

HIEMSTRA & DE VRIES BV
ORGANISATIE-ADVIESBUREAU
T +31 (0)30 252 37 77
F +31 (0)30 254 05 70
www.hiemstraendevries.nl

HIEMSTRA & DE VRIES

Ramstraat 27
3581 HD Utrecht

rapport

Het huis van effectieve interbestuurlijke verhoudingen

*Aanzet tot een beoordelingskader voor de
verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten*

Jaring Hiemstra
Joscha de Vries

Utrecht, november 2005

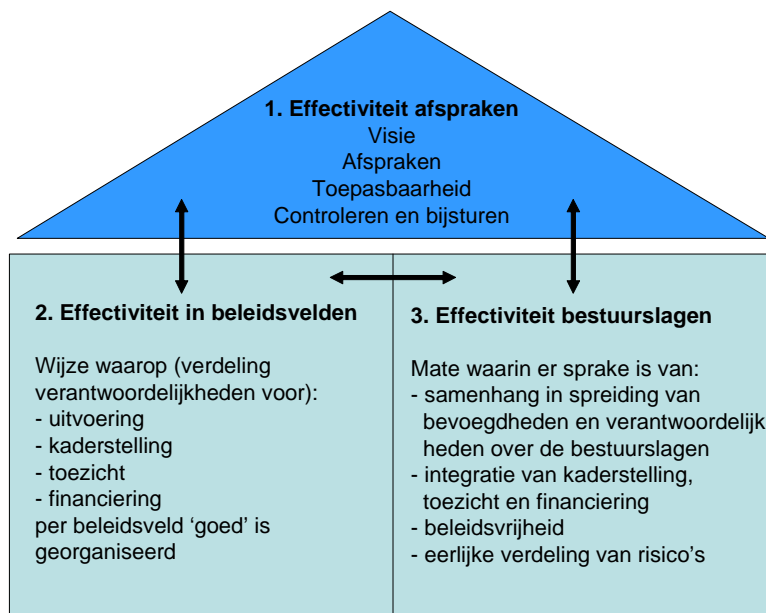
Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| Doel van deze notitie | 5 |
| 1 Prestatiegericht samenwerken in de gedecentraliseerde eenheidsstaat | 7 |
| De organische visie op de staat | 7 |
| Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen | 8 |
| Het huis van interbestuurlijke verhoudingen | 9 |
| 2 Effectiviteit van de interbestuurlijke afspraken | 12 |
| 3 Effectiviteit in de beleidsvelden | 15 |
| 4 Effectiviteit van de bestuurslagen | 20 |
| 5 Gebruik van het huis van interbestuurlijke verhoudingen | 23 |
| Beoordeel de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen vanuit een breed perspectief | 23 |
| Open houding tussen bestuurslagen en voorbeeldgedrag zijn een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve interbestuurlijke verhoudingen | 23 |
| Het meten van de interbestuurlijke verhoudingen: verschillende onderzoeksmethodieken | 24 |
| 6 Nawoord | 26 |
| A Verantwoording aanpak | 28 |

Samenvatting

1 In potentie is onze gedecentraliseerde eenheidstaat is een effectieve staatsvorm. Het biedt enerzijds de mogelijkheid om op lokaal en regionaal niveau beleidsprioriteiten te stellen en keuzes te maken die noodzakelijk en nuttig zijn voor betreffende gebied. Anderzijds borgt het de eenheid die bijdraagt aan waarden als rechtsgelijkheid, efficiency, effectiviteit en democratie voor alle ingezetenen. De natuurlijke spanning leidt idealiter tot keuzes waarbij de soms tegengestelde belangen van de nationale, regionale en lokale overheid zorgvuldig zijn gewogen. Een te grote mate van bestuurlijke verstrengeling tussen de bestuurslagen kan er echter toe leiden dat de verschillende bestuurslagen te sterk van elkaar afhankelijk worden en in onvoldoende mate zelfstandig kunnen presteren. Om te kunnen komen tot een oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen worden in deze notitie drie invalshoeken gepresenteerd die bij de oordeelsvorming in ogenschouw moeten worden genomen.

2 Het 'Huis van de Interbestuurlijke Verhoudingen', zoals afgebeeld in onderstaande figuur is bedoeld als perspectief van waaruit naar de interbestuurlijke verhoudingen kan worden gekeken. Het dak van het huis betreft de afspraken die gemaakt zijn tussen de verschillende bestuurslagen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden en over de wijze waarop verschillende organisaties met elkaar samenwerken. De linkerkant van het huis staat voor de afzonderlijke beleidsvelden en het functioneren van de verschillende bestuurslagen in die afzonderlijke beleidsvelden. De rechterkant van het huis betreft het functioneren van de verschillende bestuurslagen los van elkaar en in relatie tot elkaar.



Figuur: het Huis van de Interbestuurlijke verhoudingen



HIEMSTRA & DE VRIES

3 De drie delen van het huis hangen samen. De cumulatie van de keuzes in de verschillende beleidsvelden (linkerkant van het huis) werken door in de effectiviteit van de bestuurslagen (rechterkant van het huis). Daarnaast werken de afspraken die door gemeenten, provincies en het Rijk worden gemaakt – bijvoorbeeld in de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* – door in de keuzes die in de verschillende beleidsvelden worden gemaakt.

4 In deze notitie wordt het ‘Huis van de Interbestuurlijke Verhoudingen’ uitgewerkt in invalshoeken en indicatoren. Het beoordelen van de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen – zoals wij dat in deze notitie hebben gedefinieerd- betekent feitelijk het beoordelen van het functioneren van gemeenten, provincies én het Rijk in hun onderlinge samenhang. Wij zijn van mening dat het brede perspectief voor het beoordelen van de interbestuurlijke verhoudingen noodzakelijk is en beseffen ons tegelijkertijd dat het onmogelijk is om alle invalshoeken die in deze notitie worden genoemd op één moment te meten. Onze oproep zou dan ook primair zijn om bij de beoordeling van de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen de verschillende invalshoeken expliciet te onderkennen om zo te komen tot een ‘fair’ oordeel.

Doel van deze notitie

1 De afgelopen jaren klinkt in toenemende mate de roep om een beter presterende overheid. Hierbij gaat het niet alleen om het presteren van individuele gemeenten, provincies of ministeries, maar vooral ook om het presteren van de collectieve sector als geheel. In tegenstelling tot verschillende onderzoeken die in de jaren negentig zijn uitgevoerd, komt uit meer recente onderzoeken een beeld naar voren van burgers die steeds kritischer zijn over maatschappelijke ontwikkelingen en over de rol die de overheid daarin speelt.¹ Ook bij ambtenaren en bestuurders ontstaat een toenemend besef dat vernieuwing noodzakelijk is om antwoord te kunnen geven op de toenemende kritiek op het functioneren van het openbaar bestuur.

2 Maatschappelijke fenomenen raken het beleid en de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Burgers hebben er in een aantal gevallen direct last van als overheidsorganisaties niet (goed) samenwerken en zullen daar naar verwachting steeds kritischer over worden. Dat het lastig is deze samenwerking goed vorm te geven blijkt al uit het feit alleen dat meer dan zestienhonderd organisaties en instanties deel uitmaken van de overheid. Daar horen de dertien ministeries bij, de 12 provincies en de 467 gemeenten. Maar ook zelfstandige bestuursorganen, zoals de regiokorpsen politie en de Kamers van Koophandel en Openbare lichamen voor bedrijf en beroep, horen tot de overheid. De samenwerkingsnoodzaak gaat nog verder; naast de overheid spelen burgers en maatschappelijke instellingen een belangrijke rol. Individuele overheidsorganisaties zijn niet in staat de maatschappelijk prestaties zelfstandig te verbeteren. Termen als 'ketendenken', 'regievoering' en 'coproductie' illustreren het toenemende besef van het belang van een overheid die bewust de samenwerking zoekt met andere overheidsorganisaties, maatschappelijke partijen en de burgers.

3 In deze notitie gaan wij in op de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ons gevraagd om een referentiekader uit te werken van waaruit gekeken kan worden naar de stand van zaken van de interbestuurlijke verhoudingen en het functioneren, de inrichting en de effectiviteit daarvan. In deze notitie worden de drie invalshoeken van het referentiekader geschetst en wordt per invalshoek een eerste aanzet gedaan voor het uitwerken van criteria die relevant zijn voor het bepalen van de uiteindelijke prestaties vanuit die invalshoek.

4 De noodzaak van het verbeteren van de interbestuurlijke verhoudingen wordt zowel op het niveau van het Rijk, provinciaal niveau als op gemeentelijk niveau onderkend. Zo wordt in het programma *Andere Overheid* de interbestuurlijke verhouding als een van de speerpunten gezien, heeft het

¹ Zie bijvoorbeeld: WRR, Bewijzen van Goede dienstverlening, 2004 of de SER, Ondernemerschap voor de publieke zaak, 2004 of de uitkomsten van een enquête uitgevoerd door dagblad NRC: 'We zijn blij met elkaar, maar de politiek deugt niet' (23 april 2005).



HIEMSTRA & DE VRIES

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de VNG en het IPO de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* (november 2004) opgesteld, heeft de Commissie De Grave aanbevelingen gedaan om de bestuurlijke drukte te verminderen en doet de bestuurlijke werkgroep Alders in december 2005 aanbevelingen om het interbestuurlijk toezicht te verbeteren.

5 In deze notitie willen wij niet het werk dat tot dusver is gedaan overdoen. We beogen vooral een samenhangend beeld te geven van de invalshoeken die in onze visie van belang zijn bij het kijken naar en beoordelen van de interbestuurlijke verhoudingen. Daarbij hechten wij eraan op te merken dat dit geen wetenschappelijk onderbouwde notitie is, maar veel eerder een ordening van onze gedachten die we hebben versterkt door discussies met betrokkenen van het Ministerie van BZK en enkele externen. Doel van dit raamwerk is een duurzame 'bril' te bieden waarmee op een verhelderende manier kan worden gekeken naar de Interbestuurlijke Verhoudingen. We hopen dat deze notitie een bijdrage levert aan het functioneren, de inrichting en de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen en daarmee indirect een bijdrage levert aan een beter presterende overheid.

1 Prestatiegericht samenwerken in de gedecentraliseerde eenheidsstaat

101 Om de basis van de interbestuurlijke verhoudingen te begrijpen, is het goed te kijken naar de achtergrond van het Nederlands staatsbestel. Vanuit deze toelichting op de gedecentraliseerde eenheidsstaat, identificeren we een aantal ontwikkelingen, dat op dit moment invloed heeft op de verschillende onderdelen van het staatsbestel. De historische context in combinatie met de ontwikkelingen vormen de basis voor het huis van interbestuurlijke verhoudingen.

De organische visie op de staat

102 Het begrippenpaar 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' kenmerkt het Nederlandse staatsbestel. Dit wil zeggen dat er sprake is van één staat, maar dat er naast het centrale gezag delen van overheidsbemoeyenis worden overgelaten aan relatief onafhankelijk van de centrale overheid functionerende lichamen. De territoriaal gedecentraliseerde eenheden in de vorm van provincies en gemeenten hebben de vrijheid om op hun gebied algemene belangen te behartigen. Zij hebben een onbeperkt takenpakket en worden aangeduid als algemeen bestuur².

103 De ogenschijnlijk tegengestelde begrippen gedecentraliseerde én eenheidsstaat zijn typerend voor de organische visie van de ontwerper van het Nederlandse staatsbestel: Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Het functioneren van de staat is in deze visie afhankelijk van de specifieke kwaliteiten van de delen en vice versa.

104 In de gedecentraliseerde eenheidsstaat is er een zeker spanningsveld tussen decentralisatie enerzijds en het waarborgen van de eenheidsstaat anderzijds. De gemeenten en provincies zijn daarom niet soeverein, maar hebben een *gedeeltelijke zelfstandigheid*. De mate van zelfstandigheid hangt af van de mate waarin decentrale overheden beperkt worden in hun handelen door onder andere landelijke (beleids)regels, specifieke financiering en toezicht. Ondanks dat decentrale overheden vaak terecht wijzen op hun autonomie is de rijksoverheid hiërarchisch bovengeschied aan de gemeente: het Rijk heeft de bevoegdheid provincies en gemeenten op te heffen, te vergroten en/of te verkleinen.

105 De gedecentraliseerde eenheidsstaat is in potentie een effectieve staatsvorm. Het biedt enerzijds de mogelijkheid om op lokaal en regionaal niveau beleidsprioriteiten te stellen en keuzes te maken die noodzakelijk en nuttig zijn voor dat gebied. Anderzijds borgt het de eenheid die bijdraagt aan waarden als rechtsgelijkheid, efficiency, effectiviteit en democratie voor alle ingezetenen. De natuurlijke spanning tussen het lokaal, regionaal en nationaal belang leidt

² Naast het begrip *algemeen bestuur* voor een bestuur met een onbeperkt takenpakket wordt er ook wel gesproken over een bestuur met een *open huishouding*.

HIEMSTRA & DE VRIES

idealiter tot keuzes waarbij de belangen op elk niveau zorgvuldig zijn meegewogen.

106 Een risico van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat de verschillende bestuurslagen te sterk van elkaar afhankelijk worden en in onvoldoende mate zelfstandig kunnen presteren. Onderlinge bemoeienis in de vorm van regelgeving, specifieke financieringsstromen en overmatig toezicht leidt tot interbestuurlijke verstremgeling. Deze verstremgeling leidt tot introverte en afwachtende overheidsinstellingen, waarin bestuurders en ambtenaren vooral elkaar bezig houden en de maatschappelijke resultaten uit het oog verliezen. De afgelopen tijd verschenen verschillende publicaties waarin dit als een groot probleem wordt benoemd. Zo schrijft de kabinetsnotitie *Ieder zijn rol* (2004) 'De lokale, provinciale en nationale bestuurslaag zijn te zeer met elkaar verstremgeld geraakt en hebben de neiging elkaars taken te kopiëren. Dit doet afbreuk aan de zelfstandigheid van de lagen.'³ Ook de Commissie Bestuurlijke Coördinatie onder leiding van Frank de Grave constateert in het rapport *Je gaat er over of niet* (2005) dat meerdere bestuurslagen en te veel bestuurders zich met dezelfde vraagstukken bezighouden. Het pleidooi van de Commissie is erop gericht de bestuurlijke coördinatie te verbeteren en bestuurlijke drukte te verminderen.

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen

107 Naast de roep om een beter presterende overheid plaatsen drie ontwikkelingen de - historisch gegroeide - interbestuurlijke verhoudingen in een nieuw perspectief. De *eerste* ontwikkeling betreft de opkomst van de Informatie- en Communicatie Technologie (ICT). ICT maakt werkwijzen mogelijk die bij de ontwerpers van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ondenkbaar waren. Waar voorheen lokaal maatwerk dikwijls betekende dat de uitvoering ook decentraal moest plaatsvinden, maken technologische ontwikkelingen het mogelijk om decentrale beleidsvrijheid te verenigen met geconcentreerde uitvoering en door standaardisatie de efficiëntie en effectiviteit van het openbaar te bestuur te vergroten. Zo heeft de gemeente Rotterdam het initiatief genomen om ook voor andere gemeenten (op afstand) bouwvergunningen te verlenen. Een ander voorbeeld betreft de koppeling van administratieve gegevens, die gebruikt wordt om de dienstverlening te verbeteren – bijvoorbeeld de huursubsidie aanreiken- en waarmee fraude kan worden voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan het Amsterdamse project *Zoeklicht* waar onrechtmatige bewoning en adresgerelateerde fraude wordt tegengegaan door gegevens van onder andere de Dienst Wonen, de Sociale Dienst, de dienst Persoonsgegevens, woningcorporaties, stadsdelen en buurtregisseurs naast elkaar te zetten om nader te onderzoeken adressen te selecteren. Landelijk zorgt het Centraal Justitieel Incassobureau voor de administratieve verwerking van een groot deel van de boetes die van overheidswege worden opgelegd.

³ Zie: *Ieder zijn rol*, een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen, *beleidsverkennde notitie versie 10 juni 2004, pagina 7 (bijlage)*.

HIEMSTRA & DE VRIES

108 Een *tweede* belangrijke ontwikkeling is de feitelijke uitbreiding van het Nederlandse staatsbestel zowel aan de 'bovenkant', als aan de 'onderkant'. Aan de bovenkant gaat het hierbij om de invloed van Europese wet- en regelgeving. Ondanks dat de Nederlandse bevolking en de regering kritischer tegen de invloed van Europa zijn gaan aankijken, is het onmiskenbaar dat Europese regelgeving de afgelopen decennia van steeds grotere invloed is geworden op het functioneren van de rijksoverheid, provincies en gemeenten. De interbestuurlijke verhoudingen zijn hierdoor meer complex geworden. Naast de drie nationale overheidslagen speelt deze 'vierde' overheidslaag ook een rol die rechtstreeks van invloed is op het handelen van gemeenten en provincies. Denk bijvoorbeeld aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen of de richtlijnen over luchtkwaliteit. Tegelijkertijd zijn aan de onderkant veel grotere gemeenten in meer of mindere mate bezig met het ontwikkelen van wijkgericht werken. Deze organisatorische werkwijze wordt veelal bestuurlijk ondersteund door de instelling van wijkwethouders (met de Amsterdamse stadsdelen als meest vergaande variant). Het is onmiskenbaar dat de ontwikkelingen op Europees niveau en de ontwikkeling bij gemeenten en provincies om in toenemende mate gebiedsgericht te werken van invloed zullen zijn op de interbestuurlijke verhoudingen.

109 De *derde* ontwikkeling is een minder opvallende ontwikkeling, maar heeft desondanks impact. Burgers identificeren zich steeds minder exclusief met de gemeente waarin zij wonen, door de toegenomen mobiliteit en de invloed van de media.⁴ Gemeente en gemeenschap lopen daardoor steeds minder parallel. Identificatie met collectieve vraagstukken kan op verschillende niveaus plaatsvinden: de buurt waarin de burger woont, de stad waarin hij of zij werkt (maar niet woont) of de maatschappelijke vraagstukken waar hij/zij mee te maken heeft of zich mee verbonden voelt, zoals milieuproblematiek of bereikbaarheidsvraagstukken.

Het huis van interbestuurlijke verhoudingen

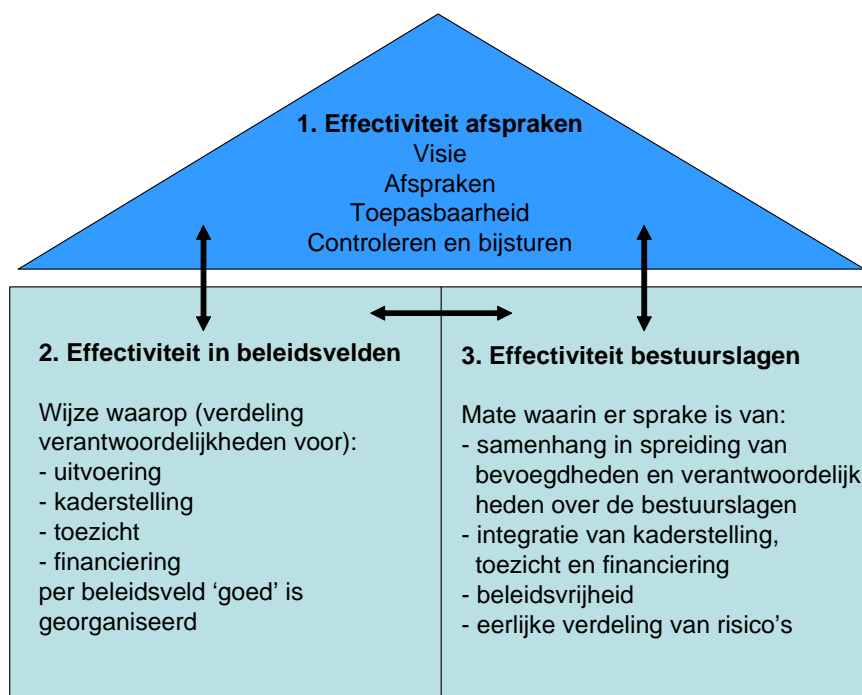
110 Als aangegeven in de inleiding worden in deze notitie de invalshoeken gepresenteerd, die bij interbestuurlijke verhoudingen van belang zijn. Ter beoordeling van de interbestuurlijke verhoudingen hebben wij drie invalshoeken gekozen, van waaruit naar de verhoudingen kan worden gekeken en die we terug laten komen in 'het huis van interbestuurlijke verhoudingen'. In dit huis (figuur 1.1) toont het dak de eerste invalshoek: de visie en de afspraken zoals deze door het kabinet met IPO en de VNG zijn en worden vastgesteld. De effectiviteit van die visie en de afspraken is zichtbaar in de sturende werking die hiervan uitgaat op de effectiviteit in de beleidsvelden en op de effectiviteit van de bestuurslagen (de bestuurskracht).

⁴ In dit kader is het relevant op te merken dat de Code is opgesteld vanuit de gedachte dat de gemeente, ondanks de afnemende identificatie van burgers met de gemeente, nog altijd het dichtst bij de burger staat doordat gemeenten beter zicht hebben op hun behoeften (lokaal maatwerk) en vanuit die hoedanigheid bepaalde taken het best uit kunnen voeren.

HIEMSTRA & DE VRIES

111 In de linkerkant van het huis wordt als tweede invalshoek de interbestuurlijke verhouding in concrete beleidsvelden benoemd. Hierbij gaat het om de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling, het functioneren, en de effectiviteit van de samenwerking tussen de verschillende overheden op specifieke beleidsvelden, zoals de ruimtelijke ordening, de jeugdzorg en het milieu.

112 Ten slotte is het van belang te bepalen hoe de verschillende keuzes in de afzonderlijke beleidssectoren doorwerken in de bestuurskracht van de verschillende bestuurslagen. Dit is de derde invalshoek van het huis van de effectieve interbestuurlijke verhoudingen. Bepalend is bijvoorbeeld of gemeenten en provincies in staat zijn maatschappelijke vraagstukken effectief op te pakken en of de verdeling tot goede verhoudingen tussen de bestuurslagen leidt. Deze derde invalshoek – de effectiviteit van de afzonderlijke bestuurslagen - hebben we weergegeven in de rechterkant van het model. Deze effectiviteit blijkt uit de 'bestuurskracht' van de verschillende bestuurslagen⁵.



Figuur 1.1: het huis van interbestuurlijke verhoudingen

113 De drie delen van het huis hangen samen. Deze samenhang is in figuur 1.1. zichtbaar gemaakt door middel van de pijlen tussen de samenstellende delen van het huis van interbestuurlijke verhoudingen. De cumulatie van de keuzes in de

⁵ Bij bestuurskracht wordt vaak slechts het vermogen van de gemeenten en provincies gemeten en niet de effectiviteit van het presteren zelf.

HIEMSTRA & DE VRIES

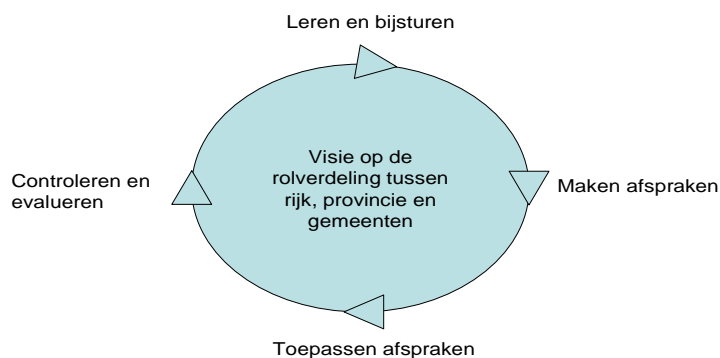
verschillende beleidsvelden werkt door in de effectiviteit van de bestuurslagen. Daarnaast werken de afspraken die door gemeenten, provincies en het Rijk worden gemaakt – bijvoorbeeld in de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* – door in de keuzes die in de verschillende beleidsterreinen worden gemaakt. Omgekeerd leiden verstoorde verhoudingen op één beleidsterrein ook door in de verhoudingen tussen IPO, VNG en het Rijk als het gaat om het maken van afspraken over de onderlinge verhoudingen.

114 De beoordeling van de interbestuurlijke verhoudingen vindt dikwijls plaats op basis van het dak van het huis van de effectieve bestuurlijke verhoudingen. Vooral de omgang tussen Rijk, provincie en gemeenten in de media is daarbij sterk bepalend. Het huis van de effectieve bestuurlijke verhoudingen probeert te benadrukken dat dit weliswaar het meest in het oogspringende aspect is van de interbestuurlijke verhoudingen, maar dat voor het beoordelen van de effectiviteit een breder perspectief gehanteerd moet worden. In dat breder perspectief komen meer fundamentele vragen naar voren als de effectiviteit van de rolverdeling in de verschillende beleidsvelden en de effectiviteit van de bestuurslagen, die de basis en uitgangspunt vormen van de interbestuurlijke verhoudingen.

115 Deze notitie gaat vooral in op een uitwerking van de invalshoeken, waarbij een eerste poging wordt gedaan de verschillende invalshoeken te vertalen in een aantal indicatoren, dat bepalend kan zijn voor de beoordeling van de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen, gezien vanuit betreffende invalshoek.

2 Effectiviteit van de interbestuurlijke afspraken

201 Bóven het niveau van de individuele beleidssectoren worden door het Rijk, provincies en gemeenten afspraken gemaakt over de wijze waarop de verschillende bestuurslagen met elkaar om moeten en willen gaan. Het gaat om de visie op de onderlinge rolverdeling in het staatsbestel, de daaruit voortvloeiende afspraken en de wijze waarop de onderlinge rolverdeling en het naleven van de afspraken wordt geborgd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierin een bijzondere verantwoordelijkheid.



Figuur 2.1: de effectiviteit van de interbestuurlijke afspraken wordt beoordeeld door de visie op de interbestuurlijke rolverdeling, de daaruit voortvloeiende afspraken, de toepassing van die afspraken, het controleren en evalueren wat de afspraken hebben opgeleverd en het bijsturen van de afspraken of acties op basis daarvan

202 De vertegenwoordigers van VNG, IPO en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spelen op het niveau van de interbestuurlijke afspraken een belangrijke rol. In november 2004 is voor de onderlinge verhoudingen de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* vastgesteld. Bij het opstellen van de Code zijn drie heldere uitgangspunten gebruikt voor de verhoudingen tussen bestuurslagen, namelijk het uitgangspunt probleemgericht te werken, het uitgangspunt een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden te hanteren en het uitgangspunt waar mogelijk te kiezen voor beleidsvrijheid voor decentrale overheden. In de Code zijn concrete omgangsregels en afspraken vastgelegd, die het onder meer mogelijk maken dat lagere overheden hogere

HIEMSTRA & DE VRIES

overheden aanspreken en vice versa. Het Overhedenoverleg fungeert als een platform voor interbestuurlijke onderwerpen. Dit overleg staat onder leiding van de minister-president. Aan dit overleg nemen, naast de minister van Financiën, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de voorzitters van IPO en VNG deel.

203 Aan de interbestuurlijke afspraken kan een aantal eisen worden gesteld. Ten *eerste* moet er een duidelijke visie zijn op het functioneren van de bestuurslagen individueel en de relatie tussen de bestuurslagen. Op basis van deze visie kunnen immers taken worden toebedeeld aan de verschillende bestuurslagen. Daarbij is het niet alleen van belang dat er een visie is, maar ook dat deze wordt gedragen door de drie bestuurslagen.

204 Ten *tweede* moet de visie zijn vertaald in heldere afspraken over verantwoordelijkheids-, taak- en rolverdeling en over de wijze waarop de verschillende bestuurslagen met elkaar samen (moeten) werken.

205 Ten *derde* is bepalend voor de effectiviteit van de afspraken dat de afspraken ook daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast en nagekomen. In hoeverre de afspraken worden toegepast is zichtbaar in de samenwerking binnen de beleidsvelden en in het opereren van de bestuurslagen. De afspraken moeten zo helder zijn, dat ze slechts op één manier kunnen worden geïnterpreteerd en dat ze sturend kunnen zijn voor de samenwerking in de beleidsvelden en voor het functioneren van de bestuurslagen als totaal.

206 Ten *vierde* moet het toepassen van de afspraken gecontroleerd worden en moet de toepasbaarheid van de afspraken in de praktijk regelmatig worden geëvalueerd. Het evalueren en bespreken van de afspraken en de toepasbaarheid van die afspraken moet leiden tot aanscherping van de afspraken, opdat de afspraken steeds blijven aansluiten bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling.

| Invalshoeken | Indicatoren |
|---|---|
| Effectiviteit interbestuurlijke afspraken | <i>1: een heldere visie</i> <ul style="list-style-type: none">De mate waarin er een duidelijke visie is op de rolverdeling en de samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeentenDe mate waarin deze visie gedragen wordt door de (vertegenwoordigers van de) verschillende bestuurslagen |
| | <i>2: afspraken</i> De mate waarin de visie is vertaald in: <ul style="list-style-type: none">Afspraken over verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdelingRolverdelingConcrete omgangsregels en afspraken waarop de bestuurslagen elkaar kunnen aanspreken |

HIEMSTRA & DE VRIES

| Invalshoeken | Indicatoren |
|--------------|--|
| | <i>3: toepasbaarheid van de afspraken</i> <ul style="list-style-type: none">▪ De mate waarin de afspraken zo helder zijn dat deze een sturende werking hebben in de praktijk van de beleidsvelden en in de werking van de bestuurslagen▪ De mate waarin uiteenlopende interpretaties van de afspraken voorkomen |
| | <i>4: controleren en bijsturen</i> <ul style="list-style-type: none">▪ De mate waarin het toepasbaarheid en helderheid van de afspraken in het Overhedenoverleg wordt besproken▪ De mate waarin evaluatie van de toepasbaarheid en helderheid van de afspraken leidt tot aanpassing van de afspraken |

Tabel 2.3: invalshoeken en indicatoren voor de effectiviteit van de interbestuurlijke afspraken

3 Effectiviteit in de beleidsvelden

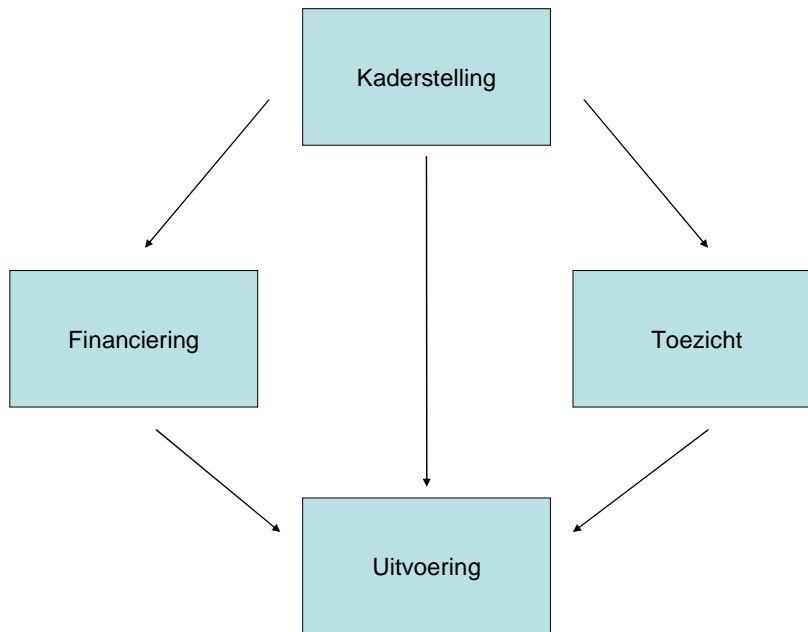
301 Per beleidssector zal moeten worden bepaald welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden Rijk, provincie en gemeenten krijgen toebedeeld. Op hoofdlijnen zijn drie varianten te onderscheiden van de wijze waarop de verantwoordelijkheden en taken over de overheidslagen worden verdeeld:

- zuiver centraal: dit is de variant waar alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de rijksoverheid worden neergelegd en gemeenten en provincies geen verantwoordelijkheid dragen voor het uitvoeren van de taken (bijvoorbeeld defensie);
- zuiver decentraal: dit is een variant waarbij alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de gemeenten worden neergelegd en gemeenten deze autonoom kunnen invullen (o.a. beheertaken openbare ruimte);
- tussenvariant: dit is een variant waarbij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedeeltelijk bij de gemeenten of de provincie worden neergelegd of waarbij gemeenten of provincie bij de uitvoering van die taken worden beperkt door (beleids)regels of (geormerkte) financiering (o.a. milieutaken).

302 Bij het merendeel van de taken die door gemeenten en provincies worden uitgevoerd is de tussenvariant van toepassing. Gemeenten en provincies hebben daarbij een zekere vrijheid in de uitvoering, maar deze vrijheid is beperkt door kaders, toezicht en de wijze van financiering.

303 In de tussenvariant worden de taken verdeeld over verschillende bestuurslagen. Bij de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen kan het om verschillende taken gaan. Het kan gaan om de uitvoering van de taak zelf, bijvoorbeeld het verstrekken van vergunningen of het actueel houden van het bestemmingsplan. Het kan ook gaan om het toezicht op de uitvoering van de taak⁶, bijvoorbeeld het beoordelen door de provincie of een bestemmingsplan van een gemeente past in het streekplan van de provincie, of om de financiering van de uitvoering. Tot slot kan het gaan om de verantwoordelijkheid voor het stellen van kaders in de vorm van (beleids)regels, die voor de verschillende bestuurslagen gelden. In onderstaande figuur hebben we deze elementen weergegeven.

⁶ Bij toezicht gaat het om het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling, activiteit of het achterwege blijven van een handeling of activiteit voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het analyseren van die informatie en het vormen van een oordeel op basis van de analyse. Het oordeel kan leiden tot een interventie.



Figuur 2.1: de elementen uitvoering, kaderstelling, toezicht en financiering staan centraal bij de beoordeling van de effectiviteit van de verhoudingen per beleidsveld

304 In die beleidsterreinen waar de bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen verdeeld zijn, kan aan de wijze waarop de uitvoering, kaderstelling, het toezicht en de financiering is geregeld, verschillende eisen worden gesteld. Ten *eerste* moet het uitgangspunt zijn, in lijn met de filosofie achter de gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat provincies en gemeenten een zo groot mogelijke vrijheid krijgen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden (beleidsvrijheid voor decentrale overheden). Van dit principe kan alleen gemotiveerd (zoals bij overstijgende belangen) worden afgeweken. Dat betekent dat op het moment dat verantwoordelijkheden decentraal worden belegd, gezocht wordt naar mogelijkheden om aan de centrale verantwoordelijkheid zo veel mogelijk decentraal invulling te geven. De inperkingen van die vrijheid in de vorm van kaderstelling, toezicht en financiering worden zo beperkt mogelijk gehouden. Overigens betekent dit niet dat de uitvoering altijd decentraal moet plaats vinden. Sterker nog, het is voorstelbaar dat taken door de toepassingsmogelijkheden van ICT in een aantal gevallen goedkoper op een hoger schaalniveau kunnen worden uitgevoerd.

HIEMSTRA & DE VRIES

305 Specifiek bij deze eis geldt dat bij het uitvoeren van toezicht getracht wordt de administratieve lastendruk dat het gevolg hiervan is tot een minimum te beperken. De VNG verwoordt dit, door de verschillende bestuurslagen gedeelde, streven als volgt in het VNG programma *Andere Overheid*: “De VNG stelt op zich de toegevoegde waarde van toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat niet ter discussie, maar wel de mate, vorm en positionering van toezicht binnen en tussen de verschillende bestuurslagen. Verticaal moet anders en minder. Minstens moet de administratieve druk omlaag.”⁷ De lastendruk kan wellicht verminderd worden door te zoeken naar vormen van toezicht, waarbij de lastendruk beperkt is. Bijvoorbeeld bij financieel toezicht betekent dit dat het interbestuurlijk toezicht van de provincie aansluit bij de controle die al door gemeenteraad, rekenkamer en accountant wordt uitgevoerd.⁸ Ook kan gekeken worden naar andere instrumenten, zoals horizontale verantwoording of kwaliteitsmanagement.

306 Ten *tweede* moet de verantwoordelijkheids- en taakverdeling zo zijn vastgelegd dat elk van de bestuurslagen in staat is binnen betreffend beleidsveld probleemgericht te werken. De verantwoordelijkheidsverdeling is scherp, waarbij de eerstverantwoordelijke bestuurslaag het meest geëquipeerd is om problemen, knelpunten of uitdagingen ter hand te nemen. Naast geëquipeerd moet betreffende bestuurslaag ook aanspreekbaar zijn op haar verantwoordelijkheid en bereid zijn deze te nemen.

307 Ten *derde* moet bij het beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen alleen gebruik worden gemaakt van sectorale hulpconstructies als dit iets toevoegt. Dit betekent dat in eerste instantie geen aparte besturen en ambtelijke organisaties in het leven geroepen worden, bijvoorbeeld om sectoraal beleid of toezicht uit te voeren, tenzij dit aantoonbaar meerwaarde heeft voor het functioneren van de bestuurslagen.

308 Ten *vierde* moet voorkomen worden dat er sprake is van dubbele of tegenstrijdige bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij verschillende overheidslagen. Slechts één overheidsorgaan moet bevoegd gezag en eerstverantwoordelijk zijn op een specifiek beleidsterrein. Indien dit niet voldoende helder wordt georganiseerd, kunnen aparte ambtelijke organisaties verworden tot een ‘hindermacht’ voor een bestuurslaag in de uitvoering van haar verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld een aantal taken van de regionale samenwerkingsverbanden vormt in de praktijk feitelijk een hindermacht voor het middenbestuur. Zo is de provincie wel verantwoordelijk voor het provinciale vervoerbeleid, maar hebben regionale samenwerkingsverbanden het recht

⁷ VNG, *VNG-programma Andere Overheid: stand van zaken november 2004*.

⁸ *De Wet Werk en Bijstand (Wwb) leidt bijvoorbeeld tot een andere verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden dan onder het regime van de Algemene bijstandswet. De financiering is vooral een verantwoordelijkheid van de gemeente geworden. Het Rijk hoeft dus vanuit financiële verantwoordelijkheid geen toezicht meer te houden. Alleen het feit dat gemeente in noodgevallen een beroep kan doen op het rijk legitimeert nog (een beperkte mate van) toezicht. De omvang van het rijkstoezicht is met de inwerkingtreding van de Wwb dus sterk verkleind.*

HIEMSTRA & DE VRIES

bezwaar in te dienen bij het Rijk over besluiten die vallen onder deze verantwoordelijkheid.

309 Ten *vijfde* is het van belang dat het bestuurlijk en het financiële arrangement met elkaar overeenkomen. Dat wil zeggen dat decentrale verantwoordelijkheid wordt gevolgd door decentrale financiële bestedingsvrijheid. Het kan dus niet zo zijn dat een provincie of gemeente wél de verantwoordelijkheid, maar niet de bestedingsvrijheid heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

310 In de onderstaande tabel hebben we de indicatoren weergegeven aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit in de beleidsvelden.

| Effectiviteit in de beleidsvelden | |
|---|---|
| Invalshoeken | Indicatoren |
| Spreiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen in termen van uitvoering, kaderstelling, toezicht en financiering | <p><i>1: beleidsvrijheid voor decentrale overheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De mate waarin het startpunt decentrale uitvoering als uitgangspunt is genomen ▪ De mate waarin de lastendruk die wordt veroorzaakt door de toezichthouder tot een minimum wordt beperkt ▪ De wijze waarop het toezicht is ingevuld (verticaal toezicht, horizontale verantwoording of anders) ▪ De mate waarin het verticale toezicht proportioneel is |
| | <p><i>2: meest geëquipeerde bestuurslaag verantwoordelijk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De mate waarin bestuurslagen in staat zijn probleemgericht te werken ▪ De mate waarin bestuurslagen aanspreekbaar zijn op hun verantwoordelijkheid |
| | <p><i>3: geen hulpconstructies, tenzij</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De mate waarin 'hulpconstructies' alleen in het leven geroepen worden indien dit iets toevoegt (bijvoorbeeld de mate waarin het verticaal toezicht, georganiseerd naast het horizontaal toezicht, toegevoegde waarde heeft) |
| | <p><i>4: eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De mate waarin dubbele verantwoordelijkheden zijn vermeden bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ▪ De mate waarin andere overheidsorganisaties in beleidsterreinen feitelijk een hindermacht vormen voor de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de onderscheiden bestuurslagen |

HIEMSTRA & DE VRIES

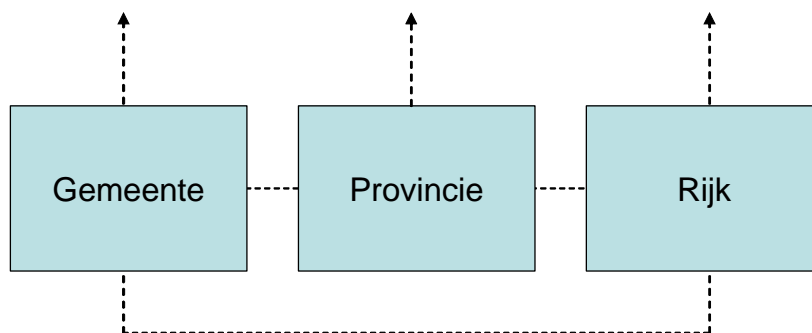
| Effectiviteit in de beleidsvelden | |
|-----------------------------------|---|
| Invalshoeken | Indicatoren |
| | <i>5: bestuurlijk en financieel arrangement</i> <ul style="list-style-type: none">▪ De mate waarin het bestuurlijk en het financieel arrangement met elkaar overeen komen |

Tabel 3.1: de indicatoren die van belang zijn bij het beoordelen van de effectiviteit in de beleidsvelden

4 Effectiviteit van de bestuurslagen

401 Naast de sectorale verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen, de organisatie van het toezicht en financiering en de wijze waarop gemeenten, provincies en ministeries met elkaar omgaan op specifieke beleidsterreinen, is ook de cumulatie van de keuzes per beleidsveld van belang. Hoe effectief kunnen gemeenten, provincies en het Rijk hun rol spelen, hoe groot is het oplossend vermogen van de verschillende bestuurslagen? Is er verschil in de effectiviteit van grote gemeenten en de effectiviteit van kleine gemeenten? In dit hoofdstuk staat deze vraag centraal. In figuur 4.1 hebben we dit weergegeven.

Maatschappelijke vraagstukken



Figuur 4.1.: bij de effectiviteit van de bestuurslagen gaat het om de mate waarin de afzonderlijke bestuurslagen in staat worden gesteld om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken en de bestuurslagen elkaar als totaal aanvullen en ondersteunen

402 Om als bestuurslaag effectieve antwoorden te kunnen formuleren op maatschappelijke vraagstukken, moet de bestuurslaag een samenhangend pakket van bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben. Als de gemeente op het ene beleidsterrein veel beleidsvrijheid heeft en de beleidsvrijheid op het andere beleidsterrein zeer beperkt is, dan kan dit een belemmering zijn bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Andersom gesteld: als een gemeente geen volwassen takenpakket en weinig keuzevrijheid heeft is het ook minder zinvol hier een gekozen bestuur voor in het leven te roepen. In de *eerste plaats* gaat het dus om consistente verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

403 In de *tweede plaats* moet er sprake zijn van zoveel mogelijk integratie van de kaderstelling, het toezicht en de financiering op de verschillende beleidsterreinen. Het idee om te komen tot één VROM-vergunning past bijvoorbeeld in deze ambitie. Andere mogelijkheden om invulling te geven aan

HIEMSTRA & DE VRIES

deze ambitie zijn het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen of het terugdringen van het aantal specifieke rapportages die gemeenten in het kader van de verantwoordingsplicht moeten opleveren door deze rapportages op te nemen in het jaarverslag.

404 Rijk, provincies en gemeenten hebben een zekere vrijheid nodig om in te kunnen spelen op de specifieke behoeften van het gebied waarvoor ze verantwoordelijk zijn. De cumulatie van de kaderstelling, toezicht en geormerkte budgetten kan ertoe leiden dat er een ongezonde inperking op de vrijheid voor de bestuursorganen ontstaat om zelf beleidsprioriteiten te kunnen stellen en realiseren. In de *derde* plaats moet er dus sprake zijn beleidsvrijheid en (financiële) slagkracht (budgetflexibiliteit) om die beleidsprioriteiten ook te realiseren. Zonder beleidsvrijheid is het voor bestuurslagen niet mogelijk om effectief te zijn.

405 In de *vierde plaats* moeten de risico's evenwichtig zijn verdeeld over de bestuurslagen. Gemeenten – ook kleine gemeenten – moeten bijvoorbeeld niet buitensporige financiële of reputatierisico's lopen als het gaat om de verantwoordelijkheden die ze krijgen toebedeeld. Hierbij werkt als complicerende factor dat de schaal van gemeenten zeer divers is. Zo staan Ameland en Amsterdam in de rijtjes van gemeenten vaak dicht bij elkaar, maar gaat het feitelijk om heel verschillende gemeenten. Rijk en provincies moeten met deze diversiteit rekening houden.

| Invalshoeken | Indicatoren |
|------------------------------------|--|
| Effectiviteit van de bestuurslagen | <p><i>1: samenhangend pakket bevoegdheden en verantwoordelijkheden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De mate waarin Rijk, provincies en gemeenten in de beleidsvelden een consistent pakket aan bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben, waardoor zij in de basis in staat worden gesteld maatschappelijke vraagstukken effectief op te pakken ▪ De mate waarin lagere overheden gelegenheid wordt geboden zelf keuzes te maken in de wijze waarop ze maatschappelijke vraagstukken aan wil pakken |
| | <p><i>2: integratie kaderstelling, toezicht en financiering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De mate waarin kaderstelling, toezicht en financiering geïntegreerd plaatsvindt. Met andere woorden: de mate waarin beleidsvrijheid samenvalt met budgetflexibiliteit |
| | <p><i>3: beleidsvrijheid en financiële slagkracht</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De mate waarin gemeenten en provincies beleidsvrijheid en (financiële) slagkracht hebben om eigen beleidsprioriteiten te stellen en te realiseren (blijft voldoende budgetflexibiliteit over) |

HIEMSTRA & DE VRIES

| Invalshoeken | Indicatoren |
|--------------|--|
| | <p>4: <i>Evenwichtige verdeling van risico's</i></p> <ul style="list-style-type: none">▪ De mate waarin er rekening is gehouden met de risico's die bestuurslagen lopen en in het bijzonder de (schaal) van gemeenten (kwetsbaarheid kleine gemeenten) |

Tabel 4.1: de indicatoren die van belang zijn bij de beoordeling van de effectiviteit van de bestuurslagen

5 Gebruik van het huis van interbestuurlijke verhoudingen

Beoordeel de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen vanuit een breed perspectief

501 De kwaliteit van de bestuurlijke verhoudingen wordt in de beeldvorming van burgers, bestuurders en ambtenaren dikwijls beoordeeld op de wijze waarop vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en het Rijk met elkaar omgaan. Zo geven protestmanifestaties op het Malieveld het beeld dat 'het niet goed gaat met de interbestuurlijke verhoudingen'. Met deze notitie hebben we proberen aan te geven dat meer nodig is om een adequate beoordeling te kunnen geven van de interbestuurlijke verhoudingen. Hoe zijn de verhoudingen in een specifieke beleidskolom bijvoorbeeld ingericht en hoe krachtig kunnen provincies en gemeenten acteren? Met andere woorden: het 'dak' van het huis van interbestuurlijke verhoudingen is weliswaar misschien wel het makkelijkst te beoordelen en het meest zichtbaar, maar de uitkomsten van deze meting geven een onvolledig beeld van de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen. Namelijk, ook het functioneren van de bestuurslagen op een specifiek beleidsterrein kan effect hebben voor de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen.

Open houding tussen bestuurslagen en voorbeeldgedrag zijn een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve interbestuurlijke verhoudingen

502 De omgeving van de overheid is permanent in beweging. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een *alerte* overheid, waarbij de verschillende bestuurslagen elkaar adequaat informeren over maatschappelijke ontwikkelingen, die vragen om interventie van collega bestuurslagen en waarbij Rijk, provincie en gemeente ontvankelijk zijn voor die signalen en de bereidheid hebben om over te gaan tot actie.⁹ Voor bestuurders én ambtenaren is een open houding cruciaal

9 Zo worden grotere gemeenten nu geconfronteerd met veel pogingen van niet-ingezetenen om zich met valse papieren in te schrijven in het bevolkingsregister. De basis hiervan is gelegd door een uitspraak van de Raad van State op 8 september 2004 waaruit het Ministerie van Buitenlandse Zaken concludeerde dat de verificatie van identiteitsbewijzen door buitenlandse ambassades niet meer rechtsgeldig is. Buitenlandse Zaken is op grond hiervan gestopt met de verificatie van identiteitsbewijzen uit probleemlanden zoals Pakistan, Ghana, Nigeria. Dit leidt ertoe dat honderden migranten met vervalste documenten zich proberen in te schrijven in de bevolkingsregistratie. Enkele grote steden houden de mogelijk valse inschrijvingen nu aan, maar naarmate de tijd verstrijkt wordt het aanhouden van de

HIEMSTRA & DE VRIES

voor het realiseren van zo'n alerte overheid, ongeacht of bestuurders of ambtenaren opereren binnen een beleidskolom, de eigen organisatie vertegenwoordigen of participeren in het Overhedenoverleg.

503 Naast een open houding is het van belang dat prominente vertegenwoordigers van verschillende bestuurslagen in de persoonlijke interactie invulling geven aan de afspraken uit de Code. De sfeertekening tussen participanten van de verschillende overheidslagen, bijvoorbeeld in de pers, is misschien nog wel de meest zichtbare uiting van de wijze waarop het functioneren en de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen wordt beleefd en is daarmee ook een belangrijke factor die de verhoudingen beïnvloedt ('goed voorbeeld doet goed handelen').

Het meten van de interbestuurlijke verhoudingen: verschillende onderzoeksmethodieken

504 Dit referentiekader kan de basis zijn om een oordeel te vormen van de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen. Het beoordelen van de kwaliteit vergt een nadere uitwerking van de indicatoren. In elk geval moet bekeken worden hoe, aan de hand van de indicatoren, uiteindelijk kan worden bepaald op welke manier afspraken in het dak bij kunnen dragen aan effectieve interbestuurlijke verhoudingen. In dit kader lijkt het ons relevant een aantal algemene noties te plaatsen bij de verschillende invalshoeken die we in deze notitie hebben benoemd.

505 Het beoordelen van de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen – zoals wij die in deze notitie hebben gedefinieerd - betekent feitelijk het beoordelen van het functioneren van gemeenten, provincies én het Rijk in hun onderlinge samenhang. Wij zijn van mening dat dit brede perspectief voor het beoordelen van de interbestuurlijke verhoudingen noodzakelijk is en beseffen ons tegelijkertijd dat het onmogelijk is om alle invalshoeken die in deze notitie worden genoemd op één moment te meten. Onze oproep is dan ook vooral om bij de beoordeling van de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen de verschillende invalshoeken expliciet te onderkennen om zo te komen tot een 'fair' oordeel.

506 Naast de bovengenoemde algemene punten over de meetbaarheid van de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen is relevant te bepalen op welke wijze de invalshoeken van 'het huis van de interbestuurlijke verhoudingen' kunnen worden gemeten. Als het gaat om de invalshoek *effectiviteit van de*

inschrijving steeds lastiger. Steeds vaker melden zich advocaten die wijzen op de wettelijke termijnen. Haast is geboden maar ondanks een publicatie van deze problematiek in het weekblad HP de tijd, een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister president (en dus informatieoverdracht van de ene bestuurslaag aan de ander) is er nog niets veranderd (geen actie ondernomen).⁹

HIEMSTRA & DE VRIES

interbestuurlijke afspraken geldt dat deze redelijk goed gemeten kan worden. Eén van de mogelijke acties naar aanleiding van de uitkomst van een meting van het functioneren van de afspraken is immers het bijstellen van de afspraken. Op de afspraken zijn het makkelijkst interventies te plegen. Daar komt bij dat de onderscheiden indicatoren redelijk 'hard' en meetbaar zijn. Door bijvoorbeeld de verslagen van het Overhedenoverleg te lezen, door te toetsen in hoeverre de geldende visie wordt gedragen door (vertegenwoordigers van) de verschillende bestuurslagen en door het beoordelen van de mate waarin de gemaakte afspraken worden nagekomen, kan de stand van de afspraken redelijk objectief worden gemeten.

507 Als het gaat om de invalshoek *effectiviteit in de beleidsvelden* geldt dat deze nooit uitputtend gemeten kan worden. Het is zaak een aantal illustratieve beleidsvelden te identificeren (cases) en binnen deze beleidsvelden te kijken naar het functioneren, de inrichting en de effectiviteit van het betreffende beleidsveld. De beleidsvelden zouden dan zo moeten worden geselecteerd dat de stand wordt gemeten in een mix van fysieke, sociale en economische beleidsvelden en dat de uitkomsten in deze beleidsvelden op hoofdlijnen als geldend voor alle beleidsvelden kunnen worden aangenomen.

508 Tot slot de invalshoek van de *effectiviteit van de bestuurslagen*. Het meten hiervan kan niet aan de hand van cases worden gedaan en is daarmee het meest omvangrijk. Idee is daarom vooral gebruik te maken van al beschikbaar materiaal (bestuurskrachtonderzoeken) en mogelijk aanvullend met een aantal vertegenwoordigers uit de verschillende lagen te spreken. Het in totaliteit meten van de effectiviteit van de bestuurslagen is dermate omvangrijk, dat dit nauwelijks kan opwegen tegen de investeringen die ermee gemoeid zijn.

6 Nawoord

601 Onze opdracht was te komen tot een raamwerk van waaruit gekeken kan worden naar de (effectiviteit van) interbestuurlijke verhoudingen. Dit raamwerk moet een opmaat zijn om voor langere periode naar de interbestuurlijke verhoudingen te kijken. Dat vraagt om een objectief, in de tijd houdbaar raamwerk. Het raamwerk moet daarmee niet al te veel discussie opleveren. Om tot dit raamwerk te komen was een hele uitdaging, want er is genoeg om over te discussiëren. Wij hebben het gevoel dat we in onze opzet geslaagd zijn, zeker omdat in laatste gesprekken het huis van effectieve bestuurlijke verhoudingen niet meer ter discussie heeft gestaan. Echter, met het realiseren van dit doel lopen we direct het risico dat met het lezen van deze notitie helemaal geen discussie meer ontstaat. Dat zou bijzonder jammer zijn, te meer daar wij in al onze gesprekken uitgebreide, interessante en verhelderende discussies hebben gevoerd over de kwaliteit en effectiviteit van ons bestuurlijk bestel. In dit nawoord geven wij daarom drie stellingen over de huidige inrichting van de interbestuurlijke verhoudingen, ter stimulering van die discussie.

602 Onze eerste stelling betreft de positie van het Ministerie van BZK in het algemeen en de minister van BZK in het bijzonder. BZK is onder meer verantwoordelijk voor de inrichting van de interbestuurlijke verhoudingen. In de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt dat er nadrukkelijk behoefte is aan proactieve regie op de interbestuurlijke verhoudingen en dat het Ministerie van BZK hier een leidende en stevige positie in mag innemen. Wij zien in dit kader dat BZK nog vooral de rol pakt van 'primus inter pares' op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen en dat BZK ten opzichte van de andere Ministeries soms nog terughoudend is. In onze visie zou BZK haar positie meer mogen claimen. Een heldere visie over de wenselijke inrichting van het openbaar bestuur en wat hierbinnen wel en niet geoorloofd is zou hierbij kunnen helpen. Deze visie kan als spoorboekje kunnen dienen voor het maken van keuzes in de verschillende beleidskolommen.

603 Onze tweede stelling betreft de breedte waarin de discussie over de effectiviteit van de interbestuurlijke verhoudingen momenteel wordt gevoerd. Een democratie kenmerkt zich doordat zij haar eigen oppositie organiseert. Het gevolg hiervan is dat het bedrijf 'Nederlandse overheid' dagelijks zijn eigen vuile was buiten hangt, iets dat een bedrijf als Unilever of Shell niet snel zal overkomen. Het is echter de vraag of de burger geïnteresseerd is in die vuile was, wanneer deze de 'interne' organisatie van dat bestuurlijk bestel betreft. Het gaat de burger erom dat maatschappelijke problemen effectief worden opgepakt. Wij zijn dan ook van mening dat de discussies over de interbestuurlijke verhoudingen, de discussies over de organisatie van het bestuurlijk bestel, vooral binnenkamers gevoerd zouden moeten worden. Dit vraagt om een goed overlegpodium voor gemeenten, provincies en het Rijk en een open opstelling van de vertegenwoordigers van de bestuurslagen, waarbij het gemeenschappelijke maatschappelijk presteren van de overheid centraal staat en machtsdiscussies moeten worden voorkomen.



HIEMSTRA & DE VRIES

604 Het Ministerie van BZK is op alle in deze notitie benoemde onderwerpen, zoals de visie op het middenbestuur, de consequenties van de grotere invloed van Europa, de wijze waarop interbestuurlijk toezicht kan worden geoptimaliseerd, bezig met het organiseren van opiniërende discussies en het organiseren van visievorming. Onze derde stelling betreft de tijd die wordt genomen voor het voeren van opiniërende discussies en voor visievorming. Ons beeld is dat te lang de tijd wordt genomen om te komen tot stellingname en tot concrete uitspraken. Het Ministerie zou in onze visie moeten bekijken hoe ze de doorlooptijd van visievorming zou kunnen verkorten, aan de ene kant zonder afbreuk te doen aan de noodzaak goed onderbouwd en zorgvuldig stelling te nemen en aan de andere kant met aandacht voor de behoefte op lokaal niveau tijdig richting te krijgen hoe op ontwikkelingen ingespeeld kan worden.

A Verantwoording aanpak

1 Deze notitie is in drie stappen tot stand gekomen. In de eerste stap hebben wij een korte literatuurstudie uitgevoerd. In de tweede stap hebben we verkennende discussies gevoerd met medewerkers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2x). Wij hebben twee bijeenkomsten gehad in breder verband en daarnaast twee bijeenkomsten met de opdrachtgever. Daarnaast heeft een behoorlijk aantal medewerkers van BZK op verschillende versies van het essay schriftelijk reactie gegeven.

2 De volgende personen hebben in de eerste bijeenkomst meegedacht:

- Marie-Louise van Muijen (hoofd afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen);
- Jan Andries Wolthuis (Bureau Strategische Kennisontwikkeling);
- Judith Compagner (afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, projectleider Code);
- Michel Visser (afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, plv. projectleider middenbestuur);
- Nol Hendriks (plv. hoofd afdeling Financiële organisatie binnenlands bestuur);
- Saskia Pekelharing (afdeling Bestuur en Organisatie);
- Ciska Scheidel (afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, tot september 2005 co-projectleider Code);
- Hanke Bruins Slot (tot september 2005 medewerker van de afdeling bestuur en organisatie, betrokken bij trendnota).

3 Bij de tweede bijeenkomst waren aanwezig:

- Ciska Scheidel;
- Jan Andries Wolthuis;
- Judith Compagner;
- Fokke Gietema (clustercoördinator Specifieke uitkeringen, FOBB);
- Gerard Oolbekkink (afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen en secretaris bestuurlijke werkgroep Alders);
- Thomas Zandstra (afdeling Bestuur en Organisatie, beleidsmedewerker).

4 Na de bijeenkomsten hebben wij een eerste opzet gemaakt van het essay. Deze notitie is vervolgens besproken met een aantal deskundigen:

- Dhr drs H.B. (Bas) Eenhoorn, zelfstandig adviseur;
- Dhr mr A.H.P. (Arjan) van Gils, gemeentesecretaris van de gemeente Rotterdam;
- Dhr. prof M. (Michiel) Herweijer die sinds 1989 is hij hoogleraar bestuurskunde is in de vakgroep bestuursrecht/-kunde aan de Rijksuniversiteit Groningen;
- Dhr drs D.M.F. (David) Jongen, gemeentesecretaris van de gemeente Den Haag;
- Dhr. drs H.H. (Herman) Sietsma, provinciesecretaris van de provincie Utrecht.