

Slagvaardig bestuur

Advies over integraliteit en vertrouwen
in het openbaar bestuur



mei 2009

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Ter inleiding: vertrouwen en slagvaardigheid	11
1.1 Aanleiding en probleemstelling	11
1.2 Wat is slagvaardig bestuur?	13
1.3 Barrières voor een slagvaardig openbaar bestuur	15
1.4 Leeswijzer	15
2. Naar een slagvaardige rijksdienst: snel, adequaat en ontkokerd	17
2.1 Probleemschets: integratie versus specialisatie	17
2.2 Terugblik op eerdere probleemanalyses en voorstellen	20
2.3 Vernieuwing van de rijksdienst volgens het kabinet-Balkenende IV	27
2.4 Twee programmaministeries, twee profielen	34
3. Naar interbestuurlijke slagvaardigheid	41
3.1 Probleemschets: vier knelpunten	41
3.2 De vier knelpunten verder ontleed	43
3.3 Terugblik op eerdere probleemanalyses en voorstellen	51
3.4 Interbestuurlijke slagvaardigheid volgens het kabinet-Balkenende IV	58
4. De juridisering voorbij	63
4.1 Probleemschets: de spanning tussen democratie en rechtsstaat	63
4.2 Terugblik op eerdere probleemanalyses en voorstellen	64
4.3 Hoe nu verder?	70
5. Conclusies en aanbevelingen	79
5.1 Barrières voor slagvaardigheid	79
5.2 Algemene oplossingsrichtingen	80
5.3 Een slagvaardige rijksoverheid	81
5.4 Slagvaardige interbestuurlijke samenwerking	84
5.5 Juridisering: voorkomen is beter	87
Literatuur	90
Bijlage I	
Aanbevelingen uit ‘Cultuur met een FORS postuur’	95
Bijlage II	
Overzicht van uitgebrachte adviezen	98

/4/

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties 103

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur 107

Voorwoord

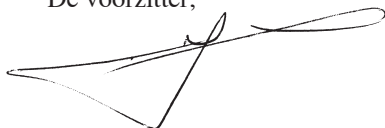
De slagvaardigheid van het openbaar bestuur is een belangrijk speerpunt van het kabinet-Balkenende IV. Het coalitieakkoord stelt dat de overheid vertrouwen kan verdienen als zij een goed evenwicht weet te vinden tussen zorgvuldigheid en slagvaardigheid. Dat heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ertoe gebracht zich te buigen over de vraag hoe een slagvaardig openbaar bestuur kan worden gerealiseerd. Het werkprogramma 2009 van de Rob stelt bij de aankondiging van het advies over dit onderwerp concreet de vragen: welke obstakels zijn er om de samenwerking binnen en tussen bestuurlagen te versterken? En: is het mogelijk de slagvaardigheid te versterken met behoud van de nodige zorgvuldigheid bij de besluitvorming en de rechtsbescherming van individuele burgers?

De Raad constateert in dit advies dat in het verleden al veel is nagedacht en geschreven over het functioneren van de overheid. Veel adviezen en aanbevelingen voor verbetering van de slagvaardigheid zijn reeds geïmplementeerd en hebben inmiddels ook hun vruchten afgeworpen. Andere inzichten verdienen het opnieuw onder de aandacht te worden gebracht en kunnen veelal worden geactualiseerd. Dit rapport doet dat dan ook zonder schroom. Daarnaast heeft de Raad uiteraard ook naar recente ontwikkelingen in het openbaar bestuur gekeken en daar nieuwe aanbevelingen aan verbonden.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep onder voorzitterschap van mevrouw A.L.E.C. van der Stoel. Leden van de werkgroep waren: prof. dr. J.A. van Kemenade (voorzitter Rob), mevrouw drs. W.J. Möhring (raadslid Rob) en de heer drs. P.C. de Goede (adviseur Rob). De heren drs. P. de Jong en drs. M.J. Fraanje, beiden senior adviseur van de Raad, leverden inhoudelijke bijdragen aan dit advies.

Den Haag, mei 2009.

De voorzitter,



Prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



Dr. C.J.M. Breed

Samenvatting

Slagvaardig bestuur is een belangrijke doelstelling van het huidige kabinet. Maar wat is slagvaardig bestuur en hoe kan dit worden gerealiseerd?

Onder slagvaardig bestuur verstaat de Raad:

- het (her)kennen en agenderen van maatschappelijk sterk beleefde problematiek en het maken van heldere politieke keuzes;
- het uitwerken van verschillende werkbare en coherente beleidsopties; passend bij het gesignaleerde probleem, juridisch deugdelijk, financieel haalbaar en steunend op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat vergt ook afstemming tussen verschillende departementale kokers en niet zelden ook tussen bestuurslagen.
- tenslotte hier op een effectieve, meetbare en verantwoorde wijze uitvoering aan geven.

In alle drie deze fasen treden barrières op. De Raad onderscheidt drie belangrijke barrières die de overheid moet overwinnen. In de eerste plaats **verkoeking** of gebrek aan integraliteit binnen één bestuurslaag, met name de rijksoverheid. Gebrekkige verbindingen tussen ministers en departementen staan integraal denken en handelen in de weg. Dit treft zowel de probleemherkenning en probleemdefinitie, als de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. Daarnaast constateert de Raad onvoldoende integraliteit tussen de verschillende bestuursniveaus; de **interbestuurlijke samenwerking** blijkt vaak ook een barrière voor slagvaardigheid. Complexe maatschappelijke vraagstukken kunnen niet door één bestuurslaag alleen worden opgelost. Hoe kunnen autonome bestuurslagen dan effectief met elkaar samenwerken?

Tenslotte vraagt de Raad aandacht voor de **juridisering** van het openbaar bestuur. Het bestuursrecht dient primair het waarborgen van rechten en belangen, niet het bevorderen van effectiviteit. Juridisering wordt nog eens versterkt door het toegenomen aantal juridische, technische en procedurele eisen die voortvloeien uit Europese regelgeving.

Vertrekpunt: enkele algemene oplossingsrichtingen

Juist omdat het functioneren van de overheid al zo lang in de belangstelling staat, heeft de Raad gekeken naar eerdere rapporten en adviezen over de slagvaardig opererende overheid. Daaruit volgen enige algemene kaders die voor alle drie de barrières gelden en randvoorwaarden zijn bij de formulering van de meer specifieke aanbevelingen.

- Algehele structuurwijzigingen en reorganisaties zijn niet dé oplossing voor een meer daadkrachtige overheid. Interbestuurlijke en interdepartementale afstemming zal altijd nodig blijven. Daar kan geen reorganisatie iets aan veranderen.
- De Raad meent daarom dat slagvaardigheid veel meer moet worden gezocht in maatwerk. De maatschappelijke opgave hoort daarbij het

startpunt te zijn voor de oplossing, en niet de bestaande departementale/interbestuurlijke afbakening van taken en competenties. Zoek voor elke maatschappelijke opgave naar het specifieke arrangement dat slagvaardigheid voor die opgave creëert. Er is divers gereedschap beschikbaar, maar niet elk arrangement kan steeds als blauwdruk worden toegepast. Steeds zal het moeten worden aangepast aan de vraag en opgave die voorligt. Reorganisatie en structuurwijzigingen zijn niet taboe. De kern is echter dat geen generieke oplossingen voor handen zijn: differentiatie moet hier het motto zijn.

- Geen vernieuwing zonder experimenten. Binnen het openbaar bestuur moet volop ruimte worden gecreëerd voor experimenten met nieuwe arrangementen. We kunnen alleen leren van experimenteren wanneer met regelmaat wordt geëvalueerd. Dit alles lijkt vanzelfsprekend, maar een politieke omgeving levert vaak geen vruchtbare grond op voor experimenten en evaluaties. De angst bestaat dat mislukte vernieuwingen politiek hard worden afgerekend. Innoveren, experimenteren, evalueren en leren vragen aldus om lef en leiderschap.
- Het pleidooi voor innovatie ten spijt, het openbaar bestuur moet niet steeds het wiel opnieuw uitvinden. Experimenten moeten zich richten op wezenlijke vernieuwingen. Daarnaast geldt vooral dat veel al door anderen is bedacht, geschreven en geadviseerd. Tenslotte is teveel experimenteren binnen één (kabinets)periode ook niet slagvaardig. Het huidige kabinet heeft drie verschillende experimentele sturingsmodellen geïntroduceerd. Dat lijkt wat veel van het goede.

Een slagvaardige rijksoverheid

Afgelopen veertig jaar hebben zich al diverse commissies en deskundigen over het functioneren van de overheid gebogen. Telkens luidt de diagnose over de staat van de rijksdienst: inwaartse gerichtheid, interne verkokering, (te) hoge ambities en (te) hoge verwachtingen van burgers ten opzichte van hun overheid. Dat al zovelen hebben nagedacht en geadviseerd over het overheidsfunctioneren wil niet zeggen dat er nooit iets is bereikt. Veel adviezen zijn na verloop van tijd met succes omgezet in beleid. De scheiding tussen beleidsontwikkeling, beleiduitvoering en toezicht en handhaving, maar ook het projectmatig werken binnen de rijksoverheid winnen bijvoorbeeld steeds meer terrein. De ervaring leert wel dat verandering van structuren, werkwijzen en vooral cultuur een zaak van lange adem is.

Veel van de aanbevelingen van de diverse commissies zijn nog steeds van actuele waarde. Het werken met circa vijf hoofdgebieden van beleid, ooit aanbevolen door de commissie Vonhoff, verdient naar mening van de Raad navolging. Bij aanvang van een regeerperiode dient het kabinet steeds opnieuw de vijf urgente inter- of bovensectorale maatschappelijke thema's aan te wijzen. Specifieke organisatorische arrangementen en werkwijzen, programmamanagement en projectsturing, kunnen daarop volgen.

Het programmaministerschap verdient ook in een volgend kabinet navolging. Hiervoor geldt evenals bij de hoofdbeleidsgebieden dat deze de belangrijke symbolische functie heeft dat urgente opgaven met zijn aanstelling worden geadresseerd. Er gelden wel enkele belangrijke succesvoorwaarden. Om in het Nederlandse systeem goed te kunnen functioneren heeft de programmaminister een eigen budget, ambtenaren en directoraat-generaal nodig. Daarnaast dienen aan het programma van deze bijzondere minister duidelijke doelstellingen te zijn gekoppeld die normaal gesproken in een reguliere regeerperiode van vier jaar realiseerbaar moeten zijn. Tijdelijkheid is de kracht van een programma-ministerie. Een nieuw kabinet kan zich weer toeleggen op nieuwe vraagstukken. Het programmaministerie van Jeugd en Gezin voldoet niet aan deze randvoorwaarden. Veel ambtenaren, aan dit programma verbonden, hebben verschillende politieke broodheren en moeten dus voortdurend met loyaliteiten schipperen. Daarnaast heeft de minister voor Jeugd en Gezin te maken met vier collega's die politiek verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van zijn begroting.

Een slagvaardige interbestuurlijke samenwerking

Slagvaardig handelen in interbestuurlijke verhoudingen is een ingewikkelde opgave voor alle partijen. Daar is niet één recept voor. Slagvaardig handelen betekent de ene keer het voeren van een sterke regie, terwijl een volgende keer een taak volledig overgelaten moet worden aan anderen. Het kan intensieve samenwerking betekenen, maar ook concentratie op het eigen competentiegebied.

Duidelijk moet zijn welke bestuurslaag in beginsel leidend is. Wanneer sprake is van een doorslaggevend nationaal belang (zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van een spoorlijn) is de stem van het rijk doorslaggevend. Tegelijkertijd hoort het rijk niet te sturen daar waar gemeenten en provincies het voortouw hebben. Een slagvaardige interbestuurlijke samenwerking wordt niet gerealiseerd met gemakkelijke oplossingen, zoals de verplichting dat slechts twee overheden bemoeienis mogen hebben met één beleidsterrein. Dat miskent de complexiteit. Als taken helder zijn afgebakend hoeft het geen bezwaar te zijn als drie of vier overheden met elkaar op één thema samenwerken. Het is ook van belang om te accepteren dat knelpunten niet op korte termijn oplosbaar zijn en meerjarige inspanning vereisen op verschillende bestuursniveaus. Bijstellingen van beleid zijn altijd mogelijk en horen bij de politieke aansturing; na verkiezingen kunnen nieuwe politieke coalities worden gevormd en bijgestelde beleidsprogramma's worden vastgesteld. Zulke bijstellingen moeten echter altijd gebaseerd zijn op een grondige evaluatie van eerder gevoerd beleid en de daarmee bereikte resultaten.

De uitgangspunten voor complementair bestuur, geformuleerd in de jaren zeventig, bieden goede aanknopingspunten voor interbestuurlijke samenwerking. Deze werkwijze verdient naar mening van de Raad herwaardering.

Daarbij geldt dat alle betrokkenen ook daadwerkelijk dienen te handelen naar de geest en niet alleen de letter van deze uitgangspunten.

Juridisering: voorkomen is beter

Veel problemen met betrekking tot jurisdisering zijn inmiddels opgelost. Nu is het zaak om de oplossingen op de juiste wijze te hanteren. Er blijven echter ook een paar grote knelpunten, deels in de verantwoordelijkheidsfeer van de formele wetgever en deels bij de uitvoering. In de eerste categorie benadrukt de Raad dat de regeldruk een probleem blijft. De formele wetgever moet zich er sterker van bewust worden dat politieke besluiten altijd betekenis hebben voor de regeldruk. Om hieraan tegemoet te komen denkt de Raad aan een snelle uitvoerbaarheidstoets. Overheden dienen bij de uitvoering te investeren in juridische kwaliteitszorg. Publieke organisaties moeten daarvoor beschikken over kundige juridische afdelingen van een voldoende omvang.

De kwaliteit van de bestuurlijke voorfase is van groot belang om bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen. De hoorzitting van een bezwaarschriftencommissie is de belangrijkste arena voor de bestuurlijke heroverweging. Dit mag organisatorisch en beleidsmatig geen sluitpost worden. Behoorlijkheid en behoorlijk handelen lijken vanzelfsprekend, maar zijn het in de praktijk lang niet altijd. Behoorlijkheid is een verplichting, maar is ook in het belang van het bestuur. Overheden moeten leren van elkaars ervaring om de eigen voorfase te verbeteren. Daar zijn voldoende goede voorbeelden van.

Strategisch anticiperen op jurisdisering kan funest zijn. Wanneer de angst voor juridische claims, zowel bij het bestuur als de uitvoering, dominant wordt leidt de kwaliteit van besluitvorming hieronder. De uitvoerders moeten daarom het vertrouwen krijgen van het bestuur. Maak tenslotte gebruik van de beschikbare middelen die bestaan om bestuurlijk-juridische patstellingen te voorkomen. Er zijn voldoende instrumenten beschikbaar zoals de omgevingsvergunning en de bestuurlijke lus. Deze middelen om slagvaardigheid te bevorderen werken alleen voldoende als ze op de juiste wijze worden gehanteerd. Slagvaardigheid is met andere woorden vooral een verantwoordelijkheid van het bestuur zelf.

1.

Ter inleiding: vertrouwen en slagvaardigheid

1.1

Aanleiding en probleemstelling

Een speerpunt van het kabinet Balkenende IV is het herstel van vertrouwen van burgers in de overheid en in de democratische instituties. Het wil niet zozeer veranderingen of vernieuwingen introduceren in deze instituties zelf, maar er vooral voor zorgen dat het kabinet en de overheid beter presteren en meer slagvaardigheid aan de dag leggen: “Herstel van vertrouwen ontstaat volgens het kabinet door gericht aandacht te besteden aan maatschappelijke problemen en deze in dialoog met de samenleving tot oplossingen te brengen.”¹

De slagvaardigheid van het openbaar bestuur staat permanent in een brede belangstelling. Pressiegroepen, toezichhouders, overheidsorganisaties en media stellen voortdurend de prestaties van de overheid aan de orde. Daarbij wordt niet of nauwelijks onderscheid gemaakt naar de verschillende rollen die de overheid als systeemverantwoordelijke, als regisseur of als uitvoerder vervult.

Een vermeend gebrek aan slagvaardigheid (of doeltreffendheid) van de publieke prestaties wordt vaak opgevoerd als een bron van irritatie. Het speelt een rol binnen vrijwel elk domein. In het sociaal-culturele domein zijn de zorg (wachlijsten) en de jeugdzorg (verkokering, gebrek aan effectiviteit) al jaren een belangrijke beleidsprioriteit. Over de vernieuwing van het voortgezet onderwijs en de rol van de rijksoverheid daarbinnen kraakte de Commissie-Dijsselbloem onlangs harde noten, met name over de snelheid waarmee nieuwe maatregelen werden ingevoerd en het gebrek aan overleg met het veld.² In het infrastructurele domein domineert de gebrekkige bereikbaarheid. Files groeien nog steeds en de gewenste uitbreiding van weg- en spoorverbindingen is een kwestie van zeer lange adem. De Commissie-Elverding deed recent voorstellen om procedures in dit domein aanmerkelijk te bekorten.³ De Kamer heeft deze voorstellen inmiddels overgenomen. Ook de slagvaardige interactie tussen overheden onderling staat regelmatig bloot aan kritiek. De Commissie-De Grave problematiseerde de bestuurlijke dichtheid en verknoptheid en introduceerde hiervoor het begrip ‘bestuurlijke drukte’.⁴

Het kabinet realiseert zich dat het veel inspanning zal vergen om daadwerkelijk verbeteringen te realiseren en die ook zichtbaar te maken. Daarom wil het “de positieve krachten in ons land versterken en een concrete bijdrage leveren aan het oplossen van de problemen. Dat is niet eenvoudig. Er zijn veel belangen

¹ Uit: persbericht bij de kabinetsreactie op de adviezen van de nationale conventie, november 2007.

² Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008).

³ Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (2008).

⁴ Gemengde Commissie Bestuurlijke coördinatie (2005).

in het spel die vaak tegengesteld zijn. (...) Beslissingen op het ene gebied hebben soms grote gevolgen voor ander gebieden. (...) ‘Zorg voor samenhang’ en ‘zorg voor uitvoerbaarheid!’ is een noodkreet die het kabinet in de eerste honderd dagen van zijn bestaan veel heeft gehoord.”⁵ Prestaties zijn voor het kabinet een noodzakelijke voorwaarde om het publieke vertrouwen te herwinnen en dus ook om de legitimiteit van het optreden van de overheid te vergroten. Tegelijk is het een gegeven dat grote maatschappelijke opgaven niet binnen een kwartaal of zelfs maar binnen één kabinetsperiode kunnen worden bereikt. Dat komt deels door de aard van de maatschappelijke opgaven zelf. Het is daarom raadzaam om de verwachtingen van burgers te temperen.

Maar ook de inrichting van de democratische instituties staat soms een slagvaardig optreden in de weg. De bestuurskundigen Hendriks en Toonen wijzen er op dat de stroperige staat in systeemtheoretische termen een ‘zwakke outputstructuur’ kent.⁶ De overheid heeft weinig doorzettingsmacht naar de samenleving. Dit hangt onder andere samen met een open input structuur: de overheid staat open voor allerlei – tegenstrijdige – input uit de samenleving. Bovendien is ook de bestuurs*cultuur* van schikken en plooiën, zo kenmerkend voor het Nederlandse poldermodel, een factor van betekenis. Nederland is een coalitieland waar over meningsverschillen steeds uitgebreid wordt onderhandeld en waar besluiten niet altijd even krachtig zijn doorgezet als er een gebrekkig draagvlak voor bestaat. Draagvlak verwerven voor een besluit kost vaak meer tijd dan inspraak geven en vervolgens besluiten verantwoorden en nemen.

Het is de inzet van het kabinet om ondanks deze gebreken toch te werken aan een overheid die, over de bestuurslagen heen, beter presteert: “Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende samenleving: vertrouwen van burgers in elkaar, vertrouwen van burgers in de overheid en vertrouwen tussen de overheden onderling. Het is de gezamenlijke ambitie van het kabinet en de Nederlandse gemeenten om al deze vormen van vertrouwen te versterken. Een waardevolle democratie, een verbindend bestuur en een dienende overheid zijn hierbij voorwaarden. Altijd staat de burger centraal.”⁷

Het bestuursakkoord tussen rijk en provincies onderstreept dit uitgangspunt nog eens: “Rijk en provincies hebben samen met de gemeenten de ambitie zich als één overheid op te stellen, een overheid die de burger centraal stelt in al haar beleid en optreden.”⁸

Het kabinet ziet aldus een relatie tussen de slagvaardigheid van het openbaar bestuur en het vertrouwen van burgers in de overheid. Met vergroting van de slagvaardigheid neemt volgens die gedachte het vertrouwen toe. Dat roept de

⁵ Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV (2007-2011).

⁶ F. Hendriks en Th. Toonen (1998).

⁷ Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 2007.

⁸ Bestuursakkoord Rijk en provincies, 2008.

vraag op hoe de slagvaardigheid van het openbaar bestuur kan worden vergroot en welke obstakels daarbij in de weg staan. Daarbij is het belangrijk de kanttekening te maken dat veel obstakels vaak onlosmakelijk zijn verbonden met de instituties die ook een bepaalde waarde in ons bestel vertegenwoordigen. Deze instituties en daarmee die obstakels kun je dus niet zomaar opzij schuiven. Zoals Arthur Doctors van Leeuwen in dit verband wel eens provocerend heeft opgemerkt: “Chili kende onder generaal Pinochet een bijzonder slagvaardig opererende overheid!”⁹

De Raad voor het openbaar heeft zich daarom voor dit advies over de slagvaardigheid van het openbaar bestuur de vraag gesteld:

Hoe kan de slagvaardigheid van het openbaar bestuur worden vergroot, zonder de onderliggende waarden uit het oog te verliezen die ten grondslag liggen aan de inrichting en het functioneren van het huidige bestuur?

1.2

Wat is slagvaardig bestuur?

Alvorens in te gaan op de vraag hoe de slagvaardigheid van het openbaar bestuur kan worden vergroot, moet eerst het begrip ‘slagvaardigheid’ nader worden gedefinieerd. Slagvaardigheid wordt in de eerste plaats vaak verbonden met begrippen als doelmatigheid of doeltreffendheid, maar ook met responsiviteit. Het koppelen van het streven naar slagvaardigheid aan de mate waarin burgers vertrouwen stellen in de overheid bergt wel een risico in zich. Enerzijds is het terecht en noodzakelijk dat de overheid streeft naar een betere dienstverlening aan burgers waar deze te maken krijgen met diensten (of verplichtingen, zoals de belasting) van de overheid. Anderzijds is het soms noodzakelijk, juist om slagvaardig te kunnen optreden, een afweging te maken tussen het algemeen belang en sectorale of individuele deelbelangen. De overheid neemt immers soms beslissingen waar afzonderlijke sectoren of burgers het niet mee eens zijn. Ook daar moet de overheid zeer zorgvuldig mee omgaan. Een transparante besluitvorming is daarvoor cruciaal. De roep om een responsieve overheid mag echter niet doorslaan naar een houding waarbij de burger vraagt en de overheid altijd maar draait.

De overheid dient onderscheid te maken tussen een situatie waarin de burger ‘klant’ is van de overheid, zoals bij de verstrekking van een paspoort of rijbewijs en waarin hij als koning de beste dienstverlening mag verlangen, en de omstandigheid waarin de burger medelid is van een gemeenschap die voor de opgave staat om maatschappelijke problemen op te lossen. Er kan en moet dan een beroep worden gedaan op zijn burgerschap, zowel in positieve zin (participatie en medezeggenschap) als waar nodig ook in negatieve zin door grenzen te stellen. Het is heel goed te begrijpen dat burgers zelf niet altijd

⁹ Paneldiscussie bij de boekpresentatie van Ton Horrevoets en Ralph Pans, *Kerndepartementen – een nieuwe overheid*, juni 2005.

helder onderscheid kunnen maken tussen beide rollen, maar de overheid (en de media) kunnen dat wel en zouden dat ook vaker en beter tot uitdrukking moeten brengen.

In de tweede plaats wordt bij slagvaardig bestuur al gauw het accent gelegd op de uitvoering en implementatie van beleid. Daarin komt de slagvaardigheid van de overheid immers het meest zichtbaar tot uiting. Dat is een andere riskante verenging van het begrip. Een eerste vereiste voor slagvaardigheid in de uitvoering is immers dat vooraf goed duidelijk is gemaakt welk probleem eigenlijk moet worden opgelost en welke doelen worden nagestreefd. Minstens zo belangrijk is het om vooraf ook goed in beeld te brengen welke oplossingsrichtingen in aanmerking zouden kunnen komen. Er moet een goede analyse worden gemaakt van de haalbaarheid van de doelstellingen in juridisch en financieel opzicht. Ook is het belangrijk om te bezien of voor een bepaalde aanpak voldoende politieke en bestuurlijke steun en ook maatschappelijk draagvlak aanwezig is. Waar aan één van deze vereisten onvoldoende aandacht wordt geschonken gaat het vaak mis in de uitvoering, zoals in 2007 de perikelen rondom het verstrekken van gratis schoolboeken nog weer eens hebben aangetoond. Slagvaardigheid in de uitvoering vergt een goede probleemherkenning en adequate beleidsanalyses. Slagvaardigheid kan dus niet eenvoudig worden gerealiseerd door het accent te 'verleggen' van beleid naar de uitvoering zoals soms wordt gesteld. Het is een gevaarlijke misvatting om te stellen dat minder beleid als vanzelf tot een betere implementatie leidt.

Slagvaardigheid betreft dus niet alleen een doelmatige en doeltreffende implementatie van beleid. Het is een kwaliteit die binnen alle domeinen van het openbaar bestuur en in alle fasen van de beleidscyclus zichtbaar moet zijn.

Een slagvaardig openbaar bestuur betekent:

- binnen de politieke arena het (her)kennen en agenderen van maatschappelijk sterk beleefde problematiek en het maken van heldere politieke keuzes;
- in de fase van de beleidsvoorbereiding het uitwerken van verschillende beleidsopties die werkbaar en coherent zijn; zij bieden een oplossing voor het gesignaleerde probleem, zijn juridisch deugdelijk, financieel haalbaar en steunen op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat vergt ook afstemming tussen verschillende departementale kokers en niet zelden ook tussen bestuurslagen;
- tenslotte dat op een effectieve, meetbare en verantwoorde wijze de uitvoering ter hand wordt genomen.

Het is cruciaal om in alle fasen van de beleidscyclus tot verbetering te komen.

1.3

Barrières voor een slagvaardig openbaar bestuur

Deze meer omvattende omschrijving van het begrip slagvaardigheid maakt de weg vrij voor een analyse van de belangrijkste obstakels die de overheid moet overwinnen om beter te kunnen presteren. In dit advies richt de Raad zich op drie hardnekkige barrières:

1. Verkokering of gebrek aan integraliteit binnen één bestuurslaag

Gebrekkige verbindingen tussen verschillende ministers en departementen staan integraal denken en handelen in de weg. Dit treft zowel de probleemherkenning en -definitie, als de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. Op provinciaal en lokaal niveau speelt dezelfde problematiek.

2. Onvoldoende integraliteit tussen verschillende bestuursniveaus

Al decennialang wordt gewezen op het probleem dat complexe maatschappelijke vraagstukken niet door één bestuurslaag alleen kunnen worden opgelost. Hoe kunnen autonome bestuurslagen effectief met elkaar samenwerken?

3. Juridisering van het openbaar bestuur

Trage besluitvormingsprocedures ontstaan mede ten gevolge van inspraak, beroep en bezwaar. Het bestuursrecht is opgebouwd ter waarborging van rechten en belangen en is niet gericht op het bevorderen van effectiviteit. Een stapeling van procedures is vaak het gevolg. Dit probleem wordt nog eens versterkt door het toegenomen aantal juridische, technische en procedurele eisen die voortvloeien uit Europese regelgeving.

1.4

Leeswijzer

In de drie hierna volgende hoofdstukken zal telkens één van bovengenoemde barrières worden besproken. Elk hoofdstuk behandelt daarbij steeds drie vragen: wat is het probleem en waarom; wat is er tot nu aan gedaan; en wat moet er nog gebeuren? Dat betekent dat telkens in beeld worden gebracht wat de aard van het knelpunt is en waarom het zo moeilijk oplosbaar is. Verder wordt gekeken welke eerdere initiatieven er zijn geweest om het knelpunt op te lossen en welke aanpak dit kabinet volgt. Wat heeft succes gehad en waarom, wat heeft nooit gewerkt en waarom niet? Vervolgens worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor vervolgstappen.

Het advies kent daarmee de volgende opbouw. Hoofdstuk 2 richt zich op de vraag op welke wijze slagvaardigheid binnen één bestuurslaag kan worden bevorderd. Het accent ligt daarbij op de rijksoverheid. Het hoofdstuk inventariseert eerdere verbeteringsvoorstellen. Wat is er bijvoorbeeld overgebleven van voorstellen tot het indikken van de departementale kokers tot vijf kerndepartementen? En is de huidige figuur van de programmaminister voldoende toegerust om vastgeroeste beleidskokers te doorbreken?

Hoofdstuk 3 focust op het functioneren van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Welke instrumenten zijn er ontwikkeld om maatschappelijke opgaven

te realiseren die alleen door verschillende bestuurslagen gezamenlijk kunnen worden aangepakt? Opschaling van bestuurslagen, decentralisatie en het snoeien in het aantal verantwoordelijke actoren in de beleidsarena (bijvoorbeeld door maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk voor een beleidsterrein te maken) laten onverlet dat bestuurslagen op veel terreinen met elkaar te maken hebben en samen moeten optrekken.

In hoofdstuk 4 staat de zwaarte van de (juridische) procedurele druk centraal. Besluitvorming en -uitvoering in Nederland is gebonden aan een keur van nationale en Europese regelgeving. De ontwikkeling van het bestuursrecht in Nederland is de afgelopen twintig jaar snel verlopen. Dit heeft niet altijd tot evenwichtige constructies geleid. Waar door de wetgever geen heldere keuzes zijn gemaakt worden witte vlekken niet zelden ingevuld door de bestuursrechter. Jurisprudentie en stapeling van procedures werken vertragend. Hoe kan de overheid hieraan ontsnappen zonder de rechtsbescherming van burgers aan te tasten?

Dit advies sluit af met algemene conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2. Naar een slagvaardige rijksdienst: snel, adequaat en ontkokerd

2.1

Probleemschets: integratie versus specialisatie

De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken vraagt enerzijds om taakverdeling en specialisatie binnen de overheid. Het bevordert het ontstaan en voortbestaan van beleidskokers: geïntegreerde en gespecialiseerde beleidssystemen. Anderzijds vraagt die toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken om afstemming, coördinatie en samenwerking, zowel binnen en tussen overheidsorganisaties als tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Het bereiken van finale overheidsdoelstellingen is veelal afhankelijk van een bonte en lange keten van activiteiten en producten van een reeks van actoren, binnen en buiten de overheid. Het gaat erom zodanige arrangementen te creëren dat in de primaire processen van de overheid (beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering, handhaving/toezicht) de samenhang en de samenwerking worden versterkt, daar waar inter- of bovensectorale maatschappelijke vraagstukken in het geding zijn.¹⁰

Door de jaren heen is ‘verkokering’ – opgevat als een gebrekkige intra- en interdepartementale coördinatie tussen beleidssectoren – door betrokken ambtenaren, bestuurders en wetenschappers als het belangrijkste en hardnekkigste probleem van de rijksdienst beschouwd.¹¹ Ook in de ogen van het huidige kabinet (en het SG-Overleg) lijkt verkokering *het* probleem van de organisatie en het functioneren van de rijksdienst ‘verkokering’ te zijn. Met zijn Programma Vernieuwing Rijksdienst wil het kabinet komen tot een rijksdienst die “snel, adequaat en *ontkokerd* (cursivering Rob) reageert op nieuw maatschappelijke uitdagingen.”

Verkokering is een gegeven, en niet per se negatief

‘Verkokering’ heeft in het politieke en maatschappelijke discours over de overheid in de regel een negatieve connotatie: gebrekkige coördinatie tussen beleidssectoren, met negatieve gevolgen voor de ‘slagvaardigheid’ (doeltreffendheid, doelmatigheid en tijdigheid) van overheidsbeleid. Tegelijkertijd zien we langzaam maar zeker een ontwikkeling die van verkokering een geaccepteerd verschijnsel maakt. Twee recente citaten geven dat nauwkeurig aan:

¹⁰ Raad voor het openbaar bestuur (2004), p. 21 en verder.

¹¹ W.J.M. Kickert (2005). (Kickert voerde ‘reflexieve gesprekken’ met gezaghebbende ‘wijze’ personen die betrokken waren bij advisering over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst.)

“Het probleem van de rijksoverheid is niet zozeer verkokering als wel onvermogen om ketens te regisseren en daarbij te redeneren vanuit het resultaat dat wordt nagestreefd in plaats van de eigen beleidsdoelstellingen als uitgangspunt te nemen (...). Elke ingreep in het functioneren van de centrale overheid die de toegenomen complexiteit van onze samenleving niet als uitgangspunt neemt, is tot mislukken gedoemd. Het kunnen opereren in steeds wisselende verbanden, het kunnen articuleren en wegen van belangen, het durven denken vanuit het te bereiken resultaat en daarbij niet schromen om conflicterende belangen te benoemen en af te wegen, zouden voor zowel politici als overheidsdienaren een *sine qua non* moeten zijn.”¹²

“Het departementaliseren van onderwerpen in hiërarchisch aangestuurde afdelingen en diensten (*government*) is functioneel voor een effectieve en efficiënte dienstverlening door de overheid bij niet al te complexe onderwerpen. In geval van *governance* (netwerkbestuur) is de rol van de overheid anders. De ontwikkeling van beleid inclusief de realisatie ligt dan niet in één hand, maar is afhankelijk van de samenwerking van vele actoren, niet louter overheden, maar ook maatschappelijke actoren. Deze overschrijding van de grenzen tussen publiek en privaat geeft een bijzondere dimensie aan *governance* die maakt dat het uitstijgt boven complementair bestuur (*multi-level government*). Complexiteit is hier de kenmerkende factor en menselijke interactie vervangt de *top-down* bevelsrelatie. Verkokering is in dit geval dysfunctioneel.”¹³

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling gaat in zijn (tegendraadse) advies *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte* nog een stap verder. Hierin neemt de RMO stelling tegen het algemene streven naar integraal en ‘ontkokerd’ beleid: “De RMO pleit voor meer acceptatie van complexiteit en verkokering in de publieke sector. Verkokering betekent een erkenning van verschillende perspectieven en belangen (van zorg en justitie, ouder en kind, werkgever en werknemer). De RMO stelt voor om niet steeds te proberen op een hoger niveau af te stemmen, te coördineren en te proberen kokers te integreren. Het is beter om meer ruimte op de werkvloer te laten zodat professionals slim kunnen omgaan met de spanningen die ontstaan als verschillende kokers elkaar tegenkomen. Dit leidt tot een situatie waarin burgers en professionals vanuit een gezamenlijk oordeel keuzes maken en verantwoordelijkheid nemen.”¹⁴

Met het pleidooi van de RMO om complexiteit en verkokering in de publieke dienst te erkennen, zijn we terug bij de centrale conclusie van het

¹² Marjanne Sint (2005), p. 70, 71.

¹³ Jan Schrijver (2009).

¹⁴ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Persbericht ‘De ontkokering voorbij’, Den Haag, 5 september 2008.

Eindbericht van de regeringscommissaris voor de Reorganisatie van de Rijksdienst, Herman Tjeenk Willink, uit 1986. Er is – aldus de toenmalige Regeringscommissaris – geen sprake van één rijksdienst. De rijksoverheid is een geleed systeem, dat uit een groot aantal deelsystemen bestaat met eigen functionele en logistieke kwaliteiten. Veranderingen in dat systeem zijn alleen mogelijk wanneer het aanhechtingspunt voor die veranderingen in de afzonderlijke deelsystemen wordt gezocht. In zijn Tilburgse oratie sprak Tjeenk Willink over “de mythe van de samenhang”.¹⁵ Erkend moet worden – aldus Tjeenk Willink – dat de rijksdienst een ‘verdeelde’ organisatie is. Departementen hebben eigen belangen. Door onderhandelingen en compromis zijn die belangen op bepaalde momenten onder een gezamenlijke noemer te brengen, maar zelden of nooit zijn ze gelijk aan elkaar. Veranderingen die geen rekening houden met deze realiteit zijn tot mislukken gedoemd. Onvermijdelijk worden zij het slachtoffer van idealen die in de werkelijkheid geen aanknopingspunt vinden. De integratie die zij beogen, reikt niet verder dan de commissies waarin zij wordt beleden. Zodra zij daar buiten komt, valt zij uiteen onder de druk van deelbelangen die zij onder de koepel van een groter belang probeert te verenigen.

Paul Kuypers, die in 1989 in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur, de voorstudie *Dossier reorganisatie rijksdienst* verrichtte, beschrijft de omslag – begin jaren tachtig – van het integratiegeloof naar de erkenning van verkokering als volgt: “De Commissie hoofdstructuur rijksdienst (‘Commissie-Vonhoff’) zocht haar oplossingen op het niveau van de integratie.¹⁶ Zij was daarmee een kind van haar tijd. Het grote heil werd allerwegen verwacht van gecoördineerde acties. Het verkokerde denken was uit den boze. Samenhang en integratie waren de voornaamste doelstellingen van politici en bestuurders. De wereld van de integratie was het beloofde land, waarheen we allen zouden moeten emigreren om een betere overheid en een betere overheidsorganisatie te krijgen. Dat visioen is de laatste jaren verbleekt. Nog slechts weinigen hebben hun hoop erop gevestigd. De overgrote meerderheid van bestuurders en ambtenaren heeft ontdekt, dat verkokering ook wel voordelen biedt. Waarom zou men blijven vasthouden aan een vaag integratieperspectief, dat toch niet dichterbij komt? Wie wordt daar overigens beter van? In ieder geval niet al die specialisten en gezagsdragers die een eigen belang of een eigen sector te behartigen hebben.”¹⁷

Het standpunt van de RMO gaat deze Raad een stap te ver: verkokering is niet iets nastrevenswaardigs. De verkokerde organisatie van de rijksdienst is eerder een gegeven, dat niet *per se* negatief hoeft te zijn. Zij vloeit voor een belangrijk deel voort uit de complexiteit van maatschappelijke vraag-

¹⁵ H.D. Tjeenk Willink (1984).

¹⁶ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1980).

¹⁷ Paul Kuypers (1989).

stukken die om verregaande specialisatie vraagt.¹⁸ Het is daarbij de kunst te zoeken naar die organisatievormen waar de maatschappelijke opgaven en de zoektocht naar oplossingen het winnen van de departementale structuren en competenties.

2.2

Terugblik op eerdere probleemanalyses en voorstellen

Het kabinet-Balkenende-IV beoogt onder meer met het Programma Vernieuwing Rijksdienst, de organisatie van de rijksoverheid te verbeteren. Om dit programma goed te kunnen duiden, is het zinnig om te reflecteren op eerdere probleemanalyses van, en vernieuwingsvoorstellen voor, de organisatie en het functioneren van de rijksdienst.

De Raad voor het openbaar bestuur analyseerde in zijn advies *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit* (maart 2004) enkele belangrijke rapporten over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst, in de periode 1970-2004. De Raad constateerde dat de achterliggende diagnoses veel op elkaar lijken: er is in de ogen van de rapporteurs telkens sprake van (te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen van de burger van zijn overheid, interne verkokering binnen de rijksdienst, en inwaartse gerichtheid. De vernieuwingsvoorstellen van de achtereenvolgende commissies hadden voor het overgrote deel betrekking op structuren en systemen binnen de rijksdienst en waren grotendeels gericht op het versterken van samenhang en coördinatie binnen de rijksdienst.

In vogelvlucht volgt hieronder de kern van de diagnoses/probleemanalyses en vernieuwingsvoorstellen van belangrijke adviezen over de organisatie en het functioneren van de rijksdienst, vanaf 1970.¹⁹

1971 Commissie-Van Veen: Pleidooi voor meer samenhang en coördinatie

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd in de voorstellen voor vernieuwing van de rijksdienst de nadruk gelegd op de noodzaak van interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Zo stelde de Commissie-Van Veen in 1971: “Alle regeren vereist eenheid van beleid. Organisatorische efficiency dwingt tegelijkertijd tot een duidelijke werkverdeling (...) centrifugale krachten zetten de organisatie onder druk. Daartegenover is het noodzakelijk effectieve voorzieningen te treffen voor de vorming van een consistent en geïntegreerd beleid.”²⁰ Bepaalde terreinen van staatszorg (bijvoorbeeld ruimtelijk beleid en welzijnsbeleid) zijn op inefficiënte wijze gespreid, terwijl

¹⁸ Ter illustratie: eerst in 1918 kwam er een apart ministerie van onderwijs. Vóór die tijd was onderwijs een van de aandachtsgebieden van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Een ander ‘aandachtsgebied’ van dat ministerie was verkeer en waterstaat. Dat kwam in 1798 tot uitdrukking in de naam van het ministerie: ‘het departement van inwendige politie en toezicht op de staat van dijken, wegen en wateren van de Bataafsche republiek’.

¹⁹ Goeddeels gebaseerd op: Raad voor het openbaar bestuur (2004), p. 29 en verder.

²⁰ Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie (1971), p. 8.

andere beleidsterreinen te weinig aandacht krijgen. Bovendien meende de commissie dat de bestaande departementale indeling teveel gewicht geeft aan speciale belangengroepen en te weinig is ingesteld op ‘vergeten groepen’ zoals de ouderen, de jeugd, de consumenten, de middenstand. De commissie constateerde voorts dat er een cumulatie van taken is aan de politieke en de ambtelijke top hetgeen de effectiviteit van de beleidsvorming schaadt en de ministeriële verantwoordelijkheid bemoeilijkt.

De commissie zag weinig heil in een algehele reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling en verwachtte meer duurzame resultaten van een juiste organisatie van de coördinatie. Hiertoe zouden coördinerende bewindspersonen moeten worden aangewezen en zou meer en beter gebruik worden gemaakt van ministeriële onderraden en ambtelijke voorportalen.

Een wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, aangehaakt aan het ministerie van Algemeen Zaken, zou eveneens kunnen bijdragen aan verbetering van de horizontale beleidscoördinatie. Bovendien zou de positie van de secretaris-generaal versterkt moeten worden, bijvoorbeeld door aan hem een bureau toe te voegen of een plaatsvervangend secretaris-generaal aan te stellen. Mede als gevolg van het werk van de Commissie-Van Veen werden de WRR en het SCP opgericht. Bovendien werd een coördinatiemodel ingevoerd waarbij coördinerende bewindspersonen zorgen voor de coördinatie van de agenda van een onderraad van de ministerraad die bediend zou worden door een ambtelijk voorportaal.

1979 Commissie-Vonhoff: De rijksdienst als verkokerd en overbelast systeem

In 1979 wordt de Commissie hoofdstructuur rijksdienst (Commissie-Vonhoff) ingesteld. Deze commissie kreeg een bredere opdracht mee dan de Commissie-Van Veen. Zij moest een studie verrichten naar de hoofdstructuur van de rijksdienst en haar feitelijk functioneren. In haar analyse heeft de Commissie-Vonhoff nadrukkelijk de relaties tussen de rijksdienst en haar maatschappelijke en politieke omgeving betrokken.²¹ De Commissie-Vonhoff constateerde dat door allerlei ontwikkelingen, zowel maatschappelijk (bijvoorbeeld ontzuiling) als politiek (bijvoorbeeld minder mogelijkheden voor afweging van tegenstrijdige belangen), de behoefte aan een samenhangend beleid steeds meer werd afgewenteld op de regering en het overheidsapparaat. Om het vermogen tot afwegen, het zicht op samenhang, en de flexibiliteit van het openbaar bestuur te versterken, adviseerde de Commissie-Vonhoff de volgende vijf ‘hoofdbeleidsgebieden’ vast te stellen:

- sociaal-economische zaken;
- ruimtelijke en milieuzaken;
- bestuurlijke en juridische zaken;
- sociaal-culturele zaken;
- internationale zaken.

²¹ Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1980).

Per hoofdbeleidsgebied zou een ministeriële onderraad moeten worden ingesteld. Ook de indeling van de ambtelijke voorportalen, de externe advisering, (de commissie meende dat advisering door externe organen teveel geschiedt op deelgebieden), de coördinatie van wetgeving, de planning en de financiering zouden moeten worden afgestemd op de indeling in de vijf hoofdbeleidsgebieden. Aan het hoofd van elk hoofdbeleidsgebied zou een integrerend minister moeten staan die verantwoordelijk is voor de coördinatie. Daarnaast beval de commissie aan het aantal ministers te verminderen. In de rapportage van de Commissie-Vonhoff is geen expliciete aandacht voor aspecten van de organisatiecultuur van de rijksdienst. Wel gaf zij aan dat om te komen tot een open, flexibele en projectgerichte organisatie, met name de immateriële component van het personeelsbeleid versneld ontwikkeld zou moeten worden. De commissie dacht daarbij aan het richten van de loopbaanbegeleiding op de toekomstige taken van de ambtenaar en de verdere ontwikkeling van zijn capaciteiten en het bevorderen van mobiliteit binnen en tussen de departementen en eventueel daarbuiten. In dit verband pleitte de commissie voor de instelling van een *civil service* voor de hoogste regionen van de rijksdienst.

De hoofdaanbeveling van de Commissie-Vonhoff – het aanwijzen van hoofdbeleidsgebieden en het op grond daarvan inrichten van de rijksdienst – is lange tijd niet opgevolgd, maar werd begin 2007 nieuw leven ingeblazen door het kabinet Balkende IV. Dat heeft zijn beleidsprogramma opgebouwd uit zes pijlers (brede, intern samenhangende beleidsgebieden) die men met recht ook kan beschouwen als ‘hoofdbeleidsgebieden’. In de volgende paragraaf wordt langer stil gestaan bij de gekozen pijlerstructuur en de daarmee verbonden vernieuwingen van de organisatie en werkwijze van de rijksdienst en haar directe politiek/ambtelijke omgeving. Minder in het oog springende aanbevelingen waren eerder al – zij het ook pas na lange tijd – opgevolgd. Te denken valt dan aan de instelling van de algemene bestuursdienst (ABD)²² in 1995, de toename van het projectmatig werken binnen en tussen departementen, en de ontwikkeling van een rijksdienstbreed personeelsbeleid.²³

1982-1986: Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst

In de jaren tachtig van de vorige eeuw dringt – mede door een verslechtering van de financieel-economische situatie – het besef door dat de overheid

²² Eind 2007 maakten 749 managers in de rijksdienst met integrale eindverantwoordelijke over mensen en middelen, deel uit van de ABD. Het bureau van de ABD werkt samen met gemeenten, provincies en zbo's. Samenwerking met het bedrijfsleven zal volgen (*ABD Jaarbericht 2007*. Ministerie van BZK, Den Haag, 2008).

²³ In januari 2003 besloot het kabinet tot oprichting van een Shared Service Center HRM, onder regie van de minister van BZK. De drie topprioriteiten van het rijksbrede HRM-beleid zijn: ervoor zorgen dat de juiste mensen op de juiste plek zitten, versterken van de HRM-rol van de managers, en optimale ontwikkeling van medewerkers en managers (bijvoorbeeld middels competentie management en gerichte opleidingen).

niet alle maatschappelijke problemen kan oplossen. Het kwam erop aan de maatschappelijke behoefte aan overheidssturing terug te dringen. De overheid moest terugtreden ten gunste van de markt en de burgers. Hiertoe zette het kabinet-Lubbers I (1982-1986) zes zogenaamde ‘grote operaties’ in gang: decentralisatie, heroverweging, privatisering, deregulering, -2%-operatie, én reorganisatie rijksdienst. De rapportages van de Commissie-Vonhoff vormden de grondslag voor de laatste operatie. Er kwam een projectbureau reorganisatie rijksdienst, en er werd een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst benoemd, direct ressorterend onder de minister van Binnenlandse Zaken. Het aanvankelijke doel van het project reorganisatie rijksdienst – praktische voorstellen te doen voor de vergroting van het sturend vermogen van de rijksdienst – verschoof gaandeweg naar het terugdringen van de behoefte aan sturing zelf.²⁴ Het project ging zich daarbij vooral richten op verbetering van de bedrijfsvoering en het management.

Ondertussen schreef regeringscommissaris Tjeenk Willink theoretische beschouwingen in zijn Jaarberichten. Hierin nam hij afstand van het beeld van de ene en ongedeelde rijksdienst, dat de Commissie-Vonhoff hanteerde. De verkokering, door eerdere commissies als centraal probleem aangemerkt, en voorstellen om deze te doorbreken, verdwenen geleidelijk aan uit het beeld van het project en van de regeringscommissaris. Het project werd opgeknipt in 23 min of meer losstaande deelprojecten die gericht waren op incrementeel veranderen. Als concrete resultaten van het project kunnen worden genoemd:

- de vermindering van het aantal coördinerende bewindspersonen;
- een vermindering van het aantal externe adviesorganen;
- een sanering van het interdepartementale commissiewezen.²⁵

Evenals in de rapportages van voorgaande commissies, was er in de analyses van het projectbureau en de regeringscommissaris niet of nauwelijks expliciete aandacht voor het onderwerp organisatiecultuur. Terugblikkend op de tijd van de grote operaties zegt de Raad van State dat “onvoldoende werd beseft dat het anders organiseren van het openbaar bestuur niet automatisch het einde van de verantwoordelijkheid van de staat betekent en dat het opsplitsen van bestuurstaken in kleinere verzelfstandigde eenheden moeilijkheden kan opleveren bij het oplossen van grootschalige problemen.”²⁶

1991 Commissie-Wiegel: Naar kerndepartementen

In 1993 verscheen een volgend rapport over de organisatie van de rijksdienst. Het betrof het rapport *Naar kerndepartementen*, van de Externe Commissie Organisatie en functioneren van de rijksdienst.²⁷ Deze Commissie-Wiegel deed

²⁴ H.D. Tjeenk Willink en P.L. Hupe (1991).

²⁵ J.N. Breunese (1989), p. 26.

²⁶ Raad van State (2002), p. 19.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 52.

voorstellen om te komen tot een hoogwaardige en flexibele rijksdienst. Zij gaf de volgende drie centrale aanbevelingen:

- krachtig doorzetten van de ontwikkeling naar kerndepartementen;
- invoering van een algemene bestuursdienst;
- invoering van een project-ministerschap-nieuwe-stijl.

De commissie gaf aan dat volgens haar dé oplossing voor hét probleem van de overheid niet bestaat en dat de bestaande differentiatie en variatie binnen de overheid en het eigen karakter van de overheid moeten worden erkend. De commissie achtte het van belang met haar voorstellen aan te sluiten bij veranderingsprocessen die al binnen de overheid in gang waren gezet, zoals de verzelfstandiging van een groot aantal diensten en onderdelen van de departementen. Een ander belangrijk uitgangspunt van de commissie was dat de organisatie van de overheid een afgeleide dient te zijn van de inhoud (*structure follows strategy*). Een kerndepartement is in de ogen van de commissie een kleine organisatie (500 à 1000 personen), primair gericht op beleidsontwikkeling. Zij bestaat uit hoogwaardige beleidsambtenaren, met oog voor maatschappelijke vraagstukken en een goed ontwikkeld politiek gevoel. De Commissie-Wiegel stelde dat er niet alleen praktische redenen waren om voor kerndepartementen te kiezen (aansluiten bij voortgaande processen van verzelfstandiging en decentralisatie) maar ook inhoudelijke. Hierbij gaat het enerzijds om de omvang (in aantallen ambtenaren en in taken en organisatieonderdelen) van de rijksoverheid: deze belemmert een snel reageren en optreden. Anderzijds kunnen kerndepartementen een antwoord vormen op problemen die verbonden zijn aan (de fictie van) de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid zou beperkt moeten worden tot beleidsontwikkeling op hoofdlijnen en bewaking van de uitvoering. Een dergelijke beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid zou ook moeten gelden voor de parlementaire controle, aldus de commissie. Dit vraagt om goede en heldere koppelingen tussen het kerndepartement en zijn uitvoeringsorganisaties.²⁸

De commissie benadrukt dat een kerndepartement open moet staan voor signalen uit de maatschappij (monitoring). Dat is vooral een kwestie van attitude, aldus de commissie, maar zij deed geen uitspraken over mogelijke manieren om de gewenste attitude te bevorderen. Wellicht veronderstelde zij dat andere structuren (algemene bestuursdienst, meer projectmatig werken)

²⁸ De Commissie Wiegel noemt op p. 23 van haar rapport onder andere de volgende instrumenten voor een regeling van deze koppelingen: informatieplicht van de uitvoerende dienst; jaarlijks uitvoeringscontract; jaarverslag van de uitvoerende dienst waarin financieel en beleidsmatig verslag wordt gedaan; adviesrecht van de uitvoerende dienst; raad van toezicht; recht op uitvoeringstoets door de uitvoerende dienst van nieuwe beleidsvoornemens van het moederdepartement; duidelijke mechanismen van interventie door de minister (bij instellingswet te regelen).

‘als vanzelf’ de houdingen en gedragingen van ambtenaren in de gewenste richting zou aanpassen.

Naast de genoemde verticale koppelingen, zijn binnen de rijksdienst horizontale verbindingen (coördinatiemechanismen) nodig. De onvermijdelijke specialisatie, vertaald in de organisatie van de rijksdienst, vraagt om coördinatie zodra inter- of bovensectorale maatschappelijke vraagstukken in het geding zijn.. Voor de ‘normale’ overheidsactiviteiten is het bestaande coördinatie-instrumentarium afdoende, zo meent de commissie. Binnen deze normale taakuitoefening zouden de mogelijkheden van interdepartementaal projectmatig werken vaker benut moeten worden.

Voor zogenaamde ‘brandende kwesties’, departementoverschrijdende kabinetsprioriteiten waarvoor tijdelijk een grote inspanning moet worden geleverd, is het instrument van het projectministerschap–nieuwe stijl wenselijk. Het gaat hierbij om een beperkt aantal project-ministerschappen dat bij de kabinetsformatie ingesteld zou moeten worden, met heldere afspraken over doelstellingen, termijnen en middelen, neergelegd in het Regeerakkoord. Een project-minister dient volgens de commissie te beschikken over een klein projectbureau, en – en dat is het nieuwe element dat de Commissie-Wiegel toevoegt aan het project-ministerschap – hij dient zeggenschap te krijgen over relevante beleidsonderdelen van andere departementen en over de bijbehorende budgetten. In het model dat de commissie koos, is de project-minister nieuwe stijl tevens gewoon minister.

Ook in het rapport van de Commissie-Wiegel is geen expliciete aandacht voor de organisatiecultuur van de rijksdienst. Dit betekent niet dat zij ‘de menselijke factor’ geheel negeerde. De kwaliteit van de rijksdienst wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de mensen die er werken, zo stelde de commissie. “Je kunt immers nog zulke mooie structuren en processen ontwerpen; als de mensen daarin niet willen werken helpt het niets.”²⁹

Daar waar voorgaande commissies de verkokering en de gebrekkige coördinatie binnen de rijksdienst als centraal probleem beschouwden, zag de Commissie-Wiegel de volgens haar te geringe flexibiliteit van de rijksdienst als centraal probleem. De Commissie-Wiegel heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de fundamentele discussie over de scheiding van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

2002 SG-Overleg: Projectmatig werken

Veel echo’s van vorige commissies klonken door in het in juni 2002 verschenen rapport *Kwaliteit: een agenda voor de rijksdienst*, opgesteld door het Overleg van secretarissen-generaal (voorheen: SG-Beraad). Het optreden van de overheid moet van hoge kwaliteit zijn. Dat betekent een doelgerichte, doelmatige en doeltreffende overheid, aldus het SG-Overleg. “Een overheid die voor prestaties gaat, die daartoe het beste uit de eigen organisatie wil halen,

²⁹ Commissie Organisatie en functioneren van de rijksdienst (1992), p. 24.

die zich richt naar wat de burgers vragen.” Hiertoe zou aan het begin van elke regeerperiode in kaart moeten worden gebracht welke majeure, departementen overstijgende maatschappelijk vraagstukken om overheidsaandacht vragen (“veel maatschappelijke vraagstukken passen niet in de structuur van de Staatsalmanak”). Dat vereist bundeling van de binnen de rijksdienst aanwezige strategische expertise en adressering aan het hoogste politieke niveau.³⁰ De aanpak van de geselecteerde omvangrijke onderwerpen vereist doorbreking van traditionele patronen en nieuwe vormen van projectmatig of programatisch werken, zo meende het SG-Overleg. Het dacht hierbij met name aan de instelling van enkele projectministers of -staatssecretarissen gekoppeld aan project-DG’s, in combinatie met de instelling van een tijdelijke ministeriële commissie of een politieke regiegroep. Evenals de Commissie-Wiegel meende het SG-Overleg dat het essentieel is dat een projectminister een staf en middelen heeft waarover hij als projectverantwoordelijke kan beschikken en beslissen. Het SG-Overleg zag het gebrek aan regie en samenhang als centraal probleem voor de rijksdienst. Daarmee zijn we terug bij de diagnose die de Commissie-Van Veen ruim dertig jaar geleden al stelde. De voorstellen die het SG-Overleg deed om dit probleem op te lossen, hadden vooral betrekking op structuren. Wel erkende het SG-Overleg dat het minstens zo belangrijk is dat versterking van de interdepartementale samenwerking wordt verankerd in cultuur en werkwijzen van de rijksoverheid als geheel en van de departementen.³¹ Op de vraag hoe deze verankering tot stand zou moeten komen, deed het SG-Overleg geen uitspraken. Waar het SG-Overleg iets meldde over de kwaliteit van het personeel, beperkte het zich evenals voorgaande commissies, tot een pleidooi voor verdere ontwikkeling van een rijksbreed Human Resources Management.

De balans van dertig jaar diagnoses en oplossingen: trage doorwerking

De voorstellen in de afgelopen 30 jaar voor een majeure vernieuwing van de rijksdienst overziende vallen de Raad een paar zaken op. In de eerste plaats constateert hij dat deze voorstellen, zeker wanneer deze gepresenteerd werden als *blauwdrukken*, veelal een zachte dood zijn gestorven. Verder blijkt dat de achterliggende problemdiagnose door de jaren heen in grote lijnen hetzelfde is gebleven: inwaartse gerichtheid, interne verkokering, (te) hoge ambities en (te) hoge verwachtingen van burgers van hun overheid. Daarnaast valt op dat het leeuwendeel van de voorstellen betrekking had op structuren en systemen binnen de rijksdienst. Als er al expliciet gesproken werd over organisatiecultuur, kwam men meestal niet verder dan de opmerking dat de gedane structuurvoorstellen ‘uiteraard’, willen zij het gewenste resultaat hebben, gepaard moeten gaan met een cultuurverandering of cultuuromslag.

³⁰ Het pleidooi voor versterking van de strategische functie van het kabinet en van het ministerie van Algemene Zaken, spooft met een soortgelijk pleidooi van de Commissie Wiegel, tien jaar daarvoor.

³¹ Overleg van secretarissen-generaal (2002), p. 59.

In de vierde plaats: de verschillende rapporten hebben op veel punten wél – zij het vaak na een lange doorlooptijd – hun doorwerking gehad of althans reeds in gang gezette ontwikkelingen gestimuleerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voortgaande scheiding tussen de beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en de handhaving, het ontstaan (in 1995) en de verdere uitbouw van de algemene bestuursdienst, de toename van het projectmatig werken binnen en tussen departementen.

Het gaat de Raad daarom te ver om met vele anderen te betogen dat dertig jaar voorstellen voor verandering van de rijksdienst niets hebben opgeleverd. Achter de klassieke, langs departementale lijnen georganiseerde façade van de rijksdienst hebben zich – veelal op incrementele wijze – in de loop der jaren veranderingen voorgedaan in de structuur, cultuur en werkwijze die bij (kunnen) dragen aan vergroting van haar slagvaardigheid.

In de volgende paragraaf wordt verkend op welke wijze het kabinet Balkenende IV met zijn Programma Vernieuwing Rijksdienst wil komen tot een rijksdienst die – in de woorden van het kabinet – “snel, adequaat en ontokerd reageert op nieuw maatschappelijke uitdagingen.”

2.3

Vernieuwing van de rijksdienst volgens het kabinet-Balkenende IV

Algemene achtergrond

Het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV is opgebouwd uit zes pijlers die bestaan uit brede, intern samenhangende, beleidsgebieden.

De zes pijlers van het kabinet Balkenende IV, 2007-20011

- I Een actieve internationale en Europese rol*
- II Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie*
- III Duurzame leefomgeving*
- IV Sociale samenhang*
- V Veiligheid, stabiliteit en respect*
- VI Overheid en dienstbare publieke sector*

De pijlerparagrafen bestaan uit een missie, een probleemanalyse, doelstellingen en daarbij horende programma's en projecten. De zesde pijler ('Overheid en dienstbare publieke sector') heeft betrekking op de organisatie, cultuur en werkwijze van de overheid en de publieke sector. Het kabinet brengt de missie van zijn zesde pijler als volgt onder woorden:

“Een dienstbare overheid stelt burgers centraal en is een organisatie waarin burgers zich herkennen. De dienstbare overheid werkt op basis van vertrouwen in burgers en professionals en verdient vertrouwen door haar respectvolle werkwijze en goed dienstverlening. De dienstbare overheid is ook een *slagvaardige* (cursivering Rob) organisatie die met minder mensen meer

kwaliteit levert. Kortom: de dienstbare overheid functioneert als bondgenoot van de samenleving.”³²

De bijbehorende probleemanalyse en doelstellingen zijn nader uitgewerkt in het ‘Programma Vernieuwing Rijksdienst’.³³ Het Programma Vernieuwing Rijksdienst vindt zijn oorsprong in de nota’s *In dienst van het Rijk* (juli 2006) en *De verkokering voorbij* (januari 2007), beiden van het SG-Overleg. In de eerste nota stellen de gezamenlijke secretarissen-generaal dat de steeds dynamischer en complexer wordende samenleving en alle problemen en aandachtsgebieden die daarin een rol spelen, nog niet voldoende hun weerslag vinden in (het handelen van) de overheid. “Verdelingen van middelen en verantwoordelijkheden blijven vaak achter bij snel wijzigende omstandigheden. De organisatie en de werkwijze van overheidsorganisaties lijkt te veel vast te zitten in hun structuren en procedures. Dat gaat ten koste van tempo en daadkracht.”³⁴ In de Nota Vernieuwing Rijksdienst heet het dat “de overheid veel alerter en sneller dan vroeger moet reageren op problemen en ontwikkelingen die vaak niet passen in de klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie.”³⁵

Het doel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst is de realisatie van een rijksdienst die:

- snel, adequaat en ontkokerd reageert op nieuwe maatschappelijke uitdagingen;
- minder (complexe) regels en administratieve lasten produceert;
- beleid maakt dat uitvoerbaar is en beleid afschaft dat uitgewerkt is;
- resultaten laat zien en optreedt waar het nodig is;
- op professionele wijze diensten verleent en taken uitvoert en optreedt zonder aanzien des persoons;
- efficiënt en competent werkt en geen geld verspilt;
- een goede werkgever is voor ambitieuze, competente, integere en loyale ambtenaren.

Voor de uitvoering van het Programma Vernieuwing Rijksdienst heeft het kabinet mr. Roel Bekker als speciale secretaris-generaal aangesteld.³⁶ Deze schetst als volgt de kern van het Programma Vernieuwing Rijksdienst: “Het Programma Vernieuwing Rijksdienst beoogt een ingrijpende verandering van de wijze

³² *Samen werken samen leven*, beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV, 2007-2011, Den Haag, 2007, p. 73.

³³ *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3.

³⁴ SG-Overleg (2007) p. 7.

³⁵ *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, p. 3.

³⁶ Mr. R. Bekker was als SG op het ministerie van VWS nauw betrokken bij de opstelling van de twee nota’s van het SG-Overleg die ten grondslag lagen aan het Programma Vernieuwing Rijksdienst.

waarop de overheid reageert op maatschappelijke problemen. Belangrijkste lijn is dat we maatschappelijke problemen niet verkokerd – aanbodgericht zou men kunnen zeggen – tegemoet treden, maar dat vanuit het probleem wordt gewerkt. Een zekere terughoudendheid bij het voor elk probleem willen ontwikkelen van beleid is daarbij voorts op zijn plaats. En van groot belang is dat in een tijdig stadium beoordeeld wordt of het beleid goed uitvoerbaar is en of het niet gepaard gaat met teveel administratieve lasten en regels. Het primaire proces van beleid maken en beleid uitvoeren moet beter, efficiënter en vooral niet verkokerd en hetzelfde geldt voor de ondersteunende processen. De verbetering van de bedrijfsvoering heeft in het programma dan ook een belangrijke plaats, enerzijds om beleid, uitvoering en handhaving beter te ondersteunen en anderzijds om kosten te besparen. Kern van het programma is dat de rijksoverheid beter kan functioneren en dat bovendien kan met minder mensen.³⁷

Het kabinet Balkenende IV wil de organisatie en het functioneren van de rijksdienst verbeteren *binnen* de bestaande departementale indeling. Binnen die bestaande indeling zal meer programmatisch en projectmatig en met een flexibelere inzet van ambtenaren, gewerkt worden aan de realisering van het beleidsprogramma van het kabinet. Illustratief voor die aanpak is de aanstelling van twee programmaministers: voor Jeugd & Gezin, en voor Wonen, Wijken & Integratie. Het gaat daarbij om een nieuwe figuur in ons staatsrechtelijke bestel die in de ogen van het kabinet bij kan dragen aan het snel, adequaat en ontkokerd reageren op grote maatschappelijke vraagstukken.

Nadere invulling van het Programma Vernieuwing rijksdienst

De centrale doelstelling van het Programma Vernieuwing Rijksdienst kan kortweg geformuleerd worden als de realisatie van een rijksdienst die snel, adequaat en ontkokerd handelt. Nog korter geformuleerd kan men stellen dat het gaat om de realisering van een *slagvaardige* rijksdienst.

Op verschillende manieren beoogt het kabinet Balkenende IV de gewenste slagvaardige(re) rijksdienst te verwezenlijken. We sommen ze hier op.

1. Zes beleidspijlers. Het kabinetsprogramma is opgebouwd uit zes pijlers. Het gaat daarbij om zes brede, intern samenhangende beleidsgebieden. In de woorden van de Commissie-Vonhoff: hoofdbeleidsgebieden.

De zes pijlers waren begin 2007 voor het kabinet richtinggevend voor een nieuwe inrichting van het stelsel van onderraden. Daarmee wil het kabinet bijdragen aan een ‘samenhangende en ontkokerde beleidsvoorbereiding’.³⁸ Alle onderraden worden voorgezeten door de minister-president en kennen een coördinerende minister die verantwoordelijk is voor een gecoördineerde voorbereiding en inbreng van de stukken:

³⁷ R. Bekker (2007).

³⁸ Ministerie van Algemene Zaken, *Nieuw stelsel onderraden ministerraad*, persbericht ministerraad, 27 februari 2007.

Onderraad	Coördinerend minister
Raad voor Internationale en Europese Zaken	Minister van Buitenlandse Zaken
Raad voor Economie, Kennis en Innovatie	Minister van Economische Zaken
Raad voor Duurzame Leefomgeving	Minister van VROM
Raad voor Sociale Samenhang	Minister van SoZaWe voor het onderdeel sociaal-economisch en inkomensbeleid; Minister voor Wonen, Wijken en Integratie voor het onderdeel maatschappelijke ontwikkeling
Raad voor Veiligheid en Rechtsorde	Minister van Justitie en minister van BZK
Raad voor Bestuur, Overheid en Publieke Dienstverlening	Minister van BZK

Ook het stelsel van de ambtelijke voorportalen is opnieuw ingericht aan de hand van de zes pijlers van het kabinet. De zes pijlers spelen ook een rol bij de nieuwe vormgeving van de kennis- en adviesfunctie ten behoeve van de rijksdienst.

2. *Tien projecten.* Binnen de zes pijlers heeft het kabinet tien projecten benoemd. “De tien projecten beogen integrerend te werken voor zowel het beleid, in de uitvoering als tussen de ministeries. Ze moeten ontkokering bevorderen en samenhang tot stand brengen.”³⁹ Per project is één minister verantwoordelijk, ook voor het verkeer met het parlement. Het gaat om de volgende projecten en ministers:

Project	Eerst verantwoordelijke minister
Millennium Ontwikkelingsdoelen	Ontwikkelingssamenwerking
Nederland ondernemend innovatieland	Economische Zaken
Urgentieprogramma Randstad	Verkeer en Waterstaat
Schoner en zuiniger	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu
Iedereen doet mee	Sociale zaken en werkgelegenheid
Van probleemwijk naar prachtwijk	Wonen, Wijken en Integratie
Deltaplan Inburgering	Wonen, Wijken en Integratie
Kansen voor kinderen	Jeugd en gezin
Aanval op de schooluitval	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Veiligheid begint bij voorkomen	Justitie

³⁹ *Samen werken, samen leven*, coalitieakkoord tussen de Tweede kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p. 12.

Het ‘project’ Urgentieprogramma Randstad is in wezen geen ‘project’ maar een kabinetsprogramma dat bestaat uit 35 verschillende projecten.⁴⁰ Voor elk van die projecten is een bestuurlijk duo gevormd, bestaande uit een (vak-) minister of staatssecretaris en een bestuurder uit de betrokken regio, dat verantwoordelijk is voor de voortgang.⁴¹ Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven of een maatschappelijke organisatie treden op als ‘ambassadeurs’⁴² van de projecten. Zij hebben een aanjaagfunctie: zij houden de betrokken bestuurders scherp op snelheid en kwaliteit van de besluitvorming. Daarnaast zorgen zij voor actieve betrokkenheid van andere maatschappelijke partijen en daarmee voor vergroting van het maatschappelijk draagvlak. De minister van Verkeer en Waterstaat is eindverantwoordelijk voor de inhoud en de coördinatie van de projecten.⁴³ Als ‘programmaminister’ kan hij de betrokken vakminister en regionale bestuurder ‘desgewenst’ aanspreken op de voortgang en ‘daar waar nodig is’ interveniëren.

3. *Twee programmaministers.* Het kabinet Balkenende IV heeft voorts met de minister voor Jeugd en Gezin en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie een nieuwe staatsrechtelijke figuur geïntroduceerd, namelijk die van programmaminister. Met die figuur wordt een specifieke invulling gegeven aan de minister zonder portefeuille. De minister zonder portefeuille – en dus ook de programmaminister – beheert geen eigen departement, maar opereert binnen een departement van een andere minister. Zij zijn ministers voor..., terwijl ministers die leiding geven aan een departement aangeduid worden als ministers van... De programmaminister is conform de minister zonder portefeuille een volwaardige minister in die zin dat hij ook lid is van de ministerraad en daardoor kan meepraten en meebeslissen over alle onderwerpen die in de ministerraad aan de orde komen.

⁴⁰ Het betreft een kabinetsprogramma van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de ministeries van VROM, LNV, EZ, OCW, BZK en Financiën, en de betrokken provincies, stadsregio’s en gemeenten in de Randstad (www.randstadurgent.nl).

⁴¹ Zo is het duo minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat en gedeputeerde Van Engelshoven-Huls van de Provincie Zuid-Holland, verantwoordelijk voor het project ‘A4 Midden Delfland’ en is het project ‘Schaalsprong Almere’ toebedeeld aan minister Cramer van VROM en wethouder Duivesteyn van Almere.

⁴² Onder andere Bernard Wientjes, Jeltje van Nieuwenhoven, Riek Bakker en Duco Stadig treden op als ambassadeur. Het Urgentieprogramma Randstad kent daarnaast in de persoon van Bruno Bruins een ‘Randstadgezant’ die door de betrokken bestuurders gebruikt kan worden als ‘smeerolie’ wanneer zij tegen problemen aanlopen.

⁴³ De minister van Verkeer en Waterstaat wordt daarbij ambtelijk ondersteund door een interdepartementaal en multidisciplinair programmateam van plm. 15 personen. Dat team is gehuisvest op het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De minister zonder portefeuille

De figuur van de minister zonder portefeuille deed zijn intrede in de Grondwet van 1938. Op grond van het tweede lid van artikel 44 van de Grondwet 'kunnen ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie'. Tot de komst van staatssecretarissen, in 1948, werden ministers zonder portefeuille vooral aangesteld om ministers met een zware portefeuille te ontlasten.

In het algemeen kan gesteld worden dat na 1948 ministers zonder portefeuille vooral zijn benoemd voor de behartiging van beleidsonderwerpen waaraan het kabinet een bijzonder belang hecht. Soms wordt een minister zonder portefeuille mede benoemd om een (getalsmatig) partijpolitiek evenwicht in het kabinet te bewerkstelligen.⁴⁴

In de periode 1998 – 2008 (van het kabinet Kok II tot en met het kabinet Balkenende IV) zijn – naast de minister voor Ontwikkelingssamenwerking – ministers zonder portefeuille benoemd voor: Grotesteden en –integratie-beleid (1998-2002), Vreemdelingenzaken en Integratie (2002-2007), Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2003-2007), Jeugd en Gezin (2007-heden), Wonen, Wijken en Integratie (2007-heden). De *Werdegang* van de achtereenvolgende portefeuilles van de ministers zonder portefeuille lijkt een weerspiegeling van de ontwikkeling van de politieke tijdgeest.

Het gegeven dat de minister zonder portefeuille – evenals de programmaminister – niet belast is met de leiding van een ministerie, betekent onder meer dat hij geen (formele) bevoegdheden heeft ten aanzien van personeel en materieel. Echter, in de praktijk stelt deze wel het onderdeel van de departementale begroting vast met betrekking tot zijn beleidsterrein ('portefeuille' of beleidsprogramma).⁴⁵ Voor dat specifieke beleidsterrein draagt hij ook de primaire politieke verantwoordelijkheid. Zo verdedigt hij 'zijn' deel van de departementale begroting in het parlement en is hij mede-ondertekenaar van het departementale begrotingsvoorstel.⁴⁶

Een belangrijk verschil tussen een gewone minister zonder portefeuille en de programmaminister is dat de laatste een concreet programma met daaraan gekoppelde doelstellingen uitvoert. De programmaminister is daarmee ook iets tijdelijks; na de uitvoering van het programma zou deze specifieke programmaminister (niet wordt bedoeld: de figuur programmaminister) moeten ophouden te bestaan. Dit in tegenstelling tot een gewone minister

⁴⁴ J.W.M. Engels (1987).

⁴⁵ E.J. Janse de Jonge (2000).

⁴⁶ J.W.M. Engels (1990) p. 142.

zonder portefeuille zoals die voor Ontwikkelingssamenwerking die sinds 1965 vrijwel onafgebroken heeft bestaan.⁴⁷ Paragraaf 2.4 staat uitgebreider stil bij de programmaministers.

Programma Vernieuwing Rijksdienst en doorwerking van Rob-adviezen

In 2004 bracht de Rob het advies *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit* uit. In grote lijnen komen de vernieuwingen binnen en rond de organisatie van de rijksdienst zoals het kabinet-Balkenende IV deze heeft verwoord in zijn Programma Vernieuwing Rijksdienst overeen met de aanbevelingen van de Rob.⁴⁸ In een notendop:

- Geen grote structurele veranderingen in de organisatie van de rijksdienst;
- Meer programmatisch en projectmatig werken binnen de rijksdienst (matrix-achtige elementen inbouwen in de structuur en werkwijze van de rijksdienst) op basis van brede maatschappelijke, en door de politiek geprioriteerde, beleidsthema's;
- De 'randen van de rijksdienst' organiseren op basis van die met redenen omklede geselecteerde brede thema's. De Raad dacht hierbij aan het stelsel van onderraden, het – nu goeddeels sectoraal ingerichte – adviesstelsel en het commissiestelsel van de Tweede Kamer.⁴⁹ De gedachte hierachter is dat een dergelijke herschikking van de randen van de rijksdienst bij kan dragen aan een ontkokerde attitude en werkwijze van ambtenaren in de rijksdienst (maar ook van bestuurders en volksvertegenwoordigers), en daarmee aan een slagvaardiger openbaar bestuur.

⁴⁷ Sinds 1965 is de minister voor 'Hulp aan ontwikkelingslanden' (vanaf 1971 'Ontwikkelingssamenwerking') een constante in de Nederlandse regering (met uitzondering van de periode onder het kabinet Balkenende I – 2002-2003 – toen Ontwikkelingssamenwerking in de portefeuille van een staatssecretaris was ondergebracht).

⁴⁸ Zie bijlage I voor een uitgebreider overzicht van de aanbevelingen uit dat Rob-advies.

⁴⁹ Het kabinet Balkenende IV heeft het stelsel van onderraden heringericht op basis van de zes zogenaamde 'beleidspijlers' (in termen van de commissie Vohhoff: 'hoofdbeleidsgebieden'). Naar verwachting zullen deze zes beleidspijlers ook een rol spelen bij de herinrichting van de kennis- en adviesfunctie ten behoeve van de rijksdienst. In het voorjaar van 2008 heeft de Tweede Kamer, als reactie op de instelling van twee programmaministeries, twee algemene commissies ingesteld op de terreinen van die twee programmaministeries.

2.4

Twee programmaministeries, twee profielen

Het basisprofiel van de beide nieuwe programmaministeries Wonen, Wijken en Integratie en Jeugd en gezin komt overeen. Het kabinet heeft aan de aanpak van twee brede en urgente maatschappelijke vraagstukken politieke prioriteit gegeven door er vrij zware kabinetsprogramma's voor op te stellen en er een aparte, volwaardige, minister voor aan te stellen. Met ingang van het begrotingsjaar 2008 beschikken beide programmaministeries over een eigen, zelfstandige begroting, door overheveling van begrotingsartikelen van bestaande begrotingshoofdstukken naar de twee nieuwe begrotingshoofdstukken.⁵⁰ Voor de beide nieuwe begrotingen gelden dezelfde begrotingsregels als voor de overige begrotingen: iedere minister moet in beginsel zijn eigen tekorten compenseren. De beide programmaministers beschikken over een eigen programma-directeur-generaal. Toch zijn er wel belangrijke verschillen aan te wijzen.

De minister voor Wonen, wijken en integratie

Het programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) lijkt – in tegenstelling tot het programmaministerie voor Jeugd en Gezin – wat betreft de huisvesting, organisatie en besturingsmodel op een klassiek ministerie. Alle ambtenaren van WWI zijn organisatorisch en beleidsmatig onderbracht bij WWI, met het ministerie van VROM als gastheer. Het oude directoraat-generaal Wonen heeft nu een breder takenpakket gekregen en heet DG Wonen, Wijken en Integratie. De afdeling Grotestedenbeleid van het ministerie van BZK, en de directie Inburgering en integratie van het ministerie van Justitie, zijn integraal (met de bijbehorende budgetten) ondergebracht bij WWI.⁵¹ De

⁵⁰ De begroting 2008 van het ministerie voor Jeugd en Gezin bedraagt □ 5,8 miljard en is opgebouwd uit drie beleidsartikelen: Gezin en inkomen (□ 4,1 miljard), Gezond opgroeien (□ 0,3 miljard) en Zorg en bescherming (□ 1,4 miljard). De begroting 2008 van het ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie beslaat circa □ 3,7 miljard en bestaat uit vijf beleidsartikelen: Stimuleren krachtige steden en vitale wijken (□ 0,9 miljard), Stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit (□ 0,2 miljard), Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt (□ 2,1 miljard), Integratie minderheden (□ 0,5 miljard), Randvoorwaarden voor integratie en een goed werkende woningmarkt (□ 0,01 miljard), Rijkshuisvesting en architectuur (□ 0,1 miljard).

⁵¹ Het DG WWI kent vier 'gewone' directies (Stad en bouw; Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en corporaties, Inburgering en integratie, en Kennis en verkenningen) én een – nieuwe – *programmadi*rectie: de programmadiirectie Wijken. Deze programmadiirectie fungeert als *liaison* tussen WWI enerzijds en de lokale overheden en de overige ministeries anderzijds.

ambtenaren die werken aan de uitvoering van het beleidsprogramma voor WWI hebben maar één politieke baas: de minister voor WWI.⁵²

Over een eventuele medebetrokkenheid van de minister voor WWI bij beleidsterreinen die tot de primaire verantwoordelijkheid van andere ministers behoren, is niets vastgelegd in het constituerend beraad. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de (eerste) begroting voor WWI (voor 2008) spreekt de minister voor WWI over ‘samenwerking’ met andere minister(ie)s bij de uitvoering van haar beleidsprogramma:

“De minister voor WWI heeft een eigen integrale verantwoordelijkheid voor wonen en inburgering; als programmaminister draagt de minister voor WWI verantwoordelijkheid voor het grotestedenbeleid, de wijkenaanpak en integratie. Gekozen is voor een programmaminister om de integratie tussen de fysieke en de sociale pijler te versterken en de verbinding te leggen tussen vraagstukken en verantwoordelijkheden van andere minister(ie)s. (...) Belangrijke delen van het programma voor WWI worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met andere bewindslieden.”⁵³

In het wetgevingsoverleg over het begrotingsvoorstel voor WWI in de TK-commissie voor WWI gaf de minister voor WWI aan dat zij op een aantal beleidsterreinen directe en primaire verantwoordelijkheden heeft, daarvoor over budgetten beschikt en direct verantwoordelijk is voor de aansturing. Op een aantal andere beleidsterreinen heeft de minister voor WWI ‘coördinerende bevoegdheden’, bijvoorbeeld op het gebied van integratie. Dat beleid heeft – aldus de minister – een relatie met het beleid van OCW, Justitie, VWS en Jeugd en Gezin. De minister voor WWI is op die terreinen verantwoordelijk voor de coördinatie, de samenhang en de afstemming (“daartoe voer ik overleg met de andere bewindslieden en spreek ik hen op zaken aan”). Op weer andere beleidsterreinen heeft het kabinet gekozen voor decentralisatie:

“Dat houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid bij de lagere overheden ligt. Dat geldt onder andere voor de inburgering. Ik stel voor de gemeenten financiële middelen beschikbaar en maak afspraken

⁵² In het constituerend beraad is de portefeuille van de minister voor WWI gevuld met negen beleidsterreinen:

- Integratie en inburgering;
- Coördinatie integratie minderheden
- Anti-discriminatie
- Grotestedenbeleid
- Wonen, huisvesting
- Huurbeleid, huurtoeslag
- Buurtbudgetten
- Bestrijden lokale overlast

⁵³ Memorie van toelichting bij het begrotingswetsvoorstel voor Wonen, wijken en Integratie voor het jaar 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, hoofdstuk XVIII, nr. 2, p. 6).

met hen over de te leveren prestaties. Dat neemt niet weg dat die prestaties op lokaal niveau moeten worden geleverd. Op die terreinen is dus in zekere mate sprake van een indirecte sturing.”⁵⁴

De minister voor Jeugd en gezin

Het beleidsprogramma, de organisatiestructuur en het besturingsmodel voor Jeugd en Gezin is op het oog veel complexer dan dat voor WWI. In het programma voor Jeugd en Gezin zijn dertien beleidsterreinen van vier aanpalende ministeries (Justitie, OCW, SZW en VWS) bij elkaar gebracht.⁵⁵ Er zijn – binnen VWS – twee directies die volledig voor Jeugd en Gezin werken: de directie Jeugd en Gezin en de directie Jeugdzorg. Het overgrote deel van de beleidsambtenaren die werken aan de uitvoering van het beleidsprogramma voor Jeugd en Gezin, is echter in formele en fysieke zin werkzaam bij een van

⁵⁴ Ibidem, p. 5.

⁵⁵ In het onderstaand beraad (RVD, 22 februari 2007) zijn de volgende dertien beleidsterreinen ondergebracht in de portefeuille van de minister voor Jeugd en Gezin:

- Integraal jeugdprogramma;
- Integraal toezicht jeugd en Jeugdmonitor, elektronisch kinddossier;
- Zorg in het gemeentelijk en preventieve domein (o.a. centra jeugd en gezin, zorg in de school);
- Zorg in het provinciale domein (o.m. bureaus jeugdzorg);
- AWBZ: Jeugd GGZ, JVG, LVG;
- Jeugdgerelateerd deel WMO
- Gezinsvoogdij;
- Integratie indicatiestellingen;
- Jeugdbescherming;
- Pilots onwillige jongeren;
- Jeugddeel arbeidsmarkt;
- Kindergerelateerde financiële regelingen;
- Gezinsbeleid, gezinsnota

In een brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 001, nr. 3) zijn aan de bovenstaande lijst drie beleidsterreinen toegevoegd: Voogdij alleenstaande minderjarige vreemdelingen; Civiele jeugdbeschermingstaken Raad voor de Kinderbescherming; Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen (LBIO). Daarnaast is de minister voor Jeugd en Gezin ‘nadrukkelijk medebetrokken’ bij het beleid ten aanzien van de WMO, AWBZ, kinderopvang, voorschoolse opvang, leerlinggebonden financiering, de TOG-regeling en preventieve SZW, interlandelijke adoptie en kinderontvoering, aanpak jeugdcriminaliteit, strafzaken Raad voor de Kinderbescherming, Halt, JJI’s en jeugd-reclassering, en huiselijk geweld. De beleidsterreinen waarop de minister voor Jeugd en Gezin ‘medebetrokken’ is, zijn verdeeld over zes ministeries: Justitie, OCW, VWS, SZW, BZK en WWI. Ten slotte zal de minister voor Jeugd en Gezin – zo meldt hij in dezelfde brief aan de Tweede Kamer – vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een integraal jeugd- en gezinsbeleid, alle zaken aankaarten, die hij in het belang van de jeugd en het gezin acht.

de vier aanpalende ministeries. Zij voeren taken uit voor het ‘eigen’ departement én voor Jeugd en Gezin. De betrokken beleidsambtenaren zijn (voor een deel) functioneel ondergebracht bij het ministerie voor Jeugd en Gezin maar blijven in dienst van het ‘eigen’ ministerie. De begroting voor Jeugd en Gezin bestaat dan ook alleen uit beleidsgelden. De ministers van Justitie, OCW, SZW en VWS zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie die samenhangt met de begrotingsuitvoering van de minister voor Jeugd en Gezin. Budgetten voor personeel en materieel blijven onderdeel van de begroting van de vier vakdepartementen die een bijdrage leveren aan de uitvoering van het beleidsprogramma voor Jeugd en Gezin.

De programma-directeur-generaal Jeugd en Gezin is inhoudelijk opdrachtgever voor de directeuren Jeugd en Gezin van de vier aanpalende departementen en is verantwoordelijk voor de beleidsmatige ondersteuning van de minister van Jeugd en Gezin. Aangezien het ministerie van VWS gastheer is voor de minister voor Jeugd en Gezin en zijn programma-directeur-generaal, is ervoor gekozen de secretaris-generaal van VWS tevens de rol van secretaris-generaal voor Jeugd en Gezin te laten vervullen. De inwoning bij VWS maakte het voorts voor de hand liggend om de stafdirecties van VWS ook voor Jeugd en Gezin in te zetten. Die VWS-stafdirecties coördineren de stafdirecties van de vier aanpalende departementen.

“Idealiter voelt de ambtelijke staf (AS) van Jeugd en Gezin⁵⁶ zich als team voornamelijk verbonden met het beleidsprogramma en het programma-ministerie voor Jeugd en Gezin. Feit is dat de deelnemers werken bij andere departementen en vaak meerdere bewindspersonen dienen. Dit heeft soms tot een worsteling van loyaliteiten en belangen geleid. De deelnemers aan de AS gedroegen zich enerzijds als lid van ‘het team’ en anderzijds als ‘vertegenwoordiger van een departement’. Zo gaf een medewerker aan een vijfde voor een staatssecretaris, twee vijfde voor een minister, en nog eens twee vijfde voor de programmaminister te werken. Het binden van de deelnemers aan de AS Jeugd en Gezin op de inhoud vroeg om extra acties. Zo zijn er zogeheten ‘Lange Voorhout-sessies’ georganiseerd met het doel een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid bij de direct betrokkenen te creëren.”⁵⁷

In de voortzetting van het themadebat in het kader van de begroting Jeugd en Gezin voor het jaar 2008, op 29 januari 2008 in de Eerste Kamer, gaf minister voor Jeugd en Gezin Rouvoet de volgende schets van de minister en het ministerie voor Jeugd en Gezin: “Ik heb een eigen programma. Daarvoor ben ik verantwoordelijk en daarop ben ik tegenover het parlement volledig aanspreekbaar. Ik beschouw mijzelf als de gezinstoets bij alle voorstellen die het kabinet passeren. Ik leg de voorstellen langs de meetlat van het jeugd-

⁵⁶ De AS Jeugd en Gezin komt iedere dinsdag bijeen en bespreekt dan zowel beleidsinhoudelijke als organisatorische zaken. Op de maandag ervoor vergadert de ministerstaf Jeugd en Gezin.

⁵⁷ Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *Logboek*, Den Haag, maart 2008, p. 15.

en gezinsbeleid. Vanuit die invalshoek lever ik waar nodig wijzigingen, voorstellen en kritiek. (...)

‘Er zit een coördinerend aspect aan het programmaministerie, maar het is echt iets anders dan een coördinerend bewindspersoon. Een coördinerend bewindspersoon heeft vooral te maken met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van collega’s. In mijn geval zijn deze geconcentreerd in de nieuwe functie van programmaminister. (...)

‘Er zit wel een coördinerend aspect aan vast voor onderwerpen die bij collega’s berusten. Dit heeft een voordeel: collega’s kunnen geen zelfstandige besluiten nemen zonder eerst met mij te overleggen. Juist vanwege de integraliteit is het van belang dat ik bijzondere betrokkenheid heb bij een groot aantal onderwerpen die niet primair bij het programmaministerie liggen maar bij andere ministeries. De kracht is dus het bevorderen van integraliteit in het jeugdbeleid.’⁵⁸

De programmaministeries tegen het licht gehouden

Zoals hierboven al is gesteld, is het ministerie voor WWI in grote lijnen te beschouwen als een klassiek ministerie, dat wil zeggen als een ‘beleidskoker’; binnen een bestaand ministerie. Het ministerie voor Jeugd en Gezin is qua opzet vernieuwender. Dit ministerie is te karakteriseren als een ministerie dat andere ministeries (VWS, Justitie, OCW, SZW) doorsnijdt en met elkaar verbindt. Het is nu – voorjaar 2009 – nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de twee door het kabinet Balkenende IV gekozen invullingen van een programmaministerschap bijdragen aan een ‘snel, adequaat en ontkokerd’ openbaar bestuur en overheidsbeleid. De Algemene Rekenkamer leverde in mei 2008 kritiek op de inrichting van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin.⁵⁹ Zijn voornaamste punt van kritiek was dat de verantwoordelijkheden en mede-verantwoordelijkheden van de minister voor Jeugd en Gezin (nog) niet sluitend geregeld waren hetgeen de parlementaire controle bemoeilijkt(e).⁶⁰ De Algemene Rekenkamer stelde voorts dat een programmaministerie ‘maatschappelijke meerwaarde’ moet hebben en dat die meerwaarde afgezet moet worden tegen de mogelijke extra (administratieve) lasten.

⁵⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, hoofdstuk XVII, nr. 18, p. 787.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 445, nr. 2. Rapport *Inrichting Programmaministerie voor Jeugd en Gezin* van de Algemene Rekenkamer, Den Haag, 21 mei 2008. Dit rapport van de Algemene Rekenkamer input voor het inhoudelijk debat in de Tweede Kamer op de zogenaamde Verantwoordingsdag op de derde woensdag in mei 2008 (21 mei 2008). De Verantwoordingsdag is de inhoudelijke tegenhanger van Prinsjesdag.

⁶⁰ De kritiek van de Algemene Rekenkamer was mede een gevolg van het feit dat de beide programmaministeries in 2007 nog niet beschikten over een eigen begroting.

Op voorhand kunnen wel enkele (samenhangende) aandachtspunten bij de beoordeling van de twee programmaministeries worden benoemd:

- de twee-petten / dubbele loyaliteiten-problematiek voor ambtenaren die meerdere politieke heren moeten dienen;
- de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- de wijze waarop ‘medebetrokkenheid’ c.q. ‘medeverantwoordelijkheid’ van programmaministers is geborgd;
- de feitelijke gezagspositie van een programmaminister (een minister zonder eigen departement) in de ministerraad en op het departement waar de programmaminister is gehuisvest);⁶¹
- de scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar: beleidsambtenaren die opdrachten uitvoeren van de programmaminister, maar in formele zin vallen onder een andere minister;
- de aard van de beleidsarena (beleidsnetwerk) waarin de programmaminister zijn programma moet zien te realiseren. Op het eerste gezicht is die arena op het terrein van WWI overzichtelijker (gemeenten – en dan vooral de grote en middelgrote –, de VNG, de woningcorporaties en hun koepelorganisatie Aedes) dan op het terrein van Jeugd en Gezin (gemeenten, provincies, VNG, IPO, instellingen en maatschappelijke organisaties op het terrein van onderwijs en zorg, alsmede hun koepelorganisaties);
- de cultuurverschillen tussen departementen en de eventuele doorwerking daarvan bij de uitvoering van inter- of bovendepartementale beleidsprogramma’s;
- een omvangrijk kabinetsprogramma (het Urgentieprogramma Randstad) is niet toebedeeld aan een aparte programmaminister (een minister ‘zonder portefeuille’ en zonder eigen departement) maar aan een klassieke vakminister: de minister van Verkeer en Waterstaat.

In hoofdstuk 5 formuleert de Raad nadere aanbevelingen voor een slagvaardige rijksoverheid.

⁶¹ Als boegbeeld van één van de coalitiepartijen en als vice-premier heeft minister Rouvoet allicht een sterkere gezagspositie in de ministerraad en tegenover het parlement, dan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

3. Naar interbestuurlijke slagvaardigheid

3.1

Probleemschets: vier knelpunten

Nederland kent niet één overheid met provinciale en lokale vestigingen, maar verschillende overheidslagen met elk een eigen autonome status. De spanning tussen sturingsambities van de centrale overheid en de zelfstandige ambities van decentrale overheden zijn daarom fundamenteel anders dan in een centralistisch staatsbestel.⁶² Decentrale overheden zijn geen onderaannemers of louter uitvoerders van rijksbeleid: het zijn gelijkwaardige medeoverheden. Dit principe kan problematisch zijn vanuit het perspectief van slagvaardigheid.

Nevengeschiedte overheden hebben – in tegenstelling tot ondergeschikte overheden – allen een gerechtvaardigde claim op vertegenwoordiging van het maatschappelijk belang. Maar wie is eerst verantwoordelijk? De gemeente waar een probleem zich ontwikkelt, de provincie als gebiedsregisseur of het rijk als systeemverantwoordelijke? Maatschappelijke problemen trekken zich bovendien weinig aan van bestuurlijke competenties en de geografische grenzen van bestuurslagen. Meestal zijn er verschillende bestuurslagen betrokken bij een maatschappelijk knelpunt of probleem. Hoe zorg te dragen voor een slagvaardige aanpak van het probleem waarbij bestuurslagen elkaar aanvullen en versterken en elkaar niet in de weg zitten?

Gemeenten (en provincies) en hun besturen ontleen hun zelfstandige positie en bevoegdheden rechtstreeks aan de Grondwet en de daarop steunende organieke wetten. Dit zogenaamde autonomiebeginsel, vastgelegd in artikel 124 van de Grondwet, houdt in dat zij (gemeenten en provincies) vrij zijn om de behartiging van elk openbaar belang op te pakken zolang die bepaling niet door een hogere regeling aan hun bemoeienis is onttrokken.⁶³ Die grondwettelijke positie van decentrale overheden rechtvaardigt de nevenschikking in plaats van de hiërarchie van bestuur. Overheden zijn dus in principe gelijkwaardig. Er is wel hiërarchie in regelgeving: de wetgever bepaalt wie eerstverantwoordelijke is en waar en op welke wijze de uitvoering wordt geregeld.

Decentrale autonomie is gekoppeld aan het subsidiariteitsbeginsel: overheidstaken en -bevoegdheden worden in beginsel aan de meest gedecentraliseerde en democratisch gelegitimeerde bestuurslaag overgelaten, waarbij de betrokken overheidslaag over zoveel mogelijk beleidsvrijheid en (deels eigen) financiële middelen dient te beschikken. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet.' Decentralisatie is in Nederland geen organisatorisch

⁶² Van der Pot (2006), p. 833.

⁶³ Kamerstukken II, 1976/77, 13 990, nr. 3, p. 5.

principe, maar een normatief uitgangspunt. De historische verklaring voor deze staatsvorm ligt besloten in het specifieke proces van staat- en natievorming in Nederland aan het begin van de 19^e eeuw. Waterschappen, gemeenten en provincies (gewesten) zijn van oudere oorsprong dan de Nederlandse eenheidsstaat. De gegeven positie van provincies, gemeenten en waterschappen werd in de Grondwet van 1814 gerespecteerd. De constructie van het Nederlandse binnenlands bestuur die in de Grondwet van 1814 tot uitdrukking kwam, was in wezen een compromis. Enerzijds bevestigde die de staats- en natievorming van Nederland met de gemeenten en provincies als territoriale decentrale overheidsverbanden. Daar stond anderzijds tegenover dat de staat (de wetgever) erkende dat er gemeenten en provincies waren met een gegeven, grondwettelijke positie die bij de regeling van de onderlinge verhoudingen van de bestuurslagen gerespecteerd diende te worden.

De praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen kent een aantal structurele knelpunten die slagvaardigheid in de weg staan. Het patroon van deze knelpunten is zichtbaar in tal van analyses. De Raad onderscheidt er vier.

1. **Verantwoordelijkheidsverdeling.** In de verticale bestuurlijke verhouding tussen het rijk en de decentrale overheden gaat de dominante discussie over de wijze waarop decentralisatie in de praktijk gestalte krijgt: waar en hoe wordt verantwoordelijkheid belegd?
2. **Spanning tussen de schaal van het probleem en de bestuurlijke organisatie.** Dit probleem speelt tussen alle niveaus, maar het accent ligt boven-lokaal en regionaal.⁶⁴
3. **Politieke legitimiteit.** Wanneer verschillende bestuurslagen in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid nemen voor een vraagstuk, is de democratische legitimering een complicerende factor.
4. **Organisatie van samenwerking tussen overheden.** Dwars door deze, voornamelijk structurele, categorisering heen loopt de culturele as waar vooral het samenwerkend vermogen van de actoren centraal staat. Binnen deze as staan thema's als bestuurlijke drukte en (stroperige) besluitvormingscultuur centraal.

Vanwege het structurele karakter kennen deze knelpunten een lange historie. Al vele wetenschappers en politici bogen zich over de analyse van en oplossing van de knelpunten. In dit hoofdstuk ligt het accent op de samenwerking tussen problemen en oplossingen. De volgende paragraaf gaat dieper op de vier genoemde knelpunten in: wat zijn de dilemma's en spanningsvelden die aan de knelpunten ten grondslag liggen? De derde paragraaf laat zien dat decentralisatie en complementair bestuur tot dusverre gezien werden als methoden om de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren. Paragraaf vier gaat in op het beleid van het vierde kabinet-Balkenende om de interbestuurlijke slagvaardigheid te vergroten.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Commissie Regionaal bestuur in Nederland (2002).

3.2

De vier knelpunten verder ontleed

Verantwoordelijkheidsverdeling

Sinds het kabinet Van Agt I wordt door het rijk een actief decentralisatiebeleid gevoerd.⁶⁵ Niet alleen uit principe om invulling te geven aan het subsidiariteitsbeginsel, maar ook uit noodzaak. Centralisatie van alle beleidsvraagstukken is geen optie in een complexe samenleving als de onze. Daarnaast kan het rijk zijn eigen ambities en verantwoordelijkheden ook niet realiseren zonder medewerking van de gemeenten en provincies. Dit gaat gepaard met de nodige spanningen. Met regelmaat concluderen decentrale overheden en hun vertegenwoordigers dat de rijksoverheid zich in haar doen en laten centralistisch opstelt, vaak omdat de decentralisatie gepaard gaat met een inperking van het budget, ten nadele van de decentrale overheden.

De Raad van State concludeerde in zijn eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen dat spanningen vooral ontstaan waar:⁶⁶

- bij de uitvoering zowel centrale als decentrale overheden betrokken zijn;
- waar bevoegdheden en middelen niet in de juiste verhoudingen tot elkaar worden gezien;
- waar onnodige informatieverplichtingen worden opgelegd;
- of waar (beperkte) financiële middelen bepalend worden voor de uitvoeringsmogelijkheden of de uitoefening van toegekende bevoegdheden beperken.

Het patroon in deze opsomming is asymmetrie in beleidsvrijheid tussen de facetten beleid, uitvoering, toezicht en controle. Prof. Fleurke beschrijft ditzelfde patroon in zijn voor de VNG geschreven studie: 'Brief van de gemeente aan het Rijk'.⁶⁷ Fleurke constateert geen algemene tendens tot centralisatie ten aanzien van autonome- en uitvoeringstaken voor gemeenten, maar wel een sterke toename van de administratieve last voor gemeenten. Het aantal regels voor kwaliteitsbewaking in de vorm van controle- verantwoordings en toezichtverplichtingen neemt sterk toe. De beleidsvrijheid wordt niet primair ingeperkt door de verantwoordelijkheidsverdeling, maar wel door prestatiebesturing, outputcriteria en gouden koorden. Daarnaast merkt Fleurke op dat daar waar budgetten zijn ontkokerd, dit vaak niet voor het beleid geldt. Ook de RMO vestigde de aandacht op dit verschijnsel.⁶⁸ Deze asymmetrie kan ontstaan omdat de genoemde facetten in verschillende bestuurlijke arrangementen zijn ondergebracht en ook politiek verschillend worden gewaardeerd. Decentrale bestuurslagen zijn veelal beducht voor centralistisch gedrag van het rijk ná een decentralisatieoperatie. Zij vrezen wat bekend staat als het 'kind op kamers syndroom': dat het rijk een taak decentraliseert maar wel bemoeienis

⁶⁵ Nota decentralisatie, 17 december 1980, Kamerstukken 16482.

⁶⁶ Raad van State (2006), p. 35.

⁶⁷ F. Fleurke (2004).

⁶⁸ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008).

houdt met de uitvoering. Dit is een hardnekkig fenomeen en kan zelfs worden versterkt door de drang om slagvaardig te willen zijn. Wie kent niet de politieke one-liners waarin die ambitie tot uitdrukking komt: *‘Deze stelsel-hervorming/nieuwe wet/ICT-operatie moet gewoon slagen!’*.

De nu twee volgende casussen laten zien dat de combinatie van doelstellingen – enerzijds decentraliseren én anderzijds een meer verplichtend systeem opzetten – slagvaardigheid in feite in de weg staat.

Decentralisatie-uitkeringen

Met ingang van 1 augustus 2008 zijn het gemeente- en provinciefonds een type uitkering rijker: naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering is er nu ook de decentralisatie-uitkering. De decentralisatie-uitkering maakt het mogelijk om geld voor een niet bepaalde termijn of op basis van specifieke verdeelmaatstaven, via het gemeente- of provinciefonds aan gemeenten en provincies te verstrekken. Middelen kunnen voor onbepaalde tijd via de decentralisatie-uitkering worden toegedeeld. Periodiek wordt bekeken of overheveling naar de algemene uitkering opportuun is. Door de decentralisatie-uitkering zal het aantal specifieke uitkeringen flink dalen en worden het aantal rijksregels en de bestuurslast beperkt, omdat financieel verantwoord aan het rijk niet aan de orde is.⁶⁹ Met de decentralisatie-uitkering is het kortom gemakkelijker decentraliseren. In theorie.

In werkelijkheid blijft het voor de rijksoverheid moeilijk om beleid los te laten. In feite wordt het toegestaan – ja, zelfs aangemoedigd – dat er projectplannen worden gevraagd, convenanten worden gesloten, prestatieafspraken worden gemaakt. En er wordt nagedacht over een ‘passende verantwoording’ van deze afspraken. Hiermee wordt de relatie tussen het rijk en de centrale overheden als ‘volwassen’ bestempeld.⁷⁰ Het betekent echter ook, dat de vrije besteedbaarheid van de fondsen in het geding is en dat er weliswaar formeel geen sprake meer is van een (financiële) verantwoording, maar hoe noem je het als gemeenten of provincies die het convenant niet nakomen op een ‘zwarte lijst’ geplaatst worden, waarna zij het volgende jaar niet meer voor de uitkering in aanmerking komen?⁷¹ De verantwoording verschuift van achteraf naar vooraf; het aantal rijksregels en de bestuurslast worden daardoor helemaal niet beperkt.

⁶⁹ Brief d.d. 14 november 2008 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kabinetsreactie op het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Taakgroep d’Hondt)), Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 VII, nr. 40, p. 4.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ De Kaderstellende afspraken Impuls Nationaal Actieplan Sport en Beweging tussen het ministerie van VWS, de VNG en NOC*NSF bepalen: “Als een gemeente besluit af te zien van de realisering van (output) afspraken, dan komt de gemeente in het daarop volgende jaar niet meer in aanmerking voor de Rijksbijdrage”.

Teveel, tegenstrijdige of te gedetailleerde regelgeving komt langs verschillende manieren tot uitdrukking in de beleidspraktijk. Op directe wijze omdat de decentrale overheden hiermee rechtstreeks worden geconfronteerd, maar ook op indirecte wijze omdat toezichthouders de taak hebben om deze regelgeving te handhaven. Niet voor niets wordt al sinds de jaren zeventig door verschillende commissies aanbevolen om het niveau en intensiteit van het toezicht integraal vorm te geven. Dat wil zeggen dat het toezichtsarrangement een logisch vervolg is op het bestuurlijk en het juridisch-financieel arrangement.

Inburgering

Op 1 januari 2007 trad een nieuwe Wet inburgering in werking. Om met inburgering betere resultaten te behalen was een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel opgezet, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige en keuzevrijheid bij de inkoop van cursussen centraal stonden. Met het invoeren van de inburgeringsplicht zouden de bestaande inburgeringsachterstanden worden overbrugd en nieuwe achterstanden worden voorkomen.

Door de hoge ambitie van het kabinet en de neiging om heel gedetailleerd te sturen werd de wet echter veel te complex. Verschillende categorieën inburgeringsplichtigen, decentrale uitvoering, prestatieafspraken tussen rijk en gemeenten en marktwerking bij de inkoop van inburgeringsvoorzieningen moesten met deze wet worden gerealiseerd. Dat compliceerde vervolgens de wijze van bekostiging, die ook gericht moest zijn op de beheersing van het rijksbudget. Daarnaast verhielden de prestatieafspraken tussen het rijk en gemeenten zich niet goed met de afnemende regiemogelijkheden die de nieuwe wet de gemeenten bood. Gemeenten liepen vooral uitvoeringsrisico's en kregen weinig tot geen ruimte om in te spelen op de lokale situatie en om het beleid af te stemmen op de persoon.⁷² Naast hoge administratieve lasten waren ook de bestuurlijke lasten (in termen van aandacht en overleg) hoog. Dit was weer in strijd met de doelstelling van het Kabinet om de administratieve lastendruk te reduceren.⁷³

Door deze complexiteit en een overhaaste invoering leverde de wet in plaats van tempo en resultaat, vertraging en onzekerheid bij gemeenten op. Door de Europese aanbestedingsregels werd de doorlooptijd van de aanbesteding te lang. De voorbereiding van werving en selectie van potentiële inburgeraars aan wie een aanbod kon worden gedaan, kwam vertraagd op gang. De invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel vergde aanpassing van de gemeentelijke uitvoeringsprocessen en stroomlijning van de samenwerking binnen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie (samenwerking tussen

⁷² Raad voor de financiële verhoudingen (2006).

⁷³ Idem.

de verschillende loketten voor onderwijs, sociale zaken en inburgering). Bovendien bleek in de uitvoering dat gemeenten problemen hadden met de selectie wie wel en wie niet voor een aanbod in aanmerking kwam.⁷⁴ In het kader van het Deltaplan Inburgering werd en wordt deze situatie gerepareerd: vereenvoudiging van de regelgeving is in gang gezet om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren en instrumenten te ontwikkelen die de uitvoering ondersteunen en stimuleren.⁷⁵

Bestuurlijke schaal versus schaal van de problematiek

Een tweede knelpunt betreft het probleem dat maatschappelijke opgaven vaak niet goed binnen één bestuurslaag kunnen worden aangepakt. De schaal van deze opgaven komt niet overeen met de schaal van de bestuurlijke eenheden. Dit kan er toe leiden dat een verantwoordelijkheid helemaal niet wordt opgepakt of dat bestuurders van verschillende lagen elkaar juist voor de voeten gaan lopen. Vanwege de complexiteit van bestuurlijke samenwerking lijkt de structuuroplossing, het op gelijk niveau brengen van publieke opgaven en bestuurlijke schaal, aantrekkelijk. Rond bovenlokale en regionale vraagstukken bestaat daarom al decennia lang een permanente structuurdiscussie. De discussie spitst zich dan toe op voorstellen voor schaalverandering van bestaande eenheden (gemeentelijke en provinciale herindeling) danwel het introduceren van nieuwe regionale samenwerkingsverbanden. Sinds het einde van de tweede wereldoorlog staat dit thema op de bestuurlijke agenda. Talrijk waren de initiatieven voor ingrijpende bestuurlijke reorganisaties om het regionale gat te vullen. Er passeerden, onder meer, voorstellen voor invoering van een gewestenstelsel, doe-provincies, stadsprovincies, regio's, landsdelen en regionale openbare lichamen. Deze initiatieven bleken allen weinig kansrijk. Gebrek aan (politiek) draagvlak en de taaiheid van bestaande instituties zijn hier doorslaggevende factoren geweest. De op 1 juli 1994 in werking getreden Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet) heeft voor zeven stedelijke gebieden het 'regionale gat' willen dichten. De Kaderwet is inmiddels vervangen door een nieuwe wettelijke voorziening voor onbepaalde tijd die in hoofdlijnen op dezelfde grondslagen berust. Regionaal bestuur is tegenwoordig vooral vormgegeven in verlengd lokaal bestuur in WGR en WGR+ verband.

Structuuroplossingen hebben een beperkt oplossend vermogen. Er is nu eenmaal geen ideale schaal voor alle bovenlokale bestuurlijke opgaven. Elk thema kent zijn eigen ideale schaal. Bovendien zijn structuuraanpassingen langdurige processen waarvoor draagvlak bij alle bestuurlijke eenheden

⁷⁴ Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie d.d. 8 oktober 2007 over de stagnatie van inburgeringscursussen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31143, nr. 2.

⁷⁵ Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Deltaplan inburgering: vaste voet in Nederland*, 7 september 2007.

noodzakelijk is. De VROM-raad schetst in het recent uitgebrachte advies daarbij nog een ander risico: structuurdiscussies leiden af van de inhoud, omdat de discussie wordt gedomineerd door de begrippen bestuurlijke kwaliteit en democratisch vermogen. De adviesraad adviseert bestuurders om voor ruimtelijke opgaven de ruimtelijke kwaliteit als leidend beginsel te hanteren en zich niet op dergelijke begrippen blind te staren.⁷⁶

Een bijkomend probleem van structuur oplossingen is dat deze niet geschikt zijn om opgaven aan te pakken die worden gekenmerkt door een multi-actor/multi-level of netwerk karakter. De Raad voor Verkeer en Waterstaat legt de vinger op de zere plek: “De staatsinrichting van Nederland leidt ertoe dat op vier bestuurlijke niveaus organisaties verantwoordelijk zijn voor wegbeheer: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Decentralisatie heeft vele positieve kanten, maar staat als organisatieprincipe haaks op het managen van een netwerk.”⁷⁷ Uiteraard is iedere overheid weer verantwoordelijk voor andere wegen. Dat neemt niet weg dat onderlinge afstemming is vereist: als het rijk een snelweg wil aanleggen, zal ze met de provincie overleg moeten voeren over de aansluiting op provinciale wegen.

Bestuurlijke relaties en beleidsinitiatieven krijgen in de praktijk steeds vaker een netwerk karakter. Er ontstaan samenwerkingsrelaties en beleidsketens tussen bestuurslagen die niet goed met een klassiek etiket als autonomie, medebewind of decentralisatie zijn te duiden. Deze ketens krijgen gestalte in convenanten rond een specifiek thema als veiligheid en integratie. Dit soort ‘virtuele beleidsketens’ leent zich naar zijn aard uitstekend voor programma-sturing. Kenmerken zijn o.m. tijdelijkheid, beleidsontkokering en institutionele ontkokering. Maar dit gaat niet zonder wrijving. In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan het moeizame organisatorische proces. Het vergt in de praktijk veel energie om mensen, middelen, budgetten en verantwoordelijkheid los te zingen van de bestaande kokers. De politieke verantwoording in verschillende democratische gremia maakt de zaak nog complexer.

⁷⁶ VROM-raad (2008).

⁷⁷ Raad voor Verkeer & Waterstaat (2007), p. 32.

Netwerkcasus: Natuurontwikkeling in het Vechtplassengebied⁷⁸

Het Vechtplassengebied is een veenweidegebied met plassen en moerassige bossen gelegen tussen de rivier de Vecht in het westen en de Utrechtse Heuvelrug in het oosten. Een aantal omstandigheden maken de situatie van dit natuurgebied aan het begin van het laatste decennium in de vorige eeuw zorgelijk. Enerzijds zijn de gronden nat en deels verzilt en de verkaveling en ontsluiting zijn slecht. Anderzijds zorgt de ligging temidden van Amsterdam, Utrecht en het Gooi dat het gebied aantrekkelijk is voor recreanten.

Begin jaren negentig wordt het gebied onderdeel van het Groene Hart; via de Nadere Uitwerking Groene Hart (NUGH) wordt een ontwikkelingsvisie voor het gebied geformuleerd. De doelstelling van het project Kerngebied Vechtplassen luidt: 'een kerngebied voor natuurontwikkeling en recreatie-ontwikkeling tot stand brengen'. Een keur aan (semi-)overheidsinstellingen moeten bij het project worden betrokken, zoals de ministeries van VROM, LNV en VenW en de provincies Noord-Holland en Utrecht.

Een overlegstructuur komt echter niet van de grond, mede omdat zij het over verschillende zaken niet met elkaar eens kunnen worden. Promovendus Ron Cörvers stelt in zijn proefschrift dat drie elementaire kenmerken van netwerksturing hebben ontbroken. In de eerste plaats ontbrak een gezamenlijke aanpak. Verder ontbeerden de actoren een gemeenschappelijke visie op de ontwikkelingsrichting van het Vechtplassengebied. Tot slot blijkt er geen bestuurlijke steun voor het project.

Politieke verantwoording op verschillende niveaus

Wanneer verschillende bestuurslagen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor een vraagstuk, is de democratische legitimering een complicerende factor. De verantwoordelijkheid wordt tussen partners gezamenlijk genomen, maar verantwoording moet plaatsvinden in de klassieke democratisch gelegitimeerde instituties. Zowel de samenwerkende bestuurders als de leden van de volksvertegenwoordiging moeten daarmee kunnen omgaan. De spanning tussen samenwerkingsbehoefte en het primaat van de politiek komt zowel tot uitdrukking aan het begin als aan het eind van een beleidsproces. Bij de (gemeenschappelijke) agendavorming is de vraag wat leidend is: de eigen beleidsdoelstellingen of de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid? Op het niveau van de probleemoriëntatie is nog vaak sprake van een centralistische denkwijze. Zo wordt in een recent onderzoeksrapport geconcludeerd: bij decentralisatieprocessen is het probleem perspectief van de rijksoverheid leidend. De rijksoverheid heeft een probleem, daarom wordt besloten tot decentralisatie. Pas als de contouren van de decentralisatieoperatie zichtbaar zijn wordt onderhandeld met decentrale overheden⁷⁹. Tijdens de rit of aan het

⁷⁸ Deze casus is overgenomen uit: Ron Cörvers (2001).

⁷⁹ M. Boogers e.a. (2008).

eind van het proces wordt duidelijk dat een volksvertegenwoordiging een zeer eigen dynamiek heeft. Schokkende maatschappelijke incidenten hebben vaak een parlementaire echo waarin moties en toezeggingseisen aan de minister bestaande afspraken stevig kunnen doorkruisen. Op decentraal niveau heeft de operatie dualisering nog wat aan deze complexiteit toegevoegd.

Het organiseren van samenwerking tussen overheden

De Raad van State merkt op dat de kwaliteit van de bestuurlijke verhoudingen in de praktijk niet wordt bepaald door de spanningen zelf, maar door de wijze waarop de betrokkenen hiermee omgaan.⁸⁰ Persoonlijke verhoudingen, het karakter van bestuurders en de dominante bestuurlijke cultuur zijn belangrijk voor het slagen van samenwerkingsprocessen. Over de Nederlandse, op consensus gerichte besluitvormingscultuur en de bijbehorende zwakke output-structuur is in het inleidende hoofdstuk al het nodige gezegd. Het ‘stroperigheidvertoog’ is sinds enige tijd van een nieuw etiket voorzien, namelijk: ‘bestuurlijke drukte.’ De Gemengde Commissie bestuurlijke coördinatie, beter bekend als de Commissie-De Grave, definieert bestuurlijke drukte als “een overmatige bestuurlijke inspanning en coördinatie in een complexe bestuurlijke constellatie die niet in verhouding staan tot het gerealiseerde effect.”⁸¹ De Grave c.s. werken dat verder uit door te stellen dat we kunnen spreken van bestuurlijke drukte als sprake is van een bestuurlijke constellatie:

- die als geheel ingewikkeld en onoverzichtelijk is waardoor niet meer helder is (voor burgers en bedrijven) bij wie je voor wat terecht kunt en wie verantwoordelijk is (*gebrek aan eenvoud*);
- met een versnippering van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen en aanwezigheid van meerdere besturingsfilosofieën met als gevolg een tekort aan beleidsmatige samenhang, een moeizame (publieke) verantwoording en een overheid die onsamenhangend stuurt (*gebrek aan eenheid*);
- die daarmee een hoge bestuurlijke inspanning en afstemming kent die niet leidt tot evenredig hoge resultaten (*gebrek aan efficiëntie*);
- en effecten (*gebrek aan effectiviteit*).⁸²

De kans op bestuurlijke drukte is groter als er op een bepaald beleidsveld versnippering van taken bestaat. Om bestuurlijke drukte te verminderen is het, volgens het ministerie van BZK voor gemeenten belangrijk zo resultaatgericht mogelijk afspraken te maken met andere gemeenten, provincies of maatschappelijke partners. “Hoe meer je het resultaat centraal stelt hoe minder bestuurlijk gedoe een kans krijgt.”⁸³ Maar er blijft steeds een gevaar op de loer liggen. Want coördinatiemechanismen, die bedoeld zijn om samenhang te creëren, dragen zelf ook weer bij aan bestuurlijke drukte. Interbestuurlijke

⁸⁰ Raad van State (2006), p. 36.

⁸¹ Gemengde commissie bestuurlijke drukte (2005), op. cit. p. 15.

⁸² Gemengde commissie bestuurlijke drukte (2005), p. 16.

⁸³ J.A. Wolthuis (2007).

samenwerking met het daarbij behorende overleg is daarom veelal onontkoombaar. Structuuro oplossingen en bestuurlijk machtsvertoon zijn daarom geen Haarlemmerolie. Wanneer sprake is van een doorslaggevend nationaal belang (zoals de aanleg van een spoorlijn), kunnen deze instrumenten wel hun werk doen. Mits goed beargumenteerd en na beraadslaging en besluitvorming in de democratisch bevoegde organen kan wetgeving (tracéwet, nimbywet) dan worden ingezet om consensus af te dwingen. Bij de uitwerking van een dergelijk besluit zal vaak toch weer de samenwerking met andere bestuurslagen noodzakelijk zijn. Maar de eindverantwoordelijkheid en dus ook de finale doorzettingsmacht ligt bij het rijk.

Casus: Deltawet grote rivieren

In december 1993 en januari 1995 werd Nederland getroffen door een enorme wateroverlast vanwege het overlopen van de grote rivieren. Dit heeft in 1995 geleid tot een noodsituatie met grootschalige evacuaties in het rivierengebied. Direct nadien werd er door de waterschappen gestart met de versterking van de meest onveilige dijkvakken. De operatie had een bijzonder karakter, voornamelijk vanwege de bijzondere juridische voorziening die voor een snelle uitvoering van de dijkversterkingen beschikbaar kwam. Om versnelling van de meest urgente dijkversterkingen en verhoogde kademuren te realiseren werd vanaf 21 april 1995 een bijzondere juridische voorziening van kracht, de 'Deltawet grote rivieren' (Dgr). In de deltatwet grote rivieren waren alle bestaande wettelijke procedures buiten toepassing verklaard en werd één procedure ingevoerd waarbij alle besluitvorming inclusief de rechts-bescherming was geregeld. Dat laatste geldt ook voor de verplichting tot het uitvoeren van een milieu-effectrapportage. Anders gezegd: procedures die anders bij elkaar zo'n zes jaar aan voorbereidingstijd vergden, werden nu in een halfjaar afgehandeld.

De noodwet leidde tot opmerkelijk grote stappen. Wanneer dwarsliggende huis- of grondeigenaren barrières opwierpen tegen de plannen werd eerst onteigend op grond van het dijkversterkingsplan en pas daarna een vergoeding vastgesteld. Ook werd er bestuurlijke duidelijkheid geschapen: de provincies werden verantwoordelijk voor de werkzaamheden die werden uitgevoerd door de waterschappen. De provincies stelden een integraal plan vast, dat alle vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, veranderingen van bestemmingsplannen en de onteigening regelde.

De Dgr kan worden aangemerkt als een bijzondere wet, omdat zij uitsluitend op de hiervoor vermelde probleemgebieden van toepassing is. Het is daarbij ook duidelijk de bedoeling van de wetgever geweest om het in de wet vervatte instrumentarium, vanwege de noodsituatie, eenmalig van toepassing te doen zijn. De snelle afhandeling van procedures die gedurende de werking van de Deltawet Grote Rivieren mogelijk bleek heeft natuurlijk aanstekelijk gewerkt op bestuurlijk Nederland. Deze casus is de belangrijkste inspiratiebron en *evidence base* geweest voor de commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten.⁸⁴

⁸⁴ Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (2008).

De geschetste situatie, doorzetting vanwege het landsbelang, moet niet worden opgevat als een merkwaardige doorkruising van de principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar als een aanvulling daarop. Bijzondere situaties vragen om een bijzondere aanpak. Juist door de mogelijkheid om gemotiveerd af te kunnen wijken van het gewone discours blijft dat laatste zijn kracht behouden.

Ten slotte nog een opmerking over hindermacht en tegenmacht. Hindermacht, het inzetten van beschikbare hulpbronnen om besluitvorming tegen te houden, wordt veelal geassocieerd met burgers en maatschappelijke pressie- en actiegroepen. Ook overheden maken gebruik van het middel. Verschillende overheden hebben immers verschillende belangen. Wanneer maatschappelijke belangen tegenover elkaar worden verdedigd is dat gerechtvaardigd. Het wordt anders wanneer louter bestuurlijke belangen in het geding zijn. Wanneer bijvoorbeeld drie burgemeesters strijd voeren over de positie van korpsbeheerder staat daarbij niet primair het borgen van het publieke belang voorop. Uiteindelijk moeten bestuurders en politici iets zelf ook willen. Tegen politieke onwil is het moeilijk opreden. Bestuurskundigen zoals Geert Teisman wijzen er op dat besturen en bestuurders moeten leren denken én handelen in de geest van het geheel.⁸⁵

Rijkswaterstaat hoeft geen bouwvergunning te hebben voor een tijdelijke werktent op de Moerdijkbrug. Dat heeft de rechtbank in Breda dinsdag bepaald. De gemeente Moerdijk had geëist dat Rijkswaterstaat zo'n vergunning voor de honderd meter lange tent zou aanvragen om het gevaarte te kunnen controleren op (brand)veiligheid.

Omdat de tent via een rails verrijdbaar is en niet is bedoeld om lang op een plaats te blijven staan, oordeelde de rechter dat een bouwvergunning niet nodig is. Eerder oordeelde de rechtbank in Dordrecht hetzelfde in een zaak die door de gemeente Dordrecht was aangespannen.
(ANP, 22 februari 2007)

3.3

Terugblik op eerdere problemanalyses en voorstellen

In een poging de interbestuurlijke afstemming en samenwerking soepeler te laten verlopen, zijn drie instrumenten ingezet: decentralisatie en het concept van complementair bestuur. Deze paragraaf staat bij beide instrumenten stil.

Decentralisatie

Sinds 1980 wordt decentralisatie structureel nagestreefd en geleidelijk doorgezet. In dat jaar verscheen de decentralisatienota waarin de steeds verder gaande centralisatie de centrale probleemstelling vormde. In 1983 verscheen het decentralisatieplan.⁸⁶ Dit plan bevatte voornemens om op grote schaal rijkstaken over te hevelen naar provincies en gemeenten. Halverwege de

⁸⁵ G.R. Teisman (2006).

⁸⁶ Kamerstukken TK 1982 – 1983, 16492, nr. 8.

jaren tachtig verschuift het accent naar een vermindering van het toezicht op gemeenten. In het kader hiervan ontstond in 1988 het D- project. Dit was bedoeld om de bij het project aangesloten gemeenten en provincies te laten experimenteren met deregulering. In 1991 start de decentralisatie- impuls. Dit is een gezamenlijk initiatief van IPO, VNG en het Rijk.⁸⁷ In het beleid ligt het accent, opnieuw, op de overdracht van bevoegdheden.

Er zijn verscheidene mechanismen ontwikkeld om decentralisatie te bevorderen en bestaande afspraken praktisch te maken. In de eerste plaats sluit het rijk sinds 1987 bestuursakkoorden af met de vertegenwoordigende organisaties van provincies en gemeenten. Deze bestuursakkoorden zijn bedoeld om het optreden van het rijk ten aanzien van de decentrale overheden meer voorspelbaar te maken. Een experiment met een ‘beleidsrijk’ bestuursakkoord (Bestuursakkoord nieuwe stijl) in de periode 1999 – 2001 heeft de verwachting niet waargemaakt. De afspraken bleken zich vaak niet te lenen voor resultaat- of prestatiegericht werken. Verder bestaat sinds een aantal jaar de decentralisatietoets.⁸⁸ Deze is neergelegd in artikel 113 ev Provinciewet en artikel 112 gemeentewet. De toets bepaalt dat vooroverleg plaatsvindt met provincies en gemeenten over nieuw beleid dat decentrale overheden raakt. Eveneens is vooroverleg met BZK verplicht op grond van artikel 116 Gemeentewet en indien het om beleidsvoornemens met financiële gevolgen gaat eveneens met Financiën op grond van artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet. Daarnaast heeft de minister van BZK een coördinerende rol ten aanzien van de wijze waarop de verschillende departementen met decentrale overheden omgaan. Tot slot is in 2004 is de Code interbestuurlijke verhoudingen ontstaan vanwege de behoefte aan spelregels hoe de drie overheden met elkaar om zouden moeten gaan. De Raad van State bericht periodiek over de wijze waarop de code wordt nageleefd.⁸⁹

Kan worden gesproken van succesvol decentralisatiebeleid? Evaluaties en andere studies met het decentralisatiebeleid als onderwerp schetsen een gemengd beeld van het succes en het effect van decentralisatie, zeker waar het generieke doelstellingen over de kwaliteit en effectiviteit van het bestuur betreft. Volgens Van der Pot is decentralisatie een moeizaam proces, maar zijn er wel degelijk successen geboekt.⁹⁰ Zo is het aantal specifieke uitkeringen gesaneerd en zijn de overblijvende grotendeels gebundeld. Daarnaast is het aantal toezichtmechanismen flink afgenomen. De groei van het aantal kwaliteitsmechanismen in het kader van *good governance* is eigenlijk pas daarna tot ontwikkeling gekomen. De auteurs schetsen als knelpunt

⁸⁷ Overzichtsnotitie decentralisatiebeleid 1990 – 1994, TK 1993 – 1994, 22236, nr. 30.

⁸⁸ Zie TK 1996 – 1999, 22236.

⁸⁹ Raad van State (2006).

⁹⁰ Van der Pot (2006), p. 838.

de (te) lage betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de behandeling van bestuursakkoorden.

De Commissie-Franssen was kritisch over de wijze waarop decentralisatie werd vormgegeven. De commissie concludeerde dat decentralisatie-operaties in grote mate werden belemmerd door verkokering. Er bestond onvoldoende samenhang tussen de verschillende departementale bestuurlijke constructies. De verschillende sectoren en de machtsverhoudingen in de sectorale ketens waren (en zijn) immers erg verschillend. De coördinerende ministers / regiegroepen uit de ministerraad hadden daardoor een moeilijke taak. Dat gold zeker voor de minister voor Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon voor decentralisatiebeleid, een beleid dat vaak haaks staat op dat van de vakdepartementen. Ook constateerde de commissie dat er onvoldoende prikkels bestonden om tot decentralisatie over te gaan. De commissie deed verschillende aanbevelingen zoals het versterken van de regie die over de sectoren heen reikt. De politieke regie moest worden versterkt door uitbreiding van de bevoegdheden van de regiegroep en de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken. De controlerende rol van het parlement in decentralisatie zou ook moeten worden versterkt onder meer door het invoeren van een verplichte decentralisatietoets.⁹¹

In zijn advies 'De kunst van het overlaten' heeft de Raad voor het openbaar bestuur eerder zelf de effectiviteit van het decentralisatiebeleid tegen het licht gehouden.⁹² De algemene conclusie luidt dat er concrete decentralisatiemaatregelen zijn geweest op uiteenlopende beleidsterreinen als stadsvernieuwing en volkshuisvesting, (bijzondere) bijstand, het brede terrein van het welzijn, flankerend ouderenbeleid, sociale werkvoorziening, leerlingenvervoer, regionaal economisch beleid, voorzieningen voor gehandicapten en onderwijs-huisvesting. De doelstellingen zijn vaak gehaald en van veronderstelde risico's (onaanvaardbaar grote verschillen en externe effecten) bleek meestal geen sprake. Het verband tussen decentralisatie en generieke kwaliteitsaspecten van het openbaar bestuur zoals lokaal maatwerk, responsiviteit en integratie van beleid kon veel minder goed worden aangetoond. Deze aspecten van de kwaliteit van bestuur bleken afhankelijk van de vorm waarin en de voorwaarden waaronder is gedecentraliseerd en van de wijze waarop de rijks-overheid na decentralisatie optrad. Tenslotte wijst de Raad in dit advies op de discontinuïteit in het decentralisatiebeleid. Afwisselend of soms gelijktijdig is er sprake van decentralisatie en centralisatie. Soms op dezelfde beleids-terreinen waarop eerder werd gedecentraliseerd.

In het eerder genoemd BZK-rapport: 'Decentralisatie als opgave' komt hetzelfde gemengde beeld naar voren. De onderzoekers hebben een aantal individuele studies naar decentralisatieprocessen samengevat. Zij beschrijven

⁹¹ Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie (1992 – 1993).

⁹² Raad voor het openbaar bestuur (2000).

positieve ervaringen bij onderwijs en jeugd en ook bij stedelijke vernieuwing. Als negatief voorbeeld wordt de Wet Voorziening Gehandicapten genoemd. Het valt de onderzoekers op dat decentralisatie geen of een beperkte bijdrage heeft geleverd aan de mogelijkheden voor gemeenten tot het voeren van integraal beleid. Efficiencywinst en een vergrote beleidsvrijheid zijn evenmin vast te stellen. Alle decentralisatie ten spijt is de invloed van het rijk op decentrale overheden nog steeds groot.

Complementair bestuur

Ongeveer tien jaar voordat decentralisatie populair werd, is er een alternatieve strategie ontwikkeld om complexe maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheden te benaderen. Deze strategie, het complementair bestuur, ging uit van interbestuurlijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid. De Raad haalt deze filosofie naar voren omdat complementair bestuur, evenals de huidige kabinetsvisie, uitgaat van handhaving van bestaande instituties in een veranderende maatschappelijke werkelijkheid. De nadruk ligt op het versterken (en institutioneel borgen) van het samenwerkend vermogen met als doel het eigen functioneren te verbeteren. Feitelijk is het een van de oudste voorbeelden van het vormgeven van netwerksturing. Waar liep men tegenaan, wat heeft het opgeleverd en zijn er lessen te leren voor de hedendaagse praktijk?

In 1969 werd in het VNG rapport ‘Bestuurlijke organisatie’ voor het eerst gesproken van het begrip complementair bestuur. In de visie van het VNG rapport behoort een moderne decentrale eenheidstaat te bestaan uit “complementaire, elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen, die gezamenlijk komen tot vervulling van één overheidstaak.”⁹³ De bewindslieden van Binnenlandse Zaken gingen in hun reactie mee in de gedachte dat *aanvulling* en niet hiërarchie het accent van de bestuurlijke verhoudingen zou moeten bepalen. Feitelijk is in de decentralisatiefilosofie daar altijd op voortgeborduurd. In de daarop volgende jaren is, binnen en buiten de overheid, het begrip uitgediept, ingevuld en bekritiseerd. Ook zijn er praktijk experimenten gedaan met complementaire bestuursvormen.

In 1976 stelde de toenmalige minister De Gaay Fortman van Binnenlandse Zaken de werkgroep complementair bestuur in. Deze werkgroep heeft in twee rapporten (*Complementair bestuur verkend, 1977* en *Complementair bestuur, 1981, eindrapport*) uitputtend advies uitgebracht over het thema. De aan de werkgroep verleende opdracht bestond uit drie, met elkaar samenhangende, vragen:

- Is er, gezien de knelpunten, aanleiding om nieuwe complementaire bestuursvormen in het bestel te introduceren?
- Wat maakt deze complementaire bestuursvormen werkelijk nieuw?

⁹³ VNG (1969).

- Welke problemen zijn te voorzien binnen de bestaande bestuurlijke en juridische verhoudingen?

In het rapport werd een aantal bezwaren erkend van de strategie van centralisatie, zoals minder democratische verhoudingen, verlies aan variëteit en een twijfelachtige relatie met doelmatigheid. Dit alles laat onverlet dat de verschillende overheden op steeds meer gebieden afhankelijk zijn van elkaars beslissingen. Dit leidt tot noodzakelijk overleg en afstemming. Wanneer dit onvoldoende plaatsheeft, dan ontstaat een knelpunt. De werkgroep onderscheidt vier categorieën:

1. In de eerste plaats verkokerd dirigisme; de centrale overheid bemoeit zich met alles, maar het liefst vanuit alle departementale kokers apart;
2. De gewenste beleidsinvloed lagere overheden; gemeenten en provincies hebben vaak een uitvoeringstaak van rijksbeleid en willen, omwille van de uitvoerbaarheid, graag betrokken worden bij de opstelling daarvan;
3. De gewenste beleidsinvloed centrale overheid; het rijk wil gerust een aantal zaken ‘overlaten’ aan lagere overheden⁹⁴, maar alleen als ze nog een zekere invloed over het te voeren beleid kan hebben;
4. Tenslotte is er het probleem omtrent de onzekerheid over het beleid van andere overheden; wie de voornemens van een ander niet kent weet niet hoe deze zal reageren, hetgeen weer consequenties voor het eigen handelen.

Definitie van complementair bestuur

De werkgroep formuleert daarop een definitie van complementair bestuur en een aantal voorwaarden. De werkgroep definieert complementair bestuur als “*overleg tussen besturen van afzonderlijke openbare lichamen van verschillende bestuursniveaus, met een zorgvuldig geregelde procedure, op basis van met waarborgen omklede gelijkwaardigheid en met et duidelijke regeling van de rechtsgevolgen van het overleg*”. De elementen van de definitie geven al veel informatie over de gehanteerde spelregels. Complementair bestuur is samenwerking tussen bestuurslagen, maar niet alle samenwerking is complementair bestuur. Gelijkwaardigheid is een basisvoorwaarde, de spelregels en procedures zijn voorwaarden om de gelijkwaardigheid te garanderen. De nadruk op *overleg* maakt duidelijk dat complementair bestuur een lichte vorm van institutionele verankering beoogt. Het complementair orgaan is een overlegorgaan, bevoegdheden worden niet overgedragen. De aangesloten bestuurslagen hebben zelfstandig de verplichting om de woorden om te zetten in daden en zich tegenover de volksvertegenwoordigers te verantwoorden. Ergo: het overleg is niet vrijblijvend, maar gericht op rechtsgevolg. Dat het overleg rechtsgevolg heeft is niet vanzelfsprekend. In het vervolg van de analyse zet de commissie uiteen dat complementair bestuur niet werkt zonder

⁹⁴ Tegenwoordig spreken we van decentrale overheden.

juridisch instrument om de verschillende partners aan de toezeggingen te houden.

Voorbeeld woonruimteverdeling

Een voorbeeld van complementair bestuur ontstond rond de uitvoering van het zogenaamde groeikernenbeleid. De bevolkingsgroei en de naoorlogse vervangingsvraag zorgde voor een explosieve vraag naar woonruimte. Op basis van Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uit 1966 is destijds gekozen om de woningbouwopgave te realiseren in 27 groeigemeenten zoals Amstelveen, Purmerend en het nieuw te bouwen Almere.

Voor de uitvoering waren er grote knelpunten op bestuurlijk, financieel, infrastructureel en op sociaal cultureel terrein. Hechte samenwerking tussen drie bestuurslagen was noodzakelijk voor slagen van de uitvoering. Coördinatie van het rijksbeleid was ook noodzakelijk. De nieuwe groeikernen hadden zich verenigd in het Samenwerking en Overlegorgaan Snelgroeierende Randstadgemeenten (SOS gemeenten) omdat zij het geïntegreerd oplossen van uitvoeringsproblemen noodzakelijk achtten. De heer R. de Wit (oud Burgemeester van Alkmaar en oud Commissaris van de Koningin in Noord-Holland) was over de hele periode als bestuurder hierbij betrokken. Hij roemt de samenwerking van destijds zowel met horizontale partnergemeenten als met de provincie en het rijk. Zij geven echter ook aan dat goede persoonlijke verhoudingen tussen de betrokken bestuurders destijds van groot belang zijn geweest voor het slagen van de samenwerkingsopdracht.⁹⁵

Veel concrete knelpunten (over onder andere financiering en plaatsing van sociaal-culturele voorzieningen) zijn in verticaal overleg opgelost. Een verticale botsing ontstond echter toen decentrale overheden de behoefte hadden om afspraken voor een langere termijn vast te leggen in een basisakkoord. Het rijk wilde geen bindende afspraken voor een langere periode. Bindingen langer dan een bestuursperiode liggen moeilijk omdat voorspelbaarheid wordt uitgeruild tegen flexibiliteit.

Voorwaarden voor geslaagd complementair bestuur

In het eindrapport uit 1980 heeft de werkgroep de ervaringen van de SOS gemeenten meegenomen. Puntsgewijs heeft zij de voorwaarden voor complementair bestuur nog eens uiteengezet:⁹⁶

- De samenhang van bestuurlijke opgaven noopt tot complementair bestuur. Niet als vervanging van decentralisatie. Complementair bestuur veronderstelt decentralisatie.

⁹⁵ R.J. de Wit (1979).

⁹⁶ Werkgroep Complementair Bestuur (1980).

- Uitgangspunt van complementair bestuur is (naast een complementaire instelling): een wettelijke regeling over het overleg, de rechtsgevolgen, de processen en de normen, bijvoorbeeld een bestuursovereenkomst. Binding van nagekomen afspraken staat voorop.
- Het tegengaan van feitelijk ongelijkwaardige verhoudingen staat daarin (ook) voorop. Daarnaast is het van belang dat bestaande bevoegdheidsverdelingen en de politieke verantwoordelijkheid en verantwoording in stand blijven: iedere bestuurslaag vraagt instemming van en informeert de eigen volksvertegenwoordiging.
- Bij wettelijke regeling denkt de werkgroep niet aan één uniforme regeling, maar aan een scala van mogelijke regelingen die zelfstandig of als procedure in algemene of bijzondere wetten (bijvoorbeeld de wet op de ruimtelijke ordening) kunnen worden vastgelegd.
- Versterk de nadruk op een duidelijke bevoegdheidsverdeling en heldere positie van de overlegdeelnemers (vastgelegd in regeling). De teneur is: complementair bestuur heeft voor een groot deel met instelling te maken (heb je de juiste instelling dan worden bruggen geslagen), maar voor de langere termijn is formele rugdekking broodnodig.
- De oude WGR werd niet toereikend geacht vanwege het principiële verschil tussen een bestuursovereenkomst en een gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling houdt immers in dat bevoegdheden worden overgedragen naar een nieuwe rechtspersoon terwijl een bestuursovereenkomst altijd betrekking heeft op de manier waarop een orgaan zelf zijn eigen bevoegdheden zal gebruiken.
- Toezicht zou moeten worden verzacht in complementaire beleidsprocessen.
- Tenslotte zou de gelijkwaardigheid vanzelfsprekend ook terug moeten komen in de financiële arrangementen.

Hier kan nog aan worden toegevoegd dat partijen elkaar moeten vinden in de agendavormende fase en niet daarna en dat bestuurlijke persoonlijke omgangsvormen – het samenwerkend vermogen – van belang zijn voor succes. Daarnaast is gedegen en tijdige informatievoorziening aan de volksvertegenwoordigende organen noodzakelijk.

Complementair bestuur is vanaf 1980, het jaar waarin het eindrapport verscheen, min of meer vervangen door het decentralisatiediscours. Complementair bestuur verdient echter een zelfstandige plaats. Zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat decentralisatie, in combinatie met schaal-aanpassingen niet voldoende is om bestaande knelpunten op te lossen.⁹⁷

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld VROM-raad (2008), pag 7-13.

3.4

Interbestuurlijke slagvaardigheid volgens het kabinet-Balkenende IV

Voor het vierde kabinet-Balkenende is een dienstbare publieke sector één van de speerpunten uit het coalitieakkoord. Een goed presterend openbaar bestuur kan bijdragen aan vertrouwen van burgers in de overheid. Verbetering van de slagvaardigheid is daarvoor één van de doelstellingen. Om dit te bereiken zet het kabinet in hoofdlijnen in op decentralisatie, administratieve lastenverlichting, aanpak van de bestuurlijke drukte en als onderdeel daarvan verminderd interbestuurlijk toezicht en differentiatie.

Decentralisatie

Het coalitie-akkoord spreekt van het met kracht bevorderen van decentralisatie een nader in te vullen decentralisatie-impuls, uit te werken in twee bestuursakkoorden met provincies en gemeenten.⁹⁸ De genoemde akkoorden zijn tot stand gekomen en hebben verdere decentralisatie van publieke taken naar gemeenten en provincies als fundamenteel uitgangspunt.⁹⁹ In de tussenliggende tijd zijn twee commissies werkzaam geweest, die nadere decentralisatievoorstellen hebben gedaan voor de overheveling van taken naar respectievelijk de provincies en gemeenten.¹⁰⁰ Inmiddels heeft het kabinet instemmend gereageerd op de decentralisatievoorstellen van beide commissies en aangegeven dat het zich waar mogelijk zal blijven inzetten voor decentralisatie van publieke taken naar provincies en rijk.¹⁰¹

Administratieve lastenverlichting

Het huidige kabinet heeft in het coalitieakkoord de ambitie verwoord dat de administratieve lasten tussen Rijk, provincies en gemeenten moeten worden teruggebracht met 25%. Deze ambitie is ook in het bestuursakkoord met de gemeenten opgenomen. Er lopen verschillende acties waarmee deze doelstelling gerealiseerd zal worden. In de eerste plaats kan bovengenoemde decentralisatie-impuls worden gezien als een poging de administratieve lasten te verlichten. Hiermee moet namelijk minimaal 50% van het aantal Specifieke Uitkeringen worden beëindigd. Daarnaast zet het kabinet in op de invoering van Single Information, Single Audit (SiSa), waarmee de verantwoordingslasten voor Specifieke Uitkeringen sterk worden verminderd. SiSa betekent dat vanaf 2007 ruim tachtig afzonderlijke verantwoordingen over specifieke uitkeringen komen te vervallen. Alleen de reguliere jaarstukken van een

⁹⁸ Coalitieakkoord tussen de Tweede-Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, februari 2002, p. 36.

⁹⁹ Zie: *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*, juni 2007. En: *Bestuursakkoord rijk-provincies*, juni 2008.

¹⁰⁰ Zie: *Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008)*. En: *Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008)*.

¹⁰¹ Kabinetsreactie op de bevindingen van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 14 november 2008.

medeoverheid volstaan. Verder moet de uniformering van rijksbestedingsvoorwaarden (zoals een baten/lastenstelsel in plaats van een kasstelsel) en het verminderen van beleidsinformatie voor specifieke uitkeringen gaan leiden tot minder administratieve verplichtingen. Tot slot wil het kabinet het aantal monitors vanuit het rijk gericht op gemeenten met een kwart verminderen.

Aanpak bestuurlijke drukte, inclusief verminderd interbestuurlijk toezicht

Het coalitieakkoord formuleert als doel: “‘Bestuurlijke drukte’ wordt verminderd en het effectieve optreden van de overheid als geheel wordt bevorderd door het aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit, stelselmatig te verminderen, zonder de Grondwettelijk verankerde bestuurlijke inrichting te veranderen”. Het kabinet heeft dat nader uitgewerkt in de doelstelling dat steeds maximaal twee overheidslagen zich met één onderwerp mogen bezighouden. Dit uitgangspunt is toegepast bij het Randstad-urgentieprogramma.

Als onderdeel van de vermindering van de bestuurlijke drukte heeft de minister van Binnenlandse Zaken kort na haar aantreden een commissie het specifieke interbestuurlijke toezicht tussen overheden laten doorlichten. Deze commissie (commissie Oosting) adviseert om het specifieke toezicht zoveel mogelijk te beperken, omdat het niet past in de wijze waarop wij ons openbaar bestuur hebben ingericht. “In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat vervullen gemeenten en provincies het overgrote deel van hun taken in medebewind. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Decentralisatie veronderstelt vertrouwen in de medeoverheden, en bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie.”¹⁰²

De commissie Oosting vindt dat het horizontale toezicht versterkt moet worden. Met andere woorden: gemeenteraden moeten de uitvoering van gemeentelijk beleid controleren met de middelen die hen daarvoor ter beschikking staan en voor provinciale staten geldt hetzelfde wanneer het om provinciaal beleid en verantwoordelijkheden gaat. Voor die gevallen dat het toch misgaat, volstaat het instrumentarium van generiek toezicht, zoals de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging (door de Kroon) en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (door de naast-hogere bestuurslaag).¹⁰³

Het rapport van de Commissie-Oosting is voor het kabinet aanleiding geweest om het interbestuurlijke toezicht over een andere boeg te gooien. Sturing vooraf via algemeen verbindende voorschriften moet de regel worden. Het interbestuurlijke toezicht op gemeenten gaat in beginsel worden uitgeoefend door de provincies die daarbij gebruik gaan maken van generieke instrumenten. Het toezicht op de provincies wordt uitgeoefend door de ministers die

¹⁰² Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen, (2007), op. cit. p. 10.

¹⁰³ Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (2007), p. 11.

daarvoor de rijksinspecties inzetten. Het kabinet beoogt daarmee de toezichtlasten te verminderen en de transparantie te bevorderen.¹⁰⁴

Differentiatie

“Differentiatie in taken, bevoegdheden en bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies wordt in de Gemeentewet en in de Provinciewet mogelijk gemaakt”, aldus het coalitieakkoord. De uitwerking van deze doelstelling laat tot dusverre nog geen duidelijke lijn zien. Premier Balkenende adviseerde in een rede voor het VNG-congres op 4 juni 2008 het artikel 109 Gemeentewet, dat een wettelijke basis geeft aan differentiatie, af te stoffen en vaker toe te passen. “Is gemeentelijke uniformiteit nog wel van deze tijd?

Does one size still fit all? Waarom niet meer durven differentiëren?”

In zijn toespraak hield de premier ook al rekening met het feit dat differentiatie op weinig enthousiasme kan rekenen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten: “De drang tot differentiatie behoort tot de Nederlandse identiteit. Maar datzelfde geldt voor het zoeken naar consensus, voor ‘polderen’. Ook dat is typisch Nederlands. Nu heb ik gezien dat bruisende lokale initiatieven en wensen wel eens worden beperkt door de drang om op overkoepelend, landelijk niveau, commissies in te stellen, akkoorden af te sluiten en modelverordeningen te maken. (...) Beste gemeentebestuurders, let op uw zaak! Laat ook uw eigen koepelorganisaties u niet de vrijheid tot differentiatie ontnemen.” Uit de kabinetsreactie op het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep gemeenten spreekt echter weinig ambitie om te komen tot initiatieven die de ruimte voor differentiatie versterken. De brief besteedt er welgeteld vier zinnen aan: “Artikel 109 van de Gemeentewet geeft de mogelijkheid om bij of krachtens de wet onderscheid te maken tussen gemeenten. Van deze mogelijkheid tot differentiatie tussen gemeenten wordt thans al gebruik gemaakt. Het kabinet hecht eraan alleen differentiatie toe te passen in de daartoe geëigende gevallen. In de uitvoering van taken kunnen sowieso verschillen voorkomen.”¹⁰⁵

Complementair bestuur revisited?

Zijn er huidige vormen van verticale samenwerking die zijn opgebouwd volgens de filosofie van het complementair bestuur? Bij het aantreden van kabinet Balkenende IV is er, zoals in het vorige hoofdstuk uitgebreid vermeld, een tweetal programmaministeries ingesteld met een eigen opdracht. Het programmaministerie voor Jeugd en Gezin (J&G) heeft als belangrijkste beleidsprioriteit het slagvaardig oplossen van een aantal samenhangende problemen in de gezinsfeer. Ontkokering van de uitvoering staat daarbij centraal. Het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie heeft een vergelijkbare opdracht waarbij de fysieke leefomgeving als noemer wordt gebruikt

¹⁰⁴ Kabinetsreactie op het rapport Van specifiek naar generiek, 23 april 2008.

¹⁰⁵ Kabinetsreactie op de bevindingen van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 14 november 2008, op. cit. p. 6.

voor een aantal samenhangende sociaal-maatschappelijke problemen. Beide ministeries zijn voor het welslagen van hun opdrachten volledig afhankelijk van gemeenten en (semi) private partijen zoals woningbouwverenigingen. Ondanks het feit dat het kabinet in dialoog met de samenleving (de honderd dagen toer) haar agenda heeft opgesteld, toch is hier volgens de Raad geen sprake van een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid volgens de normen van het complementair bestuur. Het rijk draagt, enigszins gechargeerd, haar partners op om centraal vastgestelde beleidsdoelen te halen.

De oorspronkelijke doelstelling van het kabinet om maximaal twee overheidslagen verantwoordelijk te maken voor hetzelfde onderwerp, heeft evenmin met complementair bestuur van doen. Dit plan lijkt aantrekkelijk, maar kan niet rigide worden toegepast. Het miskent anders de complexiteit van sommige vraagstukken. Als taken helder zijn afgebakend en voor burgers en bedrijfsleven duidelijk is welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, hoeft het helemaal geen bezwaar te zijn als drie of vier overheden met elkaar op één thema samenwerken.

In hoofdstuk vijf formuleert de Raad nadere aanbevelingen voor interbestuurlijke slagvaardigheid.



4. De juridisering voorbij

4.1

Probleemschets: de spanning tussen democratie en rechtsstaat

Wetten en regels zijn onontbeerlijk in een samenleving die is gebouwd op de principes van een rechtsstaat. Mensen moeten weten binnen welke kaders zij kunnen handelen, hoe zij zakelijk, maar ook privé met elkaar kunnen omgaan. Bedrijven gaan binnen dergelijke kaders gemakkelijker transacties met elkaar aan. Regels zorgen voor zekerheid. Mensen weten waar zij aan toe zijn en dat maakt dat een samenleving zich kan organiseren op basis van vertrouwen. Ook in het verkeer tussen private partijen en de overheid is regelgeving nodig om rechtszekerheid te kunnen creëren en rechtsongelijkheid tegen te gaan. Het bestuur is zelf net zo goed gehouden aan regels. Wanneer burgers menen dat de overheid hun rechten schendt, kunnen zij een beroep doen op rechtsbescherming. De bestuursrechter kan toetsen of een publieke organisatie heeft gehandeld volgens de juridische normen. Hier moet wel een balans zijn met de randvoorwaarden waarbinnen het bestuur slagvaardig kan opereren en zich democratisch kan verantwoorden. Het bestuur heeft niet alleen de plicht zich te bewegen binnen de grenzen van de rechtsstaat, maar kan in ons staatsrechtelijk bestel ook aanspraak maken op een zo groot mogelijke democratische ruimte. Voor het benutten van die ruimte moet het zich democratisch kunnen verantwoorden. Wanneer er onvoldoende sprake is van balans tussen enerzijds de wetten en regels en anderzijds het belang van een slagvaardig overheids-optreden, spreken we van *juridisering*. Besluitvormings-procedures worden daardoor langer en het resultaat onzekerder.

Juridisering kent verschillende risico's. In de eerste plaats kan het democratisch proces in de verdrukking komen als juridische procedures, wet- en regelgeving de overhand krijgen. Daarnaast bestaat het risico dat de overheid uit vrees voor juridische claims bij de ontwikkeling van nieuw beleid of de uitvoering van bestaand beleid, slagvaardig overheidshandelen uitstelt of zich op voorhand indekt door *disclaimers* te ontwikkelen die elke verantwoordelijkheid van de overheid uitsluiten. Tot slot kan de juridische normering zo complex, gedetailleerd of tegenstrijdig zijn, dat een overheidsorganisatie daaraan in redelijkheid niet kan voldoen. Juridisering kan worden opgevat als een strategisch overheidsdilemma tussen de vereisten die de democratie en de rechtsstaat aan de overheid stellen. Democratie betekent in de praktijk dat het bestuur besluiten hoort te nemen in het algemeen belang. De rechtsstaat is aanwezig in de zorgplichten van het bestuur voor rechtmatigheid van overheidshandelen en voor de behoorlijke behandeling en schadeloosstelling van diegenen wiens belang extra wordt getroffen door dat overheidshandelen. Tussen deze twee 'zorgplichten' van het bestuur bestaat een natuurlijke spanning.

Bij het zoeken naar een goede balans moet allereerst worden geaccepteerd dat de genoemde spanning feitelijk onoplosbaar is en zal blijven. Er is behoefte aan een slagvaardige overheid, maar ook aan adequate rechtsbescherming. Niet juridisering als zodanig, maar onnodige juridisering zou het voorwerp van actie moeten zijn. Daarom dient aandacht te worden besteed aan de vraag wat de reële materiële bijdrage van juridische normering en procedures is aan de inhoud van het bestuurlijk handelen. Als juridische procedures vertraging teweegbrengen levert dat dan ook andere en betere besluiten op? Als dit niet het geval is, moeten we de zaken dan niet anders inrichten?

Vraagstelling

De klacht van bestuurders dat juridisering hun handelingsvermogen beperkt, is van alle tijden. Veelal staan regels ten dienste van de bestuurder die slagvaardig wil optreden tegen maatschappelijke misstanden. Wanneer de regels echter een slagvaardig optreden in de weg staan verworden die regels net zo gemakkelijk tot de vijand van de daadkrachtige bestuurder. In dit hoofdstuk stelt de Raad zich de vraag of klachten over juridisering nog wel terecht zijn. Er is de laatste tien jaar door de wetgever het nodige gedaan om aan de bezwaren van juridisering tegemoet te komen. Op het wetgevingsvlak is er tegemoet gekomen aan veel concrete (procedurele) bezwaren die werden geuit na invoering van de Algemene wet bestuursrecht, onder meer in het rapport 'Bestuur in geding' van de werkgroep-Van Kemenade (1998). Er zijn daarnaast, in lijn met genoemd rapport, mogelijkheden gecreëerd om bestuurlijk-juridische patstelling te voorkomen. Voor een deel lopen wetgevingsprocessen op dit vlak nog door. Voorts heeft de bestuursrechter zijn bijdrage geleverd door zich tot een strikt juridische toetsing te beperken. De centrale vraag voor dit hoofdstuk luidt daarom: *In hoeverre is juridisering (nog steeds) een probleem voor de realisatie van een slagvaardig bestuur?*

4.2

Terugblik op eerdere problemanalyses en voorstellen

Welke maatregelen heeft de overheid al genomen om juridisering tegen te gaan en tot welke resultaten heeft dat geleid? En: waar bevinden zich nu nog knelpunten?

1997 Bestuur in Geding

Een aantal signalen van bestuurders, die in toenemende mate besluiten door de rechter ongedaan gemaakt zagen worden, vormde de directe aanleiding voor het rapport 'Bestuur in geding'¹⁰⁶. Voor het rapport was een werkgroep verantwoordelijk die zichzelf in het leven had geroepen, bestaande uit burgemeesters en commissarissen der Koningin.

In het rapport wordt betoogd dat het openbaar bestuur in de knel kwam door een buitensporige juridisering van het openbaar bestuur. Het bestuur zat, naar

¹⁰⁶ Werkgroep terugdringing juridisering van het openbaar bestuur (1997).

mening van de werkgroep, gevangen in een web van juridische regels, beginselen en procedures. Het bestuurlijk handelen werd daardoor in een toenemend aantal gevallen onderworpen aan het oordeel van de rechter. Tengevolge hiervan wordt het bestuur niet meer datgene doet waartoe het, krachtens zijn democratische opdracht, in het leven is geroepen. De rapporteurs gaven aan dat er een balans moet bestaan tussen kwaliteit en zorgvuldigheid en de mogelijkheid tot het doorhakken van knopen. Die balans was zoek geraakt. Het rapport noemt vier met elkaar samenhangende omstandigheden die debet zijn aan de juridisering van het openbaar bestuur. In de eerste plaats de toename van veelal complexe en gedetailleerde (bestuursrechtelijke) regelgeving als gevolg van de toename van het takenpakket van de overheid in een moderne samenleving. Daarnaast wees de werkgroep op de sterk veranderde grondhouding van burgers ten aanzien van de overheid en van overheids-handelen in het algemeen en een veranderd perspectief op risicoacceptatie in het bijzonder. Mensen blijken bereid meer risico's te nemen, maar minder bereid om de mogelijke gevolgen daarvan zelf te dragen. Anders gezegd, individualisering heeft ertoe geleid dat mensen minder bemoeienis van de overheid met hun leven accepteren, terwijl zij tegelijkertijd wel de overheid willen kunnen aanspreken als zich een incident heeft voorgedaan. Verder nemen de auteurs van 'Bestuur in Geding' de ontwikkeling en codificatie van een uniform norm- en toetsingskader voor bestuurlijk handelen waar.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) krijgt vaak de zwarte piet in de discussie over juridisering. De invoering van de eerste twee tranches van deze wet in 1994 is daarmee ook het archetypisch startpunt van de discussie. Dat behoeft echter enige nuancering. Het bestuursrecht ontwikkelde zich al langer in vrijwel alle sectoren. Vooral de ontwikkeling van ongeschreven regels en procedurele normen door diverse rechters was indrukwekkend. In deze bijzondere¹⁰⁷ wetgeving zaten vaak complexe en gedetailleerde normen die juridiserend werkten en de toegankelijkheid van het bestuursrecht en toepasbaarheid van bestuursrechtelijke normen schaadden. Dat deze normen toetsbaar zijn en dat er een sterke behoefte ontstond aan harmonisering is een logische consequentie. Met de invoering van de wet werd het toetsingskader (gedeeltelijk) gecodificeerd door de vermelding van beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien kwam er een verruiming van de mogelijkheid tot procederen, met een bezwaarschriftprocedure en een beroep en hoger beroep op de bestuursrechter. Vanzelfsprekend had vooral dit laatste stijgende bestuurslasten tot gevolg.

De Awb en de daarbij behorende systematiek zijn echter primair een *gevolg* en geen *oorzaak* van de 'wildgroei' aan regels en normen. Daarbij komt dat de vele procedures in veel gevallen uiteindelijk materieel niet tot andere bestuurlijke besluiten leiden, maar slechts tot het overdoen van 'het

¹⁰⁷ Bijzonder wordt hier in een juridische betekenis gebruikt, te onderscheiden van het algemene bestuursrecht dat regels, procedures en normen bevat.

huiswerk' met eenzelfde of ongeveer eenzelfde uitkomst, zij het via een andere procedure of een andere motivering. Dat roept de vraag op naar de nuttigheid en efficiency van het stelsel van rechtsbescherming. Tevens rijst de vraag in hoeverre het openbaar bestuur zich zelf wel voldoende inspant om juridisering tegen te gaan. Dit kan door voldoende waarde toe te kennen aan juridische zorgvuldigheid en door de bestuurlijke potenties van de bezwaarschriftprocedure maximaal te benutten, zodat geschillen bij de rechter worden voorkomen.

Het rapport 'Bestuur in geding' roept de wetgever op weer een nieuw evenwicht tot stand te brengen. Hierbij benadrukt het dat de taak van de bestuursrechter zich moet beperken tot een strikte rechtmatigheidscontrole. Het rapport doet tal van concrete voorstellen tot wetswijziging om een vlotter verloop van de procedures mogelijk te maken en de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur meer accent te geven, zonder de eisen van de rechtsstaat geweld aan te doen. Onderdelen daarvan zijn het voorstel tot invoering van een 'bestuurlijke lus': het terugdringen van het aantal voor beroep vatbare besluiten en het instellen van strakkere termijnen voor de afdoening van gerechtelijke procedures. Specifiek gaat de werkgroep, als tegenhanger van een strikte rechtmatigheidscontrole door de rechter, in op het belang van een beter functionerende bezwaarschriftprocedure. In de bezwaarschriftenprocedure vindt de volledige heroverweging van een besluit plaats waarbij naast de rechtmatigheid ook de beleidsmatige kant volledig aan zijn trekken moet komen. De werkgroep stelt dat deze rechtsbeschermingsfase mede een zeeffunctie kan vervullen en daarom van ook belang is in het kader van de bestrijding van juridisering.

1998 Kabinetstandpunt juridisering in het openbaar bestuur

In het eerste jaar van het tweede kabinet-Kok kwam juridisering ook op de politieke agenda. In antwoord op 'Bestuur in geding' presenteerde de toenmalig minister Peper van Binnenlandse Zaken het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur'.¹⁰⁸ De ministeriële brief kondigde een aantal samenhangende maatregelen aan zoals:

- **Het terugdringen van de regeldruk.** Uitdijende wet- en regelgeving is regelmatig onderwerp geweest van beleid. Al in de jaren '80 werd in het kader van de zes 'grote operaties' de operatie MDW (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) uitgevoerd. De opeenvolgende kabinetten- Balkenende presenteerden deregulering voornamelijk in het perspectief van de vermindering van de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven.
- **Het aanpakken van de bestuursrechtelijke verkokering.** De vereenvoudiging van procedures, bijvoorbeeld: waar mogelijk schrappen van

¹⁰⁸ Juridisering van het openbaar bestuur, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, TK 26 360 nr. 1.

de verplichte bezwaarschriftprocedure voorafgaand aan beroep. Dit is inmiddels uitgevoerd door de afdelingen 3.4 en 3.5 tot 3.4, in samenhang met 7:1 samen te voegen. Hierdoor kennen ook besluiten die met de gewone openbare voorbereidingsprocedure zijn voorbereid, geen bezwaarprocedure meer.

- **De regeling van rechtstreeks beroep (prorogatie).** Artikel 7:1a Awb geeft de belanghebbende bij een besluit de mogelijkheid om het bestuursorgaan te verzoeken zijn zaak door te zenden aan de bestuursrechter om onmiddellijk in beroep te worden behandeld. Het bestuursorgaan kan instemmen met dit verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan wanneer de zaak daarvoor geschikt is. In alle overige gevallen moet de bezwaarschriftenprocedure zelf vooral de druk op de rechter verminderen.
- **Toezien op de kwaliteit en handhaafbaarheid van de wetgeving.** Het kabinet verwees naar de verrichte wetsevaluaties in het kader van de MDW-operatie. Daarnaast heeft het kabinet zichzelf de verplichting opgelegd om in bijzondere regelgeving normen helder en expliciet te omschrijven.
- **Onderzoek naar de mogelijkheid van streeftermijnen van procedures bij de rechter.** Het kabinet riep de rechtbanken en de overige met bestuursrechtspraak belaste colleges om doorlooptijden van procedures bekend te maken, alsmede om in een vast te stellen landelijke uniforme procesregeling streeftermijnen op te nemen voor de totale duur van beroepsprocedures. Dit is een vorm van zelfbinding. De mogelijkheid om streefprocedures in een wettelijke regeling vast te leggen werd door het kabinet Kok-II nader bestudeerd.
- **Onderzoek doen naar alternatieve mogelijkheden om bestuursrechtelijke geschillen te beslechten.** Procedures bij de rechter zijn kostbaar en tijdrovend. De behoefte aan alternatieven voor geschilbeslechting door de rechter, zowel in het privaatrecht, bestuursrecht en strafrecht nam toe. Vormen van alternatieve geschilbeslechting zijn arbitrage, het uitbrengen van bindend advies en mediation. De wens van het kabinet Kok-II was om de mogelijkheden te onderzoeken meer gebruik te maken van alternatieve geschilbeslechting. Deze vraag heeft in ieder geval een plaats gekregen in de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht.¹⁰⁹ Vooralsnog werd in deze evaluatie geconcludeerd dat alternatieve geschilbeslechting een meerwaarde had, maar men zag geen aanleiding of mogelijkheden om dit van een wettelijke basis te voorzien.

¹⁰⁹ M.T.A.B. Laemers e.a. (2006).

Naast de hiervoor genoemde zijn de volgende maatregelen in voorbereiding of reeds doorgevoerd:

- **Inspraak institutionaliseren.** De eis om over de hele linie gebruik te maken van inspraak op straffe van verlies van het beroepsrecht (art. 6:13)
- **De bestuurlijke lus.** Dit middel houdt de mogelijkheid voor het bestuur in om lopende een procedure op eenvoudige wijze gebreken te herstellen. De Tweede Kamer behandelt momenteel een initiatiefwet van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus over dit onderwerp. De bestuurlijke lus is een regeling, die de bestuursrechter de mogelijkheid geeft om hangende een beroepsprocedure het bestuursorgaan de gelegenheid te geven om gebreken in een bestreden besluit te herstellen, in plaats van dit besluit meteen te vernietigen. Het voorstel zou een plaats moeten krijgen in de Algemene wet bestuursrecht.
- **Een versoepeling van de regels inzake het houden van hoorzitting in bezwaar.** Uit de eerste evaluatie van de Awb bleek dat de bezwaarschriftenprocedure in de praktijk soms zo is ingericht dat er nauwelijks sprake kan zijn van een echte heroverweging. De bedoeling van de wetgever, conflicten oplossen of escalatie voorkomen, werd daardoor niet gehaald. Met een andere inrichting van de procedure kon, volgens het kabinet, onnodige juridisering in de praktijk worden tegengegaan. Ook het door de wetgever beoogde leereffect van de bezwaarschriftprocedure zou door organisatorische voorzieningen worden versterkt. Deze visie heeft uiteindelijk niet geleid tot wetwijziging. Wel verscheen er van rijkswege een handreiking voor het effectief inrichten van de bezwaarschriftenprocedure.
- **Uitbreiding van werkingssfeer van art. 6:22 Awb** (de bepaling over schending vormvoorschrift), waardoor alle soorten gebreken door de rechter kunnen worden gepasseerd (tot nu toe ging dit alleen over 'vormgebreken').
- **Verschillende coördinatieregelingen in Wabo en Awb.** De verkokering van het bestuursrecht wordt momenteel met sectordoorbrekende regelgeving bestreden. Een voorbeeld van een nieuwe ontwikkeling is de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Door de Wabo is het, volgens het ministerie van VROM, mogelijk om 25 vergunningaanvragen, met ieder zijn eigen inspraakprocedure en beroepsmogelijkheid, terug te brengen tot één digitale vergunningaanvraag.

Naast deze initiatieven in de vorm van wetgeving moet worden vermeld, dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de afgelopen tien jaar zich duidelijk strikter is gaan bezighouden met de beoordeling van de rechtmatigheid van besluiten en het indammen van uitwassen bij beroepen. Dit heeft ook doorwerking in de lagere bestuursrechtspraak.

Meer dan tien jaar na dato gaat het debat over ontjuridisering onverminderd door. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het rapport Versnelling Infrastructuur van de Commissie-Elverding dienden de leden Rutte en Van Geel een motie in om een wijziging aan te brengen in de Awb-definitie van

het belanghebbendenbegrip. Deze motie is tot nader order aangehouden. In de jurisprudentie ontwikkelt zich momenteel overigens wel een beperkter begrip van rechtstreeks belanghebbende. Ook beperkingen van de beroepsmogelijkheden voor belanghebbenden zijn doorgevoerd, met name in de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Wat heeft dat opgeleverd voor de praktijk?

Wanneer er zoveel maatregelen zijn of worden ingevoerd dan mag er een praktijkeffect worden verondersteld. Het bestuur voelt zich nog echter nog steeds bovenmatig belast door procedures. Dit is deels een signaal om door te gaan bij het zoeken naar mogelijkheden tot verbetering, maar de Raad heeft de indruk dat gebreken in de juridische kwaliteitszorg bij het openbaar bestuur zelf een rol spelen en wel in het bijzonder bij de decentrale overheden. Een tweede signalering kwam hiervoor reeds even aan de orde. Aandacht voor rechtmatigheid en rechtsbescherming zijn wezenlijke elementen van goed bestuurlijk handelen. Juridische procedures over het bestuurlijk handelen kosten veel tijd en energie en belemmeren de slagvaardigheid van het bestuur. Burgers hebben niet alleen recht op juridische zorgvuldigheid en correctheid, maar evenzeer op een bestuur dat slagvaardig is bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. Het is dus van belang dat juridische normering en procedures altijd een objectief begrijpelijke rechtvaardiging kennen. Daarom zou moeten worden nagegaan waartoe juridische procedures leiden voor wat betreft de inhoud van de besluitvorming en wat hun toegevoegde waarde is voor de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

De indruk bestaat dat in relatief veel gevallen vernietiging van besluiten plaatsvindt op formele gronden en dat de hernieuwde besluitvorming met inachtneming van de rechterlijke uitspraak in materieel opzicht niet in wezenlijk andere besluiten resulteert. Dat is een gevolg van het feit dat als uitvloeisel van ons staatsrechtelijk bestel het bestuur en niet de rechter bepaalt wat de inhoud van een bestuurlijk besluit is, zolang niet in strijd met het recht wordt gehandeld. Naarmate de bestuursrechter zich – terecht – strikter beperkt tot het toetsen op rechtmatigheid manifesteert de bestuurlijke verantwoordelijkheid zich duidelijker. Dit trekt echter wel een zwaardere wissel op de zorgvuldigheid van het bestuurlijk handelen. De burger moet erop kunnen rekenen dat aan zijn belangen serieus en daadwerkelijk aandacht wordt besteed bij het maken van bestuurlijke afwegingen, niet alleen met formuleringen die ‘judge-proof’ zijn, maar ook daadwerkelijk intrinsiek. De Raad heeft de indruk dat dit laatste meer aandacht behoeft, mede ter bevordering van een slagvaardig bestuur, dat kan rekenen op voldoende draagvlak bij de burgers.

4.3

Hoe nu verder?

De Raad ziet in het vervolg aanknopingspunten voor verbetering lang een aantal lijnen. Centraal staat daarbij het verhogen van de juridische kwaliteit van de (voorbereiding van) overheidsbesluiten.

Aandachtspunten voor de formele wetgever

Juridisering komt vooral tot uitdrukking op het decentrale niveau, bij regelgeving, beschikkingen en uitvoering van beleid. Om deze reden is dit gedeelte van het hoofdstuk met name toegespitst op het decentrale bestuur. Dit is echter niet het hele verhaal. Er bestaat altijd een spanning tussen de formele wetgever als systeemverantwoordelijke op rijksniveau en de uitvoering op decentraal niveau. Hieronder richt de Raad een tweetal overwegingen aan de formele wetgever.

In de eerste plaats is regeldruk een permanent aandachtspunt. De complexiteit, dichtheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving blijft een serieus probleem, ook vanuit Europees perspectief. Bestuursorganen moeten in toenemende mate aan rechtsnormen voldoen waarvan hen de (functionele) betekenis soms onduidelijk is. Hier zijn stappen te zetten naar verbetering. Politieke beslissingen worden vaak onvoldoende getoetst op juridische merites, nut en noodzaak of uitvoeringsgevolgen.

Hetzelfde geldt voor amendementen. Zo ontstaat wetgeving die niet aan alle juridische eisen voldoet. Een snelle uitvoerbaarheidstoets is daarvoor wellicht een oplossing. Daarnaast is een meer reflectieve opstelling van de wetgever soms noodzakelijk. Een bewindspersoon zou in de beantwoording van kamervragen eerder moeten zeggen: "Realiseert u zich dat alle eisen die u nu stelt toetsbare normen zullen opleveren?" Ook is regelgeving soms, mede in reactie op pressie vanuit delen van de samenleving, een gevolg van een meer bureaucratische of technocratische behoefte aan perfectionering.

De Raad pleit niet voor een herziening van het stelsel van rechtsbescherming. De Raad stelt wel voor nader onderzoek te verrichten naar nut en noodzaak van de (inrichting van) rechtsbeschermingsprocedures.

Een tweede punt in dit kader is de duur van procedures bij de bestuursrechter. Uiteraard moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat een conflict uiteindelijk bij de bestuursrechter terecht komt, maar dit is niet altijd vermijdbaar. Bestuursrechtelijke procedures duren dan soms lang. Volgens een onderzoek, uitgevoerd door de bestuursrechtjurist Marseille, duurt een procedure bij de bestuursrechter gemiddeld 13 maanden, in uitzonderingsgevallen zelfs 23 maanden. Als oorzaak wordt gesuggereerd dat onderbezetting vaak een rol speelt, maar ook speelt een rol dat de voorbereidingstijd voor de zitting niet

aan een termijn is gebonden. Dit probleem is voor de formele wetgever vrij eenvoudig op te lossen.¹¹⁰

Juridische kwaliteitszorg: kwaliteit van juridische afdelingen en organisatorische inbedding

Een eerste vereiste voor juridische kwaliteitszorg is de beschikking over kundige juridische organisatie-eenheden die over voldoende capaciteit beschikken. Juist dit aspect lijkt onder druk te staan. De kwaliteit van de juridische afdelingen bij decentrale overheden neemt, volgens verschillende bronnen¹¹¹, af. Het aantal juristen daalt en het is voor met name kleinere gemeenten moeilijk om vacatures op niveau te vervullen. Verder blijkt tijdige inschakeling van juridische deskundigen bij besluit- en beleidsvorming niet altijd vanzelfsprekend. De brug tussen de organisatie en beleid is niet altijd goed. Ook hebben bestuurders al geruime tijd minder oog voor juridische kwaliteit. Dit betekent echter ook een risico voor datgene waar de aandacht wel ligt: slagvaardigheid in besluitvorming. Het zou goed kunnen zijn dat in bestuurlijke procedures een niet te verwaarlozen element van verspilling zit door onvoldoende zorg voor juridische kwaliteit.

De al vaak besproken organisatieontwikkelingen op decentraal niveau¹¹² hebben een belangrijke rol gespeeld in de transitie naar een meer responsieve en slagvaardige organisatie. Er wordt echter ook een ongewenst neven-effect geconstateerd ten aanzien van de organisatie van de juridische functie.¹¹³ Gelijktijdig met het laag in de organisatie uitoefenen van bevoegdheden worden staffuncties gedecentraliseerd, zoals de juridische, personele en financiële functie.

Samen met de decentralisatie van de juridische functie is de kwaliteit van het juridisch handelen onder druk komen te staan. Het aantal juristen binnen de overheid is verhoudingsgewijs teruggelopen. Er is sprake van een afname van de waardering voor het juridische handwerk en van fragmentatie van de juridische functie. Dit lijkt nadelig te hebben uitgewerkt voor de juridische kwaliteit van de producten die de organisatie verlaten. Behalve een verklaring voor een teruggelopen kwaliteit van de producten kan deze tendens ook een verklaring vormen voor de verzwakte aandacht binnen bestuursorganen voor juridische kwaliteitsbewaking.

Er zijn een paar aangrijpingspunten om de juridische kwaliteit in organisaties te bewaken. In de eerste plaats moet het bestuur zelf het belang van de kwaliteit van de juridische eenheden onderkennen. Dat is een eerste vereiste wanneer keuzes aan de orde zijn over omvang, samenstelling en plaats in de organisatie van juridische eenheden en juridische kwaliteitszorg. Vervolgens

¹¹⁰ A.T. Marseille (2004).

¹¹¹ S.C. Peij e.a. (2003).

¹¹² Zie over dit onderwerp bijvoorbeeld: Korsten, A. en P. Tops (1998).

¹¹³ Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde (2003).

is het van belang dat bij de inrichting van de ambtelijke organisaties en van de besluitvormingsprocedures serieus aandacht wordt besteed aan de juridische kwaliteitszorg. Daarbij zijn er meer wegen die naar Rome leiden. De juridische kwaliteitszorg moet georganiseerd worden in aansluiting op de omvang en inrichting van de organisatie. De vraag die daarbij steeds terugkeert is: centraal of decentraal? Men kan te dien aanzien niet één algemeen geldige keuze maken.

Wel blijkt het steeds weer te draaien om enerzijds de wenselijkheid er voor te zorgen dat de vakmatige aspecten bij de productie- en dienstverleningsaspecten goed zijn verankerd en anderzijds op gemeenschappelijk of centraal niveau te voorzien in een juridische functie die het vakmatige overstijgen.

Daarnaast blijkt dat juridische kwaliteitszorg organisatiebreed niet kan zonder een goede invulling van de juridische controlfunctie voor de gehele organisatie. Bestuursorganen moeten veel meer aandacht besteden aan juridische kwaliteitsbewaking. In een tijd waarin 'Maraps' (management-rapportages) gewoon beginnen te worden, passen ook 'Juraps' (juridische management-rapportages)¹¹⁴. Bestuurders kunnen hun klachten over juridisering dan ook beter onderbouwen met feiten. Deze aanbeveling is niet los te zien van de aanbevelingen in de vorige paragraaf.

Tenslotte zou het wederzijds begrip tussen de juridische afdelingen en het bestuur kunnen worden vergroot wanneer juristen een wat meer beleidsmatig perspectief toelaten in hun functie. Vanzelfsprekend bevat een juridisch oordeel over beleid voornamelijk opmerkingen over datgene wat juridisch niet kan. Juristen bij de overheid moeten wat meer de attitude aanleren om ook suggesties aan te reiken voor wat als alternatief *wel* zou kunnen. Het behoeft bij dit alles geen betoog dat personeelselectie, vorming en opleiding cruciale succesfactoren zijn om de juridische kwaliteitszorg in een organisatie daadwerkelijk te verhogen.

De juridische kwaliteit van beleid en beleidsregels

Volgens verschillende onderzoekers is de regelgeving van het decentraal bestuur, provinciale en gemeentelijke verordeningen, van onvoldoende kwaliteit¹¹⁵. Dit geldt zowel voor regelgeving in autonomie als in de uitwerking van hogere regelgeving in medebewind. Deregulering wordt daarbij een dubbelzinnige rol toegekend.¹¹⁶ Deregulering, decentralisatie en verzelfstandiging leiden wellicht tot minder regels op rijksniveau, maar in hun uitwerking tegelijk ook tot (veel) méér regels op decentraal en maatschappelijk niveau. Een probleem in deze sfeer is bijvoorbeeld de (bestuurs) juridische verkokering. Dezelfde materie wordt vaak beschermd door verschillende juridische eisen. Een ruimtelijk besluit kent bijvoorbeeld verplichtingen uit het ruimtelijk bestuursrecht en het milieurecht op het niveau van zowel de formele

¹¹⁴ Vgl. S.C. Peij (2003).

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde (2003).

wetgever als vanuit Europese richtlijnen. Wanneer de voorschriften conflicteren, is elke uitkomst van een besluitvormingsproces onzeker. Dit vormt echter geen excuus voor het bestuur om een te laag kwaliteitsniveau lijdzaam te accepteren. Het is eerder een bijkomend argument voor het op sterke en niveau houden van de juridische functie binnen de organisatie.

Een recent onderzoek concludeert dat ook de kwaliteit van (gemeentelijke) beleidsregels vaak ondermaats is.¹¹⁷ Beleidsregels maken deel uit van het geldend recht, maar zijn fundamenteel anders van karakter dan verordeningen. Beleidsregels zijn voornamelijk een structurerend element van beleid. De juridische kwaliteit van beleidsregels is veelzeggend voor de juridische kwaliteit van beleid. Overigens kan het overmatig creëren van beleidsregels ook verstarrend en juridiserend werken.

De kwaliteit van de bestuurlijke voorfase

Alles wat goed gaat in het bestuurlijk voorproces, leidt tot minder procedures. Investeren in een behoorlijke bestuurlijke voorfase betaalt zich dus uit in de fase waarin burgers beroep instellen tegen door het bestuur genomen besluiten. De bestuurlijke voorfase kan, grofweg, worden onderverdeeld in twee trajecten. Een 'positief' deel van de betrokken fase en een 'negatief' deel met de bezwaar- en beroepsfase. Bestuursrechtelijk is dit niet helemaal correct, maar voor het volgen van het verhaal is deze indeling zeer bruikbaar.

Het 'positief' deel kan worden geschaard onder het kopje 'inspraak'. In deze fase kunnen burgers en rechtspersonen op een of andere wijze bij de besluitvorming worden betrokken. De Algemene wet bestuursrecht spreekt van 'zienswijzen' op een voorgenomen besluit. Zoals ook in paragraaf 4.3.1 gesteld zijn de rollen tussen bestuur (als opsteller van beleid) en burger (als ontvanger van beleid) volgens de wet strikt verdeeld. In de praktijk kunnen burgers natuurlijk intensief bij de voorbereiding van het beleid zijn betrokken. Dit kan worden geïnterpreteerd als een bestuursrechtelijke minimumeis van betrokkenheid. De burgerparticipatie in de beleidsvoorbereidende fase kan aanzienlijk worden verbeterd. Het huidige moment van inspraak is in de praktijk veelal een moment in het proces waar nog maar weinig door burgers beïnvloed kan worden. Dat leidt tot veel onbegrip leidt bij burgers. Aan initiatieven om dit te verbeteren is echter geen gebrek. Sommige gemeenten experimenteren met modellen waarin inwoners de mogelijkheid hebben om al in de schetsfase van een plan hun mening kenbaar te maken.¹¹⁸

In praktisch alle gemeenten zijn ervaringen met vormen van co-productie van beleid. Het consolideren van deze ervaringen en deze beschikbaar maken voor het openbaar bestuur als geheel lijkt nu vooral belangrijk. In dat perspectief staat de Raad positief tegenover koepelprogramma's zoals het Actieprogramma

¹¹⁷ A. Tollenaar (2008).

¹¹⁸ Zie ook InAxis (2007).

Lokaal bestuur¹¹⁹ van het ministerie van BZK en de VNG. Het programma biedt, door het opzetten van lokale proeftuinen, ondersteuning en begeleiding aan bij het uitwisselen van ervaring.

Werkt een interactief beleidsproces dan de facto dejuridiserend? Nee, dat is niet het geval. De Raad plaatst een belangrijke kanttekening bij deze aanname. Een interactief beleidsproces dat uit de hand loopt leidt tot meer rechts-onzekerheid. Samen met opgebouwde teleurstellingen en frustraties kan het een vruchtbare voedingsbodem vormen voor juridische claims. Interactieve procedures kunnen zeer productief uitpakken, maar onder bepaalde omstandigheden ook het draagvlak versmallen. Een interactief beleidsproces moet daarom zorgvuldig worden overwogen. Kies om de juiste redenen voor een interactief proces of kies, want dit is geen schande, om de juiste reden voor een klassieke benadering. Daar kunnen goede redenen voor bestaan. Maar dan is een inhoudelijke motivering voor het soort proces wel op zijn plaats.

Het 'negatieve' deel begint na de inspraakfase en wel bij het gepubliceerde besluit. Belanghebbenden kunnen gedurende zes weken bezwaar indienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Er volgt een hoorzitting van een bezwarencommissie, die advies uitbrengt aan het bestuursorgaan over een heroverweging van het genomen besluit. Het bestuursorgaan kan dit advies wel of niet overnemen. Als het resultaat van de heroverweging de belanghebbende teleurstelt, kan hij in beroep gaan bij de bestuursrechter. Wanneer de uitspraak van de bestuursrechter één der partijen niet bevalt, kan men in hoger beroep de zaak voorleggen aan de Raad van State voor een finale uitspraak.

In de bezwaarschriftenprocedure spelen adviescommissies een belangrijke rol. De bezwaarschriftencommissie toetst besluiten en houdt een openbare hoorzitting. De samenstelling van commissies is heel verschillend. Soms domineren daarin personen die in de lokale politiek een rol spelen, zoals raadsleden. Soms ook zijn de leden onafhankelijk van de lokale politiek. Soms zijn het overwegend juristen, soms is dit niet het geval. Soms zitten ambtenaren van een gemeente in de commissie. Adviezen van bezwaarschriftcommissie spelen een belangrijke rol bij de beslissing op bezwaar door het betrokken bestuursorgaan, dit mede omdat afwijking uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd (art. 3.46 Awb).

De Raad is van mening dat de samenstelling van commissie beter afgestemd moeten worden op het karakter van de bezwaarschriftprocedure. Door een evenwichtige samenstelling en een goede voorzitterskeuze moeten het aspect rechtmatigheidstoetsing en het aspect bestuurlijke heroverweging beide volwaardig aan hun trekken komen. De raad meent dat de wetgever zou moeten overwegen in de Awb nadere richtlijnen voor de samenstelling van bezwaarschriftcommissies op te nemen.

De hoorzitting van een bezwaarschriftencommissie houdt in de praktijk het midden tussen een gerechtelijke zitting en een mediationsessie. Dit laatste,

¹¹⁹ <http://www.inactiemetburgers.nl>.

het vermogen om met partijen naar een acceptabele oplossing toe te werken is van het grootste belang. Procederen is namelijk meer dan alleen een strijd om het recht. De psychologie speelt een belangrijke rol. Gelijk krijgen kan in de procedure meer betekenis krijgen dan de materiele inhoud van het geschil. De praktijk laat echter vaak het bestuur in een verdedigende houding zien, voor het slechts ‘judge-proof’ maken van het primaire besluit. De bezwaarschriftenprocedure wordt te vaak als een juridische procedure gehanteerd. Een juridische procedure is meestal niet het middel om denkbeelden los te weken, verschillende perspectieven toe te laten en partijen te laten twifelen over de ingenomen standpunten. In plaats daarvan graven partijen zich in. De standpunten verharderen zich. Daar komt bij dat bij de bestuursrechter de materiele werkelijkheid niet meer ter discussie staat. Deze oordeelt slechts over de doorlopen procedure. Het werk van de bezwaarschriftencommissie is echter idealiter hét moment om een materieel geschil op te lossen. Ook hier ziet de Raad daarom reële mogelijkheden om de juridische kwaliteit te verhogen. Neem bezwaarschriftencommissies serieus en voorziet deze van een adequate en toegeruste ondersteuning op hoog niveau. Het is evident dat deze investering zich in een later stadium terug betaalt. Een praktisch aangrijpingspunt hiervoor vormt de Handreiking bezwaarschriftenprocedure Algemene wet bestuursrecht¹²⁰. Deze handreiking is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met medewerking van de VNG.

Het perspectief van de burger

Burgers krijgen aan het overheidsloket nogal eens te maken met twee totaal verschillende gezichten van de overheid. Overheden propageren zichzelf graag als dienstbare organisaties. De burger is klant en in dat perspectief behoort de dienstverlening vlot, ondubbelzinnig en duidelijk te zijn. Ten dele kan dit inderdaad worden waargemaakt. Het perspectief van de dienstbare overheid werkt vooral bij kénbare taken en diensten die de overheid graag aan de burger wenst te ‘verkopen’. Voor vergunningen, paspoorten en uittreksels werkt dit vaak uitstekend. Zodra de burger echter iets afwijkends van de gemeente wenst of iets waaraan de gemeente geen medewerking wil of kan verlenen werkt het klantmodel niet meer. Dan is de inwoner geen klant meer maar onvermijdelijk een rechtssubject in een procedure. Niet iedereen is daar goed tegen bestand. Ook hier is communicatie en benadering van groot belang om zaken niet uit de hand te laten lopen.

Eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven dat er overheden zijn die met succes alternatieve methoden hebben ontwikkeld om conflicten met burgers niet te laten escaleren. Specifiek kan de ‘methode-Overijssel’ worden genoemd. De provincie Overijssel heeft in 2001 het voortouw genomen in het zoeken naar alternatieve vormen van conflictoplossing. Dit heeft er toe geleid dat behandeltermijnen van klachten en bezwaarschriften fors zijn teruggedrongen, proce-

¹²⁰ C.H. Bangma en L.J. Vogelaar (2004).

dures zijn ingetrokken en de klanttevredenheid is gegroeid. Vanaf 2006 kunnen conflicterende partijen terecht bij het Mediationloket voor advies en ondersteuning. De manier waarop bezwaarmakers en klagers zich serieus genomen voelen heeft zichtbare effecten: een sterk verminderd aantal hoorzittingen en een grote tevredenheid over de gang van zaken bij bezwaarmakers en klagers in Overijssel.

Instrumenten om bestuurlijke kramp te voorkomen

In de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk werd aangegeven dat niet alleen de feitelijke mate van juridisering van belang is. Minstens zo belangrijk, zometeen belangrijker, is de wijze waarop juridisering door de diverse actoren in de beleidsarena wordt ervaren. De Amerikaanse socioloog William Isaac Thomas (1863 – 1947) is beroemd geworden vanwege één bepaalde uitspraak die bekend is komen te staan als het Thomas-theorema: *“If men define situations as real, they are real in their consequences.”*¹²¹ Voor besluitvormers maakt het geen verschil of zij handelen naar een objectiveerbare werkelijkheid of naar een subjectieve interpretatie daarvan. Zij zullen daar naar handelen en de consequenties klinken door in de besluitvorming.

Strategisch anticiperen op mogelijke beroepsprocedures en juridische claims kan heel verstandig zijn. Het kan echter ook leiden tot bestuurlijke kramp: een situatie waarin het bestuur controversiële besluiten probeert te vermijden. Dit is kwalijk, aangezien het bestuur de plicht heeft om impopulaire of controversiële maatregelen te nemen wanneer het algemeen belang hiermee is gediend. Het kan ook leiden tot een (te) hoge mate van juridische dekking, waardoor niet meer de kwaliteit van het besluit, maar de mate waarin het besluit ‘judgeproof’ is de leidende oriëntatie vormt.

Deze situatie doet zich niet alleen voor bij bestuurders, maar ook vooral bij professionals in de uitvoering. Grote maatschappelijke incidenten waarbij professionele uitvoeringsorganisaties ter discussie staan zoals de jeugdzorg bij de dood van het ‘Maasmeisje’ en de rol van het openbaar ministerie bij de Schiedammer parkmoord, kunnen bij deze organisaties een verschuiving teweegbrengen naar risicovermijding en ‘preventiedenken’. Dan kunnen situaties ontstaan waarin de jeugdzorg ‘preventief’ kinderen weghaalt bij risicogezinnen in plaats van dit als laatste optie te hanteren. Tenslotte kan de anticipatie op juridisering ook leiden tot bestuurlijke lethargie. Niet zozeer de angst voor juridische claims is hier het leidende begrip, maar de verwachting dat een project geen enkele kans maakt om binnen een redelijke termijn te worden gerealiseerd.

Er zijn stappen te zetten om zowel de bestuurlijke kramp als de bestuurlijke lethargie terug te dringen. Om te beginnen met het laatste: de bestuurlijke lethargie vloeit voort uit de vooronderstelling dat het bestuur geen middelen ter beschikking staan om de slagvaardigheid van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen te versterken. Er zijn in paragraaf 4.2.1 voorbeelden genoemd zoals

¹²¹ William I. and Dorothy Thomas (1929), p. 572.

de Nimby-wet op rijksniveau en de bestuurlijke lus. Minstens zo belangrijk als de kwaliteit van de instrumenten is de wijze waarop deze worden gehanteerd. Vanzelfsprekend is het van belang dat het bestuur kennis heeft van de middelen die het ter beschikking staan om juridisering tegen te gaan. Dat vergt, zoals eerder gesteld, goede organisatorische bruggen tussen het bestuur en juristen. Bestuurlijke angst vraagt vooral om aandacht voor de organisatiecultuur. Een cultuur van bestuurlijk lef is van groot belang. Niet alleen voor het bestuur, maar zeker voor de eerder genoemde mensen in de uitvoering. Voor de professionals in de uitvoering is het belangrijk dat zij het gevoel krijgen gesteund te worden door het bestuur.



5. Conclusies en aanbevelingen

5.1

Barrières voor slagvaardigheid

Slagvaardig bestuur is een belangrijke doelstelling van het huidige kabinet. Maar wat is slagvaardig bestuur en hoe kan dit worden gerealiseerd?

Een slagvaardig openbaar bestuur betekent volgens de Raad:

- binnen de politieke arena het (her)kennen en agenderen van maatschappelijk sterk beleefde problematiek en het maken van heldere politieke keuzes;
- in de fase van de beleidsvoorbereiding het uitwerken van verschillende beleidsopties die werkbaar en coherent zijn; zij bieden een oplossing voor het gesignaleerde probleem, zijn juridisch deugdelijk, financieel haalbaar en steunen op voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat vergt ook afstemming tussen verschillende departementale kokers en niet zelden ook tussen bestuurslagen.
- tenslotte dat op een effectieve, meetbare en verantwoorde wijze de uitvoering ter hand wordt genomen.

De Raad onderscheidt drie obstakels die de overheid moet overwinnen om beter te kunnen presteren:

1. *Verkokering of gebrek aan integraliteit binnen één bestuurslaag* – Gebrekkige verbindingen tussen verschillende ministers en departementen staan integraal denken en handelen in de weg. Dit treft zowel de probleemherkenning en -definitie, als de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. Op provinciaal en lokaal niveau speelt dezelfde problematiek.
2. *Onvoldoende integraliteit tussen verschillende bestuursniveaus* – Al decennialang wordt gewezen op het probleem dat complexe maatschappelijke vraagstukken niet door één bestuurslaag alleen kunnen worden opgelost. Hoe kunnen autonome bestuurslagen effectief met elkaar samenwerken?
3. *Juridisering van het openbaar bestuur* – Trage besluitvormingsprocedures ontstaan mede ten gevolge van inspraak, beroep en bezwaar. Het bestuursrecht is opgebouwd voor het waarborgen van rechten en belangen en is niet gericht op het bevorderen van effectiviteit. Een stapeling van procedures is vaak het gevolg. Dit probleem wordt nog eens versterkt door het toenemende aantal juridische, technische en procedurele eisen die voortvloeien uit Europese regelgeving.

Dit hoofdstuk doet aanbevelingen om de drie geconstateerde barrières te lijf te gaan. Eerst worden de algemene kaders voor een meer slagvaardige overheid geschetst. Vervolgens doet de Raad aanbevelingen voor een meer slagvaardige rijksoverheid, voor interbestuurlijke slagvaardigheid en voor het tegengaan van juridisering.

5.2

Algemene oplossingsrichtingen

Juist omdat het functioneren van de overheid al zo lang in de belangstelling staat, is er al veel over geschreven. Tal van adviezen waren er op gericht de slagvaardigheid van het openbaar bestuur te vergroten. Veel aanbevelingen zijn nog steeds actueel. Aan deze adviezen ontleend de Raad een viertal algemene uitgangspunten.

In de eerste plaats meent de Raad dat algehele structuurwijzigingen en reorganisaties niet dé oplossing voor een meer daadkrachtige overheid zijn. Dat zou teveel uitgaan van de onterechte vooronderstelling dat een volledig nieuwe departementale indeling of een landelijk doorgevoerde gemeentelijke schaalvergroting de verkokering zal verminderen of de interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking zal vergemakkelijken. Interbestuurlijke en interdepartementale afstemming zal altijd nodig blijven en zal altijd weer lastige organisatorische dilemma's opwerpen. Daar kan geen reorganisatie iets aan veranderen.

De Raad meent daarom dat – in de tweede plaats – slagvaardigheid veel meer moet worden gezocht in maatwerk. Daarbij moet de maatschappelijke opgave het startpunt zijn voor de zoektocht naar een oplossing en de daarbij behorende structuur en organisatie voor de aanpak van de opgave, en niet de bestaande departementale afbakening van taken en competenties. Voor elke maatschappelijke opgave moet worden gezocht naar het specifieke arrangement dat slagvaardigheid voor die opgave creëert. Daarvoor is een kist met divers gereedschap beschikbaar, zoals de volgende paragrafen zullen leren. Niet elk instrument kan steeds als blauwdruk worden toegepast. Iedere keer zal het moeten worden aangepast aan de vraag en opgave die voorligt. Binnen zo'n arrangement kan het voor die specifieke situatie overigens raadzaam zijn een reorganisatie of structuurwijziging in gang te zetten met bijvoorbeeld een departementale en gemeentelijke herindeling. De kern is echter dat geen generieke oplossingen voor handen zijn: differentiatie moet ook hier het motto zijn.

In de derde plaats: vernieuwing is vaak gebaat bij experimenten. Binnen het openbaar bestuur moet volop ruimte worden gecreëerd voor experimenten met nieuwe arrangementen. We kunnen echter alleen leren van experimenten als met regelmaat wordt geëvalueerd. Dit lijkt alles vanzelfsprekend, maar een politieke omgeving levert veelal een weinig vruchtbare grond op voor experimenten en evaluaties. De angst bestaat immers dat mislukte vernieuwingen politiek hard worden afgerekend. Innoveren, experimenteren, evalueren en leren vragen aldus om lef en leiderschap.

In de vierde plaats moet het openbaar bestuur, het pleidooi voor innovatie ten spijt, niet steeds het wiel opnieuw uitvinden. Experimenten moeten zich richten op wezenlijke vernieuwingen. Daarnaast geldt vooral dat veel al door anderen is bedacht, geschreven en geadviseerd. Daarvan is veel bruikbaar, hoewel het soms nodig zal blijken het aan te passen aan nieuwe omstandigheden of in een nieuwe context te plaatsen.

5.3

Een slagvaardige rijksoverheid

Dit rapport heeft een kleine geschiedenis van bijna veertig jaar denken over en inzet voor een meer slagvaardige rijksoverheid weergegeven. Daarbij is de diagnose over de staat van de rijksdienst grotendeels dezelfde gebleven: inwaartse gerichtheid, interne verkokering, (te) hoge ambities en (te) hoge verwachtingen van burgers van hun overheid. Ook het huidige kabinet heeft van een betere en efficiëntere overheid een speerpunt gemaakt.

Dat de analyse over het functioneren van de rijksoverheid in een kleine vier decennia niet fundamenteel is veranderd, geeft aanleiding te denken dat de eerdere aanbevelingen niet zijn uitgevoerd of geen effect hebben gesorteerd. Ten onrechte, want veel adviezen zijn na verloop van tijd met succes omgezet in beleid. De scheiding tussen beleidsontwikkeling, beleiduitvoering en toezicht en handhaving, maar ook het projectmatig werken binnen de rijksoverheid winnen bijvoorbeeld steeds meer terrein. De ervaring leert wel dat verandering van structuren, werkwijzen en vooral cultuur een zaak van lange adem is. Veel van de aanbevelingen van de commissies die de revue passeerden zijn nog steeds even actueel en nuttig als toen ze werden uitgebracht. Sommige moeten worden afgestoft of een nieuw jasje aan om in de huidige context nog geldig te kunnen zijn. Andere krijgen wel al navolging, maar zijn belangwekkend genoeg om nog eens te worden uitgelicht.

1. Verwacht geen heil van een algehele interdepartementale reorganisatie

De Commissie-Van Veen temperde in haar eindrapport al de verwachtingen die we mogen hebben van een algehele reorganisatie van de interdepartementale taakverdeling. De Raad vindt deze sceptische houding ten aanzien van omvangrijke structuurveranderingen en taakverschuivingen nog steeds waardevol. De ideale taakverdeling bestaat niet: in een complexe samenleving als de onze zijn vrijwel alle maatschappelijke opgaven sectoroverschrijdend. Bovendien zorgen grootscheepse reorganisaties voor naar binnengerichte organisaties en onzekere ambtenaren en bestuurders. De beschikbare energie gaat dan verloren in moeizame structuurdiscussies en niet in het zoeken naar oplossingen voor de samenleving.

2. Maak van ontkokering geen doel...

De tweede aanbeveling vloeit voor een belangrijk deel voort uit de eerste. De historische schets heeft laten zien dat in de loop van de decennia in het denken over de verkokerde rijksdienst een verschuiving heeft plaatsgevonden. Daar waar veertig jaar geleden verkokering als hét probleem van de rijksdienst op de agenda werd gezet, wordt het nu meer aanvaard als een onvermijdelijk gegeven. Verkokering komt voor een belangrijk deel voort uit de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken die om vergaande specialisatie vraagt. Verkokering helpt bovendien bij de omgang met sectorale vraagstukken. De aandacht zou daarom niet gericht moeten zijn op ontkokering als ultiem doel, maar op de vraag wanneer verkokering als specialisatie gewenst is en wanneer niet.

3. ...maar versterk samenhang met op maatwerk gerichte arrangementen

Maar wat dan wel? Daar waar inter- of bovensectorale maatschappelijke vraagstukken in het geding zijn, komt het erop aan binnen de bestaande ('verkokerde') organisatie van de rijksdienst zodanige arrangementen te creëren dat in de primaire processen (beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en handhaving en toezicht) de samenhang en de samenwerking worden versterkt. Of zoals De commissie Van Veen als alternatief voor reorganisaties voorstelde: zoek naar vormen van de juiste organisatie en coördinatie.

4. Elk kabinet benoemt zijn hoofdbeleidsgebieden

De Commissie-Vonhoff adviseerde eind jaren zeventig op rijksniveau te werken met vijf hoofdbeleidsgebieden met als doel de samenhang, flexibiliteit en het vermogen om af te wegen te versterken. Welke vijf beleidsgebieden dat dan moesten zijn, lag voor de commissie Vonhoff al vast. De Raad meent dat werken met circa vijf hoofdthema's aanbeveling verdient, maar wel met onderwerpen die door elk kabinet bij aanvang van hun regeertermijn steeds opnieuw worden gekozen en geformuleerd. Tijdens de kabinetsformatie dienen de onderhandelende partijen urgente, inter- of bovensectorale maatschappelijke vraagstukken aan te wijzen. Dat zorgt ervoor dat de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken de aandacht krijgen die zij nodig hebben.

5. Projectmatig en programmatisch werken, maar geen blauwdrukken

Rond die hoofdgebieden kunnen dan de genoemde specifieke arrangementen worden opgezet. Matrix-achtige organisatiestructuren en werkwijzen in de vorm van programmamanagement en projectsturing bij de rijksoverheid kunnen belangrijke bijdragen leveren aan een meer slagvaardige en integraal opererende overheid. Het is bovendien belangrijk te realiseren dat voor de organisatorische invulling van programmatisch en projectmatig werken binnen de rijksdienst geen blauwdruk bestaat. De invulling zal verschillen al naar gelang de aard van bijvoorbeeld de beleidsarena en het beleidsdomein.

6. Gevraagd: inhoudelijke kennis en proceskennis

Die vernieuwende arrangementen vragen – naast de traditionele inhoudelijk georiënteerde beleidsambtenaar ook om flexibele ambtenaren. Of wel overheidsdienaren die verantwoordelijk zijn voor een efficiënt proces, de effectiviteit en voortgang van de uitvoering continu bewaken en zich weer snel kunnen richten op een nieuwe uitdaging als een project of programma op zijn einde loopt. Let wel: de Raad betoogt hier niet dat de rijksoverheid alleen uit dergelijke functionarissen moet gaan bestaan! De inhoudelijk gerichte specialisten blijven onverminderd noodzakelijk. Een toename van diversiteit in werkwijze van de overheid, vraagt eveneens om verdere differentiatie van competenties en kundes in het personeelsbestand. Daarbij is het uiteraard wel belangrijk dat duidelijk is waar de eindverantwoordelijkheid ligt.

7. *De programma-minister verdient ook na dit kabinet navolging*

De introductie door het vierde kabinet-Balkenende van deze nieuwe vorm van de minister zonder portefeuille is een belangrijke poging om ook op politiek niveau de muren tussen afzonderlijke beleidsvelden afgebroken te krijgen. Hier geldt evenals bij de hoofdbeleidsgebieden dat de programmaminister bovendien de belangrijke symbolische functie heeft dat urgente opgaven met zijn aanstelling worden geadresseerd. Om van de figuur van programmaminister een succes te maken, gelden wel enkele belangrijke succesvoorwaarden. Om in het Nederlandse systeem waarin hoofdzakelijk ministers mét portefeuille opereren, goed en op gelijkwaardige voet te kunnen functioneren heeft de programmaminister in de eerste plaats een eigen budget, ambtenaren en directoraat-generaal nodig. Daarnaast dienen aan het programma van deze bijzondere minister duidelijke doelstellingen te zijn gekoppeld die normaal gesproken in een reguliere regeerperiode van vier jaar realiseerbaar moeten zijn. De kracht van een programmaministerie is immers mede zijn tijdelijkheid. Als de doelstellingen zijn gerealiseerd kan een volgend kabinet zich weer toeleggen op nieuwe vraagstukken.

Wanneer we deze twee randvoorwaarden in ogenschouw nemen, kan de Raad niet anders dan tot de conclusie komen dat de wijze waarop het programmaministerie van Jeugd en Gezin is ingericht zeer kwetsbaar is. Veel ambtenaren die aan dit programma zijn verbonden hebben meerdere politieke broodheren en moeten dus voortdurend met loyaliteiten schipperen. Daarnaast heeft de minister voor Jeugd en Gezin te maken met vier collega's die politiek verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van zijn begroting. Deze programmaminister is wel erg sterk afhankelijk is van andere departementen.

8. *Beperk het aantal sturingsmodellen en stem ze op elkaar af*

Zoals uit dit hoofdstuk blijkt, heeft het vierde kabinet-Balkenende op diverse manieren de integraliteit en daarmee de slagvaardigheid van het openbaar bestuur willen vergroten. De speerpunten van het kabinetsbeleid zijn onderverdeeld in zes departementsoverstijgende beleidspijlers. Binnen die zes pijlers zijn negen projecten en één urgentieprogramma aangewezen. Twee belangrijke maatschappelijke vraagstukken zijn ondergebracht bij afzonderlijke programmaministeries, één bij een reguliere minister met portefeuille. Het kabinet experimenteert zo eigenlijk met drie verschillende organisatorische invullingen van het werken met programma's op drie verschillende domeinen: op het sociale domein (Jeugd en Gezin), het fysieke domein (Urgentieprogramma Randstad) en het (gemengde) sociaal-fysieke domein (Wonen Wijken & Integratie). Deze pogingen verdienen lof en zijn veelbelovend. Het komt de Raad echter voor dat het kabinet het zichzelf extra moeilijk heeft gemaakt door zo'n breed scala aan instrumenten *tegelijkertijd* in te zetten om een ontokerde en integrale werkwijze te bewerkstelligen. Twee programmaministers, acht projectministers en zestien reguliere ministers; verschillende sturingsmodellen lopen door elkaar heen. Het zou jammer zijn als straks blijkt dat de diversiteit aan modellen succes in de weg heeft gestaan.

9. Meer aandacht voor organisatie-cultuur

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat ondanks de ruime aandacht die de organisatie en het functioneren van de rijksdienst de afgelopen veertig jaar heeft gekregen, het aspect van de organisatie-cultuur steevast onderbelicht is gebleven. Structuren en werkwijzen kunnen nog zo gunstig zijn ingericht, als de gewoonten of wil om een stap verder te komen ontbreken, is daar geen commissie tegen opgewassen. In plaats van dat een volgende commissie of regeringscommissaris zich buigt over nieuwe voorstellen omtrent de structuur en werkwijze, zou de aandacht zich nu vooral op aspecten van cultuur moeten richten.

10. Experimenteer en evalueer

Om te weten wat werkt en wat niet, moet de overheid het lef hebben om te experimenteren. Maar evenzoveel moed is nodig om experimenten te toetsen op het resultaat om zo een goed beeld te krijgen van de succes- en faalfactoren van de gekozen arrangementen. Daarom is het ook van cruciaal belang dat de vernieuwende werkwijze met programmaministeries aan het einde van deze kabinetsperiode worden geëvalueerd. Daarbij gaat het de Raad uiteraard niet om oordelen over het functioneren van individuele bewindspersonen, maar wel om het arrangement en het daarbij behorende besturingsmodel tegen het licht te houden. Niet afrekenen, maar leren is het doel.

Daarnaast pleit de Raad ook voor regelmatige tussentijdse evaluaties. Die geven ruimte aan voortijdige bijsturing als een arrangement of taakverdeling niet optimaal blijkt te werken. Bovendien kunnen lopende het traject de context en omstandigheden veranderen, waarop moet worden geanticipeerd. Ook gemaakte spelregels en afspraken dienen daarbij onderwerp van gesprek te zijn: werken ze nog of moeten ze worden bijgesteld? Om te voorkomen dat één van de partijen tussentijds een evaluatie of herijking moet agenderen, is het raadzaam bij aanvang van een project of programma vast te leggen op welk moment wat tegen het licht moet worden gehouden.

5.4

Slagvaardige interbestuurlijke samenwerking

Slagvaardig handelen in interbestuurlijke verhoudingen is een ingewikkelde opgave voor alle partijen. Er is niet één recept, er is zelfs niet sprake van een kookboek. Slagvaardig handelen betekent de ene keer dat een sterke regie wordt gevoerd, terwijl in andere omstandigheden een taak beter volledig kan worden overgelaten aan anderen. Het kan betekenen dat intensief moet worden samengewerkt, maar het kan ook tot gevolg hebben dat juist concentratie op het eigen competentiegebied is vereist. Een slagvaardige interbestuurlijke samenwerking vergt soms meer dan een gemakkelijke oplossingen. Dat slechts twee overheden bemoeienis mogen hebben met één beleidsterrein is aantrekkelijk, maar kan niet rigide worden toegepast. Dat miskent de complexiteit van sommige vraagstukken. Als taken helder zijn afgebakend en voor burgers en bedrijfsleven duidelijk is welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, hoeft

het helemaal geen bezwaar te zijn als drie of vier overheden met elkaar op één thema samenwerken.

In hoofdstuk 3 zijn enkele structurele patronen geschetst tegen de achtergrond van de door de tijd heen geïntroduceerde oplossingen. In deze paragraaf gaat de Raad in op datgene wat nog moet gebeuren.

1. Duidelijkheid over: welke overheidslaag is leidend

Allereerst moet (in politiek en bestuurlijk overleg) worden vastgesteld welke bestuurslaag in beginsel leidend is bij de aanpak van een specifiek maatschappelijk vraagstuk; dat overleg betreft zowel de analyse van het probleem, als de verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen, communicatie en tenslotte de implementatie en evaluatie (zie de definitie van slagvaardigheid in hoofdstuk 1). Het subsidiariteitsbeginsel is daarbij richtinggevend: decentraal waar het kan, provinciaal of centraal/ nationaal waar het moet.

2. Bij nationaal belang bepaalt het rijk

Wanneer sprake is van een doorslaggevend nationaal belang (zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van een spoorlijn) is de stem van het rijk doorslaggevend. Dit moet dan wel goed worden beargumenteerd, vastgesteld in beide Kamers van de Staten Generaal (bijv. in een Tracewet, Nimbywet e.d.) en vervolgens helder en consistent worden gecommuniceerd en doorgezet. Bij de uitwerking van een dergelijk besluit zal vaak toch weer de samenwerking met andere bestuurslagen noodzakelijk zijn. Ondanks deze samenwerking ligt in deze gevallen de eindverantwoordelijkheid en dus ook de finale doorzettingsmacht bij het Rijk.

3. Geef ruimte aan differentiatie

In zijn advies *De gedifferentieerde eenheidsstaat* maakt de Raad onderscheid tussen drie vormen van differentiatie, namelijk als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid, als resultante van selectief rijksbeleid en differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden.¹²² De Raad ziet in de tweede vorm van differentiatie een effectief middel om de slagkracht te bevorderen. Waar op de ene plaats het misschien voor de hand ligt dat een gemeente (of een groep samenwerkende gemeenten) het voortouw heeft, kan in een andere regio beter het voortouw aan de provincie of misschien zelfs het rijk worden gegeven. Steeds dient te worden gezocht naar de voor de specifieke situatie en context meest optimale mix van taken, middelen en bevoegdheden. Wet- en regelgeving op de diverse niveaus moet voor deze vorm van differentiatie ruimte bieden en financieringsstromen moeten daarop worden toegesneden.¹²³

¹²² Raad voor het openbaar bestuur, *De gedifferentieerde eenheidsstaat*, mei 2007.

¹²³ Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, *Verskil moet er zijn*, april 2006.

4. Beperk de verantwoordingsplicht voor decentrale overheden

Waar duidelijk is dat gemeenten en/of provincies het voortouw dienen te hebben, moet het rijk zich onthouden van inhoudelijke bemoeienis en zich beperken tot het faciliteren van de aanpak op het geëigende bestuursniveau. Ook de verantwoording en monitoring moet worden beperkt tot het inwinnen van een minimale set van gegevens, die nodig is om een globaal overzicht over de ontwikkelingen te kunnen bewaren. De Raad is blij met de ontwikkeling naar 'gebundelde gegevens' zoals de eerder genoemde ontwikkeling naar Single audit Single information en IV3 (Informatie verzamelen voor derde partijen).

5. Aanpassing van de schaal kan oplossing zijn...

Waar structureel schaalproblemen in het geding zijn bij het beantwoorden van de vraag welke bestuurslaag in beginsel het voortouw zou moeten nemen, kan worden bezien of een aanpassing van de schaal mogelijk is, bijvoorbeeld door gemeentelijke herindeling en/of herziening van de provincieschaal. De raad heeft hierover eerder advies uitgebracht in de nota over het middenbestuur.

6. ...maar accepteer dat interbestuurlijke afstemming altijd nodig blijft

Zulke aanpassingen zijn ingrijpend en duren vaak lang, als het al mogelijk is ze te realiseren. Daarom zullen veel maatschappelijke vraagstukken toch 'structureel' belast blijven met het probleem dat er niet een eenduidig antwoord valt te geven op de vraag welke bestuurslaag vanzelfsprekend in aanmerking komt om de dominante rol op zich te nemen. Vaak zijn dergelijke maatschappelijke problemen en knelpunten ook niet op korte termijn oplosbaar; er is een meerjarige inspanning vereist op meerdere bestuursniveaus. Deze inspanning kan de zittingstermijn van politieke gremia (Staten-Generaal, ministerraad, provinciale staten en colleges van GS, gemeenteraden en colleges van B&W) overstijgen. Daarom is het belangrijk om in beginsel een duurzaam commitment na te streven die idealiter verder strekt dan alleen instemming van de op een gegeven moment regerende coalitiepartijen.

7. Bijstelling van beleid alleen na grondige evaluatie

Bijstellingen van beleid zijn natuurlijk altijd mogelijk en horen bij de politieke aansturing; na verkiezingen kunnen nieuwe politieke coalities worden gevormd en bijgestelde beleidsprogramma's worden vastgesteld. Zulke bijstellingen moeten altijd mede gebaseerd zijn op een grondige evaluatie van eerder gevoerd beleid en de daarmee bereikte resultaten. Het is raadzaam onderscheid te maken tussen programmadoelstellingen op fysiek terrein (bijvoorbeeld de aanleg van een spoorweg of een snelweg) respectievelijk op sociaal-economisch of sociaal-cultureel gebied (bijvoorbeeld onderwijsvernieuwing). De reden hiervoor is dat fysieke maatregelen meer voorspelbare effecten hebben dan de twee andere categorieën.

In het eerste geval zal de aanleg van een infrastructurele voorziening weliswaar lange tijd vergen, maar zal een dergelijk besluit als zodanig niet licht worden herzien. In het tweede geval is het vaak noodzakelijk om eerst ervaringen op

te doen, experimenten uit te voeren en meer wegen te beproeven. Op basis van deze ervaringen, de evaluatie daarvan en mogelijk gewijzigde politieke prioriteiten kan dan een goed beargumenteerde bijstelling plaatsvinden, vastgesteld na politiek debat in de besluitvormende Kamers en raden.

8. *Complementair bestuur verdient herwaardering*

In het verleden zijn veel van bovengenoemde uitgangspunten al eerder geformuleerd in diverse rapporten, bijvoorbeeld over complementair bestuur. Veel van de eerdere aanbevelingen hebben inmiddels geleid tot instrumenten als bestuursakkoorden, wgr- en wgr+ -gebieden, het opstellen van een code voor interbestuurlijke betrekkingen e.d. Veel lijkt achterhaald, de grondgedachte is dat meestal niet. Complementair bestuur is zelfs dagelijkse praktijk, zonder dat gebruik wordt gemaakt van het etiket. Omdat complementair bestuur zoveel omvat (aangrijpingspunt bestaande instituties, netwerksturing, code interbestuurlijke verhoudingen, decentralisatie, van buiten naar binnen en de zachte kant van het samenwerkend vermogen) zou het een positieve aanvullende rol kunnen spelen in een aantal lopende trajecten, zoals het BZK-programma *Krachtige gemeenten*. Wat wel mooi is voor een filosofie die aanvulling als belangrijkste karaktereigenschap heeft. Die lopende trajecten moeten dan wel in hun complementariteit worden beschouwd. Niet de rapporten, overlegkaders, maar de originele filosofie moet dan als uitgangspunt worden genomen. De Raad pleit daarom voor een herwaardering van het concept complementair bestuur. Niet om nieuwe projecten te bedenken en op te zetten, maar om nog eens scherp te krijgen wat complementair bestuur heeft betekend en bereikt. Daaruit kan voortkomen dat het concept nog leeft als tevoren, maar dat de spelregels en waarborgen herijkt moeten worden naar de nieuwe interbestuurlijke verhoudingen.

Tot slot

Hoe belangrijk zulke instrumenten ook zijn, ze leiden niet automatisch tot slagvaardig bestuur. Alle betrokkenen, op alle niveaus, dienen ook daadwerkelijk te handelen naar de geest (en niet alleen de letter) van deze uitgangspunten. Alleen dan kan het interbestuurlijke vertrouwen worden opgebouwd en geconsolideerd, dat aan de basis ligt van een effectieve overheid die het vertrouwen van burgers waardig is en verdient.

5.5

Juridisering: voorkomen is beter

Juridisering wordt nog steeds als een barrière voor slagvaardig bestuur ervaren. Hoofdstuk 4 heeft laten zien dat al veel tegen juridisering is gedaan. Veel problemen zijn opgelost met een breed scala aan maatregelen. Nu is het zaak om die op de juiste wijze in te zetten. Dat zou al een hoop spanning ten aanzien van dit onderwerp wegnemen. Er blijven echter enkele knelpunten. Deze liggen deels in de verantwoordelijkheidsfeer van de formele wetgever en deels bij de uitvoering.

De Raad komt tot de volgende aanbevelingen:

1. Regeldruk blijft aandacht verdienen

De formele wetgever moet zich er sterker van bewust worden dat politieke besluiten altijd betekenis hebben voor de regeldruk. Gedacht kan worden aan een snelle uitvoerbaarheidstoets.

2. Investeer in juridische kwaliteitszorg

Daarvoor is het in de eerste plaats van belang dat overheidsorganisaties kunnen beschikken over kundige juridische afdelingen van een voldoende omvang. De plaats in de organisatie is van belang evenals de verbinding met het bestuur. Om dit te stimuleren kunnen externe visitaties worden georganiseerd. ‘Juraps’ (juridische management rapportages) en dergelijke instrumenten kunnen een instrument vormen om organisatiebreed zicht te houden op en aandacht vast te houden voor juridische kwaliteitszorg.

3. Bewaak de kwaliteit van de bestuurlijke voorfase

De kwaliteit van de bestuurlijke voorfase is van groot belang voor de mate waarin beroep wordt ingesteld tegen overheidsbesluiten. Er zijn veel initiatieven en goede ervaringen beschikbaar. Het is vooral van belang dat overheden leren van elkaars ervaringen teneinde de eigen voorfase te verbeteren.

4. De bezwaarschriftenfase mag geen sluitpost worden

Hetzelfde kan worden gesteld over de bezwaarschriftenfase: naarmate de bestuursrechter strikter op rechtmatigheid is gaan toetsen is het belang van een goed functionerende bezwaarschriftprocedure sterk toegenomen. Na de primaire besluitvorming is dit het enige moment waarop de burger het volle pond kan worden gegeven wat de beleidsmatige heroverweging betreft. De hoorzittingen van Bezwaarschriftencommissie zijn de belangrijkste arena voor de bestuurlijke heroverweging. De commissie mag organisatorisch organisatorisch en beleidsmatig geen sluitpost worden. Een goed functionerende bezwaarschriftencommissie die behoorlijk wordt gefaciliteerd creëert inverdien-effecten ten aanzien van de beroepsfase. Verbetering van het functioneren van de bezwaarschriftprocedure zal moeten plaatsvinden langs mentale alsmede organisatorische en procedurele lijnen. De bereidheid moet bestaan om daadwerkelijk aandacht te besteden aan de problemen van de burger en de mogelijkheden daaraan tegemoet te komen. Daarnaast moeten organisatorisch en procedureel de voorwaarden worden geschapen om het beoogde effect te bevorderen.

5. Neem niet de regels tot uitgangspunt, maar behoorlijk bestuur

Behoorlijkheid en behoorlijke behandeling lijken vanzelfsprekend, maar zijn het in de praktijk niet. Behoorlijkheid is niet alleen een verplichting uit het oogpunt van goed openbaar bestuur, maar is ook in het belang van dat bestuur. Probeer burger anders te benaderen. De eerder genoemde methode-Overijssel biedt hiervoor zeker aanknopingspunten.

6. Bestuurlijke lef om kramp en lethargie te vermijden

Wanneer de angst voor juridische claims manifest wordt leidt de kwaliteit van besluitvorming hieronder. Investeer in een cultuur van bestuurlijk lef. Dat vereist een wil om te blijven besturen en de risico's zichtbaar te maken en daarmee om te gaan. Daarbij moet de uitvoering zich gesteund weten door het bestuur. Professionals in de uitvoering hebben ruimte nodig om soepel te opereren.

Tot slot

Overheden moeten gebruik maken van alle beschikbare middelen die bestaan om bestuurlijk-juridische patstellingen te voorkomen. Het alleen wijzen naar de bestuursrechtelijke wetgeving is niet terecht en leidt af van de eigen mogelijkheden. Met name een goede eigen juridische kwaliteitszorg, mede als basis om ruimte voor bestuurlijk maatwerk te scheppen, is cruciaal.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Inrichting Programmaministerie voor Jeugd en Gezin*, Den Haag, 21 mei 2008.

Bangma, C.H. en L.J. Vogelaar (red.), *Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht*, Boom Den Haag 2004.

Bekker, R., *Vernieuwing van de rijksdienst gaat niet vanzelf!* Inleiding op het CAOP-congres 'Vertrouwen in professionals' op 10 oktober 2007.

Boogers, M. e.a., *Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg, februari 2008.

Breunese, J.N., *Organisatieveranderingen in de rijksoverheidsorganisatie*. In: J.N. Breunese en L.J. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Leiden, 1989.

Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie, *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*, TK 1992 – 1993, 21427, nrs 42 – 43.

Cörvers, R., *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*, Proefschrift, Maastricht, 2001.

Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek*, september 2007. (Commissie-Oosting)

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan, die derwaarts gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, december 1980. (Commissie-Vonhoff)

Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, Den Haag. (Commissie-Van Veen)

Commissie Organisatie en functioneren van de rijksdienst, *Naar kern-departementen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 52. (Commissie-Wiegel)

Commissie Regionaal bestuur in Nederland, *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, Den Haag, maart 2002. Uitgave van het IPO. (Commissie-Geelhoed)

Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, *Sneller en beter*, april 2008. (Commissie-Elverding)

Engels, J.W.M., *De minister zonder portefeuille*, Proefschrift, Groningen, 1987.

Engels, J.W.M., *De minister zonder portefeuille*, in: R.B. Andeweg (red.), *Minister en ministerraad*, 's-Gravenhage, 1990, p. 142.

Fleurke, F., *Brief van de gemeente aan het Rijk, Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Commissie Autonomie voor de VNG, 22 mei 2004.

Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, *Je gaat er over of niet*, mei 2005. (Commissie-De Grave)

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, *Ruimte, regie en rekenschap*, maart 2008. (Commissie-Lodders)

Hendriks, F. en Th. Toonen (red.), *Schikken en plooiën, De stroperige staat bij nader inzien*, Van Forum 1998.

Horrevoets, T. en R. Pans, *Kerndepartementen – een nieuwe overheid*, juni 2005.

Huberts, L. e.a., *Overtredende overheden, op zoek naar de omvang en oorzaak van regelovertreding door overheden*, Boom, Den Haag 2003.

InAxis, *Help! Een burgerinitiatief*, Den Haag, 2007.

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, *Vertrouwen en verantwoord. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, juni 2008. (Commissie-D'Hondt)

Janse de Jonge, E.J., *Koning en ministers. Inleiding artikelen 42-49*. In: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, derde druk, 2000.

Kickert, W.J.M., *Overheidshervormingen. Lessen uit het verleden*, studie in opdracht van het minister van BZK, programma 'Andere overheid', Den Haag, januari 2005.

Korsten, A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.

Kuypers, P., *Dossier reorganisatie rijksdienst*, Amsterdam, 1989. (Dit betreft een niet uitgegeven voorstudie in opdracht van de Raad voor het Binnenlands Bestuur.)

Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen en R. Fredriks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger, Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*, Boom, Den Haag 2006.

Marseille, A.T., *Effectiviteit van bestuursrechtspraak*, Boom, Den Haag 2004.

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, *Deltaplan inburgering: vaste voet in Nederland*, 7 september 2007.

Overleg van secretarissen-generaal (SG-overleg, voorheen SG-beraad), *Kwaliteit: een agenda voor de rijksdienst*, Den Haag, juni 2002.

Overleg van secretarissen-generaal, *In dienst van het Rijk*, Den Haag, 2007.

Peij, S.C., B.G. Westerink en H.B. Winter (red), *Juridische kwaliteitszorg, een organisatiekundige handleiding*, Kluwer, Deventer, 2003.

Pot, Van der, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, vijftiende druk, Kluwer, Deventer, 2006. Bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange.

Raad van State, *Jaarverslag 2001*, Den Haag, 2002.

Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, november 2006.

Raad voor de financiële verhoudingen, *Bekostigingsbesluit inburgering*, 17 augustus 2006.

Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004.

Raad voor het openbaar bestuur, *De gedifferentieerde eenheidsstaat*, Den Haag, mei 2007.

Raad voor het openbaar bestuur, *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, september 2000.

Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn*, Den Haag, april 2006.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2008.

Raad voor Verkeer & Waterstaat, *Van wegbeheer naar netwerkbeheer*, Den Haag, november 2007.

- Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, *Onderzoeksprogramma 'De juridische kwaliteit van de primaire besluitvorming'*, Groningen, 2003.
- Schrijver, J., *Ontwikkeling in bestuursbeleid BZK 1976-2006. Government of governance?* (nog te verschijnen artikel, 2009).
- Sint, M., *Doorbreek de departementale grenzen*. In: T. Horrevorts & R. Pans, *Kerndepartementen. Een nieuwe overheid ook aan de top*, Amsterdam, 2005.
- Teisman, G.R., *Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Nirov, Den Haag 2006.
- Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Tijd voor onderwijs*, februari 2008.
- Thomas, William I. and Dorothy Thomas, *The Child in America*, Alfred Knopf, 1929.
- Tjeenk Willink, H.D., *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, inaugurele rede Tilburg, Zwolle, 1984.
- Tjeenk Willink, H.D. en P.L. Hupe, *Reorganisatie rijksdienst*. In: C.A. de Kam en J. de Haan (red.), *Terugtrekkende overheid: realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties*, Schoonhoven, 1991.
- Tollenaar, A., *Gemeentelijk beleid en beleidsregels*, Boom, Den Haag 2008.
- VNG, *Bestuurlijke organisatie, gedachten over de afstemming van het lokale bestuur op de eisen van de maatschappelijke ontwikkeling*, Den Haag, 1969.
- VROM-raad, *Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*, Den Haag, 2008.
- Werkgroep Complementair Bestuur, *Complementair bestuur verkend*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1977.
- Werkgroep Complementair Bestuur, *Complementair bestuur. Eindrapport*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1981.
- Werkgroep terugdringing juridisering van het openbaar bestuur, *Bestuur in geding*, Provinciehuis Noord-Holland, 1997.
- Wit, R.J. de, *Een visie vanuit de bestuurlijke praktijk*. In: Bestuurswetenschappen, jaargang 1979, nr. 6.

Wolthuis, J.A., *Bestuurlijke drukte en bestuurlijke samenwerking*.
In: VOM jaarboek 2007.

Bestuursakkoord Rijk en provincies, 2008.

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 14 november 2008 (Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (Commissie-Oosting).

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 14 november 2008 (Kabinetsreactie op het rapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Taakgroep d'Hondt).

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, TK 26 360 nr. 1 (Kabinetsreactie op het rapport 'Bestuur in geding' over de juridisering van het openbaar bestuur.).

Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie d.d. 8 oktober 2007 over de stagnatie van inburgeringscursussen.

Nota decentralisatie, 17 december 1980, Kamerstukken 16482.

Nota Vernieuwing Rijksdienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 201, nr. 3.

Samen werken samen leven, beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV, 2007-2011, Den Haag, 7 februari 2007.

Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, juni 2007.

Bijlage I

Aanbevelingen uit ‘Cultuur met een FORS postuur’¹²⁴

Meer FORS functioneren van de rijksdienst

Met inachtneming van het speciale karakter van de publieke dienst zullen de grenzen van de flexibiliteit, de omgevingsgerichtheid en de resultaatsgerichtheid en de samenwerkingsbereidheid van overheidsdiensten moeten worden opgerekt. Het meer FORS (Flexibel, Omgevingsgericht, Resultaatgericht en op Samenwerking gericht) functioneren van de overheid kan in principe op een tweetal manieren worden bereikt. In de eerste plaats door ‘aan de randen’ van de rijksoverheid en in de rijksdienst zelf enkele organisatorische wijzigingen aan te brengen en in de tweede plaats door ambtenaren uit te dagen FORS te gaan functioneren.

Organisatorische wijzigingen aan de randen van de rijksdienst

De omgevingsgerichtheid van de rijksoverheid – een onderdeel van de gewenste organisatiecultuur – kan worden verbeterd door het stelsel van ministeriële onderraden, van ambtelijke voorportalen, én van de vaste commissies van de Tweede Kamer¹²⁵ meer in te richten op basis van brede maatschappelijke vraagstukken. Ook betere communicatie, vormen van interactief bestuur en uitwisselingprogramma’s kunnen de omgevingsgerichtheid van de rijksoverheid verbeteren.

Een dergelijke indeling op basis van brede maatschappelijke vraagstukken zou ook moeten door werken in het stelsel van sectorale adviesraden. Deze Raden kunnen pools vormen waaruit tijdelijke projectteams worden samengesteld. Hiermee kan een vruchtbare combinatie van integratie en specialisme worden bereikt (T-profiel).

Indien voor maatschappelijke vraagstukken met een hoge politieke prioriteit (in de woorden van de Commissie-Wiegel: ‘brandende kwesties’) een projectminister wordt benoemd, dient deze idealiter te beschikken over een eigen project-organisatie en een eigen budget.

¹²⁴ Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004, p. 53, 54.

¹²⁵ In de vorige kabinetsperiode heeft de Tweede Kamer twee – tijdelijke – themacommissies ingesteld voor de onderwerpen ‘ouderen’ en ‘technologie’. Het doel van deze themacommissies was visieontwikkeling en het streven naar samenhang en coördinatie van beleid. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 923, nr. 1). Onder het kabinet Balkende IV heeft de Tweede Kamer begin 2007 twee algemene commissies ingesteld op de terreinen van de twee nieuwe programmaministeries: Jeugd en Gezin, en Wonen, wijken en Integratie. Op 3 september 2008 bracht de zogenaamde Deltacommissie advies uit. Een van de aanbevelingen is om een aparte, vaste, Tweede Kamer-commissie in te stellen voor het beoogde Deltaprogramma van het kabinet.

Organisatorische wijzigingen in de rijksdienst zelf

Het inbouwen van matrix-achtige aspecten in de organisatie en de werkwijze van de rijksdienst levert een bijdrage aan een grotere flexibiliteit. Dit is wenselijk om te komen tot een betere coördinatie van intersectorale en rijksbrede thema's, zoals ouderenbeleid, veiligheid, technologiebeleid. Dergelijke grote thema's lenen zich bij uitstek voor zogenaamd programmamanagement waarbinnen concrete projecten in samenhang een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Uitdagen van ambtenaren

De tweede manier om te komen tot een overheid die meer FORS functioneert is het uitdagen van ambtenaren daartoe. Personeelsbeleid speelt hierbij een grote rol.

Het totstandkomen van een rijksbreed HRM-beleid, waarin kerncompetenties van managers en beleidsmedewerkers worden benoemd en gehanteerd is een noodzakelijk voorwaarde om als overheidsdienst FORS te kunnen functioneren.

Het FORS functioneren dient in daarvoor in aanmerking komende gevallen een grote rol te spelen bij de wervings- en selectieprocedures, de functionerings- en beoordelingssystemen en het belonings- en loopbaanbeleid.

De flexibiliteit kan worden vergroot door de arbeidsmobiliteit te vergroten. Het automatisme van last-in first out, alsmede het automatisch verlenen van vaste aanstellingen, kunnen hier echter belemmerend werken.

Grotere arbeidsmobiliteit, binnen grenzen

Arbeidsmobiliteit kan ook worden vergroot door een uitbreiding van de algemene bestuursdienst naar lagere salarisschalen binnen de rijksdienst en naar functies bij decentrale overheden en bij Europese en andere internationale instellingen.

De arbeidsmobiliteit wordt echter begrensd door de wenselijkheid van een collectief geheugen, de behoefte aan specialistische kennis, en de behoefte aan een zekere continuïteit van relaties met beleidsvelden.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid ter verbetering van de externe oriëntatie

De omgevingsgerichtheid van ambtenaren kan worden vergroot door naast het dominante concept van de ministeriële verantwoordelijkheid aanvullend het concept van de maatschappelijke verantwoordelijkheid te introduceren.

Werkbezoeken aan en stages bij doelgroepen van rijksbeleid, decentrale overheden en (semi-)publieke uitvoeringsorganisaties, zijn een nuttig middel om de externe oriëntatie en kennis te vergroten en de uitvoeringsgerichtheid van de beleidsontwikkeling te bevorderen. Ook de omgekeerde beweging is wenselijk.

De mate waarin ambtenaren zich extern oriënteren wordt een belangrijk onderdeel van de beoordeling van het functioneren.

Klantenpanels en regelmatig terugkerende onderzoeken waarin belanghebbenden van beleidsdirecties hun ervaringen met en oordelen over deze directies geven zijn noodzakelijk om maatschappelijke verantwoording af te leggen.

Rob

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

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

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

- Naar meer herkenbare kandidaten
Reactie op 'Naar een sterker parlement' januari 2004
- Andere openbare lichamen in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III december 2003
- De gekozen burgemeester:
een kwestie van kiezen november 2003
- Binnengemeentelijke decentralisatie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) september 2003
- Politiek en Media
Pleidooi voor een LAT-relatie september 2003
- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001

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

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

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

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

Overige publicaties

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

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

/106/

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

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

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

Rob

Rob

