

Rapporten aan de Regering

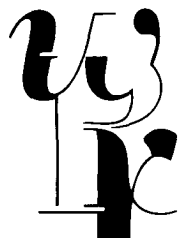
Orde in het binnenlands bestuur

49

1995

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1995

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Orde

Orde in het binnenlands bestuur / Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid - Den Haag : Sdu Uitgevers. - (Rapporten aan de regering,
ISSN 0169-6734 ; 49
ISBN 90-399-0978-4
Trefw.: binnenlands bestuur.

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Uw brief

Ons kenmerk

Datum

Onderwerp

950380/FB/sw

21 november 1995
Doorkiesnummer

rapport nr. 49
Orde in het binnenlands bestuur

070-3564471

Hierbij zenden wij u het rapport 'Orde in het binnenlands bestuur'. Met dit rapport beoogt de raad een bijdrage te leveren ten behoeve van het eindperspectief voor de bestuurlijke organisatie dat in de tweede helft van 1996 zal worden vastgesteld.

In dit rapport wordt het belang benadrukt van een stabiel organisatiekader waarbinnen het bestuur kan worden uitgeoefend en waarbinnen veranderingen in de maatschappelijke omgeving adequaat kunnen worden tegemoetgetreden. De raad meent dat de drie bestaande bestuurslagen in beginsel een dergelijk kader kunnen bieden. Wel dienen verantwoordelijkheden helder over de bestuurslichamen te worden verdeeld en taken scherp te worden afgebakend om het binnenlands bestuur als geheel doelmatig en responsief te laten functioneren.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

mr J.P.H. Donner

De secretaris,

mr J.C.F. Bletz

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 7 |
| Ten geleide | 11 |
| 1. Inleiding | 13 |
| 1.1 De staat van het binnenlands bestuur | 13 |
| 1.2 Doelstelling en vraagstelling | 16 |
| 1.3 Opbouw van het rapport | 18 |
| 2. Ontwikkelingsprincipes voor het binnenlands bestuur | 19 |
| 2.1 Inleiding | 19 |
| 2.2 De fundamentele waarden van het binnenlands bestuur | 20 |
| 2.3 Kenmerkende elementen in het binnenlands bestuur: de gangbare antwoorden | 22 |
| 2.3.1 Aantal lagen van algemeen bestuur | 22 |
| 2.3.2 Mate van spreiding | 22 |
| 2.3.3 Eenheid van bestuur | 23 |
| 2.3.4 Responsiviteit van het bestuur | 24 |
| 2.4 Problematisering | 25 |
| 2.4.1 Het binnenlands bestuur tussen doelmatigheid en responsiviteit | 25 |
| 2.4.2 Het aantal lagen van algemeen bestuur geproblematiseerd | 27 |
| 2.4.3 De mate van spreiding geproblematiseerd | 28 |
| 2.4.4 De eenheid van bestuur geproblematiseerd | 29 |
| 2.4.5 De responsiviteit van het bestuur geproblematiseerd | 30 |
| 2.4.6 Conclusie | 32 |
| 2.5 Ontwikkelingsprincipes voor het binnenlands bestuur | 33 |
| 2.5.1 Inleiding: zekerheid, bestendigheid en herkenbaarheid | 33 |
| 2.5.2 Ordering tussen centraal en decentraal bestuur | 35 |
| 2.5.3 Ordering tussen algemeen en functioneel bestuur | 37 |
| 2.5.4 Ordering tussen de publieke en de private sfeer | 38 |
| 3. De toets aan de beleidspraktijk | 41 |
| 3.1 Inleiding | 41 |
| 3.2 Ontwikkelingsprincipes op vijf beleidsterreinen | 41 |
| 3.2.1 Ruimtelijke ordening | 41 |
| 3.2.2 Milieubeleid | 45 |
| 3.2.3 Werkgelegenheid en werkloosheid | 49 |
| 3.2.4 Onderwijs | 53 |
| 3.2.5 Openbare orde en veiligheid | 59 |
| 3.3 Conclusie | 64 |
| 4. Operationalisering van de ontwikkelingsprincipes | 67 |
| 4.1 Inleiding | 67 |
| 4.2 Een stabiele inrichting van het binnenlands bestuur | 67 |
| 4.3 Ordering tussen centraal en decentraal bestuur | 73 |
| 4.4 Ordering tussen algemeen en functioneel bestuur | 77 |
| 4.5 Geordende responsiviteit tussen publiek en privaat | 79 |
| 4.6 Ontwikkelingsprincipes in samenhang | 80 |
| 5. Nawoord | 83 |

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Dit rapport gaat over de inrichting van het binnenlands bestuur, een onderwerp waarvan de burger bijna dagelijks de consequenties ondervindt. Bij de grote vraagstukken van deze tijd, de werkloosheid, de onveiligheid, de segregatie, de milieuvervuiling, loopt de overheid vaak tegen de grenzen aan van haar eigen organisatie. Om die reden wordt allerwegen gepoogd de structuur van het binnenlands bestuur aan te passen aan de veranderde opgaven voor de overheid. Succes blijft echter vaak uit.

Het ontbreken van reflectie op de betekenis van het binnenlands bestuur in een snel veranderende samenleving vormt de voornaamste reden voor dit gebrek aan succes. Te zeer wordt geprobeerd de structuur van het binnenlands bestuur aan te passen aan concrete beleidsmatige eisen, waardoor een permanente staat van beweging wordt veroorzaakt. De inrichting van het bestuur zal deze wedren met vaak kortstondige wensen uit de wereld van het beleid overigens nimmer kunnen winnen, ook al omdat meerdere stuurlui de reorganisatie op eigen koers proberen te houden.

Dit brengt de WRR tot de volgende vraagstelling:

In hoeverre zijn wijzigingen in de huidige structuur van het binnenlands bestuur noodzakelijk om doelmatigheid en responsiviteit van dat bestuur te waarborgen en tevens te voldoen aan de rechtsstatelijke en democratische randvoorwaarden die de huidige samenleving stelt?

Problemen met doelmatigheid en responsiviteit

Veranderingen in de schaal van de maatschappelijke problemen en verschuivingen in de publieke betrokkenheid zetten de inrichting van het binnenlands bestuur op onderscheiden wijzen onder druk. Bij maatschappelijke problemen is vooral sprake van schaalvergroting. Bovendien divergeren de schalen waarop de maatschappelijke problemen zich manifesteren steeds meer. Zo sloot de schaal van de gemeente eertijds redelijk aan bij de schaal van de maatschappelijke problemen. Op gemeentelijke en regionale schaal ontbreekt nu een dergelijk aansluiting. Daarmee is de *doelmatigheid* van het bestuur in het geding.

Voorts is de publieke betrokkenheid bij het binnenlands bestuur sterk aan verandering onderhevig. Afnemende afstanden, wegvallende nationale grenzen en vervagende grenzen van lokale gemeenschappen hebben een negatieve invloed op de publieke betrokkenheid bij het binnenlands bestuur. De actievelen van burgers fragmenteren waardoor territoriale gemeenschappen een deel van hun functie hebben moeten afstaan aan functionele 'gemeenschappen'. De toegenomen mondigheid van burgers heeft de behoefte aan zelfregulering versterkt. Burgers willen meebeslissen en zelf beslissen. Deze 'maatschappelijke democratisering' vraagt om een andere invulling van de representatieve democratie. Dit alles stelt nieuwe eisen aan de *responsiviteit* van het bestuur.

De veranderingen in de schaal van de problemen stellen andere eisen aan de inrichting van het bestuur dan de veranderingen in de publieke betrokkenheid. Bovendien vertonen beide ontwikkelingen een voortdurende dynamiek. De schaal van het bestuur zal daardoor blijvend onder druk staan. Juist in die situatie is het passend een stabiel kader te creëren, waarbinnen het bestuur van alledag kan reageren op de steeds veranderende eisen van schaal en responsiviteit. Binnen dit kader moeten de relaties tussen de verschillende bestuurslichamen zodanig vitaal zijn, dat flexibel kan worden ingespeeld op veranderingen in de maatschappelijke omgeving van het bestuur.

Een stabiel kader voor het binnenlands bestuur

Er zijn nog meer overwegingen die pleiten voor een stabiele inrichting van het binnenlands bestuur. Zo dreigen fundamentele waarden die aan ons staatsbestel ten grondslag liggen in de knel te raken indien de bestuurlijke structuur te zeer de dynamiek van de omgeving gaat kopiëren. Het binnenlands bestuur is immers meer dan een instrument voor het aanpakken van maatschappelijke problemen waarvoor de overheid zich gesteld ziet. Het dient mede uitdrukking te geven aan het constitutionele, het democratische en het rechtsstatelijke karakter van het overheidsbestuur.

Ook behoeft het binnenlands bestuur stabiliteit terwille van zijn eigen functioneren. De noodzakelijke spelregels in het interbestuurlijke verkeer krijgen pas hun betekenis als ze ingeburgerd zijn geraakt. Daarnaast draagt stabiliteit van de bestuurlijke structuren bij aan de legitimiteit van het overheidsoptreden. Het binnenlands bestuur zal een institutie moeten zijn om als instrument te kunnen functioneren. De burger moet weten welk bestuur zich over zijn problemen ontfermt. Alleen dan zal hij het eenzijdig ingrijpen in het maatschappelijk leven waartoe de overheid geroepen is, kunnen accepteren. Wel moeten institutionele patronen onder nieuwe omstandigheden worden geactualiseerd, om vervolgens in de beleidspraktijk een nieuwe zekerheid te bieden.

Herijking van het binnenlands bestuur als institutie

Terwille van een doelmatig en responsief bestuur moet de bestuurlijke reorganisatie zich bij uitstek richten op het creëren van *vitale betrekkingen* tussen de verschillende bestuurslichamen. Meer dan een randvoorwaarde is de structuur van het binnenlands bestuur hierbij niet. Aan die vitale betrekkingen ontbreekt het momenteel te zeer. De veranderende bestuurlijke cultuur heeft geleid tot de onduidelijkheden met twee onderscheiden gevolgen: de hiërarchie in het binnenlands bestuur is grotendeels vervangen door wederzijdse afhankelijkheid en er is een te grote overlap in bevoegdheden ontstaan. Om de vitaliteit van de betrekkingen tussen bestuurslichamen te kunnen versterken, is het noodzakelijk dat de structuur van het binnenlands bestuur aan de volgende voorwaarden voldoet: de bestuurslichamen moeten een substantiële eigen verantwoordelijkheid hebben en daarop aanspreekbaar zijn; zij moeten qua schaal en maatschappelijk draagvlak in staat zijn die verantwoordelijkheid waar te maken; zij moeten financieel verantwoordelijk zijn voor hun daden (zodat ze tot innovatief gedrag worden geprikkeld en daarmee het leervermogen van de overheid als geheel vergroten) en er moeten betere coördinatiemechanismen zijn.

Het verhelderen van verantwoordelijkheden geldt niet alleen de lichamen van algemeen bestuur (Rijk, provincies en gemeenten). Waar het functionele bestuur (gericht op één taakstelling) in betekenis is toegenomen, moet ook tussen algemeen en functioneel bestuur vermenging van verantwoordelijkheden worden tegengegaan. Ten slotte moet vermenging van verantwoordelijkheden tussen de publieke sector en het private domein worden voorkomen. Bij een afnemende betrokkenheid bij het algemeen bestuur past het wel maatschappelijke partijen zoveel mogelijk zelf hun verantwoordelijkheden te laten waarnemen en de publieke verantwoordelijkheid enger te definiëren. Daarbij zal de taak van de overheid als zodanig veranderen. Overheidssturing zal gaandeweg plaats moeten maken voor ordening van rechtsbetrekkingen.

Uitwerking

De raad acht het verstandig geen blauwdrukken voor het binnenlands bestuur te maken. Om niettemin een richting te geven, formuleert de raad drie ontwikkelingsprincipes die zijn gericht op een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden in de drie genoemde relaties in het binnenlands bestuur: centraal-decentraal, algemeen-functioneel en publiek-privaat.

Telkens liggen bij de eerste van beide partijen de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en de taak kaders te stellen. Tegelijkertijd zal er in een zowel naar schaal van problemen als naar publieke betrokkenheid meer gedifferentieerde samenleving meer ruimte nodig zijn voor het decentrale, het functionele en het private.

Het onderscheiden van de verantwoordelijkheden van *centrale en decentrale overheden* vergt een nadere markering van hun identiteit. Het Rijk dient kaderstellend te zijn voor het gehele overheidshandelen. Alleen als een uniform beleid voor het gehele land gewenst is, zijn gedetailleerde bemoeienis met en uitvoering van het beleid door het Rijk aangewezen. De gemeente hoort als schakel tussen overheid en burger samenhang in het beleid aan te brengen, gericht op maatschappelijke integratie op lokaal niveau. Tegen deze achtergrond is de rijksbemoeienis met het gemeentelijk beleid momenteel te detaillistisch, terwijl gemeenten zich tegelijkertijd te weinig aan de rijkskaders gelegen laten liggen. De vermenging van nationale en lokale verantwoordelijkheden is hier verwarrend en werkt uiteindelijk contraproductief.

De taak van de provincie dient bij uitstek *bestuurlijk integratief* te zijn: zij coördineert en is scheidsrechter tussen gemeenten, waarbij het rijksbeleid als referentiekader kan dienen. De huidige provincie is echter veelal onzichtbaar bij gebrek aan bestuurlijke moed, aan instrumenten en aan strategische vaardigheden. Coördineren en conflicten beslechten verhouden zich slecht met een zelfstandige beleidsverantwoordelijkheid. Om die reden moet de provincie op termijn geen open, maar een gesloten huishouding hebben. In het kader van nieuwe medebewindswetgeving dient de provincie ruimte te krijgen om daar waar nodig in te grijpen in het onderling verkeer tussen gemeenten. Een gebiedsgerichte coördinatie zou nu reeds in het kader van een provinciale commissie gestalte kunnen krijgen, waarin gemeenten onder voorzitterschap van een gedeputeerde tot consensus en samenwerking worden gebracht. Ontwikkeling van de provincie tot een lokaal bestuur op grotere schaal is ongewenst.

Verder komt de raad bij de uitwerking tot onder meer de volgende uitspraken.

- Indien een duidelijke markering van bestuurslagen wordt aangebracht, is er geen reden om af te wijken van een uniforme structuur van het binnenlands bestuur. Wel is differentiatie in taaktoedeling gewenst, vooral ten behoeve van de grote steden.
- Nieuwe bestuurlijke verhoudingen vergen *nieuwe financiële verhoudingen*, meer gebaseerd op zelfstandigheid en ruilrechtvaardigheid. De lokale financiële autonomie kan worden vergroot door het lokale belastinggebied te vergroten en door de verdeling van het Gemeentefonds te objectiveren. Het is in dit verband denkbaar een zelfstandig bestuursorgaan (bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeenten) het Gemeentefonds te laten beheren.
- Het schaalbegrip verdient relativering. De keuze van de schaal van gemeente en provincie is veeleer pragmatisch dan principieel, en dient primair door hun taak en functie te worden bepaald. Zo bezien is gemeentelijke schaalvergroting onvermijdelijk, niet alleen voor de grote steden maar ook op het platteland. Provinciale schaalvergroting vloeit voort uit de bepleite coördinerende rol die een grotere afstand tot de gemeenten vereist.
- Tegen deze achtergrond noemt de raad het concept van een stadsprovincie in zijn uiteindelijke uitwerking 'vlees noch vis'. In dit concept worden verantwoordelijkheden te zeer vermengd, in plaats van helder onderscheiden. Het is beter de grote steden door uitbreiding van bevoegdheden en van territoire de kans te geven hun taken beter te vervullen.
- Intergemeentelijke samenwerking verschaft het binnenlands bestuur de flexibiliteit die het behoeft om te kunnen inspelen op de maatschappelijke dynamiek. Om die reden werkt de 'bundeling en integratie' van intergemeentelijke samenwerking, waartoe de Wet gemeenschappelijke regelingen ver-

plicht, averechts. Eerder zou een grotere variëteit aan samenwerkingsvormen mogelijk moeten zijn.

- In het algemeen zal de overheid haar responsiviteit moeten vergroten, vooral waar burgers steeds meer in hun eigen verbanden beslissen over hun leefwereld. Maatregelen die hieraan kunnen bijdragen, betreffen onder meer de versterking van het lokale karakter van de lokale democratie (spreiding van verkiezingen, referenda) en van het dualisme (gekozen burgemeester, wethouders van buiten de raad).

Afronding

Met het formuleren van ontwikkelingsprincipes voor de drie onderscheiden relaties heeft de raad een kader willen aanreiken dat kan dienen als richtsnoer voor ontwikkelingen in het binnenlands bestuur. Denken dat een allesomvattende operatie het binnenlands bestuur in één klap op orde kan brengen, is niet realistisch. Het herordenen van verantwoordelijkheden en het creëren van randvoorwaarden om die verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, vraagt een permanente aandacht bij alle ontwikkelingen die zich in de organisatie van het binnenlands bestuur zullen voordoen.

Ten geleide

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep onder voorzitterschap van prof.dr W. Derksen, lid van de raad. Projectsecretaris was tot eind september 1995 prof.dr W.G.M. Salet. Verder maakten van de projectgroep deel uit de raadsleden mr J.P.H. Donner en prof.dr ir R. Rabbinge, alsmede de stafmedewerkers mr dr F.J.P.M. Hoefnagel, mr J.C.I. de Pree (vanaf eind september 1995 projectsecretaris) en mr drs L.J.M. Verdult.

Bij de totstandkoming van het rapport is gebruik gemaakt van de resultaten van een aantal studies die in opdracht van de raad zijn uitgevoerd.

Op 23 september heeft de projectgroep een *workshop* georganiseerd waar *papers* besproken werden van de hand van de externe deskundigen S.A.H. Denters en H.M. de Jong, A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, Ph. Eijlander en W.J. Witteveen, alsmede van de projectgroepleden W. Derksen, J.C.I. de Pree en W.G.M. Salet. Voorts zijn in opdracht van de raad studies verricht door de externe deskundigen E.F. ten Heuvelhof, F. Fleurke en F. Huizinga en R.E. van Engelsdorp Gastelaars, en door K.H.W. van Beek (stafmedewerker van de raad). De papers en de uitkomsten van de zojuist bedoelde studies zullen tezamen met een bijdrage van J.P.H. Donner en het verslag van de workshop-discussie onder de titel *Bouwen aan het binnenlands bestuur* kort na dit rapport worden gepubliceerd (WRR Voorstudies en achtergronden V93, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1995).

Gelijktijdig met het rapport zal een studie van de hand van L.J.M. Verdult verschijnen over de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten, getiteld *Een andere financiële organisatie* (WRR Werkdocument W89). Tenslotte is door E. ter Borg en K. Dignum in opdracht van de raad een onderzoek verricht naar de variaties in geografisch schaalgebruik (*Grenzen in de ijle ruimte*; WRR, Werkdocumenten W82, 1995).

Inleiding

1.1 De staat van het binnenlands bestuur

Dit rapport gaat over het binnenlands bestuur, preciezer: over de inrichting van het binnenlands bestuur. Het bestuur als organisatie heeft veel te maken met het besturen als activiteit. Bij een aanpak van de grote vraagstukken van deze tijd, zoals de werkloosheid, de onveiligheid, segregatie, milieuvervuiling, loopt de overheid telkens tegen de grenzen aan van haar eigen organisatie. Dergelijke problemen gaan naar aard en omvang uit boven bestaande bestuurlijke grenzen, of deze nu lokaal, provinciaal of zelfs nationaal zijn. Traditionele middelen als verruiming van grenzen en herverdeling van bevoegdheden zijn niet meer afdoende om de bestuurlijke problemen te ondervangen. Bovendien blijkt dat de centrale rol van het algemene, territoriaal gebonden bestuur verder afbrokkelt. De betekenis van andere maatschappelijke verbanden neemt hierbij evenredig toe. Dit alles noopt tot een fundamentele overdenking, waarbij onorthodoxe mogelijkheden tot herinrichting van het binnenlands bestuur niet op voorhand hoeven te worden uitgesloten.

Bestuurlijke reorganisatie is geenszins een nieuw thema. Vele adviezen zijn al aan dit rapport voorafgegaan en er is al veel beweging in het binnenlands bestuur, gericht op een adequate toerusting van dit bestuur in een veranderende omgeving. De Kaderwet bestuur in verandering verschaft deze beweging zelfs een zekere permanentie. Rondom de grote steden wordt gewerkt aan de vorming van stadsprovincies. Elders claimen provinciale besturen, in navolging van deze stadsprovincies, een grotere zeggenschap. Decentralisatie van rijkstaken naar provincies en gemeenten moet volgens regering en parlement met kracht worden voortgezet. De gemeentelijke herindeling is teruggekeerd in het centrum van de belangstelling en biedt perspectief voor in de knel geraakte centrumgemeenten. De verdeelmaatstaven voor het Gemeentefonds worden na tien jaar opnieuw aangepast. De politie-organisatie is geregionaliseerd en samenwerkingsgebieden van gemeenten worden op een grotere schaal gebracht. Deze samenwerkingsgebieden vormen tot op heden het kader voor 'bundeling en integratie' van alle intergemeentelijke samenwerking.

Toch worden in de wereld van de bestuurlijke reorganisatie weinig successen geboekt. Bij nadere beschouwing is dit ook heel wel verklaarbaar. Vanouds bestaat immers de spanning tussen het generieke beleid dat het ministerie van Binnenlandse Zaken hier wenst te voeren en de pragmatische en specifieke verlangens ten aanzien van de inrichting van het binnenlands bestuur die bij de vakdepartementen leven. Zo mag de reorganisatie van het binnenlands bestuur onder de verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van Binnenlandse Zaken, maar veel veranderingen komen onder druk van de vakdepartementen tot stand. De laatste lijken zelfs in het voordeel, aangezien zij redelijk succesvol zijn in hun pogingen de inrichting van het binnenlands bestuur aan te passen aan hun beleidsmatige wensen, terwijl de generieke plannen van Binnenlandse Zaken niet zelden in de planfase blijven steken. Hierdoor dreigt bij de inrichting van het binnenlands bestuur pragmatisme de noodzakelijke generieke visie te verdringen en wordt de structuur van het bestuur ondergeschikt gemaakt aan de oplossing van soms efemere sectorale problemen. Of nog erger: aan het verlangen van vakdepartementen om op concrete beleidsterreinen meer invloed te hebben op het handelen van gemeenten en provincies. Vooral op regionale schaal zijn hiervan treffende voorbeelden te vinden, zoals de regionale arbeidsvoorziening, de vervoersregio's, de regionale volkshuisvestingscommissies, de brandweerregio's, de politieregio's en dergelijke.

Tegen deze achtergrond is het gangbaar geworden voor elk majeur geacht maatschappelijk probleem een *structuurwijziging* voor het binnenlands bestuur voor te stellen, zeker als het probleem, om welke reden dan ook, onoplosbaar lijkt. Deze gewoonte heeft ook het denken geïnfecteerd dat aan de generieke bestuurlijke reorganisaties ten grondslag ligt. Ook daar zijn de aard en de schaal van concrete maatschappelijke en bestuurlijke problemen steeds bepalender geworden voor de oplossingen die worden nagestreefd. Daarom gaat het bijvoorbeeld bij de vorming van stadsprovincies niet meer om de vraag hoe het binnenlands bestuur in een moderne democratische rechtsstaat moet worden ingericht, maar om een verlanglijst van sectorspecifieke wensen, waaraan bij voorkeur moet worden voldaan in één nieuw bestuurlijk model. Dat in een dergelijk debat het denken over de toekomstige machtsverdeling een overheersende rol kan gaan spelen, maakt de kans nog kleiner op een heldere uitkomst die recht doet aan de waarden waarop een binnenlands bestuur gestoeld moet zijn.

De noodzaak van bestuurlijke reorganisatie

Niettemin behoeft het binnenlands bestuur modernisering. Ook de sectorale en generieke bewegingen in dit bestuur hangen uiteindelijk samen met fundamentele veranderingen in de samenleving en in de relatie tussen overheid en samenleving. En waar omstandigheden veranderen zal het bestuur zijn organisatie moeten aanpassen, zowel om doelmatig te blijven als om de fundamentele waarden die aan die organisatie ten grondslag liggen, hun zeggingskracht te laten behouden ¹.

In hoofdstuk 2 zullen twee ontwikkelingen worden beschreven, die de inrichting van het binnenlands bestuur onder grote druk hebben gezet. Het gaat hier om veranderingen in de schaal van de maatschappelijke problemen en om verschuivingen in de publieke betrokkenheid bij de overheid.

Ten aanzien van tal van maatschappelijke problemen heeft zich, als gezegd, een schaalvergroting voorgedaan. Tegelijkertijd zijn de schalen waarop de maatschappelijke problemen zich manifesteren, echter ook steeds meer gaan divergeren. Internationalisering en regionalisering zijn beide voorbeelden van schaalvergroting. Wie nauwkeuriger kijkt, bemerkt al spoedig dat zowel op het internationale als op het regionale vlak de schaalvergroting uiteenlopende vormen heeft aangenomen. Waar eertijds natiestaat en gemeente qua schaal redelijk aansloten bij de maatschappelijke problemen, lijken de internationale en de regionale schaal momenteel een dergelijk kristallisatiepunt te ontberen. Door deze schaalverschuivingen is de *doelmatigheid* van het bestuur onder druk komen te staan. De aard van de materie stelt de inrichting van het binnenlands bestuur derhalve voor nieuwe vragen. Deze worden nog eens gecompliceerd door de blijvende dynamiek die de maatschappelijke schaalveranderingen kenmerkt. Het binnenlands bestuur heeft zich niet alleen in te stellen op permanente beweging in het maatschappelijk verkeer, maar ook op de permanente dynamiek in de schalen waarop de problemen zich in dat verkeer voordoen.

Anderszins hebben zich grote verschuivingen voorgedaan in de publieke betrokkenheid bij het binnenlands bestuur. In een wereld waarin afstanden kleiner zijn geworden en nationale grenzen aan betekenis hebben ingeboet, zijn ook de grenzen van lokale gemeenschappen vervaagd. Burgers zijn niet meer voor al hun sociale activiteiten op die ene gemeenschap van vroeger aangewezen. De actievelden van burgers fragmenteren en territoriale gemeenschappen hebben daarmee een deel van hun functie moeten afstaan aan meer functioneel georganiseerde 'gemeenschappen'. Dit stelt nieuwe eisen aan de *responsiviteit* van het bestuur. Dit geldt te meer daar met de toe-

¹ Onder 'doelmatigheid' wordt in dit rapport zowel de effectiviteit als de efficiëntie van het overheidshandelen begrepen.

genomen mondigheid van burgers de behoefte aan zelfregulering en decentralisatie sterk is gegroeid. Burgers willen meebeslissen, zeker als het gaat om hun directe leefomgeving. Deze ontwikkeling vraagt enerzijds om een groter gewicht voor het lokaal bestuur (ten detrimente van het Rijk), maar anderzijds om lokale bescheidenheid (ten faveure van burgers en hun eigen verbanden). Deze 'maatschappelijke democratisering' is geen nederlaag van de democratie en de democratie is daarmee ook niet meteen 'centrumloos' verklaard. Wel neemt de betekenis van de representatieve democratie voor de responsiviteit van het moderne bestuur af en zijn andere responsiviteitsmechanismen een steeds grotere rol gaan vervullen. Ook zal de taak van de overheid als zodanig gaandeweg veranderen als gevolg van deze verdergaande maatschappelijke democratisering. Overheidssturing zal op veel terreinen plaats maken voor ordening van rechtsbetrekkingen.

Met de differentiatie van samenleving en politiek is het niet verwonderlijk dat ook het binnenlands bestuur zelf gefragmenteerd is geraakt. De dominantie van het algemeen bestuur (Rijk, provincies en gemeenten) is afgenomen ten faveure van het 'functioneel bestuur', uitgeoefend door bestuursorganen die slechts gericht zijn op één of enkele onderscheiden publieke taken. Daar waar slechts vertegenwoordigers van het algemeen bestuur in dergelijke bestuursorganen zitting hebben, zoals geldt voor de intergemeentelijke samenwerking, is de band met het algemeen bestuur vanzelfsprekend zeer groot. Indien het functionele bestuur wordt gevormd door 'onafhankelijke derden' dan wel maatschappelijke partijen, staat het op een veel grotere afstand van het algemeen bestuur. Ook tussenvormen zijn denkbaar, waarbij zowel het algemeen bestuur als maatschappelijke partijen in het functionele bestuur zijn vertegenwoordigd. Dat bij een dergelijke vermenging van verantwoordelijkheden de specifieke verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur in de knel kan komen, heeft de recente geschiedenis van de regionale arbeidsvoorziening afdoende bewezen. Een discussie over de herinrichting van het binnenlands bestuur kan derhalve niet alleen op het algemeen bestuur betrekking hebben.

Problemen van bestuurlijke reorganisatie

Hoe gerechtvaardigd, gezien de fundamentele veranderingen in samenleving en overheid, de vele bewegingen in het binnenlands bestuur op zichzelf ook zijn, het resultaat van alle beweging is weinig bevredigend.

Ten eerste lijken veel van de geplande reorganisaties tot mislukken gedoemd. Ook de intenties van de Kaderwet bestuur in verandering uit 1994 staan in 1995 al weer ter discussie. Ten tweede wijzen de vele sectorale reorganisaties zoeer in verschillende richtingen dat het oorspronkelijk heldere bouwwerk inmiddels van veel plak- en pleisterwerk is voorzien. Hierdoor is het zicht op de oude architectuur van het binnenlands bestuur verduisterd geraakt. Ten derde worden de bewuste reorganisaties gekenmerkt door een teveel aan pragmatiek, hetgeen ten koste gaat van de noodzakelijke samenhang. Samenhang bestaat soms wel op papier, maar in de praktijk gaan de verschillende operaties hun eigen leven leiden. Enkele voorbeelden: terwijl de vorming van stadsprovincies onder andere nodig wordt geacht voor een rechtvaardiger verdeling van lusten en lasten, wordt tegelijkertijd gewerkt aan een wijziging van de financiële verhouding die in haar uitwerking wellicht nog veel verder gaat en zo een majeure reden voor de vorming van stadsprovincies zijn kracht ontnemt; terwijl wordt uitgesproken dat functioneel bestuur moet worden beperkt vanwege een gebrek aan democratische legitimatie, wordt in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aan de voorgeschreven bundeling en integratie van alle intergemeentelijke samenwerking het perspectief van democratische legitimatie ontnomen; terwijl een omvangrijke decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten wordt belemmerd door de schaal van de kleinste gemeenten, en gemeentelijke herindeling ook met dat argument wordt bepleit, gaat herindeling nergens met overdracht van extra rijkstaken

gepaard; terwijl in het vertoog over herindeling de aandacht vooral wordt gericht op concrete knelpunten en derhalve op de grote steden, komen plotse-ling stadsprovincies in beeld in plaats van de herindeling waarmee rondom de meeste grote steden zou kunnen worden volstaan.

Hiernaast vertonen de verschillende operaties weinig inhoudelijke consistentie, zowel intern als onderling. Ook al hebben de verschillende deelbeslissingen een eigen rationaliteit, in hun totaliteit scheppen zij het beeld van een inconsistente beleid. Door deze inconsistenties is het beleid niet zelden contra-productief en worden eerdere verbeteringen weer teniet gedaan.

De permanente veranderingen in de financiële verhouding bieden hiervan voorbeelden. Enerzijds moet het lokale belastinggebied worden vergroot om de lokale zelfstandigheid te versterken, anderzijds wordt de lokale zelfstandigheid afgezwakt door de subjectivering van de verdeling van het Gemeentefonds. Enerzijds worden gemeenten meer verantwoordelijk gemaakt voor hun eigen daden, anderzijds worden gemeenten financieel geprikkeld om het rijksbeleid strikter uit te voeren. Algemene uitkering en specifieke uitkeringen groeien naar elkaar toe, terwijl de algemene uitkering bij uitstek was bedoeld als garantie voor lokale autonomie en de specifieke uitkering haar plaats had in het kader van het medebewind. Ook op andere terreinen zijn dergelijke contrasten aan te wijzen. De regering heeft een voorkeur voor territoriale boven functionele decentralisatie, terwijl zij tegelijkertijd zelf bijdraagt aan de verdergaande functionalisering van het openbaar bestuur. Regelmatig wordt uitgesproken dat de decentralisatie-operatie krachtiger ter hand moet worden genomen, terwijl de centralisatie sluipend doorgaat, vooral bij 'nieuw' beleid van regeringszijde.

Het gebrek aan richting verklaart mede waarom de plannen zelf steeds in beweging zijn. Bij de discussie over regiovorming rondom de grote steden ging het aanvankelijk om de internationale concurrentiepositie van de steden in Europees verband ². Enkele jaren later was veeleer het bundelen van functionele regio's in grootstedelijke gebieden de hoofddoelstelling van beleid. Aanvankelijk moesten zeven gebieden per se de *Kaderwet* doorlopen op weg naar een stadsprovincie, recentelijk suggereert het kabinet dat met twee stadsprovincies kan worden volstaan ³. Aanvankelijk zwenkte het herindelingsbeleid van het platteland naar de grote steden, recentelijk wordt vooral weer het platteland op de schop genomen. Aanvankelijk moesten alle vormen van intergemeentelijke samenwerking worden gebundeld en geïntegreerd, recentelijk moeten de intergemeentelijke taken zoveel mogelijk worden overgeheveld naar provincies en gemeenten. In de kaleidoscopische wereld van de bestuurlijke reorganisatie ontbreken richting en dientengevolge succes.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Bij nadere beschouwing is het verschil tussen de sectorale reorganisaties van het binnenlands bestuur en de generieke reorganisaties dan ook minder groot dan het op het eerste gezicht lijkt. In beide gevallen domineert het instrumentele denken. Het binnenlands bestuur wordt bovenal als een *instrument* gezien en te zeer wordt gepoogd om door reorganisaties een oplossing te vinden voor concrete bestuurlijke problemen. Juist deze instrumentele aanpak verklaart de inconsistentie van het generieke reorganisatiebeleid. Doordat de beleidswensen een grote dynamiek kennen, ontstaan steeds weer nieuwe bestuurlijke problemen waarop een nieuw antwoord moet worden gevonden. Aldus gaat de inrichting van het binnenlands bestuur een wedren aan met de

²] *Grote steden grote kansen; Rapportage van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid* (Commissie-Montijn); 's-Gravenhage, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991.

³] *Zie Kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie*; Tweede Kamer 1994/1995, 21427, nr 111.

kortstondige wensen uit de wereld van het beleid, een wedren die zij overigens nimmer zal kunnen winnen. Daarvoor kent de beleidsconjunctuur een te grote dynamiek en wordt de inrichting van het binnenlands bestuur te zeer vanuit doelmatigheids- en responsiviteitsvereisten in verschillende richtingen uiteen getrokken. Het oplossen van het ene probleem zal zonder twijfel elders in de bestuurlijke inrichting andere problemen veroorzaken. Overigens is het ook een voordeel dat de inrichting van het binnenlands bestuur de wedren met de dynamiek van haar omgeving niet kan winnen. Daardoor biedt de inrichting van het binnenlands bestuur een *houvast* dat het bestuur in een dynamische omgeving nodig heeft.

Er zijn nog twee problemen verbonden aan het permanent sleutelen aan de structuur van het binnenlands bestuur. Ten eerste dreigen de democratische en rechtsstatelijke waarden waarvan de inrichting van het binnenlands bestuur uitdrukking behoort te zijn, in de knel te raken bij een teveel aan pragmatiek. Deze fundamentele waarden zijn op zich niet statisch; ook zij behoeven in een veranderende samenleving een nieuwe vertaling in een nieuwe inrichting van het binnenlands bestuur, evenzeer als problemen van doelmatigheid en responsiviteit een reden voor modernisering kunnen zijn. Hiermee vergt de modernisering van het binnenlands bestuur echter wel een veel bredere benadering dan gangbaar is. Zij kan derhalve niet slagen zonder overdenking van de fundamentele waarden die aan de inrichting van dit bestuur ten grondslag liggen. Uiteindelijk bepaalt ook de visie op de rol van de overheid in de hedendaagse samenleving mede de inrichting van het binnenlands bestuur.

Ten tweede zijn in de wedren van reorganisaties zekerheden weggevallen zonder welke het bestuur niet kan functioneren. De inrichting en de noodzakelijke spelregels in het interbestuurlijke verkeer krijgen pas hun betekenis als ze door de tijd heen ingeburgerd zijn geraakt. Ook in het externe functioneren van de overheid zijn zekerheid en bestendigheid belangrijke waarden, omdat zij bijdragen aan de legitimiteit van het overheidsoptreden. Voor een burger is het van groot belang dat hij weet waar hij terecht kan en welk bestuur zich over zijn problemen ontfermt. De publiekrechtelijke bevoegdheid van de overheid om in te grijpen in het leven van burgers, kan derhalve niet zonder zekerheid voor diezelfde burgers. Ook om instrument te zijn, zal het binnenlands bestuur derhalve bovenal een *institutie* moeten zijn die per definitie een bepaalde mate van bestendigheid heeft. Bestuurlijke reorganisatie vergt daarom niet alleen een instrumentele optiek maar ook, en zelfs in overwegende mate, een institutionele optiek.

Een zodanige institutionele benadering biedt op zichzelf alle ruimte voor verandering. De bestuurlijke orde mag nooit immuun zijn voor veranderingen in de beleidsvraagstukken die aan de overheid worden voorgelegd. De institutionele patronen moeten onder nieuwe omstandigheden steeds worden geactualiseerd, om vervolgens in de beleidspraktijk een nieuwe zekerheid te bieden. De centrale vraag bij bestuurlijke reorganisatie moet derhalve luiden in welke mate het binnenlands bestuur als institutie aanpassing behoeft. Hierbij kan het per definitie niet gaan om structuurwijzigingen ten behoeve van kortstondige beleidswensen, maar om een aanpassing aan fundamentele veranderingen in de maatschappelijke omgeving van het bestuur.

Aldus kan de probleemstelling van dit rapport als volgt worden geformuleerd: *in hoeverre zijn wijzigingen in de huidige structuur van het binnenlands bestuur noodzakelijk om doelmatigheid en responsiviteit van dat bestuur te waarborgen en tevens te voldoen aan de rechtsstatelijke en democratische randvoorwaarden die de huidige samenleving stelt?*

Hiermee is tevens de doelstelling van dit rapport gegeven. Het is niet het oog-

merk van de raad hier een nieuwe blauwdruk voor het binnenlands bestuur te schetsen. Er wordt slechts gezocht naar een nieuwe, meer eigentijdse architectuur, waarbinnen aan de inrichting van het binnenlands bestuur vorm kan worden gegeven. Omdat het gangbare vertoog over het binnenlands bestuur sterk stoelt op oude beelden van overheid en samenleving, poogt de raad door een bijstelling hiervan bij te dragen aan de modernisering van dit vertoog. Daarbij wordt ook een handelingsperspectief geboden voor de koers die zou moeten worden uitgezet bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

1.3 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt het gangbare denken over het binnenlands bestuur beschreven en geproblematiseerd in het licht van veranderingen die zich in de maatschappelijke omgeving van het bestuur aan het voltrekken zijn. Voor een algemeen overzicht van de problemen wordt speciaal verwezen naar subparagraaf 2.4.1. De analyse mondt uit in de formulering van een programma van eisen voor de inrichting van een hedendaags binnenlands bestuur, in de vorm van drie ontwikkelingsprincipes. De principiële keuzes die daarbij een rol spelen worden met name weergegeven in subparagraaf 2.5.1. De ontwikkelingsprincipes worden zelf beschreven in het resterende deel van paragraaf 2.5. De ontwikkelingsprincipes worden in hoofdstuk 3 op hun houdbaarheid getoetst aan de hand van casus uit de beleidspraktijk. Deze toets ligt tevens aan de basis van een nadere operationalisering van de ontwikkelingsprincipes in hoofdstuk 4. Hier worden de ontwikkelingsprincipes aangescherpt en wordt aangegeven welke instrumenten in dit kader eventueel voorhanden zijn. Hoofdstuk 5 verschaft een nawoord.

Ontwikkelingsprincipes voor het binnenlands bestuur 2

2.1 Inleiding

Aan ons staatsbestel liggen fundamentele waarden ten grondslag die randvoorwaarden stellen aan het overheidsbestuur. Deze fundamentele waarden werken door in de inrichting van het binnenlands bestuur en bepalen mede hoe de maatschappelijke dynamiek in de organisatie van het bestuur moet worden opgevangen. In paragraaf 2.2 worden deze waarden nader beschreven. Doordat de fundamentele waarden een voorwaardenstellend karakter hebben en niet dwingend leiden tot een bepaalde inrichting van het binnenlands bestuur, kan een analyse en beoordeling van de inrichting van het binnenlands bestuur echter niet geschieden uit hoofde van voornoemde waarden alleen. Deze analyse wordt hierna ondernomen aan de hand van vier kenmerkende elementen die eigen zijn aan het binnenlands bestuur. Deze kenmerkende elementen zijn terug te vinden in elk binnenlands bestuur van elk willekeurig land, alleen de concrete invulling verschilt per land. Het gaat hier om de navolgende elementen.

1. *Aantal lagen van algemeen bestuur*

De staat is geen functionele organisatie in de zin dat de taken en bevoegdheden van de verschillende organen door een concrete doelstelling worden bepaald. De staat is een 'open' organisatie; hij vormt het kader waarbinnen een antwoord moet worden gegeven op vragen en problemen van de gemeenschap. Dit betekent dat er minimaal één lichaam moet zijn dat bevoegd is om in het algemeen vragen en problemen ter hand te nemen. Vervolgens dient zich de vraag aan of met deze ene bestuurslaag kan worden volstaan. Een eerste kenmerkend element is derhalve of het binnenlands bestuur meer dan één laag van algemeen bestuur telt. Zo ja, op welk schaalniveau zijn er dan lichamen van algemeen bestuur en wat is hun onderlinge taakverdeling?

2. *Mate van spreiding*

Geen bestuursorgaan is in staat de eigen bestuurstaak geheel zelf waar te nemen; spreiding van taken en bevoegdheden is derhalve noodzakelijk. Een tweede kenmerkend element is derhalve in welke mate lichamen van algemeen bestuur bestuurstaken overlaten dan wel opdragen aan organen van functioneel bestuur (bestuur zonder open huishouding en formeel beperkt in zijn taakstelling) of aan andere lichamen van algemeen bestuur. Welke procedures moeten in acht worden genomen bij de verdeling van nieuwe taken?

3. *Eenheid van bestuur*

Spreiding van taken en bevoegdheden schept de noodzaak tot ordening van de onderlinge relaties tussen bestuursorganen, teneinde een omvattende eenheid van bestuur te verzekeren. In het binnenlands bestuur functioneren de verschillende bestuursorganen onderling en in verhouding tot de burger binnen een rechtskader dat de verdeling van bevoegdheden en de onderlinge betrekkingen regelt. Hier ligt een wezenlijk onderscheid met het bestuur van internationale betrekkingen. Het derde kenmerkend element is derhalve de wijze waarop de interne relaties in het binnenlands bestuur zijn georganiseerd: hoe zijn de onderlinge betrekkingen geregeld tussen de bestuurslichamen, zowel tussen de lichamen van algemeen bestuur onderling als tussen de lichamen van algemeen en van functioneel bestuur, opdat eenheid van bestuur kan ontstaan?

4. *Responsiviteit van het bestuur*

Een vierde kenmerkend element is tenslotte de wijze waarop de externe rela-

ties van het binnenlands bestuur georganiseerd zijn. Welke mechanismen dragen ertoe bij dat het bestuur adequaat functioneert en reageert op maatschappelijke behoeften en dynamiek?

Door deze vier elementen als analysekader te hanteren kan de actualisering van de normatieve grondslagen van de bestuurlijke orde worden gesystematiseerd. Hierbij zal eerst, bij wijze van referentie, worden aangegeven wat de 'gangbare antwoorden' zijn (paragraaf 2.3). Deze gangbare antwoorden zijn overigens niet eenvoudig te formuleren, omdat het huidige bestel zich slechts in geringe mate kenmerkt door een dogmatiek van uitgangspunten. Toch valt wel een algemeen vertoog over het binnenlands bestuur te onderkennen dat ten grondslag ligt aan de plannen voor bestuurlijke reorganisatie en aan de modellen die hierbij worden gehanteerd.

Vervolgens zal worden aangegeven welke redenen er zijn om zich op nieuwe antwoorden te bezinnen: de gangbare antwoorden worden geïncrimineerd (paragraaf 2.4). Hiertoe wordt een korte schets gegeven van de veranderende maatschappelijke omgeving en de bijstellingen die hierdoor noodzakelijk worden.

Tenslotte wordt in dit rapport een nieuw handelingsperspectief uitgewerkt voor de inrichting van het hedendaagse en toekomstige binnenlands bestuur, in de vorm van een programma van eisen voor bestuurlijke reorganisatie. Dit programma van eisen wordt samengevat in ontwikkelingsprincipes voor het binnenlands bestuur (paragraaf 2.5).

2.2 De fundamentele waarden van het binnenlands bestuur

In ons staatsbestel berust het handelen van de overheid bij het tegemoet treden van maatschappelijke problemen op drie fundamentele waarden. Het gaat hier om (1) het constitutionele, (2) het democratische en (3) het rechtsstatelijke karakter van het overheidsbestuur. Dit zijn waarden die als zodanig niet ter discussie staan, maar waarvan de uitdrukking in de vormgeving van het bestuur wel aan verandering onderhevig is. Op zichzelf is de doorwerking van deze waarden in de vorm van randvoorwaarden voor het overheidsbestuur als gezegd op meer dan één wijze te realiseren. De drie genoemde waarden worden alle op de proef gesteld door de toegenomen maatschappelijke dynamiek en kunnen derhalve in de inrichting van het binnenlands bestuur een nieuwe 'vertaling' behoeven.

Ad 1. *Constitutioneel karakter*

Openbaar bestuur is uitoefening van publiek gezag, van overheidsheerschap. De organen van de staat zijn gerechtigd eenzijdig rechtsverhoudingen te creëren, te wijzigen of af te schaffen; zij mogen een bepaald gedrag ge- of verbieden. Hiermee onderscheidt de verhouding tussen staat en burger zich principieel van de verhoudingen binnen particuliere organisaties. Deze macht van de overheid wordt geregeld en beperkt door de regeling van de grondrechten, de scheiding van machten en de verdeling van bevoegdheden in de Grondwet. Voor de inrichting van het binnenlands bestuur heeft dit tot gevolg dat, voorzover bestuursorganen in de Grondwet hun grondslag vinden, de bestuurlijke inrichting mede een onderdeel vormt van de constitutionele ordening van vrijheid en gezag. In ons land is er hierbij voor gekozen wel de positie van bepaalde bestuurslichamen (regering, gemeenten en provincies) in de Grondwet vast te leggen, maar de verdeling van bevoegdheden daartussen aan de gewone wetgever over te laten.

Deze hiërarchische positie betekent niet dat de staat automatisch als het draaipunt van de samenleving zou moeten worden beschouwd. Hiervan is zelfs steeds minder sprake naarmate er meer beweging ontstaat buiten de staat om. Steeds meer publieke taken worden buiten de algemene staats-

organen om uitgeoefend door organen van functioneel bestuur of worden zelfs overgedragen aan privaatrechtelijke instellingen (althans wat betreft hun uitvoering). In dit opzicht vervagen de grenzen van de publiekrechtelijke uitoefening van het overheidsgezag. De verantwoordelijkheid voor het stelsel en de mogelijkheid tot kaderstelling kunnen echter nimmer worden overgedragen. Zij blijven onderdeel uitmaken van het overheidsgezag, waarvoor de publiekrechtelijke uitoefening als voorwaarde geldt.

Ad 2. *Democratisch karakter*

Aan de constitutionele orde is eigen dat algemeen verbindende regels alleen tot stand komen met instemming van de volksvertegenwoordiging. Voor de regering geldt voorts dat zij voor haar optreden verantwoording schuldig is aan de Staten-Generaal. Ten aanzien van de lagere organen van algemeen bestuur (provincies en gemeenten) is de wetgever een stap verder gegaan. Daar is het autonome bestuur opgedragen aan de vertegenwoordigende organen zelf. Het democratisch beginsel betekent overigens niet dat alle uitoefening van overheidsmacht democratisch dient te worden verantwoord. De bekendste uitzondering is de rechterlijke macht, maar daarnaast zijn er ook andere bestuursorganen waarvan het optreden primair wordt beheerst door hun wettelijke functie en taak (zelfstandige bestuursorganen) en waarvan het functioneren hooguit indirect wordt verantwoord.

Het indirecte karakter van de vertegenwoordiging en het hiermee verbonden vertrouwensbeginsel (de vertegenwoordiger heeft vrij mandaat) raken de kern van de democratie. Juist ten aanzien van deze sleutelbegrippen heeft de toegenomen maatschappelijke dynamiek nieuwe onzekerheden geproduceerd. In een samenleving met hecht georganiseerde maatschappelijke groeperingen is het mogelijk op basis van stevige vertrouwensrelaties uit naam van velen te spreken. In een pluriforme en gefragmenteerde samenleving wordt deze vertrouwensband veel ingewikkelder. Hierdoor staat niet het democratisch karakter van de staat ter discussie, wel de vraag hoeveel de overheid überhaupt moet beslissen en of andere instrumenten moeten worden gevonden om de democratie nieuwe impulsen te geven.

Ad 3. *Rechtsstatelijk karakter*

De kern van het rechtsstatelijk karakter van het overheidsbestuur ligt in de eis dat het bestuur berust op de wet en gebonden is aan het recht in zijn voorwaardenstellende en doelgerichte activiteiten. Voor de meeste beleidsaangelegenheden is het legaliteitsbeginsel van toepassing, dat wil zeggen dat het optreden van het bestuur berust op uitdrukkelijke machtiging daartoe in de wet. Voorts gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals rechtsgelijkheid, zorgvuldigheid en openbaarheid. Verbindend optreden van het bestuur moet steeds duidelijk herleidbaar zijn tot een bevoegd bestuursorgaan. Dit noopt tot een duidelijke verdeling en onderscheiding van bevoegdheden over verschillende bestuursorganen. Hierbij is tot dusver steeds uitgegaan van een uniforme verdeling van bevoegdheden over gelijksoortige bestuursorganen.

De eis van rechtsstatelijkheid is geleidelijk uitgewerkt in een dicht netwerk van wettelijke regels en gedetailleerde procedures inzake legitimering en rechtsbescherming, die bij de beleidsvoering soms als een obstakel worden ervaren. Zeker voor een overheid die zich in de loop van de tijd in ruime zin aan conditionerende regelgeving en aan concrete beleidstaken heeft gezet, is het geen sinecure om alle bijzondere procedures in acht te nemen die in de naam van rechtmatigheid worden vastgesteld. Rechtmatigheid en doelmatigheid van beleid kunnen zo in de bestuurspraktijk gemakkelijk botsen. Juist daarom is het van belang de algemene vereisten van rechtmatigheid overeind te houden.

Het recht als waarborg tegen het ingrijpen in de persoonlijke vrijheid staat niet ter discussie. Anders is het gesteld met de gewoonte om terwille van de rechtsgelijkheid alles in het bestuur in rechtsverhoudingen om te zetten. Zo is de beleidsvrijheid van gemeenten op vele terreinen drastisch ingeperkt in naam van rechtsgelijkheid van burgers en heeft veel medebewind een 'mechanisch' karakter gekregen. De beoogde rechtsgelijkheid wordt, ondanks alle regelgeving, zo echter niet gerealiseerd. Gelijke gevallen kunnen nu eenmaal niet altijd volledig gelijk worden behandeld door op centraal niveau een stringente normering voor het gehele land voor te schrijven. Bovendien ontstaat een steeds grotere behoefte om 'wederkerige' relaties aan te gaan met burgers die van het overheidshandelen afhankelijk zijn. Rechtvaardigheid vraagt soms juist een grotere vrijheid voor het bestuur. Dat nuanceert het vereiste van rechtsgelijkheid.

2.3 Kenmerkende elementen in het binnenlands bestuur: de gangbare antwoorden

2.3.1 Aantal lagen van algemeen bestuur

Als een bestuurlijke orde meer dan één lichaam van algemeen bestuur kent, geeft de constitutie doorgaans een voorrangspositie aan het centrale bestuur, dat dan onder gegeven voorwaarden bepaalde zaken aan zich kan trekken. Voor de toedeling van algemene bestuursbevoegdheden kent Nederland een oude traditie. Reeds vóór Thorbecke bestonden hier algemene bestuurslichamen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Thorbeckes fundamentele bijdrage betrof vooral de formele uniformering van het subnationaal bestuur. Voor alle provincies en voor alle gemeenten ging één staatsrechtelijk regime gelden. Deze uniforme inrichting van het bestuur, zowel naar organisatie als naar taaktoedeling, geldt sindsdien onverkort als uitgangspunt voor de bestuurlijke organisatie. De ontwikkeling van de Europese Unie heeft daaraan (nog) niets kunnen afdoen. Ook de recente bestuurlijke ontwikkelingen in stedelijke gebieden bewegen zich (vooralsnog) binnen de constitutioneel bepaalde uitgangspunten.

De staatsrechtelijke positie van de decentrale lichamen van algemeen bestuur is nader bepaald door organieke wetgeving. De volksvertegenwoordigers waaruit de algemene besturen worden samengesteld, worden rechtstreeks gekozen door de burgers, de bestuursorganen zijn tot handelen bevoegd en zij kunnen voor bijzondere beleidstaken bij wijze van 'hulpconstructie' tal van vormen van functioneel bestuur (gesloten huishouding) aanwenden.

2.3.2 Mate van spreiding

Indien het aantal lagen van algemeen bestuur is gegeven, doet zich de vraag voor in welke mate de betrokken lichamen hun taken zelf uitvoeren dan wel de uitvoering daarvan overlaten of opdragen aan een ander bestuurslichaam. Indien het Rijk besluit om de uitvoering van bepaalde taken in eigen hand te houden, kan tot deconcentratie worden besloten: ambtelijk wordt dan aan de ministeriële verantwoordelijkheid op nationale schaal uitvoering gegeven op lagere schaal. Bij dit tweede kenmerkende element gaat het derhalve om de vraag in welke mate gekozen moet worden voor territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie of deconcentratie.

De gangbare antwoorden omtrent de 'mate van spreiding' zijn niet eenduidig vast te stellen. De bestuurlijke orde in Nederland is een gemengde orde. In federale staten pleegt de verhouding tussen deelstaten en de federale staat scherp in de Grondwet te zijn afgebakend. Bovendien ziet daar de constitutionele rechter toe op de onderlinge afbakening. Ook in eenheidsstaten zijn de verhoudingen duidelijk. De inrichting van de bestuurlijke verhoudingen

wordt geheel bepaald door de centrale overheid. In onze 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' daarentegen bestaan zulke ondubbelzinnige uitgangspunten niet. Slechts in de Franse tijd was Nederland korte tijd een eenheidsstaat tout court. Nadien werd de zelfstandigheid van de lagere bestuurslichamen weer bevestigd, zij het louter als autonome geleding binnen de eenheidsstaat¹. De decentrale lichamen verkregen 'autonomie' binnen de staat en geen 'soevereiniteit'. De lokale en provinciale autonomie worden uiteindelijk bepaald door de ruimte die de centrale wetgever laat.

Voor een betekenisvolle beleidsvrijheid van het lokaal bestuur worden van oudsher drie argumenten aangevoerd.

- Ten eerste de nabijheid van het gemeentebestuur. Het gemeentelijk bestuur staat dicht bij de maatschappelijke realiteit die van plaats tot plaats kan verschillen, het is directer aanspreekbaar voor burgers en kan adequater reageren dan het nationale bestuur. Wel wordt vanouds tevens de behoefte aan distantie van het gemeentelijk bestuur gevoeld, opdat dit zich niet rechtstreeks gaat verbinden met particuliere belangen.
- Ten tweede de behoefte aan een verticaal evenwicht van machten binnen de staat. Door de introductie van tegenwichten kunnen eenzijdige of in zichzelf gekeerde bestuurspraktijken wellicht worden voorkomen.
- Ten derde de integrerende functie van het lokaal bestuur in de plaatselijke samenleving. Men kan hierbij denken aan de communalistische wortels van het lokaal bestuur. Voor de integrerende functie is van belang dat het lokaal bestuur ook aanspreekbaar is voor op voorhand niet bekende kwesties die vanuit de samenleving binnen zijn bereik worden gebracht.

De gemeenten konden al tamelijk vroeg een belangrijke bestuurlijke positie innemen. De rol van de provincies daarentegen was krachtig geprofileerd ten tijde van de Republiek, maar is vanaf 1814 bewust beperkt ter bevestiging van de toen nog prille eenheidsstaat. Hoewel zij staatsrechtelijk een volwaardig lichaam van algemeen bestuur zijn, zijn de provincies sedertdien in de luwte van het openbaar bestuur gebleven.

Klassiek is de voorkeur voor algemeen bestuur boven functioneel bestuur, al neemt dit niet weg dat van meet af aan vormen van functioneel bestuur hebben bestaan, zoals bijvoorbeeld al sinds de 13e eeuw de waterschappen. In 1991 werd andermaal door regering en Kamer uitgesproken dat het algemeen bestuur waar mogelijk de voorkeur verdient. Bij deze voorkeur spelen overwegingen van democratie en integraliteit een bepalende rol. Alleen het algemeen bestuur, met zijn brede taakstelling, zou in staat zijn een integraal beleid te voeren. Bovendien is het algemeen bestuur democratisch gelegitimeerd. Dat ook het functioneel bestuur mogelijkheden voor democratische representatie kent, zoals alweer de waterschappen bewijzen, wordt in dit verband vaak te gemakkelijk vergeten. In het vertoog wordt wel onderkend dat functioneel bestuur gemakkelijker dan het algemeen bestuur aan schaalvereisten kan voldoen en dat daarmee effectiviteit en efficiency van bestuur kunnen worden gediend.

2.3.3 Eenheid van bestuur

Het eerste kenmerkende element betrof de vraag hoeveel lagen van algemeen bestuur in het binnenlands bestuur moeten worden nagestreefd, het tweede de spreiding van bestuurstaken over andere bestuurslagen en over lichamen van functioneel bestuur. Op het moment dat wordt gekozen voor spreiding, doet zich de vraag voor hoe eenheid van bestuur te bereiken.

¹] Denters, De Jong en Witteveen geven een inzicht in de subtiliteiten van deze verhouding in: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; WRR, Voorstudies en achtergronden V93, Den Haag, Sdu Uitgevers (binnenkort te publiceren).

Terwille van de beoogde eenheid kunnen de onderlinge betrekkingen van de lichamen van algemeen en functioneel bestuur schematisch langs twee lijnen worden geordend: verticaal (door hiërarchische boven- en onderschikking) en horizontaal (door overleg, onderhandeling en ruil op basis van wederkerigheid van relaties). In ons land wordt de eenheid van bestuur zowel langs de verticale als langs de horizontale lijn nagestreefd, zij het dat, zeker in het denken over het binnenlands bestuur, de verticale lijn van oudsher dominant is ². In het verticale kader bestaat een breed scala aan instrumenten (medebewind, toezicht, aanwijzingen etc.), terwijl voor horizontale coördinatie vooral wordt volstaan met de Wet gemeenschappelijke regelingen, al zijn daarnaast convenanten tussen bestuurslichamen in zwang geraakt. Hiërarchie is in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat overigens wel altijd begrensd geweest door de autonomie van de drie lagen van algemeen bestuur. Bij de 'organische samenhang' in het binnenlands bestuur passen geen simpele hiërarchische lijnen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Voor de verhoudingen tussen algemeen en functioneel bestuur geldt wel zonder meer 'hiërarchie' als het gangbare antwoord. Functioneel bestuur wordt toegelaten onder toezicht van algemeen bestuur, dat in het dominante denken meer rechten heeft vanwege zijn democratische legitimatie.

2.3.4 Responsiviteit van het bestuur

Het laatste kenmerkende element betreft de responsiviteit van het bestuur: welke mechanismen zijn er om de bestuurslichamen 'in actie' te krijgen en het bestuur te laten reageren op maatschappelijke wensen en noden? Waar regels zorgvuldig moeten worden gelegitimeerd, waar betrouwbaarheid, duurzaamheid en algemene geldigheid van regels als dominante waarden gelden, daar zijn niet alle denkbare beleidsreacties mogelijk. Vooral bij urgente beleidsvraagstukken kan in dit opzicht het rechtsstatelijk kader knellend zijn.

Hier zijn drie responsiviteitsmechanismen van belang. Het eerste betreft de representatieve democratie, hier aangeduid als *indirecte* responsiviteit. De volksvertegenwoordiging vertaalt signalen uit de samenleving in beleid van lichamen van algemeen bestuur. Het marktmechanisme vormt de tweede vorm van responsiviteit: de burger maakt zelf uit, op grond van voorkeuren versus kosten, welke voorzieningen van het overheidsbestuur worden verwacht. Tussen deze beide vormen van responsiviteit staat de *directe* responsiviteit: in de rechtstreekse relaties tussen bestuur enerzijds en maatschappelijke organisaties en afzonderlijke burgers anderzijds, wordt door de overheid tegemoetgekomen aan maatschappelijke behoeften.

Op alle drie bestuursniveaus wordt de representatieve democratie aangemerkt als het belangrijkste responsiviteitsmechanisme. Wel bestaat er een verschil tussen het staatkundig monisme van het gemeentelijk en het provinciaal bestuur en het staatkundig dualisme dat op rijksniveau de onderlinge relatie tussen de bestuursorganen bepaalt ³. In het monisme is de verantwoordelijkheid van b&w en gedeputeerde staten slechts een afgeleide; zij voeren het beleid uit dat is vastgesteld door de directe volksvertegenwoordigers, in gemeenteraad en provinciale staten. In het dualisme op landsniveau heeft de regering een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Doordat veel medebewindstaken rechtstreeks aan b&w en gedeputeerde staten zijn opgedragen, zijn de verschillen uiteindelijk overigens minder groot en hebben ook b&w en gedeputeerde staten een eigen, niet door de gemeenteraad en de provinciale staten gestuurde verantwoordelijkheid om te reageren op maatschappelijke dynamiek.

²] Zie Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur*; Den Haag, VUGA, 1987.

³] Dat de ontwikkelingen op alle bestuursniveaus tenderen in de richting van een politiek dualisme ('regering en regeringspartijen tegenover oppositie) doet hier formeel niet ter zake.

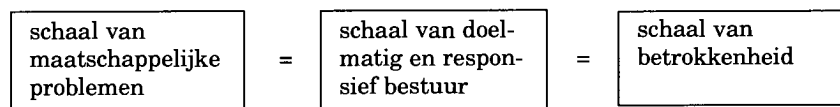
2.4 Problemativering

2.4.1 Het binnenlands bestuur tussen doelmatigheid en responsiviteit

In hoeverre zijn nu de hiervoor weergegeven gangbare antwoorden nog houdbaar in de samenleving van nu en van de toekomst? Het oorspronkelijke Thorbeckiaanse model kwam tot stand in een samenleving die statisch en overzichtelijk was; de overheid speelde daarin een bescheiden rol. De huidige samenleving wordt gekenmerkt door dynamiek en differentiatie, waarbij de overheidsrol zich sterk heeft ontwikkeld. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is de nationale interventiestaat tot grote bloei gekomen. Pas in de laatste decennia heeft zich in deze ontwikkeling een kentering voorgedaan. Het maatschappelijk klimaat begunstigt nu zelfregulering en een terugtreden van de interveniërende overheid. Ook heeft de mondialisering op tal van terreinen de positie van de nationale interventiestaat uitgehold. Niet alleen het bereik van maatschappelijke problemen is de nationale grenzen ontstegen, ook de bevoegdheden van de nationale staat zijn door de Europese integratie beperkt. Op lokaal niveau heeft voorts regionalisering eenzelfde uithollings-effect gehad op het lokaal bestuur. Juist hier is zichtbaar hoe moeilijk het is het oude bestuurlijke model aan de nieuwe omgeving aan te passen. Er is namelijk meer aan de hand dan een maatschappelijke schaalvergroting waaraan de bestuurlijke schaal vrij eenvoudig zou kunnen worden aangepast. De samenleving is te gedifferentieerd geraakt en is te permanent in beweging om baat te vinden bij bijstellingen in de bestuurlijke schaal alleen.

De betekenis van het schaalbegrip (de schaal van gemeenten en van provincies) is hierdoor wezenlijk veranderd. Vanouds werd het binnenlands bestuur gekenmerkt door een grote congruentie tussen de schaal van het bestuur, de schaal van de maatschappelijke problemen en de schaal van de publieke betrokkenheid. De schaal van de problemen en de schaal van de publieke betrokkenheid vielen samen met de schaal van het bestuur. Lokale problemen waren lokale problemen en lokale besturen waren vooral besturen van lokale gemeenschappen. Deze notie kon het denken over het binnenlands bestuur lange tijd bepalen en ten grondslag liggen aan bestuurlijke reorganisatie. Daarbij ging het er immers om het bestuur (weer!) op de schaal van de problemen te brengen, die tevens de schaal was waarop de burgers zich betrokken voelden bij hun bestuur.

Schematisch is deze notie als volgt weer te geven:



Ten opzichte van dit model wordt het gangbare denken ter discussie gesteld door het concept van de stadsprovincie. In dit concept wordt immers het hogere bestuur (de stadsprovincie) geacht in overeenstemming te zijn met de schaal van de maatschappelijke problemen en het lagere bestuur (de gemeente-nieuwe-stijl) met de schaal van de publieke betrokkenheid. De 'heilige drie-eenheid' van het binnenlands bestuur wordt hiermee terecht doorbroken. Tegelijkertijd doet echter ook deze vernieuwing geen recht aan de twee fundamentele maatschappelijke veranderingen die raken aan de doelmatigheid (waaronder begrepen: effectiviteit en efficiency) en de responsiviteit van het binnenlands bestuur. Nog steeds wordt er immers van uitgegaan dat alle regionale problemen zich voordoen op één grotere schaal, terwijl de publieke betrokkenheid zich zou voordoen op één kleinere schaal. Deze gedachte is echter ook achterhaald door de feiten. Een nadere beschouwing van de veranderingen in de schaal en de aard van de maatschappelijke problemen en van de verschuivingen in de publieke betrokkenheid bij het openbaar bestuur wijst daarop.

De schaal van maatschappelijke problemen neemt al lang steeds verder toe. Van oorsprong lokale problemen zijn nu vaak regionale of nationale problemen geworden; provinciale problemen doen zich nu randstedelijk, nationaal of zelfs internationaal voor; voorheen nationale problemen hebben al helemaal internationale connotaties gekregen, waarbij de Europese schaal vaak een belangrijke rol speelt. Door deze schaalveranderingen wordt het bestuur wel gedwongen op grotere schaal te opereren om nog doelmatig te kunnen handelen. Gemeentelijke herindeling, stadsprovincies, Europese integratie zijn in dit opzicht zeer vergelijkbare bestuurlijke ontwikkelingen. Niet alleen de schaalvergroting moet echter worden ondervangen, daarnaast is ook de schaal van maatschappelijke problemen steeds meer gaan uiteenlopen. Schaaldifferentiatie is momenteel zelfs bepalender dan schaalvergroting. Vooral daar waar de structuur van het binnenlands bestuur mogelijkheden biedt om de schaalvergroting per functie te volgen, bijvoorbeeld bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, blijkt hoezeer de schaalvereisten per functie kunnen verschillen. De permanente dynamiek in schaalveranderingen vormt hiernaast een tweede complicerende factor voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Vele structuurveranderingen in het binnenlands bestuur zijn als gevolg hiervan alweer achterhaald op het moment dat de politieke, bestuurlijke en ambtelijke onderhandelingen erover zijn afgerond.

Tegelijkertijd is de publieke betrokkenheid bij het algemeen bestuur in beweging geraakt. Door de toegenomen mobiliteit is de betrokkenheid van burgers enerzijds 'genationaliseerd' in de zin dat sprake is van een grotere gerichtheid op de natiestaat dan op het lokaal bestuur. Anderzijds richt de publieke betrokkenheid zich juist meer op de directe leefomgeving, hetgeen vaak iets anders is dan de toevallige geografische wijk waarin die directe leefomgeving is gelegen. Door mobiliteit en pluriformiteit zijn tevens de actievelden van burgers steeds meer gaan fragmenteren, waardoor 'functionele' in plaats van territoriale gemeenschappen aan betekenis hebben gewonnen. Deze ontwikkeling zal zich naar verwachting voortzetten doordat oude begrippen van tijd, schaal en ruimte een nieuwe betekenis krijgen onder invloed van moderne communicatietechnologieën. Hierdoor wordt de maatschappelijke binding aan het territoriale organisatieprincipe in menig opzicht los geweekt en verliezen territoriale bestuurseenheden hun 'vanzelfsprekende' betekenis. Los van dit al neemt de betrokkenheid bij het algemeen bestuur ook af doordat de publieke zaak niet meer louter met dit algemeen bestuur wordt vereenzelvd. De afweging van het algemeen belang is veel minder aan dit bestuur voorbehouden nu burgers mondiger zijn geworden en de behoefte voelen meer in eigen verbanden beslissingen te nemen die hen zelf raken. Hierbij past ook het overheidsstreven zich te beperken tot kerntaken en meer gewicht te geven aan maatschappelijke zelfregulering. Aldus vervluchtigt en differentieert de betrokkenheid bij de publieke zaak evenzeer als de schalen waarop maatschappelijke problemen zich voordoen (zij het dat dit laatste vooral een 'verticaal' en het eerste veel meer een 'horizontaal' probleem is).

Deze beide ontwikkelingen gaan veelal in tegengestelde richtingen en trekken zo het binnenlands bestuur uit elkaar. De doelmatigheid van het bestuur stelt (gelet op veranderingen in de schaal van de problemen) immers andere eisen aan de inrichting van het binnenlands bestuur dan de responsiviteit (gelet op de verschuivingen in de publieke betrokkenheid). De inrichting van het binnenlands bestuur zal naar verwachting aan deze tegengestelde eisen blootgesteld blijven, doordat de maatschappelijke schaal van problemen en de schaal van de publieke betrokkenheid geen nieuwe kristallisatiepunten vinden. De eisen van doelmatigheid en responsiviteit zullen ook in de toekomst zelden samenvallen. Elke 'oplossing' zal dan ook een compromis zijn, tussen het verleden en de toekomst en tussen doelmatigheid en responsiviteit.

Het vorenstaande leidt niet tot de conclusie dat dus maar met het oude moet worden volstaan. Het betekent echter wel dat oplossingen minder eenvoudig

zijn dan sommige bestuurlijke operaties lijken te suggereren. Het betekent ook dat de 'heilige-drie-eenheid' (problemen-bestuur-betrokkenheid) inderdaad niet meer bepalend kan zijn voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Wat dit betreft wordt in dit rapport dan ook een andere route gekozen. Ten eerste moet de betekenis van de bestuurlijke schaal worden gerelativeerd, omdat het streven de schaal van het bestuur aan te passen aan de veranderde schaal van de problemen dan wel aan de veranderde schaal van de publieke betrokkenheid, telkens zal vastlopen in tegenstrijdige eisen en altijd zal achterlopen bij nieuwe ontwikkelingen. Daarom is het beter de omvang van gemeenten en provincies meer te laten bepalen door hun taak en functie in het binnenlands bestuur. Ten tweede vraagt de toegenomen dynamiek van de samenleving om een grondstructuur van het binnenlands bestuur die een houvast biedt voor adequaat reageren op veranderingen. De hiertoe vereiste flexibiliteit moet vooral worden gevonden *binnen* een bestendige structuur van het binnenlands bestuur, in plaats van deze structuur zelf te flexibiliseren. Om die reden dienen bestuurslichamen te worden toegerust om - alleen dan wel gezamenlijk - op maatschappelijke dynamiek te kunnen reageren en dient bestuurlijke reorganisatie zich primair te richten op het vitaliseren van betrekkingen, in plaats van op de structuur waarbinnen deze betrekkingen passen. Structuurwijziging is alleen geboden als vitale betrekkingen anderszins geen kans kunnen krijgen.

Deze hier kort geschetste gedachtenlijn zal in het onderstaande worden uitgewerkt aan de hand van het eerder weergegeven analysekader. Hierbij gaat het om de vraag in welke mate de gangbare antwoorden ten aanzien van de kenmerkende elementen - het aantal lagen van algemeen bestuur, de mate van spreiding, de eenheid van bestuur en de responsiviteit van het bestuur - door bovenstaande ontwikkelingen problematisch zijn geworden.

2.4.2 Het aantal lagen van algemeen bestuur geïmpacteerd

Heeft Nederland wel drie bestuurslagen nodig? Kan niet met twee algemene bestuurslichamen worden volstaan, of bestaat integendeel behoefte aan een vierde bestuurslaag?

De navolgende ontwikkelingen zouden aanleiding kunnen zijn om het aantal bestuurslagen te verkleinen:

- De internationalisering van de maatschappelijke en bestuurlijke betrekkingen zet het aantal bestuurslagen onder druk. In elk geval is door de Europese integratie de bestuursdichtheid toegenomen. Anderszins heeft de opkomst van het Europese bestuur nu nog relatief weinig formele repercussies voor het binnenlands bestuur. Bovendien sluit de Nederlandse structurering van het algemeen bestuur goed aan bij de dominante ontwikkelingen die zich in de Europese landen voordoen.
- Ten tweede zijn de werkzaamheden van de lagere bestuurslichamen veranderd. De afstand tussen de bestuurslagen is in tal van opzichten afgenomen en gemeente- en provinciegrenzen zijn steeds minder onderscheidend voor maatschappelijke voorkeuren en sociaal gedrag. Dit maakt het steeds moeilijker te verdedigen dat het 'algemeen belang' op drie niveaus op een onderscheiden wijze kan worden gedefinieerd. Naast een nationaal belang is vaak nog wel een onderscheiden lokaal belang te onderkennen, maar een provinciaal 'algemeen belang' is doorgaans moeilijk te vinden. Dat lokale belangen zich soms groeperen onder de provinciale paraplu (zoals bij het lokale verzet tegen de Betuwelijn) doet niet af aan deze algemene constatering.

Hiertegenover staan argumenten om het aantal bestuurslagen juist te vergroten:

- De algemene bestuurslichamen moeten in de praktijk steeds vaker een beroep doen op organisatorische 'hulpconstructies' om hun maatschappelijke opdrachten adequaat uit te voeren. Een voorbeeld hiervan bieden de talrijke

gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten of provincies en meer in het algemeen voor de netwerkconstructies tussen bestuurslichamen, die in aantal groeien.

- De grootschaligheid van het grootstedelijk bestuur is al zodanig dat in twee grote steden deelgemeenten zijn gevormd, die zijn bedoeld om het beleid 'dichter bij de burger' te kunnen uitvoeren, maar die steeds meer de trekken van algemeen bestuur (met een open huishouding dus) beginnen te vertonen.

Het is wel de vraag of deze beide laatste argumenten overtuigend zijn, gelet op hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt over de noodzaak van flexibiliteit binnen een bestendige grondstructuur. Hulpconstructies zijn immers juist een voorbeeld van flexibel inspelen op maatschappelijke dynamiek. Dat de democratische legitimatie hier beperkt is, noopt dan ook eerder tot een andere aansturing door het algemeen bestuur, dan tot het creëren van een nieuwe bestuurslaag, waarvoor, zoals gezegd, toch nooit een definitieve en adequate schaal kan worden gevonden. Ook in de grote steden kan men wellicht beter flexibele antwoorden zoeken op veranderingen in de publieke betrokkenheid dan nieuwe lichamen van algemeen bestuur creëren.

De argumenten overziende ligt een uitbreiding van het aantal bestuurslagen derhalve minder in de rede dan een afslanking.

2.4.3 De mate van spreiding geproblematiseerd

De maatschappelijke schaalvergroting heeft lange tijd centralisering van het overheidsoptreden op de meeste beleidsgebieden in de hand gewerkt. Hierbij zijn provincies en gemeenten meestal niet uitgeschakeld, maar juist in medebewind met de uitvoering belast. In de jaren tachtig is deze neiging tot centralisatie verzwakt. In het kader van de decentralisatie zijn taken teruggegeven aan provincies en gemeenten, zij het dat de uitvoering ingekaderd bleef in algemene wettelijke regelingen. Het zijn hier overigens minder de klassieke argumenten voor lokaal bestuur die de doorslag hebben gegeven dan overwegingen van doelmatigheid. Tegelijkertijd is de rijksoverheid op een groot aantal terreinen zelf in een 'medebewindspositie' geraakt, doordat haar handelen op tal van gebieden wordt voorgeschreven vanuit 'Brussel'.

In dit kader is van belang dat in de werkzaamheid van de verschillende bestuurslichamen scherpe scheidslijnen ontbreken. Zo is het uitgangspunt van decentralisatie waarvan het normatieve raamwerk is doortrokken, van zoveel open einden voorzien dat het tendenties in centralistische richting niet kan afremmen. Wat dit betreft staat ons bestel haaks op de Duitse constitutie. De Nederlandse bestuurspraktijk laat een variëteit aan oplossingen toe die eerder doet denken aan het pragmatisme van het Britse bestel, dat zich de moeite van Grondwet en organieke wetgeving vrijwel geheel heeft bespaard. Terwijl in Duitsland bij nieuwe regelgeving de afbakening van bestuurlijke en regelstellende competenties op voorhand is verzekerd, laat ons bestel juist veel parallelle regelgeving en kaderwetgeving ontstaan. Zo kunnen uiteenlopende bestuurslichamen op verschillende schaalniveaus zich met dezelfde inhoudelijke materie bezighouden, zonder dat, zeker in de praktijk van het bestuur, helder is onderscheiden waartoe ieders verantwoordelijkheid zich beperkt. Vervolgens moet weer worden gecoördineerd via planstructuren, overlegverbanden en andere organisatorische voorzieningen.

Door deze weinig scherpe demarcatie van bevoegdheden en de gebrekkige procedures voor de verdeling van taken, ontstaan twee fundamentele problemen:

- In de eerste plaats lopen de bestuursinterne transactiekosten hoog op. Een zekere redundantie in de bestuurlijke verhoudingen zal altijd nodig blijven, maar deze mag niet zelf tot structuur van de besluitvorming uitgroeien. Bovendien wordt de bestuurlijke inspanning dan te veel op het bestuursinterne systeem zelf gericht. Het Nederlandse bestuur houdt zich relatief te veel met zichzelf bezig en te weinig met de maatschappij.

- In de tweede plaats is een dergelijke open en flexibele verdeling van taken tussen de bestuurslagen bijzonder gevoelig voor de conjunctuur van de beleidsvraagstukken. De bestuurlijke orde in Nederland neemt te gemakkelijk de kleuren aan van de veranderingen in haar omgeving. Hierdoor biedt zij te weinig bestendigheid om als bestuursorganisatie voor de burger herkenbaar en bereikbaar te blijven.

Spreiding van bestuurstaken heeft niet alleen betrekking op centralisatie en decentralisatie, maar ook op uitbesteding en functionele decentralisatie. De bestaande voorkeur voor algemeen bestuur (territoriale decentralisatie) spoort slecht met de feitelijke bestuurlijke ontwikkelingen. Het overheidsbeleid maakt een ontwikkeling door, die getypeerd kan worden als een accentverschuiving van sturen en presteren naar ordenen. Deze ontwikkeling brengt met zich mee dat de zelfstandige uitvoering van beleid door de particuliere sector (onder de tucht van de markt: uitbesteding) of door functioneel bestuur (binnen de door het algemeen bestuur gestelde kaders) positiever worden gewaardeerd.

De praktische voordelen van beleidsuitvoering door organisaties op afstand van het algemeen bestuur zijn ook zichtbaar. Voor publieke beleidstaken die in een marktomgeving kunnen worden gerealiseerd, gelden alle economische voordelen die in deze context mogelijk zijn (flexibiliteit van schaal, van inhoudelijke reikwijdte, flexibiliteit van personeelsbeleid, innovatie, enzovoort). Ook van functionele bestuursvormen zijn de voordelen zichtbaar, met name wanneer in activiteiten niet door de markt kan worden voorzien en het toch wenselijk wordt geoordeeld de desbetreffende activiteiten op afstand van het algemeen bestuur te laten uitoefenen. Het kan hier gaan om beleidsaspecten waarvoor een bepaalde deskundigheid is vereist of waarin een specifieke utilitaire taakstelling aan de orde is.

Voor integratie van beleid, voor strategische intersectorale beleidsafwegingen en voor de uitoefening van het algemene overheidsgezag zijn dergelijke organisatievormen echter minder geschikt, ook niet als ze een duurzamer bestaan hebben verworven. Voor deze bij uitstek algemene 'governance'-functies blijven de algemene, democratisch gelegitimeerde bestuurslichamen aangewezen. Voorts past bij functionele bestuursvormen de voorwaarde dat de verschillende verantwoordelijkheden goed zijn geordend. Aangezien bij de zelfstandige bestuursorganen de tucht van de markt ontbreekt en bovendien het politieke gezag juist afstand heeft genomen, vormt deze voorwaarde al gauw de Achilleshiel. Als aan deze omstandigheid tijdig en expliciet aandacht wordt gegeven, is de kwetsbaarheid echter niet onoverkomelijk.

2.4.4 De eenheid van bestuur geïmpacteerd

Spreiding van bevoegdheden vraagt om mechanismen die de eenheid van bestuur kunnen waarborgen. Verandering in spreiding van bevoegdheden en gelijktijdige algemene maatschappelijke veranderingen kunnen hier nieuwe eisen stellen. Zo is het Rijk zich steeds specifiekier met de gemeenten gaan bemoeien, terwijl de onderlinge verhoudingen in het binnenlands bestuur tegelijkertijd horizontaler zijn geworden. De veranderende maatschappelijke cultuur, waarin ook tussen de bestuursorganen de onderhandelingshuishouding in de plaats is getreden van een bevelshuishouding, is niet aan het functioneren van het binnenlands bestuur voorbijgegaan. De verdeling van verantwoordelijkheden is hierdoor verder vervaagd.

Op grond van het formele, wettelijke kader van het binnenlands bestuur zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de beleidsvrijheid van gemeenten in de afgelopen eeuw aanzienlijk is ingeperkt. Tegelijkertijd leert de bestuurspraktijk echter hoezeer het gemeentelijk beleid afwijkt van de centrale

normen waaraan het lokale beleid formeel gebonden is ⁴. Het formele kader speelt voor het gemeentelijk handelen vanzelfsprekend een belangrijke rol, maar blijkt tegelijkertijd in de praktijk slechts één van de machtsbronnen te zijn in de verhouding tussen Rijk en gemeenten. Zeker als de hogere overheid geen middelen heeft om de uitvoering van de wet af te dwingen, blijkt hoezeer de nationale overheid voor de uitvoering van rijksbeleid afhankelijk is van de medewerking van het lokaal bestuur.

In de praktijk is de verhouding tussen nationaal en lokaal bestuur dus minder hiërarchisch dan men vaak veronderstelt. Niet hiërarchie, maar wederzijdse afhankelijkheid kenmerkt meestal hun onderlinge relatie. Dit geldt ook voor het toezicht op gemeenten. Zeker als conflictregulering tussen gemeenten is het toezicht in het binnenlands bestuur weinig succesvol. Zo is de provincie in de bestuurlijke conflicten rondom de grote steden niet meer dan één van de machteloze actoren. Juist daar is het beeld van wederzijdse afhankelijkheid wel erg dominant. Bovendien gaan verschillen tussen partijen vervaagen, naarmate macht de plaats van ordening gaat overnemen. Dit heeft er in toenemende mate toe geleid dat bestuurslagen elkaar zijn gaan dupliceren. Dientengevolge is het Rijk, juist omdat gemeenten zich soms weinig gelegen laten liggen aan rijksregels, nog stringenter gaan voorschrijven hoe gemeenten het rijksbeleid hebben uit te voeren. En gemeenten zijn zich steeds meer gaan bezighouden met de vraag of het Rijk wel het goede beleid ontwikkelt en of de argumenten voor dit beleid wel deugen.

Aangezien niet alleen behoefte bestaat aan verscheidenheid doch ook aan eenheid van bestuur schort er derhalve nogal wat aan de inrichting van het binnenlands bestuur. Aldus wordt de effectiviteit van het beleid een probleem. Niet alleen slaagt het Rijk er steeds minder in zijn beleid effectief door gemeenten te laten uitvoeren, ook tussen de drie bestuurslagen en tussen gemeenten onderling ontstaan te vaak patstellingen waardoor belangrijke problemen onopgelost blijven. De vitaliteit ontbreekt momenteel te zeer in de bestuurlijke betrekkingen. Dit hangt samen met het ontbreken van een goede coördinatie tussen gemeenten onderling en tussen Rijk en gemeente. De rechtvaardiging van een derde bestuurslaag is dan ook vooral te vinden in de behoefte aan coördinatie tussen bestuurslichamen.

2.4.5 De responsiviteit van het bestuur geproblematiseerd

De democratisering van de samenleving sedert de jaren zestig heeft ertoe bijgedragen dat de samenleving zelf meer is gepolitiseerd en dat de ouderwetse institutionele politiek geleidelijk aan betekenis heeft ingeboet. Niet alleen heeft de democratisering geleid tot een versterking van maatschappelijke tegenkrachten, ook spelen de discussies en de besluitvorming over maatschappelijke ontwikkelingen zich steeds meer buiten de traditionele democratische arena's af. In overlegorganen, tijdens ambtelijke onderhandelingen, in het overleg tussen ondernemingen en milieubeweging, binnen de rechtbanken, op de hoofdkantoren van multinationale ondernemingen, in de wandelingen van Europese en andere supranationale organisaties, op research-afdelingen en in laboratoria worden niet zelden beslissingen genomen die mede de toekomst van de samenleving beïnvloeden.

In een aantal opzichten is deze differentiatie en 'verplaatsing van de politiek' toe te juichen. Politiek bewuste, mondige burgers drukken, al dan niet met behulp van intermediaire organisaties, hun stempel op de menings- en besluitvorming. Zij zijn hiertoe in staat dankzij de uitbreiding van de grondrechten, de toename van de openbaarheid van bestuur en de sterke verbetering van de rechtsbescherming. Daarnaast speelt de algehele verbetering van

⁴) Zie ook de studie van Fleurke en Huizinga in: WRR, *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, op. cit.

het opleidingsniveau van de bevolking hier een rol. Anderszins heeft deze verplaatsing van de politiek grote gevolgen voor de responsiviteit van het openbaar bestuur. Dit geldt wellicht nog meer voor het lokaal en provinciaal bestuur dan voor het nationaal bestuur, omdat het staatkundig monisme op lokaal en provinciaal niveau het accent legt bij de indirecte responsiviteit en formeel minder mogelijkheden biedt voor directe responsiviteit dan op nationaal niveau is toegestaan.

De lokale en provinciale politiek hebben het op het ogenblik ook om andere redenen niet eenvoudig. Ten eerste worden de voor de burgers meest zichtbare bestuurders, de burgemeester en de Commissaris van de Koningin, niet door de burgers zelf gekozen maar benoemd door de Kroon. Hoewel de invloed van gemeenteraad en provinciale staten op de benoeming van hun voorzitter in de laatste jaren zover is toegenomen dat hun stem nagenoeg beslissend is geworden, blijft de burger hier toch buiten spel staan. Ook de laatste voorstellen van het kabinet om de gemeenteraad, respectievelijk de provinciale staten, een aanbevelingsrecht te geven, veranderen deze situatie niet. Ten tweede zijn de lokale en provinciale verkiezingen sterk genationaliseerd. Landelijke partijen overheersen het lokale en vooral het provinciale politieke beeld en burgers laten zich bij lokale en provinciale verkiezingen in belangrijke mate leiden door nationale overwegingen. Ook dit is een vorm van verplaatsing van de politiek. Het is de vraag of de recente opleving van lokale partijen hier een ommekeer inluidt.

Met de afnemende betekenis van de representatieve democratie als responsiviteitsmechanisme in het binnenlands bestuur hebben andere responsiviteitsmechanismen aan betekenis gewonnen. Dit geldt voor het marktmechanisme en bovenal voor de directe responsiviteit (door middel van directe contacten tussen overheid en maatschappelijke partijen). In dit opzicht hebben bestuurders en ambtenaren zich de ruimte toegeëigend die de gemeenteraad en provinciale staten hebben prijsgegeven. Hierbij doet zich niet zelden een spanning voor tussen beleidsinhoudelijke en rechtsstatelijke vereisten. Inhoudelijke vereisten vergen veelal een slagvaardig, flexibel en efficiënt opererend bestuur. De rechtsstatelijke vereisten verlangen dat het bestuur zich legitimeert, in zijn opereren kenbaar is in zijn principiële uitgangspunten en in deze opzichten duurzaamheid en betrouwbaarheid betracht.

De voordelen van een grotere vrijheid voor het uitvoerend bestuur zijn herhaaldelijk beschreven. Er zijn echter ook nadelen. Een fundamenteel bezwaar betreft het ontstaan van een nieuwe legitimiteitscrisis van een 'probleemgestuurd' openbaar bestuur, dat zich van het ene probleem of politieke motief naar het andere spoedt zonder normatief bestek van de wetgever. Hieruit kunnen problemen voortkomen, doordat er altijd andere belangen op het spel staan dan die van de overeenkomende partijen alleen. Anderszins heeft gedurende de laatste tien jaar de tendens naar 'bestuursvrijheid' een nieuwe wending genomen, doordat de rechtspraak een grotere aandacht heeft gekregen voor het 'vrije' bestuur. Het was ook te verwachten dat de administratieve rechter een sterke opmars zou maken in het rechtssluwe gebied, waardoor de juridische verbindendheid van het vrije bestuurshandelen weer sterk is toegenomen. Scherpe toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur legt de bestuursvrijheid steeds meer aan banden. De rechter kan evenwel het ontbreken van inhoudelijke normen - de materiële rechtsprincipes op de diverse beleidsgebieden, de normatieve grondslagen van regelgeving - slechts gedeeltelijk compenseren. Hier dient primair de wetgever zelf op te treden.

2.4.6 Conclusie

Bij aanpassingen van de bestuurlijke inrichting aan een veranderende maatschappelijke omgeving blijkt al gauw dat eenduidige antwoorden op de maatschappelijke dynamiek niet zijn te geven. Voor het binnenlands bestuur is in dit verband vooral van belang dat doelmatigheid en responsiviteit onder druk zijn komen te staan door veranderingen in de schaal van de problemen en veranderingen in de publieke betrokkenheid. Dit geldt te meer daar beide ontwikkelingen niet gelijk op gaan. De schaal van de problemen en de schaal van de betrokkenheid hebben hun eigen dynamiek gekregen en zetten om die reden de inrichting van het binnenlands bestuur op onderscheiden wijzen onder druk. Hierdoor wordt de reorganisatie van het binnenlands bestuur voor blijvende dilemma's geplaakt. Het is eigen aan de bestuurspraktijk dergelijke dilemma's niet te beantwoorden met een keuze, maar met een compromis. Zo is ook de toenemende onhelderheid van de inrichting van het binnenlands bestuur te verklaren. Vervolgens worden periodiek pogingen gedaan om de ontstane wildgroei in heldere kaders te bundelen, te vaak vanuit de achterhaalde gedachte dat bestuur, problemen en betrokkenheid elkaar weer zouden kunnen vinden op één nieuwe schaal.

Verder is het binnenlands bestuur gaandeweg onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen 'in elkaar gedrukt': bestuurslichamen zijn op elkaars stoel gaan zitten en eigen verantwoordelijkheden zijn steeds verder vervaagd. Dat deze bestuurlijke cultuur past in een veranderend maatschappelijk klimaat heeft alleen maar bijgedragen aan het snel ingang vinden ervan. Inmiddels doen zich duidelijke problemen voor in de verticale relaties binnen het algemeen bestuur, in de relaties dus tussen Rijk, provincies en gemeenten. Daarnaast dient zich, als gevolg van de continue aanpassingen van de structuur van het binnenlands bestuur aan tijdelijke problemen op een hoger schaalniveau, nog een probleem aan, namelijk de relatie tussen het algemeen bestuur en de vele hulpconstructies op regionaal niveau. Het bundelen van deze hulpconstructies is tot op heden slechts ten dele geslaagd. Uit de analyse moge ook blijken dat succes hier erg onwaarschijnlijk is.

Naast veranderingen in de schaal van de problemen stonden in de voorgaande analyse veranderingen in de publieke betrokkenheid bij het algemeen bestuur centraal. Hierdoor staat, naast de doelmatigheid, ook de responsiviteit van het binnenlands bestuur onder druk. Gewezen is op de verschuiving van de indirecte responsiviteit naar de directe responsiviteit: het beleid komt steeds minder tot stand in de gekozen organen en steeds meer in de directe relaties tussen bestuur en maatschappelijke organisaties en burgers. Bovendien is de democratie verbreed; de maatschappelijke democratie van mondige burgers heeft de betekenis van de representatieve democratie in een ander licht geplaakt. De eigen verbanden van burgers worden belangrijker ten detrimente van het algemeen bestuur. Hiermee is ook het onderscheid tussen het publieke en het private domein een onderwerp dat de inrichting van het binnenlands bestuur raakt.

Samengevat gaat het hier om vier vraagstukken waarop een antwoord moet worden gevonden:

- de permanente spanning tussen doelmatigheidsvereisten en responsiviteitsvereisten bij de inrichting van het binnenlands bestuur;
- de relatie tussen centraal en decentraal in het algemeen bestuur;
- de relatie tussen algemeen en functioneel bestuur;
- de relatie tussen publiek en privaat.

2.5 Ontwikkelingsprincipes voor het binnenlands bestuur

2.5.1 Inleiding: zekerheid, bestendigheid en herkenbaarheid

Niet continue aanpassing aan veranderende maatschappelijke omstandigheden, maar integendeel juist een streven naar grotere zekerheid en daarmee grotere bestendigheid in het binnenlands bestuur zou richtsnoer dienen te zijn bij bestuurlijke reorganisatie. Hiervoor zijn in het voorafgaande drie argumenten aangevoerd.

Ten eerste strekt de inrichting van het binnenlands bestuur niet alleen tot oplossing van maatschappelijke problemen. In deze komen ook de democratische en rechtsstatelijke waarden tot uitdrukking die aan het overheidsoptreden ten grondslag liggen. Overhaaste aanpassingen aan de maatschappelijke dynamiek kunnen ten koste gaan van deze achterliggende waarden. Bij een teveel aan dynamiek blijken zij ook nogal eens in de verdrukking te raken.

Ten tweede behoeft het binnenlands bestuur stabiliteit terwille van zijn eigen functioneren. De noodzakelijke spelregels in het interbestuurlijke verkeer krijgen pas hun betekenis als zij ingeburgerd zijn geraakt. Maar ook in het externe functioneren van de overheid zijn zekerheid en bestendigheid belangrijke waarden. Zij dragen bij aan de onmisbare legitimiteit van het overheidsoptreden. De burger moet weten welk bestuur zich over zijn problemen ontfermt. Alleen dan zal hij het eenzijdig ingrijpen in het maatschappelijk verkeer, waartoe de overheid geroepen is, accepteren. Alleen dan ook zal hij aanvaarden dat de overheid soms beslissingen neemt die indruisen tegen zijn eigen belang, wetend dat hierdoor nu eenmaal het algemeen belang wordt gediend. Herkenbaarheid, bestendigheid en zekerheid komen hier samen: een herkenbaar bestuur vergroot de zekerheid voor de burger, zoals bestendigheid van de bestuurlijke organisatie de herkenbaarheid van het bestuur weer vergroot. Evenmin als het verstandig is de nummers van tramlijnen vaak te veranderen, is het binnenlands bestuur gediend met het steeds verhangen van de nummers van de loketten. Ook om instrument te zijn zal het binnenlands bestuur bovenal een bestendige institutie moeten zijn.

Dit argument voor bestuurlijk houvast geldt te meer nu de inrichting van het binnenlands bestuur vanuit doelmatigheidsvereisten en vanuit responsiviteitsvereisten in verschillende richtingen wordt getrokken. Hierin is een derde argument voor een bestendig binnenlands bestuur gelegen. In veel gevallen zal het bestuur zich namelijk niet kunnen aanpassen aan de veranderde maatschappelijke omgeving zonder elders in de bestuurlijke inrichting problemen te veroorzaken. Bovendien vraagt de toegenomen dynamiek om een grondstructuur die een houvast biedt om adequaat op veranderingen te kunnen reageren. In die situatie is het beter de vereiste flexibiliteit te organiseren binnen de bestuurlijke orde, in plaats van die bestuurlijke orde zelf in een permanente staat van beweging te brengen. Daarmee moet wel worden geaccepteerd dat de bestaande lichamen van algemeen bestuur niet altijd zelf in staat zullen zijn om aan doelmatigheids- en responsiviteitsvereisten te voldoen. Flexibele en tijdelijke structuren zullen hier niet meer het probleem, maar de oplossing betekenen ⁵.

Dit pleidooi voor stabiliteit gaat geenszins voorbij aan de noodzaak van verandering. De bestuurlijke orde kan nooit immuun zijn voor veranderingen in haar omgeving en kan geen eigen leven leiden, los van de veranderingen in de beleidsvraagstukken die aan de overheid worden voorgelegd. Om die reden zullen institutionele patronen onder nieuwe omstandigheden inderdaad periodiek moeten worden geactualiseerd, om vervolgens in de beleidspraktijk

^{5]} P. Nieuwenhuijsen, 'De hulpstructuur is dood, leve de hulpstructuur', *Binnenlands Bestuur*, 6 oktober 1995, 16^e jaargang nr. 40, blz. 24-25.

een nieuwe zekerheid te bieden. Ook bij nieuwe institutionele patronen moet het echter gaan om voorzieningen die de verwezenlijking van zeer uiteenlopende doeleinden mogelijk maken. Bij bestuurlijke reorganisatie moeten derhalve zekerheid en het creëren van nieuwe bestendige patronen voorop staan.

Als zekerheid en bestendigheid voorop worden gesteld zal bestuurlijke reorganisatie zich primair moeten richten op de onderlinge betrekkingen tussen en het functioneren van de bestuurslichamen zelf. Hoofddoel is de betrekkingen in het binnenlands bestuur een zodanige vitaliteit te geven, dat de mogelijkheid tot het oplossen van maatschappelijke problemen wordt vergroot. De structuur is hier slechts een randvoorwaarde.

Terwille van de vitaliteit van de betrekkingen moet de structuur aan vier voorwaarden voldoen: de verschillende partijen in het binnenlands bestuur moeten een substantiële eigen verantwoordelijkheid hebben (beleidsvrijheid), zij moeten in staat zijn om die verantwoordelijkheid waar te maken (bijvoorbeeld gelet op hun schaal en maatschappelijk draagvlak), zij moeten financieel verantwoordelijk zijn voor hun daden en er moeten spelregels zijn die de kans op een positief resultaat van interbestuurlijk verkeer vergroot (bijvoorbeeld in de sfeer van conflictbeslechting).

De inrichting van het binnenlands bestuur dient derhalve zodanig te zijn dat elke partij op haar eigen verantwoordelijkheden kan worden aangesproken. Zowel uit democratisch als uit doelmatigheidsoogpunt is dit een belangrijk uitgangspunt. Vermenging van verantwoordelijkheden in het binnenlands bestuur maakt bestuurders minder aanspreekbaar en onduidelijke verantwoordelijkheidsrelaties leiden tot 'dupliceergedrag' van bestuurslagen met alle bestuursinterne kosten die daarvan het gevolg zijn. Voor het waarmaken van verantwoordelijkheden zijn zelfstandigheid en handelingsvrijheid in het binnenlands bestuur derhalve nadrukkelijke voorwaarden.

De heldere onderscheiding van verantwoordelijkheden geldt voor alle drie relaties waarmee het binnenlands bestuur te maken heeft, centraal-decentraal, algemeen-functioneel en publiek-privaat. De motivering voor de twee eerste verhoudingen is zojuist gegeven. Waar het gaat om de relatie tussen het publiek en privaat is vooral van belang dat de overheid aan publiekrechtelijke en rechtsstatelijke vereisten heeft te voldoen. Op zich zelf is er veel voor te zeggen publieke verantwoordelijkheden nauwer te definiëren en taken die in het vigerende denken onder de overheidsverantwoordelijkheid worden gebracht, zoveel mogelijk over te laten aan maatschappelijke partijen. Hierbij past dan wel een overheid die kaders stelt, ordent en waarborgt, en dus een helder onderscheid tussen publiek en privaat.

De aangegeven uitgangspunten kunnen worden neergelegd in een drietal *ontwikkelingsprincipes* voor het binnenlands bestuur. Te zorgen is voor een helder onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van:

1. *centraal en decentraal bestuur;*
2. *algemeen en functioneel bestuur;*
3. *publieke en private sector.*

Daarmee is de raad van mening dat het binnenlands bestuur vooral behoefte heeft aan een nadere ordening van verantwoordelijkheden. Met het onderscheiden van verantwoordelijkheden is meteen het karakter van de onderlinge relatie gegeven. Bij ordening gaat het om het zodanig conditioneren van de onderlinge posities van de betrokken partijen, dat zijn in redelijk evenwicht hun eigen doeleinden kunnen nastreven. Ordening heeft derhalve betrekking op het duurzaam conditioneren van verhoudingen en het vestigen van bestuursinterne verkeersregels ⁶.

^{6]} W.G.M. Salet, *Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid*; WRR Voorstudies en achtergronden V59, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1987, blz. 8.

In de navolgende subparagrafen zullen de ontwikkelingsprincipes verder worden uitgewerkt. In hoofdstuk 3 zullen de principes worden geconfronteerd met de bestuurlijke problemen op een aantal beleidsterreinen. Mede op grond van deze confrontatie wordt in hoofdstuk 4 gekozen voor een operationalisering van de ontwikkelingsprincipes. Dan zal blijken dat de principes bij consequente toepassing kunnen bijdragen aan een betere bestuurlijke organisatie.

2.5.2 Ordening tussen centraal en decentraal bestuur

In de verhouding tussen centrale en decentrale overheden dienen de verantwoordelijkheden beter te worden onderscheiden, omdat anders de bestuurslagen in hun taaktoedeling en in hun taakvoering steeds meer op elkaar gaan lijken. De overheersende neiging tot parallelle regelgeving in ons bestel, met zijn vele overlappingsen en duplicaties van bevoegdheden, geeft blijk van een te grote bestuurlijke introvertie.

Een nadere markering van de identiteit van de bestuurslagen is hier wenselijk, niet alleen voor de herkenbaarheid van het binnenlands bestuur. Het biedt ook mogelijkheden om de verantwoordelijkheden van centrale en decentrale overheden te ordenen en scherper te onderscheiden. Zo'n scherper onderscheid sluit aan bij de ontwikkeling in Europa van eenheidsstaten naar federaal getinte staatsinrichtingen. In Nederland leeft weliswaar niet de behoefte aan een federaal eindbeeld, maar omdat overlappingsen en dubbel werk in de huidige bestuurlijke cultuur meer voorkomen dan vroeger, zijn ook in ons gemengde bestel scherpere demarcaties in de onderlinge taakverdeling mogelijk en gewenst.

Als uitgangspunt voor decentralisatie zouden de criteria kunnen dienen die in Duitsland voor concurrerende regelgeving worden gesteld. Dan is er alleen reden voor centralisatie indien:

- a. het decentraal bestuur niet bij machte is aangelegenheden naar behoren te regelen en indien lokale schaalvergroting hiervoor geen oplossing kan bieden;
- b. het decentraal bestuur de negatieve effecten van zijn beleid in het domein van andere besturen deponeert;
- c. centraal bestuur noodzakelijk is uit hoofde van de eenheid van recht en van economie. In dat geval behoort de regelgeving qualitate qua voor iedereen in het land gelijk te zijn, onder andere om concurrentievervalsing tegen te gaan.

Hiermee wordt geen principiële voorkeur uitgesproken voor lokaal bestuur. Wel is een voorkeursbehandeling van het decentraal bestuur goed te verdedigen op pragmatische gronden. Het is immers de centrale wetgever die hier uiteindelijk beslist over de verhouding tussen centraal en decentraal bestuur. Om die reden is het goed de bewijslast voor centralisatie bij het centraal bestuur te leggen.

Is nu, wanneer wordt uitgegaan van deze aan Duitsland ontleende criteria, de centralisatie in het Nederlands bestuur te ver doorgeschoten, zoals vaak wordt verondersteld? Aan de ene kant valt dit te betwijfelen. In de moderne samenleving hangen beleidsvoorkeuren, smaken en culturen steeds minder samen met de grenzen van het lokaal bestuur. Hierdoor is de beleving van 'rechten en plichten' steeds meer een nationale beleving geworden. In dit opzicht is de centralisatie van de laatste halve eeuw heel wel te begrijpen en zullen centraliserende tendenties ook in de komende jaren moeilijk zijn tegen te gaan.

Anderzijds is de detaillering van het medebewind op veel terreinen wel erg ver doorgeschoten, zodat gemeenten formeel vrijwel geen beleidsvrijheid meer over hebben. Deze mechanisering van het medebewind is af te wijzen. Het is voor de identiteit van het lokaal bestuur van belang dat het meer is dan een

loket van de rijksoverheid ter plaatse. Dat gemeenten zich in de dagelijkse praktijk een veel grotere beleidsruimte weten te verwerven, doet aan dit principe niets af. Het kan immers niet de bedoeling zijn van strakke centrale normering dat desondanks plaatselijk toch een geheel ander beleid wordt gevoerd. Bovendien komt deze materiële beleidsvrijheid vaak nauwelijks aan het lokaal bestuur als zodanig ten goede, maar vooral de lokale ambtenaren. Daarnaast blijft het fnuikend voor de lokale democratie als bestuurders niet door burgers op hun beleid kunnen worden aangesproken en zich immer moeten en kunnen verschuilen achter rijksregelgeving. Een tweede argument voor werkelijke lokale beleidsvrijheid weegt hier wellicht nog zwaarder. Voor de vitaliteit van de betrekkingen in het binnenlands bestuur is zelfstandigheid, gekoppeld aan een eigen financiële verantwoordelijkheid voor alle bestuurslagen van grote betekenis. Wanneer sprake is van een existentieel belang, blijven bestuursorganen 'scherp' en zijn zij gemotiveerd de hun gelaten ruimte te benutten om creatief in te spelen op nieuwe omstandigheden. Eigen lokale verantwoordelijkheden vergroten derhalve het leervermogen van de overheid als geheel. Hierbij zijn inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid onverbreekbaar verbonden. Net zomin als het verstandig is bestuursorganen beleidsvrijheid te geven zonder financiële verantwoordelijkheid, is het oorbaar bestuursorganen financiële verantwoordelijkheid te geven zonder beleidsvrijheid.

Het antwoord op de hiervoor gestelde vraag is dan ook dat de centralisatie inderdaad te ver is doorgeschoten, in de zin dat nationale en lokale verantwoordelijkheden te zeer zijn vermengd bij de uitvoering van het rijksbeleid door de gemeenten. Hiermee wordt niet ontkend dat de gemeentelijke beleidsvrijheid beperkt wordt door eisen van materiële gelijkheid, die een sterke verankering hebben in de rechtsorde en in het rechtsbewustzijn. Indien hiervan zozeer sprake is dat er geen ruimte is voor een substantiële lokale beleidsvrijheid, ligt echter deconcentratie meer voor de hand, dat wil zeggen dat dan aan de ministeriële verantwoordelijkheid op nationale schaal ambtelijk uitvoering wordt gegeven op lagere schaal. Dit betekent niet dat in gevallen waar nu sprake is van mechanisch medebewind altijd zou moeten worden gekozen voor deconcentratie. In die gevallen zou de nationale overheid eerst moeten aantonen dat zo'n stringente nationale bemoeienis inderdaad nodig is (waarbij het besef aanwezig moet zijn dat 'rechtsgelijkheid' vaak alleen in het licht van individuele omstandigheden valt te bereiken). Een dergelijke doorlichting van het medebewind zou ongetwijfeld leiden tot een aanzienlijke verruiming van de gemeentelijke beleidsruimte. In ieder geval moeten er mechanismen zijn die de centrale overheid tot een dergelijke doorlichting verplichten.

Het duidelijker onderscheiden van verantwoordelijkheden op centraal en lokaal niveau vergroot de behoefte aan betere spelregels voor het interne verkeer en aan coördinatie. Gemeentelijke beleidsvrijheid vergroot bijvoorbeeld de kans op externe effecten die coördinatie met het beleid van buurgemeenten vergen. Hierbij heeft de provincie een belangrijke rol te spelen. De huidige provincie is echter veelal 'onzichtbaar'. Zij vertoont, algemeen gesproken, een gebrek aan bestuurlijke moed, een gebrek aan instrumenten en een gebrek aan strategische vaardigheden. Bij een herordening van verantwoordelijkheden zouden aan een intermediair niveau in ieder geval verantwoordelijkheden moeten worden toebedeeld die dit niveau in staat stellen voortgang in het bestuurlijke proces te houden. Ook in dit verband is een nadere markering van de identiteit gewenst. Iedereen moet zijn functie in het team kennen om gezamenlijk problemen te kunnen aanpakken.

Een profilering van de provincie als coördinerende tussenlaag noopt wel tot bezinning op haar positie als algemeen bestuurslichaam op de lange termijn. Wie coördineert heeft een specifieke rol te vervullen, waarbij beleidsvrijheid vooral procedureel is en veel minder inhoudelijk. Daarmee komen tegelijk de

mogelijkheden voor financiële verantwoordelijkheid en voor democratische representatie ter discussie te staan. Een bestuurslaag die niet zelfstandig beleid mag maken en die voor de financiële gevolgen daarvan niet zelf verantwoordelijk kan zijn, voldoet niet aan de eisen die eerder zijn gesteld voor lichamen van algemeen bestuur. In hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op de betekenis van een en ander voor het provinciaal bestuur.

Met de hiervoor bepleite ordening van verantwoordelijkheden wil de raad niets afdoen aan ontwikkelingen die de praktijk van het binnenlands bestuur een veel minder hiërarchische aanblik hebben gegeven. Bestuurslichamen zijn, ondanks de formele hiërarchie, steeds meer horizontale en wederkerige verhoudingen gaan onderhouden. Juist door de verantwoordelijkheden van bestuurslichamen nadrukkelijker te onderscheiden, kan aan die ontwikkeling meer ruimte worden geboden. Dan wordt het ook mogelijk om veel eenzijdige bestuursinstrumenten te vervangen door tweezijdige bestuursinstrumenten. In zijn rapport over de besluitvorming bij grote infrastructurele projecten heeft de raad deze algemene gedachte concreet uitgewerkt ⁷.

Samenvattend: in de relatie tussen centrale en decentrale overheden moeten de verantwoordelijkheden scherper worden afgebakend, de overheden moeten meer verantwoordelijk worden gemaakt voor hun handelen en de coördinatie moet worden versterkt. De centrale overheid komt de verantwoordelijkheid toe voor de kaderstelling, alsmede de stelselverantwoordelijkheid. De lokale overheid moet de vrijheid hebben beleid aan lokale en individuele omstandigheden aan te passen. De provincie past vooral een intermediaire rol: coördinatie en conflictbeslechting.

2.5.3 Ordening tussen algemeen en functioneel bestuur

De verhouding tussen algemeen bestuur en functioneel bestuur behoeft een nieuwe normering. In het eerste geval is sprake van een open huishouding, in het tweede geval van de uitoefening van een nauw omschreven publiekrechtelijke bevoegdheid dan wel van publiekrechtelijke bevoegdheden. Functioneel bestuur is ook pragmatisch te definiëren als elke uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheid buiten de algemene kaders van Rijk, provincies en gemeenten om. Hierbij is het zinvol een onderscheid te maken tussen functioneel bestuur dat gedragen wordt door betrokkenen dan wel deskundigen enerzijds en anderzijds functioneel bestuur dat wordt gevormd door vertegenwoordigers van het algemeen bestuur, zoals het geval is bij de intergemeentelijke samenwerking.

In de praktijk is van het traditionele primaat van territoriale decentralisatie (algemeen bestuur) boven functionele decentralisatie weinig meer te merken. Het functioneel bestuur is duidelijk in betekenis toegenomen. Twee factoren spelen hierbij een overwegende rol. Ten eerste trekt de eerder genoemde differentiatie van schalen het algemeen bestuur als het ware uit elkaar. Ten tweede wordt 'het bestuur door betrokkenen', zoals in openbare lichamen voor beroep of bedrijf, bij rijksuniversiteiten of allerlei fondsen, tegenwoordig positiever beoordeeld, evenals 'zelfregulering' en een 'terugtrekkende overheid'. Veelal is de logische consequentie van zelfregulering het afstoten van taken door de overheid; functioneel bestuur gaat minder ver en kan daarom voor de overheid aantrekkelijk zijn als tussenweg. Dergelijke verschuivende rolopvattingen en rollen relativiseren het primaat van het algemeen bestuur.

Het afwijzen bij decentralisatie van een principiële voorkeur voor het algemeen bestuur miskent niet de specifieke verantwoordelijkheid van dit bestuur. Sommige overheidstaken lenen zich niet voor overdracht aan func-

⁷ WRR, *Besluiten over grote projecten*; Rapporten aan de Regering nr. 46, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1994.

tioneel bestuur. Dit geldt, naast de traditionele sfeer van de klassieke grondrechten en de strafrechtelijke regelgeving en handhaving, ook voor de moderne ordeningswetgeving en de conditionerende regelgeving. Hetzelfde geldt voor het geheel van de strategische beleidsvoorbereiding, die intersectorale afwegingen veronderstelt. Binnen het bereik van functioneel opererende bestuursorganisaties kan een dergelijke afweging immers niet worden bereikt.

Het algemeen bestuur krijgt juist meer gewicht in de bovengenoemde ordenende, conditionerende en strategische beleidstaken. Willen de presterende publieke taken meer vanuit de samenleving en waar nodig vanuit functionele bestuursorganisaties gestalte kunnen krijgen, dan zal het algemeen bestuur namelijk stringenter dan voorheen de kaders moeten stellen waarbinnen de publieke kenmerken verzekerd blijven. Het algemeen bestuur zal de structuur van verantwoording moeten bepalen voor de zelfstandige uitoefening van taken. Dit impliceert versterking van de ordeningsbevoegdheid ten aanzien van het functioneren van de deelmarkten waar de publieke taken zelfstandig worden uitgeoefend. Het impliceert tevens inhoudelijke randvoorwaarden inzake kwaliteit, bereikbaarheid, toegankelijkheid en dergelijke voor de desbetreffende voorziening.

In de verhouding tussen algemeen en functioneel bestuur is derhalve minder belangrijk of publieke taken vanuit het algemeen bestuur dan wel vanuit functioneel bestuur moeten worden uitgeoefend. Veel belangrijker is hoe de onderlinge verhoudingen worden geordend. Belangrijk is ook dat vermenging van algemeen en functioneel bestuur wordt tegengegaan, opdat het algemeen bestuur zijn verantwoordelijkheden zal kunnen waarmaken. De ervaring wijst uit dat hier gemakkelijk onduidelijkheden en dus problemen kunnen optreden.

Deze specifieke verantwoordelijkheden betreffen ten eerste de ordening van de relatie tussen algemeen en functioneel bestuur. Zoals de centrale overheid een stelselverantwoordelijkheid heeft voor de verhouding tussen centraal en decentraal bestuur, zo heeft het algemeen bestuur hier een stelselverantwoordelijkheid voor de verhouding tussen algemeen en functioneel bestuur. Ten tweede heeft het algemeen bestuur een eigen verantwoordelijkheid voor de articulatie van het algemeen belang in brede zin. Ten derde zal het algemeen bestuur de mogelijkheden moeten hebben om, naast de rechter, het functioneel bestuur te corrigeren waar het functionele beleid inbreuk maakt op de positie van derden-belanghebbenden. Kortom, niet integraal algemeen bestuur is het doel, maar integrerend algemeen bestuur.

2.5.4 Ordening tussen de publieke en de private sfeer

De discussie over algemeen en functioneel bestuur kan eenvoudig worden verbreed naar vragen omtrent het onderscheid tussen publiek en privaat. Publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen per definitie slechts door algemeen dan wel functioneel bestuur worden uitgeoefend. Andere overheidsactiviteiten zijn echter wel over te hevelen naar het private domein, hetgeen de afgelopen tien jaar dan ook uitgebreid is gebeurd. Momenteel vindt op tal van beleidsgebieden een vermaatschappelijking en verzelfstandiging plaats van de uitvoering van taken die voorheen door het algemeen bestuur zelf in uitvoering werden genomen. Er is geen aanleiding op deze algemene ontwikkeling iets af te dingen. Wellicht dient de vroegere situatie waarin de overheid het beheer van publieke taken zo ruim in eigen beheer heeft genomen, meer als uitzonderlijk te worden beschouwd.

Evenals in de relatie tussen algemeen en functioneel bestuur geldt echter ook hier dat de onderlinge relatie (tussen publiek en privaat) specifieke aandacht

behoeft, te meer daar de overheid haar specifieke maatschappelijke verantwoordelijkheden blijft behouden en daarnaast in haar maatschappelijk optreden beperkingen kent die niet gelden voor maatschappelijke partijen. Aldus is het raakvlak publiek-privaat vooral een probleem van responsiviteit. Met de verschuivingen van het publieke naar het private domein komt het erop aan de verschillende mechanismen voor de responsiviteit van de overheid duidelijk te ordenen.

Eerder is gewezen op de drie vormen van responsiviteit die in dit kader van belang zijn: de indirecte (via de representatieve democratie), de directe (in de directe relaties tussen overheid en maatschappelijke partijen) en het marktmechanisme. Het laatste mechanisme verdient in de relatie tussen publiek en privaat een groter gewicht. Het profijtbeginsel kan veelvuldiger worden toegepast. Naar vanzelf spreekt, heeft privatisering bij dergelijke activiteiten, indien mogelijk, de voorkeur.

Daarnaast is eerder gewezen op het toenemende belang van directe responsiviteit ten koste van de indirecte responsiviteit. Het bestuur vormt zijn beleid steeds meer in directe contacten met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Dit wordt mede in de hand gewerkt door een afnemende betekenis van de vertegenwoordigende organen, zoals ook de toename van de directe responsiviteit het belang van vertegenwoordigende lichamen verkleint. Hier is niets op tegen indien de specifieke verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigende lichamen (bijvoorbeeld voor het stelsel als zodanig) blijvend kan worden waargemaakt en indien het handelen van de overheid in directe contacten met maatschappelijke partijen aan democratische en rechtsstatelijke vereisten blijft voldoen.

Dit laatste is overigens niet eenvoudig. Door de veranderende positie van de overheid in de samenleving is wederkerigheid in de relaties met maatschappelijke organisaties onvermijdelijk en noodzakelijk. Waar de maatschappij zich anders tegenover de overheid opstelt, zal de overheid zich anders tegenover de maatschappij moeten opstellen om geformuleerde doeleinden te kunnen bereiken. Toch behoren ook in een gemoderniseerd binnenlands bestuur eisen van rechtsstatelijkheid en representatieve democratie grenzen te stellen aan de horizontale relaties tussen bestuur en maatschappelijke organisaties. De specifieke verantwoordelijkheid van de overheid in de samenleving kan niet verwateren in een onduidelijke vermenging van publiek en privaat. Convenanten tussen overheid en maatschappelijke partijen, hoe vruchtbaar soms ook voor het overheidsbeleid, nopen in dit opzicht tot extra waakzaamheid.

Ten aanzien van de afnemende betekenis van de vertegenwoordigende organen en de 'verplaatsing' van de democratie geldt een vergelijkbare redenering die zowel de nieuwe praktijk als het verouderde vertoog afwijst. In het vertoog is het tamelijk clichématig om hier een terugkeer naar het primaat van de politiek te bepleiten. Een dergelijke reactie miskent echter de verbreding van de democratie die van de verplaatsing van de politiek ook een consequentie is. Op zichzelf is het toe te juichen wanneer burgers in hun eigen verbanden beslissingen nemen en de 'democratische monarchie' wordt verlaten. Om die reden is in het voorgaande ook een minder defensieve houding ingenomen ten opzichte van functioneel bestuur en ten opzichte van vermaatschappelijking van het bestuur dan gebruikelijk is. Daarom is het ook een goede zaak wanneer het bestuur via andere kanalen meningen van burgers proeft, in plaats van geheel af te gaan op de mening van de vertegenwoordigende organen.

Indien democratie meer is dan alleen de representatieve democratie alleen en zij niet per definitie aan het algemeen bestuur hoeft te worden gekoppeld, betekent dit ook een verlossing van de moeizame pogingen om de democratie op het regionale en op het wijkniveau te versterken. Het is geenszins nodig

naar het middel van een nieuwe overheidslaag te grijpen om de democratie te versterken. Een rechtstreeks gekozen regionale bestuurslaag is niet per definitie de enige manier om het bestuur op regionaal niveau te democratiseren. Het vormen van deelgemeenten is ook niet het enige middel om het bestuur op wijkniveau te democratiseren.

Voorwaarde voor dit alles is wel dat de 'stelselverantwoordelijkheid' van het algemeen bestuur wordt onderkend en dat deze verantwoordelijkheid binnen het algemeen bestuur door de representatieve democratie wordt gedragen. Hierdoor zal de functie van de gemeenteraad en van provinciale staten veranderen. Hun ordenende en waarborgende functie zal moeten worden versterkt. Bovendien is het wenselijk waar mogelijk ook de representatieve democratie te versterken. Lokale en provinciale verkiezingen zouden op een grotere afstand van de landelijke politiek moeten worden geplaatst.

De maatschappelijke dynamiek dwingt de overheid (Rijk, provincies en gemeenten) om de grenzen van weleer met het maatschappelijk verkeer te overschrijden. De democratie aan de overzijde van de grens begint ook betekenisvol te worden, effectiviteit van beleid vraagt om nauwere samenwerking, nieuwe instrumenten worden beproefd om de wensen van burgers te onderkennen. Dit is goed, op voorwaarde dat de specifieke verantwoordelijkheid van de overheid en daarbinnen de specifieke verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigende democratie voor het algemeen belang en voor het stelsel als geheel niet worden miskend. Ook in dit opzicht is ordening gewenst, bovenal van de mechanismen die het verkeer tussen overheid en samenleving bepalen.

In dit opzicht is er een grote gelijkenis tussen de in paragraaf 2.5.1 geformuleerde drie ontwikkelingsprincipes: ten aanzien van de decentrale overheid heeft de centrale overheid de verantwoordelijkheid voor het stellen van beleidsmatige kaders en voor het stelsel als zodanig; ten aanzien van het functioneel bestuur heeft het algemeen bestuur deze dubbele verantwoordelijkheid; in de relatie tussen publiek en privaat ligt zij bij de publieke overheid.

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn ontwikkelingsprincipes voor de inrichting van het binnenlands bestuur geformuleerd vanuit een algemeen, formeel kader. Naar vanzelf spreekt, is een dergelijke 'nieuwe ordening' nimmer te abstraheren van de taken waarvoor de overheid staat. Het is derhalve van belang de ontwikkelingsprincipes te toetsen aan de beleidspraktijk. De volgende vragen staan hierbij ter beantwoording. Kunnen de bestuurlijke problemen op de verschillende beleidsterreinen met de ontwikkelingsprincipes worden verhelderd? Zijn de ontwikkelingsprincipes houdbaar, in de zin dat zij voorzien in plausibele oplossingen? Geeft toepassing van de ontwikkelingsprincipes een meerwaarde boven de oplossingen die momenteel gangbaar zijn?

De beoogde meerwaarde kan liggen in het ordenen van de discussie over bestuurlijke problemen op de verschillende terreinen, maar vooral in een oplossing van deze problemen door een consistente, sector-overstijgende aanpak daarvan. Voorwaarde hiervoor is wel dat de ontwikkelingsprincipes op de verschillende beleidsterreinen op zijn minst plausibel zijn. Daarom is de toets die in dit hoofdstuk wordt uitgevoerd, tevens te beschouwen als een basis voor de operationalisering van de ontwikkelingsprincipes in het volgende hoofdstuk. In dit hoofdstuk gaat het om casus op vijf terreinen van overheidszorg: ruimtelijke ordening, milieu, werkgelegenheid en werkloosheid, openbare orde en veiligheid en onderwijs. Het betreft casus, de genoemde beleidsterreinen worden geenszins in hun totaliteit bestreken.

3.2 Ontwikkelingsprincipes op vijf beleidsterreinen

3.2.1 Ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening in Nederland wordt traditioneel gekenmerkt door een krachtige inmenging van de overheid. Een klein en dichtbevolkt land kan het gebruik van een zo schaars goed als de ruimte niet overlaten aan het vrije spel van maatschappelijke krachten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in een periode waarin de overheid op tal van gebieden terugtreedt, juist bij de ruimtelijke ordening een nieuwe actieve oriëntatie kan worden waargenomen. Het laat zich aanzien dat dit voor de toekomst in nog sterkere mate zal gelden. Hierbij dienen zich drie kernproblemen aan die een oplossing behoeven, wil de overheid haar ruimtelijke pretenties kunnen waarmaken. Dit betreft ten eerste de ambivalenties in het verticale patroon van de ruimtelijke ordening; ten tweede de spanning tussen strategische plannen en operationele besluiten en ten slotte de problemen met intersectorale coördinatie. Op deze kernthema's van de ruimtelijke ordening zal eerst kort worden ingegaan.

Ruimtelijke ordening behoort tot de conditionerende bevoegdheden van de overheid. Het gaat om een ingrijpende bevoegdheid, aangezien de overheid de gebruiksmogelijkheden van het particuliere eigendom van grond en opstallen aan tal van beperkende condities onderwerpt. Onder bepaalde voorwaarden heeft de overheid zelfs het recht om het particuliere eigendom te onteigenen. Hiermee wordt fundamenteel inbreuk gemaakt op de vrijheid van het maatschappelijk verkeer, hetgeen de zware rechtswaARBorgen van de ruimtelijke ordening mag verklaren. Tegelijkertijd is de overheid afhankelijk van de maatschappelijke initiatiefnemers. De ruimtelijke inrichting van stad en land wordt niet door de overheid zelf gerealiseerd, maar komt tot stand door de initiatieven van de overwegend particuliere ruimtegebruikers. Slechts in bijzondere gevallen komt de feitelijke inrichting van het ruimtegebruik tot stand op initiatief van de overheid zelf.

Hiermee is in essentie het karakter van de ruimtelijke ordening gegeven en is ook het structurele spanningsveld bepaald waarin de ruimtelijke regelgeving moet opereren. De verhoudingen tussen de verschillende bestuurslichamen op dit beleidsgebied zijn afgeleid van dit basispatroon. De spanning tussen het conditioneren en het afhankelijk zijn van maatschappelijk initiatief en de spanning tussen het stellen van de norm en de vraag of deze in het licht van de actuele ontwikkeling van maatschappelijke initiatieven nog wel geëigend is, zijn altijd bepalend geweest voor de decentrale opbouw van het patroon van de ruimtelijke besluitvorming. De bevoegdheden van de hogere overheden zijn hiervan in beginsel afgeleid. Vanzelfsprekend is vanouds de noodzaak onderkend van ruimtelijke besluitvorming op hogere bestuursniveaus op grond van overwegingen van optimale schaal en van evenredige belangenafweging, maar het ruimtelijk beleid van provincies en Rijk kan nog altijd slechts via de gemeentelijke bestemmingsplannen rechtsgevolgen krijgen voor de burger. Centralisatie van de ruimtelijke besluiten met directe externe werking is weinig realistisch, omdat dan op de hogere bestuursniveaus een gedetailleerde afweging zou moeten worden gemaakt van alle plaatselijke bijzonderheden die voor het betreffende besluit relevant zijn.

Niettemin werd de behoefte om ruimtelijk beleid op centraal niveau te voeren wel in toenemende mate gevoeld en kennen de verticale verhoudingen in de ruimtelijke besluitvorming een groeiende spanning tussen het normatieve patroon van besluitvorming, met zijn decentrale focus, en de beleidsmatige wensen op centraal niveau. Hierbij doet zich een paradox voor: enerzijds nodigt de aanwezigheid van het 'gemeentelijke uitvoeringskanaal' hogere overheden uit tot beleidsambities die zij zich niet hadden durven aanmeten als ze zelf voor de uitvoering verantwoordelijk waren geweest, anderzijds laten de gemeenten zich weinig gelegen liggen aan de nationale beleidskaders. In deze gevoelige verhoudingen kon begrijpelijkerwijs de figuur van het medebewind in de praktijk een grote vlucht nemen. Zo is het zeer gebruikelijk dat verschillende overheden zich met dezelfde materie bezighouden. Het ontstaan van beleidsduplicaties is bij dit kenmerkende patroon van parallelle regelgeving eerder regel dan uitzondering. Bovendien lopen de bestuursinterne transactiekosten op vanwege de karakteristieke scheiding tussen centrale beleidsbepaling en decentrale beleidsuitvoering. Er is veel overleg nodig om de 'beleidsuitvoerende' gemeenten van het belang van het beleid te overtuigen.

Een decentraal stelsel is functioneel zolang op dat niveau in een redelijke vrijheid verantwoordelijkheden kunnen worden genomen. Zodra de aard van de vraagstukken echter beleidsbepaling vereist op een hoger bestuursniveau, brengt een dergelijk stelsel extra inspanningen mee. Alleen al in het kader van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) zijn meer dan honderd verschillende uitwerkings- en uitvoeringstrajecten gevolgd, waarvan uiteindelijk alle ruimtelijke aspecten rechtsgeldigheid voor de burger moesten krijgen via het gemeentelijk planinstrumentarium. In de instrumentele praktijk is dan ook een mengverhouding ontstaan van verschillende soorten betrekkingen. In een aantal trajecten is sprake van samenwerking tussen de betrokken overheidslagen, uitmondend in intentionele akkoorden die dan weer in bestemmingsplannen worden verwerkt. In andere trajecten treft men hiërarchische verhoudingen aan, waarin het gebruik van het toezichtsinstrumentarium is aangescherpt; men denke aan de zogeheten 'Nimby-procedures' bij grote projecten. In alle gevallen is sprake van een weelderige overleg- en onderhandelingscultuur. Deze complementaire bestuurspraktijk is niet nieuw voor de ruimtelijke besluitvorming. Nieuw is wel de uitgesproken operationele, handelingsgerichte oriëntatie van de ruimtelijke besluitvorming.

Zo ontstaat een situatie waarin de vraag welke bestuursorganen aan welke besluiten en in welke mate van verbindendheid zijn gebonden, niet meer een-

voudig kan worden beantwoord. De centralisatie van besluitvorming neemt toe, het bestuursintern verkeer wordt geïntensiveerd, mede doordat de gemeenten zich het centrale beleidskader zo moeilijk laten opdringen. Een steeds zwaarder gewicht wordt gelegd op de operationele besluiten. Ten slotte vindt een nieuwe juridificering plaats van in de praktijk gegroeide verhoudingen.

Naast deze ambivalenties ligt het tweede kernprobleem in de spanning tussen strategische plannen als zodanig en operationele besluitvorming. De oriëntatie op de toekomst is een wezenskenmerk van de ruimtelijke ordening. Verstedelijkingsprocessen, infrastructurele ontwikkelingen en grote fysieke projecten vergen een lange tijdshorizon. Tegelijkertijd maakt de onzekerheid van de toekomst ruimtelijke plannen tot hachelijke ondernemingen. Pogingen de uitvoering van de algemene plannen zoveel mogelijk te instrumentaliseren, kunnen onder veranderende omstandigheden averechts uitwerken. Zij kunnen een flexibele en meer toegespitste besluitvorming blokkeren. Zo treft men bijna overal in de ruimtelijke ordening een duale structuur aan van richtinggevend perspectieven enerzijds en operationeel ontwikkelingsbeleid anderzijds. In bepaalde perioden ligt daarbij het accent op de richtinggevende plannen, in andere juist weer op het operationele ontwikkelingsbeleid.

In alle tijden blijft het een cruciale vraag op welke wijze het verband moet worden gelegd tussen de indicatieve plannen en de operationele besluitvorming. Provinciale besturen zouden vanuit hun intermediaire positie een schakelpositie kunnen innemen tussen de overheersende strategische perspectieven van het nationaal beleid en het veelal van de gemeenten afkomstige ontwikkelingsbeleid. Op dit moment vervullen zij deze functie nog onvoldoende, mede doordat zij de neiging hebben het werk van Rijk en van gemeenten te dupliceren.

Het derde kernprobleem voor de ruimtelijke besluitvorming zit in de benodigde coördinatie met andere beleidssectoren, bijvoorbeeld inzake infrastructuur, milieu, woningbouw, economische bedrijvigheid, landbouw, en natuurbeheer. Binnen elk van deze beleidssectoren zijn de besluitvormingspatronen en de verhoudingen tussen bestuurslichamen anders geordend. Zo gaat van het meer centralistische beleid ten aanzien van infrastructuur en milieu een centraliserende werking uit op de gehele ruimtelijke besluitvorming. De ambivalentie van centrale kaderstelling en decentrale beleidsvoering binnen de ruimtelijke besluitvorming neemt hierdoor toe. Bovendien vindt intersectorale coördinatie steeds meer plaats door middel van operationele besluitvorming, in het bijzonder met contracten in het kader van specifieke projecten. Ook dit legt een zware hypotheek op het strategisch vermogen van de planning. De mogelijke scheiding tussen indicatieve plannen en operationele projectbesluiten, die hierboven werd besproken, is derhalve ook van belang voor de wijze waarop coördinatie tussen de diverse beleidssectoren gestalte krijgt.

Ontwikkelingsprincipes

Voor de ruimtelijke ordening is vooral het eerste ontwikkelingsprincipe, aangaande de relatie tussen centraal en decentraal bestuur, aan de orde. Deze relaties zijn veelal problematisch, hetgeen voortvloeit uit de aard van dit beleidsterrein. Op de achtergrond speelt voorts de thematiek van de twee andere principes een rol. Bij het genoemde derde kernprobleem is de relatie tussen algemeen en functioneel bestuur aan de orde. Veel beleidssectoren waarmee de ruimtelijke besluitvorming moet worden gecoördineerd, kennen immers een vorm van functioneel bestuur. De relatie publiek-privaat wordt op dit gebied sterk bepaald door de rol van het recht. Het ingrijpend karakter van de overheidsinterventie bij ruimtelijke ordening laat weinig ruimte voor werkelijke privatisering.

Met betrekking tot de verheldering en meerwaarde die het eerste ontwikkelingsprincipe kan bieden kan nog het volgende worden opgemerkt. Als gezegd, leidt de praktijk van de ruimtelijke ordening tot talrijke beleidsduplicaties en een overmaat aan bestuursintern verkeer. Hoewel dit vanwege de aard van de ruimtelijke ordening nooit geheel te vermijden zal zijn, zou veel kunnen worden gewonnen door de betrekkingen tussen Rijk, provincies en gemeenten explicieter te maken. Veel beleidsduplicaties kunnen worden voorkomen door expliciete toetsing van de beleidsverantwoordelijkheden aan een duidelijke orderingsstructuur. Met behulp van de gegeven criteria voor centralisatie zouden de bestuursinterne verhoudingen inzake de ruimtelijke ordening - zowel in decentrale als in centrale richting - uit elkaar kunnen worden getrokken. Dan zou bijvoorbeeld worden voorkomen dat lagere overheden in een kwestie van meer dan lokaal belang als de toekomst van de luchthaven Zestienhoven zo lang hun eigen weg kunnen gaan. Dan zou er ook geen plaats zijn voor een centraal gedetailleerd mobiliteitsbeleid. Waarom zouden gemeenten niet zelf de verschillende soorten van plaatselijke bestemmingslokaties aangeven? En mochten gemeenten hiertoe niet in staat zijn, waarom komt dan niet eerst de provincie aan zet?

Ook bij een expliciete ordening van bestuurlijke verhoudingen zal het vraagstuk van de externe werking blijven bestaan. Zolang het centraal bestuur afhankelijk blijft van medebewindsfiguren, blijven beleidsoverlappingsen van bestuurslagen bestaan en duurt de onzekerheid voort over de lokale uitwerking van centrale besluiten. Voor de hand ligt de introductie van provinciale en centrale besluiten met directe externe werking, zij het dat daarmee de gemeentelijke autonomie wordt aangetast en provincie en Rijk wel hele specifieke en gedetailleerde afwegingen moeten maken. Betrekkelijk nieuw is de suggestie om aan principebesluiten directe rechtskracht te geven. Deze optie is geleidelijk opgekomen in het kader van de besluitvorming over grote projecten. De 'second best option' is het vergroten van de verbindendheid van centrale en provinciale besluiten in het bestuursinterne verkeer. Binnen de grenzen van die ordening van verantwoordelijkheden kunnen de bestuurslagen coöperatieve verhoudingen aangaan op basis van gelijkwaardigheid. De grotere verbindendheid van besluiten van hogerhand vergroot niet alleen de slagkracht van het bestuur, maar leidt ook tot grotere spaarzaamheid van centrale bemoeienis, omdat het centrale bestuur rechtstreeks op de gevolgen van zijn beleid kan worden aangesproken.

De meeste beleidsvoornemens van het hoger bestuur hebben echter een strategische functie. Niets kan deze functie zo verstoren als de poging globale voornemens te behandelen als operationele beleidsregels. De beoogde ordening verlangt derhalve een expliciet onderscheid tussen strategische plannen en operationele beleidsregels. Voorzover het de strategische functie betreft, volstaat de indicatieve status in het bestuursintern verkeer. De lagere overheden zouden niet strikt gebonden moeten zijn aan de uitvoering hiervan, mits voor afwijkingen voldoende argumentatie wordt geboden. Voor de verticale betrekkingen impliceert deze optie dat geen sprake is van hiërarchische relaties, maar dat een voedingsbodem wordt gelegd voor diverse soorten van coöperatieve betrekkingen op basis van gelijkwaardigheid van de betrokken bestuursorganen. De provincie verschijnt in een dergelijk model als regisseur, met voldoende instrumenten om conflicten tussen gemeenten te beteugelen en om lokale belangen met het nationale belang te verzoenen. Ten slotte kan door deze expliciete scheiding van strategische plannen en operationele besluiten (die in een apart circuit van besluitvorming gestalte krijgen) de intersectorale coördinatie aan profiel winnen. Zo is op strategisch niveau meer integratie van plannen mogelijk. Op operationeel niveau is een grotere differentiatie van de integratiemogelijkheden geboden. Hiertoe kunnen aanvullingen in de algemeen bestuurlijke wetgeving mogelijkheden bieden.

3.2.2 Milieubeleid

De intensieve beleidsmatige bemoeienis van de centrale overheid met de kwaliteit van het leefmilieu dateert van de laatste decennia. Tot die tijd werd milieuverontreiniging vooral gezien als een plaatselijk probleem dat plaatselijk moest worden aangepakt. Naarmate de gevolgen van de sterke groei van de wereldbevolking en van de industriële ontwikkeling duidelijker voelbaar werden, veranderde deze opvatting. De toegenomen omvang van de problematiek, de wenselijkheid van een snelle aanpak, de schaal van verschillende vormen van milieu-aantasting en het waarborgen van een zekere rechtsgelijkheid, waren factoren die een sterke invloed van de centrale overheid bevorderden. In hoog tempo werd een groot aantal (medebewinds)wetten tot stand gebracht die de verontreiniging beoogden te beperken.

Halverwege de jaren tachtig veranderde het discours andermaal. Het begrip duurzame ontwikkeling bereikte via de commissie-Brundtland de beleidsagenda en de eerste nationale milieuverkenning van het RIVM maakte duidelijk dat de milieuproblemen qua omvang en schaal belangrijk toenamen¹. In het NMP en in het NMP-plus werd vervolgens het in stand houden van het draagvermogen van het milieu ten behoeve van een duurzame ontwikkeling tot beleidsdoelstelling verklaard. Hiertoe zou meer moeten gebeuren dan het opruimen van vervuiling. De inmiddels ingezette preventie zou moeten worden versterkt; terugkoppeling bij bronnen moest hiertoe worden nagestreefd. Het NMP werkte de algemene doelstellingen uit in streefgetallen voor de reductie van energiegebruik, emissies en dergelijke, volgens een planning die binnen één generatie zou moeten leiden tot een goede milieukwaliteit.

Hier zijn vooral twee consequenties van dit beleid van belang. In de eerste plaats werd aanvaard dat beleidsdoelstellingen die een verdergaande gedragsverandering vereisen, niet alleen kunnen worden bereikt met de traditionele directe regulering. Reeds bij het veel minder pretentieuze 'oude' beleid was gebleken dat dwang slechts beperkte resultaten opleverde: het op ruime schaal toegepaste vergunningeninstrument legde overheid en bedrijfsleven grote uitvoeringslasten op, de handhavingslasten waren hoog, terwijl de naleving niettemin beperkt was. Om die reden beval de WRR een selectiever gebruik van ver- en geboden aan en een ruimere toepassing van sociale en privaatrechtelijke regulering, alsmede van regulerende heffingen². In de tweede plaats ging het nieuwe beleid vooral met centralisatie gepaard. Nationale formulering van reductiedoelstellingen en kwaliteitsnormen beperkt de beleidsruimte voor andere overheden. Ook de methode om doelgroepen afzonderlijk aan te spreken, kan nauwelijks anders dan landelijk worden uitgevoerd.

Dat decentralisatie in de laatste jaren meer onder de aandacht is gekomen, zal in het navolgende nog blijken. Daarbij gaat het niet alleen om de mogelijkheden van territoriale, maar ook van functionele decentralisatie. Ook de wijze van sturing staat momenteel weer ter discussie. Het zoeken naar de optimale verdeling van verantwoordelijkheden, zowel tussen overheden als tussen overheid en samenleving, is overigens één van de constanten van het milieubeleid. De relatief snelle opbouw van een instrumentarium, grote praktische problemen bij het effectueren van ingrijpende gedragsveranderingen, omvangrijke veranderingen in de wetenschappelijke kennis en fundamentele wijzigingen in de doelstellingen van het beleid, zijn factoren die hieraan debet zijn. Korte tijd heeft het idee kunnen leven dat het begrip 'duurzame ontwik-

¹] World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*; Oxford, Oxford University Press, 1987.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Zorgen voor Morgen, Nationale Milieuverkenning 1985-2010*; Alphen aan den Rijn, Samsom/H.D. Tjeenk Willink, 1988.

²] WRR, *Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; Rapporten aan de Regering nr 41, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1992.

keling' althans enkele vaste punten zou kunnen opleveren bij het formuleren van doelstellingen. Inmiddels is echter ook deze zekerheid weggevallen. Een objectieve, eenduidige vaststelling van zulke normen is wetenschappelijk niet mogelijk; politieke keuzen blijven onvermijdelijk³. Deze laatste conclusie behelst geen relativering van het milieubelang. Veeleer biedt zij de basis voor een verantwoorde spreiding van verantwoordelijkheden, waarbij lagere overheden niet volledig gebonden behoeven te zijn aan centrale normen en waarbij geëxperimenteerd kan worden met instrumenten die op papier minder zekerheid bieden voor het milieugedrag van burgers en bedrijven, maar die in de praktijk wellicht meer effect sorteren dan gedetailleerde directe regulering.

Alvorens op andere instrumenten van overheidsbeleid in te gaan, is het goed eerst de wetgeving nader te beschouwen. Zoals in het gehele milieubeleid staan ook hier kwaliteitsnormen centraal. Het vaststellen van dergelijke normen is echter gecompliceerd, omdat maxima moeten worden geformuleerd voor een groot aantal stoffen in verschillende 'milieucompartimenten' (lucht, water, bodem) en bovendien rekening moet worden gehouden met hetgeen technisch, economisch en financieel haalbaar is. Veel lastiger nog is het de effectgerichte kwaliteitsnormen te vertalen in brongerichte maatregelen, in het bijzonder in voorschriften die het gedrag van de potentiële vervuilers zo beperken dat zij niet tezamen de kwaliteitsnormen overschrijden. Publiekrechtelijke gedragsnormering zou zich in theorie kunnen beperken tot het aangeven van maxima voor de toegestane vervuiling per subject; de vervuilingruimte wordt aldus verdeeld. De controle op de naleving van zulke normen is vooralsnog echter niet afdoende mogelijk en zou uiterst arbeidsintensief zijn. Dit verklaart dat men zich, waar het de belangrijkste vervuilers betreft, lange tijd hoofdzakelijk heeft beholpen met middelenvoorschriften, bijvoorbeeld met regels die betrekking hebben op het productieproces.

Overigens zijn milieukwaliteitsnormen in de huidige vorm een vrij recent verschijnsel. Toen het eerste vergunningstelsel werd ingevoerd op grond van de Hinderwet, was het formuleren van zulke normen nog onmogelijk. Men beperkte zich eenvoudig tot het aanpakken van de grootste veroorzakers van overlast en stank. De uitvoering van de wet was in hoofdzaak opgedragen aan het gemeentebestuur, gezien het lokale karakter van de vervuiling een voor de hand liggende taakverdeling. Pas vanaf circa 1970 is in brokken, per milieucompartiment en deels ook per categorie vervuilingbron, een veel meer omvattende milieuwetgeving tot stand gebracht. Medebewindstaken werden hierbij in belangrijke mate toebedeeld aan het provinciebestuur, omdat de vervuiling vaak de gemeentegrens overschrijdt, gezien de specialistische kennis die vereist is en gelet op de al bestaande provinciale taken op aanverwante gebieden als ruimtelijke ordening en waterstaatszorg. De verbrokkeling en het gebrek aan procedurele en inhoudelijke afstemming die gaandeweg het milieubeleid waren binnengeslopen, werden vanaf het einde van de jaren tachtig aangepakt. Grote delen van de sectorwetten zijn in de nieuwe Wet milieubeheer verwerkt.

De Wet milieubeheer heeft niet alleen een integrale milieuvergunning voor inrichtingen geïntroduceerd, veelal te verlenen door het provinciaal bestuur, maar zij verplicht ook Rijk en provincie tot vaststelling van een milieubeleidsplan en zij verplicht Rijk, provincie en gemeenten tot vaststelling van een milieuprogramma. Rijk en provincie zijn verder bevoegd tot vaststelling, bij algemene maatregel van bestuur en verordening, van kwaliteitseisen voor onderdelen van het milieu. De milieukwaliteitseisen kunnen grenswaarden zijn (de kwaliteit die tenminste bereikt dan wel in stand gehouden moet worden) of richtwaarden; in het eerste geval is afwijking niet toegestaan, in het tweede moet afwijking worden gemotiveerd, waarbij alleen gewichtige rede-

³] WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*; Rapporten aan de Regering nr. 44, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994.

nen worden aanvaard. De eisen kunnen, behalve uiteraard voor het orgaan dat ze vaststelt, slechts een binding inhouden voor andere *overheden*.

De milieuplannen hebben een strategisch karakter: zij bevatten de hoofdzaaken van het te voeren milieubeleid. De plannen houden geen uitvoeringsplicht in. Hiervoor lenen zij zich ook niet. De plannen zullen eerst operationeel moeten worden gemaakt in programma's en dan met andere instrumenten moeten worden verwezenlijkt. Vergunningverlening en algemene regels zijn hierbij de traditionele middelen. Zonder deze is uitvoering praktisch onmogelijk; omgekeerd geldt dat deze instrumenten slechts mogen worden ingezet 'rekening houdend' met het plan. Tussen de plannen van de verschillende bestuursniveaus bestaat geen hiërarchische relatie. Hogere bestuursniveaus hebben wel de mogelijkheid bij de uitvoering van hun milieuplannen de medewerking van lagere overheden af te dwingen. De 'omwegen' van milieukwaliteitseisen en instructie-amvb's staan hiertoe open.

Aldus heeft de Wet milieubeheer een centralistische opzet. Mede in samenhang met de andere milieuwetten zijn de belangrijkste onderdelen van het beleid tot het terrein van het medebewind gaan behoren of worden zij rechtstreeks door centrale wetgeving geregeld. Belangrijke activiteiten van lagere overheden, zoals planning en vergunningverlening, kunnen door centrale regels (kwaliteitseisen, amvb's, aanwijzingen) worden gestuurd. Er zijn dan ook goede argumenten voor een centralistisch beleid. Ten eerste beschikken veel gemeenten niet over de specialistische kennis die nodig is om het totale milieubeleid uit te voeren. Ten tweede overschrijden milieu-effecten al snel gemeentelijke en deels ook provinciale grenzen. Ten derde speelt de noodzaak van eenheid van recht en economie in het beleid een belangrijke rol: milieubeleid mag bijvoorbeeld concurrentieverhoudingen niet verstoren. Ten vierde vereist de internationale dimensie van het milieugebied veelal centraal optreden.

Toch wordt momenteel de centralistische aanpak allerwegen ook als een knelpunt ervaren. Ten eerste geeft deze aanpak spanningen met het formele kader. Zo laten ambitieuze beleidsdoelstellingen op nationaal niveau geen ruimte voor de ontwikkeling van decentraal, aanvullend beleid, terwijl zulk beleid zeker van de provincies wordt verwacht, onder andere in het milieubeleidsplan. Zo wordt ook met grenzen gewerkt, bijvoorbeeld bij afvalverwerkingsgebieden, die in bepaalde opzichten de meest efficiënte oplossing in de weg staan. Ten tweede bestaat behoefte aan lokale beleidsvrijheid om rekening te kunnen houden met bijzondere situaties ter plaatse (bijvoorbeeld bij mest en verdroging) en om milieudoelstellingen enigszins te kunnen relativeren in het licht van bijzondere plaatselijke omstandigheden, zij het dat de ruimte hiertoe beperkt is. Uniforme eisen, uitgesplitst naar milieucompartment en/of verontreinigingsvorm, verkleinen of ontnemen ook de mogelijkheid normoverschrijding op de ene plaats te compenseren door een extra inspanning elders.

Dit probleem geldt bijvoorbeeld voor de grote steden, die grote moeite hebben kwaliteitsnormen in hun binnensteden aan te houden. Het bestaande en het gewenste ruimtegebruik maakt het hier zeer lastig algemene milieunormen in acht te nemen. Hier doet zich de 'paradox van de compacte stad' voor: enerzijds is vergroting van de woningvoorraad en de werkgelegenheid volgens de geldende inzichten ruimtelijk aantrekkelijk (minder vervoer, minder beslag op het buitengebied), anderzijds zet de compacte stad haast per definitie het leefmilieu ter plekke onder extra druk. Enkele grote steden hebben om die reden al initiatieven genomen om de overschrijding van milieunormen in bepaalde gebieden te accepteren, mits het totale leefklimaat een zeker niveau bereikt. Ook door de centrale overheid zelf is een dergelijke vergroting van decentrale beleidsvrijheid in gang gezet.

Ook langs andere lijnen wordt gezocht naar effectievere methoden om de kwaliteit van het milieu te bewaken. In het laatste decennium is hierbij vooral gezocht naar nieuwe instrumenten die de traditionele directe regulering kunnen aanvullen en vervangen. Achtergrond is het inzicht dat dwang niet steeds het meeste effect sorteert en veelal met hoge uitvoerings- en handhavingsslachten gepaard gaat. Vooral in de benadering van het bedrijfsleven wordt op steeds ruimere schaal geëxperimenteerd met nieuwe, soepeler instrumenten; zelfregulering binnen kaders is een kenschets van de beoogde aanpak. Wel hebben de (beoogde) veranderingen tal van neveneffecten, ook voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen. Zo kan deregulering tot centralisatie leiden. Concentratie van de vergunningverlening zal immers inhouden dat de bevoegdheid komt te berusten bij het bestuursorgaan dat ook in staat is de meest gecompliceerde aspecten van de verschillende oude regelingen te beoordelen. Ook de beperking van de vergunningplicht heeft centraliserende effecten: ten aanzien van de inrichtingen die niet langer vergunningplichtig zijn, vervalt de mogelijkheid tot 'fijnsturing' die de gemeente of provincie meestal bezat. Bij de nieuwste dereguleringsoperatie hebben deze nadelige effecten inmiddels de aandacht.

Ook het sterk toegenomen gebruik van convenanten heeft een centraliserende werking. Bij convenanten gaat de bijzondere aandacht uit naar bepaalde min of meer homogene groepen vervuilers; afspraken met deze groepen over reductiedoelstellingen moeten de realisering van het beleid vereenvoudigen. Aan de bestuursconvenanten zitten wel haken en ogen; door de WRR, door de Commissie wetgevingstechniek en vele anderen zijn zij beschreven⁴. Ook hebben milieuconvenanten waarbij namens de overheid slechts het Rijk partij is, een centraliserende werking. Dit is nog meer het geval als zij wettelijke bevoegdheden doorkruisen. In een 'nieuwe generatie' convenanten wordt inmiddels getracht aan deze bezwaren tegemoet te komen. De oplossing ligt voor de hand: van overheidszijde zijn ook provincies, en eventueel zelfs gemeenten, partij. Als dit lukt, zou sprake kunnen zijn van een geslaagde combinatie van eigen verantwoordelijkheid van milieugebruikers en decentralisatie.

Ontwikkelingsprincipes

Het milieubeheer is de laatste decennia sterk in ontwikkeling geweest. De bestuurlijke verhoudingen hebben hierbij aanvankelijk weinig aandacht gekregen. Zowel de harmonisatie van de Wet Milieubeheer als de toepassing van nieuwe sturingsinstrumenten leidden bijna ongemerkt tot een te centralistische aanpak. De nadelige gevolgen hiervan zijn inmiddels onderkend en de verhoudingen tussen de bestuursniveaus staan momenteel weer expliciet in de belangstelling. Decentralisatie, wellicht gedifferentieerd toegepast, wordt inmiddels nagestreefd om in het beleid rekening te kunnen houden met specifieke omstandigheden. Vooral ten aanzien van lokaal bepaalde vormen van verontreiniging (stank, hinder, bodem) is een veel terughoudender centrale opstelling verantwoord. In het algemeen kan een aanpak waarbij enige concessies worden gedaan aan centraal geformuleerde beleidsdoelstellingen, terwijl tegelijkertijd op centraal niveau heldere grenzen worden getrokken ten aanzien van minimumkwaliteit en gelijkheid, per saldo ook positieve milieuresultaten opleveren. Gemeentelijke schaalvergroting kan verder de noodzaak van centralisatie verzwakken.

Ook de beide andere ontwikkelingsprincipes hebben hier een duidelijke relevantie. Het tweede principe werpt een nieuw licht op de mogelijkheden van functioneel bestuur op milieuterrein: mits het algemeen bestuur een kaderstellende verantwoordelijkheid behoudt, is functioneel bestuur hier een goed middel om de betrokkenheid van partijen te organiseren. Aldus kan sprake

⁴] Onder meer WRR, *Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; op. cit., blz. 68.

zijn van verantwoorde inschakeling van waterschappen en ook van nieuwe vormen van functioneel bestuur als milieuschappen.

Het derde ontwikkelingsprincipe is vooral van belang voor het toenemend gebruik van nieuwe beleidsinstrumenten die publieke en particuliere verantwoordelijkheden met elkaar verbinden: de genoemde convenanten, stimulering van zelfregulering en ruimere toepassing van sociale en privaatrechtelijke regulering. Het ontwikkelingsprincipe stelt hier een eigen maatstaf voor zinnig gebruik van deze instrumenten: zij mogen niet leiden tot onheldere vermenging van publieke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden. Te gemakkelijk worden nu deze nieuwe instrumenten alleen beoordeeld op hun directe effectiviteit voor het beleid.

3.2.3 Werkgelegenheid en werkloosheid

De navolgende drie casus hebben betrekking op de centrale functies van de gemeente bij respectievelijk de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (ABW), de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en het besturen van de Regionale Arbeidsvoorziening (RBA).

In de ABW van 1965 werd het wettelijk recht op bijstand vastgelegd voor iedere ingezetene van Nederland. Hiermee werd rechtseenheid op nationale schaal één van de centrale doelstellingen van de armenzorg. Tegelijkertijd ging de wet uit van het individualiseringsbeginsel: 'de bijstand wordt afgestemd op omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin' (artikel 1 van de wet). Algemeen wordt onderkend dat deze twee doelstellingen tot een dilemma leiden. Rechtseenheid laat weinig ruimte voor lokale beleidsvrijheid, terwijl het individualiseringsbeginsel juist een substantiële lokale beleidsvrijheid vooronderstelt. Hier lijkt echter sprake van een vals dilemma: de omstandigheden zijn zo verschillend van geval tot geval (mogelijkheden tot arbeidsparticipatie) en van plaats tot plaats (woonkosten), dat juist het individualiseringsbeginsel wel eens een voorwaarde zou kunnen zijn om gelijke gevallen werkelijk gelijk te behandelen op landelijke schaal. Overigens is deze opvatting weinig gangbaar. In de landelijke politiek wordt bijna altijd op een inperking van de lokale beleidsvrijheid aangedrongen, onder verwijzing naar de noodzakelijke rechtseenheid. De toename van de bijstandsuitgaven en het oneigenlijk gebruik van de bijstand vormden de twee andere aanleidingen voor deze inperking.

De centralisatie van de bijstand leidde tot een verschuiving van politiek medebewind (de gemeenten stelden aanvankelijk zelf categoriale normen voor bijstandsverlening binnen zeer globale kaders van het Rijk), via ambtelijk medebewind (de gemeente-ambtenaar had een redelijke beleidsvrijheid bij het toepassen van rijksnormen op het individuele geval) naar mechanisch medebewind (de lokale uitvoering is volledig genormeerd vanuit het Rijk). Deze verschuiving ging gepaard met een steeds strikter toezicht van de centrale overheid en met een verandering in de financiële verhouding. Eerst kwamen de lasten van de armenzorg nog geheel ten laste van de gemeente. Later zijn deze alras naar het Rijk verschoven. Hierbij hebben de gemeenten wel altijd een kleine financiële verantwoordelijkheid behouden, ter verhoging van de lokale efficiëntie. Al met al is de betekenis van het gemeentelijke 'bijstandsbeleid' echter in snel tempo gemarginaliseerd.

Na 1990 leek de uitvoering van de ABW vast te lopen in een teveel aan centralisatie. Onderzoek toonde aan hoe ver de lokale uitvoeringspraktijk zich inmiddels van de wet had verwijderd. Het is te eenvoudig de gemeente hier als enige schuldige aan te wijzen. Ten eerste was het aantal bijstandsgerechtigden in de laatste decennia sterk gestegen. Ten tweede was sprake van morele erosie: burgers laten zich veel meer leiden door eigenbelang dan door de sociale doeleinden van de wet. Ten slotte was de complexiteit in de samenleving sterk toegenomen, waarop de rijksoverheid reageerde met nieuwe,

meer gedifferentieerde regelgeving. In de uitvoeringspraktijk leidde dit tot meer problemen dan erdoor werden opgelost. Door de gebrekkige uitvoeringspraktijk werd te veel geld uitgegeven en werden te weinig mensen aan het werk gezet.

Om deze problemen te ondervangen, zal in 1996 een nieuwe ABW van kracht worden. Hieraan liggen twee gedachten ten grondslag. In de eerste plaats dat de toegenomen maatschappelijke complexiteit niet met verfijning, maar met globalisering van regelgeving moet worden beantwoord (hetgeen neerkomt op een trendbreuk). In de tweede plaats dat de kosten van de bijstand beter kunnen worden beheerst door de gemeenten zelf meer financiële verantwoordelijkheid te geven. Aangezien hier sprake is van een 'koppelverkoop', is de keuze voor een grotere lokale beleidsvrijheid vooral pragmatisch en weinig principieel. In de relatie tussen Rijk en gemeenten wordt een belangrijk element van wederkerigheid ingebracht: gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid op voorwaarde dat zij de bijstandsverlening op orde brengen en op voorwaarde dat zij zelf zullen opdraaien voor de kosten als dit niet lukt. Het gaat hier om medebewind als contract, met als enig doel de rijksdoeleinden adequater te realiseren. Het is overigens de vraag of substantiële lokale inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid inderdaad aldus tezamen gestalte kunnen krijgen. De recente discussie over de herinrichting van de ABW belooft in dit verband weinig goeds.

De geschiedenis van de WSW laat zich goed vergelijken met die van armenzorg en bijstand. Aanvankelijk was de werkvoorziening geheel een zaak van gemeenten en particulier initiatief. Gaandeweg werd de sociale werkvoorziening onderwerp van nationale regelgeving, in 1969 bezegeld door de invoering van de WSW. Het principe van medebewind bleef met de WSW gehandhaafd. Het beleid moest landelijk worden bepaald, de uitvoering door de gemeenten moest een efficiënte beleidsuitvoering bevorderen. Hierbij hadden de gemeenten inderdaad een 'bevorderingsplicht' (zoveel als mogelijk voor een dienstbetrekking te zorgen) en geen plicht om aan alle inwoners die aan de criteria voldoen, een dienstbetrekking aan te bieden.

De WSW leidde tot een snelle groei van de sociale werkvoorziening, met een navenant snelle groei van de lastendruk. Pogingen de uitgaven in de hand te houden werden vooral bemoeilijkt doordat de gemeenten wel de uitvoering in handen hadden, maar tegelijkertijd alle kosten konden afwentelen op het Rijk. In 1989 werd om die reden overgegaan op een systeem van budgetfinanciering, in combinatie met decentralisatie en deregulering. Vanaf toen lag het 'open einde' bij de gemeenten zelf. Dit leidde tot nieuwe problemen, doordat slechts enkele gemeenten de uitvoering van de WSW in eigen hand hebben gehouden. De meeste SW-bedrijven waren inmiddels regionaal georganiseerd en de gemeentebesturen waren alleen vertegenwoordigd in de besturen van deze bedrijven. De budgetten werden ook niet aan de gemeenten, maar rechtstreeks aan de regionale organen toegekend. De aansturing op basis van budgetten komt derhalve wel tegemoet aan de zelfsturende capaciteiten van de SW-bedrijven, maar zij vergroot niet de beleidsvrijheid van gemeenten. De gemeenten werden nu verantwoordelijk voor tekorten van bedrijven op wier bedrijfsvoering ze nauwelijks invloed hadden.

Dat de geringe lokale beleidsvrijheid ook een integrale afweging met andere beleidssectoren onmogelijk maakt, hoeft geen betoog. De moderne sociale werkvoorziening wordt bovenal functioneel bestuurd, in tegenstelling tot de vroegere gemeentelijke sociale werkplaatsen. De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1985 heeft hieraan nagenoeg niets veranderd, doordat van de beoogde bundeling en integratie van SW-bedrijven met andere samenwerkingsverbanden weinig is terechtgekomen. De sociale werkvoorziening had het veel te druk met de invoering van de budgetfinanciering om zich daarover

zorgen te maken. Bovendien was een omvangrijker schaalvergroting bedrijfsmatig een veel reëlere optie.

Het resultaat van deze ontwikkelingen is vooral een verwarring van verantwoordelijkheden. Ten eerste schuift de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de financiering van tekorten af op de gemeentelijke overheid, terwijl zij zelf het recht behoudt de doelgroep te omschrijven (normstelling). Ten tweede is de bedrijfsvoering van de SW-bedrijven gestoeld op twee doelstellingen die veelal haaks op elkaar staan: de sociale zorg voor het bieden van aangepaste arbeid en de financieel-economische zorg voor een sluitende exploitatie. Ten derde heeft de gemeente tal van verantwoordelijkheden die moeilijk tezamen kunnen worden behartigd: het 'open einde' van de financiering, de verwijzing door de gemeentelijke sociale dienst naar de sociale werkvoorziening, de indicatiestelling en het bestuur van de SW-bedrijven. Hier leidt een langere wachtrij (op korte termijn) tot hogere inkomsten voor het SW-bedrijf, terwijl de gemeentelijke indicatiestelling andere doelen te dienen heeft.

Verantwoordelijkheden zouden hier eenvoudig duidelijker kunnen worden onderscheiden⁵. Het Rijk zou de normen moeten stellen; een onafhankelijke indicatiecommissie zou moeten bepalen of iemand aan die normen voldoet; de gemeente zou verantwoordelijk moeten zijn voor het werven van arbeidsplaatsen en de plaatsing en de begeleiding van degenen die aan de normen voldoen; arbeidsplaatsen zouden moeten worden verschaft door gespecialiseerde dan wel reguliere bedrijven en door maatschappelijke organisaties en overheidsdiensten; deze bedrijven zouden binnen de randvoorwaarden van de vergoedingen van de gemeenten rendabel moeten zijn; het Rijk zou de werkvoorziening moeten financieren en gemeenten zouden zelf kunnen beslissen het rijksbudget uit het eigen budget aan te vullen; de aansturing zou waar mogelijk door middel van contracten moeten plaatsvinden. Bij een parallelle privatisering van SW-bedrijven, waarbij de gemeenten voortaan zaken mogen doen met verschillende SW-bedrijven en andere reguliere bedrijven, zouden de gemeenten zelf weer de verantwoordelijkheid kunnen krijgen voor de sociale werkvoorziening. Dan kan de gemeente ook weer zelf een integrale afweging maken met andere beleidssectoren. Het afstoten van de SW-bedrijven brengt ook de sociale werkvoorziening weer binnen de grenzen van het integrale bestuur op lokaal niveau. Zo kan privatiseren, dus het op nog grotere afstand plaatsen van de uitvoering van het beleid, bijdragen aan de integraliteit van het lokaal bestuur.

Hoezeer de budgetfinanciering bij de sociale werkvoorziening ook een efficiëntere beleidsuitvoering heeft bevorderd, is op den duur een systeem waarbij inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van elkaar gescheiden zijn, fnuikend. In dat probleem kan worden voorzien door het budget te relateren aan prestaties, waarover vooraf afspraken worden gemaakt door Rijk en gemeenten. Met een dergelijk systeem van prestatiebudgetten kan het Rijk de financiële verantwoordelijkheid dragen voor zijn eigen normstelling en voor conjuncturele wijzigingen in de omvang van de doelgroep. De gemeente kan dan de financiële verantwoordelijkheid dragen voor het beheer.

De arbeidsbemiddeling is aan het einde van de vorige eeuw door de arbeidersbeweging en de armenzorg gezamenlijk tot stand gebracht. De gemeenten hebben haar vervolgens geprofessionaliseerd. In de Tweede Wereldoorlog is de arbeidsbemiddeling door het Rijk gemonopoliseerd, hetgeen na de oorlog is gehandhaafd. Daarmee veranderde de rol van de sociale partners van toezichthouder naar adviseur. De naoorlogse arbeidsvoorziening werd een hiërarchische, centraal geleide organisatie, waarin weinig overbleef van de

⁵ Zoals ook de commissie-Houben voorstelde in haar rapport: *In werk voorzien*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1994.

oorspronkelijk grote invloed van gemeenten en sociale partners. In de jaren tachtig riep deze organisatie steeds meer kritiek op, vanwege het gebrek aan coördinatie in het arbeidsmarktbeleid, het centralisme en de verstarrende hiërarchie in het arbeidsvoorzieningsapparaat, alsmede de tegenvallende prestaties.

De nieuwe Wet op de Arbeidsvoorziening van 1991 combineerde drie vernieuwingen, samen te vatten als tripartisering, decentralisatie en privatisering. De eerste betrof de creatie van een zelfstandig publiekrechtelijk lichaam: de arbeidsvoorzieningsorganisatie, te besturen door het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA), bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en overheid. De tweede verschoof het zwaartepunt in de organisatie naar het regionale niveau. Terwijl voorheen de arbeidsbureaus werden bestuurd vanuit één centraal punt, namelijk het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voorzag de nieuwe wet in de oprichting van 28 Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's), met eveneens een tripartite samenstelling. De derde vernieuwing betrof de opheffing van het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling.

De nieuwe RBA's bieden veel bemiddelende diensten aan via vacature- en sollicitatiebanken, jobcentra, afdelingen voor beroepskeuze-advisering, afdelingen die speciaal bemiddelen voor bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt en het uitzendbureau Start. Daarnaast heeft de arbeidsvoorziening juridische middelen tot haar beschikking, gericht op de handhaving van de sociale-verzekeringswetten. Zo is een werkloze verplicht zich te laten inschrijven bij het arbeidsbureau. Verder is één onderdeel van het arbeidsrecht gekoppeld aan de arbeidsbemiddeling: de directeur van het arbeidsbureau moet ontslagvergunningen afgeven. Ook kent de arbeidsvoorziening allerlei middelen die de makelaarsfunctie van de arbeidsvoorziening versterken. Zo biedt de arbeidsvoorziening onderwijs- en scholingsvoorzieningen aan. Daarnaast heeft zij een taak bij het verwerven van werkervaring en arbeidsinpassing. Hiertoe dienen het Jeugdwerkgarantieplan, de Kaderregeling Arbeidsinpassing en de banenpools.

De reorganisatie van 1990 stond in 1994 al weer bloot aan zware kritiek. Bij de wettelijk voorgeschreven evaluatie werd geconcludeerd dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie in grote moeilijkheden verkeerde. CBA en RBA's leden onder het feit dat zij werden bestuurd door 'vertegenwoordigers', die onvoldoende loskwamen van hun eigen achterban. Bovendien was de constructie innerlijk tegenstrijdig. Zo kon de indruk ontstaan dat overheid en bedrijven in hun totaliteit gebonden waren aan de besluiten binnen de arbeidsvoorziening. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid kon hiervan vanzelfsprekend nimmer sprake zijn. Ook de financiële asymmetrie stond een werkelijke tripartisering in de weg. De rijksoverheid bracht verreweg het meeste geld in en meende dan ook 'waar voor haar geld' te mogen verwachten. Zo verlangde zij dat de arbeidsvoorziening zich meer richtte op het vinden van werk voor langdurig werklozen.

De onduidelijke bestuursvorm werkte vooral op centraal niveau verlamdend. Op regionaal niveau waren de consequenties minder ernstig; daar ontbeerde men bovenal centrale sturing door de verlamming van het CBA. Toch kreeg ook binnen de RBA's de overhead een steeds groter gewicht en liet de relatie tussen de RBA's en de gemeentelijke sociale diensten en de bedrijfsverenigingen te wensen over. Bovendien was de relatie tussen arbeidsvoorziening en commerciële uitzendbureaus onvoldoende duidelijk. Was men nu elkaars concurrent of waren de uitzendbureaus vooral onderaannemers?

De evaluatie wees eveneens uit dat de arbeidsvoorziening tegenwoordig meer dan vroeger extern is gericht, juist door de aanwezigheid van leden in de

besturen die toegang hebben tot andere organisaties. Het probleem van de arbeidsvoorziening lijkt dan ook niet te zijn dat de sociale partners nadrukkelijk bij de arbeidsbemiddeling zijn betrokken, veeleer wreekt zich hier het gebrek aan ordening tussen algemeen en functioneel bestuur, waardoor het algemeen bestuur zijn specifieke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang niet meer kan waarmaken. In een heldere structuur zouden de ordenende bevoegdheden bij de overheid berusten, zouden de sociale partners de arbeidsvoorziening geheel zelf ter hand kunnen nemen en zou de overheid voorwaarden kunnen stellen aan de financiële ondersteuning van de arbeidsvoorziening vanuit de algemene middelen (bijvoorbeeld ten gunste van langdurig werklozen). Ook de uitvoering van typisch publieke verantwoordelijkheden als het verstrekken van vergunningen in geval van ontslag zou bij de arbeidsvoorziening kunnen blijven berusten, op voorwaarde dat de overheid haar eindverantwoordelijkheid op afstand kan blijven waarmaken.

Ontwikkelingsprincipes

De drie casus leiden tot de conclusie dat op het brede terrein van werkgelegenheid en werkeloosheid de ontwikkelingsprincipes een duidelijke verheldering en meerwaarde aan het beleid kunnen bieden.

Bij de uitvoeringsperikelen rond de ABW is vooral het eerste ontwikkelingsprincipe in het geding: de noodzaak van een duidelijker onderscheid tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden. Vanwege het principe van rechtseenheid op nationale schaal staat, ten onrechte, de lokale beleidsvrijheid al jaren onder druk. De nieuwe ABW lijkt hier enige soelaas te bieden, maar biedt tegelijkertijd weer te veel kansen voor het Rijk om de uitvoering aan te stringente regels te binden. Wie de gemeenten financieel verantwoordelijk wil maken, moet ook een substantiële lokale beleidsvrijheid aanvaarden. In het algemeen lijkt het debat over centrale en decentrale verantwoordelijkheden op dit terrein te pragmatisch te zijn gevoerd.

Verder laten zowel de uitvoering van de ABW als uitvoering van de WSW een verandering zien van het karakter van het medebewind. Elementen van wederkerigheid worden voorzichtig ingebouwd. In beide gevallen is het evenwicht echter nog niet gevonden. Het overhevelen van de financiële verantwoordelijkheid naar gemeenten heeft nog een te groot accent, terwijl hun onvoldoende inhoudelijke verantwoordelijkheid wordt gegund.

Het tweede ontwikkelingsprincipe laat zich duidelijk gelden bij de sociale werkvoorziening en de arbeidsvoorziening, terwijl vooral op laatstgenoemd deelterrein ook een zo helder mogelijke scheiding tussen publieke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden in het geding is. Zo ligt de verzelfstandiging van de SW-bedrijven voor de hand, op voorwaarde dat de verhoudingen tussen het algemeen bestuur (gemeenten) en bedrijven zorgvuldig worden geordend. Ten gevolge van deze verzelfstandiging kan de gemeente ook weer een prominere plaats verwerven dan in de afgelopen jaren het geval was, toen het Rijk de SW-bedrijven bijna behandelde als gedeconcentreerde diensten. De arbeidsvoorziening laat ongeveer dezelfde conclusies toe: functionalisering van het bestuur (het betrekken van sociale partners bij de arbeidsbemiddeling) is hier niet het probleem en biedt zelfs voordelen. Het probleem ligt in de onduidelijke onderscheiding van verantwoordelijkheden van algemeen en functioneel bestuur. De vermenging van publiek en privaat gaat bij de arbeidsvoorziening ten koste van de specifieke verantwoordelijkheden van het algemeen bestuur.

3.2.4 Onderwijs

Onderwijs bevindt zich op het snijvlak van het publieke en private domein. Het dient sociaal-economische en sociaal-culturele doelen en legt, mede gezien de hoge verwachtingen die aan onderwijs worden gehecht, een zware claim op

de publieke middelen. Bij het onderwijs zijn algemene eisen van bestuurlijke orde in het geding die traditioneel wat stiefmoederlijk worden bedeed. Evenzeer als op de andere hier beschouwde beleidsterreinen is ook bij het onderwijsbeleid zichtbaar hoe verschillende rationaliteiten op elkaar inwerken in de bestuurlijke vormgeving. Ook hier blijkt deze vormgeving grotendeels een afgeleide van sectoraal bepaalde prioriteiten. Navolgend wordt eerst ingegaan op het algemeen vormend basis- en voortgezet onderwijs, met inbegrip van de verzorgingsstructuur voor dit onderwijs.

In de huidige situatie zijn Rijk, provincie en gemeenten actief op onderwijs-terrein, maar daarbij verschilt hun gewicht. Kenmerkend voor het klassieke stelsel zijn een zware overheersing door het Rijk, een dubbelrol van de gemeenten - deze zijn zowel uitvoerder in een stelsel van medebewind dat een uitgesproken mechanisch karakter draagt⁶ als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs - en beperkte, incidentele bevoegdheden van de provincie op terreinen als administratief beroep, geschillenbeslechting, toezicht en coördinatie van scholenplanning. In feite is het Rijk de enige werkelijke beleidsactor. Waar de gemeente reële vrijheid heeft, als bevoegd gezag van scholen voor openbaar onderwijs, kan zij op één lijn worden gesteld met de besturen van scholen voor bijzonder onderwijs. Hierbij is geen sprake van een specifieke overheidstaak voor de sector als geheel.

Tegenover de vanouds vrij starre verhoudingen binnen de betrokken overheid staan de ingrijpende schaalverschuivingen binnen het onderwijs zelf, vooral van het lokale naar het regionale niveau. Vanaf de jaren zestig ontstonden regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen, meestal binnen de eigen koepel, en werden regionale administratiekantoren en onderwijsbureaus steeds belangrijker. Vooral met het oog op een betere besteding van overheidsgelden en omdat alleen grotere scholen de hun toegedachte grotere autonomie zouden aankunnen, heeft de rijksoverheid dit proces vanaf de jaren tachtig verder gestimuleerd. Deze regionalisering van het onderwijs leidt tot onduidelijke bestuurlijke verhoudingen. Toch wil de regering juist de positie van de gemeenten in het onderwijsbeleid versterken, ten eerste om het ontstaan van een vierde bestuurslaag tegen te gaan en ten tweede om een hechtere relatie tussen school en sociale omgeving te bevorderen. Het onderwijsveld zelf zou daarentegen liever zaken doen met een wat grotere overheid dan een gemeente.

Overigens zijn er ook onderwijsspecifieke redenen voor een grotere rol van gemeenten. Allereerst zijn in ons bestel schoolbesturen de dragers van grondwettelijke vrijheden. De gedachte dat regionalisatie binnen het onderwijs zonder meer ook een regionale overheid vraagt die dit proces stuurt, is derhalve niet juist. Ten tweede kenmerkt een overmaat aan bureaucratiesing, professionalisering en verkokering vanouds het onderwijsbeleid. De gemeente kan hier een tegenwicht bieden, wanneer haar kracht ligt in haar responsiviteit voor burgers en voor minder goed georganiseerde maatschappelijke bewegingen, alsmede in haar schakelfunctie tussen de dagelijkse leefomgeving van de burger en het verkokerde rijksbeleid. Een regionaal onderwijsbeleid zal daarentegen eerder een duplicaat worden van het Zoetermeerse beleid, waarin de relatie tussen overheid en de goed georganiseerde belangen binnen het onderwijs centraal staan. Wel is waar dat het onderwijsbeleid eisen stelt aan de grootte van gemeenten. Ook decentraal onderwijsbeleid is een kwestie van samenspel tussen overheid en instellingen en vraagt derhalve een zekere gelijkwaardigheid tussen partners. Kleine gemeenten die geen openbaar onderwijs hebben, missen veelal de benodigde expertise.

Hoe dominant de rijksoverheid in het algemeen vormend basis- en voortgezet onderwijs ook is, regelgeving en financiering zijn vanaf de jaren tachtig bijge-

⁶] Zie hiervoor: Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Onderwijsbestuur op gelijke voet*; Den Haag, 1992, blz. 21.

steld in decentrale zin, zij het vooral in de relatie tussen rijksoverheid en de individuele school. In de onderwijssector wordt de versterking van de autonomie van de onderwijsinstelling ook als functionele decentralisatie aangemerkt, waardoor het begrip hier een ruimere betekenis krijgt dan elders. De positie van de gemeenten is de laatste jaren slechts op onderdelen versterkt, zodat de medebewindsrelatie nog steeds een sterk mechanisch karakter draagt. Vanuit het oogpunt van algemene lokale beleidsvoering is dit onbevredigend. Beschikbaarheid, niveau en rendement van het onderwijs hebben immers ingrijpende sociale en economische gevolgen voor de plaatselijke gemeenschap in haar totaliteit. Hetzelfde geldt voor de spreiding van de bevolkingsgroepen over de verschillende scholen ('witte en zwarte scholen'). Een slecht rendement in het initieel onderwijs slaat bovendien direct terug op ander gemeentelijk beleid, zoals het beleid voor tweede-kans-onderwijs en het bijstandsbeleid.

Hier staan twee sectorspecifieke argumenten tegenover, die tot de klassieke bestuurlijke orde in het onderwijs hebben geleid. Ten eerste was de pacificatie een landelijk antwoord op een landelijk probleem. De wetgever heeft vooral willen vermijden dat de schoolstrijd in de gemeenteraden nog eens dunnetjes zou worden overgedaan. Tegenover de prijs van een ook internationaal gezien vrij hoge regeldichtheid⁷ en een niet optimale beleidseffectiviteit staat een winst in de sfeer van politieke en maatschappelijke stabiliteit. Ten tweede scoort ons bestel blijkens recent OECD-onderzoek vrij hoog bij het garanderen van het recht van ouders om onder gelijke financiële voorwaarden de school te kiezen en in stand te houden die overeenkomt met hun levensovertuiging en kwaliteitsverwachting⁸. Vooral de tweede overweging raakt de kern van ons onderwijsrecht.

Niettemin streeft de regering momenteel een herverdeling na van taken in het basis- en voortgezet onderwijs die de positie van de gemeenten zal versterken. In dit verband zijn hier enige maatschappelijke en bestuurlijke relaties relevant. Allereerst de verticale relatie tussen de rijksoverheid, de onderwijsinstelling, de onderwijsprofessionals en de consument (ouders, leerlingen). In de afgelopen jaren heeft zich hiervoor een beleid uitgekristalliseerd dat breed wordt gedragen. Deregulering in vooral de middelenverschaffing, lump-sum bekostiging en decentralisatie van arbeidsvoorwaardenbeleid moeten bevorderen dat beslissingen die goed op instellingsniveau kunnen worden genomen, daar ook daadwerkelijk worden genomen. De rijksoverheid waarborgt de adequate bekostiging en heeft een eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel. Binnen deze relatie is de gemeente òf uitvoerende schakel òf instellingsbestuur, maar geen reële mede-overheid.

Relatief nieuw is de herontdekking van de laterale relatie tussen de onderwijsinstelling en haar sociale omgeving. Onderwijsspecialisten fixeerden zich traditioneel op de sectorinterne aspecten; het externe maatschappelijke functioneren van het onderwijs, dat ver uitgaat boven het belang van de arbeidsmarkt, bleef veelal buiten beeld. In deze relatie tussen school en sociale omgeving is een groot aantal publieke instellingen werkzaam die, gegeven het sterk verkokerde rijksbeleid, zonder nadere regie tot een versnipperde voorzieningenstructuur leiden. Beter dan het Rijk is de gemeente in staat de schotten tussen de verschillende voorzieningensystemen te slechten en een breed jeugdbeleid vorm te geven.

Volgens de recente plannen van de regering zal het Rijk zich in de toekomst toeleggen op wetgeving en kaderstelling (het aangeven van verantwoordelijk-

7] Zie hiervoor: G. Walford, E. James e.a., *Private Schools in ten Countries*; London, Routledge, 1987; blz. 179 e.v., blz. 218 e.v.

8] *Schools, a matter of choice*; Paris, CERI, 1994, blz. 87 e.v.

- heden, taken, bevoegdheden en de beoogde resultaten van het basis- en voortgezet onderwijs) en op de aansturing van landelijke onderwijsinnovaties⁹. Terwille van de genoemde integratie tussen onderwijs en andere maatschappelijke sectoren zal de gemeente de volgende taken overnemen van het Rijk.
- a. De instandhouding van schoolbegeleidingsdiensten, binnen het kader van een wettelijke zorgplicht; voor een deel van de gelden voor schoolbegeleiding kunnen gemeenten lokale prioriteiten stellen, bijvoorbeeld ten behoeve van inhoudelijke onderwijsvernieuwing, intercultureel onderwijs, achterstandsbestrijding of samenwerking tussen onderwijs en andere sectoren. De rijkssubsidies aan de diensten worden omgezet in een specifieke uitkering aan de gemeenten.
 - b. Een primaire verantwoordelijkheid voor de huisvesting voor basis- en voortgezet onderwijs, eveneens binnen het kader van een wettelijke zorgplicht.
 - c. Een zwaardere rol bij de bestrijding van onderwijsachterstanden, bij het tegengaan van schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten en bij het toeleiden naar de arbeidsmarkt van hen die niet in staat zijn het voortgezet onderwijs met een diploma af te sluiten. Een deel van de rijksmiddelen voor bestrijding van onderwijsachterstand zullen niet meer direct aan de scholen worden toebedeeld, maar gaan voortaan via een brede doeluitkering naar de gemeenten. De wet biedt meer ruimte voor vrijwillige afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen, waarbij bepaalde wettelijke regels buiten werking blijven, zoals de landelijke regeling van financiële gelijkstelling. Ongelijke behandeling van scholen door gemeenten die niet voortvloeit uit het door de wet gesanctioneerde beleidsdoel, blijft onmogelijk.
 - d. De verantwoordelijkheid van het Rijk voor onderwijs in 'allochtone' talen blijft bestaan, maar ook hier wordt het zwaartepunt van de overheidszorg bij de gemeente gelegd.
 - e. De gemeente zal haar specifieke taak voor het openbaar onderwijs meer op afstand uitoefenen en mag hiervoor zelf de gewenste publiek- of privaatrechtelijke vorm kiezen, mits maar sprake blijft van een overheersende invloed van het gemeentebestuur.

Bij het laatste voorstel kan de vraag worden gesteld of in onze huidige maatschappij het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs nog past als organisatorische indeling. Kan de overheid zich niet beter beperken tot het meten en registreren van voorkeuren van ouders zonder zich in te laten met de kwalitatieve strekking ervan? Binnen de kwantitatieve criteria zijn dan zowel scholen van een bepaalde levensbeschouwelijke of pedagogische richting mogelijk als scholen waarin de ontmoeting tussen de richtingen voorop staat. Aldus zou aan scholen alle ruimte worden gelaten om hun eigen richting te kiezen, anders gezegd hun eigen normatief-pedagogische opdracht te formuleren, terwijl tegelijkertijd het richtingbegrip als organisatorisch uitgangspunt voor de indeling van het institutionele landschap wordt gerelativeerd. Deze relativering past in een samenleving waarin de culturele pluri-formiteit veel minder stabiel is geworden. Zo zou een stelsel kunnen ontstaan van formeel slechts particulier in stand gehouden, maar materieel door de overheid bekostigd onderwijs dat ouders die dit willen, wel alle ruimte biedt om openbaar onderwijs als inhoudelijk concept in stand te houden. Lokale overheden staan aldus ten opzichte van alle scholen in eenzelfde bestuurlijke relatie en zijn vervolgens goed in staat om de eerder bepleite taken in de relatie tussen school en lokale gemeenschap uit te voeren.

Als gezegd, stelt de regering wel een verzelfstandiging voor van het beheer van het openbaar onderwijs, op voorwaarde dat sprake blijft van een overheersende gemeentelijke invloed. Het betreft hier dus een gedeeltelijke ont koppeling, die dan ook slechts een beperkte verheldering biedt. De twee gemeentelijke taken, algemeen en specifiek, krijgen wel een eigen bestuurlijk

^{9]} Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Notitie Lokaal Onderwijsbeleid*; Tweede Kamer 1994/1995, 23309, nr. 12.

kader, maar het voorstel biedt de gemeente geen gelijke positie ten aanzien van alle scholen. Dit draagt niet bij aan een psychologisch klimaat van vertrouwen bij het bijzonder onderwijs.

Naast territoriale en functionele decentralisatie in de zin van vergrote instellingsautonomie kent het onderwijs ook economische decentralisatie, waarbij de overheid wel ordent maar niet bekostigt. Dit geldt in beperkte mate voor het algemeen vormend onderwijs voor jongeren en jong volwassenen. Hier bevat het instrument van publieke bekostiging overigens wel in toenemende mate elementen die in de richting gaan van economische decentralisatie: een combinatie van twee hoofdparameters voor bekostiging, de instroom van deelnemers en het aantal behaalde diploma's, moet de instelling stimuleren tot doelmatiger en meer marktconform gedrag. Het ligt wel in de lijn der verwachting dat economische decentralisatie bij beroepsonderwijs en volwassenonderwijs en -educatie in de toekomst aan gewicht zal winnen. Vanouds kennen deze onderwijsvormen reeds een commerciële sector. Sinds 1973 geldt hiervoor een wettelijke erkenningsregeling. Ook internationaal bestaat een voorkeur voor een stelsel waarin de onderwijsparticipant zelf actief leerprocessen organiseert, keuzemogelijkheden heeft, zelf de kwaliteit van het aanbod kan beoordelen en voor deze keuze een prijs betaalt die zich verhoudt tot het nut dat zij of hij ervan heeft¹⁰. Juist ten aanzien van het laatste aspect wordt een belangrijke ordenende overheidstaak gezien in de zorg voor de aanwezigheid van adequate stelsels van kwaliteitsbewaking.

Dergelijke voorstellen gaan uit van een geheel andere overheidsrol dan in het klassieke onderwijsbeleid het geval is. De overheid is minder direct actor in het onderwijsverkeer, maar stuwt dit verkeer door een bepaalde conditionering wel globaal in een gewenste richting. Toch betreffen de hier voorgestane ontwikkelingen eerder instrumentele dan principiële verschuivingen. Er is geen sprake van een algehele privatisering, waarbij de overheid geen eindverantwoordelijkheid meer zou hebben voor toegankelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit. Er wordt alleen afgestapt van het idee dat voor realisatie van deze doelen de klassieke overheidsbekostiging de enige weg is.

Ontwikkelingsprincipes

Het eerste ontwikkelingsprincipe heeft een duidelijke relevantie voor in het bijzonder het basis- en voortgezet onderwijs, inclusief de verzorgingsstructuur. In de recente regeringsvoorstellen krijgen de gemeenten een grotere verantwoordelijkheid als schakel tussen de burger en het verkokerde rijksbeleid. Niettemin blijft de vermenging van landelijk en lokaal beleid erg groot, in het bijzonder bij de onderwijsinnovatie. De vraag is reëel of de voorstellen op onderdelen niet een nieuwe, meer versluierde vorm van centrale sturing tot gevolg kunnen hebben. Bij veel taken die gedecentraliseerd worden, wil het Rijk immers actief blijven, niet alleen bij de wettelijke kaderstelling maar ook bij de beleidsplanning.

Bovendien roept het eerder genoemde onderscheid tussen verticale en laterale lijn de vraag op of geen sterkere ontvlechting mogelijk is waarbij Rijk en gemeenten zich bezighouden met verschillende aspecten van het onderwijsbeleid. Een versterking van de rol van de gemeente kan een unieke meerwaarde bieden aan het onderwijsbeleid, in het bijzonder waar het gaat om de ontgrenzing van onderwijsbeleid, opnemings van onderwijsbeleid in bredere kaders en toespitsing op de concrete behoeften van burgers. Wanneer in de verticale lijn de wetgever de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor het onderwijsproces zelf goed waarborgt, hoeft de sterkere gemeentelijke rol voor de laterale relaties niet ten koste te gaan van de instellingsautonomie.

¹⁰] Europese Commissie, *Memorandum over hoger onderwijs in de Gemeenschap*, Brussel 1991, blz. 23 e.v.

M. Frequin en F.J. de Vijlder, 'Groeizaam beroepsonderwijs'; *Economisch-Statistische Berichten*, 6 april 1994, blz. 318.

Het tweede ontwikkelingsprincipe is vooral van belang voor het gehele terrein dat wordt bestreken door de eind 1995 tot stand gekomen Wet educatie en beroeps onderwijs waarin economische, territoriale en functionele decentralisatie een plaats krijgen. Het ontwikkelingsprincipe kan ertoe leiden dat de verschillende vormen van decentralisatie onderling beter worden geordend, zodat geen onduidelijke mengvormen ontstaan. Economische decentralisatie krijgt in de wet gestalte doordat de positie van het commerciële onderwijs flink wordt versterkt. De wettelijke kwalificatiestructuur zal ook voor dit onderwijs gelden. Ter vermindering van oneerlijke concurrentie mag het publiek-bekostigd onderwijs niet langer met overheidsgelden commerciële activiteiten opzetten zonder deze tegen kostprijs in rekening te brengen. Territoriale decentralisatie komt vooral naar voren bij de volwasseneneducatie. Naar vorm en inhoud krijgen de gemeenten hier binnen het raam van een specifieke uitkering een bijna volledige beleidsvrijheid. Alleen de educatie van volwassen nieuwkomers, blijft sterk centraal geregeld, gezien de samenhang met het eveneens centrale toelatingsbeleid. Van functionele decentralisatie is vooral sprake bij de door het Rijk bekostigde instellingen voor beroepsopleiding. De wet geeft hier regels voor de rechtsbescherming van consumenten, het onderwijsprodukt en de kwaliteitszorg. Het door de instelling te behalen onderwijsresultaat is één van de parameters voor de bekostiging. Ook bij de externe legitimatie van de kwalificering en diplomering door de instelling is sprake van functionele decentralisatie. In plaats van staats toezicht zorgen door de overheid erkende, onafhankelijke exameninstellingen voor een toetsing van het instellingenbeleid.

De verschillende vormen van decentralisatie in het onderwijsbeleid zijn niet steeds van eenzelfde gewicht en het is van belang de drie vormen van elkaar te onderscheiden. Bij het beroeps- en volwassenenonderwijs kunnen problemen ontstaan in de relatie tussen de verschillende vormen van decentralisatie. Met name ontstaat verwarring wanneer de overheid onduidelijke mengvormen van functionele en economische decentralisatie scheidt. Enerzijds bekostigt de overheid de instellingen uit hoofde van haar publieke taak en laat zij hen vrij in hun eigen beleid (functionele decentralisatie), anderzijds stimuleert zij de instellingen om zich meer als bedrijf op te stellen en zelf meer inkomsten te genereren (economische decentralisatie).

Ook bij het wetenschappelijk onderwijs zijn ontwikkelingen in deze richting zichtbaar. Dit geeft onder andere problemen in de relatie tussen nationaal onderwijsrecht en Europees economisch recht. Toch zijn er verbanden tussen vormen van decentralisatie denkbaar die de kwaliteit van het beleid ten goede komen, maar die in de huidige wet nog onvoldoende worden benut. Men denke aan verbanden tussen territoriale en economische decentralisatie bij de volwasseneneducatie. Waarom mag de gemeente het door haar gewenste en bekostigde aanbod niet uitbesteden aan het bedrijfsleven en is zij gedwongen tot winkelen bij de publieke instellingen?

Het derde ontwikkelingsprincipe kan vooral zijn waarde bewijzen bij het gebruik van onderwijsconvenanten als instrument. Horizontalisering van bestuur is ook hier de nieuwe mode, in de vorm van convenanten tussen overheden en onderwijsorganisaties. Dit roept vragen op over het onderscheid tussen publieke en private verantwoordelijkheden.

De voordelen voor onderwijs betreffen vooral de sociaal-psychologische condities voor doeltreffende beleidsuitvoering: convenanten symboliseren beter een gelijkwaardigheid tussen overheid en onderwijsveld, scheppen meer een klimaat van vertrouwen en het instrument is niet typisch publiekrechtelijk en wekt minder weerstand. Maar er zijn ook duidelijke risico's, vooral doordat bij het onderwijs de vraag naar de legitimatie van overheidsbemoeienis zo sterk speelt. Convenanten mogen door de overheid niet gebruikt worden om invloed te verwerven op punten waar de overheid geen wettelijk gelegitimeerde

bevoegdheid heeft¹¹. Dit sluit een louter instrumentele keuze tussen wetgeving en convenanten uit. Bovendien kunnen convenanten ertoe bijdragen dat de voorgenomen deregulering en decentralisatie een formele letter blijven omdat de centrale overheid op een meer versluierde manier een flinke vinger in de pap houdt. Ook in de relatie tot het parlement kunnen convenanten problemen geven. Bij in convenanten gedane toezeggingen inzake wetgeving en bekostiging kan ook een formeel ministerieel voorbehoud ten aanzien van parlementaire goedkeuring niet voorkomen dat het parlement zich al snel, als medewetgever en als begrotingsvaststeller, voor het blok gezet voelt.

Niet convenanten als zodanig zijn als kwestieus te beschouwen, maar wel een instrumentele optiek die kan leiden tot ongelimiteerd gebruik van dit instrument. Convenanten zijn vooral op hun plaats bij concrete uitvoeringsprojecten, die vragen om betrokkenheid van meer overheidslagen of van de overheid en één of meer geledingen uit het onderwijs zelf. Waar de rijksoverheid een unieke, met name wetgevingsverantwoordelijkheid heeft, gelden ook voor het onderwijsveld de normale regels voor inspraak en zijn consensusachtige constructies niet adequaat.

3.2.5 Openbare orde en veiligheid

Als casus voor het terrein van openbare orde en veiligheid wordt hier gekozen voor het iets minder brede terrein van de politie. De politiefunctie in de democratische rechtsstaat vereist bijzondere aandacht, omdat zij bijzondere bevoegdheden vraagt, waarvan het gebruik van geweld de meest sprekende is. Verzelfstandiging is uitgesloten, goede controle is noodzaak. Tegelijk moet de politie effectief kunnen optreden ter handhaving van de rechtsstaat. Bij dit optreden worden veelal twee elementen onderscheiden: de handhaving van de openbare orde en de criminaliteitsbestrijding. Tussen deze bestanddelen van de politiefunctie bestaan duidelijke raakvlakken, maar de bestuurlijke verantwoordelijkheid loopt traditioneel langs verschillende lijnen, in het eerste geval langs die van het binnenlands bestuur (burgemeester, Commissaris van de Koningin, minister van Binnenlandse Zaken), in het tweede geval langs die van het Openbaar Ministerie-minister van Justitie. De organisatie van de politie volgt dus niet de functionele scheiding; het gezag over de organisatie wordt gedeeld door bestuursorganen die voor de onderscheiden functies verantwoordelijk zijn. Dit biedt ruimte voor een verschil van inzicht over de opbouw en het beheer van de organisatie.

De geschiedenis van de Nederlandse politie geeft hiervan duidelijk blijk¹². Tot 1993 bestond er gemeentepolitie (in de grotere gemeenten) naast rijkspolitie (in kleinere gemeenten). De eerste viel onder het beheer van de burgemeester, in overeenstemming met de door de minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde algemene regels, de tweede onder het beheer van de minister van Justitie. Het gezag over beide politievormen werd voor de openbare-ordetaak uitgeoefend door de burgemeester en voor de taken in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door het Openbaar Ministerie (OM). Hoe ingewikkeld deze constructie ook was, er was één organisatie voor de twee verschillende politietaken: ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding. In andere landen komt het voor dat beide taken zijn gesplitst, bijvoorbeeld in Frankrijk, België en Duitsland ('Kriminalpolizei' naast 'Ordnungspolizei'). Men kan zich afvragen wat wenselijker is: wordt informatie-uitwisseling niet veel lastiger door scheiding van functies? Geeft specialisatie de politie niet meer macht, wellicht te veel? Of is dit laatste risico juist groter als de politie zich bevindt op de kruising van twee bestuurlijke lijnen (verdeel en heers)?

¹¹] Zie S.E. Zijlstra, *Convenanten; Preadvies voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland*, Zwolle, 1994, blz. 5 en het daar aangehaalde advies voor de *Toetsing van wetgevingsprojecten*.

¹²] Zie D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest en J. de Valk, *Het Nederlandse Politierecht*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, hoofdstuk 2.

De reorganisatie van de politie van 1994 voorzag in de instelling van 25 regionale politiekorpsen en één korps Landelijke Diensten, ter vervanging van de bestaande gemeente- en rijkspolitie. Omdat integraal bestuur op regionaal niveau ontbreekt, is de gemeente de bestuurslaag waarmee koppelingen zijn blijven bestaan. De politieregio kan een vorm van functioneel bestuur worden genoemd. Het bestuur van de regio berust bij het regionaal college dat bestaat uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. De taak van het bestuur is beperkt. Als korpsbeheerder treedt de burgemeester op van een bij de wet aangewezen gemeente. Hij is voorzitter van het regionale college, vertegenwoordigt de regio in en buiten rechte en beheert het korps. De hoofdofficier van justitie is medeverantwoordelijk voor het beheer. Bezwaren kan hij voorleggen aan de CvdK en de procureur-generaal, die zelf beslissen of de zaak, als zij evenmin tot overeenstemming komen, ter beslissing voorleggen aan de politieministers.

De korpschef heeft de dagelijkse leiding van het korps. Formeel is hij ondergeschikt aan de burgemeester en de hoofdofficier van justitie. Hij is niet rechtstreeks verantwoordelijk tegenover het regionale college. Materieel is zijn invloed uiteraard aanzienlijk, niet het minst door zijn lidmaatschap van de regionale beheersdriehoek, het periodieke overleg van korpsbeheerder, hoofdofficier en korpschef. Een zekere gelijkwaardigheid ligt hier voor de hand, omdat een hiërarchie inzake beheer tussen hoofdofficier en korpschef ontbreekt. Het driehoeksoverleg is niet een soort dagelijks bestuur van de regio; het zal echter duidelijk zijn dat de weerslag op het beheer niet gering is. De praktische betekenis van het driehoeksoverleg kan niet snel worden overschat.

Het gezag over de politie is, net als in de oude Politiewet, gedeeld. Voor de handhaving van de openbare orde berust het gezag bij de burgemeester die daarvoor verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad. Voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ligt het gezag bij het OM. De CvdK en de minister van Binnenlandse Zaken hebben slechts voor zeer bijzondere situaties speciale bevoegdheden. Bij de strafrechtelijke handhaving zijn wel duidelijke hiërarchische lijnen aanwezig: de procureurs-generaal kunnen hoofdlijnen aangeven en worden daarin tot op zekere hoogte gestuurd door de minister van Justitie. Politieke verantwoordelijkheid bestaat slechts op nationaal niveau in de relatie tussen genoemde minister en het parlement. Overigens heeft de gemeenteraad na de regionalisatie feitelijk aanzienlijk minder mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het politiebeleid ter plaatse.

Samenvattend was de regionalisatie van de politie een moeizaam compromis ten aanzien van schaalvereisten. Vanuit de gemeente gezien, met name in de 'gemeentepolitie-gemeenten', was er sprake van schaalvergroting die ten koste ging van de democratische verantwoording ter plaatse. Bovendien verhoudt de regionalisatie zich slecht met het streven van gemeenten om een 'integraal veiligheidsbeleid' te voeren dat meer inhoudt dan het inzetten van de politie, waarover de burgemeester het gezag heeft. Het gaat daarbij ook om de inrichting van de openbare ruimte en om vergunningenbeleid, zaken die niet zelden gedeeltelijk tot de portefeuille van een wethouder behoren. Vanuit de rijkspolitie gezien was er daarentegen sprake van schaalverkleining, die bij de criminaliteitsbestrijding al snel behoefte aan schaalvergroting oproep: IRT's en landelijke diensten als antwoord op de grotere schaal en de toegenomen specialisatie in de misdaad. Ook de toegenomen politieke aandacht vergroot de behoefte aan centraal beleid dat loopt via de lijn departement-procu-reurs-generaal. Het heeft er alle schijn van dat de tegenstelling tussen de schaalvereisten bij de twee hoofdbestanddelen van de politietaak, die in de regio-indeling een moeizaam compromis vonden, zich in de laatste jaren heeft verscherpt.

Dit prangt te meer daar gemeentebestuurders (burgemeesters en raadsleden) geen grotere effectiviteit van het openbare-orde-beleid zeggen te constateren en derhalve geen verbetering van de openbare orde. Belangrijk is ook de wankel inbedding van de politie-organisatie in democratisch gelegitimeerde organen. Provinciaal politiebeheer (CvdK) wordt hier al als alternatief bepleit. Toch zullen niet alle problemen zo simpel kunnen worden opgelost. In de eerste plaats gaan de schaalveranderingen door en zal de behoefte aan landelijke diensten niet verdwijnen. Voorts blijven de spanningen tussen beheer, gezag en beleid van betekenis. Zowel justitieel als bestuurlijk zal de noodzaak van gecoördineerd beleid blijven toenemen. In het eerste geval langs de lijn van boven naar beneden (minister-procureur-generaal-hoofd-officier van Justitie/regionaal korps) en in het tweede geval juist omgekeerd (burgemeester-regio), waarbij de politieke verantwoordelijkheid op nationaal, respectievelijk lokaal niveau moet worden afgelegd. Ook blijft het onmogelijk de grens tussen gezag en beheer scherp te trekken, evenmin als die tussen handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke rechtshandhaving. Het overhevelen van het gezag voor zover dit nu bij de burgemeester berust naar de CvdK, lost dit probleem niet op.

De bron van de gesignaleerde knelpunten is zonder twijfel dat bij de politie sprake is van één uitvoerende dienst voor verschillende beleidsterreinen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beleid op deze terreinen berust bij verschillende organen en de taken stellen technisch en beleidsmatig zeer uiteenlopende eisen aan de schaal waarop wordt geopereerd. Criminaliteitsbestrijding vereist een grote actieradius en gespecialiseerd personeel. Daarnaast behoeft het opsporings- en vervolgingsbeleid uit een oogpunt van rechtsgelijkheid nationale sturing. Wat nodig is ter handhaving van de openbare orde kan, uitzonderingen daargelaten, het beste lokaal worden beoordeeld. Hier kan men in beginsel met een relatief kleine dienst volstaan. In het onderstaande worden enkele oplossingsrichtingen voor dit probleem beproefd.

Gelet op de geschetste hoofdelementen van de politietaak dringt zich een splitsing van de politie-organisatie op (model A). Dit model kent enerzijds een rijkspolitie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving, die de vorm heeft van een gedeconcentreerde dienst met landelijke subdiensten naast territoriale onderdelen voor elk arrondissement. Gezag en beheer berusten dan bij de minister van Justitie, respectievelijk de hoofdofficier van Justitie, terwijl de minister de politieke verantwoordelijkheid draagt. Anderzijds kent dit model een gemeentelijke politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, onder gezag en beheer van de burgemeester, met hiernaast een provinciaal of intergemeentelijk beheerde ME; de mogelijkheid van overgang van de verantwoordelijkheid naar hogere bestuurshelons kan in bijzondere gevallen worden gehandhaafd. Hoe aantrekkelijk dit model ook schijnt, er zijn ook nadelen aan verbonden. Zo kan de politietaak weliswaar in twee elementen worden onderscheiden, maar brengt een organisatorische splitsing tegelijkertijd inefficiënties met zich mee als gevolg van de vele raakvlakken die in de praktijk bestaan. Veel van de informatie die de recherche verkrijgt, is afkomstig van het 'straatwerk', terwijl actieve ordehandhaving veelal tegelijkertijd optreden wegens strafbare feiten zal inhouden. Het is de vraag of deze communicatieproblemen met behulp van moderne technische voorzieningen kunnen worden opgelost. Daarnaast is een minimumdraagvlak voor gemeentelijke politie vereist (er was niet zonder reden slechts in ca. 150 gemeenten gemeentepolitie), al kan samenwerking op bescheiden schaal (tussen grote stad en buurgemeenten of tussen een groep kleinere gemeenten) hier een oplossing bieden.

Een dergelijke, op functionele basis geheel gescheiden politie-organisatie en overeenkomstig gescheiden gezag, is ook in de Nederland omringende landen onbekend. Weliswaar kennen België en Frankrijk drie, respectievelijk twee

algemene politie-organisaties, maar de verschillende diensten zijn op hetzelfde gebied bevoegd voor de beide politietaken. De voor de hand liggende problemen tracht men te beperken. In België gebeurt dit door een functionele scheidingsstrategie (de rijkswacht zou zich moeten concentreren op zwaardere en interlokale delicten en grote ordehandhaving), in Frankrijk langs territoriale lijnen (de gendarme, voor zover althans niet behorend tot algemene onderdelen, concentreert zich meer op de landelijke gebieden). Van een probleemloze taakafbakening kan echter niet gesproken worden. Ook de politieorganisatie in Duitsland vertoont zekere overeenkomsten met model A, wanneer federale diensten als het *Bundeskriminalamt* en de *Bundesgrenzschutz* buiten beschouwing worden gelaten. De executieve politie is per deelstaat onderverdeeld in de *Schutzpolizei* (geüniformeerde algemene surveillance-dienst, belast met de taken waarvoor geen gespecialiseerde dienst is aangewezen), de *Kriminalpolizei* voor rechetaken en een *Bereitschaftspolizei* ter bestrijding van rellen, onrust enzovoort. Deze laatste dienst verblijft, tot nader order, in kazernes en staat onder rechtstreeks toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaat. Beide andere diensten zijn gedeconcentreerd, regionaal en lokaal; gewoonlijk zijn zij in één hetzelfde bureau gevestigd, zij het met in de praktijk een duidelijke personele scheiding tussen *Kripo* en *Schupo*. Vooral hun duidelijk verschillende taakomschrijving rechtvaardigt het te spreken van aparte politie-organisaties. Dit taakonderscheid valt niet samen met het onderscheid tussen openbare orde en strafrechtelijke rechtshandhaving. Het is aangebracht door de ene dienst (*Kripo*) te belasten met de opsporing en deels ook de vervolging van de zwaardere criminaliteit en de andere een (ruime) restbevoegdheid te geven. Een dergelijk onderscheid roept wellicht minder competentieproblemen op en wat toch aan problemen overblijft kan verder worden beperkt doordat beheer en toezicht uiteindelijk in één hand worden gehouden. Ook het feit dat de Duitse politie voor haar strafvorderlijke taken onder het gezag van het OM valt, maar een grote vrije beslissingsruimte heeft, kan hieraan bijdragen.

Ook het alternatief van één nationale politie (model B) neemt grotendeels de knelpunten weg die voortvloeien uit het huidige schaalcompromis, terwijl voorts van gedeeld gezag geen sprake meer is en grensproblemen tussen gezag, beheer en beleid niet meer behoeven voor te komen. Bovendien is hierin, althans in theorie, veel minder ruimte voor de communicatie- en competentieproblemen die in het eerste model kunnen optreden. De bezwaren van dit tweede model zijn echter groter dan de voordelen. Zo kan een nationale politie zich ontwikkelen tot een staat in de staat en bovendien liggen voor de handhaving van de openbare orde het gezag en de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester nog steeds voor de hand. Als deze zich hiertoe moet bedienen van een gedeconcentreerde rijkdienst waarop hij verder geen invloed kan uitoefenen, levert dit een merkwaardige figuur op. Overigens kent het Verenigd Koninkrijk een dergelijke eenheidsmodel op het niveau van de graafschappen. De politie is belast met de ordehandhaving, de opsporing van strafbare feiten en in Engeland en Wales, bij ontstentenis van een openbaar ministerie, ook met strafvervolging. Deze situatie leent zich echter slecht voor een verdere vergelijking door de grote verschillen in bestuursorganisatie met Nederland. Op zichzelf zou een duidelijke territoriale splitsing van een politie met dubbele taak wel een middel kunnen zijn om de ontwikkeling naar 'een staat in de staat' te voorkomen. Indien binnen deze opzet toch de gewenste eenheid in het opsporings- en vervolgingsbeleid zou kunnen worden verzekerd, zou deze variant op model B aan aantrekkelijkheid winnen.

Een laatste alternatief (model C) voor de huidige opzet wordt gevormd door het gezag, zoals ook nu het geval is, te laten uitoefenen op het niveau dat voor het taakelement in kwestie is aangewezen, waarbij het beheer in één hand wordt gehouden op meso-niveau, echter zonder onduidelijkheid over de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Provinciaal georganiseerde politie met de

beheersverantwoordelijkheid bij de CvdK is dan de aangewezen optie. Dit levert bovendien schaalvergroting op in vergelijking met de bestaande regio's - niet zonder belang voor de middellange termijn -, terwijl schaalproblemen verder kunnen worden beperkt door de grenzen van de arrondissementen in overeenstemming te brengen met die van de provincies. Hiermee zijn niet alle knelpunten weggenomen, maar er is wel sprake van een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Binnen de grenzen van het haalbare ontstaat zo helderheid. Een orgaan op provinciaal niveau vervult de coördinerende functie waarvoor dit bestuursniveau bij uitstek is aangewezen. En hoezeer dit model ook is toegesneden op de typisch Nederlandse situatie, de concentratie van beheer (eventueel gevolgd door delegatie en mandaat) blijkt in verschillende andere landen te werken.

Dit overzicht van modellen leidt op zijn minst tot de conclusie dat er ruimte is voor verbetering. Niettemin zijn er nog tal van knelpunten waaraan de geschetste modellen voorbijgaan. Zo is de handhaving van normen die in tal van sectoren van overheidsbeleid het bestuurlijk sluitstuk vormen, sterk afhankelijk van justitie en politie. Het beleid van het OM en de politie bepaalt dus mede het succes van allerlei vormen van sectoraal beleid. Richtlijnen aan het OM en aan de politie moeten hier voorkomen dat justitie sectoraal gezien onwenselijke prioriteiten stelt. Een goede coördinatie is nog essentiëler wanneer het optreden van politie en justitie in feite 'eigen sectorbeleid' is en tegelijk deel uitmaakt van een breder beleidsgebied waarbij tal van andere instanties betrokken zijn. Het duidelijkste voorbeeld is het genoemde integraal veiligheidsbeleid. Bovendien hoort het zwaartepunt van dit beleid bij de gemeentebesturen te liggen: de basis is 'gebiedsgericht' beleid.

Ontwikkelingsprincipes

Het is evident dat de problematiek van het eerste ontwikkelingsprincipe hier prominent aanwezig is en het principe een nuttige functie heeft. Het politieterrein laat treffend zien hoezeer ook binnen sectoren tegenstrijdige eisen worden gesteld aan de bestuurlijke organisatie. Naar de aard van de materie bestaat behoefte aan schaalvergroting (criminaliteit) en aan schaalverkleining (integraal veiligheidsbeleid). Tegelijkertijd vraagt de democratische verankering van het politiebeleid om schaalverkleining (gemeenteraad) dan wel om schaalvergroting (provinciale staten). Zowel schaalverkleining als schaalvergroting is in de politie-organisatie derhalve te beargumenteren.

Hoe tegenstrijdig de vereisten ook zijn, het eerste ontwikkelingsprincipe zou ook op dit terrein zijn waarde kunnen bewijzen. Dat de verantwoordelijkheden op dit moment in de beleidspraktijk onhelder zijn toebedeeld, heeft verder geen betoog. De deelnemers van het Regionale College, alsmede de gemeenteraden kunnen dit slechts bevestigen. Ook is het model van de regionale politie wel erg compromiserend als het erom gaat de voorwaarden voor een effectieve uitoefening van de twee hoofdtaken van de politie met elkaar te verzoenen. De tegenstrijdige schaalvereisten van ordehandhaving en criminaliteitsbestrijding botsen hier zodanig dat aan beide zijden slechts onvrede kan ontstaan. De regionalisering heeft derhalve geen bijdrage geleverd aan een heldere onderscheiding van verantwoordelijkheden en nog minder aan een herkenbare opbouw van het binnenlands bestuur.

De centrale functie van de politie in de democratische rechtsstaat dwingt tot grote voorzichtigheid bij de toedeling en inbedding van politietaken. Dit beperkt de ruimte voor functionele en economische decentralisatie en derhalve ook de relevantie van de het tweede en derde ontwikkelingsprincipe voor dit beleidsterrein. De zelfstandigheid van de politie moet beperkt zijn, zonder voorbij te gaan aan de eisen die een effectief en slagvaardig optreden stelt. 'Aan de randen' bestaat wel enige ruimte voor economische decentralisatie. Te denken valt aan bewaking en beveiliging van grote objecten en bij

grootschalige particulier georganiseerde gebeurtenissen. Ook hier ontstaat echter al gauw spanning met het gelijke recht van iedere burger op politiezorg. Binnen deze begrenzing heeft het derde ontwikkelingsprincipe een zekere waarde. Hetzelfde geldt waar de overheid een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, zoals verzekeringsmaatschappijen, bij de bevordering van de openbare veiligheid.

3.3 Conclusie

De beschreven casus leiden tot de volgende algemene bevindingen.

De bestuurlijke organisatie is op alle genoemde beleidsterreinen sterk in beweging. De impuls voor reorganisatie komt altijd van binnen uit; ineffectiviteit van beleid dan wel toegenomen ernst van maatschappelijke problemen vormen de aanleiding voor een sectorale bestuurlijke reorganisatie. Niet zelden ontstaat hierbij de indruk dat naar het middel van structuurverandering wordt gegrepen omdat onvoldoende duidelijk is hoe het betreffende maatschappelijke probleem überhaupt moet worden aangepakt (bestuurlijke reorganisatie als vlucht uit een onbegrepen werkelijkheid). Zo kregen aan het einde van de jaren tachtig de arbeidsbureaus de schuld van de hoge werkloosheid; in 1995 kreeg vervolgens de nieuwe arbeidsvoorzieningsorganisatie de schuld van het grote aantal langdurig werklozen. Op echte oplossingen voor de (langdurige) werkloosheid bestaat intussen weinig zicht. Min of meer hetzelfde kan worden gezegd in het kader van het onderwijs-achterstandsbeleid.

De sectorale reorganisaties vertonen, gelet op het bovenstaande logischerwijs, weinig directe raakvlakken met de integrale bestuurlijke reorganisaties die vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken worden geëntameerd. In deze confrontatie tussen bestuur en beleid overheerst de sectorale rationaliteit ten detrimente van de rationaliteit van de inrichting van het binnenlands bestuur. Indien de bestuurlijke rationaliteit zich wel aan de sectorale rationaliteit wenst op te dringen, geeft de sector meestal niet thuis. In dit opzicht is de mislukte integratie van intergemeentelijke samenwerking op het terrein van de sociale werkvoorziening in de generieke samenwerkingsverbanden een treffend voorbeeld. Door de invoering van de budgetfinanciering en de overgang naar bedrijfsmatiger functioneren van de sociale werkplaatsen werden de bundeling en integratie met andere vormen van intergemeentelijke samenwerking uit de aandacht verdreven.

Net zoals de generieke bestuurlijke reorganisatie lijdt aan een gebrek aan consistentie en richting, geldt dit voor het geheel aan sectorale reorganisaties, niet alleen tussen, maar ook binnen de sectoren. Vanaf 1990 stond de arbeidsvoorziening in het teken van functionalisering van het bestuur en de sociale werkvoorziening in dat van verzelfstandiging en deconcentratie; vanaf heden lijkt de trend bij de arbeidsvoorziening en de sociale werkvoorziening weer in de richting van het algemeen bestuur te gaan. Het milieubeleid staat de laatste jaren in het teken van de decentralisatie; de operationele besluitvorming in de ruimtelijke ordening tendeeft daarentegen naar centralisatie. Indien er wel overlap in bewegingen is te constateren, binnen en tussen sectoren, komt dit meer voort uit een modieus bepaalde congruentie dan uit een bewust nagestreefde beleidsmatige consistentie.

Alle sectoren kennen een nagenoeg vruchteloos zoeken naar de optimale schaal. Gemeenten zijn te klein, provincies zijn te groot of worden niet gezien. Vanuit de overtuiging dat elke functie zijn eigen schaal heeft, wordt hierbij van oudsher weinig over de schutting van de eigen sector gekeken. Zo zijn 25 politieregio's ontstaan, 'samenvallend' met 19 rechtbankarrondissementen, terwijl voor de brandweer en voor hulpverleningsregio's wordt samengewerkt

in respectievelijk 45 en 41 regionale gebieden. De arbeidsvoorziening kent 28 regio's. Dit voorbeeld kan eenvoudig worden aangevuld vanuit de andere sectoren. Deze regionalisatie is onbetwist een gevolg van de schaalvergroting in de maatschappij. Dat hierbij een grote diversiteit aan regio's op verschillende schaal is ontstaan, heeft echter niet alleen te maken met de specifieke schaalvereisten van de betreffende taak. De politieke overwegingen van de betrokken bestuurders bij de vorming van (functionele) regio's zijn tenminste zo bepalend.

In alle sectoren ontstaat vervolgens het vruchteloze zoeken naar een democratische inbedding voor een bestuur dat op zijn eigen sectorale schaal is gevormd. Bij de politie klemt dit des te meer, vanwege de specifieke overheidstaak die hier wordt vervuld. Op bestuurlijk terrein koos men voor bundeling en integratie van intergemeentelijke samenwerking, die weliswaar niet mocht uitmonden in een vierde, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag, maar die wel de suggestie moest versterken van door gemeenteraden aangestuurde intergemeentelijke samenwerking. Het is verrassend dat twee opties tot op heden onvoldoende zijn beproefd: in de eerste plaats werkelijke verzelfstandiging, zodat gemeenten dan wel provincies voortaan zelf kunnen beslissen welke producten zij tegen welke prijs willen afnemen en bij wie, en in de tweede plaats het algemeen bestuur zelve als mogelijkheid. De provincie is lange tijd buiten beeld gebleven als het bestuur dat regionale taken zou kunnen overnemen. Wel bestond in bepaalde kringen het idee dat de regio's in de toekomst zouden moeten uitgroeien tot de provincies-nieuwe-stijl, hetgeen derhalve een verkleining van de provinciale schaal met zich had gebracht. Met dit al is overigens niet gezegd dat democratisering van het regionale bestuur alleen kan geschieden met een terugval op het algemeen bestuur.

De sectorale bestuurlijke reorganisaties laten zich tevens herkennen in het eindeloze zoeken naar het optimale evenwicht tussen centraal en decentraal bestuur, tussen algemeen en functioneel bestuur en tussen publiek en privaats domein. In lijn met het voorgaande is ook hier van een fundamentele door-denkning in de regel weinig sprake. Soms worden verwoede pogingen gedaan om tot een verregaande decentralisatie te komen, zonder dat van meet af aan wordt aangegeven welke kaders door het Rijk moeten worden gesteld. Als dit element later onvermijdelijk toch wordt ingebracht, leidt dat al gauw tot frustratie. Omgekeerd kunnen toevallige omstandigheden voor de rijksoverheid aanleiding zijn vrij plotseling bevoegdheden tot zich te trekken, zonder dat voldoende wordt beseft dat lokale beleidsvrijheid ook het rijksbeleid ten goede komt. In de relatie tussen algemeen en functioneel bestuur verspringt het discours al even gemakkelijk tussen beide polen, terwijl de ordening van de onderlinge relatie tussen algemeen en functioneel bestuur wordt vergeten. Dit kan dan gemakkelijk leiden tot een teleurstelling over de functionalisering bij het algemeen bestuur, met als begrijpelijke reactie een resolute terugkeer naar het algemeen bestuur. De sociale zekerheid biedt hiervan momenteel voorbeelden.

In het kader van de in het vorige hoofdstuk geformuleerde ontwikkelingsprincipes zijn deze algemene bevindingen niet van belang ontbloot. In dit licht kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Er bestaan niet alleen mogelijkheden voor de ordening van het debat over de inrichting van de binnenlands bestuur, er bestaat ook een grote behoefte aan een dergelijke ordening die uitgaat boven de afzonderlijke sectoren.
2. In het kader van de gewenste ordening zijn de geformuleerde ontwikkelingsprincipes goed bruikbaar, al is hiermee niet gezegd dat geen andere oplossingen per deelterrein denkbaar zijn dan die welke door de ontwikkelingsprincipes worden gesuggereerd. Tenminste kan echter worden vastgesteld dat

de ontwikkelingsprincipes op alle terreinen plausibel zijn gebleken. Zij zouden derhalve een consistent kader kunnen opleveren voor de inrichting van het binnenlands bestuur, zowel binnen de sectoren als bovensectoraal.

3. In het sectoroverstijgende karakter van de ontwikkelingsprincipes ligt hun specifieke betekenis. De consistente toepassing van dezelfde ontwikkelingsprincipes op alle deelreinen kan een belangrijke meerwaarde verschaffen vanwege het synergetisch effect dat hierbij kan optreden.
4. Dit geldt te meer daar ook beleidsinhoudelijke ontwikkelingen wijzen op de behoefte aan een sectoroverstijgende aanpak (jeugd, veiligheid). De aloude tegenstelling tussen de sectorale en de algemeen-bestuurlijke rationaliteit is in dit opzicht aan het vervagen.
5. In dit kader valt op dat het ministerie van Binnenlandse Zaken weinig tegenspel biedt aan de sectordepartementen als het gaat om de inrichting van het binnenlands bestuur. Dit komt mede doordat het bestuurlijke beleid van Binnenlandse Zaken niet erg consistent is en doordat het ministerie in zijn eigen sectorale beleid (politie, brandweer) even gemakkelijk kiest voor ad hoc oplossingen als de andere sectordepartementen. Meer consistentie in het bestuurlijke beleid zou het ministerie van Binnenlandse Zaken een overwicht kunnen geven dat nu node wordt gemist.
6. Ten slotte blijkt uit het sectorale overzicht dat een scherpere formulering van de ontwikkelingsprincipes mogelijk en wenselijk is. Bovendien kan een nadere operationalisering van de ontwikkelingsprincipes de achterliggende gedachten wellicht verder verduidelijken, zonder daarmee dwingend voor te schrijven welke instrumenten bij voorrang zouden moeten worden toegepast. In het volgende hoofdstuk wordt een poging tot een dergelijke operationalisering gedaan.

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd een bestuurlijke inrichting geschetst die beter zou kunnen voldoen aan de eisen van zekerheid en herkenbaarheid. Hierbij werd een handelingsperspectief geboden in de vorm van drie ontwikkelingsprincipes. In hoofdstuk 3 werd vervolgens de relevantie van de ontwikkelingsprincipes gezien aan de hand van de beleidspraktijk. Daarbij werd met name ingegaan op de sectoroverstijgende meerwaarde ervan.

Wanneer de ontwikkelingsprincipes tot uitgangspunt worden genomen voor de bestuurlijke reorganisatie, liggen echter nog vele keuzen open. Hoe wordt hieraan nu concreet invulling gegeven? Welke operationalisering is mogelijk en welke instrumenten zijn hier geëigend? In het voorliggende hoofdstuk wordt eerst nader op de stabiele en herkenbare opbouw van het algemeen bestuur ingegaan. Vervolgens komen de drie ontwikkelingsprincipes afzonderlijk aan de orde. De slotparagraaf gaat in op hun onderlinge samenhang.

4.2 Een stabiele inrichting van het binnenlands bestuur

Aantal bestuurslagen

In hoofdstuk 2 is al aangeduid dat voorlopig het systeem met drie bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeente) kan worden gehandhaafd. Op termijn zal het 'open karakter' van de provincie echter problematisch worden.

Schaalvergroting heeft de afstand tussen Rijk en gemeenten in allerlei opzichten verkleind. De verdere Europese integratie zal formeel geen consequenties behoeven te hebben voor de bestuurlijke inrichting in de lidstaten, maar kan eraan bijdragen dat materieel de noodzaak van drie bestuurslagen in twijfel zal worden getrokken. Hierbij staat de nationale overheid niet ter discussie; dit zou ook moeilijk anders kunnen zolang de nationale staat zelf een gegeven is. De nationale overheid is bovendien de bestuurslaag die het hoogste scoort in publieke betrokkenheid. Ook de bestaansredenen van een algemeen bestuur op lokale schaal behoeven nauwelijks adstructie. Er zal altijd een bestuursniveau nodig zijn waarop in het licht van specifieke omstandigheden en specifieke wensen uitvoering kan worden gegeven aan beleid en waarmee tevens een bestuurlijk kader wordt geboden voor maatschappelijke integratie. Hiermee worden de eerder gesignaleerde veranderingen in de schaal van problemen en de verschuivingen in de publieke betrokkenheid niet ontkend. Ook valt niet te ontkennen dat de lokale en de nationale bestuurslaag met elkaar verstrengeld raken en de neiging hebben elkaars taken en verantwoordelijkheden te kopiëren. De oplossing ligt hier echter, als gezegd, vooral in een heldere bevoegdhedenverdeling die het eigen karakter van deze twee bestuurslagen in acht neemt.

Het bestaansrecht van de provincies is minder duidelijk. Het provinciaal bestuur is voor veel burgers een grote onbekende en verkiezingen voor de provinciale staten zijn steeds meer verworpen tot tussentijdse opiniepeilingen voor het kabinet. Ook de animo binnen politieke partijen voor een plaats in de provinciale staten is aanmerkelijk geringer dan voor een plaats in de Tweede Kamer of in de gemeenteraden. Als gevolg hiervan is de democratische legitimatie van de provincie ten minste kwetsbaar. Op het eerste gezicht rijst de vraag waarom, mede gezien de kleine afstand tussen Rijk en gemeenten, niet met twee bestuurslagen zou kunnen worden volstaan, als ook in de praktijk bij vele vraagstukken wel een nationale en een lokale optiek zijn te onder-

scheiden, maar een daarvan afwijkende provinciale optiek nauwelijks uit de verf komt.

Zo'n provinciale optiek is echter wel voorstelbaar, zij het dat deze vooral procedureel van aard zou zijn. Waar verantwoordelijkheden van bestuurslagen met elkaar verstrengeld raken en waar verhoudingen tussen bestuurslagen steeds horizontaler worden, ontstaat immers behoefte aan een coördinerende instantie om tot eenheid van bestuur te komen. Dit geldt te meer als gemeenten, zoals hier bepleit, grotere beleidsvrijheden krijgen, waardoor de noodzaak van onderlinge coördinatie toeneemt. In de huidige situatie wordt het gemeentelijk beleid sterk gekenmerkt door externe effecten en daaruit voortvloeiende afstemmingsproblemen met nabuurgemeenten. Ook door de groeiende bevolkingsdichtheid neemt de behoefte aan onderlinge afstemming toe. Het Rijk is duidelijk niet geroepen om zich, naast al zijn andere taken, ook bezig te houden met arbitrage en coördinatie op bovenlokale schaal. Dit zou niet alleen leiden tot te veel centralisatie, maar zou ook de verwarring van verantwoordelijkheden nog verder versterken. Voor een *procedurele* provinciale optiek zijn derhalve wel argumenten aan te voeren.

Het zij erkend, in het huidige binnenlands bestuur slagen de provincies er zeer matig in externe effecten te beteugelen en conflicten tussen gemeenten te reguleren. Dit kan echter worden geweten aan het ontbreken van effectieve coördinatiemechanismen. Op zichzelf is dit geen reden om dan maar af te zien van coördinatie. Liever zou het intermediaire niveau, de provincie dus, beter moeten worden toegerust om daar waar conflicten en patstellingen tussen gemeenten dreigen, het bestuurlijk verkeer weer op gang te helpen. Een bestuurlijk coördinerende functie van de provincie zou zich bovenal op dit intergemeentelijke niveau moeten richten en veel minder op de relatie tussen gemeenten en Rijk¹.

Wat betreft de functies van drie bestuurslagen kan een internationale vergelijking zinvol zijn. De meeste besturen op het vasteland van Europa kennen meer dan twee algemene bestuurslichamen. In alle landen van het continent bestaat reeds lang een soort van algemene lokale bestuurslaag (gemeenten). Het middenbestuur (provincie of regio) was tot ongeveer twintig jaar geleden minder ontwikkeld, maar heeft sedertdien een sterke opkomst doorgemaakt (vooral in de vroeger sterk gecentraliseerde staten Frankrijk, Italië en Spanje, en ook in België). Dit nieuwe meso-bestuur heeft nog niet overal een algemene bestuursbevoegdheid verworven (in Frankrijk bijvoorbeeld nog niet). In sommige landen is bovendien in eerste instantie niet voor een uniform middenbestuur gekozen (zoals in Spanje, met zijn gedifferentieerde regio's). Niettemin hebben, bij alle differentiatie, deze bestuurslichamen veelal wel een intermediair en coördinerend karakter gemeen. Deze Europese context kan mede aanleiding zijn voor een provinciale 'herinrichting', gericht op bestuurlijke coördinatie als hoofdtaak.

Identiteit bestuurslagen

In een uniforme basisstructuur zoals hier voorgestaan, bestaande uit Rijk, provincies en gemeenten, ligt de taak van het Rijk in het binnenlands bestuur vooral in *kaderstelling*. De provincie vormt het kader voor *bestuurlijke coördinatie* op bovenlokaal niveau, de gemeente het kader voor *maatschappelijke integratie* op lokaal niveau. Hierna wordt op de identiteit van respectievelijk gemeenten en provincie verder ingegaan.

De kerntaak van de *provincie* is, zoals hiervoor gezegd, de bestuurlijke coördinatie op bovenlokaal niveau. Hierin past het de provincie niet om zelfstan-

¹ Als aan de uitvoering van rijksbeleid door gemeenten geen of nauwelijks gevolgen voor buurgemeenten verbonden zijn (zoals bij de bijstand of de individuele huursubsidie) kunnen Rijk en gemeenten het wel gezamenlijk af.

dig, los van voorkeuren van Rijk en gemeenten, beleid te ontwikkelen, bovenal omdat dit niet effectief zal zijn voor het bereiken van consensus tussen gemeenten onderling. Veelal zal het rijksbeleid al een belangrijk inhoudelijk referentiekader bieden voor de coördinerende provincie. Voor het overige is slechts de consensus tussen gemeenten van belang, vrijwillig dan wel afgedwongen. Vanzelfsprekend is vrijwillige consensus veelal vruchtbaarder. Slechts als samenwerking tussen gemeenten moet worden afgedwongen, kan een eigen beleidsmatige keuze van de provincie onvermijdelijk en daarmee wenselijk worden.

Op dit moment beschikt de provincie, als gezegd, over onvoldoende instrumenten om een dergelijke coördinerende taak bevredigend te vervullen, hoewel ook waar is dat niet alle bestaande middelen voldoende worden benut. Zo biedt de Provinciewet de mogelijkheid voor het instellen van provinciale commissies, waarin vertegenwoordigers van gemeenten, bijvoorbeeld onder voorzitterschap van een gedeputeerde, gezamenlijk zouden kunnen bijdragen aan de gewenste bestuurlijke coördinatie. Ook de Wgr biedt meer mogelijkheden dan tot op heden worden benut. Buiten de Wgr om zijn voorts convenanten tussen gemeenten en provincie mogelijk, waarin de partijen elkaar aan de uitkomst van het overleg kunnen binden en waarin de provincie een conflict-beslechtende rol kan worden toebedeeld.

De nationale overheid kan aan de coördinerende functie van de provincie een belangrijke bijdrage leveren door minder functionele regio's in het leven te roepen ter uitvoering van rijksbeleid en de coördinerende functie van de provincie in dat kader beter te benutten. Ook elders, bijvoorbeeld in het ruimtelijk beleid, zou het Rijk de provincies moeten erkennen als de bestuurlijke coördinator op intermediair niveau, in plaats van zelf met gemeenten in regionaal verband te gaan onderhandelen. Gedeconcentreerde rijksdiensten die geen andere taak te vervullen hebben dan toezicht te houden op gemeenten dan wel op intermediair niveau het beleid van verschillende overheden te coördineren, zouden in het provinciaal bestuur moeten worden geïntegreerd.

Het huidige wettelijke kader zal uiteindelijk echter te beperkt blijken te zijn voor een sterke provinciale coördinatie. Dit kan zelfs worden gezegd van de hiërarchische concepten waarop de inrichting van het binnenlands bestuur is gebaseerd. Er zal derhalve aan een nieuw wettelijk kader moeten worden gewerkt waarbinnen, als het streven naar consensus tussen gemeenten mislukt, de provincie de uiteindelijke bevoegdheid moet hebben om knopen door te hakken. Om te voorkomen dat provincies proberen gemeenten van meet af aan de wet voor te schrijven, zou kunnen worden bepaald dat een bepaalde bevoegdheid aanvankelijk berust bij het lokaal bestuur, maar zo nodig na een bepaalde termijn overgaat naar het provinciaal bestuur. In dit kader valt ook te overwegen het provinciaal bestuur de bevoegdheid te geven in bepaalde delen van zijn territorium referenda te houden.

Op het ogenblik is de provincie minder 'in beeld' naarmate problemen tussen de gemeenten groter zijn (derhalve rondom de grote steden) en concentreert zij zich vooral op de landelijke gebieden. In het hier weergegeven model voor de toekomst zal dit net andersom zijn. Een provincie die bovenal coördineert en conflicten tussen gemeenten beslecht, zal actiever zijn naarmate de bevolkingsdichtheid in een bepaald gebied toeneemt, tenzij gemeentelijke herindelingsaldaar de noodzaak van interbestuurlijke coördinatie verkleint.

Het is overigens niet van belang ontbloeit dat met de primair coördinerende functie en met de daarmee gewenste beleidsmatige terughoudendheid op termijn de 'open huishouding' van het provinciaal bestuur ter discussie komt te staan. Waar coördineren de hoofdtaak vormt, is (terwille van de effectiviteit van die coördinatie) voor doe-taken steeds minder plaats. Consensus tussen

gemeenten is het streven en de provincie krijgt pas een inhoudelijke verantwoordelijkheid indien de betrokken partijen het ook na uitgebreide onderhandeling niet met elkaar eens kunnen worden. Het zelfstandig ontwikkelen van een eigen beleid verliest daarmee voor de provincie zijn betekenis en van een werkelijke inhoudelijke verantwoordelijkheid kan geen sprake zijn. Daarmee wordt ten eerste de financiële verantwoordelijkheid voor het eigen handelen kwetsius en ten tweede ontstaan er problemen met de democratische legitimatie.

Een regisseur moet niet zelf op het toneel willen verschijnen. Niet uit te sluiten is derhalve dat op termijn de provinciale autonomie in staatsrechtelijke zin zal komen te vervallen. Wel behoort de provincie voldoende vrijheid en ruimte te hebben om zelf te beslissen waar coördinatie gewenst is. Maar die zelfstandigheid kan heel goed in het kader van medebewind vorm krijgen. Wie de taak van de provincie wil functionaliseren, kiest daarmee uiteindelijk ook voor een gesloten huishouding van de provincie.

In dit perspectief past geen (verdere) ontwikkeling van de provincie tot een lokaal bestuur op grotere schaal. Indien gemeenten te klein zijn om burgers bepaalde voorzieningen te bieden, liggen intergemeentelijke samenwerking en zeker gemeentelijke herindeling meer voor de hand. In dat opzicht is de tweesprong waarop de huidige provincie zich bevindt, duidelijk: of meer mogelijkheden voor bestuurlijke coördinatie of meer mogelijkheden voor eigen beleidsontwikkeling. Zoals is gebleken, kiest de raad voor het eerste.

Deze keuze is ook van belang voor de wijze waarop (nieuwe) provinciale taken moeten worden ingericht. Een goed voorbeeld vormen de recente plannen om de taken van de verkeer-en-vervoer-regio's naar het provinciaal bestuur over te hevelen. Omdat de uitvoering van het beleid staat of valt met de lokale medewerking, moet de provincie zich hier bovenal als coördinator opstellen, met als enig doel: consensus tussen gemeenten. Een zelfstandig provinciaal verkeer- en vervoersbeleid zal het realiseren van consensus slechts bemoeilijken. Ook het streekplan kan worden omgevormd tot, uitsluitend, een coördinatie-instrument voor het ruimtelijk beleid van de gemeenten, waarbij het rijksbeleid als referentiekader kan dienen. Van een zelfstandig provinciaal ruimtelijk beleid zou dan geen sprake meer zijn, terwijl de provincie niettemin een belangrijke rol blijft vervullen. Ook een figuur als een politie-organisatie op provinciale schaal in plaats van de huidige politieregio's kan betrekkelijk eenvoudig worden ingepast. In dit geval biedt de genoemde instelling van een provinciale commissie met daarin vertegenwoordigers van gemeenten de mogelijkheid om een adequate bestuurlijke 'ophanging' van het beheer te combineren met een gelijktijdige versterking van het gezag ter plaatse. In alle gevallen is de houding van het provinciaal bestuur van cruciaal belang; de wettelijke structuur moet een dergelijke rolopvatting ondersteunen. Zou de provincie haar eigen mening vooropstellen, dan zullen patstellingen met gemeentebesturen, wier medewerking voor een succesvol beleid uiteindelijk onmisbaar is, het onvermijdelijke gevolg zijn.

De *gemeente* moet vooral adequaat diensten verlenen aan de bestuurden. Zij belichaamt voorts de bereikbaarheid van de overheid, hetgeen betekent dat zij in open overleg moet staan met haar omgeving, zowel binnen de gemeenteraad als het democratisch platform van de gemeente, als in het directe contact met burgers en maatschappelijke organisaties. De responsiviteit van de gemeente heeft een extra dimensie door de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van nationaal beleid in het kader van het medebewind. De gemeente is dus bij uitstek de overheid voor de concrete dienstverlening aan burgers, zonder daarmee alleen het loket van de nationale overheid ter plaatse te zijn. Dienstverlening vindt plaats vanuit de bredere verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke samenhang binnen het eigen territoir.

In het algemeen neemt met het vervagen van lokale territoriale gemeenschappen de integrerende functie van het lokaal bestuur in zijn eigen territoir in betekenis toe (ook in zijn ordenende functie ten aanzien van functioneel bestuur). Waar de gemeenschap steeds minder constituerend is voor de schaal van de gemeente, constitueert de gemeente steeds meer haar eigen 'gemeenschap' van burgers. Niettemin relativeert het vervagen van territoriale gemeenschappen de gemeente als democratisch platform voor een lokale gemeenschap. De gemeente krijgt daarom wel een expliciete taak bij de stimulering van allerlei vormen van maatschappelijke democratisering. Sociale vernieuwing was daarvan in sommige gemeenten een goed voorbeeld. Hier vestigde de gemeente niet haar eigen democratie, maar faciliteerde zij de democratie in andere, ook meer tijdelijke verbanden.

Gemeentelijke en provinciale schaalvergroting

Met betrekking tot de bestuurlijke schaal van gemeenten is een drietal criteria van belang. Ten eerste moet de bestuurlijke structuur vitale betrekkingen mogelijk maken. Hiertoe behoeft het gemeentelijk bestuur bestuurlijk draagvlak en professionaliteit (hetgeen zowel geldt voor het bestuur zelf als voor zijn ondersteuning). Professionaliteit vereist niet dat alle gemeenten identiek zijn. Evenmin is het noodzakelijk om 'harde' ondergrenzen voor de grootte te formuleren. De intensiteit en de complexiteit van de maatschappelijke problemen bepalen welke omvang een gemeente moet hebben om voldoende professionaliteit te kunnen waarborgen. Ten tweede vooronderstelt het aangaan van vitale betrekkingen het dragen van eigen verantwoordelijkheden. Wie verantwoordelijk is, moet echter ook de kans hebben zichzelf waar te maken. In dit kader is een evenwichtig maatschappelijk draagvlak al van even groot belang als de concrete kansen voor uitbreiding (bedrijventerreinen, woningbouwlocaties). Volgebouwde gemeenten hebben dan ook per definitie recht op ruimere grenzen. Ten derde is het wenselijk de schaal van de gemeente zo te kiezen, dat zij haar integrerende functie kan waarmaken. Dit pleit voor een schaal waarop sprake is van een zekere maatschappelijke diversiteit.

Deze criteria wijzen in de richting van gemeentelijke schaalvergroting. Veel grote steden zullen behoefte hebben aan een verbreding van hun draagvlak en aan fysieke ruimte. Dit betekent echter niet dat de gemeentelijke herindeling voortaan geheel in het teken van de centrumgemeenten hoeft te staan. Op het platteland zal juist ten behoeve van de professionaliteit behoefte bestaan aan gemeentelijke herindeling die niet alleen tot 'nodale' gemeenten (gegroepeerd rondom een centrumgemeente) leidt, maar ook tot de vorming van plattelandsgemeenten die groot genoeg zijn om een bufferfunctie te vervullen tegenover het grootstedelijk bestuur.

Anders dan in het traditionele denken over gemeenten speelt de schaal van de 'gemeenschap' in bovenstaande criteria geen overwegende rol. Doordat lokale gemeenschappen tegenwoordig moeilijker zijn af te bakenen en doordat het accent is gaan liggen op dienstverlening, terwijl de gemeente als democratisch bestuur van de lokale gemeenschap aan betekenis heeft verloren, is maatschappelijke samenhang op andere wijze indicatief geworden voor de lokale bestuursgrenzen. Een pluriforme en gefragmenteerde samenleving heeft behoefte aan het lokaal bestuur als integratiekader. Hierdoor worden de grenzen van gemeenten eerder instrumenteel en gaat doelmatigheid een grotere rol spelen. Aldus zijn ook de bovengrenzen van gemeenten gegeven.

Ten slotte geeft de verschuivende betekenis van politiek en democratie in een gedemocratiseerde samenleving meer ruimte bij het afbakenen van het lokaal bestuur. De betekenis van de gemeente als het enige democratisch platform voor de lokale gemeenschap is verminderd. Democratie kan ook binnen bewonersorganisaties, wijkcomité's, dorpsraden en dergelijke invulling krijgen, mits deze zodanig zijn georganiseerd dat de burger een grotere zeggenschap

krijgt in zijn directe leefomgeving. Voor het ordenen van dergelijke verantwoordelijkheden blijft het algemeen bestuur wel verantwoordelijk.

Ook provinciale schaalvergroting is aangewezen. Bij de coördinerende functie van de provincie past een grotere schaal en een grotere afstand tot de gemeenten. Dit geldt vooral voor de Randstad, mede vanwege de Europese betekenis van dit gebied. Op zijn minst zal moeten worden gedacht in termen van een Noordvleugel- en een Zuidvleugel-provincie.

De vaststelling van de geëigende schaal voor een gemeente of provincie kan overigens op pragmatische gronden geschieden. Hierbij is ook te bedenken dat de bestuurlijke kosten van schaalherzieningen zeer hoog zijn. Dit is een reden om niet teveel tegelijk overhoop te halen. Overigens kan de animo voor herindeling onder de betrokkenen worden vergroot, door een perspectief op een krachtiger lokaal en provinciaal bestuur te vergroten. Het toedelen van nieuwe bevoegdheden na herindeling past in een dergelijk beleid.

Uniformiteit en differentiatie in beleid en taaktoedeling

Ook het hier weergegeven model van twee beleidsverantwoordelijke bestuurslagen met daartussen een vooral procedureel verantwoordelijke provincie zal nimmer geheel kunnen voldoen aan de tegenstrijdige eisen waaraan de inrichting van het bestuur is blootgesteld. Daartoe is geen enkele (her)inrichting bij machte. Vooral in de gebieden rondom de grote steden, zullen bestuurlijke problemen blijven bestaan. Hier zal de provinciale coördinatie stringenter moeten zijn dan in de rest van het land. Daar waar de problemen zich in de steden zelf concentreren, verdient het lokaal bestuur speciale aandacht van de rijksoverheid en dient het een ruimer scala aan eigen bevoegdheden te krijgen. Om die reden is binnen de heldere basisstructuur differentiatie in beleid en in taaktoedeling wenselijk. Grote steden vragen dus zowel meer provinciale regie, als meer beleidsvrijheid en meer beleidsmatige aandacht van het Rijk.

Uit dit tegenstrijdige wensenpakket lijkt het streven naar de vorming van stadsprovincies in grootstedelijke gebieden te verklaren. Toch is het stadsprovincie-concept momenteel te weinig helder om te worden omarmd. Indien met de vorming van stadsprovincies wordt voortgelopen op een gemeentelijke herindeling die binnen een decennium de oude indeling in gemeenten en provincies weer recht zal doen, valt daar weinig tegen in te brengen. Wel komt dan de vraag op waartoe eerst de provincies uit de grootstedelijke gebieden worden verjaagd, als zij tien later weer worden verwelkomd. Daarom is het ook twijfelachtig of de stadsprovincie preludeert op een dergelijke 'wonderbaarlijke terugkeer' van de oude structuur. Indien stadsprovincies eenmaal zijn ingesteld, is nauwelijks nog te verwachten dat binnen afzienbare tijd een nieuwe reorganisatie zal worden geëntameerd.

Als de stadsprovincie bedoeld is zoals zij zich aandient in de verschillende plannen (en in de lex specialis voor de regio Rotterdam), is het concept te hybride: lokale en intermediaire taken worden op een erg pragmatische en daarmee onheldere wijze in één hand gelegd, waardoor verantwoordelijkheden eerder slechter dan beter kunnen worden onderscheiden. Overigens is deze onduidelijkheid in taakverdeling niet alleen een consequentie van de langdurige onderhandeling die aan de lex specialis voorafging. Hoe lang of kort ook zou zijn onderhandeld, het concept is in zichzelf te onduidelijk om tot een duidelijke uitkomst te kunnen leiden. Ten eerste is de schaal van de stad te klein om bestuurlijke coördinatie met het omliggende gebied overbodig te maken. Belangrijke toekomstige bouwlocaties liggen ook buiten de grenzen van de stadsprovincie Rotterdam. Ten tweede is de schaal van de wijken in veel opzichten te klein om het lokaal bestuur zijn maatschappelijk integratieve functie te kunnen laten vervullen. Wie iets aan zwarte scholen wil doen,

moet ook witte scholen binnen zijn gemeentegrenzen hebben; wie iets aan langdurige werkloosheid wil doen, zal ook bedrijven in zijn gemeente moeten hebben. Het model is derhalve vlees noch vis.

Om deze reden geeft de raad de voorkeur aan bovengenoemde uniforme basisstructuur. Binnen deze structuur zijn uitzonderingsposities voor afzonderlijke (in dit geval: grote) gemeenten nadrukkelijk mogelijk. Gemeentelijke herindeling moet de grote steden bovendien alle kansen geven die zij nodig hebben om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Daar waar die kansen niet aanwezig zijn, heeft het belang van de grote gemeente voorrang boven het belang van de randgemeente. Daarnaast moet de provinciale regie in grootstedelijke gebieden worden versterkt voor de interbestuurlijke problemen die niet door herindeling zijn overwonnen. Ten slotte moet het aan de grote gemeenten zelf worden overgelaten op welke wijze zij hun organisatie willen doen aansluiten bij de publieke betrokkenheid op straat- en wijkniveau. Ook de organisatie van de lokale dienstverlening kan beter aansluiten bij het niveau waarop de burgers die diensten verleend willen zien.

4.3 Ordening tussen centraal en decentraal bestuur

In het vorige hoofdstuk is andermaal gebleken hoezeer in de praktijk sprake is van overlappingsen en een teveel aan bestuursintern verkeer. Mechanisch medebewind, waarbij het Rijk de uitvoering van het beleid tot in details voorschrijft en de gemeente in weerwil hiervan een eigen beleid voert, kan ook als een vorm van beleidsduplicatie worden gezien. In hoofdstuk 2 is aangegeven hoezeer beleidsduplicatie het binnenlands bestuur lamlegt en hoe belangrijk het om die reden is verantwoordelijkheden beter te onderscheiden. De navolgende uitgangspunten kunnen in aanvulling hierop nader vormgeven aan het ontwikkelingsprincipe centraal-decentraal.

Uitgangspunten

Ten eerste moet centralisatie worden beperkt tot die gevallen die strikt noodzakelijk zijn: wat decentraal kan, moet decentraal. Hoe groter de autonomie is voor decentrale overheden, des te meer mogelijkheden verwerven zij om maatschappelijke (in plaats van bestuurlijke problemen) aan te pakken. Hoe kleiner daarentegen de lokale autonomie, hoe meer energie moet worden gestoken in het overleg met de nationale overheid.

Ten tweede miskent het onderscheiden van verantwoordelijkheden geenszins de complementariteit van nationale en lokale verantwoordelijkheden op vele beleidsterreinen. In een vervlochten samenleving als de onze hebben vele problemen naast een nationale ook een lokale dimensie. De aanpak van deze problemen vergt derhalve vaak zowel een nationale als een lokale optiek. Het onderscheiden van verantwoordelijkheden zal dus zelden leiden tot een taakverdeling die één bestuurslaag het alleenvertoningsrecht geeft. Vanwege deze maatschappelijke vervlechting is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen centrale en decentrale overheden welhaast onvermijdelijk en veelal ook wenselijk. Juist bij gedeelde verantwoordelijkheden is het echter essentieel exact aan te geven waar bevoegdheden elkaar raken en waar zij elkaar dreigen te overlappen.

Ten derde moet het dragen van formele verantwoordelijkheid door het lokaal bestuur samengaan met een substantiële inhoudelijke verantwoordelijkheid (beleidsvrijheid). Wie verantwoordelijk is moet niet alleen voorgeprogrammeerde besluiten kunnen nemen. Mechanisch medebewind moet worden afgevoerd, te meer daar lokale bestuurders voor hun handelen verantwoording zijn verschuldigd aan gemeenteraden en indirect aan hun burgers. Voor een substantiële lokale beleidsvrijheid moet wel een maatschappelijk draagvlak bestaan. Als dit ontbreekt, doordat lokale verschillen niet worden aanvaard, dan is het verstandig gemeenten ook niet met de mechanische uitvoering van

het beleid te belasten. Een gedeconcentreerde uitvoerende rijksdienst is dan het voor de hand liggende alternatief. De decentralisatievraag is dus geen louter instrumentele, maar gaat terug naar een normatieve vraag: in welke mate worden lokale verschillen geaccepteerd?

Ten vierde moet bij het decentraliseren van taken en bevoegdheden een goed onderscheid worden aangebracht tussen provincies en gemeenten. Vanwege hun onderscheiden identiteit in het binnenlands bestuur gaat het hier niet om uitwisselbare grootheden. De kans op doublures wordt uiteraard kleiner naarmate de provincie zich meer gaat toeleggen op coördinatie.

Ten vijfde hoort aan de inhoudelijke verantwoordelijkheid een financiële verantwoordelijkheid te worden gekoppeld. Wie (mede)bepaalt, zal (mede)betalen. Het omgekeerde geldt evenzeer: wie inhoudelijk geen vrijheden heeft om het beleid invulling te geven, dient ook niet op de uitkomsten ervan te worden afgerekend. Het eerste uitgangspunt, een grotere lokale beleidsvrijheid, impliceert dat gemeenten ook een grotere financiële verantwoordelijkheid moeten dragen. Hierdoor zullen actieve en succesvolle gemeenten voor hun daden worden beloond en minder actieve gemeenten de negatieve gevolgen van hun nalaten moeten dragen.

Ten zesde past bij een scherpere ordening van eigen verantwoordelijkheden een grotere *wederkerigheid* in de verhoudingen, zowel tussen centraal en decentraal als tussen gemeenten onderling. In een sfeer van wederkerigheid zou het karakter van specifieke uitkeringen bijvoorbeeld kunnen veranderen in de richting van *prestatie-budgetuitkeringen*, gebaseerd op afspraken over de voor het budget te leveren prestaties. Ruilrechtvaardigheid zou in deze verhoudingen een grotere plaats moeten innemen, ten koste van verdelende rechtvaardigheid. Vanzelfsprekend vereist dit wel een autonome financiële basis voor de verschillende partijen. Ook in dit verband is een vergroting van de autonomie van het Gemeentefonds van belang. Ook anderszins kan wederkerigheid een grotere betekenis krijgen in de onderlinge verhoudingen. Het verantwoordelijk worden voor het toezicht op de eigen beleidsuitvoering, zoals dit in het kader van de Bijstandswet in aantocht is, is hiervan een voorbeeld. Ook tussen gemeenten onderling zou meer gestreefd moeten worden naar concurrentie en samenwerking op basis van eigen verantwoordelijkheden. Dit zou kunnen leiden tot samenwerking op projectbasis die het bestuur een grotere flexibiliteit kan verschaffen. Voorwaarde voor dit alles is wel dat op de 'vrije markt van bestuurslichamen' eenheid van beleid verzekerd is. Ook in dat opzicht is de coördinerende rol van de provincie van belang.

Uitwerking

Zowel ten aanzien van de inhoudelijke verantwoordelijkheid als ten aanzien van de financiële verantwoordelijkheid verdienen voornoemde uitgangspunten enige uitwerking.

Inspiratie om medebewind in de ware betekenis van het woord te bereiken, kan worden gevonden in de Europese richtlijnen, die immers bindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar die elke lidstaat vrijlaten hiervoor een geëigende nationale vorm en middelen te kiezen. De grondwettelijke formulering 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten gevorderd worden bij of krachtens de wet' staat een vergelijkbare constructie niet in de weg. Anderszins zal zo'n constructie niet in alle gevallen voldoende zijn. Een richtlijn kan bijvoorbeeld geen directe rechten en plichten voor de burger scheppen. Zij draagt ook het gevaar in zich dat het doel zo gedetailleerd wordt aangegeven dat per saldo de beleidsvrijheid illusoir blijkt.

Het vergroten van de eigen financiële verantwoordelijkheden kan ook ver-

strekken de gevolgen hebben voor de financiële verhouding, die als afspiegeling van de verhouding tussen nationale en lokale overheden centralistische trekken vertoont. De gewenste lokale financiële verantwoordelijkheid en de bijbehorende lokale financiële autonomie worden momenteel geschaad door de overdaad aan specifieke uitkeringen, de 'vervuiling' van het Gemeentefonds (veel verplichte uitgaven, te veel centrale sturing bij de verdeling van gelden over gemeenten) en het te geringe lokale belastinggebied.

In die sfeer zouden ook de oplossingen kunnen worden gezocht. Het lokale belastinggebied kan nog steeds aanzienlijk worden vergroot, zoals reeds meermalen door commissies en regering is bevestigd. Aan realisatie van dit voornemen heeft het tot op heden ontbroken. Het zij ook toegegeven dat daarbij wellicht zowel de diepste wens van het Rijk (om zijn grip te houden op het lokaal bestuur) als de diepste wens van veel gemeenten (om niet zelf verantwoordelijk te hoeven zijn) moet worden getrotseerd. Ongelijkheden in de lokale belastingcapaciteit kunnen via het Gemeentefonds worden gecompenseerd.

De eigen financiële verantwoordelijkheid van gemeenten kan ook worden vergroot door de verdeling van het Gemeentefonds te 'objectiveren', waarbij het principe van 'gelijke kansen' voor alle gemeenten (op een gelijk voorzieningenniveau) voorop moet staan. Hoewel het 'gelijke-kansen-principe' formeel ook uitgangspunt van beleid is, lijkt materieel bij de verdeling van het Gemeentefonds nog altijd het streven naar een gelijk voorzieningenniveau voor gemeenten een belangrijke rol te spelen. Het gaat bij de verdeling van het Gemeentefonds nog te veel over de gemeentelijke 'behoefte' en te weinig over de 'gelijke startpositie'. Het gevolg is dat het Rijk zich intensief bemoeit met de verdeelmaatstaven voor het Gemeentefonds, waardoor rijksbeleid steeds bepalender wordt voor de uiteindelijke verdeling. Omdat hetzelfde rijksbeleid ook al bepalend is voor de specifieke uitkeringen, gaan algemene en specifieke uitkeringen daarbij soms op een onduidelijke wijze met elkaar concurrentie aan: waar de specifieke uitkering een malus zet op ondoelmatig gemeentelijk beleid, compenseert de algemene uitkering een mogelijk tekort.

De algemene uitkering moet derhalve zoveel mogelijk tegemoet komen aan het bieden van een gelijke startpositie voor alle gemeenten. Daarbij moet het per definitie gaan om exogene factoren, factoren die niet door gemeentelijk beleid te beïnvloeden zijn (anders zou 'slecht' beleid worden beloond). Bovendien mogen de verdeelmaatstaven niet verweven zijn met rijksbeleid. Daarbij staat de rijksbemoeienis met lokale problemen in het geheel niet ter discussie. Wel wordt bepleit die bemoeienis via de specifieke uitkeringen te kanaliseren. In een dergelijk model past ook een kleiner Gemeentefonds. Voor de zelfstandigheid van gemeenten is het beter om een kleiner doch autonoom Gemeentefonds te hebben dan een groter Gemeentefonds waarvan de verdeling te sterk afhankelijk is van landelijke voorkeuren.

Wie een meer objectieve verdeling van het Gemeentefonds voorstaat, doet er goed aan om deze verdeling op een grotere afstand van het Rijk te plaatsen. In dit kader is het ook denkbaar een zelfstandig bestuursorgaan (bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeenten) voortaan het Gemeentefonds te laten beheren. Hiertoe is tevens nodig dat de omvang van het Gemeentefonds wordt geobjectiveerd, naar de regering reeds van plan schijnt te zijn.

De raad ziet derhalve weinig positieve effecten van het oude streven om specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds over te hevelen. Indien de medebewindsrelatie blijft bestaan, en dat is bij het overhevelen van de specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds nagenoeg altijd het geval, zal de overheveling vooral tot gevolg hebben dat de vrije besteedbaarheid van het Gemeentefonds verder wordt beperkt. Bovendien zijn de herverdeel-effecten

die het gevolg zijn van de overheveling steeds weer aanleiding voor nieuwe discussies, waarbij de verdeling van het Gemeentefonds steeds verder in politiek vaarwater dreigt terecht te komen. Het is beter ook in de financiële verhouding de verantwoordelijkheden helder te onderscheiden. De lokale autonomie verdient een autonome financiële basis ².

Realisatie

Een pleidooi voor verdergaande decentralisatie moet ook ingaan op de praktijk van het decentralisatieproces. Immers, de noodzaak van decentralisatie wordt al veel langer beleden, zonder dat hier veel van terecht komt. Hier spelen twee problemen. Een theorie ontbreekt (zowel normatief als empirisch) over het geëigende bestuursniveau voor overheidstaken en - daarmee sterk samenhangend - het decentralisatiebeleid is vooral een spel om macht. Aan een normatieve theorie kan vorenstaande omschrijving van de identiteiten van bestuurslagen mogelijk een bijdrage leveren. De empirische theorie leert dat taken en bevoegdheden in het binnenlands bestuur niet de enige machtsbronnen zijn. De verhouding tussen centraal en decentraal wordt dan ook slechts voor een deel door de verdeling van deze taken en bevoegdheden bepaald. Dit betekent dat de decentralisatie moet worden verbreed van een verdeling van taken en bevoegdheden naar een herverdeling van macht(sbronnen). Om die reden is het toe te juichen dat steeds vaker een relatie wordt gelegd tussen taken en bevoegdheden enerzijds en financiële verantwoordelijkheden anderzijds. Niettemin is dit thema nog verder te verbreden. Niet alleen zou de financiële zelfstandigheid van gemeenten in het algemeen dienen te worden verbeterd, ook moet de inrichting van het binnenlands bestuur betere mogelijkheden bieden voor gemeenten om met elkaar en met andere partijen strategische allianties aan te gaan.

Waar ook het decentralisatieproces een spel om de macht is, zal ook in dat kader een brede aanpak wenselijk zijn. In het algemeen zal de machtsverhouding tussen voor- en tegenstanders van decentralisatie moeten worden gewijzigd om decentralisatie kans van slagen te geven. In dit opzicht was het pragmatische beleid van het vorige kabinet succesvol: decentralisatie van bevoegdheden werd gekoppeld aan bezuinigingen voor het sectordepartement.

Hoe relatief regels ook zijn, ook zij kunnen de positie van de voorstanders van decentralisatie versterken. In de nieuwe Gemeentewet is een decentralisatiereguleerregel opgenomen: "Onze minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten" (art. 117, eerste lid). Het volgende lid van dit artikel vermeldt: "Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd." Aldus is bij centralisatie de bewijslast omgekeerd. De centrale wetgever moet aantonen dat centralisatie noodzakelijk is. Verscheidene Europese landen gaan op dit punt echter duidelijk verder. In Duitsland hebben de gemeenten het recht alle aangelegenheden van de plaatselijke gemeenschap - ten dele concreet genoemd in de wet - naar eigen verantwoordelijkheid te regelen. Het *Bundesverfassungsgericht* ziet erop toe dat nieuwe (hogere) wetgeving dit recht ontziet. In Frankrijk, traditioneel geen voorbeeld van decentralisatie, kunnen lagere overheden hogere regelingen ter toetsing voorleggen aan de Conseil d'Etat. Deze raad hanteert niet de harde toetsingsregels van de Duitse rechter, maar hij kijkt wel of geen strijdigheid met geschreven of ongeschreven rechtsnormen aanwezig is. Met de toegenomen vervlechting van lokaal en nationaal bestuur zou ook Nederland de lokale autonomie beter dienen te waarborgen dan tot dusver. Bijvoorbeeld zou, nadat nadere decentralisatieregels in de wet zijn vastgelegd, de Raad van

²] Uitbreider hierover L.J.M. Verdult in een voor de WRR verrichte studie. Publikatie hiervan is in voorbereiding.

opgevangen, tussen de twee democratische plechtankers: gemeente en provincie. Zo kan juist bestuurlijke variëteit inspelen op de zeer verschillende schaalvereisten die aan de inrichting van het binnenlands bestuur worden gesteld.

4.5 Geordende responsiviteit tussen publiek en privaat

Naar in hoofdstuk 2 is geconstateerd ziet de raad geen aanleiding om iets af te dingen op de algemene trend naar 'vermaatschappelijking van bestuur', waarbij taken van de publieke sector naar het private domein worden overgeheveld. Deze 'maatschappelijke decentralisatie' past bij de toegenomen mondigheid van burgers en bij een gedemocratiseerde samenleving. Op de vraag naar de kerntaken van de overheid, op de vraag welke taken zich niet lenen voor vermaatschappelijking, zal de raad hier overigens niet ingaan. In dit rapport gaat het om de problemen die, mede ten gevolge van de genoemde verschuiving, in de laatste jaren zijn ontstaan in de relatie tussen publiek en privaat, toegespitst op de responsiviteit van de overheid.

Deze responsiviteit is verbreed, zowel in de beleidsontwikkeling als in de beleidsuitvoering. Langs tal van kanalen bereiken de overheid wensen van burgers en maatschappelijke organisaties en de representatieve democratie is daarbij enigszins uit het centrum van de aandacht en van de macht verdreven. Veel beleid wordt ook ontwikkeld tijdens de 'beleidsuitvoering' in de horizontale relaties tussen overheid en maatschappelijke partijen. Hier bepleit de raad een ordening van verantwoordelijkheden die een vermenging van publiek en privaat moet tegengaan, onder gelijktijdige benutting van de bredere mogelijkheden voor responsiviteit van het bestuur. Vijf elementen verdienen hier enige nadere aandacht.

Ten eerste mogen horizontale relaties die het bestuur wenst aan te gaan met maatschappelijke partijen, niet ten koste gaan van derde-belanghebbenden en van de vertegenwoordigende democratie. Op zichzelf is er soms weinig tegen om het algemeen belang door maatschappelijke partijen zelf te laten definiëren, een dergelijke maatschappelijke verantwoordelijkheid zou zelfs moeten worden bevorderd. De overheid mag daaraan echter niet gebonden zijn en behoort de ruimte te houden om voor haar eigen definitie van het algemeen belang op te komen. Het aangaan van convenanten met maatschappelijke partijen waarmee een algemene afweging van belangen wordt verhinderd, moet dan ook worden afgewezen. In het vorige hoofdstuk is reeds op dit gevaar gewezen ten aanzien van het milieubeleid en het onderwijsbeleid.

Ten tweede heeft de overheid vanuit haar specifieke verantwoordelijkheid ook de taak van maatschappelijke democratie te organiseren en te faciliteren. Het primaat van de politiek heeft een andere betekenis gekregen in een gedemocratiseerde samenleving, waarin de politiek is verplaatst en gedifferentieerd. Daar waar burgers in het kader van sociale vernieuwing (of anderszins) zelf beslissen over hun leefomgeving, is er weinig reden terug te verlangen naar de gemeenteraad als 'democratische monarch'. Hetzelfde geldt voor het bestuur van basisscholen, het bestuur van muziekscholen, het toezicht op schouwburgen en concertzalen, voor bewonersorganisaties enzovoort. Ook hier echter moet vermenging worden tegengegaan. Of burgers beslissen binnen hun eigen verbanden zelf, op een gewaarborgde democratische wijze, óf de overheid neemt haar eigen verantwoordelijkheid. Indien mogelijk heeft het eerste de voorkeur, vooral omdat de overheid vaak de neiging heeft weinig flexibele en spoedig verbureaucratiseerde structuren in het leven te roepen. De binnengemeentelijke decentralisatie die tegemoet wenste te komen aan de behoefte van bewonersorganisaties om inspraak te hebben in hun eigen wijken, levert hiervan voorbeelden.

Ten derde vraagt de verschuiving in de responsiviteit van lokaal en provinciaal bestuur een andere ordening tussen gemeenteraad en b&w enerzijds en provinciale en gedeputeerde staten anderzijds. Het aloude monisme stelt de gemeenteraad en de provinciale staten aan als hoofd van respectievelijk de gemeente en de provincie. Daar waar steeds vaker andere instrumenten worden gehanteerd om de behoeften van burgers te peilen, die vooral de positie van het dagelijks bestuur versterken, is het beter ook formeel uit te gaan van een dualistische verhouding tussen plaatselijke 'regering' en plaatselijk 'parlement'. In dit kader zou een gekozen burgemeester die zijn eigen college formeert, een instrument kunnen zijn. Tussentijdse verkiezingen horen evenzeer bij dit dualisme als dit op nationaal niveau het geval is.

Ten vierde moet toch ook de representatieve democratie worden versterkt. Zij verschaft de overheid de legitimatie voor een samenhangend beleid op hoofdlijnen voor de langere termijn. Zij bezit uiteindelijk de stelselverantwoordelijkheid ter plaatse en zij heeft daarom een belangrijke waarborgende en orderende functie. Hier kan worden gedacht aan versterking van het lokale karakter van de lokale democratie (spreiding raadsverkiezingen, referendum). Voor de provincie valt te overwegen om provinciale staten door gemeenteraadsleden te laten kiezen in het licht van de bovenal coördinerende taak van de provincie ten aanzien van de gemeenten.

Ten vijfde mag de aandacht voor de lokale politiek niet voorbij gaan aan de verzakelijking en depolitisering van de lokale politiek, die in de afgelopen tien jaar snel is voortgeschreden. Verzelfstandiging van diensten is daarop een logischer antwoord gebleken dan het versterken van het primaat van de raad. Het versterken van de marktresponsiviteit van het lokaal bestuur ligt hier ook voor de hand; dat wil zeggen dat meer aandacht aan het profijtbeginsel moet worden gegeven. Binnengemeentelijke deconcentratie is wellicht ook een logischer antwoord op de verzakelijking van het lokaal bestuur dan binnengemeentelijke decentralisatie. Rondom hun eigen huis hebben burgers vermoedelijk meer behoefte aan een zakelijke en efficiënte dienstverlening en aan de mogelijkheid verder zelf of in samenspraak met burens te beslissen, dan aan een semi-gemeente op wijkniveau, die grote moeite moet doen om beslissingen 'politiek' te motiveren. De responsiviteit van de organisatie van de lokale dienstverlening (geïntegreerd en gedeconcentreerd) kan nog steeds aanzienlijk worden verbeterd.

4.6 Ontwikkelingsprincipes in samenhang

De ontwikkelingsprincipes vertonen in redenertrant een grote gelijkenis. In alle gevallen wordt vastgesteld dat de maatschappelijke omgeving sterk is veranderd, dat verantwoordelijkheden met elkaar vermengd zijn geraakt en dat het oude bestuurlijke vertoog geen uitkomst meer biedt, doordat de veranderingen onvoldoende worden onderkend:

- In het binnenlands bestuur is de zelfstandigheid van de delen in de praktijk aanzienlijk toegenomen, met als gevolg beleidsduplicaties en een overdaad aan bestuursintern verkeer. Het gangbare antwoord is een moeizame poging om taken en bevoegdheden te decentraliseren. Beter zou zijn verantwoordelijkheden veel scherper te onderscheiden en de financiële verantwoordelijkheid daarbij aan te passen. Bestuurslichamen krijgen dan een existentieel belang bij hetgeen zij aanrichten. Ook de wederkerigheid van betrekkingen tussen bestuurslichamen is enorm toegenomen. Nieuwe spelregels en nieuwe vormen van coördinatie ontbreken echter.
- Het functioneel bestuur is sterk gegroeid in betekenis en omvang, waarbij vele mengvormen van algemeen en functioneel bestuur optreden. Het gangbare antwoord bij decentralisatie gaat nog steeds uit van een voorkeur voor alge-

State ontwerpen van wet op overeenstemming hiermee (nadrukkelijker) kunnen gaan toetsen³. Voor de inhoud van zulke regels kan wellicht aansluiting worden gezocht bij het 'Handvest inzake lokale autonomie'⁴.

4.4 Ordening tussen algemeen en functioneel bestuur

In het voorgaande is een pragmatische grens getrokken tussen algemeen bestuur (Rijk, provincie en gemeenten) en functioneel bestuur (de overige uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden). Bij decentralisatie ligt 'officieel' de voorkeur bij het algemeen bestuur, maar de beleidspraktijk laat een grote variëteit aan ontwikkelingen en beleidslijnen zien. Het gaat hierbij telkens om de vraag bij welke taken en functies het algemeen bestuur het primaat dient te behouden. Vervolgens moet worden gezien hoe de betrekkingen tussen algemeen en functioneel bestuur kunnen worden ingericht. Het valt op hoezeer dit laatste element in de praktijk wordt verwaarloosd. Niet alleen worden tal van vormen van functioneel bestuur toegelaten; vervolgens wordt weinig aandacht besteed aan het zodanig ordenen van de onderlinge betrekkingen dat het algemeen bestuur zijn specifieke verantwoordelijkheden kan waarmaken.

Deze specifieke verantwoordelijkheid betreft ten eerste de verantwoordelijkheid voor het stelsel als zodanig, dat wil zeggen voor de verdeling van de taken tussen algemeen en functioneel bestuur, alsmede voor de (democratische) kaders waarbinnen het functioneel bestuur opereert. Deze verantwoordelijkheid impliceert dat het algemeen bestuur altijd bevoegd is een oorspronkelijk vastgelegde taakverdeling te wijzigen. Hiernaast heeft het algemeen bestuur de verantwoordelijkheid om de belangen van derden die niet in het functioneel bestuur vertegenwoordigd zijn, in het oog te houden.

Als het gaat om publieke taken die voor de samenleving als geheel van wezenlijke betekenis zijn, verdient vervulling door het algemeen bestuur de voorkeur. Ook bij taken die burgers kunnen 'emotioneren', ligt dit voor de hand. Politie en bijstand zijn geen onderwerpen die aan het functioneel bestuur kunnen worden overgelaten. Gaat het echter om taken die een specifieke categorie betrokkenen betreffen, dan ligt functioneel bestuur voor de hand, zeker als zo hun betrokkenheid kan worden vergroot.

3] Zie ook H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Spelregels of rechtsregels tussen overheden?*; Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1986.

4] Trb. 1987, nr. 63; goedkeuringswet Stb. 1990, 546.

Dit Handvest geeft de volgende decentralisatieregels:

- 1 Het lokale bestuur (gemeente en provincie) heeft het recht om binnen de grenzen van het recht een belangrijk deel van de publieke taak onder eigen verantwoordelijkheid uit te oefenen (art. 3, lid 1).
- 2 Publieke taken moeten bij voorkeur worden uitgevoerd door de overheden die het dichtst bij de burger staan (art. 4, lid 3).
- 3 Alleen de wet kan beperkingen stellen aan de bevoegdheden van het lokaal bestuur (art. 4, lid 3).
- 4 Toezicht op lokaal bestuur mag slechts gericht zijn op overeenstemming met de wet de grondwettelijke beginselen en ingrepen moeten in verhouding staan tot de belangen waarvoor het toezicht is ingesteld (evenredigheidsbeginsel; art. 8).
- 5 Het lokaal bestuur moet zich van voldoende eigen middelen kunnen voorzien, waarover het vrij moeten kunnen beschikken (art. 9, lid 1).

Hieraan zijn toe te voegen:

- 6 Overheidstaken dienen in beginsel te worden uitgevoerd op de schaal waarop zich bepaalde zorgbehoeften voordoen.
- 7 Het provinciaal bestuur heeft geen taken te vervullen die gemeenten ook afzonderlijk of in samenwerking kunnen vervullen.
- 8 De toedeling van taken aan de lokale overheid moet gepaard gaan met een betekenisvolle lokale beleidsvrijheid. Indien daarvan vanwege de noodzaak van rechtseenheid op nationale schaal geen sprake kan zijn, dient de rijksoverheid zelf voor de uitvoering van de betreffende taak zorg te dragen.
- 9 Inhoudelijke verantwoordelijkheid van een bestuurslaag dient samen te gaan met financiële verantwoordelijkheid voor dezelfde bestuurslaag.

Zie ook: F. Tonnaer, 'Naar een Decentralisatiewet', *Publiek Domein*; maart 1989, 1^e jaargang nr. 3, blz. 105-112.

Een beleid dat erop is gericht het bestuur alleen terwille van de overzichtelijkheid te zuiveren van functionele elementen, verdient derhalve geen steun. Wel moeten onduidelijke mengvormen van algemeen en functioneel bestuur (soms ook nog in combinatie met verzelfstandiging) bij voorkeur worden vermeden. Vooral op het terrein van het onderwijs treden verstorende mengvormen op van functionele decentralisatie en uitbesteding. Ook de arbeidsvoorziening is tot op heden een verwarrende combinatie van algemeen en functioneel bestuur, zonder dat het algemeen bestuur daar zijn verantwoordelijkheid voor het algemeen belang kan waarmaken.

Bij het vaststellen van de verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur voor het functioneel bestuur moet wel onderscheid worden gemaakt tussen de verantwoordelijkheid voor het stelsel als zodanig en die voor het feitelijke functioneren van de functionele organen. Het stelsel van functionele decentralisatie vraagt een wettelijke grondslag die onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Ten aanzien van het feitelijk functioneren dient in de wettelijke ordening de nadruk te liggen op mechanismen die het verzelfstandigd orgaan in staat stellen en stimuleren tot het leveren van een goede kwaliteit. Bij het eerste is vooral een scherpe taakstelling belangrijk, bij het tweede gaat het om regels van rechtsbescherming van burgers en om openbaarheid van prestatiegegevens. Instrumenten die de maatschappelijke verantwoordingsplicht van deze organen versterken, genieten de voorkeur boven ministeriële bijsturing die het uitgangspunt van decentralisatie weer utholt.

Intergemeentelijke samenwerking

Eerder is de intergemeentelijke samenwerking in Wgr-verband al een onduidelijke mengvorm van algemeen en functioneel bestuur genoemd, omdat het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van het algemeen bestuur ter plaatse. In ieder geval bestaat er wijdverbreid onvrede over de aansturing van intergemeentelijke samenwerking door het echte algemeen bestuur, de gemeente. In dit kader moet ook het streven naar bundeling en integratie van intergemeentelijke samenwerking worden gezien. Naar de mening van de raad doet 'bundeling en integratie' echter geen recht aan de verscheidenheid van de samenwerking en zal dit ook niet bijdragen aan een heldere ordening op regionale schaal. Dergelijke hulpstructuren kunnen beter worden benut om het systeem als geheel flexibeler te maken. Eerder is ook de simpele gedachte afgewezen om taken die de gemeentelijke schaal te boven gaan, maar toe te bedelen aan de provincie. Daarmee is immers de herkenbaarheid van het binnenlands bestuur niet gebaat.

Verscheidene andere oplossingsrichtingen dienen zich hier aan ⁵. Een eerste optie is verzelfstandiging, waarbij gemeenten op grond van prijs- en kwaliteitsvergelijking kunnen beslissen waar en bij wie zij produkten willen afnemen. Te denken valt aan zaken als de opleiding van ambtenaren, technische advisering, sociale werkvoorziening, afvalophaal en -verwerking. Een tweede mogelijkheid biedt het vermaatschappelijken van het bestuur: het bestuur wordt gevormd uit de rechtstreeks betrokkenen, waarbij de gemeente of provincie alleen de stelselverantwoordelijkheid behoudt. Dit is mogelijk bij regionale muziekscholen, ziekenhuizen, verpleeghuizen. Ten derde kan intergemeentelijke samenwerking onder provinciale regie worden gebracht: het provinciaal bestuur coördineert de lokale taakuitvoering, bij woningbouwprogrammering, verkeer en vervoer of ruimtelijke ordening. Ook kan de optie van een simpele, technische samenwerking tussen gemeenten blijven bestaan.

Bij verheldering van verantwoordelijkheden verdient met name intergemeentelijke samenwerking een positieve heroverweging. Hier is immers sprake van een flexibele structuur waarmee maatschappelijke dynamiek kan worden

^{5]} Zie ook Stuurgroep Bestuurlijke Vernieuwing Friesland, *Notitie Tuskenspu!*; Leeuwarden, 1995.

meen bestuur. Het zou passender zijn de trend naar functionalisering van het bestuur te ondersteunen, maar dan wel tegelijkertijd waarborgen te scheppen voor de twee verantwoordelijkheden die het algemeen bestuur hier heeft: die voor het stelsel als zodanig en die voor het vaststellen van het algemeen belang.

Publiek en privaat raken steeds verder vermengd bij beleidsontwikkeling en -uitvoering. Bezorgdheid hierover leidt al gauw tot een pleidooi voor eerdere herstel van het primaat van de politieke democratie en tot wensdromen over de maakbare samenleving. Beter zou zijn ook hier vooruit te blikken en de maatschappelijke ontwikkelingen te onderkennen. Dan gaat het er opnieuw om grenzen te stellen bij de verantwoordelijkheid van de overheid teneinde de vermenging van publiek en privaat tegen te gaan.

Ook in de oplossingsrichting vertonen de drie ontwikkelingsprincipes grote gelijkens. In de drie onderscheiden relaties (centraal-decentraal, algemeen-functioneel en publiek-privaat) ligt de verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en de taak om beleidsmatige kaders te stellen telkens bij één van de genoemde partijen. Dit is de centrale overheid in relatie tot de decentrale overheden, het algemeen bestuur in relatie tot het functioneel bestuur en de publieke sector ten opzichte van de private sector. Binnen deze beleidsmatige kaders moet, in een zowel naar schaal van problemen als naar publieke betrokkenheid, meer gedifferentieerde samenleving, meer ruimte worden geboden voor het decentrale, het functionele en het private.

Het begrip verantwoordelijkheid wordt hierbij steeds in twee richtingen aangewend. Het gaat om verantwoordelijk handelen en om verantwoordelijk zijn ⁶. Verantwoordelijk handelen moet mogelijk worden gemaakt door voldoende beleidsvrijheid te verlenen en door anderszins de mogelijkheden voor zelfstandigheid te vergroten. Daarbij hoort het verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van het eigen handelen. Eerder heeft de raad al gewezen op de noodzaak alle betrokken partijen een 'existentieel belang' te geven bij de uitvoering van de sociale zekerheid ⁷. Juist het verantwoordelijk zijn voor eigen handelen, voorkomt dat het binnenlands bestuur blijft steken in een situatie van 'honderd bloemen bloeien' en kan het leervermogen van de overheid op alle niveaus vergroten.

⁶] Bovens verwijst in dit verband op actieve en passieve verantwoordelijkheid: M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1990.

⁷] WRR, *Belang en beleid*; Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994.

Een bredere vraagstelling

De raad heeft in dit advies voor een bredere vraagstelling gekozen dan in de discussie over bestuurlijke reorganisatie gebruikelijk is. Ten eerste is aandacht geschonken aan de fundamentele maatschappelijke en politieke waarden die aan de inrichting van het binnenlands bestuur ten grondslag liggen. Gewezen is op het constitutionele, het democratische en het rechtsstatelijke karakter van het overheidsbestuur die doorwerking behoeven in de inrichting van het binnenlands bestuur. Dergelijke waarden kunnen bij het permanent aanpassen van het binnenlands bestuur gemakkelijk onder druk komen te staan. Dat zou onjuist zijn omdat het binnenlands bestuur meer is dan een instrument voor het behandelen van maatschappelijke problemen.

Ten tweede is aandacht geschonken aan het functioneren van het binnenlands bestuur in de praktijk van alledag. Gewezen is op de vele beleidsduplicaties die inmiddels optreden, op de bestuurlijke betrekkingen die steeds meer door macht en machtsverschillen worden bepaald, op het teveel aan bestuursintern verkeer dat het decentraal bestuur belemmert, alsmede op de verschuivingen van het politieke en bestuurlijke gewicht van vertegenwoordigende organen naar het dagelijks bestuur. Daarop sluit het advies van de raad aan om verantwoordelijkheden in het binnenlands bestuur beter af te bakenen en bestuurslichamen meer verantwoordelijk te houden voor hun handelen. Derhalve wordt ook geconstateerd dat in het binnenlands bestuur behoefte bestaat aan nieuwe coördinatiemechanismen ter versterking van de eenheid van bestuur.

Ten derde is aandacht besteed aan maatschappelijke veranderingen die de inrichting van het binnenlands bestuur voor nieuwe opgaven stellen. Daarbij is gewezen op twee fundamentele ontwikkelingen. De maatschappelijke problemen doen zich steeds vaker op een grotere schaal voor, waarbij ook de schalen onderling steeds meer gaan divergeren. Voorts doen zich verschuivingen voor in de publieke betrokkenheid die bovenal de representatieve democratie in haar kern relativeren. Waar democratie steeds minder publieke en steeds meer maatschappelijke trekken begint te vertonen, dreigt de democratie 'centrumloos' te worden. Ten aanzien van beide ontwikkelingen is geen sprake van het bereiken van nieuwe kristallisatiepunten. Dergelijke ontwikkelingen zullen zich voortzetten en wellicht nog worden versneld indien de informatietechnologie eenmaal op brede schaal zal worden toegepast. Het bestuur heeft zich derhalve zowel voor zijn *doelmatigheid* als voor zijn *responsiviteit* blijvend in te stellen op een andere, steeds weer veranderende maatschappelijke omgeving. Ook in dit opzicht is het beter de flexibiliteit op te vangen binnen de bestuurlijke orde, dan deze orde zelf in een permanente staat van beweging te houden.

Ten vierde is aandacht besteed aan een thematiek die sterk verband houdt met de veranderingen in publieke betrokkenheid, maar die niettemin veel breder is, namelijk de relatie tussen publiek en privaat. Op het raakvlak tussen het publieke en het private domein hebben zich in het laatste decennium belangrijke verschuivingen voorgedaan. Dit is geen reden om naar oude idealen terug te verlangen, maar wel om de rol van de overheid scherper te markeren. Wanneer veel publieke taken door het maatschappelijk verkeer worden overgenomen, neemt het belang toe om vast te stellen welke taken onvervreembaar aan de overheid toebehoren. Ook in dit geval gaat het overigens niet alleen om het afbakenen van verantwoordelijkheden, maar ook om het zodanig inrichten van betrekkingen (tussen publiek en privaat) dat de onderscheiden verantwoordelijkheden kunnen worden waargemaakt.

Met de gekozen aanpak heeft het rapport een bredere reikwijdte gekregen dan het 'binnenlands bestuur' zoals dit bij de bestuurlijke reorganisatie aan de orde komt. Gelet op de fragmentatie van het binnenlands bestuur, de functionalisering van het bestuur en de differentiatie van politiek en democratie, meent de raad dat niet met een verhandeling over de drie bestuurslagen en hun onderlinge relatie kon worden volstaan.

Perspectief voor handelen

De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie kent een interessante golfbeweging. Perioden met blauwdrukken voor het gehele land worden gevolgd door perioden waarin de reorganisatie juist 'van onderop' gestalte moet krijgen. Bij de blauwdrukken wordt de noodzaak van uniformiteit beleden, de ontwikkeling van onderop past bij een gedifferentieerd eindmodel. Hoe kenmerkend beide benaderingen ook zijn voor de bestuurlijke reorganisatie, beide lijken aan hun doel voorbij te schieten. De blauwdrukken miskennen de complexiteit van de problematiek en de verschillen die daarin her en der bestaan. Zij zijn om die reden noodgedwongen bijna overal sub-optimaal. Omdat verzet tegen zulke plannen hierdoor van goede argumenten wordt voorzien, is hun kans op succes gering. De benadering 'van onderop' legt daarentegen te zeer de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke organisatie bij de gemeenten. Aangezien nu juist het gebrek aan consensus tussen gemeenten één van de belangrijkste redenen is voor de bestuurlijke reorganisatie, is ook deze benadering niet kansrijk.

Dit probleem kan slechts worden opgelost door het formuleren van een richting, waarin de bestuurlijke organisatie zich zou dienen te ontwikkelen, op nationaal niveau. Op dat niveau ligt immers de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het binnenlands bestuur. De feitelijke inrichting zal echter moeten aansluiten bij plaatselijke omstandigheden en plaatselijke keuzes. Met het formuleren van ontwikkelingsprincipes voor de drie onderscheiden relaties heeft de raad een dergelijk handelingsperspectief willen aanreiken. Denken dat een allesomvattende operatie het binnenlands bestuur in één klap op orde kan brengen, is niet realistisch. Het herordenen van verantwoordelijkheden en het creëren van randvoorwaarden om die verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, vraagt een permanente aandacht bij alle ontwikkelingen die zich in de organisatie van het binnenlands bestuur zullen voordoen. De ontwikkelingsprincipes vormen daarbij een richtsnoer.

De geschetste ontwikkelingsprincipes zijn globaal van karakter en behoeven uitwerking, waartoe in hoofdstuk 4 een aanzet is gegeven. Toch resteren ook daarna nog belangrijke keuzes, waarover de raad geen uitspraak doet. De vraag welke kaders door het Rijk moeten worden gesteld, welk beleid mogelijkerwijs geen lokale variatie toelaat, de vraag welke taken aan het functioneel bestuur of aan de private sector kunnen worden overgelaten, het zijn allemaal vragen die een politieke en normatieve afweging vergen.

Ook in de aard van de problematiek liggen nog vele vragen besloten, waarop het juiste antwoord niet op voorhand kan worden gegeven. Het binnenlands bestuur kent nu eenmaal divergerende desiderata. Te denken valt aan: de behoefte aan schaalvergroting en de gelijktijdige behoefte aan schaalverkleining; de behoefte aan professionaliteit en de gelijktijdige behoefte aan democratische responsiviteit; de behoefte aan uniformiteit en aan variatie; de behoefte aan democratische responsiviteit versus de behoefte aan marktresponsiviteit; de behoefte aan zelfstandigheid van gemeenten en aan gelijke kansen voor gemeenten. Soms is een compromis mogelijk, vaak echter is sprake van dilemma's. Wie kiest voor een professioneel lokaal bestuur zal inleveren aan democratische responsiviteit, hoeveel compensatie langs andere weg ook valt te vinden. Wie kiest voor spreiding, zal grotere problemen ervaren bij het zoeken naar eenheid van bestuur. Wie het ene kiest, zal elders

moeten inleveren. In dat opzicht zijn sommige problemen van het binnenlands bestuur onoverkomenlijk.

Niettemin is de inrichting van het binnenlands bestuur gebaat bij consistente keuzes, ook als 'eeuwige' dilemma's in het geding zijn. Ook de vakdepartementen zullen hier rekening mee dienen te houden. Dit is ook de belangrijkste conclusie die de beschouwing van de beleidspraktijk oplevert. De in dit rapport geformuleerde ontwikkelingsprincipes kunnen vooral een meerwaarde hebben als op alle beleidsterreinen op consistente wijze keuzen worden gemaakt. Dat veel maatschappelijke problemen steeds meer een sectoroverstijgende aanpak vergen, is een extra aanbeveling hiervoor.

Consistentie is niet de meest opvallende eigenschap van de huidige reorganisatie van het binnenlands bestuur. Om die reden zou een grotere rol van de Raad van State bij het toetsen van centraliserende wetgeving gewenst kunnen zijn. Dergelijke *poortwachters*, die waarschuwen tegen de waan van de dag, kunnen in het proces van bestuurlijke reorganisatie een belangrijke functie vervullen.

Handelen vanuit een perspectief

Het in dit rapport ontwikkelde perspectief beoogt wel vanaf heden richting te geven. Organisatorische veranderingen die lijnrecht tegen het handelingsperspectief van het helder onderscheiden van verantwoordelijkheden ingaan, moeten niet worden doorgevoerd. Dit geldt voor de creatie van stadsprovincies en het toebedelen van nieuwe doe-taken aan de provincies. Dit geldt voor het vermengen van algemeen en functioneel bestuur. Dit geldt voor het verwarren van de bestaansgrond van algemene en specifieke uitkering en voor nieuwe wetgeving die onnodig centraliserend is.

In dit handelingsperspectief zou op de korte termijn moeten worden begonnen met het versterken van het lokaal bestuur. De doorbraak in de herindeling in Noord-Brabant (Rosmalen) mag in dit verband als positief worden beoordeeld. Het zou ook goed zijn het vrijwillig samengaan van gemeenten met een bonus te belonen, in het financiële vlak of door overdracht van rijks- en provinciale bevoegdheden. Daarnaast moet het grote-stedenbeleid met kracht worden voortgezet. De beleidsvrijheid die de grote steden tot op heden in dit kader is geboden, vormt slechts een begin. Het lokale belastinggebied kan worden uitgebreid, de decentralisatie kan in het algemeen worden versterkt. Financiële prikkels kunnen specifieke uitkeringen versterken, waarbij zo mogelijk met gemeenten afspraken dienen te worden gemaakt over de te leveren prestaties. Provinciale doe-taken kunnen zo mogelijk nog meer naar grote steden worden overgeheveld. De coördinatie-mogelijkheden van de provincie kunnen op korte termijn worden versterkt.

Het rapport is geen blauwdruk of spoorboekje. Maar het handelingsperspectief is niettemin redelijk dwingend. Het beoogt de overwegingen die in een staat als de onze het zwaarst moeten wegen, ook daadwerkelijk het meest gewicht in de schaal te laten leggen. Het gaat om een bestuurlijke organisatie die voor de burger herkenbaar is en voor het bestuur hanteerbaar en die ook aansluit op de dynamiek van de maatschappelijke omgeving.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering;
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Consumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken. F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomstVerlag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuurPre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: vast en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leefflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegensector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- Vijfde raadsperiode:**
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)

Overige publikaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht