

# STREVEN NAAR EEN IMPERFECTE BALANS

VRAGEN VOOR EEN VERKENNING OVER

DE RELATIE TUSSEN FUNCTIONEEL EN TERRITORIAAL BESTUUR

Taco Brandsen (Tilburgse School voor Politiek en Bestuur)

Patrick Kalders (B&A Beleidsrendement)

# 1. Inleiding

De relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur is onderwerp van één van de oudste discussies in het Nederlandse openbaar bestuur. Reeds vele pogingen zijn ondernomen om haar te beslechten, en binnenkort volgt een nieuwe ronde van reflectie en overleg. De discussie waar wij in dit verband naar verwijzen is mede ingegeven door de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2004). Het kabinet, de VNG en het IPO willen helderheid creëren in de onderlinge relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur en laten hiervoor een verkenning uitvoeren: "Overheden voeren een gezamenlijke verkenning uit naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur. De aandacht dient daarbij uit te gaan naar de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Deze verkenning zal de basis vormen voor een visie op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. De uitkomsten van de verkenning worden in 2005 in het Overhedenoverleg besproken."<sup>1</sup>

Het onderhavige essay, geschreven op verzoek van het Ministerie van BZK, zal dienen als input voor de hierboven genoemde verkenning.<sup>2</sup> Het doel van het essay is helderheid te scheppen in een aantal begrippen en een zinvolle afbakening van het thema te krijgen, wat een noodzakelijke (zij het geen voldoende) voorwaarde is om een succesrijke verkenning te kunnen uitvoeren. De verkenning dient vervolgens om tot een gezamenlijke visie (van kabinet, VNG en IPO) te komen op de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur.

Wij zullen ons hier dus beperken tot een afbakening van begrippen en relevante vragen. De antwoorden laten we, graag overigens, aan de bestuurders over. De begripsafbakening is echter op zichzelf al een complexe zaak.

## *Begrippen functioneel en territoriaal bestuur*

Laten wij starten met een voorlopige omschrijving van functioneel en territoriaal bestuur.<sup>3</sup> Onder functioneel bestuur verstaan wij publieke, maatschappelijke en private organisaties met een 'gesloten huishouding': zij voeren een publieke taak uit (dit hoeft niet de enige taak te zijn) die niet door henzelf maar door een ander is vastgesteld, bijvoorbeeld door een departement of een gemeente. Functioneel bestuur kan

---

<sup>1</sup> Kabinet, IPO en VNG, *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Den Haag, januari 2005, p.23.

<sup>2</sup> Wij danken de deelnemers aan de rondetafelsessie op 8 juni 2005 voor hun waardevolle inbreng bij de totstandkoming van dit essay. Tevens danken wij de betrokkenen vanuit het ministerie van BZK, het IPO en de VNG, alsmede prof.dr P.E.W.M. Tops, prof.dr W.B.H.J. van de Donk en prof.dr F. Hendriks voor hun commentaar op eerdere versies van dit essay. De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke tekst ligt geheel bij de auteurs.

<sup>3</sup> Wij baseren ons hierbij op definities uit Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bouwen aan het binnenlandse bestuur*, Sdu, Den Haag, 1996; Holterman, Th., *Recht betreffende decentrale rechtsgemeenschappen*, Tjeenk Willink, Deventer, 1998; Berge, J.B.B.J.M. ten en F.C.M.A. Michiels, *Besturen door de overheid*, Tjeenk Willink, Deventer, 2001.

verscheidene vormen aannemen: een openbaar lichaam op grondwettelijke basis (bijvoorbeeld waterschappen, openbare lichamen van beroep en bedrijf), een zelfstandig bestuursorgaan, publiekrechtelijke samenwerking waaronder ook functionele regionalisatie (Wgr+, veiligheidsregio's) of een rechtspersoon met een wettelijke taak. Functionele taken kunnen ook worden uitgevoerd door private maatschappelijke organisaties (cultuur-, onderwijs- en zorginstellingen en woningcorporaties). Deze zullen we in dit essay gemakshalve bespreken in het verlengde van functioneel bestuur, maar in het besef dat het hier een andere categorie partijen betreft dan de eerder genoemde.

Onder territoriaal bestuur verstaan wij publieke organisaties met een 'open huishouding': zij kunnen, binnen zekere grenzen, hun eigen taak bepalen. Verder zijn zij territoriaal afgebakend en belast met het algemeen of integraal bestuur (rijk, provincies en gemeenten).

Belangrijk verschil tussen territoriaal en functioneel bestuur is dat bij territoriaal bestuur een integrale afweging plaatsvindt van belangen en prioriteiten, terwijl bij functioneel bestuur publieke taken op een specifieke en afgezonderde wijze worden uitgevoerd.

Wij willen deze definities echter terstond weer problematiseren om er aan het eind van ons essay op terug te komen. Weliswaar is het een zinvol begrippenpaar om de aankomende discussie mee te structureren, maar het is gevaarlijk om het onderscheid eenzijdig te interpreteren. In de praktijk zijn de twee vormen van bestuur onlosmakelijk met elkaar verbonden en is veelal geen sprake meer van een keuze voor enkel het één dan wel het ander. De verwevenheid van beide vormen van bestuur lijkt ook almaar toe te nemen. Niet voor niets is de modernisering van interbestuurlijke verhoudingen met name gericht op de verbindingen tussen verschillende organen, waarbij overigens bepaalde vormen van bestuur niet noodzakelijkerwijs verbonden zijn aan specifieke bestuursorganen.<sup>4</sup> Dit neemt niet weg dat het begrippenpaar als uitgangspunt geschikt is om de versnippering van het openbaar bestuur te duiden. Zo wordt wel het beeld opgeroepen van een huis van Thorbecke (gemeenten, provincies en rijk) waar het in de trappenhuis en gangen inmiddels – als gevolg van een veelheid van aanbousels en barakken waarin functioneel gedecentraliseerd bestuur zijn intrede heeft gedaan – een drukte van belang is geworden.<sup>5</sup> Ook raakt het aan het vraagstuk van de autonomie en eigenheid van maatschappelijke organisaties, wanneer zij betrokken zijn bij de uitvoering van functionele taken. Recent is dit laatste door WRR-studies weer nadrukkelijk onder de aandacht gebracht.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Denk aan gemeenten die ook publieke taken uitvoeren die geen integrale afweging vergen en die evengoed bij een functioneel bestuur onder gebracht zouden kunnen worden, bijvoorbeeld aan de uitgifte van paspoorten.

<sup>5</sup> Interprovinciaal Overleg, *Op schaal gewogen – Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Commissie 'Regionaal bestuur in Nederland' (Commissie Geelhoed), Den Haag, 2002, p.9.

<sup>6</sup> Wij doelen met name op *Bewijzen van Goede Dienstverlening* (2004) en *Vertrouwen in de Buurt* (2005).

De kern van ons betoog is dat een probleemgerichte benadering een eenduidige en praktische insteek vereist, die niet tezeer blijft hangen in abstracte ontwerpparameters. Dit betekent dat wij verder en dieper willen gaan dan redeneren in algemene uitgangspunten die binnen de leer van het binnenlandse bestuur gelden, zoals het algemene uitgangspunt dat integraliteit van bestuur (met democratische verantwoording en controle) de voorkeur heeft boven functioneel bestuur, ook wel aangeduid als het 'primaat van de politiek'<sup>7</sup>, of andere algemene denkbeelden die juist functioneel bestuur boven territoriaal bestuur plaatsen. Een dergelijke benadering heeft in ieder geval niet bijgedragen aan versterking van de relatie tussen burgers en bestuur. Herstel van vertrouwen vraagt ons inziens om een andere, creatievere benadering, waarin ook begrip van politiek en politieke cultuur doorklinkt.

#### *Leeswijzer*

In dit essay gaan wij in paragraaf 2 eerst in op enkele geselecteerde praktijkgebieden: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de veiligheidsregio's en de woningcorporaties. Uit de cases leiden wij een aantal uitgangspunten af waar wij in paragraaf 3 vervolgens op reflecteren met als doel de overstap van uitgangspunten naar vragen voor een verkenning te kunnen maken. In paragraaf 4 presenteren wij op basis van onze uitgangspunten een ordening van de vragen voor een verkenning. In de afsluitende paragraaf 5 blikken wij terug op het essay en vooruit naar de verkenning en de visie.

## 2. Uitgangspunten op basis van drie praktijkcases

De verhouding tussen functioneel en territoriaal bestuur is een abstract gegeven, dat echter tot uiting komt in heel concrete vraagstukken. Bij een discussie rond deze begrippen is het dan ook zinvol de abstractie nauw aan te laten sluiten op de praktijk. Waar gaat het in wezen om binnen deze discussie?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen wij enkele uitgangspunten formuleren, die wij aan de hand van drie cases uit de praktijk (de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de veiligheidsregio's en de woningcorporaties) willen bespreken. Ons gebruik van deze cases is louter illustratief en impliceert uiteraard geen voorkeur voor een bepaald arrangement. Wij beseffen dat wij in dit korte bestek geweld moeten doen aan de nuances.

---

<sup>7</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bouwen aan het binnenlandse bestuur*, Sdu, Den Haag, 1996, p.9; Holterman, Th., *Recht betreffende decentrale rechtsgemeenschappen*, Tjeenk Willink, Deventer, 1998, p.39.

*Case I: De Wet Maatschappelijke Ondersteuning*

Het kabinet wil bouwen aan een krachtige, sociale structuur waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats innemen.<sup>8</sup> Daarvoor moet er een samenhangend beleid komen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen, welzijn en aanpalende terreinen. Met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) ontstaat vanaf 2006 een nieuw stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Met de Wmo komt er een nieuwe ordening op het terrein van de lichtere vormen van hulp en ondersteuning (huidige Wvg en Welzijnswet), de verstrekking van enkelvoudige huishoudelijke verzorging (nu nog AWBZ gefinancierd) en de openbare geestelijke gezondheidszorg (WCPV). Voortaan zullen de gemeenten deze ondersteuning moeten leveren. De AWBZ zal er alleen zijn voor de zwaardere vormen van zorg: professionele zorg en verpleging. De AWBZ is functioneel georganiseerd, waarbij verzekeraars hebben besloten om die door regionale uitvoeringskantoren te laten uitvoeren.

Duidelijk is dat de Wmo niet alleen een nieuwe manier van organiseren, van knippen en plakken, is, maar dat er een filosofie achter schuilgaat. Deze filosofie is dat gemeenten straks beter in staat zijn om te werken aan preventie en het bevorderen van zelfredzaamheid. Effect daarvan is tevens dat onnodige, 'dure' zorgvragen worden voorkomen. Een van de argumenten hiervoor is dat juist gemeenten goed in staat zijn integrale afwegingen te maken. De Wmo regelt dat de gemeenten als regisseur optreden op het terrein van wonen, zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen en verbindt daarmee territoriaal en functioneel bestuur.

*Bestuurlijke (her)ordering als interventie*

Uit de case Wet Maatschappelijke Ondersteuning komt nadrukkelijk naar voren dat, aangezien het om een bestuurlijke interventie en niet om een herontwerp gaat, de schaalniveau's wringen. Het (functionele) verzekeringssysteem, zoals wij dat traditioneel kennen, staat naar haar aard op een ander niveau dan de (territoriale) gemeentelijke organisatie. De vergelijking met andere landen leert dat er in theorie wel degelijk andere mogelijkheden zijn, maar dat deze in Nederland niet kunnen worden benut omdat beleidsmakers worden geconfronteerd met een specifieke institutionele erfenis. Het is een simpele constatering, die echter in menige discussie op een fundamenteel niveau wordt miskend. Wanneer reeds bestaande studies over dit onderwerp worden beschouwd, valt op dat zij het veelal benaderen als een institutionele ontwerpvraag: wat zijn de criteria waaraan bij de vaststelling van de bestuursvorm moet worden voldaan, en hoe passen de verschillende bouwstenen (bijvoorbeeld bestuurlijke lagen) in elkaar? Ook wordt de discussie vaak gevoerd rond structuren en niet rond praktische vraagstukken.

Helaas zijn de opties in de alledaagse praktijk beperkter. Het Nederlandse openbaar bestuur is immers geen *tabula rasa*, maar een vol en wellicht zelfs overvol en onoverzichtelijk beschreven blad. Feitelijk gaat het in deze discussie om interventies in bestaande verhoudingen, waarbij veel energie moet worden gestoken in het loswrikken

---

<sup>8</sup> SGBO, *Implementatie WMO – Algemene handreiking*, maart 2005, p.2.

van gevestigde posities, en waarbij schaalniveau's en rollen om historische redenen niet goed op elkaar aansluiten. Dat betekent dat met name moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de verbindingen tussen betrokken bestuurlijke partijen. Het geeft aan dat de generieke discussie over interbestuurlijke *verhoudingen*, hoe abstract en onoplosbaar zij ook is, uiteindelijk een meerwaarde heeft ten opzichte van beleidsspecifieke discussies over bestuurlijke verhoudingen. Het impliceert overigens ook dat niet alle heil moet worden gezocht in een *structurele* herschikking van institutionele verhoudingen, een punt waarop wij later in dit essay terugkomen.

#### *Case II: Veiligheidsregio's*

Veiligheid is in Nederland momenteel zowel territoriaal als functioneel vormgegeven. Met de Politiewet van 1993 zijn 25 politieregio's in het leven geroepen. Daarvoor kende ons land 148 gemeentelijke politiekorpsen en 1 Korps rijkspolitie. Aangezien dat als "verbrokkeld, ondoelmatig en te kostbaar" werd bestempeld, is gekozen voor 25 regionale korpsen en 1 Korps landelijke politiediensten. Interessant is te vermelden dat in 1981 een wetsvoorstel is ingediend om te komen tot een provinciale politie (24 provincies nieuwe stijl). Dat wetsvoorstel is in 1985 echter weer ingetrokken, omdat zowel de handhaving van de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen provincies en gemeenten als de provinciale politie te duur werden bevonden. Het was niet onbekend dat het stelsel gepaard zou gaan met een gebrekkige democratische inbedding. Sterker nog, deze werd als onvermijdelijk gezien: "het onderhavige wetsvoorstel vormt een compromis dat verschillende, soms onderling conflicterende, belangen poogt te verzoenen in het belang van een doelmatige organisatie van de politie in ons land". Ook andere veiligheidsdiensten kennen een combinatie van functioneel en territoriaal. De brandweer is in ons land gemeentelijk georganiseerd; daarnaast zijn er op basis van verlengd lokaal bestuur regionale brandweerkorpsen gevormd. Ook de geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen en rampen (GHOR) is op basis van verlengd lokaal bestuur georganiseerd.

De afgelopen jaren heeft zich een proces van territoriale congruentie voorgedaan: brandweerregio's en GHOR-regio's hebben zich aangepast aan de schaal van de 25 politieregio's. In 2003 ging het kabinet nog een stapje verder met als gevolg dat thans 25 zogenaamde veiligheidsregio's in opbouw zijn. Er is sprake van een groeimodel. Vooral nog gaat het daarbij vooral om regio's met verlengd lokaal bestuur, geïntegreerde besturen van brandweer en GHOR en met verplichte samenwerking van deze veiligheidsbesturen met de regionale politiebesteden. Op het moment wordt gediscussieerd over een volledige integratie met de besturen van de politie. Het concept van de veiligheidsregio lijkt aan te slaan als samenwerkings- en afstemmingsplatform voor veiligheid in den brede. Verder zien we ook andere indelingen (GGD bijvoorbeeld) aansluiten op de indeling van de veiligheidsregio's.

#### *Leidende en volgende waarden*

Opvallend is dat deze vorm van interdisciplinaire (of: intersectorale) samenwerking die zijn neerslag kent in de nieuwe veiligheidsregio's een aanzuigende werking blijkt te

hebben: steeds meer organisaties zoeken er aansluiting bij. Zo krijgt de veiligheidsregio qua functies een steeds bredere betekenis, en hoewel hier niet van een nieuwe bestuurslaag in traditionele zin kan worden gesproken, vervaagt het onderscheid tussen functioneel en territoriaal bestuur. Duidelijk is dat in de eerste plaats is gezocht naar het juiste schaalniveau voor de oplossing van het beleidsprobleem, maar dat deze niet naadloos aansluit op de bestaande, territoriaal georganiseerde structuren voor democratische inbedding. Beide zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zelfs wanneer de aard van rampenbestrijding deze vorm van bestuurlijke organisatie vereist, blijkt na rampen dat de traditionele bestuurslagen (met name gemeente en Rijk) direct op de uitkomsten worden aangesproken. In wezen ontstaat daarmee een verlengde vorm van democratische verantwoording: geen van de op regionaal niveau genomen beslissingen wordt op regionaal niveau afgerekend.

De case vestigt de aandacht op de prioritering die kenmerkend is voor praktische interventies. Wie eerdere studies naar bestuurlijke ordening leest, komt al gauw rijtjes tegen van criteria waar het nieuwe systeem aan dient te voldoen. Edwards noemt onder meer overzichtelijkheid, toegankelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, flexibiliteit, horizontale en verticale samenhang, democratische controle, participatie, rechtsbescherming.<sup>9</sup> Deze waarden zijn onder te verdelen naar drie verschillende waardenoriëntaties<sup>10</sup>: juridische waarden (zoals het wetmatigheidsbeginsel, grondrechten, monopolie op geweld, handhaving en controle en beginselen van behoorlijk bestuur), economisch-bedrijfsmatige waarden (zoals eenvoud, doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) en politiek-maatschappelijke waarden (zoals legitimiteit, representativiteit, politieke grondrechten, spreiding van bevoegdheden, politieke verantwoording, oppositie, openbaarheid, persvrijheid en een meerpartijensysteem). Niemand zal betwisten dat de genoemde waarden op zichzelf van belang zijn, en dat bepaalde waarden verwaarloosd kunnen worden ten opzichte van andere. Op conceptueel niveau is het zelfs relatief eenvoudig te pleiten voor een balans tussen deze verschillende waarden. Het is veel moeilijker om een disbalans te verdedigen, en toch is dat bij bestuurlijke interventies de realiteit.

Duidelijk is, zo durven wij te stellen, dat in de bovengenoemde cases accenten zijn gelegd, waarbij bepaalde waarden in eerste instantie leidend zijn geweest voor de vormgeving. Dit kan als onwenselijk worden gezien, maar het is in de bestuurspraktijk niet meer dan logisch. Effectief probleemgericht werken vraagt keuzes en dus een zekere prioritering van waarden. Zo is het argument van integrale afweging en de daarmee samenhangende preventie doorslaggevend bij de invoering van de Wmo. Zo is ook de keuze van doelmatigheid boven democratische verantwoording leidend bij het vormgeven van veiligheidsregio's (dit geldt overigens alleen voor de beheersfase, en niet voor de 'koude' voorbereidende fase van een ramp).<sup>11</sup> Deze keuzes baseren zich op

---

<sup>9</sup> Zie in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bouwen aan het binnenlandse bestuur*, Sdu, Den Haag, 1996, pp.93-94.

<sup>10</sup> Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk, *Het morele gezicht van de overheid – waarden, normen en beleid*, Lemma, Utrecht, 2002.

<sup>11</sup> Zie Veiligheidsregio's – Beheersplan Crisisbeheersing 2004-2007, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29517, 29668, nr.4.

het besef dat geen enkel specifiek arrangement gelijkelijk aan alle waarden kan tegemoetkomen, noch een gelijke rol aan alle betrokken partijen kan toedelen. Het is ook niet wenselijk dit na te streven. In de praktijk leidt de zoektocht naar het ideale model tot steeds nieuwe (structurele) toevoegingen aan bestuurlijke arrangementen, waarbij consistentie en overzichtelijkheid de eerste slachtoffers zijn. Het wekt ook geen verbazing dat dit gebrek aan overzichtelijkheid voor de burger – overigens ook voor het kabinet – een doorn in het oog is. Uiteindelijk weet niemand meer wie waarvoor verantwoordelijk is. Een belangrijk uitgangspunt voor de verkenning zou dan ook moeten zijn, dat elk arrangement wat de intrinsieke waardenbalans betreft in principe spanningsvol en scheef is. De vraag is dan niet aan welke waarden nieuwe verhoudingen moeten voldoen, maar welke waarden leidend en welke volgend dienen te zijn.

Uiteraard zijn daar grenzen aan. Het is in het openbaar bestuur niet aanvaardbaar dat belangrijke waarden aan langdurige verwaarlozing blootstaan, noch dat een dergelijke afweging in schimmigheid geschiedt. Het gaat met nadruk om prioritering en explicitering. Als gekozen wordt voor doelmatigheid boven democratische verantwoording, dan is dat slechts aanvaardbaar mits een dergelijke keuze ook eerlijk over het voetlicht wordt gebracht en er dus verantwoording over wordt afgelegd. Dit betekent dat een verkozen disbalans van waarden ook weer aan oordeelvorming onderhevig is, wat *systeemlegitimatie* kan worden genoemd. Systeemlegitimatie houdt in dat beleidsarrangementen, los van de specifieke keuzen die ten aanzien van maatschappelijke problemen worden gemaakt, in hun totstandkoming en werking voldoende legitimiteit hebben om binnen voorziene omstandigheden te kunnen functioneren. Als bijvoorbeeld wordt gekozen voor een doeltreffend arrangement met een tijdelijk gebrekkige democratische inbedding, zoals aanvankelijk het geval leek in het veiligheidsbeleid, dan is daar wat ons betreft niet veel mis mee, mits over een dergelijke keuze publieke verantwoording wordt afgelegd op de daarvoor in het leven geroepen podia. Hetzelfde geldt voor het voorrang geven aan integrale afweging en de daarmee samenhangende preventie bij de invoering van de Wmo. Met andere woorden, de disbalans in het systeem zelf moet op politiek en maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen.

Ter relativering, in de praktijk is reeds vaak sprake van disbalans, en worden bijvoorbeeld met het oog op effectiviteit en snelheid van besluitvorming (outputlegitimiteit) grenzen gesteld aan inspraak (inputlegitimiteit), bijvoorbeeld in de huidige voorstellen voor de herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Echter, een dergelijke benadering is enkel effectief wanneer zij consequent en helder wordt toegepast.

### *Case III: Woningcorporaties*

In de sector wonen is na een periode van betrekkelijke rust de discussie rond de positie van de woningcorporaties weer losgebarsten. Onderwerpen die centraal staan in deze discussie zijn de gebrekkige inzet van investeringskapitaal door de corporaties, de ondermaatse prestaties en de onheldere verhoudingen tussen rijk, gemeenten en corporaties. Over een aantal zaken is men het in hoge mate eens. Zo is er brede overeenstemming over het uitgangspunt dat volkshuisvesting een lokale en regionale aangelegenheid is en dat de weg terug naar gedetailleerde centrale sturing niet aan de orde is. Ook is er overeenstemming over de opvatting dat het stelsel meer prikkels moet bevatten en minder vrijblijvend moet zijn. Echter, minder eenstemmigheid is er over het speelveld van de corporaties. De vraag is of corporaties zich toespitsen op sociale huur (smal speelveld) of de ruimte krijgen om zich ook te richten op andere vormen van vastgoed en op dienstverlening (breed speelveld). De standpuntbepaling in deze discussie hangt sterk samen met hoe men tegen corporaties aankijkt: corporaties als uitvoerders van overheidsbeleid of corporaties als zelfstandige, maatschappelijke ondernemingen. Daarbij komt dat een eendimensionale oplossing onvoldoende effectief lijkt door de groeiende lokale diversiteit. Steeds meer wordt gepleit voor sterkere betrokkenheid van stakeholders en versterking van brede publieke verantwoording.

### *Losgekoppelde rollen, waarden en bestuursvormen*

In de case woningcorporaties komt naar voren dat het onderscheid tussen functioneel en territoriaal ook hier uiterst fluïde is: de sociale woningvoorraad is traditioneel geconcentreerd in bepaalde (met name stedelijke) gebieden, en de corporaties zijn via hun beheerdersrol in principe in staat – zowel via financiële middelen als hun verbondenheid met de buurt – om andere functies dan wonen alleen op te pakken. In het recente WRR-rapport *Vertrouwen in de Buurt* (2005) wordt bijvoorbeeld gepleit voor een verdere integratie van wonen en welzijnswerk. Via samenwerkingsverbanden tussen verschillende partijen, al dan niet met de corporaties in een regierol, ontstaan tijdelijke afspiegelingen van territoriaal bestuur op wijkniveau. Naast de vraag naar capaciteit (wie kan welke functie het beste vervullen?) dient zich hier ook expliciet de legimiteitskwestie aan (mogen corporaties deze rol op zich nemen?). Laatstgenoemde vraag heeft zowel een functionele als een democratische invalshoek. In de eerste plaats wordt betwijfeld of middelen uit de woonsector integraal mogen worden ingezet. Daarnaast is onduidelijk, wie uiteindelijk aanspreekbaar is op het resultaat van deze geïntegreerde dienstverlening.

Op dat laatste punt vertonen de arrangementen in de woonsector gelijkenis met de veiligheidsregio's, maar met het belangrijke verschil dat het hier niet gaat om publiekrechtelijke instanties, maar om privaatrechtelijke instanties met een publieke taak. Het Nederlandse openbaar bestuur wordt in de laatste decennia gekenmerkt door een steeds verdere vervaging van de grenzen tussen overheid, markt en

maatschappelijk middenveld.<sup>12</sup> Dat betekent dat het vanuit praktisch oogpunt geen vreemd idee is om bijvoorbeeld ook woningcorporaties in termen van functioneel bestuur te bespreken. Tegelijkertijd is het ook niet vanzelfsprekend dat overheden hierbij aan de “trekkersrol” vasthouden. Op een aantal terreinen komt het initiatief elders vandaan, en is het denkbaar dat het zwaartepunt van een nieuw arrangement ook daar komt te liggen. In de recente WRR-studie *Bewijzen van Goede Dienstverlening* (2004) wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk gepleit voor een versterkte rol van maatschappelijke dienstverleners. De discussie over functioneel en territoriaal bestuur staat hier niet los van.

Dat betekent impliciet dat de verwezenlijking van bepaalde waarden, en met name integrale uitvoering en democratische inbedding, moeten worden losgekoppeld van specifieke bestuursvormen. Integrale dienstverlening blijkt niet noodzakelijkerwijs bij een vanouds integrale instantie als de gemeente te hoeven liggen, maar kan ook bijvoorbeeld bij een “brede school” of een “brede woningcorporatie” liggen. Hiermee is echter niet gezegd dat dergelijke organisaties zich aan de eis van democratische legitimering kunnen onttrekken. Deze kan op verschillende manieren vorm krijgen: door een nauwere koppeling met bestaande democratische organen (gemeenteraad, parlement), door de instelling van een functioneel democratisch bestuur (naar analogie van de waterschappen), of door andere vormen van democratische legitimering verplicht te stellen (bijvoorbeeld maatschappelijke controle en brede publieke verantwoording).<sup>13</sup>

### 3. Reflectie op uitgangspunten

#### *Reflectie*

VNG, IPO en Rijk willen bij de gezamenlijke verkenning naar de relatie tussen functionele besturen en de bestuurlijke hoofdstructuur de aandacht vestigen op de positie, verantwoordelijkheid, democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie van functionele organen. Gezien de bovenstaande behandeling van de drie cases stellen wij voor deze opsomming van criteria enigszins te herordenen, of beter gezegd te vertalen in termen van waarden. Bij de besproken cases ging het grofweg om de verwezenlijking van drie clusters van waarden:

- Samenhang, effectiviteit en efficiëntie van het samenspel van betrokken partijen;
- Oplossend en innovatief vermogen van bestuursorganen;
- Democratische legitimatie van genomen beslissingen.

In het recente verleden lijken vooral de eerste twee leidend te zijn geweest in bepaalde beleidsdiscussies, waarbij men bij oplossend en innovatief vermogen vooral dacht aan functioneel bestuur. Aangezien beleidsproblemen vanuit de organisatie van het Rijk de neiging hebben sectoraal gedefinieerd te worden, is dat op zichzelf niet

---

<sup>12</sup> Donk, W.B.H.J. van de, & Brandsen, T., Vermenging of verbinding van tegendelen? Betekenis en belang van hybriditeit, *Bestuurskunde*, 3, 2005 (14), pp. 34-42.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, *Verbreiding van de publieke verantwoording: ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*, 2004.

verbazingwekkend. Functioneel bestuur is in de praktijk een vorm van prioritering en garantstelling voor zaken die van belang worden geacht. Het leidt echter tot een groeiende mismatch tussen de bestaande territoriale bestuurslagen en nieuwe, in eerste instantie functioneel ingestoken arrangementen, met democratische inbedding als belangrijkste punt van wrijving.

Daarmee is een belangrijke kwestie aangekaart, namelijk dat de verhouding tussen territoriaal en functioneel bestuur in relatie staat met een keuze tussen waarden, beter gezegd meta-waarden. Onder meta-waarden verstaan wij waarden die zo breed worden gedeeld dat weinigen ze in twijfel trekken en in abstracte vorm geen keuze impliceren voor een bepaalde oplossing van maatschappelijke problemen. Zij hebben niet zozeer betrekking op de maatschappelijke effecten van het beleid, als wel op het proces van input, throughput en output. We refereren hier aan meta-waarden als effectiviteit, efficiëntie en legitimatie. Deze meta-waarden kunnen worden onderscheiden van waarden die betrekking hebben op de maatschappelijke situatie die wordt gerealiseerd of waar naar wordt gestreefd.<sup>14</sup> Dit type waarden kan betrekking hebben op van alles en nog wat: betaalbaarheid, bereikbaarheid, leefbaarheid, maar ook: macht, rijkdom, prestige, et cetera.

In de opsomming van de criteria van het Overhedenoverleg (zie hierboven) zijn enkele criteria genoemd die direct verwijzen naar meta-waarden: democratische legitimatie, effectiviteit en efficiëntie. Het is de vraag of hiermee alle relevante meta-waarden zijn meegenomen, of dat er voor de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur nog andere meta-waarden relevant zijn. In het bovenstaande is reeds een andere meta-waarde aangestipt: *systeemlegitimatie* voor een eventueel verkozen scheefheid in institutionele verhoudingen die samengaat met de keuze om bepaalde waarden leidend te laten zijn en andere volgend.<sup>15</sup>

Beleidsinterventies leiden veelal tot scheve verhoudingen, waarin prioriteiten zijn ingebakken. Tot op zekere hoogte moet deze worden gecompenseerd, maar het moge duidelijk zijn dat een te vergaande compensatie leidt tot verlies aan profiel en tot de eerder genoemde verrommeling. Dat betekent vermoedelijk dat juist de meest succesvolle arrangementen voortdurend kritiek zullen blijven uitlokken. Verder leiden externe ontwikkelingen (met name de revitalisering van het middenveld en de Europeanisering) tot een steeds sterkere ruis in het Nederlandse openbaar bestuur. Het verdient dan ook aanbeveling te streven naar *robuustheid* in de vorm van “stressbestendige systemen”, die bestand zijn tegen de druk van een ononderbroken tegenstroom (de “maatschappelijke windtunnel”). Het doel is dan niet om spanningen te verminderen, maar om die goed te beheersen (bijvoorbeeld door voldoende aanpassingsruimte) of te kunnen laten afvloeien (bijvoorbeeld door een stevige democratische inbedding). Zo zal de ware test van de veiligheidsregio’s pas komen na een stevige ramp. Als de onvermijdelijke kritiek losbarst, zal blijken of deze zich richt op de afzonderlijke partijen of het systeem als geheel.

---

<sup>14</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.

<sup>15</sup> Zie Goodin, R.E., *Institutions and their designs*, in: Goodin, R.E. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, University Press, Cambridge, pp. 1-53.

Daarentegen ligt in de robuustheid van stressbestendige systemen ook weer het gevaar van starheid op de loer. Door verschuivingen in maatschappelijke problemen en aandacht, de opkomst van de Europese Unie en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, is er een voortdurende noodzaak tot aanpassing. De helderheid van een bestuurlijke ordening gaat gepaard met een zekere stolling van verhoudingen, die weer verstarrend en verstikkend kan werken. In recente studies en initiatieven wordt met name dat laatste aangepakt, door deregulering, bundeling van financieringsstromen, streven naar integraliteit, streven naar vertrouwen en versterking van professionaliteit. Dit leidt tijdelijk tot een meer gewenste vormgeving van bestuurlijke verhoudingen. De neiging tot verharding (via regels, helder afgebakende verantwoordelijkheden, enzovoorts) van die verhoudingen onder publieke en bestuurlijke druk kan uiteindelijk weer tot stolling leiden.

De vraag is daarom of bestuurlijke arrangementen voldoende *innovatief vermogen* hebben om dat proces te vermijden. Het Nederlandse openbaar bestuur wordt traditioneel niet gekenmerkt door een grote bereidheid tot experimenten – dit leidt immers snel tot ongelijkheid – en dit ondermijnt haar lerend vermogen. Een belangrijk sturingsprobleem is dat institutionele veranderingen vaak een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een lerend beleidssysteem, maar op korte termijn niet zijn te verwezenlijken. Om uit deze vicieuze cirkel te geraken, is het gebruik van experimenten aan te raden. Alle gebreken die een nieuwe institutionele ordening zal vertonen, zullen zich in het experiment manifesteren. Daarnaast moet ook de neiging worden onderdrukt om elk vraagstuk in termen van formele structuren te definiëren.<sup>16</sup> Ook netwerkachtige constructies kunnen in principe aan de coördinatievraag voldoen, met als groot voordeel dat zij van zichzelf gemiddeld minder starheid vertonen dan instituties.

#### *Van uitgangspunten naar vragen*

Samenvattend kunnen wij vier uitgangspunten formuleren voor de ontwikkeling van vragen voor de verkenning:

- De discussie over interbestuurlijke verhoudingen heeft geen betrekking op institutioneel ontwerp, maar op bestuurlijke interventies. Dat noopt met name tot investering in de kwaliteit van verbindingen.
- Een effectieve bestuurlijke interventie berust op onderscheid tussen leidende en volgende waarden. De ontkenning van prioriteiten leidt tot verrommeling in de bestuurlijke verhoudingen (in termen van Geelhoed, tot vele “bouwsels en barakken” die in de loop der tijd aan het huis van Thorbecke zijn gebouwd) en een voortdurende onrust.
- De verwezenlijking van bestuurlijke waarden en invulling van rollen moeten worden losgekoppeld van bestuursvormen. Nieuwe partijen kunnen traditionele rollen op zich nemen, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties in een wijk de regie kunnen voeren over een integraal uitvoeringsproces.
- Bestuurlijke interventies moeten resulteren in arrangementen, die voldoen aan meta-waarden als systeemlegitimatie, robuustheid en innovatief vermogen.

---

<sup>16</sup> Hendriks, F., *De provincie in het openbaar bestuur: waartoe en waarheen?*, *Bestuurswetenschappen*, 2, 2002, pp. 77-96.

Op basis van deze vier uitgangspunten zullen wij vragen formuleren, die input kunnen vormen voor de toekomstige verkenning. Deze kunnen naar drie typen vragen worden onderverdeeld, die elk een andere invulling geven aan de begrippen functioneel en territoriaal bestuur. Hiermee komen wij terug op de belofte die wij deden aan het begin van dit essay. Wij maken bij de ordening van de vragen gebruik van een onderscheid tussen positionering (het niveau van de spelregels, de structuur) en instrumentering (het niveau van het spel, het functioneren) van bestuurlijke arrangementen. Bij de positionering gaat het over de meer formele kant van een bestuurlijk arrangement: de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij instrumentering gaat het over instrumenten, sturing en coördinatie. Daarnaast maken wij gebruik van het hierboven reeds aangeroerde onderscheid tussen waarden en meta-waarden.

Bij de *positionering* gaat het om de vraag wat de verhoudingen tussen verschillende bestuurlijke partijen moet zijn en welke beleidsprioriteiten daaraan ten grondslag liggen. In deze context duiden de termen functioneel en territoriaal op de spanwijdte, die bepaalde partijen in hun rol ten aanzien van de te leveren producten of diensten bestrijken (met andere woorden, hoe er geknipt en geplakt wordt). Functioneel duidt dan met name op de mate van integraliteit van de beleidsafweging en dienstverlening in relatie tot beleidssectoren, territoriaal op geografisch schaalniveau.

Bij de vraag naar *instrumentering* gaat het om de vraag hoe de verbindingen tussen de betrokken partijen vorm worden gegeven. Daarbij kan het gaan om zowel coördinatie van binnenuit als coördinatie van buitenaf. Coördinatie van binnenuit duidt op de afstemming tussen instituties via omgangsvormen als verlengd politiek bestuur (regionale verlengstukken van het rijk), markt of netwerk. Coördinatie van buitenaf gaat over een groter vertrouwen in de integrale afweging die de klant maakt (vraagsturing) en over – op het betreffende vraagstuk toegesneden – geïnternaliseerde basisideeën, waarden en normen (beleidsparadigma). Wanneer wordt gesproken over de verhouding tussen functioneel en territoriaal bestuur gaat het in dit verband om de relatie tussen organisaties, die elk een bepaalde verhouding van functioneel en territoriaal bestuur vertegenwoordigen. Functioneel heeft dan betrekking op de verbinding tussen typen producten/diensten in relatie tot soortgelijke klantgroepen; territoriaal op de verbinding tussen schaalniveau's, ook in relatie tot soortgelijke klantgroepen.

Tot slot is er de vraag naar de wijze van beoordeling van bestuurlijke arrangementen: welke *meta-waarden* zijn hiervoor geschikt. Zijn bestuurlijke arrangementen bijvoorbeeld in voldoende mate effectief en efficiënt en hoe scoren zij op democratische legitimatie? En zijn ze in voldoende mate robuust, innovatief en als geheel legitiem? De begrippen functioneel en territoriaal bestuur wijzen hier – in samenhang – op ontwikkelingsrichtingen, waarnaar een bestuurlijk arrangement zich in de loop der tijd zou kunnen of moeten evolueren (of juist niet). Overigens kan op dit niveau ook het besef terugkeren dat het onderscheid tussen territoriaal en functioneel bestuur niet het enige wezenlijke onderscheid is om bestuurlijke arrangementen te vormen. Er zijn andere, niet minder belangrijke onderscheidingen, zoals uniformiteit en pluriformiteit, autonomie en medebewind, centralisatie en decentralisatie, die even zware dilemma's kunnen opleveren bij de inrichting van het openbaar bestuur.

## 4. Vragen voor een verkenning

In deze paragraaf werken wij de eerder geformuleerde uitgangspunten uit in vragen, die aan een toekomstige verkenning naar interbestuurlijke verhoudingen ten grondslag kunnen liggen. Wij maken hierbij gebruik van de vragen die in de oriënterende gesprekken van het ministerie van BZK naar voren zijn gekomen.<sup>17</sup>

### A) Positionering

Bij de positionering gaat het in wezen om twee typen beoordelingen:

1. Hierbij gaat het er om welke partij of combinatie van partijen gezien de bestaande institutionele inbedding van het vraagstuk het best is toegerust om een trekkersrol te vervullen. In wezen gaat het hier om een loskoppeling van rollen, waarden en bestuursvormen.

Vragen:

- Welke publieke taak dient de overheid op zich te nemen en welke taak is weggelegd voor private partijen, waaronder maatschappelijke of functionele organisaties in de civil society?
  - Wie vervult de trekkersrol in de toekomstige bestuurlijke verhoudingen?
  - Welk schaalniveau wordt de locus van het beleid?
2. Om tot een dergelijke beoordeling te komen van de gewenste verhouding tussen territoriaal en functioneel bestuur is een reflectie nodig rond de waarden die op een dieper liggend niveau een rol spelen, en de (per definitie imperfecte) balans die wordt gekozen als fundament voor een bepaalde bestuurlijke vormgeving. De centrale vraag die daarbij speelt is welke waarden als leidend respectievelijk volgend moeten worden beschouwd gegeven de doelstelling van de bestuurlijke interventie.

Vragen:

- Welke opvatting van regie is aan de orde, en hoe is geborgd dat zorg wordt gedragen voor voldoende samenhang, effectiviteit en efficiëntie (inclusief doorzettingsmacht) van het samenspel van betrokken partijen?
- Hoe kan recht worden gedaan aan het oplossend en innovatief vermogen van bestuursorganen?
- Hoe moet de democratische legitimatie worden geregeld?
- Welke van de bovenstaande waardenclusters (samenhang, effectiviteit en efficiëntie van het samenspel van betrokken partijen; oplossend en innovatief vermogen; en democratische legitimatie) moeten als leidend dan wel volgend worden beschouwd gegeven de doelstelling van de bestuurlijke interventie?

---

<sup>17</sup> Zie hiervoor de offerteaanvraag Verkenning functioneel en territoriaal bestuur van het Ministerie van BZK, 21 april 2005.

### *B) Instrumentatie*

Bij instrumentatie gaat het om de volgende twee typen beoordelingen:

1. Hierbij gaat het om een optimale inzet van coördinatiemechanismen met het oog op de gegeven doelstelling van de bestuurlijke interventie. In het bovenstaande hebben wij verscheidene coördinatiemechanismen aangeduid: verlengd politiek bestuur, markt, netwerk, vraagsturing en beleidsparadigma.

Vragen:

- Welke coördinatiemechanismen worden ingezet om de doelstelling van de bestuurlijke interventie te realiseren?
  - Hoe zijn bestuurlijke verrommeling, drukte en complexiteit, die kunnen voortkomen uit de gekozen coördinatiemechanismen, te beheersen en/of te reduceren?
2. Ook hier is een reflectie nodig rond de waarden die op een dieper liggend niveau een rol spelen, en de (per definitie imperfecte) balans die wordt gekozen als fundament voor een bepaalde bestuurlijke vormgeving. De uitkomst van deze reflectie leidt ook op dit niveau tot enkele vragen en aandachtspunten.

Vragen:

- Welke instrumenten en middelen (zowel aan de input- als de output-kant, luister- en handelingsvermogen) heeft de trekker nodig om zorg te kunnen dragen voor voldoende samenhang, effectiviteit en efficiëntie van het samenspel van betrokken partijen?
- Hoe kan bestuurlijke coördinatie worden bevorderd (zonder te vervallen in bestuurlijke drukte)?
- Hoe kan het oplossend vermogen van bestuursorganen worden vergroot en welke instrumenten en middelen hebben partijen, waaronder gemeenten, nodig om hun trekkers- en/of regierol te kunnen vervullen?
- Hoe kan het innovatief vermogen van bestuursorganen worden vergroot?
- Hoe kan de democratische legitimatie worden gewaarborgd en zo mogelijk verhoogd?
- Welke van de bovenstaande waardenclusters (samenhang, effectiviteit en efficiëntie van het samenspel van betrokken partijen; oplossend en innovatief vermogen; en democratische legitimatie) moeten als leidend dan wel volgend worden beschouwd gegeven de doelstelling van de bestuurlijke interventie?

### *C) Andere meta-waarden*

De vraag is of het bestuurlijke arrangement en de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur ook voldoen aan de meta-waarden van systeemlegitimatie, robuustheid en innovatief vermogen.

Specifieke vragen zijn:

- Zijn het bestuurlijke arrangement en de gekozen coördinatiemechanismen als geheel, als systeem, legitiem en in elk geval expliciet gemaakt?

- Zijn het bestuurlijke arrangement en de gekozen coördinatiemechanismen voldoende robuust om tegenwicht te kunnen bieden aan kritiek en spanningen in goede en slechte tijden?
- Hebben de betrokken partijen in het systeem voldoende leervermogen om te signaleren wanneer het fout gaat?
- Zijn de bestuurlijke arrangementen en coördinatiemechanismen innovatief genoeg om indien nodig relaties van functioneel en territoriaal bestuur te ontvlechten, in weerwil van gevestigde belangen?

## 5. Conclusie

In dit essay zijn wij begonnen met de formulering van uitgangspunten, die via een begripsmatige aanscherping van functioneel en territoriaal bestuur heeft geleid tot de ordening van vragen voor een verkenning. Wij hebben vier uitgangspunten geformuleerd:

1. De discussie over interbestuurlijke verhoudingen heeft betrekking op bestuurlijke interventies;
2. Een effectieve bestuurlijke interventie berust op onderscheid tussen leidende en volgende waarden;
3. De verwezenlijking van bestuurlijke waarden en invulling van rollen moeten worden losgekoppeld van bestuursvormen;
4. Bestuurlijke interventies moeten voldoen aan zekere meta-waarden (systeemlegitimatie, robuustheid en innovatief vermogen).

Op basis van het onderscheid tussen positionering en instrumentering en het onderscheid tussen waarden en meta-waarden hebben wij de begrippen functioneel en territoriaal bestuur verscherpt:

Op het niveau van *positionering* duidt het onderscheid tussen functioneel en territoriaal bestuur op de wijze van organiseren, van het verdelen van taken en hiertussen samenhang aanbrengen (ofwel het 'knippen en plakken'):

- Functioneel duidt op de mate van integraliteit van de beleidsafweging en dienstverlening in relatie tot beleidssectoren;
- Territoriaal duidt op integratie op het geografische schaalniveau.

Op het niveau van *instrumentering* gaat het om de verhouding tussen functioneel en territoriaal bestuur in de zin van de relatie tussen organisaties die elk een bepaalde verhouding tot hun burgers c.q. klanten vertegenwoordigen:

- Functioneel duidt op de verbinding tussen typen producten/diensten in relatie tot hiervan gebruik makende burgers en klanten;
- Territoriaal duidt op de verbinding tussen schaalniveau's in relatie tot de aldaar gevestigde burgers en klanten.

Op het niveau van de *meta-waarden* tenslotte zijn de begrippen functioneel en territoriaal bestuur vooral in samenhang van belang en wel als ontwikkelingsrichting,

waarnaar een bestuurlijk arrangement zich in de loop der tijd zou kunnen of moeten evolueren (of juist niet).

Vervolgens hebben wij drie typen vragen onderscheiden:

*1) Positionering:*

- Welke partij of combinatie van partijen is gezien de bestaande institutionele inbedding van het vraagstuk het best toegerust om een trekkersrol te vervullen?
- Welke waarde(n) moet(en) als leidend respectievelijk volgend worden beschouwd gegeven de doelstelling van de bestuurlijke interventie, en wat zijn de gevolgen hiervan voor de positionering?

*2) Instrumentering:*

- Wat is de optimale inzet van coördinatiemechanismen om de kwaliteit in de verhoudingen tussen territoriaal en functioneel bestuur (inclusief functionele organisaties in de civil society) te waarborgen en zo mogelijk te verhogen?
- Welke waarde(n) moet(en) als leidend respectievelijk volgend worden beschouwd gegeven de doelstelling van de bestuurlijke interventie, en wat zijn de gevolgen hiervan voor de instrumentering?

*3) Andere meta-waarden:*

- Voldoen de bestuurlijke arrangementen aan de meta-waarden van systeemlegitimatie, robuustheid en innovatief vermogen?

Bovenstaande vragen zouden wat ons betreft centraal dienen te staan in de nog uit te voeren verkenning van de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur. Daarbij moet worden opgemerkt, dat de vraag naar de instrumentering veelal meer discussie uitlokt dan de positionering, opdat lastige principiële keuzen kunnen worden vermeden. In de praktijk gaat dat veelal ten koste van metawaarden als systeemlegitimatie en robuustheid, en leidt het soms tot bestuurlijke gedrochten. Dit wordt vaak ten onrechte toegeschreven aan de Nederlandse poldercultuur, maar de geschiedenis leert dat de grootste bestuurlijke successen voortkwamen uit innovatieve compromissen omtrent positioneringsvraagstukken (denk bijvoorbeeld aan de Pacificatie), niet uit de vermijding van dergelijke vraagstukken. Wat dat betreft moet gezegd worden dat partijen van onderop (maatschappelijke dienstverleners) en bovenaf (de Europese Unie) niet aarzelen om in fundamentele vraagstukken het initiatief te nemen, en dat de Nederlandse overheden slechts een reactieve rol lijken te spelen – wellicht in de overtuiging dat het met een slimme instrumentering wel goed komt. Terugredenerend naar het thema van dit essay betekent dit dat principiële keuzen tussen waarden bij voorkeur zouden moeten worden doorgetrokken naar het niveau van positionering, waar de verkozen wijze van organiseren (de verdeling van taken en hiertussen samenhang aanbrengen) uiteindelijk uitmaakt of en in welke mate zich een functioneel dan wel territoriaal bestuur vormt.

Van belang is hoe dan ook een benadering te kiezen, die niet te zeer blijft hangen in abstracte ontwerpparameters, aangezien zij slechts gedeeltelijk de dilemma's die spelen bij de inrichting van het openbaar bestuur in beeld brengen. Een probleemgerichte benadering, zoals voorgestaan in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, vereist aansluiting bij bestendige ervaringen en inzichten uit de bestuurspraktijk.