deel – naast de sturing- en controle mogelijkheden – de werkwijze en het handelingsvermogen van een organisatie bepaalt. Een belangrijke voorwaarde voor een organisatiestructuur in de publieke sector is dat deelprocessen en onderdelen van de organisatie zodanig op elkaar zijn afgestemd dat de organisatie effectief en efficiënt functioneert zonder dat de aard van de organisatie daarbij in het gedrang komt. Dit laatste betekent voor het openbaar bestuur dat effectiviteit en efficiëntie begrensd worden door de politieke kaderstelling. Zoals hierboven is aangegeven geldt – in toenemende mate – het omgekeerde evenzeer. Daarnaast is het van belang te onderkennen dat een publieke organisatie zich beweegt in een krachtenveld van andere organisaties en maatschappelijke spelers.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op drie mogelijke structuren voor (uitvoerings)organisaties, te weten de lijnorganisatie, de project- of matrixorganisatie en de virtuele organisatie. Op deze drie mogelijkheden zijn talloze varianten denkbaar, maar de bespreking van deze drie uiteenlopende mogelijkheden geeft een aardige indicatie van de gevolgen van de keuze voor één van deze structuren of een variant daarvan voor de spanning tussen ‘rationalisering en democratisering’<sup>74</sup>.

## 8.4

### **De lijnorganisatie**

De grondvorm die aan elke organisatiestructuur ten grondslag ligt is de lijnstructuur of lijnorganisatie. De lijnorganisatie is een organisatie waarbij de verschillende onderdelen op verticale wijze zijn georganiseerd. In verticale lijn staat iedere ondergeschikte in een gezagsverhouding tot zijn leidinggevende. Het is in een lijnorganisatie volstrekt duidelijk wie de leiding heeft, wie aan wie moet rapporteren en wie aan wie verantwoording moet afleggen. Een belangrijk geldend principe is de ‘eenheid van bevel’, d.i. het principe waarbij een ondergeschikte slechts één meerdere heeft van wie hij een bevel kan ontvangen. Hiërarchie is in de lijnorganisatie dus het coördinatiemechanisme bij uitstek.

#### *De lijnorganisatie in de publieke sector*

De lijnorganisatie lijkt in eerste aanleg het meest geschikt voor organisaties in de publieke sector. Dit heeft vooral te maken met het leerstuk van de politiek-ambtelijke verhoudingen, waarbij idealiter het ambtelijk apparaat een duidelijk ondergeschikte functie heeft ten opzichte van de politiek. De politiek geeft

---

<sup>74</sup> Zie hoofdstuk 2 van deze bundel.

richting aan beleid, waardoor het initiatief van ondergeschikten niet te groot mag en kan zijn met het oog op het gevaar van de teloorgang van het politiek primaat. In het kader van het politiek primaat is het tevens van belang te weten waar verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen.<sup>75</sup>

Het departementaal model is waarschijnlijk het bekendste voorbeeld van een lijnorganisatie in de publieke sector. De departementen zijn opgebouwd uit verschillende onderdelen of afdelingen die in een hiërarchische relatie tot elkaar staan. De hiërarchische lijn bestaat uit medewerker, hoofd, directeur, directeur-generaal en de secretaris-generaal.

#### *Van secretariemodel naar het sectorenmodel*

Ook op gemeentelijk niveau is de lijnorganisatie terug te vinden. De gemeentelijke organisatie was tot ver na de Tweede Wereldoorlog georganiseerd volgens het zogenaamde secretariemodel. Hierin bestond een duidelijke scheiding tussen beleidsvoorbereiding van de secretarie en beleidsuitvoering door de diensten. Door deze scheiding ontstonden problemen rond coördinatie, met name door de toename van het aantal gemeentelijke taken. Eind jaren zestig en begin jaren zeventig hebben veel gemeenten de overstap gemaakt naar het zogenaamde sectorenmodel. Hierdoor werden beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van gemeentelijke taken samengebracht in één bestuursseenheid of sector, waardoor de coördinatie binnen de gemeentelijke organisatie in sterke mate verbeterde. De opzet van dit sectorenmodel is beïnvloed door het departementale model. De gemeentelijke organisatie is daarmee verticaal georganiseerd.

#### *Voordelen en nadelen*

De belangrijkste voordelen van de keuze voor een lijnorganisatie zijn duidelijkheid en eenvoud. Duidelijkheid bestaat daarbij op twee niveaus. Enerzijds biedt de lijnorganisatie duidelijkheid aan ondergeschikten betreffende de uit te voeren taken en opdrachten, en anderzijds biedt de lijnorganisatie duidelijkheid over wie verantwoording dient af te leggen. Zeker aan het laatste aspect is een groeiende behoefte in de Nederlandse samenleving. Eenvoud bestaat binnen de lijnorganisatie doordat er – soms ogenschijnlijk – gemakkelijk afstemming kan plaatsvinden tussen de verschillende deelprocessen en onderdelen in de organisatie.

Er kleven echter ook nadelen aan een lijnorganisatie. Een bekend nadeel is de overlegcultuur die voortvloeit uit de lijnorganisatie. Er is immers veel overleg over de afstemming nodig tussen de leidinggevende en ondergeschikten. Daardoor kunnen de verticale lijnen overbelast raken. Een ander bekend nadeel betreft de soms onvoldoende deskundigheid van een leidinggevende. Voor de coördinatie behoort de leidinggevende over een totaaloverzicht te beschikken,

---

<sup>75</sup> Dijkgraaf (1999), pp. 41-43.

maar in de praktijk is zijn deskundigheid op de facetten van de verschillende onderdelen niet altijd even groot; vaak is een leidinggevende immers afkomstig uit één van de ondergeschikte onderdelen. Het kan zijn dat hij of zij in dergelijke gevallen specifieke deskundigheid van buiten moet halen. Daarnaast is in toenemende mate het vraagstuk van de integraliteit, waarbij samengewerkt dient te worden tussen verschillende partijen met het oog op een bepaalde doelstelling. De lijnorganisatie heeft namelijk een structuur die grote voordelen heeft zolang de organisatie niet met andere organisaties of externe partijen hoeft samen te werken. Wanneer afstemming wel noodzakelijk is kan deze grote vertraging oplopen door de verticale structuur van de organisatie. Een dergelijke structuur lijkt daardoor minder passen voor een uitvoeringsorganisatie die vooral oplossingsgericht is.<sup>76</sup>

## 8.5

### **Project- en matrixorganisatie**

Een projectorganisatie bestaat uit (semi-)zelfstandige projectgroepen die rondom een project (dat is een geheel van activiteiten die moeten worden uitgevoerd ten behoeve van een duidelijk gespecificeerd resultaat) worden gegroepeerd. Dit betekent dat de projectorganisatie zich kenmerkt door zijn eenmaligheid en tijdelijkheid. Vanuit de verschillende onderdelen worden medewerkers met verschillende deskundigheid en vakspecialismen aangehouden die zitting hebben in de projectgroep.

Een variant van de projectorganisatie is de matrixorganisatie. In een matrixorganisatie wordt een projectgroep ingesteld voor een tijdelijk en specifiek project, maar deze bestaat naast de structuur van de lijnorganisatie. Het voordeel van een matrixorganisatie is dat een variatie aan deskundigheid en vakspecialismen met elkaar kunnen worden verbonden. In een dergelijke structuur dient echter een evenwicht te bestaan tussen het projectbelang en het afdelingsbelang. In de praktijk worden ondergeschikten geconfronteerd met onduidelijke bevoegdheden. De medewerkers hebben namelijk twee leidinggevers. Enerzijds de functionele leidinggevende van de afdeling en anderzijds de operationele leidinggevende van het project. Dit duale leidinggeven ondermijnt de 'eenheid van bevel' die kenmerkend is voor de lijnorganisatie.

#### *De project- of matrixorganisatie in de publieke sector*

Bekend voorbeeld van een project- of matrixorganisatie zijn de projectgroepen die zich bezighouden met gemeentelijke herindeling of stadsuitbreiding. Hierbij is veel vakspecialistische kennis en deskundigheid nodig van de verschillende onderdelen, zoals economische zaken, financiën, ruimtelijke ordening, sociale zaken, milieu en welzijn. Het is tevens goed denkbaar dat voor een project- of matrixorganisatie gekozen wordt bij publiek-private samenwerking, omdat de structuur van een project- of matrixorganisatie zich

<sup>76</sup> Dijkgraaf (1999), pp. 41-43; Bovens (1996), pp. 167-172.

goed leent voor een samenwerkingsverband dat voor een bepaalde tijd wordt aangegaan.

#### *Voordelen en nadelen*

Een belangrijk voordeel van een keuze voor een project- of matrixorganisatie is het resultaatgericht werken. Daarnaast kan gewezen worden op de grote inhoudelijke deskundigheid die ingebracht wordt door het aantrekken van vakspecialisten. Tenslotte kan het functioneel zijn dat er samenwerkingsverbanden aangegaan worden van tijdelijke en eenmalige aard.

Het belangrijkste nadeel is de al genoemde problematiek van de duale leiding. Een projectmedewerker kan geconfronteerd worden met tegengestelde opdrachten. Hierdoor wordt gebroken met het beginsel van de 'eenheid van bevel'. Naast een bemoeilijking van een effectieve coördinatie kunnen door het ontbreken van 'eenheid van bevel' onduidelijkheden ontstaan over verantwoordelijkheden, waarover juist in de publieke sector duidelijkheid dient te bestaan. Een bijkomend nadeel voor de ondergeschikte is bovendien het precare evenwicht tussen projectbelang en afdelingsbelang, omdat deze niet noodzakelijkerwijs overeenkomen. Hieruit kunnen loyaliteitsconflicten ontstaan.<sup>77</sup>

## **8.6**

### **De virtuele organisatie**

Feitelijk bestaat de virtuele organisatie niet. Kenmerkend voor de virtuele organisatie is een latente aanwezigheid die zich eenvoudig laat operationaliseren. Meerdere organisaties kunnen op deze wijze – wanneer de gelegenheid of noodzaak zich voordoet – samenwerken. Het is daarbij van groot belang dat vooraf de verdeling wordt vastgelegd van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelnemers. Hierdoor is het mogelijk – wanneer de organisatie actief wordt – duidelijke (hiërarchische) structuren te creëren en daarmee duidelijke verantwoordelijkheidsrelaties.

#### *De virtuele organisatie in de publieke sector*

De virtuele organisatie is een model waarvan verwacht mag worden dat die in de toekomst vaker zal voorkomen. Naarmate de fragmentatie in de samenleving zal toenemen, zal de behoefte aan permanente, fysieke organisaties afnemen en plaatsmaken voor virtuele organisaties. Als voorbeeld kan de organisatie rond de rampenbestrijding worden genoemd. Deze organisatie ontstaat (het zogenaamde 'opschalen') op het moment dat er een ramp gebeurt, waarbij – idealiter – vooraf duidelijke afspraken gemaakt zijn betreffende bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

---

<sup>77</sup> Dijkgraaf (1999), pp. 46-49; Bovens (1996), pp.172-174.

### *Voordelen en nadelen*

Een voordeel is de aanwezigheid van specialistische kennis die zich kan laten gelden wanneer de situatie daarom vraagt. Een ander voordeel is de latente maar permanente aanwezigheid van de organisatie. In tegenstelling tot de project- of matrixorganisatie is de virtuele organisatie niet tijdelijk.

Een belangrijk mogelijk nadeel heeft te maken met de vraag of de virtuele organisatie zich inderdaad – wanneer permanente concrete vormgeving uitblijft – eenvoudig operationeel laat maken. Veelal heeft de noodzakelijke voorbereiding voor het daadwerkelijk optreden van de virtuele organisatie weinig prioriteit. Een ander belangrijk nadeel kan zijn dat de loyaliteit van medewerkers aan de virtuele organisatie niet erg groot is.

## **8.7**

### **Aandachtspunten**

De optimale democratische inbedding van regionale uitvoeringsorganisaties is afhankelijk van het gekozen perspectief op de relatie tussen (politiek) bestuur en uitvoering en van de aard en structuur van de te besturen organisaties. Dit leidt tot de volgende aandachtspunten voor de discussie over bestuur in de regio:

- Is het onderscheid tussen politiek, bestuur, beheer en daadwerkelijke uitvoering op overtuigende wijze te maken en, indien het antwoord positief is, is dit gewenst?
- Welke is de relatie tussen (organisatie)karakteristieken van een uitvoeringsorganisatie en de mate waarin deze organisatie in het licht van de haar opgedragen taken doeltreffend en doelmatig kan functioneren?
- Wat betekent het bovenstaande voor de gewenste bestuurlijke inbedding, en wat betekent dit wanneer verschillende uitvoeringsorganisaties op een bepaald terrein samen dienen te werken?
- Welke organisatiestructuur ligt voor de hand voor welk type taken, en wat is de verwachting ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen in de structuur van uitvoeringsorganisaties? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot de nationale bestuursorganisatie?

Het kan niet op voorhand worden uitgesloten dat regionalisering – zeker wanneer het gewicht van regionaal georganiseerde taken ten opzichte van de lagen van het algemeen bestuur verder toeneemt – de kiem is van een nieuwe bestuursorganisatie. Veranderingen in de organisatie van het openbaar bestuur zouden kunnen worden versterkt wanneer in toenemende mate wordt gekozen voor andere organisatiestructuren.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Vergelijk hoofdstuk 12 van deze bundel.





## 9.

### **De regio in de gezondheidszorg en de ruimtelijke ordening**

Hilde van Dijk & Pieter de Jong

De kern van dit hoofdstuk is de beschrijving van het regionale vraagstuk aan de hand van de twee casus, namelijk de gezondheidszorg en de ruimtelijke ordening. De nadruk ligt daarbij op het concretiseren van regionale problemen in relatie tot een optimale bestuurlijke inrichting. Deze bijdrage wordt afgesloten met een beschrijving van de overeenkomsten en verschillen tussen beide casus.

#### 9.1

##### **Gezondheidszorg als gemeentelijke en regionale taak**

De Nederlandse gezondheidszorg omvat een buitengewoon groot aantal type voorzieningen met een even aanzienlijke variëteit aan bestuursvormen en geldstromen. Kenmerkend voor de gezondheidszorg is de toedeling van taken aan zowel de publieke als de private sfeer ('horizontale relaties'). In de publieke sfeer zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld over alle overheidsniveaus ('verticale relaties'). Een extra complicerende factor is dat de sturing niet volgens een herkenbaar ordeningsprincipe is georganiseerd: noch in de lijn van de verdeling van inhoudelijke taken over de verschillende partijen, noch in de lijn van financiering, planning en uitvoering binnen een bepaald segment van de zorg zelf.

Een min of meer algemene lijn is dat de private sector zeggenschap heeft over de uitgesproken *cure* (= de medische zorg, zoals ziekenhuizen, huisartsen) en *care* voorzieningen (= verzorging, zoals verpleging- en verzorging, thuiszorg). Binnen het stelsel van de private gezondheidszorg bepaalt een complex samenspel van rijk, zorgverzekeraars, CTG (College Tarieven Gezondheidszorg) en zorgaanbieders de totstandkoming van volume en kwaliteit van de zorg. In deze casus blijft het aspect van de privaat georganiseerde zorg en zijn problemen, zoals de slechte afstemming van vraag en aanbod en inadequate kostenbeheersing, buiten beschouwing. Alleen voorzover er effecten merkbaar zijn voor gemeentelijk beleid, zal de problematiek rond het zorgstelsel aangeroerd worden.

Het publieke domein heeft zeggenschap over de meer maatschappelijke kant van de zorg en de hulpverlening, zoals maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang en jeugdzorg. Strikt is deze verdeling echter niet. Psychosociale hulpverlening door het maatschappelijk werk is een gemeentelijke taak, terwijl de psychologische en psychosociale hulpverlening door de RIAGG een private taak is. In de verticale lijn is de verdeling van taken eveneens niet altijd logisch. Verslavingszorg en jeugdzorg zijn beide overheidstaken, maar de verslavingszorg is toebedeeld aan (centrum)gemeenten, terwijl de jeugdzorg tot de verantwoordelijkheid van de provincies behoort.

Daarnaast zijn er zorgtaken die niet aan één partij zijn toebedeeld, of waarvan de uitvoering alleen tot stand kan komen in afstemming tussen de publieke en private sector. Ambulancezorg is daarvan een voorbeeld. De opgeschaalde ambulancezorg bij rampen en grote ongelukken is een publieke taak, maar alleen mogelijk op voorwaarde dat de private financiers en aanbieders de reguliere ambulancezorg op peil houden<sup>79</sup>.

Een apart terrein zijn de gezondheidstaken die tot doel hebben de preventie en de bescherming van de gezondheid. Vanwege het collectieve karakter is deze taak voorbehouden aan het publieke domein, met nadruk op een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Voorbeelden zijn infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en gezondheidsvoorlichting. Andere beleidsterreinen als wonen, welzijn, sociale zaken, ruimtelijke ordening, milieu en onderwijs worden steeds vaker expliciet verbonden met gezondheidsdoelen.

## 9.2

### **Positie gemeente**

De focus in dit hoofdstuk is gericht op een acceptabele bestuurlijke oplossing voor taken/doelstellingen met een regionale component. Vanuit dat perspectief moeten eerst de verschillende posities van de gemeentelijke overheid in de zorg onderscheiden worden. Allereerst heeft de gemeente autonome bevoegdheden voor omschreven taken die op lokale en regionale schaal uitgevoerd worden. Autonom wil zeggen dat de financiering loopt via het gemeentefonds of via een specifieke uitkering en dat er sprake is van eigen bevoegdheden voor beleid en uitvoering. Het beleid komt op gemeentelijk niveau tot stand, dan wel regionaal via een gemeenschappelijke regeling of via een constructie met centrumgemeenten. De uitvoering gebeurt door de gemeenten zelf of wordt ingekocht bij particuliere instellingen.

Voorts heeft de lokale overheid een algemene verantwoordelijkheid voor de gezondheid van haar bevolking. Vanuit dat perspectief heeft de gemeente een bemoeienis met vele verschillende zorgtaken. Kenmerk van deze bemoeienis is het ontbreken van autonome bevoegdheden. Beleid en uitvoering komen tot stand in samenwerkingsverbanden met (semi-) private partijen. De schaal van de samenwerking is doorgaans regionaal.

De positie van gemeenten in dit veld wordt niet gekarakteriseerd door directe sturing met inzet van financiële middelen. Belangrijker zijn ‘zachte’ sturingsinstrumenten als (verwijzing naar) democratische legitimatie, belangenbehartiger van de zorgvragers, kennis van de ontwikkeling van de vraag van de inwoners, en bevoegdheden op terreinen die de gezondheid raken zoals milieu, onderwijs, en welzijn. Gemeenten hebben geen institutionele belangen en

---

<sup>79</sup> Zie hoofdstuk 10 van deze bundel voor een beschrijving van de complexiteit van de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen.

kunnen daarom op basis van het algemeen belang een regierol in de samenwerking claimen.

In het laatste decennium zijn de verhoudingen in de zorg zodanig aan het verschuiven dat samenwerking tussen publieke en private sfeer, met een steeds grotere verantwoordelijkheid voor gemeenten, in belang toeneemt.

### 9.3

#### Type vraagstukken

Een aantal vraagstukken in de zorg komt – in het licht van het zoeken naar acceptabele bestuurlijke oplossingen – vanuit gemeentelijk perspectief nadrukkelijker in beeld. Gemeenschappelijk kenmerk van deze vraagstukken is het toenemende belang van de gemeenten bij de gezondheidszorg.

Het eerste vraagstuk betreft de *vermenging van de private en de publieke sfeer*, waarover hierboven al kort is gesproken. Deze vermenging leidt tot een grote wederzijdse afhankelijkheid, waarbij de directe macht van de lokale overheid buitengewoon gering is in verhouding tot de toebedeelde verantwoordelijkheid. De democratische legitimatie is in dergelijke samenwerkingsarrangementen in het geding.

In de toekomst neemt de noodzaak tot publiek-private samenwerking verder toe. Een aantal factoren ligt daaraan ten grondslag.

- a) De scheidslijnen tussen taken van de diverse partijen vervagen door complexere problematiek en nieuwe inzichten in de zorg- en hulpverlening.
- b) Een wijziging is gaande van een centraal aanbod gestuurd stelsel naar een zorgstelsel dat decentraal en vraaggericht is georiënteerd. Als gevolg van deze ontwikkeling krijgen gemeenten een meer omvangrijke taak toebedeeld, die in veel gevallen alleen in samenwerking uitgevoerd kan worden.
- c) Samenhangend met het verschijnsel van vraagsturing leidt het toenemend belang van de extramurale zorg tot versterking van de noodzaak tot publiek-private samenwerking.

Een tweede vraagstuk is dat van *decentralisatie van taken naar gemeenten en afwenteling van zorgtaken op gemeenten*. Oorzaken van afwenteling zijn verkokering, tekorten in de zorg en uitsluiting van zorg.

Het derde vraagstuk betreft het *openen van grenzen* binnen de EU, waardoor overheden te maken krijgen met op zeer grote schaal werkende private partijen.

Het vierde vraagstuk is de *bemoeienis van vier overheidslagen* (Europa, nationaal, provinciaal, lokaal/regionaal) *en de verhouding met grootschalige uitvoering*. Dit roept vragen op over verdeling van taken en bevoegdheden en democratische legitimatie.

In de volgende paragrafen worden deze vier problemen nader toegelicht.

## 9.4

### **Vermenging van publieke en private sfeer**

De wederzijdse afhankelijkheid van private en publieke zorg wordt in de toekomst nog groter. Drie factoren zijn hierboven genoemd.

In de eerste plaats verandert de zorgvraag en ontstaan nieuwe inzichten in de aanpak van de zorg. De private zorg, van oorsprong gericht op individuele zorg, krijgt meer maatschappelijke taken. Bijvoorbeeld: ziekenhuizen die poliklinieken voor allochtonen inrichten, verpleeghuiszorg die maaltijdvoorzieningen voor buurtbewoners arrangeert. De zorg in de publieke sfeer, aan de andere kant, wordt steeds meer uitgebreid met taken voor het individu (bijvoorbeeld Wet Voorzieningen Gehandicapten). Nieuwe inzichten over ketenaanpak versterken de onderlinge behoefte aan samenhang. Ter illustratie de volgende voorbeelden.

- Ambulante verslavingszorg (gemeentetaak) functioneert alleen dan wanneer er AWBZ gefinancierde klinieken als achtervang bestaan. De hulpverlening aan verslaafden is een combinatie van medische zorg, gekoppeld aan samenwerking met politie, maatschappelijk werk, woningbouwverenigingen, wijkorganisaties, en anderen.
- De jeugdzorg strekt zich uit van preventie tot residentiële hulpverlening en daar bemoeien zowel gemeenten, provincie, Justitie, politie en partijen in de gezondheidszorg zich mee. Gemeenten nemen in dergelijke processen de regie op zich. De scheiding tussen volksgezondheid en gezondheidszorg vervaagt. Het private en publieke domein groeien naar elkaar toe.

De tweede factor die de vermenging van de publieke en private sfeer verder versterkt, is de opvatting dat het zorgstelsel omgebogen moet worden van een centraal aanbod gericht stelsel naar een decentraal vraaggericht stelsel. De filosofie is dat mensen zelf vorm moeten kunnen geven aan hun leven en zelf keuzes in het zorgaanbod moeten kunnen maken. Cliënten beschikken over een persoonsgebonden budget, waarmee de gewenste zorgfuncties kunnen worden ingekocht. Deze persoonlijke zorgarrangementen kunnen samengesteld zijn uit functies die geleverd worden door privaat gefinancierde en georganiseerde zorg, maar ook door de publieke sector – vooral door gemeenten – georganiseerde zorg. Het gewenste zorgpakket kan alleen geleverd worden als de sectoren hun aanbod onderling goed op elkaar afstemmen. De verantwoordelijkheid voor die samenhang komt vooral bij gemeenten terecht. De gemeenten krijgen dus, wanneer het concept van vraaggestuurde zorg echt gaat doorzetten, naast hun positie als aanbieder en financier, ook een rol als makelaar, als coördinator en als regisseur.

De derde factor betreft de toename van de extramurale zorg, die zich al geruime tijd vóór de verandering van aanbod- naar vraagsturing voordoet. Zorg die vroeger binnen de muren van de zorginstituties werd verleend, komt nu daarbuiten – in het publieke domein – tot stand of komt zelfs helemaal niet meer tot stand. Een bekend voorbeeld is het verdwijnen van de asielfunctie van

psychiatrische ziekenhuizen. Dat heeft geleid tot een druk op gemeentelijke voorzieningen als maatschappelijke opvang, dagbesteding, de bestrijding van overlast, en hulpverlening door de politie. Voorzieningen die alleen functioneel kunnen zijn, wanneer er tevens adequate medische zorg beschikbaar is. Gemeenten zijn dus een belangrijke aanbieder en financier van zorg geworden en moeten tevens waken voor voldoende medische zorg die in het private domein wordt geleverd. Gemeenten hebben daar geen formele bevoegdheden.

## 9.5

### **Afwenteling**

Een belangrijk probleem in de hulpverlening, zoals jeugdzorg en maatschappelijke opvang, is de verkokering. Instellingen zijn – op basis van landelijke subsidieregels – verantwoordelijk voor specifieke problemen van specifieke doelgroepen. Cliënten c.q. patiënten raken tussen wal en schip of gaan shoppen bij verschillende instellingen. Gemeenten kunnen een samenhangend hulpaanbod slechts met veel moeite tot stand brengen. Dat brengt gemeenten ertoe zelf nieuwe voorzieningen op te richten en te financieren. Naast de verkokering brengt ook het tekort in de zorg gemeenten ertoe zelf actief in te grijpen. In feite worden problemen in de zorg afgewenteld op gemeenten. Een voorbeeld is het toenemende tekort aan huisartsen. Gemeenten neigen ertoe hiervoor zelf faciliteiten te scheppen, zonder daarvoor eigenlijk de verantwoordelijkheid te hebben. Een ander voorbeeld is de inwerkingtreding van de koppelingwet in 2001, die mensen met een illegale status uitsluit van de Nederlandse zorgvoorzieningen. De gevolgen daarvan zijn vooral merkbaar bij de gemeenten, omdat die het meest bij de dagelijkse praktijk zijn betrokken.

## 9.6

### **Geen grenzen**

Met het openstellen van de grenzen krijgen de gemeenten te maken met nieuwe problemen in de zorg. Behalve met nieuwe bedreigingen voor de volksgezondheid – zoals het toegenomen risico van infectieziekten – waarvoor nieuwe bestuurlijke vormen moeten worden gevonden, hebben gemeenten ook te maken met de schaalvergroting van organisaties. Zorgverzekeraars waren formeel al niet meer regiogebonden (de facto vaak nog wel) maar nu wordt hun schaal groter. Opereren op regionaal niveau, of op het niveau van de Wet Ziekenhuis Voorzieningen (WZV), is voor verzekeraars steeds minder interessant. De zorgsector is steeds minder territoriaal gebonden. Deze ontwikkeling is tegengesteld aan die van de zorg in het publieke domein. Vraagsturing is immers in beleid en praktische uitvoering gebonden aan een lokale (soms zelfs op wijkniveau) of regionale schaal. De samenwerking tussen gemeenten en verzekeraars op regionale schaal, die nog van vrij recente datum is, zou door deze schaalproblemen wel eens zijn langste tijd gehad kunnen hebben.

## 9.7

### **Overheden en grootschalige uitvoering**

Samenwerking binnen en tussen overheden is een vereiste nu de ketenaanpak

ook in de gemeentelijke zorg hét kwaliteitsaspect is geworden. Daarmee worden ook de relaties met andere overheidssectoren buiten de zorg versterkt. De Wet Voorzieningen Gehandicapten is een voorbeeld van een gemeentelijke taak met een brede aanpak vanuit diverse sectoren. Soms is er sprake van concurrentie tussen overheden. Zo strijden provincies en gemeenten om de zeggenschap over de ambulancezorg.

De afstemming tussen de verschillende overheden wordt bemoeilijkt omdat de uitvoering zich meer en meer organiseert in grote koepelorganisaties en verzelfstandigt. In de zorg manifesteert dat probleem zich in de verhouding tussen gemeente en gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD). De GGD's fuseren in heel Nederland, zodat zij als sterke organisaties een gelijkwaardige partner blijven voor de eveneens gefuseerde grootschalige intramurale zorgvoorzieningen en de grote zorgverzekeraars. Bovendien ontstaat zo enige congruentie in de zorg op regionale schaal.

Het gevolg is dat ook de schaal van de gemeenschappelijke regelingen, de bestuursvorm voor GGD's, meegroeit. De vraag is of de beleidsmatige aansturing makkelijker of moeilijker wordt wanneer een groter aantal gemeenten het bestuur van één GGD vormt. Het effect van grootschalige wgr-gebieden op slagvaardigheid is niet bekend. Wat betreft het democratisch functioneren is wel een effect merkbaar. GGD's bundelen hun krachten makkelijker en wenden zich, in concurrentie met de gemeenten, rechtstreeks tot het vakdepartement om zelf afspraken te maken over beleid en middelen. Het gezag van de gemeenten boet op dit terrein dus in.

## 9.8

### **Betekenis voor het lokale bestuur**

Het beeld komt naar voren van een gezondheidszorg waarin publieke en private sfeer steeds meer vervlochten raken en waarin gemeenten steeds meer taken krijgen. Verschuiving van taken en bevoegdheden van de private sfeer naar de publieke sfeer én andersom stelt de lokale overheid voor nieuwe bestuurlijke problemen. De vergeefse pogingen van de commissie-Dekker in de jaren tachtig om het zorgstelsel fundamenteel te wijzigen leidt tot voortdurende onrust en wisseling van standpunten.

Het overkoepelende (gepercipieerde) probleem is dat de regionale sturingsmogelijkheden onvoldoende zijn als gevolg van een groeiend aantal partners, waarbij de onduidelijkheden over de toedeling van verantwoordelijkheid en bevoegdheid een complicerende factor zijn. Dat probleem bestaat ook op lokaal niveau. Gemeenten worden door hun inwoners aangesproken op het voorzieningenniveau. Dat zij hierover onvoldoende zeggenschap hebben wringt met het democratisch gevoel.

Samenvattend: in dit turbulente veld is vanuit het perspectief van de lokale overheid een verandering waarneembaar naar:

- a) een toename van zorgtaken
- b) een ‘overheveling’ van lokale sturing naar de regio door regionalisering van samenwerking, bestuur en organisatie. Voorbeelden zijn de regiovisies en andere overlegfora van private en publieke instituties, publieke samenwerking in gemeenschappelijke regelingen of in een verband van centrum-regiogemeenten,
- c) een ombuiging van aanbod gerichte zorg naar vraaggestuurde zorg als centrale doelstelling voor de gehele gezondheidszorg; voor de gemeenten maakt dat een nieuw type beleid nodig (ketenaanpak, kleinschaligheid).
- d) vergroting van het tekort van formele bevoegdheden, tekort aan financiële sturingsmogelijkheden, afstemmingsproblemen tussen bestuurslagen onderling en tussen openbaar bestuur enerzijds en private ondernemingen en financiers anderzijds.

## 9.9

### **Naar een aangepaste sturing: processen van wet- en regelgeving**

In de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving moet het denken op regionale schaal – waarin de planning van de zorg het resultaat is van onderhandelingen in plaats van centrale sturing – een plaats krijgen. Daarnaast moet de ombuiging van aanbodsturing naar vraagsturing in die wet- en regelgeving terug te vinden zijn. In de praktijk blijken de processen om de gezondheidszorg in dergelijke nieuwe vormen te gieten, moeizaam en traag te verlopen.

Belangrijke initiatieven op dit terrein zijn de volgende.

- a) De ontwikkeling van het zogenaamde Dienstverleningsstelsel ter vervanging en verbreding van de WVG (Wet Voorzieningen Gehandicapten). Doel van het stelsel is een wettelijke structuur aan te bieden die voorziet in een betere en duidelijker dienstverlening voor mensen met beperkingen en voor ouderen. Deze groep groeit sterk, niet alleen getalsmatig, maar ook door het toenemend aanbod van extramurale zorg<sup>80</sup>. Het gaat om voorzieningen op het terrein van zorg, wonen en dienstverlening, o.a. vervoer. Het beoogde stelsel moet afstemmingsproblemen en onduidelijke verantwoordelijkheids-toedeling tussen gemeenten en het zorgstelsel oplossen. Ook kostenafwenteling van woningbouwers en ziekenfondsen op de zorgplichtige gemeenten moet worden voorkomen. Gemeenten krijgen in het dienstverleningsstelsel de zorgplicht voor mensen met beperkingen, omdat zij in staat zijn zorg- en welzijnsbeleid te betrekken bij het overige lokaal beleid. Gemeenten kunnen naast individuele verstrekkingen ook een aanbod doen in de vorm van collectieve voorzieningen. Onderdelen uit de AWBZ, Ziekenfondswet en uit de thuiszorg zouden moeten worden overgeheveld naar het gemeentefonds.<sup>81</sup> De totstandkoming van het nieuwe stelsel is inmiddels vertraagd.

<sup>80</sup> Cijfers geven duidelijkheid over het grote aandeel van de extramurale zorg. In 2002 is globaal € 15,2 miljard besteed aan extramurale zorg en € 22,1 miljard aan intramurale zorg. Dat is een besteding van 41% van de totale zorguitgaven. In 1996 was dit aandeel nog maar 23%. Uit: Ministerie van SZW (januari 2002) *Verkenning levensloop*.

<sup>81</sup> IBO WVG (juni 2000) *Zorg lokaal, van de WVG naar een dienstverleningsstelsel*, Den Haag

b) Wet Exploitatie Zorginstellingen (WEZ) als opvolger van de WZV.

De WEZ moet het systeem van centrale aanbodsturing vervangen door een systeem van vraagsturing in de regio. De WEZ moet ertoe leiden dat de exploitatie van zorgvoorzieningen is toegesneden op de behoefte. Afspraken worden neergelegd in een regiovisie en een tweejarig beleidskader.

Dit wetsvoorstel ademt de geest van deregulering, marktwerking en het centraal stellen van de regionale schaal: de partijen in de regio moeten het met elkaar onderling eens worden en meerjarenafspraken maken over het gewenste zorgniveau.

Het bleef evenwel onduidelijk welke positie gemeenten zouden innemen in dit proces van gezamenlijke beleidsvorming en uitvoering. Als bewakers van de samenhang in de zorg en als vertegenwoordigers van belanghebbende zorgvragers, zou een rol als regisseur van het onderhandelingsproces voor de hand liggen. De wet voorzag niet in een formalisering van die rol. Zonder een duidelijke positie is het de vraag of gemeenten in staat zijn om tegenover de financiers voldoende tegenmacht te bieden. Zo kunnen gemeenten nieuwe voorzieningen nodig vinden, maar verzekeraars en zorgaanbieders zijn nooit verplicht om in een regio daadwerkelijk te bouwen. Wanneer in een regio bovendien slechts één verzekeraar actief is, en dat is doorgaans de praktijk, verzwakt de positie van de gemeente tegenover zo'n monopolist nog eens extra.

De beperkte tegenmacht wordt nog eens kleiner door het gegeven dat iedere deelnemende gemeente afzonderlijk gebonden is aan processen van democratische besluitvorming. Tegenover het sterke verband van zorgaanbieders en zorgverzekeraars zijn de in de regio samenwerkende gemeenten een versnipperde en traag werkende partij.

Het voorgestelde systeem had dus nog veel voetangels en klemmen.

Daardoor en door de val van het kabinet-Balkenende I is dit wetsvoorstel in de koelkast gezet.

## 9.10

### **Bestuurlijke oplossingen**

De feitelijke totstandkoming van de extramurale zorg vindt steeds meer plaats op lokaal niveau, sterker nog: op wijkniveau. In geld uitgedrukt – maar ook in maatschappelijk belang – is het aandeel extramurale zorg in het geheel substantieel. De komende jaren neemt die zorg toe. De opvatting dat de verantwoordelijkheid ervoor bij de gemeenten moet komen te liggen, waar die nu overigens voor een deel ook al ligt, wordt intussen breed gedragen. Dienstverlening is qua bestuurlijke verantwoordelijkheid, financiering en uitvoering eenduidig, transparant en democratisch te realiseren, namelijk op lokaal niveau. Samenwerking op regionaal niveau ligt echter wel voor de hand. Is de Wgr dan de oplossing? Misschien is de vraag wel aan de orde of een dergelijke omvangrijke taak niet een krachtiger bestuurlijke omgeving nodig heeft dan een vrijblijvend samenwerkingsverband op regionaal niveau.



De gezondheidszorg zelf opereert intussen steeds meer territoriaal ongebonden en is redelijk onbeheersbaar door de scheiding van planning, financiering en uitvoering. Voor samenwerkende partners is die situatie moeilijk te vertalen in een bestuurlijk model. De regiovisie lijkt aan belang in te moeten winnen. De partners zijn daarvoor te ongelijk, althans op dit moment. De ongelijke posities van de partijen pleit wel voor een bestuurlijke oplossing waarin de samenwerking tussen partners (zorgaanbieders, zorgverzekeraars en regionaal samenwerkende gemeenten) op een bepaalde manier wordt vastgelegd.

De provincie lijkt in het geheel buiten beeld te raken. Die lijkt zichzelf een coördinerende en regisserende rol toe te delen, maar die taak nemen gemeenten ook al op zich. Een aanvulling daarop op provinciaal niveau biedt te weinig toegevoegde waarde. Wellicht kunnen provincies de verantwoordelijkheid nemen voor toegankelijkheid, planning en spreiding van de (curatieve) zorg als een ‘zwaardere’ partner voor de gezondheidszorg. In de voorbereiding op nieuwe wet- en regelgeving blijft een duidelijke koers, een duidelijk standpunt over de bestuurlijke inbedding, nog steeds achterwege. De ondoorzichtigheid blijft daardoor onveranderd groot, zowel wat betreft het gewenste schaalniveau als wat betreft de samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheden en private sector.

Problematisch blijft hoe dan ook de democratische legitimatie. Wanneer gemeenten op regionaal niveau betrokken zijn bij complexe processen waarin het volume en de kwaliteit van de zorgvoorzieningen worden vastgelegd, is er voor gemeenteraden en burgers nauwelijks zicht op afwegingen die gemaakt worden en ontbreekt de mogelijkheid om in het proces te interveniëren.

## 9.11

### **Ruimte voor de regio in de ruimtelijke ordening**

De tweede casus in dit hoofdstuk is de ruimtelijke ordening, een cruciale publieke taak. Ordening van de ruimte is nodig om maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken en op te vangen. Ruimtelijke ordening moet niet alleen voorwaarden scheppen voor economische ontwikkeling, maar ook voor een gevarieerd sociaal-cultureel leven in een aantrekkelijke en duurzame omgeving. Ruimtelijke ordening is méér dan het op elkaar afstemmen van kwantitatieve ruimtebehoeften. Het gaat ook om het bewaren en verhogen van de kwaliteit van de ruimte.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Ministerie van VROM (januari 2001) *Ruimte maken, ruimte delen*, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Onder het kabinet-Kok II is deze nota niet meer vastgesteld. De kabinetten Balkenende-I en -II hebben aangegeven de Vijfde Nota aan te zullen passen en te integreren met het Tweede Structuurschema Groene Ruimte in de Nota Ruimte.

## 9.12

### Ruimtelijke ordening: nut, noodzaak en Nederlandse invulling

Met ruim 16 miljoen inwoners op 34.000 km<sup>2</sup> land (472 inwoners per km<sup>2</sup>) is Nederland een van de dichtstbevolkte landen ter wereld.<sup>83</sup> Ruimteclaims voor wonen, werken, infrastructuur, recreatie, water etc. strijden veelal om voorrang en nemen bovendien door de bank genomen toe, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. Ruimtelijke ordening voorziet in een instrumentarium waarmee de overheid kwantitatieve ruimteclaims op elkaar kan afstemmen en de kwaliteit van de ruimte kan bewaren en idealiter vergroten.

Ruimtelijke ordening (of ook wel ‘ruimtelijk beleid’) heeft betrekking op overheidsactiviteiten casu quo beleidsmatige pogingen om het gebruik van de ruimte te beïnvloeden.<sup>84</sup> Ruimtelijke ordening moet onderscheiden worden van ruimtelijke inrichting. Ruimtelijke inrichting verwijst naar het ‘maatschappelijk proces van het voortdurend veranderend gebruik van de ruimte’. Deze inrichting wordt uiteraard door veel meer factoren dan alleen overheidsbeleid bepaald. Te denken valt dan aan sociale, demografische, economische en culturele ontwikkelingen. Al met al treden veranderingen in het ruimtegebruik op als gevolg van een interactie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijk beleid.

Ruimtelijke ordening richt zich sterk op de coördinatie van beleid met ruimtelijke effecten. Zij biedt een afwegingsstructuur: de bestuurlijk-institutionele organisatie van overheidsactiviteiten aangaande de ruimte. Het gaat daarbij zowel om horizontale afstemming (tussen de ministeries) als om verticale afstemming (tussen de bestuurslagen). De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is de ruggengraat van de hier bedoelde afwegingsstructuur, een structuur die meer gebaseerd is op communicatie en overtuiging, dan op hiërarchie. ‘Daarmee draagt het stelsel van ruimtelijke ordening de kenmerken van een op consensus georiënteerde samenleving. In deze karakteristiek ligt zowel haar kracht als haar zwakte besloten.’<sup>85</sup>

Ruimtelijke ordening heeft echter ook een *inhoudelijke* component: een *afwegingskader* bestaande uit inhoudelijke ideeën over de gewenste inrichting van de ruimte. Hoewel dit afwegingskader van tijd tot tijd verschilt, zijn de na oorlogse planconcepten te herleiden tot een aantal basisprincipes. De WRR telt er – anno 1998 – vijf:

- *concentratie van verstedelijking*; zie bijvoorbeeld de concepten van de compacte stad en VINEX-locaties, gecombineerd met ‘open ruimte concepten’ zoals het Groene Hart, Centrale Open Ruimte.

<sup>83</sup> Cijfers d.d. 1 januari 2001; bron CBS (2002) *Statistisch Jaarboek 2002*, Inclusief binnenwateren beslaat Nederland ruim 41.500 km<sup>2</sup>. De oppervlakte van het Nederlandse deel van de Noordzee bedraagt 57.065 km<sup>2</sup>.

<sup>84</sup> Zie de omschrijvingen in het WRR-rapport *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* uit 1998.

<sup>85</sup> WRR (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, p. 16.

- *ruimtelijke hiërarchie*; met bijbehorende concepten als ‘toplocaties’ en ‘stedelijke knooppunten’.
- *ruimtelijke samenhang*; compacte stadsgewesten, nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur, Nederland distributieland met hoofdtransportassen en mainports.
- *ruimtelijke differentiatie*; woonmilieudifferentiatie en open ruimte concepten c.q. restrictieve gebieden.
- *ruimtelijke rechtvaardigheid*; ‘aandachtsgebieden’ op het platteland, evenwichtige spreiding van zogenaamde stedelijke knooppunten.

Ruimtelijke ordening/ruimtelijk beleid als combinatie van structuur én inhoud werd eind 2001 door het kabinet Kok-II duidelijk onder woorden gebracht<sup>86</sup>: “De hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid is op het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, doelmatig met ruimte om te gaan en alle ruimtevragende functies zodanig te accommoderen dat er sprake is van ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat.”

#### *Het feitelijke gebruik van de fysieke ruimte*

In een notendop kunnen de veranderingen in het gebruik van de Nederlandse fysieke ruimte in de periode na de Tweede Wereldoorlog als volgt worden geschetst:

#### **Bodemgebruik in Nederland 1950-1996\***

	1950	1970	1985	1996
<i>Agrarisch</i>	2513 (61)	2518 (61)	2396 (58)	2351 (57)
<i>Bos en natuur</i>	506 (12)	497 (12)	450 (11)	461 (11)
Stedelijke functies	191 (5)	269 (6)	416 (10)	441 (11)
<i>Infrastructuur</i>	90 (2)	92 (2)	130 (3)	134 (3)
Water	852 (21)	775 (19)	761 (18)	765 (18)
Nederland	4152	4152	4152	4152

\* Absolute getallen in 10 km<sup>2</sup>; tussen haakjes het procentuele ruimtebeslag

Het relatieve ruimtebeslag van de hier onderscheiden functies is de laatste vijftig jaar betrekkelijk stabiel gebleven. Meer dan de helft van het Nederlandse oppervlak heeft nog steeds een landelijk karakter. Het aandeel van stedelijke functies in het totale ruimtegebruik is relatief gezien het meest toegenomen: van 5 procent in 1950 tot 11 procent in 1996. De laatste jaren gaat jaarlijks 60 tot 80 km<sup>2</sup> landbouwgrond ‘verloren’. Ongeveer tweederde daarvan wordt gebruikt voor stedelijke functies en infrastructuur. De rest voor de aanleg van bos-, natuur- en recreatiegebieden.

<sup>86</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 578, nr. 5 (deel 3 PKB Vijfde Nota ruimtelijke ordening), p. 62.

### *De ruimtevraag tot 2030*

De Vijfde Nota is door het kabinet Kok-II gepresenteerd als een integratiekader van het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke inrichting. Het gaat daarbij om een scala van beleidssectoren: wonen, verkeer en vervoer, economie, groene ruimte, winning van oppervlaktedelfstoffen, natuur, water, defensie, architectuur, cultuurhistorie, landbouw, zeehavens en luchthavens. Het richtjaar van de Vijfde Nota is 2020, met een doorkijk naar 2030. Sectorale ontwikkelingen en beleidsvoornemens met ruimtelijke relevantie worden in de Vijfde Nota geanalyseerd en geacommodeerd. Hierbij dienen zeven ‘criteria van ruimtelijke kwaliteit’ als afwegingskader<sup>87</sup>:

- *ruimtelijke diversiteit*: accentuering van verschillen tussen stad en land.
- *economische en maatschappelijke functionaliteit*: het goed op elkaar laten aansluiten van functies als wonen, werken, mobiliteit en ontspanning.
- *culturele diversiteit*: ruimte voor een verscheidenheid aan culturele, recreatieve en bewegingsactiviteiten.
- *sociale rechtvaardigheid*: het tegengaan van ongelijkheid, niet alleen tussen regio’s, maar ook tussen sociale groepen: ook lagere inkomensgroepen moeten toegang hebben tot ‘wonen, werken, recreatie en mobiliteit’.
- *duurzaamheid*: het in stand houden dan wel herstellen van ecologisch waardevolle systemen.
- *aantrekkelijkheid*: behoud van landschaps- en stedenschoon.
- *menselijke maat*: de inrichting van de ruimte moet passen bij de behoeften en de belevingswereld van de burgers: ‘zij mogen niet worden overweldigd door gebouwen en infrastructuur. Waar de maatvoering groot is, moet extra aandacht worden besteed aan de inrichting van de openbare ruimte.’<sup>88</sup>

Voor de geschatte ruimtebehoefte in 2030 maakt de Vijfde Nota gebruik van de zeven functies uit de CBS-bodemstatistiek: wonen, werken, infrastructuur, recreatie en sport, water, natuur en landschap, en landbouw. Uitgangspunt bij de schatting is een scenario met hoge ruimtebehoefte. “Valt een ruimtebehoefte in de praktijk lager uit dan geschat, dan is het ruimtelijk beleid makkelijker bij te stellen dan in het omgekeerde geval.”<sup>89</sup> Van de onderscheiden functies zal alleen landbouw minder ruimte in beslag gaan nemen. Echter, deze vrijkomende ruimte is onvoldoende om tegemoet te komen aan de toenemende ruimtevraag van de overige functies. Tot 2030 zal naar verwachting meer dan een kwart van het oppervlak van Nederland van functie veranderen. Een en ander noopt de overheid tot beleidskeuzes. In de Vijfde Nota wordt gepleit voor een drietal interventiestrategieën “die de ruimtebehoefte zelf zoveel mogelijk intact laten maar daarin op een slimme manier voorzien”<sup>90</sup>:

<sup>87</sup> De hier genoemde zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit blijven ook onder het kabinet-Balkenende II gehandhaafd in het ruimtelijk beleid.

<sup>88</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27578, nr. 5 (deel 3 PKB Vijfde Nota ruimtelijke ordening), p. 65.

<sup>89</sup> Vijfde Nota, p. 117.

<sup>90</sup> Vijfde Nota, p. 120.

- *Intensiveren van ruimtegebruik:* Deze strategie is vooral bestemd voor het stedelijk gebied. Bundeling van verstedelijking in zogenaamde ‘stedelijke netwerken’ staat hierbij centraal.
- *Combineren van functies:* Vooral in het landelijk gebied kan deze strategie ruimte- en kwaliteitswinst opleveren. Te denken valt bijvoorbeeld aan combinaties van wateropvang met wonen, sport, natuur en recreatie.
- *Transformeren:* De interventiestrategie ‘transformeren’ is relevant voor zowel het stedelijk als het landelijk gebied. Het gaat hier om een verandering van ruimtelijke structuren en gebouwen die niet meer voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan het omvormen van verouderde bedrijfsterreinen, en het herstructureren van wijken en buurten.

De geschatte ruimtebehoefte tot 2030 ziet er als volgt uit (in km<sup>2</sup>):

	Huidige ruimtebeslag <sup>91</sup>	Ruimtebehoefte 2000-2030 (hoog scenario Vijfde Nota)	Waarvan functie-combinaties	Netto ruimtebehoefte 2030
Wonen	2240	850	200	650
Werken	960	540	150	390
Infrastructuur	1340	600	330	270
Recreatie en sport	830	1440	1170	270
Natuur en landschap	4651	3330	1300	2030
Water	7650	4900	4900	0
Landbouw	23500	- 4750	-	- 4750
Totaal	41130			

Op basis van het hoge scenario is de geschatte ruimtevrage voor wonen, werken en infrastructuur (de zogenaamde ‘rode functies’) bijna 200 km<sup>2</sup>. De ‘groene en blauwe functies’ vragen in dezelfde periode een extra ruimte van ongeveer 1000 km<sup>2</sup>.

In de Vijfde Nota wordt het algemeen ruimtelijk beleid uitgewerkt per landsdeel (Noord, Oost, West, Zuid). Hiertoe heeft bij de voorbereiding van de Vijfde Nota intensief bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen het Rijk en de landsdelen. Het Rijk zal de ruimtebehoefte per landsdeel eens in de vijf jaar actualiseren, zo meldde het toenmalige kabinet-Kok in de Vijfde Nota. In de Stellingnamebrief van het kabinet-Balkenende I wordt de bestuurlijke positie

<sup>91</sup> Bron: CBS-bodemstatistiek 1996. Naast de zeven onderscheiden categorieën hanteert het CBS een restcategorie ‘overige gronden’ waartoe o.a. vuilstortplaatsen en kerkhoven worden gerekend. Het gaat dan om plm. 390 km<sup>2</sup>.

van landsdelen gemarginaliseerd. De planhiërarchie tussen de provincies en de gemeenten wordt hersteld, en met het oog daarop worden geen uitvoeringsafspraken meer gemaakt met andere bestuurlijke platforms, zoals de landsdelen.<sup>92</sup>

### 9.13

#### **Sturingsfilosofie achter de Vijfde Nota**

‘Centraal wat moet, decentraal wat kan’, zo luidt de algemene sturingsfilosofie van de Vijfde Nota. In de Vierde Nota bestond de uitvoeringsstrategie nog uit een actieve rol van het Rijk bij de lokale uitvoering van het beleid.<sup>93</sup> Daarnaast vond sturing vooral plaats met behulp van het klassieke instrumentarium van de WRO. In de Vijfde Nota wordt geconstateerd dat de beleidsuitvoering in de ogen van velen onvoldoende effectief is geweest: “Veel inwoners van Nederland vinden dat ons land de afgelopen tijd voller, vuiler, rommeliger en eenvormiger is geworden (...) Dit is frappant omdat het ruimtelijk beleid de afgelopen periode juist in het teken stond van versterking van ruimtelijke kwaliteit.”<sup>94</sup>

In de Vijfde Nota wordt dan ook een andere uitvoeringsstrategie omarmd: het Rijk zal *selectiever* zijn in zijn bemoeienis met de regionale en lokale ruimtelijke inrichting, en zal *krachtiger* sturen op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van nationaal belang worden geacht. De verantwoordelijkheid voor de gebiedsgerichte invulling en uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid ligt bij de provincies, de kaderwetgebieden en de gemeenten.

Hoewel de Vijfde Nota niet meer is vastgesteld, en er onder het kabinet Balkenende-II gewerkt wordt aan een nieuwe nota (de Nota Ruimte), worden de hoofdlijnen van de sturingsfilosofie achter de Vijfde Nota ook door de kabinetten Balkenende I en II ondersteund. ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ is ook de boodschap van Balkenende I en II. In het Strategisch Akkoord van Balkenende-I wordt deze boodschap nader uitgewerkt:

“(...) Er moet meer ruimte komen voor afwegingen op decentraal niveau. De medeoverheden hebben een volwaardige plaats in het ruimtelijk beleid. Gemeenten hebben het initiatief bij de vaststelling van contouren en aantallen woningen (...) Het Rijksbeleid moet zich in hoofdzaak beperken tot strate-

---

<sup>92</sup> Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid, 1 november 2002, p. 7.

<sup>93</sup> Ter illustratie: in de Vierde Nota werden acht ‘Nadere uitwerkingsgebieden’ en tien ROM-gebieden aangewezen. Voor deze gebieden zou het Rijk in samenwerking met de lokale overheden het nationale beleid verder uitwerken tot een kader voor concrete projecten. Bovendien kwamen er elf Rijkscoördinatoren voor evenzoveel ‘sleutelprojecten’ en stelde het Rijk een samenwerkingsverband voor de zogenaamde knooppunten in.

<sup>94</sup> Vijfde Nota, p. 257.

gische ontwikkelingsstrategieën (projecten, ecologische hoofdstructuur en waardevolle landschappen van nationaal belang) en (infrastructuur)investeringen die van nationaal belang zijn (*mainports*) en structuur geven aan de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling. Aan provincies en gemeenten worden de ruimte en de middelen geboden om een versterkte rol te spelen bij die eigen regionale gebiedsgerichte ontwikkeling. Daarbij kunnen marktpartijen actief betrokken worden. Gewerkt moet worden aan sterke steden en een vitaal platteland.”<sup>95</sup>

In de zogenaamde Stellingnamebrief Nationaal ruimtelijk Beleid<sup>96</sup> kiest het kabinet Balkenende-I voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten en voor een democratische inbedding van de regionale samenwerking binnen het huis van Thorbecke. Provincies en (samenwerkende) gemeenten krijgen meer ruimte voor het voeren van eigen ruimtelijk beleid. Door aanpassing van de wgr (de ‘wgr-plus’) wil het kabinet de planhiërarchie tussen provincies en gemeenten herstellen. Het kabinet onderscheidt zes nationale stedelijke netwerken en – de door provincies en gemeenten vastgestelde – regionale stedelijke netwerken. Dit is in lijn met de Vijfde Nota. De bestuurlijke samenwerking in deze netwerken kan en mag verschillende vormen aannemen, maar dient steeds uit te gaan van de bestaande en democratisch gelegitimeerde overheden: provincies en gemeenten, aldus de Stellingnamebrief. En passant merkt het kabinet op dat het geen middelen ter beschikking zal stellen aan samenwerkende decentrale overheden – zoals het samenwerkingsverband Deltametropool – maar dat het wel met hen zal overleggen over verdere visievorming, formulering van gezamenlijke prioriteiten en daarbij passende majeure rijksbijdragen.

In de Vijfde Nota wordt een onderscheid gemaakt in drie beleidscategorieën van verschillende zwaarte (realiseren, stimuleren, faciliteren):

- Beleid waarbij het Rijk verantwoordelijk is voor het eindresultaat (groot nationaal of internationaal belang), maar waarbij de uitvoering zowel door het Rijk als door andere overheden kan geschieden.
- Beleid waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het eindresultaat ligt bij andere overheden of bij particulieren, maar waarbij het Rijk een stimulerende rol kan spelen;
- Beleid van andere overheden, dat het Rijk zonodig kan faciliteren.

De systematiek van de uitvoeringsstrategie kan als volgt worden samengevat: Het Rijk legt de hoofdlijnen van zijn ruimtelijk beleid vast in de Vijfde Nota (PKB deel 1). Het betreft een Programma van Eisen (Kwantitatieve en kwalitatieve opgave, evenals procesvereisten). Op basis van dit Programma

<sup>95</sup> *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*, Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, 3 juli 2002, p. 19, 20.

<sup>96</sup> Deze brief is vastgesteld in de ministerraad van 1 november 2002.

stellen de landsdelen landsdelige ruimtelijke visies op. De afzonderlijke provincies, gemeenten en (post-)kaderwetgebieden werken deze visies uit in decentrale ruimtelijke programma's. Deze programma's hebben een functie bij de verdeling van rijksbijdragen. Vervolgens worden in regioconvenanten afspraken gemaakt tussen rijk, provincies, gemeenten en eventueel kaderwetgebieden, over de uitvoering en de financiering. De landsdelige visies en de decentrale ruimtelijke programma's worden conform de WRO omgezet in streekplannen, bestemmingsplannen en regionale structuurplannen.<sup>97</sup>

In de beoogde nieuwe uitvoeringsstrategie wordt van het middenbestuur (de provincies en soms de zeven kaderwetgebieden) veel verwacht. Het gaat dan om zowel ontwikkelingstaken (onderzoek naar en vaststellen van regionale ruimtebehoefte, voorstellen en het coördineren van het proces van vaststellen van de contouren) als om handhaving en toetsing van het contourenbeleid. Wat betreft de toetsing beperkt het Rijk zich tot procescontrole: het houdt in de gaten of de toetsing plaatsvindt.<sup>98</sup>

De sturingsopgave in de Vijfde Nota heeft niet alleen een verticale dimensie (met als opgave te komen tot een betere afstemming van het ruimtelijk beleid tussen de bestuurslagen), maar ook een horizontale dimensie: de Vijfde Nota als beoogd sturingskader voor het ruimtelijk beleid van andere sectoren. De parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (Commissie-Duivesteijn) toonde zich sceptisch over de mogelijkheden van horizontale sturing. Volgens deze werkgroep slaagt het Rijk er bij voortdurend niet in om sectorale prioriteitsstelling en sectorale afwegingsprocedures te doorbreken. Sectorale kaders blijven veelal maatgevend en de ruimtelijke kwaliteit komt al gauw op de tweede plaats. Hier wreekt zich dat de ruimtelijke ordening geen substantiële eigen middelen heeft. De Commissie-Duivesteijn geeft enkele illustraties van tegenstrijdigheden binnen het eigen Rijksbeleid. Zo spoorden de woningbouwdoelstellingen en mobiliteitsdoelstellingen niet met elkaar. De woningdichtheden waren te laag voor rendabel openbaar vervoer en openbaar vervoerontsluiting van de VINEX-locaties kwam te laat. Het is niet gelukt om de vaststelling van de Rijksbijdragen aan openbaar vervoer en infrastructuur in dezelfde convenanten te krijgen als afspraken over woningbouw.<sup>99</sup>

Het kabinet-Balkende II streeft ernaar het ruimtelijk beleid en de uitvoering van de verschillende departementen beter op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld door de integratie van de Vijfde Nota en het Structuurschema Groene Ruimte in een Nota Ruimte, en door te werken met één uitvoeringsprogramma Nationaal Ruimtelijk Beleid, dat de Nota Ruimte en de meerjarenprogramma's van de betrokken departementen met elkaar verbindt.

<sup>97</sup> Zie voor een schematische weergave p. 266 van de Vijfde Nota.

<sup>98</sup> Zie: CPB, SCP, Milieu – en Natuur Planbureau, RPD (april 2001) *tOETs: ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*.

<sup>99</sup> Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27210, nr. 2.



## 9.14

### Ruimtelijk schaalniveau en bestuurlijke gevolgen volgens de Vijfde Nota

In de Vierde Nota speelde het concept stadsgewest een centrale rol. In de Vijfde Nota – en ook in de nog te verschijnen Nota Ruimte – wordt dit concept vervangen door het concept ‘stedelijk netwerk’: verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een netwerk van grotere en kleinere compacte steden, elk met een eigen karakter en profiel binnen dat netwerk.<sup>100</sup> Dit vanwege de veronderstelling dat het ruimtelijk-functioneel schaalniveau van de ruimtelijke functies het huidige niveau van het stadsgewest steeds meer te boven gaat. Centraal uitgangspunt bij de vaststelling van stedelijke netwerken was het ruimtelijk schaalniveau waarop de effecten van ruimtelijke keuzen van de afzonderlijke deelnemers aan het netwerk zich voordoen. De aard van de ruimtelijke opgaven bepaalt de reikwijdte van de samenwerking tussen de steden, aldus het kabinet-Kok II: “Niet de geografische grens van bestuurlijke eenheden, maar de gewenste ruimtelijke samenhang en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot gezamenlijke afweging van alternatieven bepaalt de benodigde samenwerking.”

In deel 3 PKB Vijfde Nota worden op initiatief van het Rijk zes *nationale* stedelijke netwerken benoemd.<sup>101</sup> Daarnaast worden – op voordracht van de provincies – elf *regionale* stedelijke netwerken beschreven.<sup>102</sup>

Voor de bestuurlijke samenwerking binnen stedelijke netwerken is – aldus het kabinet Kok-II en ook de daarop volgende kabinetten Balkenende – geen nieuwe bestuurslaag nodig: “Samenwerking vindt primair plaats tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en provincies(s), binnen kaderwetgebieden en met het rijk. Daarmee is de democratische legitimatie van beleid gewaarborgd.”<sup>103</sup>

#### *Kanttekeningen bij het concept ‘stedelijke netwerken’*

In een ex ante evaluatie van de Vijfde Nota oefenen de gezamenlijke planbureaus kritiek uit op het concept ‘stedelijke netwerken’. Dit concept, als

<sup>100</sup> Naast ‘stedelijke netwerken’ spelen in de Vijfde Nota twee andere beleidsconcepten een centrale rol: ‘ruimtelijke verscheidenheid van stad en land’ (rode en groene contouren en daartussen balansgebieden) en ‘meebewegen met water’.

<sup>101</sup> Groningen-Assen; Twente (Enschede, Hengelo, Almelo); Arnhem-Nijmegen; Deltametropool (Randstad inclusief Almere, Amersfoort en de Drechtsteden); Brabantstad (Den Bosch, Tilburg, Breda en Eindhoven); Maastricht-Heerlen. Het betreft netwerken die qua omvang, dynamiek en positie in het stelsel van de Europese hoofdinfrastructuur beschouwd kunnen worden als stedelijk netwerk van (inter)nationale betekenis.

<sup>102</sup> In vogelvlucht: Eemsmond; Westergozone (Leeuwarden en Harlingen); Zuid-Friese stedenzone; Zuid-Drentse stedenband; Zwolle-Kampen; Stedendriehoek (Deventer, Zutphen, Apeldoorn); Wageningen-Ede-Rhemen-Veenendaal; Scheldemondsteden; Noordwest 8 (Alkmaar, Den Helder, Hoorn), Brabantse buitensteden (Bergen op Zoom, Roosendaal); Venlo-Roermond.

<sup>103</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27578, nr. 5 (deel 3 PKB Vijfde Nota ruimtelijke ordening), p. 32.

stadsgewest overschrijdend concept, sluit niet aan op het huidig en toekomstig ruimtelijk-functioneel schaalniveau van ruimtelijke functies als wonen, werken, recreëren en andere voorzieningen. De hier bedoelde functies en de daarmee verbonden verplaatsingsbehoefte hebben een ruimtelijk schaalniveau dat vooral op de eigen regio of stadsgewest is georiënteerd. Zo speelt ongeveer driekwart van de verplaatsingen zich af binnen de stedelijke regio's en meer dan de helft zelfs binnen dezelfde gemeente.

Daarnaast constateren de planbureaus dat de in de Vijfde Nota geselecteerde stedelijke netwerken verschillen in ruimtelijk schaalniveau. De Deltametropool en Brabantstad overschrijden het stadsgewestelijk niveau. Soms overschrijdt het regionaal schaalniveau bestaande provinciegrenzen (zie bijvoorbeeld Groningen-Assen).

### *Bestuurlijke haken en ogen*

Hierboven is betoogd dat in de Vijfde Nota en ook in de zogenaamde Stellingnamebrief<sup>104</sup> een zware wissel wordt getrokken op het middenbestuur. Dit terwijl juist dat middenbestuur op verschillende manieren onder vuur is komen te liggen. Te denken valt dan aan de volgende trends:

- *functionalisering van het middenbestuur*: verschillende beleidssectoren hebben hun eigen regio-indeling en regionale uitvoerings- en/of toetsingsstructuur; terwijl veel gesproken wordt van het 'regionale gat' lijkt het meer op zijn plaats te spreken van regionale overvloed: een lappendeken van regionale bestuurlijke organisaties en gedeconcentreerde Rijksdiensten.<sup>105</sup>
- *verschuiving binnen de ruimtelijke ordening van 'government' naar 'governance'*: in de uitvoering zijn overheden steeds afhankelijker geworden van samenwerking met (semi-) private partijen; *governance* is het regime van machtsverdeling en besluitvormingsregels dat in de hier bedoelde samenwerkingsverbanden ontstaat.
- *'vernetwerking' binnen het openbaar bestuur*: de Vijfde Nota vergroot de bestuurlijke complexiteit van de ruimtelijke ordening. Gemeenten en andere overheden worden als het ware gedwongen om veel tijd en energie te steken in netwerk- en consensusvorming. Hierbij bestaat het gevaar dat de legitiemering naar de burgers een ondergeschoven kindje wordt.
- *onduidelijke verhoudingen binnen het middenbestuur*: de relatie tussen provincies enerzijds en daarbinnen gelegen kaderwetgebieden anderzijds is niet altijd even duidelijk. Zijn zij op bepaalde punten nevensgeschikt (het

---

<sup>104</sup> Zo kondigt het kabinet in de Stellingnamebrief aan dat het elke provincie zal vragen voorstellen te doen voor het aandeel van nieuwe verstedelijking in de bundelingsgebieden van stedelijke netwerken, en voor het aandeel van het landelijk gebied, rekening houdend met het nationaal ruimtelijk beleid.

<sup>105</sup> Zie bijvoorbeeld M. Herweijer (1999) 'Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur'.

kaderwetgebied als provincievrije zone); veronderstellen de toetsende en handhavende taken van de provincie echter niet juist een bovenschikking in plaats van een nevenschikking? Gaan de kaderwetgebieden in hun geheel deel uit maken van de stedelijke netwerken?

- *gedeeltelijke centralisatie op ruimtelijk relevante beleidsterreinen*: te denken valt hier bijvoorbeeld aan de Tracéwet, de Nimbywet en de ICES (interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking)-investeringen.
- *het ontstaan van directe banden tussen Rijk en steden*: hierbij kan gewezen worden op het grotestedenbeleid, het ISV-beleid, de sleutelprojecten van VROM.

De gezamenlijke planbureaus vatten de onderhavige bestuurlijke problematiek op het domein van de ruimtelijke ordening als volgt treffend samen:

“Meer in het algemeen is de bestuurlijke ondoorzichtigheid die ontstaat door netwerkvorming binnen het openbaar bestuur, met wisselende betrokkenheid van alle denkbare bestuurlijke lagen van EU tot deelraad, en die tussen bestuurslichamen en private partijen een gevaar voor de democratische legitimiteit. Een eerste vereiste van democratische legitimering is dat zichtbaar is wie verantwoordelijk is voor wat op welk moment. Daarnaast is bijvoorbeeld de verantwoordingsplicht van ‘grote spelers’ op het gebied van de stedelijke ontwikkeling als de corporaties verminderd. Zij zijn veranderd van woningbouwverenigingen met ledenvergaderingen in woningbedrijven, weliswaar met sociale doelstellingen maar de facto functionerend als private partij (...) overigens doet het probleem van de bestuurlijke ondoorzichtigheid en verantwoording zich evenzeer voor bij de gekozen vertegenwoordigers. Ook zij worden geconfronteerd met een ondoorzichtig woud van afspraken en conventanten, die niet zelden de zittingstijd van het gekozen orgaan te boven gaan.”<sup>106</sup>

## 9.15

### **Ruimtelijke ordening en gezondheidszorg: diagnoses met eenzelfde ziektebeeld**

In de hiervoor beschreven casus over ruimtelijke ordening en gezondheidszorg zijn parallellen te ontdekken die de mate van urgentie van het vraagstuk over bestuurlijke inrichting van Nederland, vooral op regionaal niveau, ondersteunen. Ongeacht het grote inhoudelijke verschil tussen ruimtelijke ordening en zorg, het grote verschil in werkelden en in politieke en maatschappelijke cultuur, blijken zich in bestuurlijk opzicht dezelfde problemen voor te doen.

Het citaat van de gezamenlijke planbureaus over de ruimtelijke ordening (zie hierboven) geeft kernachtig weer welke problemen in dit veld spelen. Zonder al te veel moeite kan dit citaat op de gezondheidszorg gelegd worden. Het

---

<sup>106</sup> *tOETs*, 2001, p. 88.

ondoorzichtige woud van handelende, al dan niet samenwerkende partners, doet zich klaarblijkelijk op meerdere terreinen van de overheid voor en bij elkaar opgeteld tast die ontwikkeling de autonomie en de democratische legitimatie van decentrale overheden aan.

De ruimtelijke ordening en de gezondheidszorg kenmerken zich door horizontale netwerkvorming en samenwerking. Deze wordt bemoeilijkt omdat financieringsstromen niet aansluiten bij doelen van samenhangend beleid, maar sectoraal worden toegekend. Zo sporen middelen voor openbaar vervoer en woningbouw qua doelstelling niet met elkaar, in de zorg worden middelen toegekend voor onderdelen van zorg en niet voor inkoop van samenhangende voorzieningen ten behoeve van zorg.

Behalve de behoefte aan congruentie tussen middelen en doelen is er de wederzijdse afhankelijkheid van private en semi-private partijen, die noopt tot *governance* in plaats van *government*. In hoeverre staan overheden bevoegdheden af om *good governance* tot stand te brengen? In hoeverre verhoudt machtsverdeling zich tot de verantwoordingsplicht van overheden?

Wat betreft ruimtelijke ordening lijkt decentralisatie krachtiger te worden beleden dan op het terrein van zorg. Het bestemmingsplan – het enige ruimtelijk plan dat burgers direct bindt – heeft een prominente plaats in de ruimtelijke ordening. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt deze plaats nog centraler. Zo gaat de bestemmingsplanverplichting voor het gehele gemeentelijk grondgebied gelden, dus ook voor de bebouwde kom waar het bestemmingsplan nu facultatief is. In de nieuwe Wro mag iedereen bij de gemeenteraad een verzoek indienen tot wijziging van het bestemmingsplan. Het vereiste dat een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft, wordt in de nieuwe Wro geschrapt. Hiervoor in de plaats krijgt de provincie een instructiebevoegdheid. Een en ander kan er overigens wel toe leiden dat de door velen gewenste registrerende en integrerende rol van de provincie op het gebied van de ruimtelijke ordening (verder) wordt aangetast.

Op het terrein van de zorg lijkt decentralisatie eerder het gevolg te zijn van wijzigingen in de zorgsector dan uitgangspunt van het beleid. Helder onderscheid in verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau wordt in de ruimtelijke ordening, op het niveau van uitvoering, beter vastgelegd dan in de zorg waar een sturingskader vooralsnog ontbreekt.

Beleid en uitvoering bewegen zich richting regio. De grootte van deze regionale schaal is onderwerp van discussie in de ruimtelijke ordening waar het voorgestelde concept van zes nationale stedelijke netwerken niet aan zou sluiten bij de schaal van samenhangende functies. In de zorg is de omvang van de regio steeds minder vanzelfsprekend.

De regionalisering in de zorg is het gevolg van (nieuwe) gemeentelijke functies die beleid en vooral uitvoering op regionaal niveau vragen enerzijds, en van de noodzaak om als gezamenlijke gemeenten een tegenmacht te vormen voor private zorgverzekeraars en aanbieders anderzijds. In beide sectoren is regionalisering een uitkomst van strategische en beleidsinhoudelijke ontwikkelingen.

Speciale aandacht verdient de rol van de provincie in beide sectoren. In de ruimtelijke ordening zou de provincie een rol hebben in gebiedsgericht beleid: het integreren van ruimtelijke ordening, water, milieu, et cetera.<sup>107</sup> Voor de zorg is er nog de –in betekenis afkalkende– regiovisie, die eveneens de samenhang en planning moet bieden voor zorgvoorzieningen in de regio('s). In beide gevallen regisseert en coördineert de provincie. Het centrale probleem in deze modellen is echter het ontbreken van doorzettingsmacht voor het regionale beleid en de uitvoering. Wie de uiteindelijke knoop doorhakt en of dat wel het openbaar bestuur is, is niet altijd even duidelijk. Democratische controle op beleidsprocessen en besluitvorming is daarmee niet gewaarborgd.

Tot slot is er het gemeenschappelijk kenmerk van internationalisering in ruimtelijke ordening en gezondheidszorg. Marktwerking, grensoverschrijdende samenwerking en Europese richtlijnen hebben effect op het nationale, regionale en lokale niveau. Voorbeelden uit de ruimtelijke ordening zijn de samenwerking van ruimtelijke ordeningpartners in grensgebieden en de Europese richtlijnen over landen in het stroomgebied van de Rijn die een uitwerking krijgen in wetgeving en planning voor het regionale en lokale niveau. De vrije markt biedt patiënten de mogelijkheid in het buitenland behandeld te worden en woningcorporaties de kans om net over de grens goedkoper te bouwen voor hun Nederlandse huurders. Bestuurlijke oplossingen dienen zich niet vanzelfsprekend aan. Is de relatie tussen de schaalniveaus centraal/regionaal/lokaal op zich al een vraagstuk, de werking van de vrije markt, de toename van Europese wet- en regelgeving en de versnippering van verantwoordelijkheden in de betrokken sectoren zelf, compliceren het vraagstuk aanzienlijk.

---

<sup>107</sup> Veel provincies werken inmiddels met een integraal omgevingsplan (POP: Provinciaal Ontwikkelingsplan) voor ruimte, water en milieu, met één procedure.



## 10.

### **Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)**

Dick Daniëls

Op het terrein van de openbare gezondheidszorg figureren naast huisartsen organisaties zoals GGD's, ambulancediensten, ziekenhuizen, RIAGG's, Ziektekostenverzekeraars, en anderen – zowel publiek als privaat – die samen de reguliere geneeskundige hulpverlening verzorgen. De veiligheidszorg is een primaire overheidstaak. Bij grootschalige ongelukken/rampen is er echter geen afzonderlijke rampenbestrijdingsorganisatie. Dan dient de (reguliere) kleinschalige spoedeisende medische hulpverlening (SMH) op te schalen naar grootschalige geneeskundige hulp bij rampen (GHR). Van groot belang hierbij is de onderlinge samenwerking binnen de medische sector én samenwerking met de andere twee pijlers van de rampenbestrijding, namelijk de brandweer en de politie. Daarbij speelt nog samenwerking met andere betrokkenen zoals provincies, gemeentelijke diensten, bedrijven, en anderen.

#### 10.1

##### **Inleiding**

De geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) betreft het organiseren van de (niet-militaire) medische hulpverlening naar aanleiding van een zwaar ongeval of een ramp conform de Rampenwet. Deze hulp bestaat uit het verlenen van eerste hulp aan slachtoffers, gewondenvervoer, ziekenhuisbehandeling en nazorg. De eerste hulp komt van ambulanceverpleegkundigen en traumateams van ziekenhuizen, waarbij het Rode Kruis (SIGMA's) assistentie verleent. De coördinatie van het gewondenvervoer naar de ziekenhuizen is regionaal georganiseerd. Dit gebeurt met hulp van de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA), waarbij zonodig hulp (ambulances en medische zorg) van andere regio's kan worden gevraagd. Omdat begin jaren negentig de geneeskundige hulpverlening bij grootschalige ongevallen en rampen onvoldoende organisatorische samenhang bleek te vertonen en een duidelijk bestuurlijk aanspreekpunt ontbrak, zijn stappen naar verbetering gezet.

#### 10.2

##### **De Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)**

Het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR) van de ministeries van VWS en BZK moest er toe leiden dat er een samenhangende functionele organisatie van de spoedeisende medische hulpverlening tot stand kwam die van klein- naar grootschalig optreden kon opschalen, en als zodanig de medische poot van de rampenbestrijdingsorganisatie kon vormen.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Zie de nota *Met zorg verbonden* van 3 juni 1997.

Het PGHOR, dat in 1999 werd afgerond, was gericht op het tot stand brengen van een bestuurlijke en organisatorische structuur voor de geneeskundige hulpverleningsketen zodanig dat een verband ontstond van samenwerkende geneeskundige diensten. Hiertoe werden 26 (voorlopige) GHOR-regio's gevormd met bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de openbare besturen die daarmee in de plaats kwamen van de Wghr<sup>109</sup>-besturen en CPA-besturen. Voor de uitvoering van de GHOR-taken benoemen de besturen een regionaal geneeskundig functionaris (RGF) die optreedt als regisseur van de geneeskundige hulpverleningsketen bij (de voorbereiding op) zware ongevallen en rampen. Bij deze functionaris berust de operationele leiding. De RGF (en daarmee het bestuur van de GHOR-regio) heeft echter geen hiërarchische positie ten opzichte van zelfstandige zorgorganisaties zoals ziekenhuizen, specialisten en anderen, en kan deze dus niet direct aansturen. De RGF wordt bijgestaan door een GHOR-bureau. Voorts zijn er aanvullende voorzieningen in de vorm van Geneeskundige Combinaties (GNK-C's) voor het optreden bij grootschalige incidenten. Door VWS zijn regionale ambulancevoorzieningen (RAV's) gestimuleerd en zijn 10 ziekenhuizen als traumacentrum aangewezen, waarvan vier met helikoptervevoorziening.

#### *Voortgangsrapportage*

Over de voortgang van het project GHOR hebben de ministers van BZK en VWS regelmatig aan de Kamer gerapporteerd. In 1998 werd gestart met het operationaliseren van 43 Geneeskundige Combinaties met uniforme uitrustingen die voor de regio's beschikbaar waren gesteld. In de beleidsvoornemens van het Rijk<sup>110</sup> is aangegeven dat het kabinet de veelheid aan bestuursvormen (Wghr, CPA, GGD) te complex acht: de GHOR-besturen zouden in de plaats moeten komen van de bestaande besturen Wghr en CPA. Voorts moet in iedere regio een RAV komen. Uiteindelijk zijn er dan nog twee bestuursvormen, de GHOR en de RAV. De tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004<sup>111</sup> geeft ook aan dat de GHOR-organisatie nog een zware taak wacht om de gehele geneeskundige keten tot een slagvaardige eenheid te smeden.

In de tussentijdse evaluatie wordt de gedeelde verantwoordelijkheid van BZK en VWS voor de GHOR een punt van zorg genoemd en wordt gewezen op het gevaar van het afschuiven van verantwoordelijkheid. Voorts wordt opgemerkt dat de geneeskundige keten vaak de sturing vanuit het vakministerie (VWS) heeft gemist.

In de brief van 11 juli 2002 van de minister van VWS en de staatssecretaris van BZK aan de Kamer<sup>112</sup> wordt nader ingegaan op de bestuurlijke taken en verant-

<sup>109</sup> Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen.

<sup>110</sup> Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004.

<sup>111</sup> Berenschot/COT/Cebron (januari 2002) *Zicht op voortgang/Vooruitgang in zicht*, p. 119: 'Waar staan wij over twee jaar?'

<sup>112</sup> Tweede Kamer 2001-2002, 26 956, nr.11.



woordelijkheden van de GHOR, evenals op de financiering hiervan. Er wordt verwezen naar de rapporten van de commissie-Oosting en de commissie-Alders waarin gesproken wordt van onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en financiering van de GHOR, wat heeft geleid tot stagnatie van het verbeterproces van de GHOR: “De oorzaak lijkt mede gelegen in het feit dat besturen van zorginstellingen en medische professionals van mening zijn dat de GHOR op “hun terrein” opereert, en omgekeerd.” Daarom is een kader uitgewerkt op basis waarvan taken en verantwoordelijkheden tussen GHOR en de reguliere zorginstellingen bij grootschalige inzet en rampen zijn toebedeeld (verantwoordelijkheidsverdeling). Daaruit volgt ook de financiering.

In het kader staan onder meer de verantwoordelijkheden in algemene zin van het GHOR-bestuur (voorbereiding organisatie geneeskundige zorg bij rampen, organisatorische verantwoordelijkheid van rampterrein tot de deur van de zorginstelling) en van de zorginstellingen (voorbereiding op een inzet bij rampen). De spreiding van de slachtoffers geschiedt door de CPA op basis van gemaakte afspraken tussen traumacentra en de GHOR en is gebaseerd op medische criteria en afgestemd op de plannen voor de ambulancebijstand. Tussen de GHOR-regio en de zorginstellingen worden afspraken gemaakt over het zorgniveau. Deze afspraken worden vastgelegd in het regionale beheersplan rampenbestrijding en het organisatieplan GHOR.

### 10.3

#### **Enschede en Volendam**

Naar aanleiding van de vuurwerkramp Enschede (commissie-Oosting) benadrukte het kabinet nog eens dat bij de rampenbestrijding ook de geneeskundige kolom een belangrijke rol moet spelen en dat dit een prioriteit is. In het eindrapport van de commissie-Alders<sup>113</sup> wordt het belang van territoriale congruentie onderstreept en wordt vervolgens nadrukkelijk opgemerkt dat de rampenbestrijding een lokale inbedding moet hebben. Voor de GHOR is er een voortdurende afstemming met de private sector aan de orde (ziekenhuizen, ambulances, verzekeraars). De commissie vraagt zich af of de professionaliseringseisen en de eisen voor een landelijk kwaliteitsniveau niet zodanig zijn, dat een adequate taakvervulling zonder bestuurlijke opschaling niet meer mogelijk is. Vraagt dat dan om bestuurlijke vormgeving van brandweer en GHOR die vergelijkbaar is met de politie: beheer op regionaal niveau, gezag (openbare orde en veiligheid) op lokaal niveau? De commissie adviseert het proces van regionalisering verder te doordenken op de bestuurlijke implicaties, waarbij uitdrukkelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen vormen van verlengd lokaal bestuur en een zelfstandige bestuurlijke inbedding à la de politie. Een heldere afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is daarbij wel essentieel.

<sup>113</sup> Eindrapport commissie onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001, 20 juni 2001.

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede (13 mei 2000) en de nieuwjaarsbrand in Volendam (1 januari 2001) hebben de commissie-Oosting en de commissie-Alders onderzoek verricht en in hun rapporten aanbevelingen aan het kabinet gedaan. Deze door het kabinet overgenomen aanbevelingen vormen – samen met de tijdens kamerdebatten ingebrachte punten – een lijst van meer dan 150 actiepunten die het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp en Nieuwjaarsbrand weerspiegelen. Over de voortgang van de punten op de lijst van Actiepunten Enschede en Volendam heeft de minister van BZK de Tweede Kamer vijf voortgangsrapportages aangeboden. De eindrapportage van de actiepunten dateert van 6 mei 2003<sup>114</sup> en opgemerkt wordt dat over een breed front in het openbaar bestuur wordt gewerkt aan verbetering van de veiligheid. Voor een gecoördineerde aanpak van actiepunten door het Rijk, provincies en gemeenten is de *Taskforce Slagen voor Veiligheid* ingesteld. Minister Remkes gaf tijdens het overleg met de Kamercommissie<sup>115</sup> aan dat het merendeel van de actiepunten is uitgevoerd, 25 punten zijn nog in uitvoering. Rapportage over het actieprogramma *Bewust veiliger* zal te zijner tijd meer inzicht bieden. Een en ander betekende een extra impuls voor de uitvoering van het beleidsplan *De veiligheidsketen gesmeed* (2000-2004).

Belangrijk is in dit kader ook het wetsontwerp kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (WKR)<sup>116</sup> dat moet zorgen voor een grotere kwaliteit van de rampenbestrijding door planvorming (vijf soorten plannen), rapportages, verscherping van het provinciale toezicht, wijziging bij het ambulancevervoer en een zwaardere rol voor de inspectie OOV (via Algemene Doorlichting Rampenbeheersing). Duidelijk moet worden wie waar verantwoordelijk voor is, wat door wie wordt bepaald en waar de taken en bevoegdheden liggen. Het is de bedoeling dat de wet 2004 in werking zal treden.

#### 10.4

##### **Standpunten en onderzoek**

In het voorafgaande is vooral ingegaan op het kabinetsbeleid. In deze paragraaf wordt ingegaan op de afzonderlijke spelers en op relevante studies.

##### *Het ministerie van BZK*

Het standpunt van BZK op het terrein van de rampenbestrijding is onder meer terug te vinden in de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 en recente stukken zoals de stukken over het Wetsontwerp Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (zie hiervoor). Voor zover het de GHOR en GHOR-onderwerpen betreft gaat het in beginsel om een gezamenlijk standpunt van BZK en VWS.

<sup>114</sup> Tweede Kamer, 2002-2003, 27 157 en 27 575, nr. 55.

<sup>115</sup> Tweede Kamer 2002-2003, 27 157 en 27 575, nr. 56 Verslag Algemeen Overleg van 26 juni 2003.

<sup>116</sup> Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, Tweede Kamer 2002-2003, 28 644, nr.1-2.

### *Het ministerie van VWS*

In een brief aan de Kamer van begin 2002 (*Zorgnota 2002*)<sup>117</sup> heeft minister Borst van VWS de besturingssystematiek voor de ambulancezorg (zowel regulier als bij zware ongevallen/rampen) nader uiteengezet voor de huidige en voor de toekomstige situatie. De regierol in de besturingssystematiek komt bij de zorgverzekeraars te liggen, net zoals dat bij de ziekenhuizen moet gaan gebeuren. Het convenant Ambulancezorg en GHOR moet de grens afbakenen tussen de reguliere ambulancezorg en die bij rampen. Het kabinet kiest – het gaat hierbij om een nieuwe besturingssystematiek – voor het principe ‘betalen en bepalen in één hand’. De minister gaat, net als bij de ziekenhuizen, de verstrekking van ambulancevergunningen zelf regelen in de vorm van vierjarige concessies. Nu gaat dat nog via de provincies.

Naar aanleiding van vragen en opmerkingen tijdens het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer-commissie VWS op 21 maart 2002<sup>118</sup> gaf minister Borst aan dat de rampenbestrijding altijd plaats vindt onder de directe regie van het openbaar bestuur en dat de desbetreffende RAV zich dan moet richten naar de opdrachten die de burgemeester via de GHOR geeft, maar dat het evenwel niet nodig is dat provincies en gemeenten een rol spelen bij de aansturing van de dagelijkse ambulancezorg. Dit valt onder het tweede verzekeringscompartiment waar de zorgverzekeraar in toenemende mate optreedt als regisseur.

### *De Tweede Kamer*

Mevrouw Kant (SP) achtte een scheiding tussen rampen en dagelijkse ambulancezorg echter onmogelijk en vreesde afwentelingsgedrag van verzekeraars op bijvoorbeeld provincies en gemeenten. Zij was van mening dat financiering en planning hand in hand moeten gaan, bijvoorbeeld door het onderbrengen van de financiering van de zorg bij de provincies. Zij pleitte ervoor de vele regiosystemen (veiligheidsregio’s, GGD-regio’s, brandweerregio’s, provincies) te laten samenvallen in één regio, waar de verantwoordelijkheid voor dit soort zaken gezamenlijk wordt geregeld.

Mevrouw Van der Hoek (PvdA) vroeg zich af waarom – in relatie tot de regie door zorgverzekeraars – de minister geen rekening heeft gehouden met de toekomstige veiligheidsregio’s: ‘Het kabinet heeft hierover nota bene een adviesaanvraag lopen bij de Raad voor het openbaar bestuur’. Zij kon zich voorstellen dat een model wordt gevonden waarin zowel volledige publieke borging als een goede, transparante zorgketen wordt gerealiseerd.

In de motie-Buijs c.s.<sup>119</sup> – tijdens de behandeling van de *Zorgnota 2002*, inzake de ambulancezorg – wordt de regering gevraagd de bestuurlijke en financiële

<sup>117</sup> Brief van 11 februari 2002, T.K. 2001-2002, 28 008, nr. 26.

<sup>118</sup> AO van 21 maart 2002, T.K. 2001-2002, 28 008 en 27 575, nr. 45.

<sup>119</sup> Motie-Buijs c.s. van 3 april 2002, T.K. 2001-2002, 28 008, nr. 29.

verantwoordelijkheid bij de provincies te leggen waarbij congruentie wordt bereikt met de vorming van veiligheidsregio's in 2004 en met de RAV-regio's.

#### *De Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

Het rapport van mei 2002 van de VNG-commissie Brouwer<sup>120</sup> bevat een strategische visie vanuit gemeentelijk perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de kabinetsperiode 2002-2006. De commissie is voorstander van fusie van de regionale brandweren en de regionale geneeskundige hulpverleningsorganisaties in veiligheidsregio's op de schaal van politieregio's. Maar het gezag dient bij de gemeenten te blijven. De provincies dienen niet langer een toezichhoudende rol bij de rampenbestrijding te spelen. Uiterlijk 1 januari 2004 moeten alle veiligheidsregio's een geïntegreerde meldkamer hebben voor brandweer, politie en ambulance. Een jaarlijks bedrag van € 200 mln. wordt van het Rijk gevraagd.

#### *De GHOR-regio's*

In het Visiedocument GHOR 2002-2006<sup>121</sup> hebben betrokkenen (GHOR-burgemeesters en RGF-en) voor de komende jaren een flink aantal uitgangspunten, aandachtspunten en wensen voor het GHOR gepresenteerd. Genoemd wordt onder meer het volgende:

- Uitgangspunt voor beleid is dat de bestuurlijke aansturing van GHOR, RAV, brandweer en politie plaatsvindt vanuit de te vormen territoriaal congruente veiligheidsregio's, al dan niet in een verdergaande vorm van bestuurlijke integratie via één of meerdere gemeenschappelijke regelingen.
- Na woorden nu beleidsrust. Allereerst dient te worden uitgevoerd wat al op papier staat. Er is geen behoefte aan veel nieuwe nota's en nieuw beleid.
- De RGF en de GHOR-medewerkers dienen als netwerkmanagers te opereren en afspraken te maken. Afhankelijk van de betrokkenheid van de partners gaat het hierbij om contracten, convenanten, regelmatige contacten, of uitwisseling van informatie.
- Voor de komende jaren wordt structureel beduidend meer geld voor de GHOR nodig geacht (te verschaffen door het Rijk en de gemeenten), olopend tot ongeveer € 50 mln. in 2006.

#### *Niet langer niemandsland*

Augustus 2002 verscheen het rapport 'Niet langer niemandsland'<sup>122</sup>, een empirisch onderzoek naar bestuurs- en organisatie modellen voor de GHOR.

---

<sup>120</sup> VNG-commissie Brouwer (mei 2002) *Krachten bundelen voor veiligheid. Regionaal denken, lokaal doen.*

<sup>121</sup> *Na woorden nu daden. Visiedocument GHOR 2002-2006* (juni 2002)

<sup>122</sup> COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (augustus 2002) *Niet langer niemandsland: een empirisch onderzoek naar bestuurs- en organisatie modellen voor de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) anno 2002.*

Het COT heeft dit onderzoek ondernomen in opdracht van de Raad van Regionaal Geneeskundige Functionarissen. De onderzoeksopdracht was te laten zien welke GHOR bestuursstructuren momenteel in de praktijk bij de 26 regio's worden gehanteerd en welke effecten dit heeft op geconstateerde knelpunten.

Regionale autonomie en onduidelijkheid over het eindmodel hebben geleid tot een pluriformiteit van GHOR-bestuursmodellen, waarvan in het rapport zeven basismodellen worden onderscheiden. Daarnaast zijn er op operationeel niveau drie organisatiemodellen voor het onderbrengen van de GHOR: met de regionale brandweer in één dienst, bij de GGD of zelfstandig. Aan de hand van de zeven bestuurlijke basismodellen zijn alle 26 regio's in beeld gebracht. Zo betreft basismodel 1 bijvoorbeeld één gemeenschappelijke regeling voor de hulpverleningsdiensten (regionale brandweer, GHOR, CPA, RAV) evenals een afzonderlijke gemeenschappelijke regeling GGD. Alle basismodellen hebben voor- én nadelen, bijvoorbeeld ten aanzien van het eigen profiel van de GHOR. De regio's zelf achten één blauwdruk niet wenselijk. Hierbij spelen verschil in risicobeeld, het detailniveau van afspraken, regionale autonomie, en andere argumenten een rol. Wel blijkt er een trend in de richting van grotere uniformiteit; bestuursstructuren en -modellen groeien naar elkaar toe.

De onderzoekers signaleren voorts een trend richting integratie. Allereerst voortschrijdende integratie tot één veiligheidsregio (de GHOR schuift op in de richting van de brandweerregio en multidisciplinaire rampenbestrijding), voorts de inbedding van de GHOR in de openbare gezondheidszorg (veelal een integratie van GHOR en GGD), en tot slot een voorzichtige trend van bestuurlijke integratie van de veiligheidsregio en de openbare gezondheidszorg (Flevoland en Brabant-Noord zijn vergevorderd). Naar de toekomst gezien komen dan drie varianten in beeld: de veiligheidsregio, de openbare gezondheidszorg en de integratie van beide varianten.

Opgemerkt wordt verder dat de aandacht verschuift van controleerbaarheid van de GHOR naar de slagkracht van de GHOR. Dit betreft onder meer de financiële slagkracht, waarbij nadrukkelijk de vraag naar de financiering van de GHOR (Rijk versus lokaal) speelt, maar ook het versterken van de gemeentelijke pijler in het regionale veiligheidsbeleid.

## 10.5

### **Territoriale congruentie naar de indeling van de politieregio's**

Het Rijk, als systeemverantwoordelijke voor de rampenbestrijding, heeft veel aandacht voor de bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten, regio en provincie op het gebied van de rampenbestrijding. Eén van de grootste knelpunten is het verschil in grootte (en de grenzen) van de brandweer-, politie- en geneeskundige hulpverleningsregio's. Dit bemoeilijkt de bestuurlijke en operationele samenwerking bij grote en grensoverschrijdende ongevallen/rampen. Hierover is afgelopen jaren veel te doen geweest, vooral ten aanzien van de territoriale congruentie van de hulpverleningsregio's. Zo bevatte het

BANS<sup>123</sup> hierover een passage. In de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen is als uitgangspunt genomen dat de Wghr-regio's dezelfde grenzen als de brandweerregio's moeten hebben. Voor de territoriale congruentie van de hulpverleningsregio's wordt in beginsel uitgegaan van de indeling van de politieregio's. In de brief van mei 2003 aan de Kamer van minister Remkes bij de eindrapportage Actiepunten Enschede/Volendam<sup>124</sup> wordt opgemerkt dat een (territoriaal) congruente gebiedsindeling binnen handbereik is: het proces van territoriale congruentie moet in 2003 zijn afgerond. Wel zijn er nog knelpunten bij De Haarlemmermeer/Amsterdam en het grensgebied Gelderland/Overijssel. Naar verwachting wordt dit in 2003 opgelost.

## 10.6

### **Advisering door de Raad voor het openbaar bestuur**

Staatssecretaris De Vries van BZK heeft de Raad voor het openbaar bestuur in 1999 advies gevraagd<sup>125</sup> met als centrale vraag in hoeverre een vorm van integratie van besturen van in ieder geval de brandweer- en geneeskundige regio's en eventueel politieregio's kan bijdragen aan versterking van de samenwerking. Met als aandachtspunten voorts de positie van de geneeskundige sector (het bij de integratie betrekken van de Regionale Ambulancevoorziening, de aanwezigheid van private actoren) en de gevolgen voor de bekostiging. In zijn advies 'Samen werken aan veiligheid' van eind 1999<sup>126</sup> onderkende de Raad de noodzaak van een goede regionale samenwerking. Waar echter sprake was van een goed functionerende regionale samenwerking van brandweer en geneeskundige hulpverlening acht de Raad een gedwongen opschaling naar de omvang van de politieregio's niet wenselijk. Over geneeskundige hulpverlening (ambulances) wordt het volgende opgemerkt<sup>127</sup>:

“Bij de geneeskundige hulpverlening is de positie van de ambulancediensten en van de regionale ambulancevoorzieningen een apart punt van aandacht. De ambulancediensten betreffen grotendeels particuliere ondernemingen. De Raad ziet voor een bestuurlijk consequente benadering twee mogelijkheden. In de eerste plaats kunnen de ambulancediensten worden gezien als een integraal onderdeel van de activiteiten van de veiligheidsregio's, hetgeen zou inhouden bestuurlijke zeggenschap vanuit de regio. Dit zou neerkomen op een regierol voor de gemeenten/regio's ten aanzien van de particuliere geneeskundige partijen. Hierbij zou ook horen bekostiging vanuit deze gemeenten/regio's te geschieden en niet (meer) via premies. Hiervoor zou een verschuiving van middelen nodig zijn, waarbij ook de minister van VWS is betrokken.

---

<sup>123</sup> *Bestuursakkoord nieuwe stijl.*

<sup>124</sup> Brief van 6 mei 2003, Tweede Kamer 2002-2003, 27 157/27 575, nr.55

<sup>125</sup> Adviesaanvraag van 6 juli 1999.

<sup>126</sup> Rob (december 1999) *Samen werken aan veiligheid. De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's.*

<sup>127</sup> *Samen werken aan veiligheid*, pp.19-20.

In de tweede plaats kunnen de ambulancediensten worden gezien als een regulier onderdeel van de geneeskundige sector. In dit geval ligt bestuurlijke integratie niet voor de hand. Hoogstens zijn er dan de praktische voordelen van territoriale congruentie. Bekostiging via het systeem van de gezondheidszorg (premies) blijft dan passend. Ook is nog denkbaar een knip te maken in de financiering van de reguliere ambulancezorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, maar dit zou zeer gekunsteld zijn. Het zwaartepunt ligt toch in de geneeskundige sector, dus financiering via deze sector blijft dan de meest voor de hand liggende oplossing. Dat beperkt naar het oordeel van de Raad echter de mogelijkheid van bestuurlijke integratie. In ieder geval is van belang dat de beschikbaarheid en inzetbaarheid van de ambulancediensten in het kader van de rampenbestrijding verzekerd is, welke keus in dit verband ook wordt gemaakt.”

In de adviesaanvraag aan de Rob van begin 2002 van de minister en staatssecretaris van BZK<sup>128</sup> wordt gevraagd naar een schets van de ideale situatie voor de organisatie(schaal) en de bestuurlijke inbedding van de GHOR-regio en de regionale brandweer, inclusief financiering (door Rijk, lagere overheden, ziektekostenverzekeraars). Verder wordt een flink aantal aandachtspunten genoemd, o.a.: welke bestuurlijke vorm waarborgt het best dat de onderscheiden schakels van de geneeskundige hulpverleningsdiensten goed op elkaar aansluiten t.b.v. de GHOR? En het gegeven dat (het merendeel van) de gezondheidszorg is ingedeeld in gebieden op basis van de Wet ziekenhuisvoorzieningen.

Gezien de gevraagde spoed bij de advisering is de Raad eerst in april 2002 met een beknopt richtinggevend (deel)advies<sup>129</sup> gekomen, begin 2003 gevolgd door het veel uitgebreidere advies *Veiligheid op niveau*<sup>130</sup> met daarin modellen voor de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's. In het deeladvies van april 2002 kwam de Raad met een aantal voorwaarden waaraan voldaan dient te worden, waaronder de volgende:

- de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's vraagt om een integrale aanpak van politie, brandweer en GHOR-regio's.
- de vorming van functioneel bestuur ten aanzien van de veiligheid wordt afgewezen.
- de samenhang met de organisatie van de bestuurlijke hoofdstructuur mag niet uit het oog worden verloren.

Op basis van deze uitgangspunten zou de Raad in *Veiligheid op niveau* nader over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio adviseren.

---

<sup>128</sup> Adviesaanvraag van 18 januari 2002.

<sup>129</sup> Rob (april 2002) *Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*.

<sup>130</sup> Rob (februari 2003) *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*.

## **10.7**

### **Slotopmerkingen**

Kern van de bestuurlijke en financiële problematiek bij de geneeskundige hulpverlening is de complicerende samenloop van publieke en private partijen en financiering. Dit speelt bij de ambulancevoorzieningen, de ziekenhuizen, en bij andere taken. Vooral bij de ambulancezorg die deels particulier en deels gemeentelijk is, waarbij de bekostiging van de reguliere geneeskundige hulpverlening via de ziektekostenverzekeraars gaat, is het moeilijk de grens met de geneeskundige hulpverlening bij rampen goed af te bakenen. Daarbij zijn er partijen (zoals de provincies) die het beleid meebepalen maar niet (of nauwelijks) meebetalen.



## 11.

### Veiligheidsregio's

Auke J. van Dijk & Dick Daniëls

De bevindingen van de commissie-Alders over de gang van zaken bij de cafébrand in Volendam zijn een sterke impuls voor verdere regionalisering van de rampenbestrijding. Het begrip veiligheidsregio staat in deze discussie centraal. In dit hoofdstuk wordt benadrukt dat de discussie over de (gewenste) bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio niet losgezien kan worden van de inhoud noch van de verhouding tot het algemeen bestuur.

#### 11.1

##### Inleiding

De toegenomen aandacht voor veiligheid heeft geleid tot de opkomst van een nieuw en vooralsnog nauwelijks gedefinieerd begrip in de discussie over de regionalisering van het Nederlands openbaar bestuur: de veiligheidsregio. In paragraaf 2 wordt een aantal centrale begrippen uit de discussie over de inhoudelijke agenda van de veiligheidsregio's besproken. In paragraaf 3 wordt – met de bevindingen van de cie.-Alders als startpunt – ingegaan op de verschillende mogelijkheden voor de inhoudelijke invulling van de veiligheidsregio. In paragraaf 4 wordt besproken welke posities in de discussie worden ingenomen ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's. In paragraaf 5 wordt – vanuit het perspectief van de spanning tussen uniformiteit en pluriformiteit – nader ingegaan op de samenhangende afwegingen die een rol dienen te spelen bij het vaststellen van de gewenste bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's.

#### 11.2

##### Begrippenkader

In de discussie over de veiligheidsregio's spelen nogal wat ambigue begrippen een rol waarbij verschillen in de definities kunnen leiden tot grote verschillen in de invulling van de veiligheidsregio.

##### *Veiligheid*

De definitie van (on)veiligheid is in hoge mate arbitrair<sup>131</sup>, maar de vraag dringt zich wel op waarom gesproken wordt van veiligheidsregio's in plaats van bijvoorbeeld rampenbestrijdingsregio's. In het veiligheidsbeleid wordt veiligheid over het algemeen niet substantieel gedefinieerd maar blijkt de betekenis uit de voorgestelde acties. In de context van integrale veiligheid speelt de volgende ambigue definitie een prominente rol: 'Veiligheid is te omschrijven als het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen

<sup>131</sup> Zie Auke J. van Dijk (2001) *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*, p.15.

tegen acute of dreigende aantastingen. Onveiligheid is te omschrijven als alles wat hierop inbreuk maakt'.<sup>132</sup>

Vanuit het perspectief van subjectieve onveiligheid kan bijvoorbeeld gekozen worden voor veiligheid als de 'afwezigheid van angst en gevoelens van bedreiging'.<sup>133</sup> Als bedreigingen worden in het Integraal Veiligheidsprogramma bijvoorbeeld criminaliteit, overlast, verloedering en verkeersonveiligheid genoemd. Zeer veel gemeentelijke taken en activiteiten hebben (daadwerkelijk of in potentie) min of meer te maken met veiligheid: ruimtelijke ordening, onderwijs, wegen, enzovoort. Integraal veiligheidsbeleid beperkt zich dan ook niet tot politie en brandweer.

(On)veiligheid kan zeer verschillende ruimtelijke- en intensiteitdimensies hebben, van kleinschalig en zeer plaatselijk tot grootschalig en regionaal of zelfs landelijk qua plaats van gebeuren en/of qua hulpbehoefte. Van een aanrijding tussen twee fietsers tot een fataal busongeluk met veel slachtoffers en van overlast van hondenpoep tot een kernramp. In deze lijn van denken kan een ramp gedefinieerd worden als de meest ernstige vorm van onveiligheid.

### *Rampen*

Een ramp wordt wettelijk gedefinieerd als 'een gebeurtenis, waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'. In de Leidraad Maatramp<sup>134</sup> worden 18 ramptypen onderscheiden:

1. luchtvaartongevallen
2. ongevallen op water
3. verkeersongevallen op land
4. ongevallen met brandbare/explosieve stof in open lucht
5. ongevallen met giftige stof in open lucht
6. kernongevallen
7. bedreiging gezondheid
8. ziektegolven
9. ongevallen in tunnels
10. branden in grote gebouwen
11. instorting van grote gebouwen
12. paniek in menigten
13. verstoring openbare orde
14. overstromingen

---

<sup>132</sup> Provincie Zuid-Holland (augustus 2001) *Nota Integrale Veiligheid*, p. 9.

<sup>133</sup> BZK (maart 1998) *Gids voor veiligheid*, deel 1, p.14.

<sup>134</sup> Adviesbureaus SAVE & Van Dijke (versie 1.3) *Leidraad maatramp*, zie [www.maatramp.nl](http://www.maatramp.nl).

- 15. natuurbranden
- 16. extreme weersomstandigheden
- 17. uitval nutsvoorzieningen
- 18. rampen op afstand

Bij het vaststellen van de ernst van de ramp wordt een indeling in vijf categorieën gebruikt.

#### *Veiligheidsregio*

De betekenis van het begrip veiligheidsregio is onduidelijk. In de minimale variant gaat het om het op dezelfde schaal organiseren van brandweerregio's en geneeskundige hulpverleningsregio's waarbij versterking van de coördinatie bij (de voorbereiding op) rampenbestrijding voorop staat. Vooralnog is gekozen voor de schaal van de politieregio's. Er is een tendens in de richting van een zwaardere variant, waarbij de brandweer- en GHOR-regio bestuurlijk georganiseerd worden naar analogie van de politieregio.

Een complicerende factor bij een heldere afbakening is dat met betrekking tot veiligheid wordt gedacht in verschillende schakels, die gezamenlijk de veiligheidsketen vormen en waarbij veelal andere partijen betrokken zijn. Bij het veiligheidsbeleid worden per terrein in de veiligheidsketen vijf schakels onderscheiden: pro-actie, preventie, preparatie (oefeningen, opstellen rampenplannen), repressie en nazorg. Voor de inrichting van de veiligheidsregio's is van belang op welke schakels de veiligheidsregio betrekking heeft. Vooralnog lijkt het vooral te gaan om preparatie en repressie.

#### *Risico's*

De risico's dienen in beeld te worden gebracht en aan de hand hiervan dienen maatregelen te worden genomen, bijvoorbeeld op het preventieve vlak, bij de preparatie (bestrijdingsplan) en/of bij de bestrijding zelf. Het uitvoeren van risico analyses heeft op dit moment hoge prioriteit wanneer het gaat om de rampenbestrijding en de daaraan gerelateerde financiering. Uit de tussentijdse evaluatie Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004<sup>135</sup> blijkt dat in de meeste regio's de risico-inventarisaties (in concept) gereed zijn. Dit is nog lang niet het geval voor de analyse van de huidige en gewenste operationele prestaties en het bestuurlijk vaststellen van het gewenste zorgniveau. Belangrijke hulpmiddelen zijn de eerder genoemde Leidraad Maatramp (18 ramptypen, zwaarte per ramp van categorie 1 t/m 5) en de Leidraad Operationele Prestaties<sup>136</sup> voor de berekening van de inzetbehoefte. Het tussenrapport toont zich overigens kritisch over de leidraden: ze nodigen niet uit tot een inter-regionale aanpak van grote risico's en er is weinig oog voor samengestelde calamiteiten die een bovenregionale aanpak vergen (grote overstromingen, een terreuraanval zoals in de VS). Daarnaast wordt opgemerkt dat het de

<sup>135</sup> Berenschot/COT/Cebron (januari 2002) *Zicht op vooruitgang, Vooruitgang in zicht*.

<sup>136</sup> AVD-SAVE-NivU-Nibra (20 augustus 2001, versie 4.0) *Leidraad operationele prestaties*.

vraag is of de toevoeging van (op zich noodzakelijke) risicoanalyses niet tot complexe en discutabele formules zou kunnen leiden. De vraag is of niet langs andere wegen een verdere differentiatie – dit met het oog op de besteding van schaarse middelen – mogelijk is. Het werken met incidentspecifieke bijdragen zou wellicht tot hetzelfde resultaat kunnen leiden.

De verwijzing naar de terreuraanval in de VS is niet zonder betekenis. Dit type rampen leidt mogelijk tot een andere perceptie van de rol van het openbaar bestuur aangaande veiligheid. In 2002 oarmde de regering-Bush het door Rand opgestelde document met de titel *Protecting the homeland*<sup>137</sup>. Een belangrijke strategische vraag in het rapport is het vervagen van de lijn tussen opsporing en handhaving enerzijds, en de activiteiten van defensie anderzijds<sup>138</sup>. In Nederland kwam de projectgroep Politie en Krijgsmacht<sup>139</sup> recent tot de conclusie dat een structurele samenwerking tussen krijgsmacht en politie gewenst is om de toenemende onveiligheid in de samenleving het hoofd te kunnen bieden. Vanuit dat perspectief komt de veiligheidsregio in een heel ander licht te staan.

### 11.3

#### Rampen en meer?

In de beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004<sup>140</sup> heeft het kabinet aangekondigd dat uiterlijk in 2003 een congruente indeling van de veiligheidsregio's gerealiseerd moet zijn. De veiligheidsregio verwijst in dat verband vooral naar een congruente territoriale indeling van de regionale brandweer en de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) op de schaal van de politieregio. In haar rapport heeft de commissie-Alders<sup>141</sup> de noodzaak voor een congruente regio-indeling krachtig onderstreept. Alleen met congruente regio's kan de kwaliteit van de multidisciplinaire coördinatie worden gewaarborgd. De commissie constateert dat er een voortschrijdende noodzaak is tot professionalisering en een noodzaak tot een grotere en meer flexibele organisatie waarin ruimte is om een continue bezetting van voldoende deskundigheid te organiseren. De commissie meent dat de noodzaak om samen te werken zich niet alleen voordoet in kleine gemeenten, maar dat ook steeds meer middelgrote gemeenten ervaren dat de omvang van hun apparaat onvoldoende is. De commissie noemt dit de behoefte tot regionalisering van onderop.

---

<sup>137</sup> Rand (2002) *Protecting the homeland. Insights from army wargames*.

<sup>138</sup> In juli 2002 speelt dat de regering-Bush het leger in wil kunnen zetten binnen de VS. De Posse Comitatus Wet van 1878 verbood het inzetten van het leger voor politietaken.

<sup>139</sup> Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (april 2002) *Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst*.

<sup>140</sup> Kamerstukken II, 1999/2000, 26 956, nr. 2.

<sup>141</sup> cie.-Alders, Kamerstukken II, 2000/2001, 27 575, nr. 5.

De conclusie van de commissie om het proces van regiovorming voort te zetten sluit aan bij de bevindingen van de Algemene Rekenkamer<sup>142</sup> over de voorbereiding van de Rampenbestrijding. De Algemene Rekenkamer bericht dat 70 procent van de gemeenten aangeeft mogelijke rampen en zware ongevallen niet zelfstandig te kunnen bestrijden. Van de gemeenten acht 18 procent zichzelf zelfs niet in staat om in samenwerking met de regio de aanwezige risico's te kunnen beheersen.

De commissie gaat een stap verder dan alleen het aanpassen van de regio-grenzen conform de kabinetsvoornemens. Zij adviseert het proces van de regionalisering verder te doordenken op de bestuurlijke implicaties, waarbij uitdrukkelijk tegen elkaar moet worden afgewogen vormen van verlengd lokaal bestuur en regionale organisatie conform de politie (beheer regionaal en gezag lokaal). Een heldere afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is – zo stelt de commissie – daarbij wel essentieel. Zo geformuleerd lijken de veiligheidsregio's een bredere strekking te hebben dan alleen het bevorderen van een doeltreffende rampenbestrijding.

*Welke veiligheid: keuzen*

In het licht van het voorafgaande is een centrale vraag welke veiligheid in de veiligheidsregio's wordt georganiseerd. Mogelijkheid één is dat de veiligheidsregio's alleen betrekking hebben op de rampenbestrijding en de voorbereiding hierop. Het lijkt er vooralsnog op dat dit de politieke lijn is. Onduidelijk is of dit principieel of pragmatisch is. Dit laatste in de zin van: het op één lijn krijgen van de rampenbestrijdingsorganisaties is al ingewikkeld genoeg, daarna zien we wel verder. De veiligheidsregio is dan een mogelijk antwoord op de ervaren problemen van intersectorale afstemming in een situatie waarin de schalen van de bestuurlijke hoofdstructuur ontoereikend zijn.

Mogelijkheid twee is dat de veiligheidsregio behalve op de rampen ook betrekking heeft op integrale veiligheid. De veiligheidsregio is dan een mogelijk integratiekader voor verschillende onderwerpen uit het integraal veiligheidsbeleid, zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, sociale veiligheid, rampenbestrijding, enzovoort. Naast integratie van verschillende onderwerpen heeft integrale veiligheid tevens betrekking op een integrale benadering van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Gemeenten zouden er voor kunnen kiezen bepaalde taken of onderdelen daarvan door de veiligheidsregio te laten doen, bijvoorbeeld brandpreventie of verkeersveiligheid. Als dit alleen de uitvoering betreft is dit niet zo ingrijpend. Anders is het als het ook het vaststellen van het beleid zou betreffen. De veiligheidsregio is daarmee een mogelijk antwoord op de als urgent ervaren problemen met betrekking tot de integratie van veiligheidsbeleid en -uitvoering.

---

<sup>142</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 795, nrs. 1–2.

Mogelijkheid drie neemt (de inventarisatie van) risico's als uitgangspunt. De veiligheidsregio's worden daarbij geacht een antwoord te zijn op vragen van risicomangement. In zijn advies *Partners in veiligheid* (april 2002) heeft de Raad voor het openbaar bestuur het belang van lokale risico-inventarisatie onderstreept en daarbij aangegeven dat de keuze welk risiconiveau acceptabel is een zaak van de politiek is. De veiligheidsregio zou het niveau kunnen zijn waarop de verschillende risico's tegen elkaar worden afgezet om tot een acceptabele verdeling van risico's te komen. Zoals hierboven aangegeven zijn regio-overschrijdende risico's daarbij een belangrijk probleem. Een ander probleem vormen vooralsnog 'onvoorstelbare' rampen, niet in de laatste plaats wanneer deze het resultaat zijn van kwaadwilligheid. Een mogelijk 'zware' variant van de veiligheidsregio ontstaat als wordt uitgegaan van een nieuwe rol van het openbaar bestuur in een risicosamenleving waarin het tegengaan van risico's zo'n prioriteit heeft dat politiek gekozen wordt voor krachtige veiligheidsregio's.

#### 11.4

##### **Bestuurlijke inbedding**

Het is hier niet de plaats uitspraken te doen over de gewenste bestuurlijke inbedding. Dit hangt in de eerste plaats af van de hiervoor beschreven inhoudelijke keuzen. In deze paragraaf wordt globaal ingegaan op drie modellen die op dit moment een rol spelen in de discussie. Een belangrijk obstakel voor overeenstemming over de bestuurlijke vormgeving van de regionale problematiek is het denken in blauwdrukken, met daaraan gerelateerd dat voor de betrokken spelers er veelal de perceptie ontstaat van een nul-som spel: wat de ene speler krijgt verliest de ander, met als resultaat dat de flexibiliteit van de spelers zeer gering is. Aangezien de regio zich geografisch en qua bevoegdheden zich 'tussen' gemeente en provincie bevindt zijn het vooral deze partijen die stelling innemen, met de voorstanders van een functionele organisatie als mogelijke derde partij.

##### *Regionaal denken, lokaal doen*

Recentelijk heeft de VNG een duidelijk signaal afgegeven met betrekking tot de organisatie van de rampenbestrijding. Het rapport van de commissie-Brouwer<sup>143</sup> draagt de veelzeggende titel *Krachten bundelen voor veiligheid. Regionaal denken, lokaal doen*. In het rapport van de commissie-Brouwer wordt ten aanzien van de veiligheidsregio's het volgende toekomstperspectief geschetst. 'De commissie ziet geen aanleiding om naast gemeenten en rechtspersoonlijkheid bezittende openbare lichamen als regiopolitie, regionale brandweer en regionale geneeskundige hulpverleningsorganisaties rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de veiligheidsregio. (...) De commissie ziet wel mogelijkheden voor de veiligheidsregio als praktisch afstemmingsplatform'.

---

<sup>143</sup> VNG cie. Brouwer (mei 2002) *Krachten bundelen voor veiligheid. Regionaal denken, lokaal doen*.

Dat wil zeggen beleidsafstemming met betrekking tot risico's, rampenplannen, oefenplannen, enzovoort.

De zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding is en blijft naar het oordeel van de commissie lokaal verankerd. Wel ziet de commissie een verdergaande accentverschuiving van lokale naar intergemeentelijke beleidsontwikkeling en facilitair management: dienstverlening voor bepaalde taken door de brandweerregio. Gemeenten kunnen er gezamenlijk ook voor kiezen het takenpakket van de regionale brandweer hiertoe uit te breiden. De bandbreedte tussen brandweertaken die op lokaal niveau tot uitvoering kunnen worden gebracht en de ondersteuning door de regionale brandweer kan afhankelijk van lokale omstandigheden en bestuurlijke voorkeuren per veiligheidsregio verschillen.

Het beeld van de commissie is een sterke regio onder rijkstoezicht waarbij geen plaats is ingeruimd voor de provincie: "Met de vorming van 25 veiligheidsregio's en de naar verwachting nog dit jaar aan de Tweede Kamer aan te bieden wetsontwerp *Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding* zal het toezicht op de rampenbestrijding door rijk, provincie en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid worden uitgebreid. De commissie vraagt zich af wat de toegevoegde waarde zal zijn van 12 provincies in relatie tot 25 veiligheidsregio's. Anders dan rijk en gemeenten hebben provincies voorts beperkte taken en bevoegdheden op het gebied van de rampenbestrijding en daardoor ook een beperkte deskundigheid. De toetsingscriteria waaraan de provincies de regionale beheersplannen voor de rampenbestrijding en organisatieplannen van regionale brandweren en geneeskundige hulpverleningsorganisaties zullen moeten toetsen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld."

In het voorstel van de commissie-Brouwer zijn de burgemeesters bestuurlijk verantwoordelijk en heeft de regionale brandweercommandant de operationele leiding. De politie blijft, vooral om praktische redenen, buiten de nieuwe organisatiestructuur waarbij de burgemeester van de centrumgemeente de belangrijkste verbindende schakel is met de veiligheidsregio. Deze geeft leiding aan de rampenbestrijding en is tegelijkertijd korpsbeheerder van de regionale politie.

Ten aanzien van dit besturingsconcept wordt gesteld dat dit in de eerste plaats recht doet aan de lokale wettelijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor brandweer en voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en aan de lokale verantwoordelijkheid voor rampenbestrijding. In de tweede plaats is het besturingsconcept gebaseerd op de plaats van de zorg voor brandweer- en rampenbestrijding, geneeskundige hulpverlening en fysieke veiligheid in het integraal veiligheidsbeleid van de gemeenten. In de derde plaats verschaft het besturingsconcept de grondslag voor zowel de noodzakelijke intergemeentelijke als interdisciplinaire afstemming van de beleidsontwikkeling en de hieraan ten grondslag liggende bestuurlijke en politieke keuzen.

*De provincie als regionaal bestuur*

Vanuit het perspectief van de provincie is een aantal ontwikkelingen van belang. Allereerst het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. De achtergrond van het voorstel bestaat uit drie typen ervaren problemen: het ontbreken van inhoudelijke samenhang met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding, de onvoldoende organisatorische en bestuurlijke samenhang, en tot slot het gebrek aan inzicht in de kwaliteit en voortgang van de opbouw van de rampenbestrijding. De oplossing wordt gezocht in een meer planmatige benadering met een sterkere toetsende en toezichthoudende rol voor de provincie.

De voorgenomen versterking van de rol van de provincie aangaande rampenbestrijding kan niet losgezien worden van de algemene discussie over de rol van de provincie. De IPO-commissie Geelhoed publiceerde in maart 2002 het rapport *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*.<sup>144</sup> De commissie gaat in op de onoverzichtelijkheid van het regionaal bestuur in Nederland. Naast de provincies zijn er allerlei functionele regio's, de zogenaamde kaderwetgebieden, regionale diensten en inspecties van ministeries. Het ontbreken van duidelijkheid over het regionaal bestuur is een belangrijk nadeel in de Europese arena. Op het bestuurlijk middenniveau is sprake van een opvallende bestuurlijke drukte gecombineerd met een beeld van stagnatie en machteloosheid. De provincie is volgens de commissie de aangewezen bestuurslaag voor de rol van een slagvaardig middenbestuur maar is hier onvoldoende toe in staat door een gebrek aan gezag en bevoegdheden.

De 'nieuwe' provincie dient volgens de commissie gekarakteriseerd te worden als planontwikkelaar, opdrachtgever en toezichthouder. Het toezicht op de lokale bestuurspraktijk op de fysieke beleidsterreinen dat nu soms nog verloopt via de rijksinspecties, is te weinig doeltreffend als gevolg van de grote afstand en de geringe prioriteit op rijksniveau. Tegelijkertijd is de afstand – op het niveau van de gemeente – vaak te gering, zoals mede wordt afgeleid uit het vergunningenbeleid in Volendam. Toezicht op de lokale bestuurspraktijk zou beter een provinciale taak kunnen worden. De rijksoverheid zou op haar beurt toezicht moeten houden op het provinciaal beleid.

Interessant is dat de commissie-Geelhoed tevens pleit voor schaalvergroting van de huidige provincies. Veel problemen gaan de schaal van de huidige provincies te boven en ook vanuit Europees perspectief zijn de Nederlandse provincies te klein om een rol van betekenis te kunnen spelen. Dit geeft een andere wending aan het argument van de commissie-Brouwer dat de toegevoegde waarde van 12 provincies bij 25 veiligheidsregio's gering is.

---

<sup>144</sup> IPO-commissie Geelhoed (maart 2002) *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*.



Een interessant perspectief op het rapport van de commissie-Geelhoed wordt gegeven door Frieling.<sup>145</sup> Frieling geeft aan te verwachten dat de voorstellen van de commissie-Geelhoed verzinken in onze bestuurlijke moerasdelta. Hij stelt daarom voor te beginnen met het samenvoegen van de ‘Hollanden’ om vervolgens werk te maken van het vormgeven van democratische legitimatie en vernieuwing van de regionale bestuurspraktijk. Een internationaal perspectief op sectorale bestuursorganen kan daarbij een bron van inspiratie zijn: ‘De Statencommissie [van de beide Hollanden] zal zich van meet af aan kunnen bevrijden van het dwangmatige denken in termen van integraal bestuur door in Europa en elders in de wereld vooral ook de grote rijkdom aan sectorale bestuursorganen op hun waarde te toetsen. Zo bestaat in de Verenigde Staten grote ervaring met *Port Authorities*, *Transport Authorities* en *Park Authorities*. Dit soort sectorale bestuursorganen, te vergelijken met de Nederlandse Waterschappen, blijken belangrijke regionale taken met succes te kunnen vervullen’. Dit perspectief bevindt zich op het snijvlak van integraal en functioneel bestuur.

#### *Functioneel alternatief*

De voorstanders van functioneel bestuur wijzen op het belang van doeltreffendheid en doelmatigheid. De relatie met de discussie over het belang van democratische controle komt langs twee wegen tot stand. In de eerste plaats zijn effectiviteit en legitimiteit met elkaar verbonden. Wanneer de effectiviteit van het openbaar bestuur in het gedrang komt, bijvoorbeeld doordat klassieke democratische controle allesbepalend is, leidt dit tot een afname van legitimiteit waardoor de democratie onder druk komt te staan. In de tweede plaats is de formele democratische controle veelal eerder symbolisch dan substantieel. Vanuit dat perspectief verdient het aanbeveling rechtstreeks gekozen regionale veiligheidsraden in te stellen. Rosenthal formuleert het aldus<sup>146</sup>: “In versterkte mate zal zich hier [bij de veiligheidsregio’s] dus het probleem voordoen dat we al sinds de reorganisatie van het politiebestedel in het begin van de jaren negentig kennen: de regionalisatie van de meest vitale overheidsfuncties – toen nog alleen de politiefunctie – zonder dat daarbij rechtstreekse externe controle wordt zeker gesteld. Deskundigen kunnen nu vele, ingewikkelde arrangementen bedenken waardoor het democratisch tekort van de veiligheidsregio’s beperkt wordt. Die arrangementen komen steeds weer erop neer dat bestuurders die het al druk genoeg hebben, ook nog de taak krijgen controle uit te oefenen op het functioneren van de veiligheidsregio. Het wordt tijd dit pad te verlaten. Als er echte veiligheidsregio’s komen, is het waarachtig veel beter regionale veiligheidsraden in te stellen, met rechtstreeks gekozen

<sup>145</sup> Prof. Ir. D.H. Frieling (10 juli 2002) ‘Begin provinciale herindeling met samenvoegen van Hollanden’, in *Staatscourant*, nr. 129.

<sup>146</sup> Rosenthal (2002) ‘De organisatie van het openbaar bestuur: democratisch tekort? Over de spanning tussen organisatie en democratie’ in Rosenthal e.a. red. (2002) *Het democratisch tekort. Tekortkomingen en remedies*, pp.59-66, pp.65-6.

burgers. Dan zal er echte democratische controle worden uitgeoefend op wat iedereen als een kerntaak van de overheid ziet: de veiligheidszorg. Die kerntaak vraagt bovendien om de toedeling van rechtstreekse verantwoordelijkheid aan de burgers. Veiligheidsraden zijn ook vanuit dat perspectief de moeite waard.”

Muller schetst de toekomstige organisatie van het veiligheidsbestel vanuit het perspectief van crisismanagement. Hij stelt dat de organisatie van politie, brandweer en de geneeskundige keten in een veiligheidsorganisatie geïntegreerd dienen te worden. Hij is eveneens voorstander van de instelling van een direct gekozen veiligheidsraad. Vanuit functioneel perspectief<sup>147</sup> pleit hij voor het instellen van maximaal tien veiligheidsregio's. Hiermee komt tevens de relatie tussen schaal en bestuur in beeld.<sup>148</sup> Muller stelt het volgende<sup>149</sup>: “Het is mogelijk de veiligheidsregio's te laten aansluiten bij de schaal van de provincies. Daarbij zal moeten worden bezien in hoeverre de provincie een bestuurlijke entiteit is die voldoende kennis en inzicht heeft in de veiligheidsproblematiek. In sommige provincies geldt dat de afstand tot de dagelijkse veiligheidsvraagstukken groot is; in andere is een veel directere betrokkenheid bij veiligheid in de gemeenten zichtbaar. Vooralnog stel ik voor dat gekomen wordt tot een eigen veiligheidsregio met een eigen rechtspersoonlijkheid.”

In de Nederlandse context zijn de waterschappen het meest duidelijke voorbeeld van functioneel bestuur, waarbij in toenemende mate de vraag is hoe de waterschappen zich verhouden tot het algemeen bestuur. Waterschappen houden zich steeds meer bezig met onderwerpen die raken aan gemeentelijk en provinciaal beleid: ‘de waterschappen kruipen het land op’. In dat verband kan verwezen worden naar het advies *Water in orde* van de Raad voor het openbaar bestuur, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de strategische en instrumentele betekenis van democratie. In de strategische betekenis van democratie gaat het om de gewenste relatie met de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. In de instrumentele betekenis van democratie gaat het om het organiseren van zeggenschap voor belanghebbenden, inclusief het algemeen bestuur. Met betrekking tot de waterschappen kiest de Raad voor het hybride model van de waarborgdemocratie. Dit model is wellicht tevens een denkbaar model voor de veiligheidsregio's.

---

<sup>147</sup> Muller (2002) ‘Crisismanagement en bestuurlijke organisatie: tien stellingen over herziening van het veiligheidsbestel’ in Rosenthal e.a. red. (2002) *Het democratisch tekort. Tekortkomingen en remedies*, pp.181-90, p.187: “Het maximum van tien is gekozen omdat op die manier een optimale schaal kan worden gerealiseerd van kwantiteit en daarmee kwaliteit van het personeel van een veiligheidsregio. Dit zal leiden tot veiligheidsregio's van ongeveer 5.000-7.000 functionarissen waarmee een schaal is gecreëerd waarin elke regio in staat moet zijn alle denkbare functies en taken te kunnen verrichten.”

<sup>148</sup> Zie hoofdstuk 4 van deze bundel.

<sup>149</sup> Muller (2002) 187-8.

## 11.5

### Uniformiteit en pluriformiteit

In hoofdstuk 3 van deze bundel wordt ingegaan op de betekenis van het begrip-paar uniformiteit/pluriformiteit in het binnenlands bestuur. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie betekenissen van uniformiteit: uniform territoriaal algemeen bestuur, de uniformiteit van het wettelijk takenpakket van gemeenten en provincies, en uniformiteit van de inrichting van het decentraal bestuur. Tegelijkertijd is duidelijk dat ten aanzien van het regionaal bestuur de norm van uniformiteit niet overeen komt met de feitelijke ontwikkelingen. In de ogen van sommigen dienen de regionale hulpstructuren te worden opgeruimd, anderen pleiten voor een betere organisatie van de hulpstructuren. Een meer extreme optie is het loslaten van de norm van de uniforme hoofdstructuur van algemeen, integraal territoriaal bestuur. Dat zou bijvoorbeeld kunnen resulteren in gemeente- of provincievrije gebieden, in een inrichting van het decentraal bestuur *à la carte* of een wettelijk onderscheid tussen typen gemeenten en provincies.

De keuze voor uniformiteit of pluriformiteit heeft – wanneer het gaat om de veiligheidsregio's – tevens betrekking op de schaal van de veiligheidsregio's en de bij de veiligheidsregio betrokken spelers. De keuze tussen uniformiteit of pluriformiteit speelt bij de vraag naar de gewenste bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's op twee (schaal)niveaus. Zoals gesteld in hoofdstuk 3 van deze bundel is de belangrijkste rationaliteit van uniformiteit transparantie terwijl bij pluriformiteit maatwerk en flexibiliteit voorop staan. Ten aanzien van de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's kan het echter zeer wel zo zijn dat transparantie binnen de regio pluriformiteit in relatie tot de hoofdstructuur indiceert en *vice versa*.

Vanzelfsprekend is het instellen van de regio zelf (zoals nu de politieregio) een breuk met de norm van de uniformiteit van het decentraal bestuur in relatie tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een algemene klacht is daarbij, zoals ook hierboven naar voren kwam, het democratisch tekort. Bij het bestuur van de regio wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen gemeenten: de 'gewone' gemeenten en de 'grootste' gemeente. In het huidige regionale politiebestedel is de burgemeester van de centrumgemeente tevens korpsbeheerder. Een poging om deze onbalans recht te trekken is bijvoorbeeld het wettelijk inbrengrecht van de gemeenteraden. Bij herstel van uniformiteit van het Nederlandse bestuursmodel zou gedacht kunnen worden aan een provinciale politie.

Het dominante beeld op dit moment is de constructie van 25 veiligheidsregio's op de schaal van de politieregio. Daaraan wordt veelal een uniforme bestuurlijke inbedding gerelateerd en duidelijkheid over de betrokken partijen. De discussie spitst zich met betrekking tot dit laatste punt toe op twee varianten: politie, brandweer en GHOR of alleen brandweer en GHOR. Vanuit het perspectief van de bestuurlijke hoofdstructuur betekent dit in ieder geval pluriformiteit van schalen: de afstand tussen de veiligheidsregio's en bijvoorbeeld de provincie is bij deze keuze zeer verschillend.

*Territoriale en bestuurschaal*

Met betrekking tot de uniformiteit van de schaal van de politieregio is de ratio achter de indeling van de regio's discutabel. Zo zijn er bijvoorbeeld grote verschillen in de omvang van de verschillende politiekorpsen. De minister van BZK zegt daar tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de politiebegroting op 5 november 2001 het volgende over: "Wij zullen moeten onderzoeken of het mogelijk is op de één of andere manier tot versterking van de structuur te komen. Want er is natuurlijk sprake van enige onevenwichtigheid, waar sommige korpsen meer dan 4000 mensen in dienst hebben en andere het met 600 mensen moeten doen en toch de hele range van politieverantwoordelijkheden moeten bestrijken."

In datzelfde overleg, in een discussie over de samenvoeging van gemeenten, onderstreept de minister het belang van een evenwichtige opbouw van de regio's: "Wij moeten ervoor zorgen dat de hulpverlenings- en veiligheidsregio's aan een goede performance kunnen komen, en dat niet de ene regio te veel wordt aangedikt, en de andere te dun wordt gemaakt. Een van de problemen is dat we, voor de keuzes die gemaakt zijn voor heel veel veiligheidsregio's – het zijn er 25 – ervoor moeten zorgen dat al die regio's hun partijtje kunnen meeblazen."

De discussie over de gewenste omvang van de politiekorpsen is gerelateerd aan minimale omvang en mogelijke schaalvoordelen. Vanuit het perspectief van de rampenbestrijding staat op zijn zachtst gezegd ter discussie of de politieregio de juiste schaal is. Het in een vorige paragraaf gememoreerde voorstel van Muller maximaal tien veiligheidsregio's in te stellen is hiervan een illustratie. Er zijn naast personele overwegingen tal van andere criteria denkbaar voor de juiste organisatieschaal van de veiligheidsregio's. Voor de hand liggen in ieder geval inwonertal en risicoprofiel. Uitwerking van dit laatste criterium zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot regio's waarvan de verwachte risico's ongeveer gelijk zijn, waardoor sommige regio's een groot gebied zullen beslaan, terwijl andere regio's zeer compact worden. Afhankelijk van waar de veiligheidsregio over gaat conflicteert dit met andere criteria zoals aanrij-tijden.

De opmerking dat regio's hun partijtje moeten kunnen meeblazen staat niet los van de gekozen bestuurlijke inbedding. De veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur verschilt in dat opzicht nadrukkelijk van de regio als eigenstandige rechtspersoon met een eigen bestuur. Vanuit het perspectief van de bestuurlijke hoofdstructuur kan gesproken worden van grote variatie in de afstand tot de schaal van de provincie (bijvoorbeeld Utrecht), grote steden (bijvoorbeeld Amsterdam), en gemeenten, waarbij dan het onderscheid tussen de centrumgemeente en de andere gemeenten van belang is. Met andere woorden, bij de ratio van uniformiteit (met een nadruk op transparantie) is het gekozen perspectief van groot belang. Een voor de hand liggend alternatief criterium is bijvoorbeeld de gewenste afstand tussen de bestuurslagen.

*Betrokken partijen*

De schaal van de politieregio heeft als voordeel dat in een aantal opzichten is uitgegaan van consistentie ten opzichte van de bestuurlijke hoofdstructuur: elke politieregio bestaat uit een aantal gemeenten (en niet delen van gemeenten) en overschrijdt niet de grenzen van een provincie, noch die van arrondissementen. In sommige provincies en arrondissementen komen meerdere politieregio's voor<sup>150</sup>. Het is echter de vraag of er een basis is voor verdergaande integratie in de veiligheidsregio van in het bijzonder de geneeskundige keten. Hier geldt in hoge mate dat 'de overheid het niet alleen kan' en de afdwingbaarheid met betrekking tot veel aspecten minimaal is. De wijze van indeling en financiering is fundamenteel anders, en de medewerking van private partijen een vereiste<sup>151</sup>. Wanneer ervoor gekozen zou worden de veiligheidsregio tevens te zien als integratiekader voor integraal veiligheidsbeleid neemt het aantal spelers toe en is – afgezien van de wenselijkheid – de mogelijkheid tot uniformiteit in het geding. Dit betreft zowel organisatie als taken en bevoegdheden en de daaraan gerelateerde politieke verantwoordelijkheid.

*Uniformiteit versus pluriformiteit: keuzen*

Uniformiteit heeft – waar mogelijk – de voorkeur maar is niet altijd eenvoudig te realiseren. Uniformiteit versterkt de transparantie, voorspelbaarheid, rechtszekerheid, en rechtsgelijkheid, en leidt tot een houdbare financiële verhouding. De achterliggende gedachte is dat doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle hierdoor worden vergroot. Duidelijk is dat een keuze voor een landelijke uniforme indeling en inrichting hier niet noodzakelijkerwijs op alle punten het meest aan tegemoet komt. Met betrekking tot verschillende aspecten zal de afweging steeds afzonderlijk gemaakt dienen te worden, teneinde vervolgens de balans te kunnen opmaken. Bij deze afweging is in ieder geval van groot belang vanuit welk perspectief de voor- en nadelen van uniformiteit en pluriformiteit worden benoemd. Bijvoorbeeld, wanneer transparantie van doorslaggevend belang wordt geacht, ligt de vraag voor vanuit wiens perspectief deze vraag wordt benaderd: gaat het hier om het Rijk, de spelers in de regio of om de betrokken burgers?

---

<sup>150</sup> BZK/Justitie/VWS (mei 2002) *Eindrapport werkgroep schaalgrootte*.

<sup>151</sup> Zie hoofdstukken 9 en 10 van deze bundel.



## 12.

### **Bestuurlijke huizen in de regio**

Auke J. van Dijk

In deze bundel zijn verschillende bouwstenen voor bestuurlijke oplossingen voor regionale problemen besproken. De bouwmetafoor volgend is de prealabele vraag die naar het fundament. Het fundament bestaat uit waarden die vervolgens vorm hebben gekregen in de constructie van de democratische en aan rechtstatelijke waarden gebonden gedecentraliseerde eenheidsstaat. De bijdragen in deze bundel gaan niet in de eerste plaats in op het fundament, maar veeleer op het bestuurlijke huis dat op dit fundament is gebouwd. Bestuurlijke huizen worden op een iets concreter niveau getoetst aan de klassieke trits van doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische verantwoordelijkheid. Vraagstukken met betrekking tot regionalisering hebben dan in de eerste plaats betrekking op spanningen tussen deze verschillende criteria, waarbij de democratische verantwoordelijkheid vooral onder druk staat door afwijkingen van de huidige bestuursorganisatie met drie territoriaal bepaalde lagen van algemeen bestuur. Zowel de territoriale bepaaldheid als het idealiter algemene karakter van het bestuur staan bij regionalisering onder druk.

Een centrale boodschap in deze bundel is dat een abstracte discussie ontoreikend is wanneer het gaat om bestuur in de regio. Aangezien het gaat om spanningen tussen ieder op zich relevante waarden dient een afweging plaats te vinden tussen waarden, en bij deze afweging speelt de inhoud van de op te lossen maatschappelijke vraagstukken een belangrijke rol. Wanneer de inhoud een rol speelt staat de kwaliteit van de discussie op tenminste twee manieren onder druk. De eerste valkuil is dat op het eerste gezicht meer abstracte waarden ondergeschikt worden gemaakt aan het oplossen van politiek als urgent ervaren maatschappelijke problemen. De tweede valkuil is de omgekeerde reactie: de complexiteit van de inhoud is te groot waardoor wordt teruggevallen op het betrekken van dogma's, waarvan in de context van regionalisering 'Het huis van Thorbecke' het meest pregnante voorbeeld is. De middenpositie waarbij probleem en gekoesterde waarden steeds aan elkaar worden gespiegeld teneinde te komen tot een vanuit beide perspectieven verdedigbaar bestuurlijk huis is prijzenswaardig en leidt tot een kwalitatief goede discussie, maar heeft het risico in zich tot verlamming te leiden. In deze bundel is een poging gedaan handvatten te geven voor het innemen van een 'slagvaardige' middenpositie door het onderscheiden van een aantal bouwstenen. Door uitspraken over de verschillende bouwstenen te combineren kunnen bij het bouwen van bestuurlijke huizen de relevante afwegingen beter worden geëxpliciteerd.

Deze bundel is tevens bedoeld als een oproep de blik naar buiten te richten: voor welk klimaat dient het huis beschutting te bieden, en hebben we daarvoor wel de juiste bouwstenen? Op een gegeven moment doet zich de vraag voor hoeveel hulpstructuren mogelijk zijn voordat het huis ineenstort en er een

nieuw huis moet worden gebouwd, misschien zelfs met andere bouwstenen. Bijvoorbeeld: als de meerderheid van publieke taken zich onttrekt aan de lagen van algemeen bestuur, wordt het dan niet tijd de waarden die ten grondslag liggen aan democratische controle op een andere manier vorm te geven? In deze bundel is echter de bestaande bestuursorganisatie – en de daaraan gerelateerde spanningen bij regionalisering – als uitgangpunt genomen. Daarvan uitgaande is de vraag welke steen we eerst leggen, hoe we vervolgens verder bouwen, en wat we vinden van het eind-resultaat.

Het verdient aanbeveling niet altijd dezelfde eerste steen te leggen. In deze bundel worden in verschillende hoofdstukken – veelal onuitgewerkte en impliciete – suggesties gedaan voor alternatieve keuzen. Hopelijk levert deze bundel een bijdrage aan de levendigheid en de kwaliteit van de discussie over de te bouwen regionale bestuurlijke huizen.



## Geraadpleegde literatuur

- Berenschot, COT en Cebeon, *Zicht op voortgang/Vooruitgang in zicht*, Den Haag, 2002.
- Boston, J. e.a., *Public management: the New Zealand model*, Auckland, 1996.
- Bovens, M.A.P. e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn, 1996 en 6e druk 2001.
- Braam, A. van, *Leerboek bestuurskunde. Tekstboek*, Muiderberg, 1988.
- Bruijn, J.A. e.a. red., *Grote projecten. Besluitvorming en management*, Alphen aan de Rijn, 1996.
- Castenmiller, P., *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, Den Haag, 2001.
- CBS, *Statistisch Jaarboek 2002*, Voorburg/Heerlen, 2002.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, *Niet langer niemands-land: een empirisch onderzoek naar bestuurs- en organisatie modellen voor de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) anno 2002*, Den Haag, 2002.
- CPB, SCP, Milieu en Natuur Planbureau, RPD, *tOETs, ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag, 2001.
- Crisis Onderzoek Team, *Politiebestel in verandering. Verhouding tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en de nieuwe politiewet*, Gouda, 1994.
- Derksen, W, 'Stabiliteit en bestuurlijke reorganisatie in Nederland', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, derde druk, Alphen a/d Rijn, 1998, pp. 157-169.
- Dijk, Auke J. van, *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*, preadvies Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2001.
- Dijkgraaf, H., *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht, 1999.
- Duivenboden, H.P.M. van, *Koppeling in uitvoering. Een verkennende studie naar de betekenis van het koppelen van persoonsgegevens door uitvoerende overheidsorganisaties voor de positie van de burger als cliënt van de overheid*, Delft, 1999.

Elzinga, Prof.mr. D.J. en mr. J. Koopman (1998) 'Geschakelde politieke verantwoordelijkheid in de organisatie van de Nederlandse politie' in: publicaties van de staatsrechtkring, nr.16, *Politie en rechtsstaat. Naar een herijking van de politiewet*, Deventer, 1998, pp.1-16.

Elzinga, D.J., 'Het politiebestedel' in: Fijnaut e.a. red., *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn, 1999, pp.45-64.

Frieling, Prof. Ir. D.H., 'Begin provinciale herindeling met samenvoegen van Hollanden', in *Staatscourant*, nr. 129, 10 juli 2002.

Heijden, G.M.A. van der en J.F. Schrijver (red.) *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Delft, 2002.

Herweijer, M., 'Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur', in: Raad voor het openbaar bestuur, *De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlandse middenbestuur*, Den Haag, 1999.

Hickling, A. R. Hartman en J.G. Meester, *Werken met strategische keuze. Een toepassing in de ruimtelijke planning*, Alphen aan den Rijn, 1976.

IBO WVG, *Zorg lokaal, van de WVG naar een dienstverleningsstelsel*, Den Haag, 2000.

IPO, commissie Regionaal bestuur in Nederland, *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag, 2002.

Kocken, M.J.A.V., *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*, Den Haag, 1973.

Korsten, A.F.A., Tops, P.W., 'Uniformiteit en pluriformiteit in het lokaal bestuur', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, derde druk, Alphen a/d Rijn, 1998, pp. 11-32.

Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen, 2002.

Martin, J., 'The role of the state in administration', in: A. Sharp red., *Leap into the dark*, Auckland, 1994, pp. 41-67.

Ministerie van BZK, *De veiligheidsketen gesmeed. Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Den Haag, 1999.

Ministerie van BZK, *Gids voor veiligheid*, deel 1, Den Haag, 1998.

Ministerie van SZW, *Verkenning levensloop*, Den Haag, 2002.

Ministerie van VROM, *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag, 2001.

Ministerie van VWS, *Met zorg verbonden*, Den Haag, 1997.

Mulgan, Richard, *Have New Zealand's political experiments increased public accountability?* Reeks: Public Program Discussion Papers, Australian National University, nr. 59, 1999.

Muller, E.R. en B. Poelert, 'Politiek-bestuurlijke patronen rond de politie' in: Fijnaut e.a. red., *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn, 1999, pp.65-87.

Muller, Prof.mr.dr. E.R., 'Crisismanagement en bestuurlijke organisatie: tien stellingen over herziening van het veiligheidsbestel' in Rosenthal e.a. red., *Het democratisch tekort. Tekortkomingen en remedies*, Den Haag, 2002, pp.181-90.

Provincie Zuid-Holland, *Nota Integrale Veiligheid*, Den Haag, 2001.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Samen leven in de samenleving*, Zoetermeer, 2002.

Randeraad, N., 'Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlands bestuur', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 51 (1997), nr. 6, pp. 345-346.

Rosenthal, Prof.dr. U., 'De organisatie van het openbaar bestuur: democratisch tekort? Over de spanning tussen organisatie en democratie' in Rosenthal e.a. red., *Het democratisch tekort. Tekortkomingen en remedies*, den Haag, 2002, pp.59-66.

Schaap, L., 'De gebroken schaal in het openbaar bestuur; is reorganisatie de lijm?' in: P.B. Lehning red., *De beleidsagenda 2000. Strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*. Bussum, 2000.

Stichting Maatschappij, veiligheid en politie, *Politie en gezondheidszorg: partners in veiligheid?* Dordrecht, 2000.

Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst*, Dordrecht, 2002.

Teisman, Geert, 'Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen' in: Tineke Abma en Roel in 't Veld red., *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001, pp.302-10.

Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur: theorieën over de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Den Haag, 1987.

Toonen, Th.A.J., 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat', in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, tweede druk, Alphen a/d Rijn, 1989, pp. 33-46.

Toonen, Th.A.J., 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, derde druk, Alphen a/d Rijn, 1998, pp. 35-46.

Verkade, W., *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1708-1872)*, Arnhem, 1935.

VNG-commissie Brouwer, *Krachten bundelen voor veiligheid. Regionaal denken, lokaal doen*, Den Haag, 2002.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnenlands bestuur*, WRR-rapport aan de regering, nr. 49, Den Haag, 1995.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, WRR-rapport aan de regering, nr. 53, Den Haag, 1998.

Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*, Delft, 2001.

Zouridis, Stavros, *Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Delft, 2000.

# Bijlage I

## Regionale bestuurlijke modellen

	<b>Model</b>	<b>Belangrijkste kenmerken</b>	<b>Mate van binding deelnemers</b>	<b>Uniformiteit / pluriformiteit</b>	<b>Organisatievorm</b>	<b>Bestuur of uitvoering</b>	<b>Democratische legitimatie / controle</b>
Bovenlokaal / 'regionaal' niveau	1. <i>gemeentelijke herindeling</i>	Samenvoeging van gemeenten	Verplicht, via de wet	Uniforme inrichting, bevoegdheden en taken	Instelling nieuwe gemeente (schaalvergroting)	Bestuur en uitvoering	Direct, door gemeenteraad
	2. intergemeentelijk uitvoeringsorgaan	Aantal gemeenten richten vrijwillig een gemeenschappelijke ambtelijke organisatie op, die bovenlokale taken uitvoert	Vrijwillig, vrije toe- en uitreding	Pluriformiteit ('maatwerk')	Gemeenschappelijke ambtelijke organisatie wordt door gemeente in stand gehouden ('facilitaire dienst')	Uitvoering	Idem
	3. agglomeratie-gemeente	Samenvoeging centrumgemeente en randgemeenten	Verplicht, via de wet	Uniforme inrichting, bevoegdheden en taken	Instelling nieuwe gemeente (schaalvergroting)	Bestuur en uitvoering	Idem
	4. federatie-gemeenten	Aantal gemeenten besluiten vrijwillig om met elkaar een 'federatie' te vormen en samen te werken t.a.v. aantal specifieke gemeenschappelijke taken, echter niet op grond van de Wgr (bijv. via convenant)	Vrijwillig, in beginsel vrije toe- en uitreding	Pluriformiteit ('maatwerk')	Denkbaar is de instelling van een federatief samenwerkingsverband met of zonder rechtspersoonlijkheid	Beide is denkbaar	Idem

	<b>Modellen Wgr-samenwerking</b> 1. Wgr-samenwerking	Samenwerking tussen overheden op publiekrechtelijke grondslag (Wgr)	Tot aan afloop of opzegging van gemeenschappelijke regeling / convenant	Idem	Gemeenschappelijke regeling 'zonder meer' of deelnemers laten uitvoering over aan één deelnemer	Beide is mogelijk	Indirect, via gemeenteraad (verlengd lokaal bestuur)
	2. <i>Wgr-samenwerking met gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan</i>	Samenwerking tussen overheden bij de uitvoering op bovenlokaal niveau	Tot aan afloop of opzegging van gemeenschappelijke regeling / convenant	Pluriformiteit ('maatwerk')	Instelling intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie ('facilitaire dienst') op basis van de Wgr	Uitvoering	Indirect, via gemeenteraad (verlengd lokaal bestuur)
Bovenlokaal / 'regionaal' niveau (vervolg)	3. Wgr-samenwerking met gemeenschappelijk bestuursorgaan	Samenwerking tussen overheden t.a.v. bestuur en beleid bij boven-lokale vraagstukken	Idem	Idem	Instelling gezamenlijk bestuurs-orgaan zonder rechts-persoon-lijkheid (geen scheiding algemeen en dagelijks bestuur)	Bestuur	Idem
	4. Wgr-samenwerking met openbaar lichaam	Intergemeentelijke samenwerking voor meerdere taken (gebundelde gemeenschappelijke regelingen)	Idem	Idem	Instelling openbaar lichaam met rechts-persoonlijkheid met algemeen en dagelijks bestuur	Beide is mogelijk	Idem

Bovenlokaal / 'regionaal' niveau (vervolg)	5a. stapelmodel	Bij samenwerking tussen overheden wordt het grondgebied van het samenwerkingsverband overschreden	Idem	Idem	Idem	Bijv. twee openbare lichamen besluiten op basis van de Wgr op onderdelen van beleid samen te werken	Beide is mogelijk	Idem
	5b. kubusmodel	Binnen het samenwerkingsverband wordt slechts tussen enkele deelnemers samengewerkt	Idem	Beide is mogelijk	Idem	Samenwerking tussen beperkt aantal deelnemers in een (sub)regio	Idem	Idem
	6. Wgr + - samenwerking (aangescherpte Wgr)	Verplichte samenwerking tussen overheden op een aantal beleidsonderdelen	Verplicht, via de wet	Idem	Idem	In beginsel met openbaar lichaam	Idem	Idem
	7. Wgr + -samenwerking vastgelegd in speciale wet (i.c. Kaderwet Bestuur in verandering)	Samenwerking bij de uitvoering van een aantal verplicht gestelde taken tussen gemeenten in een van de zeven Kaderwet-gebieden	Verplicht, via de wet	Uniforme inrichting en taken	Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) met algemeen en dagelijks bestuur	Bestuur en uitvoering	Getrapte verzoeken algemeen bestuur ROL (verlengd lokaal bestuur)	

Bovenlokaal / 'regionaal' niveau (vervolg)	8. <i>Wgr ++ -samenwerking (integratie Kaderwet in de Wgr)</i>	Binnen de (aangescherpte) Wgr wordt een bijzondere categorie gemeenten aangewezen die verplicht moeten samenwerken bij de uitvoering van een aantal 'zwaardere' taken	Idem	Pluriformiteit in het Wgr-regime	Idem	Idem	Idem
Provinciaal niveau	1. <i>gebiedsgericht beleid / werken</i>  2. <i>provinciale schaalvergroting</i>	Provincie en gemeenten werken samen m.b.t. integraal beleid en/of uitvoering voor specifiek deel v.h. provinciaal grondgebied  Vergroting van de huidige schaal van de provinciale indeling	Via draagvlak, convenanten, gemeenschappelijke missie  Verplicht, via de wet	Pluriformiteit ('maatwerk')  Beide is denkbaar	Samenwerking- en overlegmodel. Provincie vervult regisseurs- of makelaarsrol richting gemeenten, o.m. via integrale planvorming  Ingrijpende grenscorrectie of samenvoeging twee provincies of vorming van landsdelen	Beide is mogelijk  Bestuur en uitvoering	Direct, via Provinciale Staten en gemeenteraden  Direct, via Provinciale Staten



Provinciaal niveau (vervolg)	3. provinciale schaal/verkleining	Verkleining van de schaal van de provinciale indeling	Idem	Idem	Instelling van deelprovincie en bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organen	Idem	Direct, via rechtstreeks gekozen 'deelprovincieraad'
	3a. deelprovincies	Aan een commissie wordt voor een deel v.h. grondgebied de behartiging van taken en belangen opgedragen organen (art. 85 lid 1 Prov.wet)* *wordt geschrapt in wetsvoorstel dualisering provinciebestuur	Verlicht, via de wet	Beide is denkbaar	Instelling van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organen	Bestuur en uitvoering	Direct, via rechtstreeks gekozen volksvertegenw. orgaan
	3b. stadsprovincies, mini-provincies	Aan het ROL wordt via een bijzondere wet (lex specialis) de provinciale status verleend					

Nationaal niveau	gedeconcentreerde rijksdiensten en inspecties	Top down; uitvoering van sectorale wetgeving door in het land gevestigde rijksdiensten en inspecties	Op grond van de wet en politiek-ambtelijke hiërarchie	Uniform per beleidsgebied	Ambtelijke diensten en inspecties worden gedeconcentreerd in het land en georganiseerd in regionale werkgebieden	Uitvoering	Direct, via parlement
Functioneel niveau	1. waterschappen	Functionele bestuurs- en uitvoeringsorganen met eigen belanggebied (belang – betalen – zeggenschap)	n.v.t.	Pluriforme en uniforme aspecten	Rechtstreeks gekozen algemeen bestuur, kiest dagelijks bestuur uit zijn midden, voorzitter is een door de Kroon benoemde dijkgraaf	Nadruk op uitvoering	Direct, via verkiezingen
	2. functionele uitvoeringsorganisaties	Functionele uitvoeringsorganisaties met een regionaal werkgebied op basis van de Wgr of een bijzondere wet	Op grond van sectorale wet en politiek-ambtelijke hiërarchie	Uniform per beleidsveld	Voorbeelden: ambtelijke organisatie van politieregio's, brandweerregio's, volkshuisvestingsregio's, verkeer- en vervoersregio's, enz.	Uitvoering	Indirect, via parlement en gemeenteraden

Functioneel niveau (vervolg)	3. centrum-gemeenten-constructies	Gemeenten die worden aange- wezen voor het vervullen van een centrumfunctie op een bepaald beleidsterrein en taken uitvoeren voor andere gemeenten in bepaalde regio	Verplicht, via de wet	Idem	Voorbeeld: centrumgemeenten op het gebied van maatschappelijke opvang, vrouwen- opvang, zwerv- jongeren	Nadruk op uitvoering	Direct via gemeenteraad
	4. getrap / indirect gekozen functionele bestuursorganen	Organen die worden belast met het bestuur / beleid t.a.v. één bepaald beleids- terrein en territoriaal (‘regionaal’) zijn georganiseerd. De leden van de organen worden getrap ge-kozen vanuit de gemeenteraden van de gemeenten die tot de betreffende regio behoren.	Verplicht, via de wet	Beide is denkbaar	Openbaar lichaam met rechtspersoon- lijkheid. Instelling van een algemeen en dagelijks bestuur	Bestuur	Indirect, via getrap gekozen algemeen bestuurs door gemeenteraden deelnemende gemeenten

<p>Functioneel niveau (vervolg)</p>	<p>5. direct / rechtstreeks gekozen functionele bestuursorganen</p>	<p>Organen die worden belast met het bestuur / beleid t.a.v. één bepaald beleids-terrein en territoriaal ('regionaal') zijn georganiseerd. De leden van het algemeen bestuur worden rechtstreeks gekozen door de inwoners van de betreffende functionele regio.</p>	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>	<p>Openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Instelling van een algemeen bestuur en dagelijks bestuur</p>	<p>Idem</p>	<p>Direct, het algemeen bestuur wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen</p>
-------------------------------------	---	---	-------------	-------------	---	-------------	--

## Bijlage II

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003  
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003  
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003  
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003  
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002  
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002  
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002  
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001  
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)

- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998

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

## Bijlage III

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium *Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans* september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001



- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



## **Bijlage IV**

### **Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur**

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,  
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de  
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht  
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
senior adviseur bij Deloitte & Touche;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,  
(geen Raadslid).