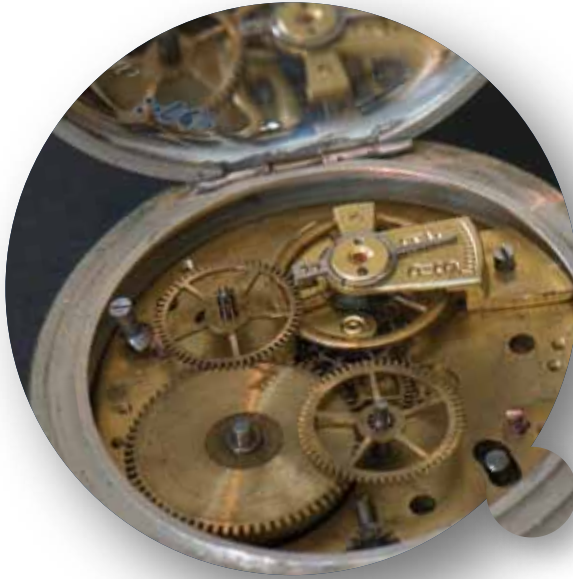


Heeft het verleden nog een toekomst?

Perspectieven voor het middenbestuur



Hedi van Dijk - Poot
Jet Lepage
Marc Plaum
Remco Schimmel

Juni 2010

Toepassingsfase MPA-opleiding

In opdracht van het Interprovinciaal Overleg

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Voorwoord

Traditioneel zijn er twee momenten waarop het middenbestuur zich in een warme belangstelling mag verheugen: de verkiezingen van Provinciale Staten en de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer. In de onlangs verschenen partijprogramma's komt de rol van het middenbestuur wederom ter discussie te staan. Blijkbaar zijn er miljarden te winnen bij de provincies. Dat kan een voorbode zijn van veranderingen in het middenbestuur, in te zetten in een volgende kabinetsperiode.

Dit rapport, onze afstudeerscriptie, vormt het slotakkoord van de MPA-opleiding (Master of Public Administration) aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hier nemen we u mee in de wereld van interbestuurlijke verhoudingen, waarbij de provincies centraal staan. Het middenbestuur wordt vaak aangeduid als 'kraakbeen', 'instrument', 'olie' of 'tandwiel'. Dit duidt op een cruciale rol van de provincies in ons staatsbestel. De relaties die de provincies onderhouden met de andere twee bestuurslagen uit het huis van Thorbecke, het rijk en de gemeenten, zijn in de loop der jaren altijd spanningsvol geweest. Dit rapport gaat over de rol die gedragscodes en bestuursakkoorden vervullen in de interbestuurlijke verhoudingen.

We hebben ons onderzoek mogen uitvoeren in het 'hart' van de provincies: het Interprovinciaal Overleg (IPO). Drs. G. Beukema, algemeen directeur van het IPO, heeft ons een opdracht gegeven die ons in een sneltreinvaart de wereld van het middenbestuur heeft leren kennen. Een wereld waaraan vorm en inhoud wordt gegeven door een Bestuursakkoord rijk-provincie en een Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Instrumenten die vanuit een noodzakelijk kwaad zijn geboren en waarvan wij de effectiviteit en passendheid geanalyseerd hebben.

Gedurende ons onderzoek zijn we op een prettige manier geholpen door enkele medewerkers van het IPO, drs. Ferdi de Lange en mr. Yolenthe van Sinnigen. Zij hebben ons op het eerste spoor gezet en telkens enthousiast geholpen bij het opvragen van stukken en in het contact brengen met geïnterviewde personen. Daarnaast hebben we gebruik mogen maken van een werkruimte in het IPO gebouw. Waarlijk een kijkje in de keuken.

De vele respondenten spraken graag met ons, maakten tijd vrij en luchtten soms hun hart. Dit impliceerde veel betrokkenheid bij het onderwerp. Van Groningen tot Den Bosch en alles daartussen hebben we betrokken in ons onderzoek. Steeds weer leverden interessante gesprekken nieuwe informatie op waarvan wij dankbaar gebruik hebben gemaakt.

Prof. Dr. Arthur Ringeling heeft ons op gepaste momenten voorzien van de broodnodige reflectie en feedback. Discussies met hem, vaak in een aantrekkelijke setting, gaven ons steeds weer nieuwe inzichten en inspiratie. We zijn hem veel dank verschuldigd.

In dit eindrapport schetsen wij meerdere scenario's voor de toekomst. Nieuwe perspectieven voor het middenbestuur. Het is echter aan alle partijen om de essentie van een nabije toekomst in te zien. Een lang verleden als middenbestuur is geen garantie voor de toekomst. Zeker niet met de aanstaande verkiezingen van 2010.

We sluiten onze MPA-opleiding met dit rapport af. Een periode waar we met trots en veel plezier op terugkijken.

Hedi van Dijk-Poot

Jet Lepage

Marc Plaum

Remco Schimmel

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Management Samenvatting	6
1 Samenwerkende Overheden	9
1.1 Het IPO	9
1.2 De Opdracht	10
1.3 Ontstaansgeschiedenis Bestuursakkoord en Gedragscode	10
1.4 De Verdieping	13
1.5 De Opdracht uitgediept	13
1.6 De Aanpak	15
1.7 Samenvattend	15
2 Een korte geschiedenis	17
2.1 Staatkundige inrichting van Nederland	17
2.2 Rol en taken van de provincie	18
2.3 Spanningen die voortvloeien uit staatkundige inrichting	19
2.4 Tot slot	22
3 Code en Bestuursakkoord onder de loep	25
3.1 Gedragscode	25
3.2 Bestuursakkoord	28
3.3 Conclusie	35
4 Vier rationaliteiten. Een analyse	37
4.1 Analyse vanuit een technisch- en sociaalwetenschappelijk perspectief	37
4.2 Analyse vanuit een politiek perspectief	41
4.3 Analyse vanuit een economisch perspectief	44
4.4 Analyse vanuit een juridisch perspectief	47
4.5 De analyses in een notendop	49
5 En hoe nu verder? Drie Scenario's	51
5.1 Scenario 1: Bijschaven, alle kleine beetjes helpen.	51
5.2 Scenario 2: Oplossing buiten bestaande paradigma's, beleidsontvlechting.	59
5.3 Scenario 3: Terug naar het moeras, vloeibaar bestuur.	65
5.4 Overzicht scenario's	70
6 Heeft het verleden nog een toekomst?	77
Bijlagen	81
Onderzoeksoopdracht IPO	81
Lijst van geraadpleegde literatuur en documenten	85
Lijst van geïnterviewde personen	89

Management Samenvatting

De Gedragscode Interbestuurlijke Verhoudingen uit 2006 en het Bestuursakkoord rijk-provincies uit 2008 zijn opgesteld in het licht van de behoefte om de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland te verbeteren. De Gedragscode benoemt de omgangregels en afspraken waaraan alle partijen zich zouden moeten houden. Het Bestuursakkoord probeert een betere taakverdeling tussen rijk en provincies te realiseren via een set decentralisatie-afspraken ‘in ruil’ voor een fikse korting op het provinciefonds. Beide documenten stellen het belang van de burger voorop. Dit tweetal instrumenten moet bijdragen aan een modernere en efficiëntere overheid.

Dit rapport beschrijft, op verzoek van het Interprovinciaal Overleg (IPO), of het Bestuursakkoord en de Gedragscode passende en effectieve instrumenten zijn om de interbestuurlijke samenwerking tussen rijk, IPO en provincies te verbeteren. Zowel Gedragscode als Bestuursakkoord hebben ieder op hun eigen wijze een positieve uitwerking gehad, maar deze staat niet in verhouding tot de hooggespannen verwachtingen die in de documenten zijn geformuleerd. Per saldo heeft het Bestuursakkoord rijk-provincies uit 2008 ongunstig uitpakkt voor de provincies.

De imperfecties van de werking van de instrumenten vallen te verklaren vanuit een technisch- en sociaalwetenschappelijk, een juridisch, een economisch, en een politiek perspectief. Vanuit een technisch- en sociaalwetenschappelijk perspectief valt op dat de handhaafbaarheid, de handhaving en de bekendheid te wensen over laten. Vanuit een juridisch perspectief valt op dat gemeenten en provincies niet bij machte zijn hun rechten te laten gelden ten opzichte van het rijk. Vanuit een economisch perspectief valt vooral het gebrek aan vertrouwen tussen de bestuurslagen op, en vanuit een politiek perspectief tenslotte valt op dat de provincies in de machtsstrijd met het rijk steeds de onderliggende partij zijn. Er worden naar aanleiding van deze analyse drie denkrichtingen gepresenteerd om de spanningen in de interbestuurlijke verhoudingen te verminderen.

Scenario 1 beschrijft de verbeteringen die nodig zijn als men wil blijven werken met bestuursakkoorden en codes. De documenten zouden daartoe deel moeten uitmaken van een continue cyclus van gedragsregels, hoofdlijnenakkoorden en meer gedetailleerde contracten. Een goed management van dit proces, via monitoring en evaluatie van de uitvoering van de afspraken, is cruciaal. Van belang is verder dat de handhaving beter wordt georganiseerd en de onderhandelingspositie van de provincies wordt verbeterd ten opzichte van het rijk. Een onafhankelijke Bestuurscommissaris kan het gehele proces in goede banen leiden. Dit eerste scenario is relatief gemakkelijk te

realiseren, maar het adresseert niet afdoende de onderliggende oorzaak van de interbestuurlijke spanningen, waardoor dit scenario niet zal leiden tot een fundamentele verbetering.

Scenario 2 beschrijft de aanpassingen in de bestuurlijke inrichting die nodig zijn om de oorzaak van de interbestuurlijke spanningen weg te nemen: beleidsvervlechting, cofinanciering, het uitvoeren van taken in medebewind en verticaal, meervoudig toezicht. Dit kan bereikt worden door (beleids)taken te ontvlechten, de bestuurslagen eigen kostendeekkende belastinggebieden te geven en het interbestuurlijk toezicht op te heffen: de bestuurders worden dan slechts afgerekend bij de verkiezingen. Het snel realiseren van dit scenario is gezien de complexiteit van onze samenleving en de veranderkundige risico's niet erg waarschijnlijk, maar er zijn wel een aantal benaderingen denkbaar die een stap in de goede richting kunnen betekenen, zoals het realiseren van gesloten huishouding voor het middenbestuur, het vergroten van de belastinggebieden van gemeenten & provincies en het verminderen van verticaal toezicht. De voordelen van dit scenario betreffen een hogere democratische legitimatie, de revitalisering van lokale democratieën, een toename van bestuurlijk efficiency en vermindering van interbestuurlijke spanningen.

Het uitgangspunt van *Scenario 3* is dat de interbestuurlijke spanningen alleen geadresseerd kunnen worden als de schotten tussen de bestuurslagen geleidelijk in steeds sterkere mate ‘doorlaatbaar’ worden: partijen werken en betalen samen aan het realiseren van een gezamenlijke maatschappelijke ambitie. De betrokken partijen werken in informele, tijdelijke samenwerkingsverbanden en rapporteren niet aan de traditionele bestuursorganen maar aan een collectief van gezamenlijke bestuurders. Nadelen van dit scenario zijn de moeilijke stuurbaarheid, het feit dat vertrouwen randvoorwaardelijk is en dat het een lange adem vraagt. Daar krijgt men echter wel een vitaal openbaar bestuur voor terug.

Geconcludeerd wordt dat, als men bereid is risico's te lopen, er beter passende oplossingen voorhanden zijn om de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren dan het Bestuursakkoord en de Gedragscode. Deze instrumenten zijn alleen passend en effectief te noemen als meer risicovolle alternatieven bij voorbaat worden uitgesloten. Het verleden heeft dus alleen toekomst voor de risicomijdende ambtenaar en bestuurder.



1 SAMENWERKENDE OVERHEDEN

In dit hoofdstuk blikken we vooruit en kort terug. We schetsen de context aan onze opdracht door ons te verdiepen in de wereld van onze opdrachtgever. Wie, wat waarom, zijn vragen die we niet alleen onszelf hebben gesteld maar ook de 'key players'. We schetsen in het kort de wereld van Bestuursakkoorden en de Gedragscode. Aan de hand van deze informatie 'scherpen' we de onderzoeksvraag aan en nemen de lezer mee in de gekozen onderzoeksaanpak.

1.1 HET IPO

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is onze opdrachtgever in een onderzoek naar de werking van onderlinge afspraken tussen het rijk en de provincies. Afspraken die zijn vastgelegd in het *Bestuursakkoord Rijk – Provincies 2008 – 2011* en de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Een opdracht verkregen ter afronding van een tweejarige Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag. De hoofdvraag of de "Code Interbestuurlijke Verhoudingen" (2005) en het "Bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011" effectieve en passende instrumenten zijn in de interbestuurlijke samenwerking tussen rijk, IPO en provincies, vroeg om nadere toelichting en onderzoek naar de 'vraag achter de vraag'. We kwamen er tijdens de eerste gesprekken met onze opdrachtgever achter dat ook een gerenommeerd onderzoeksbureau bezig was met een evaluatie van het Bestuursakkoord. Daarnaast had de Raad van State twee betekenisvolle onderzoeken gedaan naar de werking van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Waarom dan deze opdracht voor ons? Onze eerste verkenningen in de wereld van het middenbestuur deden ons vermoeden dat er veel verdeelde meningen zijn over de passendheid en effectiviteit van beide instrumenten. Het Interprovinciaal Overleg heeft twaalf leden: de Nederlandse provincies. De twaalf Nederlandse provincies zijn lid van de vereniging IPO. Ze zijn allemaal vertegenwoordigd in het verenigingsbestuur door een gedeputeerde. Elk heeft een eigen portefeuille, bijvoorbeeld mobiliteit of milieu. Een commissaris van de Koningin is voorzitter. Nu is dat Jan Franssen (Zuid-Holland). Het bestuur telt nog drie adviseurs: twee commissarissen van de Koningin en een provinciesecretaris. De Algemene Vergadering bestaat uit vierentwintig Statenleden, uit elke provincie twee. Met die samenwerking wil het IPO de condities optimaliseren waaronder provincies werken. Het IPO is actief op dezelfde terreinen als de provincies: milieu, landelijk gebied, sociaal beleid, ruimtelijke ontwikkeling, wonen, cultuur, water, veiligheid en handhaving, economie en mobiliteit. Het IPO heeft drie kernfuncties: belangenbehartiging, platform en vernieuwing. De belangenbehartiging krijgt vorm door regelmatig overleg met het kabinet, de verschillende overheden en maatschappelijke organisaties. De platformfunctie wordt ingevuld door gelegenheden te creëren om kennis en ervaringen uit te wisselen, gezamenlijke standpunten te bepalen en initiatieven te ontplooiën. Verder stimuleert het IPO vernieuwingsprocessen binnen provincies¹. Hoe ontwikkelen deze krachtenvelden zich naar de nabije toekomst? Heeft het verleden nog een toekomst?

¹ Afkomstig van www.ipo.nl

1.2 DE OPDRACHT

In het krachtenveld tussen de onderlinge bestuurslagen spelen in elk geval de twee genoemde documenten een belangrijke, of zelfs cruciale rol: De *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* (januari 2005) en het *Bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011* (juni 2008). Wij zijn door het IPO gevraagd te onderzoeken in hoeverre de Code en het Bestuursakkoord in de interbestuurlijke verhoudingen bruikbare instrumenten zijn en te bezien of er aanpassingen mogelijk zijn, of dat er alternatieven denkbaar zijn om de problematiek te adresseren.

De volledige onderzoeksopdracht door het IPO is te vinden in bijlage 1. In deze opdracht wordt gesproken over interbestuurlijke verhoudingen. Van de opdracht gaat een suggestie uit dat de verhoudingen voor verbetering vatbaar zijn. Het gaat uiteindelijk om samenwerking en de efficiëntie en effectiviteit daarvan bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid. Uiteindelijk is de vraag: wat heeft de burger hier aan? De vraag dringt zich op wat het eigenlijke probleem van het IPO met het Bestuursakkoord en de Code is. Vormen Bestuursakkoord en Code een noodverband om gemankeerde bestuurlijke verhoudingen te repareren of zijn er drastischer maatregelen nodig om het eigenlijke probleem op te lossen?

1.3 ONTSTAANSGESCHIEDENIS BESTUURSAKKOORD EN GEDRAGSCODE

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen en te komen tot een goed advies aan onze opdrachtgever hebben we het ontstaan van Bestuursakkoord en de Code uitgediept.

Bestuursakkoord 2008 – 2011

Sinds 1987 hebben opeenvolgende kabinetten van politiek verschillende signatuur aan het begin van hun termijn een bestuursakkoord afgesloten met enerzijds het IPO en anderzijds de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Bij wijze van proef werden in 1987 de uitgangspunten en hoofdlijnen voor de onderlinge samenwerking tussen rijk & IPO enerzijds en rijk & VNG anderzijds, in twee afzonderlijke bestuursakkoorden opgenomen. Uitgangspunt in die akkoorden was dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het rijk en de decentrale overheden gebaseerd zijn op beginselen van autonomie, medebewind, rechtszekerheid, evenredigheid, redelijkheid en het streven naar decentralisatie. De bestuursakkoorden van 1987 zijn in 1989 geëvalueerd. De belangrijkste conclusie was dat de bestuursakkoorden een bijdrage hadden geleverd aan de verbetering van de relatie tussen de decentrale overheden.

Vervolgens zijn akkoorden gesloten in 1990, 1995 en in 1999. De bestuursakkoorden veranderden in de loop der jaren van vorm (met of zonder deelakkoorden per ministerie, per beleidsterrein of per landsdeel), in opzet (van algemene afspraken tot gedetailleerde afspraken, al dan niet voor de korte of langere termijn), in omvang (van enkele bladzijden tot tientallen bladzijden) en in taalgebruik (code in plaats van akkoord, producten, acties en prestaties in plaats van voornemens, plannen en inventarisaties), maar in alle bestuursakkoorden is steeds opnieuw dezelfde decentralisatiegedachte

in uitgangspunten en hoofdlijnen onderschreven, zij het soms anders geformuleerd of geaccentueerd.² Waaraan eveneens in alle akkoorden wordt gerefereerd, is de coördinerende en verbindende rol voor de Minister van Binnenlandse zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) bij de behartiging van de belangen van de provincies en de gemeenten. In alle akkoorden wordt ook het Overhedenoverleg gehandhaafd tussen de Ministers van Algemene Zaken, Financiën en BZK met vertegenwoordigers van het IPO en de VNG.

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl van 1999 werd voor het eerst één bestuursakkoord afgesloten met zowel het IPO als de VNG. Bij de evaluatie van dit akkoord in het najaar van 2001 bleek dat afgezien van enige tevredenheid over de samenwerking op het procedurele vlak tussen de overheden, er vooral ongenoegen bestond. De verspreiding van de informatie over het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl binnen de ministeries liet te wensen over, en van de 123 afspraken bleek niet elke afspraak zich te lenen voor resultaat- of prestatiegericht werken.

In het coalitieakkoord van Balkenende IV staat zowel de noodzaak tot decentralisatie als het voornemen van het sluiten van een bestuursakkoord. Verder staat er een (eenzijdig aangekondigde) bezuiniging van € 800 miljoen op het provinciefonds ('afoming provinciaal vermogen') omschreven. Het Bestuursakkoord is mede tot stand gekomen als compromis tussen kabinet en provincies inzake de 'afoming' van € 800 miljoen. Dit is voorafgegaan door een financieel akkoord over 2008 ter waarde van € 200 miljoen en de instelling van de *Gemengde commissie decentralisatievoorstellen voor de provincies* (commissie Ladders).

“Juist dankzij het feit dat er geen convenanten zijn gaat deze samenwerking goed”

Een lokale ambtenaar

In het rapport *Ruimte, Regie en Rekenschap* (2008) van deze commissie zijn de decentralisatievoorstellen voor de provincies geïnventariseerd op de beleidsterreinen van diverse ministeries. De samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid was punt van aandacht. Er is in het bijzonder gekeken naar de wijze waarop de in het akkoord rijk-provincies afgesproken inzet van € 800 miljoen aan provinciale middelen waarmee voor datzelfde bedrag een besparing op de rijksbegroting in de jaren 2009-2011 kon worden gerealiseerd. Deze aanbevelingen zijn integraal door partijen overgenomen en in het Bestuursakkoord terecht gekomen.

Het Bestuursakkoord 2008 – 2011 heeft een praktische insteek en beschrijft de onderwerpen en afspraken tussen rijk en provincies op gebieden van:

- Bestuurlijke en financiële verhoudingen
- Investerings van de provincies in de realisatie van rijksdoelen
- Decentralisatie van taken en overheveling van financiële middelen
- De regulering en vermindering van administratieve lasten

² Dr. K. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, 2007

Er wordt per onderwerp een opsomming gegeven met welk departement er welke afspraken zijn gemaakt. Ook de financiële afspraken komen terug. In totaal zijn er negentien decentralisatie afspraken tussen het rijk en de provincies gemaakt. Denk hierbij aan onderwerpen als Investeringsbudget Landelijk Gebied en de evaluatie van de Natuurbeschermingswet, Boswet en Flora- en Faunawet met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij (LNV) of het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport met het ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W). In hoofdstuk 3 staat een tabel met daarin de onderwerpen en voortgang van de negentien decentralisatie afspraken.

Code

De Code is vastgesteld op 9 november 2004, op een moment dat de onderlinge verstandhouding tussen rijk en met name VNG tot het nulpunt was gedaald, culminerend in de demonstratie van de VNG op het Malieveld. In de periode daarvoor, tijdens de kabinetten Balkenende I en II, was reeds onvrede ontstaan bij de VNG en het IPO door de plannen van de kabinetten. In die plannen namen zij een ontwikkeling waar naar centralisatie van bevoegdheden. Daarnaast zetten ook de ontwikkelingen in de overheidsfinanciën de bestuurlijke verhoudingen onder druk; bezuinigingen die gevolgen hadden voor decentrale overheden en de toen nog voorgenomen afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerende zaakbelasting (OZB) droegen daaraan bij. De VNG organiseerde een protestbijeenkomst op het Malieveld in Den Haag. Zij was het absoluut oneens met deze toenemende centralisatiezucht van het rijk. Deze gebrouilleerde verhoudingen hebben geleid tot de totstandkoming van de Code. Het werd tijd om rond de tafel te gaan.

“De VNG leefde op voet van oorlog met het kabinet”

Een Belangenbehartiger

In de Code hebben de ministers van Algemene Zaken, van Financiën, en van BZK namens het rijk, het IPO namens de provincies en de VNG namens de gemeenten, hun voornemens met betrekking tot hun onderlinge verhoudingen en spelregels expliciet op papier willen zetten. Daarnaast waren de partijen bij de Code van mening dat de interbestuurlijke verhoudingen door de gewijzigde relatie tussen burgers en overheid aan vernieuwing toe waren. Door het stroomlijnen van de interbestuurlijke verhoudingen wilden de betrokken partijen met de Code bijdragen aan een betere relatie tussen overheid en burgers en helpen aan het beter oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

De Code is, aldus het document, een vernieuwend document. Nog nooit zijn de onderlinge verhoudingen tussen bestuurslagen zo expliciet op papier gezet. Zij zijn gebaseerd op drie uitgangspunten: probleemgericht werken, een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden, taken en beleidsvrijheid voor decentrale overheden. Er zijn ‘interbestuurlijke’ afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen overheden elkaar informeren over nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheid raken; over het rijk dat provincies en gemeenten betreft bij nieuwe wetgeving en deze de tijd geeft hierop te kunnen reageren (2 maanden); over het consulteren van

de kabinets(in)formateur van het IPO en de VNG tijdens de kabinetsformatie en over gezamenlijke verkenningen naar vermindering van administratieve lasten en bureaucratie. De afspraken zijn samengevat in een overzichtelijke bijlage met acties, producten en een deadline. De Raad van State heeft het verzoek gekregen de naleving van de afspraken periodiek te onderzoeken. Dit heeft hij in november 2006 (*Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*) en juni 2009 (*Decentraal moet tenzij het alleen centraal kan*) gedaan.

1.4 DE VERDIEPING

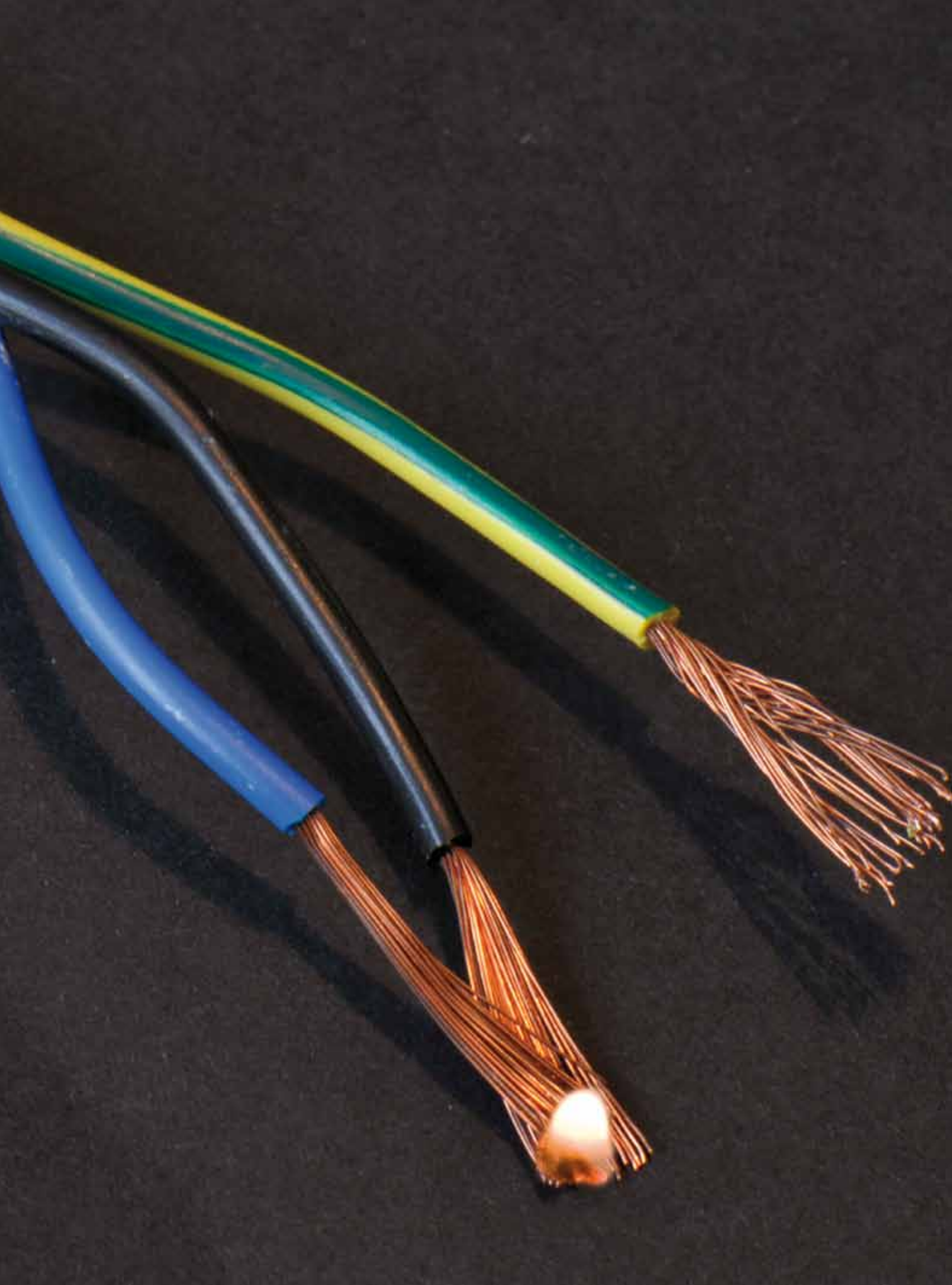
Om de vraag achter de vraag beter te begrijpen hebben we onze opdrachtgever en enkele beleidsmedewerkers van het IPO geïnterviewd. De opdrachtgever gaf aan vooral geïnteresseerd te zijn naar het principe Bestuursakkoord en de Code: kunnen dit soort instrumenten, in welke vorm dan ook, überhaupt werken om de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren c.q. te onderhouden? Uit de eerste gesprekken met enkele medewerkers van het IPO ontstond een beeld dat het Bestuursakkoord en de Code vooral voor het IPO van belang is. Voor de overige partijen, inclusief de provincies, is het ‘business as usual’ gebleven. Er wordt een sterke hiërarchische lijn vanuit het rijk gevoeld. Mede naar aanleiding van deze gesprekken zijn we gekomen tot een uitgediepte onderzoeksvraag.

1.5 DE OPDRACHT UITGEDIPT

In dit rapport wordt de door het IPO gegeven opdracht als volgt geformuleerd:

Zijn de “Code Interbestuurlijke verhoudingen” (2005) en het “Bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011” effectieve en passende instrumenten in de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, IPO en provincies?

- Wat waren, vanuit het oogpunt van de verschillende actoren, de problemen die aanleiding hebben gegeven tot het opstellen van code en bestuursakkoord?
- Welke voorziene en onvoorziene effecten hebben code en bestuursakkoord te weeg gebracht? Hoe worden deze effecten beoordeeld en in hoeverre interfereren ze?
- In hoeverre zijn de problematiek in de interbestuurlijke samenwerking en de effecten van Code en Bestuursakkoord te relateren aan de (on)mogelijkheden van het provinciaal bestuur als tussenbestuurslaag, de spanningen die dit met zich meebrengt en de aan de bevoegdhedenverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten?
- Zijn er alternatieven denkbaar om de problematiek in de interbestuurlijke samenwerking effectiever te adresseren?



1.6 DE AANPAK

Dit onderzoek heeft het karakter van 'een beleidsevaluatie ex post'. Het onderzoek is gebaseerd op interviews en documentenonderzoek. Bij de interviews is gepoogd beelden rondom de problematiek te construeren waarbij representanten van alle typen belanghebbenden zijn gehoord.

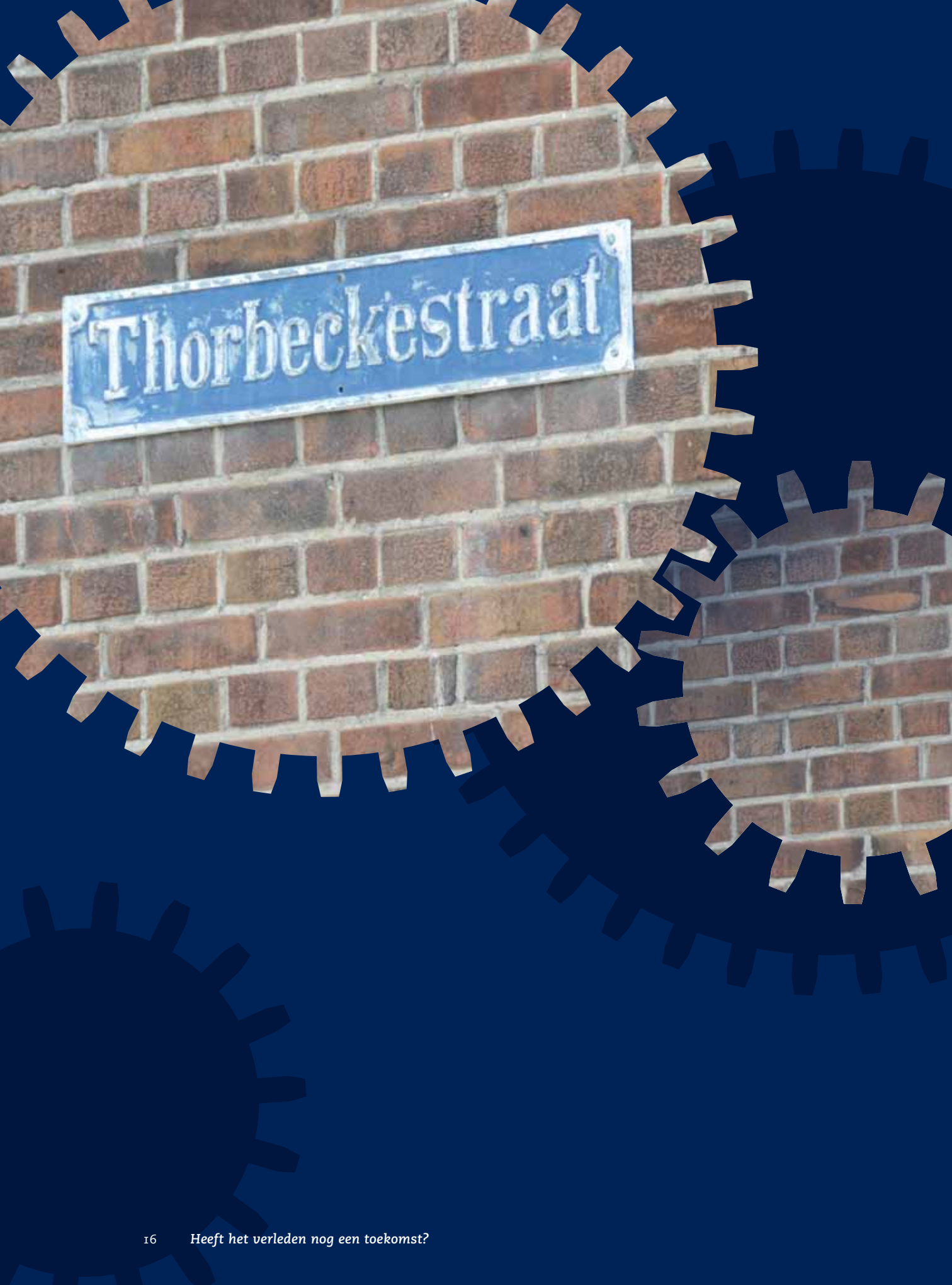
Het onderzoek is niet alleen gebaseerd op een multi actor perspectief, het probeert ook de verschillen tussen de fysieke werkelijkheid en de sociale werkelijkheid bloot te leggen. Dit impliceert dat niet alleen aandacht besteed is aan waarheidsvinding, maar dat tevens aandacht besteed is aan de wijze waarop belanghebbenden de werkelijkheid construeren (waar onder aandacht voor de belangen en betekenissen die zij articuleren, de delen van de fysieke werkelijkheid die zij accentueren, de delen van de fysieke werkelijkheid die bewust weggelaten worden etc., etc.). In een aantal gevallen is gebruik gemaakt van case studies.

De analyses in dit onderzoek zijn gebaseerd op de vier perspectieven van Snellen³ (wetenschappelijk, politiek, economisch, juridisch) en worden toegelicht in hoofdstuk 4. De belangrijkste bevindingen van dit onderzoek zijn getoetst bij een aantal wetenschappelijke experts.

1.7 SAMENVATTEND

Duidelijk is dat het Bestuursakkoord en de Gedragscode passen in een lange geschiedenis van verslechterende en weer verbeterende interbestuurlijke verhoudingen. Daarbij is wat 'beter' is in de ogen van de een, mogelijk 'slechter' in de ogen van de ander. Om te kunnen begrijpen of Bestuursakkoord en Gedragscode passende en effectieve instrumenten zijn in de interbestuurlijke samenwerking, moeten we begrijpen waar de behoefte om deze samenwerking te verbeteren vandaan komt. In hoofdstuk 2 gaan we, middels een korte geschiedschrijving, hier verder op in. Het huidige staatsbestel levert namelijk 'spanningen' op.

³ Snellen presenteert in zijn Tilburgse oratie *Boeiend en Geboeid* van 1987 vier rationaliteiten als stelsels van criteria voor verantwoord bestuurlijk handelen.



2 EEN KORTE GESCHIEDENIS

Wat is eigenlijk de achtergrond van ons huidige staatsbestel, wat doen de provincies hierin en wat horen zij te doen, welke spanningen worden veroorzaakt door de huidige inrichting? Dat zijn de vragen waarop in dit hoofdstuk antwoord zal worden gegeven.

2.1 STAATKUNDIGE INRICHTING VAN NEDERLAND

Het openbaar bestuur in Nederland is ontstaan na de grondwetherziening van 1848, opgezet volgens het model van Thorbecke: Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie bestuurslagen die afzonderlijk democratisch gelegitimeerd zijn. De historie van de provincies gaat echter veel verder terug, zoals Klaartje Peters in haar boek *Het opgeblazen bestuur*⁴ mooi beschrijft. Ooit waren de provincies soeverein op hun eigen grondgebied en hieven ze belastingen naar goeddunken. Maar met de komst van het Koninkrijk der Nederlanden hebben de provincies hun soevereiniteit voorgoed verloren. In het model van Thorbecke worden de volksvertegenwoordigers in de drie bestuurslagen (rijk, provincies en gemeenten) in aparte verkiezingen gekozen en functioneren de drie bestuurslagen tot op zekere hoogte ook onafhankelijk van elkaar. Dat wil zeggen dat er geen hiërarchie van bestuur bestaat: het rijk is niet de baas van de provincies én de provincies zijn niet de baas over de gemeenten. Er bestaat echter wel hiërarchie van wetgeving: de wetgeving van het rijk prevaleert boven provinciale wetgeving, terwijl provinciale wetgeving weer prevaleert boven gemeentelijke wetgeving.

De financiële vrijheid van de provincies is zeer beperkt, vooral omdat de rijksoverheid bepaalt welke belastingen ze mogen heffen. De belastingheffing door de provincies, de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting, wordt uitgevoerd door de rijksoverheid. Bovendien stelt de minister van Financiën jaarlijks het maximumbedrag vast. Naast de opcenten ontvangen de provincies het grootste deel van hun inkomsten uit het rijk. Die komen uit het Provinciefonds en uit de zogenaamde doeluitkeringen of specifieke uitkeringen, rijksbijdragen voor vast omschreven doeleinden zoals jeugdzorg of bodemsanering. De financiële positie van de provincies loopt onderling sterk uiteen, in het bijzonder de laatste jaren omdat sommige provincies veel extra inkomsten hebben gekregen uit aandelen in de energiemarkt⁵. Over of en hoe de onderlinge verhoudingen moeten worden verbeterd wordt op dit moment nog volop gediscussieerd.

⁴ Dr. K. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, 2007

⁵ Deze extra inkomsten zijn hoofdzakelijk het gevolg van de liberalisering van de energiemarkt, zie *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen rijk en provincies*, Raad voor financiële verhoudingen, 2009

“Hoe ik denk over de verhouding rijk–provincie? Pppfff wat een vraag! Er schiet mij een metafoor te binnen omtrent de wijze waarop de Noormannen in de oudheid met relatief weinig mensen een grote groep in bedwang hielden. Ze deden dat door deze groep een strop om te doen. Als de Noormannen vervolgens iets niet aanstond dan werden de anderen ter plekke opgehangen. Als je geen strop wilde dragen dan was je er sowieso geweest. Een waar schrikbewind.”

Een provinciebestuurder

De opkomst voor de verkiezingen voor de Provinciale Staten was de afgelopen decennia niet bijster hoog. In 2007 namen 46,3% van de stemgerechtigden de moeite om naar de stembus te gaan. Dit ondanks alle inspanningen van provinciale bestuurders tijdens provinciale campagnes. Kennelijk leeft het provinciaal bestuur niet onder burgers.

‘Het huis van Thorbecke’, met haar drie lagen en het rijk bovenin, is een veel gebruikte metafoor voor ons staatkundig bestel, die echter het model van Thorbecke niet volledig eer aan doet. Thorbecke zag het staatkundig bestel eerder voor zich als een flexibel organisme van overheden. Klaartje Peters⁶ gebruikt in haar boek de metafoor ‘lichaam’. Theo Toonen beschrijft in zijn essay *Theorie van de Provincie* het ontwerp van Thorbecke als een evolutionair maatschappelijk besluitvormingssysteem: in een open systeem zijn de delen gelijkwaardig betrokken op het geheel en participeert lager gezag in beslissingen van hoger gezag.⁷

2.2 ROLLEN EN TAKEN VAN DE PROVINCIE

Provincies zijn, zoals gezegd, een bestuurslaag met eigen functies naast het rijk en de gemeenten. Bij de totstandkoming van de Provinciewet⁸ van 1850 zijn die functies uitvoerig opgesomd. De provincies worden daarin onder andere beschreven als een integrator, coördinator en uitvoerder van zaken die de gemeentegrenzen overschrijden en als een ondersteuner van ‘haar’ gemeenten, waar het kennis en belangenbehartiging betreft.

De provincies hebben een ‘open huishouding’. Hiermee wordt bedoeld dat het aantal onderwerpen (‘beleidsobjecten’) waarmee een bestuursorgaan zich mag bemoeien niet gelimiteerd is. Een ‘open huishouding’ staat tegenover een ‘gesloten huishouding’, waarin een bestuursorgaan alleen bevoegd is tot regeling en bestuur van in wet- en regelgeving omschreven onderwerpen en taken. In Nederland hebben de waterschappen een ‘gesloten huishouding’. Rijk, provincies en gemeenten hebben een ‘open huishouding’. Hierdoor kan ‘beleidsvervlochten’ ontstaan: twee of meer bestuursorganen houden zich dan bezig met één-en-hetzelfde beleidsobject.

⁶ Dr. K. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, 2007

⁷ Prof. Dr. Th.A.J. Toonen, *Bestuurlijk essay, Theorie van de Provincie*, IPO, 2005

⁸ De eerste Provinciewet dateert van 1850, waarna deze is herzien in 1962 en in 1992.

Hoewel aanhoudend onderwerp van discussie, lijkt er de laatste jaren enige consensus te bestaan over de gewenste focus van de provincies: het ruimtelijke economisch domein en cultuur⁹. Dit betekent dat taken die de provincies uitvoeren op het gebied van zorg en welzijn eerder thuishoren bij de overheid die het dichtst bij de burger staat: de gemeente. Hoewel de provincies de afgelopen jaren, vooral om hun zichtbaarheid te verbeteren¹⁰, zich regelmatig op de terreinen van zorg en welzijn hebben begeven, erkennen de provincies zelf inmiddels dat hun rol op die domeinen beperkt moet zijn. Het zwaartepunt zou ook volgens de provincies moeten liggen bij “ruimte, economie en de wisselwerking tussen beide”.¹¹ Het provinciaal bestuur wordt hierbij ook wel de rol van ‘bestuurlijk kraakbeen’¹² tussen rijk en provincie toegedicht: zonder dit kraakbeen zou er slijtage ontstaan en zou de boel vastlopen.

De afgelopen decennia is ongelofelijk veel gediscussieerd over de schaal en de taken van de provincies als hét middenbestuur. Zoals de Raad van State in haar eerste periodieke beschouwing¹³ aangeeft stonden daarbij vaak wijziging van de structuur en vergroting van het territorium van dé (vaak alle) provincies voorop. Daarbij worden de onderlinge verschillen tussen de provincies, qua maatschappelijke problematiek, schaal-grootte, ligging, cultuur en historie over het hoofd gezien. Een voorbeeld: het inwoneraantal van de gemeente Amsterdam is tweemaal zo groot als dat van de provincie Zeeland. Daar waar taken in Amsterdam op gemeentelijk niveau prima georganiseerd kunnen worden, kunnen deze in de provincie Zeeland wellicht beter op provinciaal niveau opgepakt worden.

Hoewel de laatste jaren de letter van het rijksbeleid steeds decentralisatie heeft uitgedragen, zijn de centrale regelgeving en de financiële bemoeienis van het rijk onveranderd groot gebleven.

2.3 SPANNINGEN DIE VOORTVLOEIEN UIT STAATKUNDIGE INRICHTING

In de visie van Thorbecke functioneren de drie bestuurslagen tot op zekere hoogte onafhankelijk van elkaar. Er bestaan echter tegelijkertijd een aantal constructies in ons staatkundig bestel die juist afhankelijkheid en beleidsvervlochten in de hand werken: medebewind, de eerder al genoemde open huishouding en het derde aspiratieniveau.

Met ‘medebewind’ wordt bedoeld op de plicht van ‘lagere overheden’ (gemeenten, provincies) om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de ‘hogere’ overheid (het rijk). Zo moet een gemeente bijvoorbeeld meehelpen aan de uitvoer van de wet op de sociale zekerheid als iemand daar volgens de rijksoverheid voor in aanmerking komt. ‘Medebewind’ gaat vaak gepaard met medefinanciering: het rijk betaalt

⁹ Zie o.a. commissie Lodders, *Ruimte, Regie en Rekenschap*, 2008

¹⁰ Dr. K. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, 2007

¹¹ *Profiel provincies, Provincies: een eigentijds profiel*, IPO, 2010

¹² O.a. de Raad voor het Openbaar Bestuur in haar rapport *Het bestuurlijk kraakbeen*, 1999

¹³ Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, 2006

mee aan de taken die door de provincies en gemeenten voor haar uitgevoerd worden. Er is dus sprake van overlappende taken en van een gemeenschappelijke financiering van deze taken.

Zoals eerder beschreven kan een 'open huishouding' leiden tot beleidsvervlechting, waarbij meerdere overheden zich bemoeien met hetzelfde beleidsobject. Er kunnen dan spanningen ontstaan ten aanzien van de wijze waarop bepaalde taken uitgevoerd, gefinancierd en verantwoord worden.

Met het 'derde aspiratieniveau' wordt bedoeld op het streven om het voorzieningen-niveau in iedere gemeente en iedere provincie op een gelijk niveau te brengen, ongeacht de verschillen in fysieke, sociale en geografische kenmerken van een dergelijke bestuurlijke eenheid. Het rijk kan dit realiseren door 'arme' provincies en gemeenten, middels het herverdelen van middelen in het gemeentefonds en provinciefonds of het aanpassen van een brede doeluitkering, financieel te compenseren ten koste van de 'rijkere' provincies en gemeenten. Hierdoor kunnen zij bij een gelijke, lokale belastingdruk ook een gelijk voorzieningenniveau aanbieden. Dit streven doet rechtstreeks afbreuk aan het principe van de ontkoppeling van de (financiering van) taken van rijk, provincies en gemeenten.

In financiële zin hebben deze drie fenomenen geleid tot een groot aantal afhankelijkheden tussen de diverse bestuurslagen: de provincies zijn voor de financiering van hun taken voor circa 70% afhankelijk van het rijk, terwijl de gemeenten voor de financiering van hun taken voor circa 90% afhankelijk van rijk en provincies zijn. Vanuit het perspectief 'wie betaalt, die bepaalt' is er dus helemaal geen sprake van drie onafhankelijk opererende bestuurslagen. De Raad Van State heeft, in zijn eerste periodieke beschouwingen¹⁴, een aantal spanningsvelden benoemd die direct gerelateerd zijn aan deze fenomenen (zie **kader-artikel**). De Raad maakt daarbij onderscheid tussen spanningen die voortkomen uit de *organisatie* van het Openbaar Bestuur met haar drie bestuurslagen, en spanningen die voortkomen uit het *functioneren* van het Openbaar Bestuur. De aanwezigheid van deze spanningsvelden leidt tot interferenties in het interbestuurlijk krachtenveld waarbij met name de 'hogere bestuurorganen' (rijk, provincies) ingrepen doen in het bestuur van de 'lagere' bestuursorganen (provincies, gemeenten). De aanhoudende discussies rondom decentralisatie, de totstandkoming van bestuursakkoorden en de Gedragscode kunnen wellicht met behulp van deze spanningsvelden geïdentificeerd worden.

¹⁴ Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, 2006

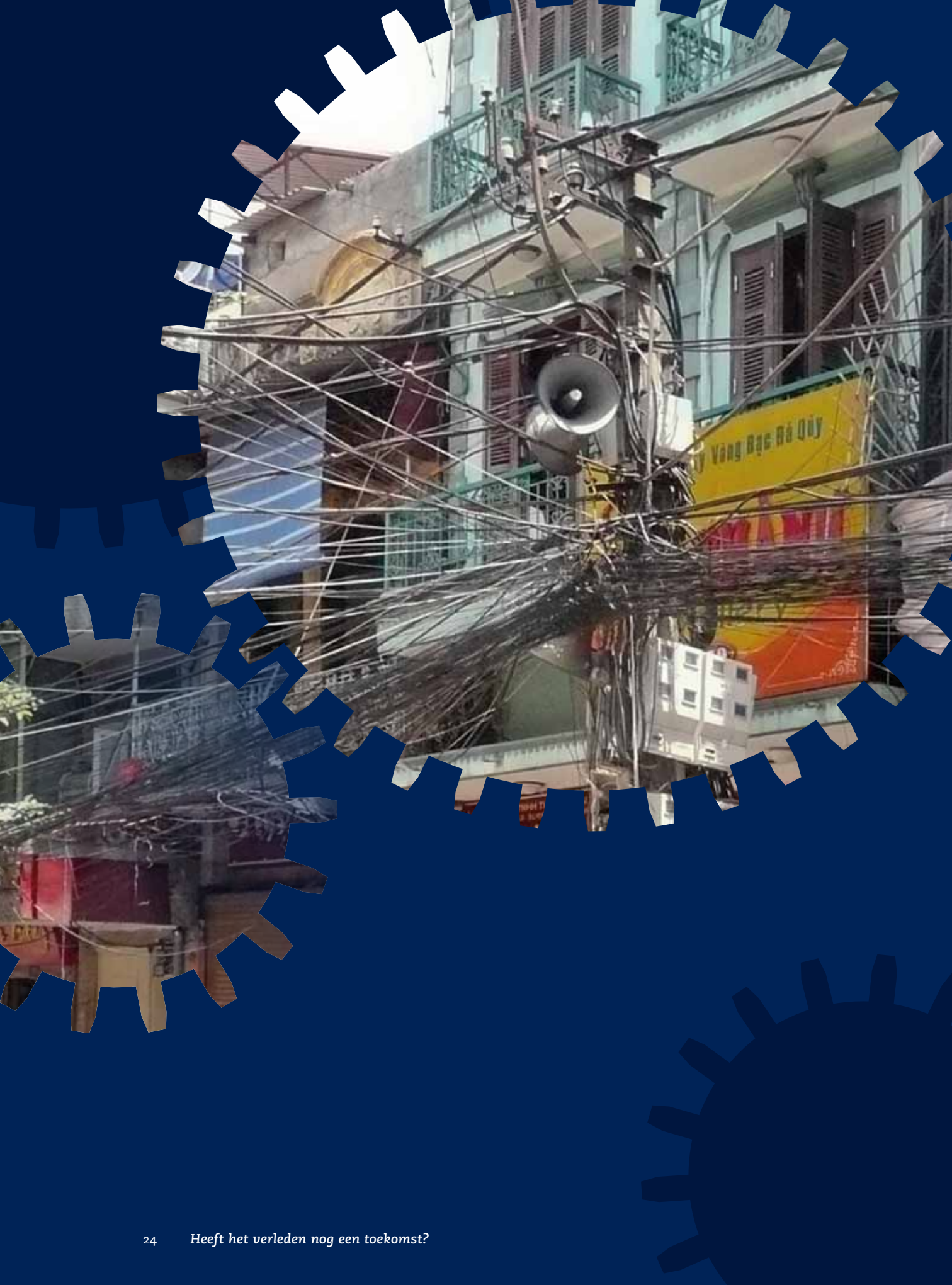
Spanningsvelden in interbestuurlijke verhoudingen volgens de Raad van State.

De Raad Van state benoemt in zijn Eerste Periodieke Beschouwingen een achttal spanningsbronnen met betrekking tot interbestuurlijke verhoudingen:

1. De **spanning tussen autonomie en uitvoering van taken in medebewind** refereert aan de vrijheidsgraden die een decentrale overheid mag uitoefenen bij het implementeren van door de centrale overheid vastgesteld beleid (vraagstuk: 'Wie bepaalt hoe rijksbeleid geïmplementeerd moet worden?').
2. De **spanning tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid** refereert aan het verschil tussen hiërarchie in bestuurslagen en hiërarchie in wetgeving. Doordat 'hogere' overheden - middels wet- en regelgeving - de bewegingsruimte van de 'lagere overheden' drastisch kunnen beperken, kan ten onrechte de indruk ontstaan dat deze 'hogere' overheden ook de 'baas zijn' van deze 'lagere' overheden.
3. De **spanning tussen eenheid en verscheidenheid** refereert aan de (on)wil om diversiteit te erkennen als een gevolg van democratische besluitvormingsprocessen. De keuzevrijheid die decentrale uitvoerders hebben bij het implementeren van (rijks-)taken leidt onvermijdelijk tot regionale verschillen. In een klein en dichtbevolkt land als Nederland kunnen deze verschillen gemakkelijk tot onbegrip leiden. Het bestaan van deze regionale verschillen is echter bij uitstek democratisch gelegitimeerd. (vraagstuk: 'In hoeverre kan het streven naar uniformiteit en efficiency nog democratisch gelegitimeerd worden?').
4. De **spanning tussen schaal en taak** refereert aan de discrepanties tussen de schaal-grootte die benodigd is om een bepaalde taak efficiënt en effectief te kunnen uitvoeren en de grootte van de schaal waarop een besturend orgaan mag acteren. Hierdoor zijn de kleinere gemeenten vaak niet in staat om bepaalde taken kostenefficiënt te kunnen uitvoeren. Dit is voor rijk en provincies dan weer vaak aanleiding om schaalvergroting door middel van gemeentelijke herindelingen te forceren (vraagstuk: 'Wie kan welke taak vanuit een kostenperspectief het beste uitvoeren?').
5. De **spanning voortvloeiend uit de verhouding met de EU** refereert aan het feit dat de uitvoering van EU wetten vaak op provinciaal of gemeentelijk niveau plaatsvindt, terwijl het rijk door de EU is belast met de controle op de naleving van deze EU wetten (vraagstuk: 'Wie gaat er over de handhaving van EU wetten?').
6. De **spanning voortvloeiend uit beleidsvervlechting**, refereert aan het feit dat meerdere bestuurslagen bevoegd zijn om beleid te formuleren om beslissingen ten aanzien van één-en-hetzelfde beleidsterrein of beleidsobject te nemen (vraagstuk: 'Wie gaat hier nu eigenlijk over welk beleidsobject?').
7. De **spanning voortvloeiend uit de veranderende bestuurscultuur** refereert aan de verschuiving van een 'poldercultuur' naar een 'afrekencultuur'. Het afrekenen van politici op geleverde prestaties legt aldus een grotere druk op de interbestuurlijke samenwerking (vraagstuk: 'Wie is er nu eigenlijk verantwoordelijk voor geleverde prestaties?').
8. De **spanning voortvloeiend uit de veranderende plaats van de burger** refereert aan de transformatie van de 'burger als onderdaan' naar de 'betrokken, mondige burger' die zich manifesteert als kritische consument van overheidsdiensten. Deze kritische consument wil enerzijds de overheid dicht bij zich hebben zodat zij gemakkelijk ter verantwoording geroepen kan worden. Anderzijds wil hij echter ook 'value for money', hetgeen tendeeert naar schaalvergroting en een overheid op afstand. (vraagstuk: 'Wie kan er verantwoordelijk gesteld worden voor processen die om doelmatigheidsredenen op afstand zijn geplaatst?').

2.4 TOT SLOT

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de huidige inrichting en het functioneren van ons Openbaar Bestuur onvermijdelijk spanningen met zich brengen in de interbestuurlijke verhoudingen. Deze spanningen hoeven niet perse verkeerd te zijn, ten slotte kunnen spanningen de verschillende partijen op scherp zetten en zorgen ze ook voor 'checks' en 'balances'. Toch is de afgelopen decennia steeds weer de behoefte ontstaan om de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen en het Bestuursakkoord zijn tot stand gekomen in het licht van deze behoefte. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op wat, vanuit het gezichtspunt van de verschillende actoren, het beoogde resultaat was van zowel Code als Akkoord, en wat daarvan terecht is gekomen.



3 Code en Bestuursakkoord onder de loep

In het vorige hoofdstuk is het krachtenveld beschreven waarbinnen de Gedragscode Interbestuurlijke Verhoudingen en het Bestuursakkoord rijk-provincies is gepositioneerd. In dit hoofdstuk zal worden beschreven wat de verschillende betrokken partijen beoogden te bereiken met de Gedragscode en het Bestuursakkoord, en wat hiervan op hoofdlijnen is terecht gekomen. Ook onvoorziene, veelal niet gewenste, effecten van Code en Akkoord worden beschreven. Vervolgens zal vanuit verschillende rationaliteiten (technisch- sociaal-wetenschappelijk, politiek, economisch en juridisch) de effectiviteit en passendheid van de instrumenten Code en Bestuursakkoord worden geanalyseerd.

Een multi actor perspectief

Zoals opgemaakt kan worden uit hoofdstuk 1 behoren bij de huidige inrichting van het Nederlands bestuurlijk bestel onvermijdelijk spanningen en dus ook verschillen in belangen tussen de verschillende betrokken partijen. In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen de belangen van rijk, provincies, VNG (in het geval van de Code), en de burger van Nederland. Bij het rijk zijn er verschillen tussen het belang van het ministerie van BZK (als hoeder van de decentralisatiegedachte), van het ministerie van Financiën (als schatkistbewaarder) en van de vakdepartementen. Op het niveau van de provincies zijn er verschillen waar te nemen tussen de belangen van het IPO en van de afzonderlijke provincies. Hoewel de Raad van State geen directe 'stakeholder' is in het Bestuursakkoord en de Code, is de Raad wel betrokken bij de beschouwing ervan, en heeft de Raad ook een mening uitgesproken over wat hij graag door codes en akkoorden bereikt zou zien. Daarom wordt de Raad van State in deze analyse wel meegenomen.

3.1 GEDRAGSCODE

Verwachtingen bij de Gedragscode Interbestuurlijke verhoudingen

In hoofdstuk 1 wordt beschreven hoe de ruzie over de WOZ en de bijbehorende manifestatie op het Malieveld de interbestuurlijke verhoudingen dusdanig had verziekt dat er een gedeeld gevoel bestond dat er in gezamenlijkheid iets moest gebeuren: dit werd de Gedragscode Interbestuurlijke Verhoudingen. In de code formuleren de betrokken partijen (rijk, IPO en VNG) de ambitie voortaan uit te gaan van maatschappelijke vraagstukken, op basis daarvan de verantwoordelijkheden te verdelen; zodoende te zorgen dat alle overheden afzonderlijk beter presteren; met als gevolg dat de overheid als geheel profiteert. Kortom: de Code moest - volgens het document zelf - zorgen dat het totaal groter is dan de som der samenstellende delen. Uit de reconstructie van de aanloop en de gesprekken die wij hebben gevoerd, zijn nog wel een paar andere doelstellingen te destilleren. Zo wilden alle ondertekenende partijen de ruzieachtige sfeer doorbreken. BZK, IPO en VNG hoopten dat een betere bekendheid over de omgangsvormen ook de naleving hiervan door in het bijzonder de vakdepartementen zou beïnvloeden. Ook vanuit de optiek van de Raad van State was het van belang dat alle partijen de staatsrechtelijke grondslagen meer zouden respecteren. Voor IPO en VNG betekende de Code bovendien een handvat om het rijk aan te kunnen spreken als iets niet conform de (al bestaande) regels zou verlopen.

Volgens de Code zou het belang van de burger worden gediend als voor de burger helder zou zijn waarvoor hij bij wie moet aankloppen (in de formulering van de Code moet voorkomen worden dat ‘de burgers wegzakken in het moeras’ van overheden), als de burger niet wordt lastig gevallen met interne afstemming tussen overheden (een geruisloze overheid) en als kwalitatief hoge diensten worden geleverd tegen de beste prijs (‘value for money’). Daarnaast waren de bij de Code betrokken partijen van mening dat de interbestuurlijke verhoudingen door de gewijzigde relatie tussen burgers en overheid aan vernieuwing toe waren. Een moderne overheid zou minder betuttelend moeten zijn en meer ruimte moeten bieden aan mensen, bedrijven en organisaties, aldus de Code. Overigens zat de burger bij de opstelling van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen niet zelf aan tafel om deze mening te verwoorden. De Raad van State geeft in de *Eerste periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen* aan dat de verwachtingen van de Code niet hoog gespannen waren, en baseert dit op gesprekken met betrokkenen. De beschrijving in het document zelf geeft daarom eerder een gezamenlijk wensbeeld weer dan een op korte termijn haalbaar geachte doelstelling. Bovenstaande constatering worden samengevat in tabel 1.

En men kreeg

De meeste betrokkenen die wij spraken, konden beamen dat de Gedragscode heeft gezorgd voor een tijdelijke opleving van de samenwerking op een moment dat het echt nodig was. De meerwaarde van de Code zit hem dan ook in het traject er naartoe. Toen de Gedragscode er eenmaal was, verdween het ding over het algemeen in de kast om er alleen af en toe door het IPO of VNG weer uitgehaald te worden wanneer een van de departementen de twee maanden reactietermijn niet honoreerde. Iets wat in gesprekken door rijksambtenaren is beschreven als irritant, en ook wel als een zwaktebod. De manier waarop het IPO de Code af en toe een ‘als een wetboek’ toepast, doet haar reputatie, ondanks het feit dat ze daarmee volgens de letter van de Code in haar recht staat, geen goed. Dit neemt niet weg dat het IPO met haar gedrag wel in haar recht staat. De Raad van State constateert over dit onderwerp in zijn tweede beschouwing van 2008 dat de afspraak om conceptregelgeving of een conceptbeleidsnotitie voor te leggen aan het IPO en VNG inderdaad niet altijd wordt nagekomen. Voor het IPO betekende de Code wel degelijk een handvat om overtredingen van de inspraaktermijn aan te pakken; een beter handvat is nu eenmaal niet beschikbaar. Ook vanuit de VNG wordt het belang van de Code op dit vlak bevestigd.

“Ik weet dat hij bestaat, en als hij niet bestond had ik het ook geweten”

Een provinciesecretaris

De Raad van State geeft verder in zijn eerste beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen aan dat hoewel de omgangsregels uit de Code op het eerste gezicht vanzelfsprekend lijken, ze in de praktijk toch moeilijk na te leven blijken. Een voorbeeld hiervan is dat de Code voorschrijft dat tijdens de formatieonderhandelingen de VNG en het IPO door de kabinetsformateur moet worden geconsulteerd. Hiervan is tijdens de meest recente formatie geen sprake geweest. Overigens weet de Raad van State in zijn eerste beschouwing naast een aantal slechte voorbeelden ook enkele voorbeelden van goed overleg te geven, zoals participatie van VNG- of IPO-vertegenwoordigers in ambtelijke werkgroepen. Of de Code hierbij een rol heeft gespeeld is zeer de vraag. Vol-

gens de Raad hoeft de naleving van omgangsregels ook na de totstandkoming van de Code nog onverminderd aandacht. De Raad heeft echter nog wel goede hoop dat een Code theoretisch kan helpen, en doet een aantal aanbevelingen voor verbetering zoals verbetering van bekendheid, het meer ruimte geven aan differentiatie tussen provincies en het besteden van meer aandacht aan Europa. In de tweede beschouwing van de Raad van State uit 2008 constateert de Raad dat de verstandhouding tussen de overheden verbeterd is ten opzichte van de periode 2004-2006. De samenwerking tussen de overheden op het terrein van de Europese Unie (die nauwelijks wordt belicht in de Code) is bijvoorbeeld goed. Op het gebied van de financiën, toezicht en nationale regelgeving blijft het beeld echter achter. Ook nu nog blijven de verhoudingen volgens de Raad aandacht behoeven, net zoals dat de afgelopen twintig jaar voortdurend het geval is gebleken. Het belangrijkste doel van de Gedragscode: verbetering van samenwerking tussen de overheden ten behoeve van de burger is meteen ook het moeilijkst objectief te beoordelen. Gesteld kan wel worden dat overheden die rollend over straat gaan, zoals dat vlak voor de totstandkoming van de Code het geval was, niet in het belang van de burger is. De totstandkoming van de Code heeft hier hoe dan ook, in ieder geval tijdelijk, een positieve bijdrage aan geleverd. Op de vraag of op dit moment, vier jaar na de totstandkoming, de burger nog steeds verschil voelt naar aanleiding van de Code kunnen we geen feitelijk onderbouwd antwoord geven, maar als we zelf even onze burgerpet opzetten is de conclusie dat de opbrengst marginaal is. Ook de publieke opinie over de bemoeizucht van de overheid lijkt niet verbeterd. Geklaag over betutteling en regelzucht is er in 2010 in ieder geval niet van de lucht¹⁵.

	Wat wilden ze?	Wat kregen ze?
BZK	Bekendheid omgangsvormen	-
Financiën en vakdepartementen	-	-
IPO	Bekendheid omgangsvormen Onmacht richting rijk aanpakken	Een instrument om 2 maanden reactietermijn te benadrukken, inclusief irritatie hierover bij (vak)departementen
Provincies	-	-
VNG	Bekendheid omgangsvormen	Een instrument om 2 maanden reactietermijn te benadrukken
Raad van State	Kennisvergroting en respectering staatsrechtelijke verhoudingen	-
Burger	Geruisloze overheid, weten waar je moet zijn, ‘value for money’, meer ruimte	-

Tabel 1 Samenvatting gewenste en gerealiseerde effecten van de Gedragscode Interbestuurlijke verhoudingen

¹⁵ Geen wetenschappelijk onderbouwd publieksonderzoek, maar het blaadje ‘Best Bites’, mei 2010, zie www.weekvanhettijdschrift.nl, geeft aan de hand van quotes van 306 meer of minder bekende Nederlanders een aardig beeld van wat de grootste ergernissen van Nederlanders zijn. De overheid in haar algemeenheid en de betutteling in het bijzonder komen er daarbij bepaald niet goed vanaf.

3.2 BESTUURSAKKOORD

Verwachtingen bij het Bestuursakkoord rijk-provincies

Waar de verwachtingen van de Gedragscode Interbestuurlijke Verhoudingen niet al te hoog gespannen waren, werd toch wel meer verwacht van het Bestuursakkoord. In de eerste beschouwing interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State benadrukt de Raad de noodzaak van een gezamenlijke agenda. Een gemeenschappelijk opgestelde beleidsagenda voor de korte en de langere termijn, in de vorm van een bestuursakkoord, zou volgens de analyse van de Raad het evenwicht in de interbestuurlijke verhoudingen kunnen bevorderen. Het Bestuursakkoord kan gezien worden als een uitruil van geld en taken: de rijksoverheid bezuinigt op het provinciefonds en de provincies krijgen meer uitvoerende bevoegdheden, en dus meer duidelijke handvatten voor het versterken van hun positie en rol als middenbestuur¹⁶ in ruil voor een korting op het provinciefonds.

“Als je het financiële kader niet helder hebt, wordt het nooit wat met het Bestuursakkoord”

Een provinciesecretaris

Onderliggend aan de decentralisatiegedachte is onder meer dat dit bijdraagt aan vermindering van bestuurlijke drukte (minder bemoeienis van het rijk leidt tot minder dubbelingen in beleid en uitvoering), en aan ruimte voor maatwerk. Ongewenst gevolg van een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is dat de aandacht van het bereiken van gezamenlijke doelen verschuift naar het verdedigen en veiligstellen van posities, zoals de commissie Ladders¹⁷ in 2008 betoogt. Ook in het Bestuursakkoord zelf worden de baten voor de samenleving voorop gesteld. Als doel van de geformuleerde afspraken wordt genoemd ‘een zodanige toerusting van provincies dat zij hun specifieke rol als middenbestuur optimaal kunnen vervullen en tegelijkertijd maximaal bijdragen aan de nationale beleidsdoelstellingen van het kabinet’. Behalve in het belang van het IPO en de provincies is de verdergaande decentralisatie ook in het belang van het ministerie van BZK, als hoeder van de decentralisatiegedachte. BZK had bovendien geleerd van de aanhoudende slechte verhoudingen met de gemeenten in voorgaande kabinetsperiodes en wilde een herhaling hiervan met de provincies voorkomen. Voor veel vakdepartementen geldt echter juist dat decentralisatie op hun eigen gebied, als het puntje bij paaltje komt, toch minder gewenst wordt geacht.

In de gesprekken die zijn gevoerd in de context van dit onderzoek viel overigens op dat de reconstructie van het probleem waar het Bestuursakkoord een oplossing voor zou moeten bieden moeilijk werd gevonden. Argumenten als “het stond in het coalitieakkoord”, “we wilden samen iets doen” en “je hebt nu eenmaal iets nodig” waren niet van de lucht. Het Bestuursakkoord lijkt daarbij een bijna rituele functie toebedeeld te krijgen. In één geval werd het Bestuursakkoord genoemd in een positieve context: “als je samen meer wil bereiken dan binnen de wet wordt geregeld heb je een bestuursakkoord nodig”. De commissie Ladders concludeert overigens naast de behoefte aan helderheid in de

¹⁶ Uit: Elektronisch jaarbericht Bestuursakkoord, www.bestuursakkoord.nl/jaarbericht

¹⁷ Commissie Ladders, Ruimte, regie en rekenschap, 2008

verhoudingen, dat er in 2008 een goede basis is om een volgende stap te maken in de bestuurlijke verhoudingen. Volgens Ladders is de situatie een stuk beter dan die in de jaren negentig. De tweede periodieke beschouwing van de interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State¹⁸ constateert een verbetering ten opzichte van de periode 2004-2006. Onderstaande tabel vat de constatering samen.

	Wat wilden ze?		Wat kregen ze?	
BZK	Heldere rolverdeling, oplossing maatschappelijke vraagstukken	Decentralisatie, geen ruzie	Gedaald energieniveau in de verhoudingen	Een aantal decentralisaties, commentaar op (gebrek aan) coördinerende rol
Financiën		800 mln.		Conform planning: 600 mln., laatste tranche gepland voor 2010
Vakdepartementen		Niet te verre gaande decentralisaties		Niet te verre gaande decentralisaties
IPO		Decentralisatie, versterking positie provincies		Een aantal decentralisaties, commentaar op ‘slechte deal’
Provincies		Decentralisatie, versterking positie provincies		Een aantal decentralisaties
Raad van State		Respectering staatsrechtelijke verhoudingen. Bevorderen evenwicht interbestuurlijke verhoudingen.		
Burger		Value for money		

Tabel 2 Samenvatting gewenste en gerealiseerde effecten (stand van zaken eind 2009) van het Bestuursakkoord rijk-provincies

En men kreeg

Lezing van het Bestuursakkoord levert meteen al de conclusie op dat er een groot verschil tussen de ‘geest’ en de ‘letter’ van het Akkoord is. De ‘geest’ wordt in de voorgaande paragraaf beschreven, maar naar de ‘letter’ ervan worden er maar heel weinig taken echt concreet gedecentraliseerd. Het akkoord gaat veel over evalueren en ‘mitsen’ en ‘maren’, maar er staan weinig harde afspraken in. “Eigenlijk is dit Bestuursakkoord nog maar ‘half af’” gaf een van de geïnterviewden aan. Het Bestuursakkoord is dus lang niet door alle provincies ervaren als een goede deal, hetgeen de positie van het IPO geen goed heeft gedaan.

¹⁸ Raad van State, Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, 2009

In het elektronisch jaarrapport van het IPO¹⁹ wordt gemeld dat eind 2009 zeven van de negentien afspraken zijn gerealiseerd, en dat vier van de afspraken op schema lopen. Gesteld kan dus worden dat elf van de negentien afspraken conform afspraak worden nagekomen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de decentralisatie van de steunfunctie monumentenzorg, maar ook de meer bevochten decentralisatie van de bedrijventerreinen. Over bepaalde controversiële onderwerpen, zoals de WGR+-regio's (zie kaderartikel) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied is men echter niet dichterbij gekomen. Het elektronisch jaarrapport noemt als oorzaken voor niet gerealiseerde afspraken 'vertraging elders, gebrek aan middelen of voortschrijdend inzicht'.

¹⁹ www.bestuursakkoord.nl/jaarbericht/

Casus WGR+

Met de wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) worden intergemeentelijke (en andere overheids-) samenwerkingsverbanden mogelijk gemaakt. De 'plus' in WGR+, die in 2004 is toegevoegd, regelt de totstandkoming van zogeheten plusregio's, waarbinnen verplicht wordt samengewerkt met het oog op de aanpak van bepaalde complexe beleidsopgaven zoals op het gebied van wonen en mobiliteit.

De WGR+ regeling is een controversiële regeling. Het geeft een wettelijk kader aan intergemeentelijke samenwerking, en er gaan directe geldstromen van vakdepartementen naar de samenwerkingsverbanden. Zo heeft de minister van BZK in de discussienota *Maatwerk in het middenbestuur*²⁰ van mei 2006 zijn zorg nog uitgesproken over de toenemende 'zwaarte' van hulpstructuren als een plusregio. Vanuit het standpunt van het IPO en de provincies is de regeling ongewenst: zij wordt gezien als een bypass van het middenbestuur, en als de veroorzaker van meer bestuurlijke drukte. De sa-

²⁰ *Maatwerk in het middenbestuur. Discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006 blz. 7-9*

menwerkingsverbanden kunnen worden gezien als 'concurrenten' van de provincies. Ook vanuit andere hoeken is er kritiek op de WGR+. Net als voor de WGR geldt immers dat er besluiten worden genomen in een arrangement dat niet direct democratisch is gekozen.

We zien in de discussie rond de WGR+ een aantal van de spanningen terug die door de Raad van State in zijn eerste beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen zijn geadresseerd. De spanning tussen schaal en taak bijvoorbeeld. De schaal van gemeenten is in sommige gevallen niet optimaal om bepaalde taken van de gemeenten op de meest efficiënte en effectieve manier uit te voeren, wat een van de redenen van de totstandkoming van de WGR is. Een ander voorbeeld is de spanning voortvloeiend uit beleidsvervloechting: de gemeenten gaan weliswaar primair over de onderwerpen die de WGR+ adresseert, maar de provincie is de gebiedsregisseur. Wie gaat er nu echt over?

In het Bestuursakkoord wordt, in navolging van het advies van de commissie Lodders, de evaluatie van de WGR+ regeling aangekondigd en wordt het uitgangspunt benadrukt dat de verantwoordelijkheid van de provincies voor het regionale omgevingsbeleid verder moet worden versterkt. Dit uitgangspunt zou volgens het akkoord ook uitgangspunt moeten zijn van de evaluatie. Er is sprake van een subtiel verschil in intonatie tussen de formulering van de commissie Lodders en die van het Bestuursakkoord: Lodders noemt expliciet dat bij de evaluatie overwogen moet worden de WGR+ af te schaffen. Het Bestuursakkoord zegt dat moet worden bezien of de WGR+ in stand moet blijven. Al kort na het verschijnen van het Bestuursakkoord maakt de VNG, die juist niet van de WGR+ af wil, in een reactie bezwaar tegen de formulering van het uitgangspunt. Het lijkt erop dat het standpunt van de commissie Lodders over dit onderwerp zo steeds verder afgezwakt wordt.

"Het IPO heeft ruzie met ons, maar wij niet met IPO"

Een rijksambtenaar

In de voorbereiding van de evaluatie blijkt dat het, in het Bestuursakkoord genoemde, uitgangspunt meteen al weer ter discussie is gekomen. Daar komt nog eens bovenop dat het door het ministerie van BZK ingehuurde evaluatiebureau eerder al betrokken is geweest bij een advies over stadsregio's, in opdracht van de gemeenten. Het IPO heeft zich daarop teruggetrokken uit de begeleidingscommissie voor de evaluatie. De evaluatie wordt voortgezet met het door het ministerie van BZK gekozen bureau. Blijkbaar heeft het Bestuursakkoord geen bijdrage kunnen leveren aan het versoepelen van de verhoudingen rond de WGR+.

Zie tabel 3 voor een meer gedetailleerd overzicht van de decentralisatieafspraken in het Bestuursakkoord en wat deze hebben opgeleverd. Op basis van onze gesprekken kan geconcludeerd worden dat zonder het Bestuursakkoord een aantal van de decentralisaties niet was gerealiseerd, zoals de bedrijventerreinen. Voor andere decentralisaties, zoals die van het steunpunt monumentenzorg heeft het akkoord waarschijnlijk geen doorslaggevende invloed gehad omdat ze ten tijde van sluiten van het akkoord al op de rails stonden. Bovendien kan uit onze gesprekken worden geconcludeerd dat het afvinken van een afspraak in het Bestuursakkoord niet altijd betekent dat dit ook op een voor alle partijen wenselijke manier is gebeurd. Als voorbeeld wordt het spelregelkader Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport genoemd, dat eind 2009 aan de Kamer is aangeboden. Bij de provincies wordt dit ervaren als 'niet veel meer dan een invuloefening door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uit deze constatering volgt ook het belangrijkste ongewenste effect dat is opgetreden rond het Bestuursakkoord: men heeft het gevoel dat de energie, voor zover die nog aanwezig is, aan de verkeerde dingen wordt besteed (aan het 'afvinken van afspraken') en dat daarmee het gesprek wordt afgeleid van waar het echt om gaat: maatschappelijke problemen adresseren.

Hoewel de decentralisatieafspraken en de bezuiniging het zwaartepunt vormen van het Bestuursakkoord staan er ook nog afspraken op andere gebieden in. Zo zijn de provincies in de geest van het Bestuursakkoord aan de slag gegaan met het verbeteren van bestuurskracht²¹ en dienstverlening, en het verminderen van regelgeving. Er zijn verschillende werkgroepen opgericht die af en toe overleggen met het rijk. Zo is er een 'kwaliteitshandvest' voor dienstverlening vastgesteld waar alle provincies gebruik van kunnen maken, worden er in 2010 klanttevredenheidsonderzoeken gedaan en is een aantal bestuurskrachtmetingen verricht door provincies. Ook bij het rijk zijn stappen gezet. Zo is het programma Krachtig Bestuur²² opgezet bij het ministerie van BZK. Ook is er een programma voor de aanpak van de top tien van knelpunten in de regeldruk richting burgers²³, overigens in samenwerking met de gemeenten en niet expliciet met de provincies. De herziening van het interbestuurlijk toezicht, vooral een wens van provincies en gemeenten, is opgepakt in het Uitvoeringsplan Herziening Interbestuurlijk Toezicht uit mei 2009. Hoewel het Uitvoeringsplan zeker past in de geest van het Bestuursakkoord, lijkt het eerder een uitvloeisel van het advies van de commissie Oosting dat ook zonder het Bestuursakkoord was opgepakt. De voortgang van de afspraken over intensivering van samenwerking wordt niet door het IPO gemonitord, maar duidelijk is dat een aantal samenwerkingen is geïntensiveerd, zoals de samenwerking met Rijkswaterstaat en in een aantal pilots met de Dienst Landelijk Gebied.

²¹ Volgens het Bestuursakkoord gaat het bij bestuurskracht om het vermogen om maatschappelijke resultaten te realiseren

²² Het Programma Krachtig Bestuur werkt aan een bestuur dat is toegesneden op zijn taken, een bestuur dat 'kent, doet, samenwerkt en leert'.

²³ Zie voor informatie over dit programma www.minbzk.nl/aanpaktop10/

Jaar	Regeling	Toelichting	Stand van zaken december 2010
2008	Natuurwetten	Aanpassing wet na evaluatie	Problematisch
	Nota Ruimte middelen bovenlokaal	Realisatie projectenregeling als instrument naast het ILG	Gerealiseerd
	MIRT	Continuering praktijk pilots	Gerealiseerd
	N-wegen en vaarwegen	In 2008 akkoord over overdracht voorgestelde (vaar)wegen	Deels gerealiseerd (N-wegen wel, hoofdvaarwegen niet)
	Regionaal Spoor	Opnemen in mobiliteitsvisie en evaluatie spoorwetgeving	Volgens planning
	Bedrijventerreinen	Uitwerking advies Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen	Volgens planning
	Friese taal	In te stellen stuurgroep rapporteert binnen half jaar na bestuursakkoord	Volgens planning
	Modernisering monumentenzorg	Uitgewerkte plannen naar TK	Gerealiseerd
	Provinciale steunpunten monumenten en archeologie	Overeenstemming IPO en OCW over voorwaarden decentralisatie	Gerealiseerd
	Regie regionaal beleid	Gezamenlijk werkgroep rijk-provincies	Problematisch
2010	Faunafonds	Realisatie van aanpassing relevante regelgeving om te komen tot decentralisatie	Problematisch
	BLS	Decentralisatie van BLS of diens opvolger	Niet gerealiseerd: geen middelen
	ISV	Verdere decentralisatie met afspraken op hoofdlijnen over door de provincies te leveren prestaties	Problematisch
	ILG	Optimaliseren sturingsafspraken bij midterm review.	Problematisch
	Bodemsanering	Bezien mogelijkheden of verdere decentralisatie kan worden overwogen.	Gerealiseerd
	BDU verkeer en vervoer	Decentralisatie via een decentralisatie-uitkering	Volgens planning
	Evaluatie WGR+	Evaluatie in 2009/2010	Problematisch
2011	Externe veiligheid	Overheveling naar provinciefonds	Gerealiseerd
	Regionale Historische Centra	Realiseren decentralisatie via wijziging Archiefwet	Problematisch

Tabel 3 Overzicht van decentralisatieafspraken in het Bestuursakkoord, de geplande fasering en de stand van zaken van realisering in december 2009 (Bron: www.bestuursakkoord.nl/jaarbericht, een website van het IPO)

Tot verdriet van het IPO zijn de in het Bestuursakkoord aangekondigde jaarlijkse strategische conferenties tussen kabinet en het IPO niet doorgegaan. De resultaten van de eveneens in het Bestuursakkoord aangekondigde zelfanalyses en visitaties over de bestuurlijke en maatschappelijke resultaten van de provincies zouden onderdeel uitmaken van deze conferenties. Op de website van het IPO over het bestuursakkoord worden organisatorische redenen aangegeven. Volgens bronnen bij het IPO is de geplande conferentie in 2009 op het laatste moment niet doorgegaan omdat een aantal leden van het kabinet op het laatste moment afzegde. De beoogde conferentie van 2010 is niet van de grond gekomen omdat de val van het kabinet deze overbodig maakte.

Voor de positie van het ministerie van BZK kan het realiseren van een aantal bevochten decentralisaties, zoals de bedrijventerreinen, een succes van het Bestuursakkoord genoemd worden. De versterking en versnelling van de inzet van provincies, rijk (en gemeenten) in het kader van bestuurskracht, dienstverlening en minder regelgeving zijn ook in het belang van het ministerie van BZK. Het ministerie heeft echter ook veel kritiek vanuit IPO en provincies te verduren gekregen omdat ze de verwachtingen om corrigerend op te treden richting de andere departementen niet waar kan maken.

Vanuit de optiek van de vakdepartementen kan gezegd worden dat ze het op een aantal vlakken hebben ‘verloren’ (bedrijventerreinen) maar op een aantal vlakken (in ieder geval voorlopig) hebben ‘gewonnen’: het Investeringsbudget Landelijk Gebied bijvoorbeeld. De bezuinigingen zijn conform intentie gerealiseerd, hoewel voor de laatste tranche van € 200 miljoen geldt dat deze, conform planning, nog overgemaakt moet worden. Het Bestuursakkoord heeft het kabinet er niet van kunnen weerhouden om in het aanvullend regeerakkoord naar aanleiding van het Provinciefonds nog een extra korting van € 300 miljoen aan te kondigen. Dit wordt door de provincies ervaren als het breken van de afspraken, en in de ogen van sommigen had het IPO zich hier veel harder in op moeten stellen, door bijvoorbeeld naar de rechter te gaan.

Ook hier is weer twijfelachtig of de burger er echt iets op vooruit is gegaan. Als je af moet gaan op de media is dat in ieder geval niet het geval. Ten tijde van schrijven van het rapport is de roep om een heldere rolverdeling, toch een van de uitgangspunten van het Bestuursakkoord, er niet minder op geworden.

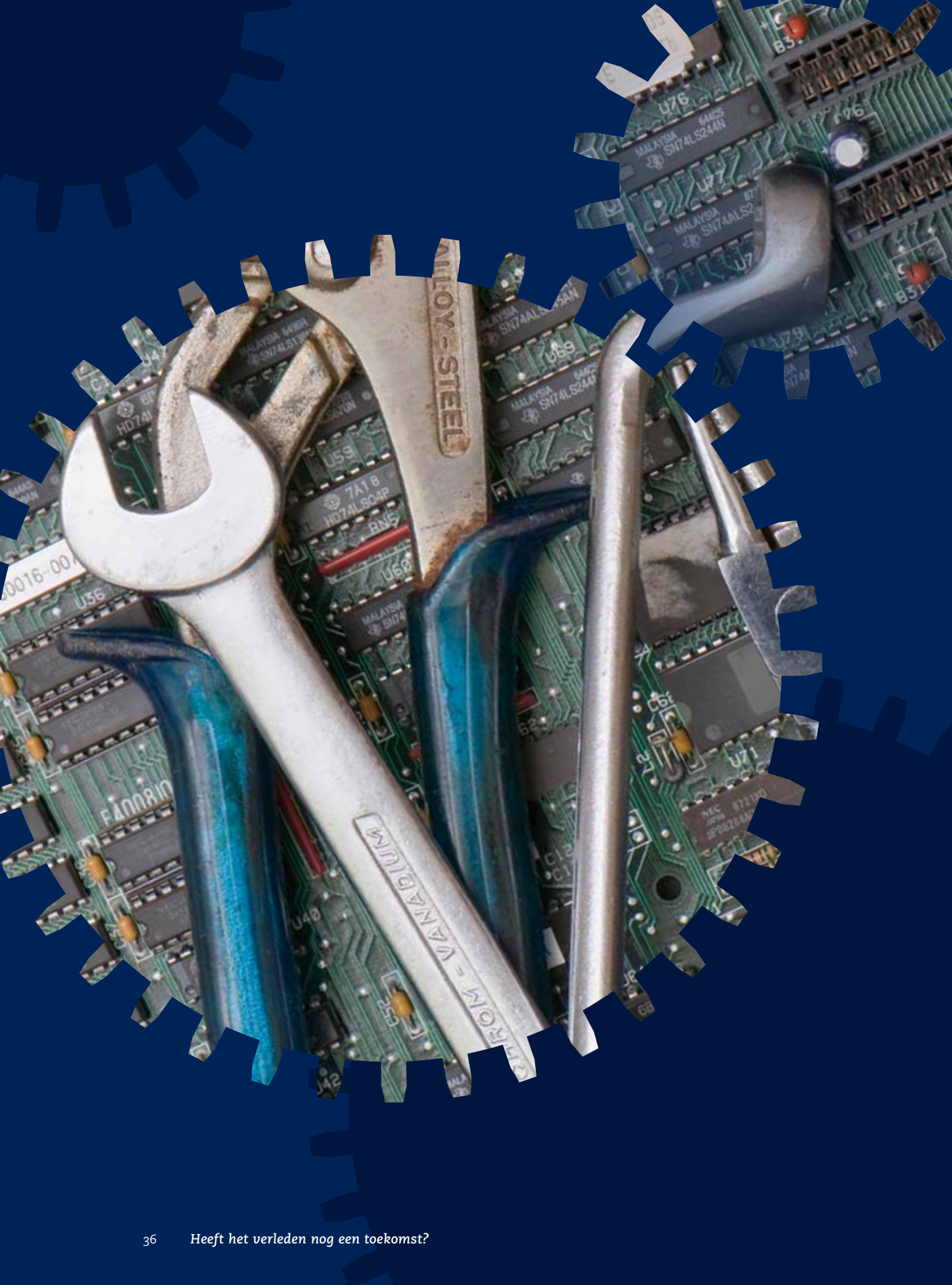
3.3 CONCLUSIE: VERWACHTINGSPATRONEN EN BEREIKTE RESULTATEN LOPEN STERK UITEEN

Voor zowel Gedragscode als Bestuursakkoord geldt dat het opschrijven van wensen en het ondertekenen hiervan zeker niet betekent dat de wensen ook worden vervuld.

“Het is een illusie dat je de boel kan afkaarten in een waterdicht contract en dat je dan nooit meer gezeur hebt. Daar is de werkelijkheid te complex voor.”

Een provinciesecretaris

Zowel Gedragscode als Bestuursakkoord hebben op punten een positieve uitwerking gehad, maar deze staan niet in verhouding tot de hooggespannen verwachtingen die in de documenten zijn geformuleerd. De Gedragscode heeft vooral een bijdrage geleverd in de aanloop ernaartoe. Het proces van totstandkoming heeft ervoor gezorgd dat de partijen weer met elkaar aan tafel kwamen op een moment dat de verhoudingen zeer slecht waren. Het Bestuursakkoord heeft een bijdrage geleverd aan het realiseren dan wel versnellen van een aantal decentralisatieafspraken en heeft op een aantal punten bijgedragen aan een intensivering van de interbestuurlijke samenwerking, zoals in het kader van de bestuurskrachtmetingen. Het is echter niet vast te stellen wat de burger erop vooruit is gegaan. Naast het realiseren van een bepaald aantal gewenste effecten, is ook een aantal ongewenste effecten opgetreden die kunnen samengevat als ‘kritiek en gezeur’ die de onderlinge verhoudingen geen goed hebben gedaan.



4. Vier rationaliteiten. Een analyse

Gaandeweg ons onderzoek, na vele gesprekken met verschillende actoren begonnen langzaam patronen herkenbaar te worden. In de verhalen konden wij verschillende lijnen ontdekken. Genoemde problemen en mogelijke oplossingen kunnen vanuit vier perspectieven of rationaliteiten worden gezien. Wij hebben ons in dit verband laten inspireren door Snellen (1987)²⁴ die over een wetenschappelijke, een politieke, een economische en een juridische rationaliteit spreekt. Deze rationaliteiten stellen verschillende eisen aan de kwaliteit van de oplossingen van maatschappelijke problemen en kunnen dus gezien worden als stelsel van criteria voor verantwoord (bestuurlijk) handelen.

Vanuit een **technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit** wordt geëist dat de aanpak van een probleem gebaseerd is op adequate theoretische veronderstellingen over de mogelijkheid om in verschillende maatschappelijke sectoren met succes te interveniëren. Vanuit een **politieke rationaliteit** wordt geëist dat de aanpak van een probleem geen afbreuk doet aan de individuele of collectieve machtsposities en dat er geen grenzen worden overschreden die de bereidheid om samen te werken aan de oplossing van maatschappelijke problemen, aantast. Vanuit een **economische rationaliteit** wordt geëist dat de aanpak van een probleem leidt tot een goede afweging tussen de beperktheid van de middelen en de veelheid van behoeften in de collectieve sector (micro- en macro-economische efficiency). Vanuit een **juridische rationaliteit** wordt geëist dat de aanpak van een probleem niet mag leiden tot een aantasting van het vertrouwen in het rechtssysteem, waarbij waarden als 'duidelijkheid', 'consistentie', 'rechtszekerheid' en 'vrijheid van willekeur' centraal staan. In dit hoofdstuk analyseren wij de problematiek rondom Gedragscode en Bestuursakkoord langs de lijnen van de vier rationaliteiten van Snellen.

4.1 ANALYSE VANUIT EEN TECHNISCH- EN SOCIAALWETENSCHAPPELIJK PERSPECTIEF

De technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit is bij deze analyse geïnterpreteerd als een technocratisch en sociotechnisch perspectief waarbij de maakbaarheids-gedachte centraal staat. Gedragscode en bestuursakkoord worden in dit perspectief gezien (en ook zo genoemd) als instrumenten waarmee dit maakbaarheidsideaal vormgegeven kan worden. Deze instrumenten moeten in termen van opzet, bestaan en werking dan ook aan een groot aantal eisen voldoen: Zijn zij in voldoende mate bekend? Zijn de doelstellingen scherp? Wordt de realisatie van doelstellingen ook bewaakt? Kan er ingegrepen worden als doelstellingen niet behaald dreigen te worden? Kunnen problemen geëscaleerd worden? Kent het proces voldoende lerend vermogen? Uit de situatiebeschrijving in het vorige hoofdstuk bleek al dat de instrumenten mogelijk niet voldoende hebben gewerkt of niet effectief waren. In deze paragraaf wordt geanalyseerd of het uitblijven van de gewenste effecten ook een gevolg kan zijn van inhoudelijke tekortkomingen van het Bestuursakkoord en Gedragscode.

²⁴ Prof. I.Th.M. Snellen, in zijn oratie *Boeiend en geboeid* uit 1987

Bekendheid. De Code heeft geen bekendheid op de departementen, noch bij de provincies (zowel bij ambtenaren als bij bestuurders leeft het stuk niet). Het lijkt vooral een document dat bij het IPO en het ministerie van BZK bekend is. Het advies van de Raad van State²⁵ om de Code meer bekendheid te geven lijkt niet opgevolgd te zijn, of geen effect te hebben.

“De Code interbestuurlijke verhoudingen?

Ik weet niet eens waar het over gaat.”

Een provinciesecretaris

Het Bestuursakkoord geniet op zich voldoende bekendheid bij de betrokkenen. Als het gaat om kennis over de gemaakte afspraken in het Bestuursakkoord is het kennisniveau van betrokken actoren minder toereikend. In de provincies zijn op diverse niveaus ambtenaren met de uitvoering van het akkoord meer of minder intensief bezig. Het beeld bij het rijk is, dat de bekendheid daar voldoende is.

Verantwoordelijkheid. Wat ontbrak, is een duidelijke “eigenaar” van het Bestuursakkoord. Het akkoord is gesloten tussen het rijk en de provincies, maar wie is het rijk en wie zijn de provincies? Niemand is aanspreekbaar, omdat er geen (eind-) verantwoordelijken zijn aangewezen voor implementatie en uitvoering van het Bestuursakkoord. Het akkoord is evenmin op enige wijze (juridisch) afdwingbaar. Er is dus geen mogelijkheid om corrigerende maatregelen te nemen wanneer afspraken niet worden nagekomen. Vooral provincies hebben behoefte aan mogelijke maatregelen wanneer een van de partijen zich niet aan de afspraken houdt.²⁶ Sommigen noemden de mogelijkheid van een escalatieladder, waarmee afspraken beter gehandhaafd zouden kunnen worden. Sommige betrokkenen in de provincies vinden dat een gang naar de rechter zou moeten worden bewandeld. Tot nu toe is “om de lieve vrede te bewaren” daar toch niet voor gekozen.

Bovendien zouden bij decentralisatie en overdracht van taken tegelijkertijd de ambtenaren van de departementen volgens sommigen moeten worden overgedragen aan de provincies. Het feit dat deze ambtenaren op het departement achterblijven, leidt tot ongewenste bemoeienis. Daarom wordt er gepleit voor de uitbreiding van het Bestuursakkoord met een reductiedoelstelling voor het rijk. Niet alleen moet er aangegeven worden welke taken het rijk gaat decentraliseren, maar ook welke reductiedoelstelling hier per departement aan gekoppeld wordt.

²⁵ Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, 2006

²⁶ Commissie Kalden, 2010

SMART afspraken. Van de negentien afspraken in het Bestuursakkoord zijn er nu negen uitgevoerd en naar verwachting zullen er nog twee binnenkort worden afgerond²⁷. Uit het onderzoek onder geïnterviewden blijkt een aantal oorzaken voor het feit dat nog niet alle afspraken zijn uitgevoerd. Zo is niet vastgelegd hoe, na het bereiken van overeenstemming, in elke provincie het akkoord geïmplementeerd zal worden en hoe de ambtenaren ermee aan het werk dienen te gaan. Een duidelijk uitvoeringsprogramma ontbreekt. De provincies hebben weliswaar een uitvoeringsprogramma, maar dat is weinig SMART²⁸ geformuleerd. Het rijk heeft geen uitvoeringsprogramma. Als de afspraken in het Bestuursakkoord voor beide partijen veel gedetailleerder en SMART beschreven zouden zijn (opname van elementen als projecten met een planning, budgetten, benoemde verantwoordelijkheden en deadlines), ontstaat er ook meer zicht op het boeken van voldoende voortgang en concrete resultaten.

“Bestuurders lullen tot ze een ons wegen, lijken het met elkaar eens te worden, maar als niet een ambtenaar ermee aan de slag gaat is de overeenkomst een vod.”

Een provinciesecretaris

Handhaafbaarheid. Daarnaast is het Bestuursakkoord asymmetrisch. De bezuinigingsdoelstelling is op een hoog aggregatieniveau maar wel concreet beschreven, de decentralisatiedoelstellingen zijn op een lager aggregatieniveau en abstract beschreven. Daarmee wordt het proces beroofd van zijn dynamiek: voor het rijk eindigt het proces als de macro bezuinigingsdoelstelling is ingeboekt, terwijl voor de provincies dan pas het gevecht om het binnenhalen van de te decentraliseren taken begint. In een situatie waarin er ook op het microniveau bezuinigingsdoelstellingen geformuleerd worden (op iedere te decentraliseren taak een ‘prijsje’ plakken), zou de onderhandelingspositie van de provincies een stuk sterker geweest zijn (niet decentraliseren = niet bezuinigen). De huidige afspraken zijn niet alleen niet SMART, ze zijn ook niet goed handhaafbaar.

“Alles wat niet wederzijds is, doen wij niet, anders kun je er beter ‘dictaat’ boven zetten”

Een provinciesecretaris

Onafhankelijk aanjager en handhaving. In de kring van provinciesecretarissen is een onafhankelijk aanjager, die de onderlinge afspraken over de uitvoering van het Bestuursakkoord bewaakt. De onafhankelijkheid van deze ‘anjager’ zit in het feit dat hij niet in dienst is van een van de provincies en dus geen belangen van een van hen vertegenwoordigt. De gezamenlijke provinciesecretarissen en het IPO zijn opdrachtgever. De aanjager heeft als rol het bewaken dat gemaakte afspraken tussen de provinciesecretarissen met betrekking tot het uitvoeringsprogramma ook echt worden nagekomen. Het effect van deze functionaris is dat in de kring van provinciesecretarissen

²⁷ Zie ook het overzicht aan het einde van hoofdstuk 3.

²⁸ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

sen bij tijd en wijle een 'boost' en extra energie wordt gegeven aan het uitvoeringsprogramma. Deze constructie wordt door de provinciesecretarissen als positief ervaren. In het overhedenoverleg en bij het rijk is zo'n aanjager er niet. Binnen de vakdepartementen is de verantwoordelijkheid voor uitvoering niet op voldoende hoog niveau belegd.

Overlegstructuren. Het aantal en de aard van de overlegstructuren is niet toereikend voor het sturen op inhoudelijke resultaten. Er zijn wel veel 'stoplichtrapportages' en er is sprake van monitoring op het uitvoeringsprogramma van de provincies. Echter, bij stagnatie kan slechts naar het overhedenoverleg worden geëscaleerd. Dit overleg komt maar eens per half jaar bij elkaar en deze frequentie is te laag om nog effectief in te kunnen grijpen in een niet (lopend) veranderingsproces. Daarbij komt dat in de meeste overlegvormen uitsluitend over de kleur van het stoplicht wordt gesproken (de procedurele kant). Op inhoudelijke gronden wordt echter geen verbinding georganiseerd (met behulp van een overleg) tussen rijk en provincie (en eventueel gemeenten). Zonder de mogelijkheid om in te grijpen bij stagnaties heeft het weinig zin om stoplichtrapportages op te zetten en (weinig frequente) overlegvormen te gebruiken.

Escalatieladder. Van belang is ook hoe de overleglijnen lopen. In de huidige situatie worden, op rijksniveau, de afspraken centraal via het ministerie van BZK gemaakt. De provincie heeft echter inhoudelijk met de vakdepartementen te maken en moet daar dezelfde inhoudelijke discussie voeren als zij ook al bij het ministerie van BZK heeft gedaan. Intussen verloopt de coördinatie door het ministerie van BZK richting vakdepartementen moeilijk. Het ministerie van BZK heeft niet de formele positie om bij vakdepartementen zaken af te dwingen voor de provincies. Maar ook op het niveau van de provincies verloopt een en ander niet gladjes. Het IPO wordt geacht om namens de provincies afspraken te maken met het rijk, maar krijgt daarbij geen enkel mandaat van haar achterban mee. In beide gevallen vervullen het ministerie van BZK en het IPO een coördinerende rol die in de praktijk nooit waargemaakt kan worden.

Lerend vermogen. Tenslotte kent het hele proces weinig lerend vermogen. Ondanks een historie van bijna dertig jaar, heeft het opstellen en onderhouden van bestuursakkoorden nog steeds geen cyclisch karakter. Er wordt volop geëvalueerd, maar of de 'lessons learned' van het ene bestuursakkoord ook verwerkt worden bij het opstellen van een volgend akkoord is maar de vraag.

Voorlopige conclusies. De Code is vooral onbekend. Het Bestuursakkoord is vooral lastig handhaafbaar (afspraken zijn niet SMART geformuleerd, een uitvoeringsprogramma ontbreekt), de handhaving zelf is problematisch (geen onpartijdige handhaving, geen escalatieniveau), overlegstructuren waarin uitvoeringsproblemen besproken worden zijn weinig efficiënt (noch IPO, noch het ministerie van BZK kan handelen met enig mandaat) en het akkoord bevat te weinig incentives voor het rijk om zich aan gemaakte afspraken te houden. Hierdoor dragen beide instrumenten in onvoldoende mate bij aan de reductie van interbestuurlijke spanningen. Vanuit een technisch-wetenschappelijke en sociaal-wetenschappelijke rationaliteit is het dan ook wenselijk dat Bestuursakkoord en Code aan de volgende eisen voldoen:

- De instrumenten moeten bij alle belanghebbenden voldoende bekend zijn.
- Verantwoordelijken (eigenaarschap) moeten helder belegd zijn.
- Afspraken dienen SMART geformuleerd te zijn.
- Afspraken dienen voldoende incentives te bevatten voor alle partijen om zich, gedurende looptijd van het Akkoord, aan alle afspraken te houden.
- De wijze waarop afspraken uit het Bestuursakkoord gerealiseerd moeten worden, dienen nauwkeuriger beschreven te worden.
- De uitvoering van het Bestuursakkoord dient een cyclisch karakter te hebben en onder toezicht te staan van een onafhankelijke aanjager.
- Er moet een escalatieladder zijn.
- In de escalatieladder moet een partij of functionaris (bijvoorbeeld minister, Raad van State of rechter) aangewezen zijn die voldoende mandaat heeft om partijen te houden aan de afspraken uit het Bestuursakkoord en de Gedragscode.

De wereld bestaat echter niet alleen uit een technocratische werkelijkheid. Maakbaarheid is beperkt als de waarde van de overige rationaliteiten (politiek/economisch/juridisch) genegeerd wordt. Daarom komen deze rationaliteiten in de volgende paragrafen meer uitgebreid aan de orde.

4.2 ANALYSE VANUIT EEN POLITIEK PERSPECTIEF

Vanuit een politiek perspectief valt vooral de ongelijke machtsverdeling tussen rijk en provincies op. Zo bestaat de essentie van de 'deal' in het Bestuursakkoord uit een uitruil van geld (de provincies accepteren een bezuiniging in de vorm van een korting op het provinciefonds) en macht (het rijk staat bevoegdheden af door taken te decentraliseren naar de provincies). Belangrijk in deze deal is dat de provincies bij decentralisatie van taken en bevoegdheden niet het volledige budget meekrijgen, maar het volledige budget minus een efficiencykorting van circa 10% (de aanname is dat de provincies het geld efficiënter kunnen besteden dan het rijk omdat zij dichterbij de burger staan c.q. beter kunnen inschatten wat de burger precies nodig heeft). Wanneer machtsposities geanalyseerd worden, valt echter op dat een deze deal nogal wat onvolkomenheden kent.

In de eerste plaats is er geen sprake van gelijkwaardige contractpartners. De provincies en gemeenten zijn, in financieel opzicht, eenzijdig afhankelijk van het rijk. Het merendeel van de activiteiten die provincies en gemeenten ontplooiën, wordt bekostigd uit rijksmiddelen. Omdat provincies en gemeenten financieel niet zelfstandig zijn, zullen zij zich uiteindelijk toch altijd moeten schikken naar de wensen van het rijk.

In de tweede plaats is er sprake van asymmetrie in het implementatieproces. De bezuiniging op het provinciefonds is veel gemakkelijker afdwingbaar dan de decentralisatie-doelstelling. Voor het eerste is een pennenstreek van het kabinet c.q. de minister van Financiën al voldoende, voor het tweede zijn de provincies afhankelijk van de medewerking van zowel de ministers van BZK en Financiën als de ministers van de vakdepartementen. Op rijksniveau kunnen alle departementen hindermacht uitoefenen, op provinciaal niveau kan geen enkele instantie hindermacht uitoefenen.

In de derde plaats pakt de deal alleen voor het rijk gunstig uit. Binnen het rijk zijn er echter winnaars (de ministeries van Financiën en BZK; zij worden verlost van een financieel probleem) en verliezers (onder meer de ministeries van VROM, V&W, LNV en EZ; zij raken taken en bevoegdheden kwijt). Het is daarom niet waarschijnlijk dat de verliezers van harte zullen meewerken aan het realiseren van de deal. Zij hebben niets te winnen en mogen alleen rekenen op een flinke hoeveelheid onrust bij de ambtenaren op hun departement. De winnaars zijn bovendien niet bij machte om de verliezers te dwingen tot meewerken. Bij het niet nakomen van afspraken zal er op zijn minst besluitvorming in de ministerraad nodig zijn (alwaar het decentralisatiebelang maar een van de belangen is die meedoen in het grote spel van concurrerende belangen). Bovendien is er binnen het kabinet geen enkele, onafhankelijke partij die opkomt voor de belangen van provincies en gemeenten (hoewel de minister-president deze rol op zich zou kunnen nemen).

In de vierde plaats is het decentralisatiebeleid zoals in het Bestuursakkoord wordt voorgesteld erg kwetsbaar door de politieke samenstelling van het kabinet: als de vakministers enerzijds en de ministeries van Financiën en BZK anderzijds van verschillende politieke kleur zijn, wordt het handhaven van het decentralisatiebeleid moeilijker. In het kabinet Balkenende IV was er ten aanzien van dit punt duidelijk sprake van een tegenstelling CDA-PVDA.

In de vijfde plaats is er sprake van een generieke korting op het provinciefonds die vervolgens nog omgeslagen moet worden over de twaalf provincies (een 'zero sum game'). Omdat de provincies intern erg verdeeld zijn over de wijze waarop de korting omgeslagen moet worden – er zijn rijke provincies en er zijn arme provincies (sommigen spreken van scheefgroei door de verschillen in vermogenspositie) – is er echter geen sprake van een 'zero sum game' maar van een 'lose-lose-game'. Omdat de provincies onderling niet tot overeenstemming komen, en het IPO niet bij machte is om hierin verandering te brengen, kan het rijk de provincies tegen elkaar uitspelen en haar eigen wil doordrukken. Hetzelfde geldt trouwens ook voor de drie decentrale bestuurslagen onderling. Zolang waterschappen, provincies en gemeenten verdeeld blijven over hun onderlinge taakafbakening, zal het rijk als machtigste speler het speelveld kunnen betreden.

Door deze vijf factoren wordt duidelijk dat de provincies in de machtsstrijd tussen rijk en provincies overduidelijk de 'onderliggende partij' zijn. Daarom zullen zij het machtsspel nooit hard kunnen spelen. Dit verklaart ook waarom provincies en gemeenten niet snel naar de bestuursrechter zullen stappen bij een geschil met de rijksoverheid. Desalniettemin heeft de Raad van State in zijn periodieke beschouwingen geconstateerd dat het rijk de wet Financiële Verhoudingen niet respecteert. Bij een rechtszaak zouden provincies en gemeenten dus wel degelijk succesvol kunnen zijn. Zij weten echter dat overwinningen in de rechtszaal meestal beloond worden met tegenwerking van de rijksoverheid op een ander dossier. Er zijn dus redenen genoeg dus om de zaak niet op 'scherp te zetten'.

“Ja, wij zijn allemaal overheid, maar het rijk is toch wel een beetje meer overheid dan de anderen”

Een rijksambtenaar



Desondanks betekent dit niet dat alle actoren het Bestuursakkoord en Gedragscode overbodig achten. Vele actoren geven aan dat beide instrumenten een onderdeel van een 'bezweringsritueel' vormen. Of kernachtiger geformuleerd: 'Als Bestuursakkoord en Gedragscode ontbreken, hebben partijen bij de volgende bezuinigingsronde weer voor vier jaar ruzie met elkaar'. Of zoals een ambtenaar bij het ministerie van BZK het verwoordde: 'Grijp het geld en zorg dat je geen ruzie krijgt'. Rituelen hebben dus niet alleen symbolische waarde.

Voorlopige conclusies. De machtsverdeling in het interbestuurlijk krachtenveld is zeer ongelijk, waardoor de provincies in confrontaties met het rijk bijna altijd de onderliggende partij zijn. Vanuit een politieke rationaliteit verdient het dan ook aanbeveling om de zwakke machtspositie van het middenbestuur te versterken. Hierbij moet voldaan worden aan de volgende eisen:

- Zij moeten bijdragen aan een betere behartiging van de belangen van de provincies binnen het kabinet (bijvoorbeeld door dit dossier onder te brengen bij een minister die geen deelbelangen dient).
- Zij moeten leiden tot krachtige supervisie op vakdepartementen bij het decentraliseren van taken.
- Zij moeten robuust zijn, dat wil zeggen bestand tegen partijpolitiek binnen het kabinet.
- Zij moeten leiden tot eenheid tussen de provincies onderling, bijvoorbeeld tot uiting komende in het aanstellen van een vertegenwoordiger van de provincies met mandaat.

4.3 ANALYSE VANUIT EEN ECONOMISCH PERSPECTIEF

Vanuit een economisch perspectief vallen twee zaken op. In de eerste plaats valt op dat provincies en gemeenten niet in staat zijn 'om hun eigen broek op te houden', dat wil zeggen dat hun huishoudingen niet volledig gefinancierd worden vanuit de inkomsten van het eigen belastinggebied. In plaats daarvan is het rijk de grootste sponsor van provincies en gemeenten. Niet alleen betaalt de burger nauwelijks gemeentelijke en provinciale belastingen (de verhouding tussen rijksbelastingen enerzijds en provinciale en gemeentelijke belastingen anderzijds is volledig 'uit het lood geslagen'). Ook is er nauwelijks sprake van 'responsibility accounting' in het lokaal bestuur: 'betalen', 'bepalen' en 'genieten' zijn niet in één hand gebracht. De incentives om tot vraagdemping en zuinigheid te komen, ontbreken derhalve in het lokaal bestuur. De rekening van 'ondoelmatig handelen' kan immers steeds bij het rijk neergelegd worden. Ook kan de kiezer lokale bestuurders niet beoordelen op de wijze waarop zij met hun belastinggeld zijn omgegaan; er is immers geen causaal verband meer tussen lokale belastingen en prestaties van lokale bestuurders.

In de tweede plaats valt op dat partijen interbestuurlijke problemen steeds construeren als een 'zero sum game'²⁹, waarbij iedere partij opkomt voor zijn eigen belang. Daarbij gaan de ministeries van Financiën en BZK voor het geld, de vakdepartementen voor het behoud van de eigen taken en de provincies voor het uitbreiden van hun taken en bevoegdheden. Het risico bestaat dat het collectieve belang, dat zou kunnen bestaan uit het tegen de laagst mogelijke integrale kosten bedienen van de burger, uit het oog wordt verloren. Het dienen van een dergelijk belang vereist dat alle partijen de problematiek reconstrueren als een win-win-situatie. Een dergelijke situatie kan alleen maar worden bereikt als er sprake is van wederzijds vertrouwen en alle partijen handelen op basis van het inzicht dat samenwerking nodig is om een gemeenschappelijk doel te kunnen bereiken. Rijksbeleid kan immers niet geïmplementeerd worden zonder de welwillende medewerking van provincies en gemeenten (= de essentie van 'medebewind'), terwijl rijkstaken niet effectief gedecentraliseerd kunnen worden als de vakdepartementen geen vertrouwen hebben in de prestaties die provincies en gemeenten kunnen leveren (vertrouwen moet geschraagd worden door concrete prestaties).

"Samenwerking begint en eindigt bij betrouwbare partners en vertrouwen"

Een lokale ambtenaar

Uit verschillende observaties blijkt echter dat het benodigde vertrouwen niet aanwezig is:

- De Gedragscode kent elementen van 'gestold wantrouwen' (i.c. de passages over ingrijpen door de minister van BZK in de bedrijfsvoering van een decentrale overheid bij taakverwaarlozing, blz. 15 van de Gedragscode).
- Er bestaat kennelijk een noodzaak om datgene wat bij wet geregeld is, nogmaals te herbevestigen in de Gedragscode of het Bestuursakkoord, bijvoorbeeld de bepalingen uit de wet Financiële Verhoudingen.
- Het 'rijk' beschuldigt de provincies van het 'dramatiseren van problemen', het hebben van overdreven verwachtingen ten aanzien van te decentraliseren taken en het vertonen van 'calimero-gedrag' (i.c. het te pas en te onpas zwaaien met de reactietermijn uit de Gedragscode; het IPO en het VNG hebben recht op een bepaalde reactietijd wanneer het 'rijk' wetsvoorstellen indient de belangen van provincies en gemeenten kunnen schaden).
- De provincies hebben het gevoel onheus behandeld te worden door de (vak)departementen: 'Wij zijn er voor de koffie' en 'Wij worden behandeld als een willekeurige belangenbehartiger in plaats van als medeoverheid'. Zij verwijten het rijk de provincies als 'eenheidsworst' te behandelen ('wat goed is voor de provincies in de Randstad, moet ook goed zijn voor de Noordelijke provincies', terwijl zaken die in de Randstad

²⁹ In game theory and economic theory, a zero sum game describes a situation in which a participant's gain or loss is exactly balanced by the losses or gains of the other participant(s). If the total gains of the participants are added up, and the total losses are subtracted, they will sum to zero. Zero sum game can be thought of more generally as constant sum where the benefits and losses to all players sum to the same value of money (or utility). Zie Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, Princeton University Press, 2004.

prima op stedelijk niveau geregeld in het noorden vaak beter op provinciaal niveau geregeld kunnen worden). Maar bovenal zien de provincies het rijk als een 'onbetrouwbare overheid': 'Afspraken met betrekking tot decentralisatie worden niet nagekomen en als ze wel nagekomen worden, wordt het bijbehorende budget niet of in onvoldoende mate gedecentraliseerd'. Deze laatste uitspraak wordt overigens bevestigd in de rapportages van de Raad Van State.

- Een andere observatie betreft de constatering van de Raad Van State aangaande het toezicht op taken die decentrale overheden in medebewind uitoefenen. Daar waar horizontale verantwoordingsmechanismen (toezicht binnen een bestuurslaag) voldoende zouden moeten zijn, blijken verticale verantwoordingsmechanismen (toezicht door 'hogere' bestuurslagen) nog volop voor te komen. Deze vorm van wantrouwen leidt tot hoge transactiekosten (zie ook rapport commissie Kalden³⁰).
- De afspraken in het Bestuursakkoord lijken bewust niet SMART geformuleerd te worden (men draait om de 'hete brei' heen). Partijen die niet transparant zijn over doelmiddelen-relaties en vaagheid koesteren, kunnen immers niet afgerekend worden op het niet nakomen van verplichtingen. Ook constateerden veel geïnterviewden dat vergaderingen over de voortgang vooral een procedurele in plaats van inhoudelijke oriëntatie kennen (men bespreekt de voortgang aan de hand van 'afvinklijsten' en 'stoplichtrapportages', grijpt niet in bij afwijkingen in de realisatie en creëert in plaats daarvan nieuwe overlegvormen).
- Tenslotte valt ook op dat men, naar eigen zeggen, veel moeite heeft met kritiek op het eigen functioneren, een ander indicator voor het ontbreken van vertrouwen in de buitenwereld. Bovendien blijkt uit de reacties van de VNG op het Bestuursakkoord rijk-provincies dat de gemeenten in hun relatie met de provincies veel kritiek die de provincies uiteten ten aanzien van het rijk weerspiegeld zien.

Uit een aantal observaties blijkt voorts dat ook de oriëntatie op samenwerking nagenoeg lijkt te ontbreken:

- Uit het verloop van de diverse interviews blijkt dat het Bestuursakkoord gesplitst wordt in een budgetdeel en een decentralisatiedeel, dat partijen eigenaarschap vertonen voor de afzonderlijke delen maar dat geen enkele partij zich eigenaar toont van de koppeling tussen budgetdeel en decentralisatiedeel.
- Uit de rapportages van de Raad Van State blijkt dat het 'rijk' de provincies en gemeenten op zeer verkokerde wijze bejegt, waarbij men vanuit silo's werkt aan maatschappelijke problemen die op het niveau van de provincies en gemeenten bij een bestuursorgaan samenkomen (er is weinig beleidsintegratie op het niveau van het rijk, waardoor provincies en gemeenten meer moeite hebben met het uitvoeren van de aan hen toebedeelde taken).

Daarnaast constateert de Raad Van State dat de drie 'bestuurslagen' in onvoldoende mate beseffen dat zij elkaar heel erg hard nodig hebben. Zij illustreert dat met een voorbeeld uit de sfeer rijk-gemeenten. De inburgeringswet moest acht maal herzien

³⁰ Commissie Kalden, 2010

worden door het rijk, omdat het rijk onvoldoende rekening hield met de problemen die de gemeenten konden ervaren bij de uitvoering van de wet. In dit verband constateert de Raad echter ook dat: "... de afspraak uit de in de Code opgenomen 'Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden' om conceptregelgeving of een conceptbeleidsnotitie voor te leggen aan het IPO en de VNG, niet altijd wordt nagekomen. Voor zover die verplichting wel is nagekomen, wordt het advies niet altijd toegezonden aan de Raad van State. Voor zover dit wel gebeurt, wordt niet altijd ingegaan op de adviezen, noch worden zij gemotiveerd." De praktijk laat dus zien dat er met grote regelmaat sprake is van het ontbreken van samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten.

Voorlopige conclusies

De huidige interbestuurlijke verhoudingen, waarin het rijk grotendeels de huishoudingen van gemeenten en provincies financiert, zijn tamelijk inefficiënt omdat 'betalen, bepalen en genieten' niet in één hand zijn gebracht. Verder leidt een gebrek aan wederzijds vertrouwen en het ontbreken van een oriëntatie op samenwerking, tot hoge transactiekosten (kosten verticaal toezicht, kosten monitoring realisatie contractafspraken). Vanuit een economische realiteit is het derhalve gewenst dat provincies en gemeenten in financiële zin hun 'eigen broek ophouden' en dat transactiekosten verlaagd worden door het creëren van win-win-situaties, het creëren van eigenaarschap voor collectieve problemen en het creëren van wederzijds vertrouwen.

4.4 ANALYSE VANUIT EEN JURIDISCH PERSPECTIEF

Vanuit een juridisch perspectief kijkend naar de problematiek valt primair op dat bestaande staatsrechtelijke verhoudingen - volgens de Raad van State - niet gerespecteerd worden, dat diezelfde Raad van mening is dat de kennis van het staatsrecht bij de betrokken actoren 'onder de maat' is en dat reeds bestaande wetten kennelijk herbevestigd moeten worden in een gedragscode en bestuursakkoord.

"Als zaken goed lopen, weet je niet eens dat je het volgens de wet doet"

Een belangenbehartiger

Het respecteren van bestaande staatsrechtelijke verhoudingen komt volgens de Raad van State neer op het respecteren van elkanders rollen (rijk, provincies, en gemeenten zijn gelijkwaardige overheden (in alle drie de gevallen is er sprake van een democratisch gekozen bestuur), het respecteren van elkanders bevoegdheden en het respecteren van elkanders belastinggebied. In zijn rapportages ('periodieke beschouwingen') geeft de Raad van State aan dat met name de rijksoverheid op al deze punten in overtreding is. Daarbij geeft de Raad aan dat de kennis van het staatsrecht van betrokken actoren vaak gering is en lijkt daarmee te suggereren dat er hier niet altijd sprake is van opzet. Wij stellen echter vast dat ook de kennis bij het grote publiek ten aanzien van dit type staatsrechtelijke aangelegenheden buitengewoon gering is, waardoor overtreders van de wet niet op veel 'exposure' hoeven te rekenen ('men komt er mee weg').

De wet kent echter ook een aantal interne spanningsvelden. Zo zijn rijk, provincies, en gemeenten volgens de grondwet gelijkwaardige overheden. De gemeentewet en de grondwet staan echter ook toe dat ‘hogere’ overheden, bij taakverwaarlozing, mogen ingrijpen in het bestuur van ‘lagere’ overheden (artikel 121 van de provinciewet, artikel 124 van de grondwet). Hieruit mag geconcludeerd worden dat het niet alleen aan de kiezer, maar ook aan de ‘hogere overheden’ is om het wanbeleid van een democratisch gekozen bestuur te sanctioneren (!). Daarnaast is de omgang met de verschijnselen ‘medebewind’ en ‘open huishouding’ in de wet problematisch. Omdat noch in de provinciewet, noch in de gemeentewet een heldere taakverdeling tussen rijk/provincies/gemeenten is opgenomen, is het praktisch gezien lastig om vast te stellen wanneer overheden ‘in elkaars vaarwater zitten’. De Raad van State pleit daarom vooral voor behoorlijke omgangsvormen en wijst er op dat overheden elkaar hard nodig hebben bij het uitvoeren van hun taken.

“Wat schort aan het Bestuursakkoord is dat het geen eigenaar heeft en niet juridisch afdwingbaar is. Er is niemand die erop kan sturen. Daarmee is het afhankelijk van de betrouwbaarheid van degenen die het akkoord hebben gesloten (het rijk en de provincies) of het wordt uitgevoerd. Maar wie zijn dan eigenlijk ‘het rijk’ en ‘de provincies’?”

Een provinciesecretaris

Vanuit een oogpunt van rechtsstatelijkheid is het nogal schokkend om te constateren dat wetten worden overtreden (de Raad van State meldt met name schendingen van artikel 2 van de Wet op de Financiële verhoudingen) en dat benadeelde partijen de gang naar de bestuursrechter vaak niet durven of willen maken. De geïnterviewden bij de Raad van State geven aan dat partijen weten dat zij elkaar in de toekomst weer tegenkomen en daarom niet geneigd zijn om ‘zaken op de spits te drijven’.

Net zo opvallend is dat Gedragscode en Bestuursakkoord geen (duidelijke) juridische status hebben: bij het NIET naleven van de bepalingen in beide documenten, kan men een moreel appèl doen op de overtreder, maar men kan naleving niet afdwingen door het inschakelen van de bestuursrechter. Hieruit mag geconcludeerd worden dat het opstellen van Gedragscode & Bestuursakkoord een poging van partijen is om (potentiële) conflicten te de-juridiseren (te meer daar de Gedragscode en het Bestuursakkoord een aantal zaken bevatten die al bij wet geregeld zijn).

Voorlopige conclusies

De wet is niet op alle punten even helder, diepgaande kennis van de wet ontbreekt bij veel actoren en partijen blijken in een groot aantal gevallen geen beroep op de wet te doen. Interventies die beogen kwaliteit van openbaar bestuur te verbeteren en de rol van de provincies te versterken zullen daarom waarschijnlijk NIET juridisch van aard zijn. Vanuit een juridische rationaliteit is het derhalve gewenst dat wetten helderheid verschaffen over de taakverdeling tussen rijk/provincies/gemeenten en, vanwege het uithollen van de verantwoordelijkheid van de kiezer, ingrepen van een ‘hogere overheid’ in het bestuur van een ‘lagere overheid’ onmogelijk maken.

4.5 DE ANALYSE IN EEN ‘NOTENDOP’

Wanneer de resultaten vanuit de vier analyses op een rijtje gezet worden, valt een aantal dingen op. Vanuit een technocratisch perspectief valt op dat de handhaafbaarheid, de handhaving zelf en de bekendheid van Gedragscode en Bestuursakkoord te wensen overlaten. Vanuit een politiek perspectief valt vooral op dat de provincies in de machtstrijd tussen rijk en provincies, steeds de onderliggende partij zijn. Die zwakke machtspositie is vooral te wijten aan het feit dat het rijk de belangrijkste financieringsbron voor de provincies vormt, maar ook aan het feit dat de provincies onderling verdeeld zijn en het IPO niet bij machte is om aan deze situatie een eind te maken. Vanuit een economisch perspectief valt op dat ‘betalen’, ‘bepalen’ en ‘genieten’ zijn niet in één hand zijn gebracht en dat de samenwerking tussen de drie bestuurslagen vooral gebaseerd is op wantrouwen en dat dit wantrouwen vooral tot uiting komt in hoge transactiekosten (vooral kosten van bestuurlijk toezicht). Vanuit een juridisch perspectief valt niet alleen op dat de rechten van gemeenten en provincies vaak geschonden worden door het rijk, maar ook dat gemeenten en provincies niet bij machte zijn om hun rechten te laten gelden. De optelsom van deze vier analyses, leidt tot de volgende conclusie.

Conclusie

Gedragscode en Bestuursakkoord zijn, in hun huidige vorm, nog lang geen perfecte instrumenten. Maar ook als de kwaliteit van dit instrumentarium het niveau van perfectie zou bereiken, is het niet het meest geëigende middel om het feitelijke probleem op te lossen: een volstrekt gebrek aan gelijkwaardigheid tussen de drie bestuurslagen leidend tot een groot aantal interbestuurlijke spanningen. In feite zijn Gedragscode en Bestuursakkoord gemankeerde instrumenten om interbestuurlijke spanningen weg te masseren. Instrumenten die niet echt werken en instrumenten waarvan iedereen eigenlijk ook wel weet dat ze niet werken. Toch lijken Gedragscode en Bestuursakkoord wel een functie te hebben: ze brengen partijen nader tot elkaar en voorkomen, tot op zekere hoogte, dat partijen ‘rollend over straat gaan’ als er nieuwe bezuinigingsvoorstellen ingediend worden. Daarmee heeft het opstellen van Gedragscode en Bestuursakkoord vooral het karakter van een bezweringsritueel.



5 En hoe nu verder? Drie Scenario's

Aan het eind van het vorige hoofdstuk werd betoogd dat Bestuursakkoord en Gedragscode in feite gemankeerde instrumenten zijn die beogen interbestuurlijke spanningen te reduceren. In dit hoofdstuk worden drie scenario's gepresenteerd die elk op een eigen manier de interbestuurlijke verhoudingen een impuls kunnen geven. Blijven we voortgaan op de reeds ingeslagen weg onder het motto 'alle kleine beetjes helpen', ontvlechten we nu eindelijk het bord met spaghetti of dompelen we ons onder in het moeras? Het woord 'scenario' moet overigens wel met een 'korrel zout' genomen worden. Eigenlijk zijn het denkrichtingen, ontwikkelingsrichtingen voor het openbaar bestuur. In de twee laatste scenario's, waarin nadrukkelijk wordt gezocht naar de bron van interbestuurlijke spanningen, wordt steeds een ideaalbeeld geschetst. Het pleidooi is dan niet om krampachtig vast te houden aan zo'n ideaal, maar om de principes die ten grondslag liggen aan zo'n ideaal te doorgronden ten einde vernieuwingsprocessen de juiste impulsen te kunnen geven.

5.1 SCENARIO 1: BIJSCHAVEN, ALLE KLEINE BEETJES HELPEN

*De raderen draaien en draaien.
Grote en kleine raderen grijpen moeiteloos in elkaar,
de één de ander voortduwend. Een mooi systeem, dat eindeloos voort draait,
zolang de tandwielen niet slijten. Olie is nodig om alles gaande te houden.
De tandwielen dienen niet alleen te worden gesmeerd,
maar ook af en toe recht gezet en bijgeschaafd te worden.
Provincies als olie, akkoorden als vijlen.
Het systeem heeft onderhoud nodig...*

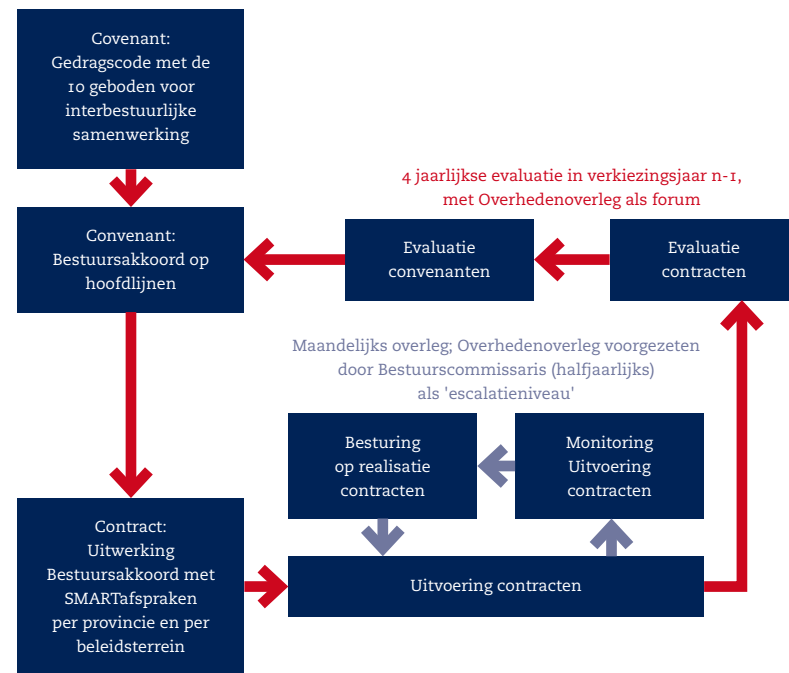
Dit scenario beschrijft hoe de bestaande instrumenten (Gedragscode en Bestuursakkoord) effectiever kunnen worden ingezet. Het zijn vooral de elementen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven onder 'technisch-sociaalwetenschappelijk perspectief' en 'politek perspectief' die in dit scenario worden geadresseerd. Als het Nederlandse bestuursbestel beschreven kan worden als een systeem van tandwielen die in elkaar grijpen, dan pakken we in dit scenario de olie aan die helpt om de radertjes soepeler te laten draaien.

Schaven aan inhoud en continuïteit

Een goed bestuursakkoord zou onderdeel moeten zijn van een voortdurende cyclus van afspraken tussen overheden. Deze cyclus is onvermijdelijk continu, omdat de maatschappij voortdurend aan veranderingen onderhevig is. Een cyclus zou er als volgt uit kunnen zien: ten eerste een covenant op hoofdlijnen (een herenakkoord), vervolgens zou dit akkoord uitgewerkt moeten worden in een meer specifieke overeenkomst (convenant), die uiteindelijk hun beslag kunnen vinden in SMART geformuleerde afspraken (contracten). Tijdens de hele cyclus moet steeds voldoende aandacht zijn voor goede uitvoering, monitoring en evaluatie. Verder moet tijdig begonnen worden met de voorbereiding van de volgende cyclus. In figuur 1 is deze cyclus nader uitgewerkt.

Het covenant zou een variant op de huidige Gedragscode kunnen zijn. Het gaat dan om de bevestiging van de meest cruciale omgangsvormen, die op een a4-tje te vangen moeten zijn: de 'tien geboden der interbestuurlijke verhoudingen'. De inhoud van de Gedragscode zal per cyclus dan ook niet fundamenteel veranderen, maar het is des te meer van belang de afspraken met regelmaat te herbevestigen en onder de aandacht te brengen.

Het covenant lijkt het meest op het Bestuursakkoord in de huidige vorm. Van belang is dat de beoogde opbrengst van de overeenkomst voldoende concreet is, zodat het akkoord ook gehandhaafd kan worden, en dat het financieel kader duidelijk is. De afspraken moeten echter ook weer niet een te hoog detailniveau hebben. Zeker wanneer bij de partijen sprake is van een sterk onderling wantrouwen kan het maken van procesafspraken op dit niveau bijdragen aan het succes³¹. Een ander nadeel van te gedetailleerde afspraken op het niveau van het Bestuursakkoord is dat hiermee minder ruimte ontstaat voor maatwerk en differentiatie. Alle medeoverheden zouden voldoende ruimte moeten krijgen om hun taken zo optimaal mogelijk uit te voeren. Er moet steeds tijdig begonnen worden met de voorbereiding van een nieuw hoofdlijnenakkoord. Dit is in lijn met wat de commissie Lodders³² adviseerde: bereid een volgend akkoord tijdig – dat wil zeggen vóór het aantreden van een nieuw kabinet - voor. In de huidige situatie, niet geholpen door de vroegtijdige val van het kabinet, wordt bij een eventueel volgend akkoord weer bij 'nul' begonnen.



Figuur 1 Cyclus van afspraken tussen overheden

³¹ J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming, Den Haag, SDU, 3e druk 2008

³² Commissie Lodders, Ruimte, Regie en Rekenschap, 2008

Een variant op de contracten is er in de huidige vorm niet. In contracten kan het bestuursakkoord verder worden uitgewerkt, waarbij de contracten per regio kunnen verschillen. De mogelijkheid om te differentiëren tussen en binnen decentrale overheden biedt meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie.

“De situatie in Groningen is significant anders dan die in de Randstad: Groningen zit veel dichterbij de burgers, de interactie tussen de provincie Groningen en de burgers is echt serieus. In de Randstad is dat heel anders, maar val mij dan ook niet lastig met de problematiek van de Randstad”

Een provinciebestuurder

Het gaat dus niet om een prestatiecontract, maar om de concretisering van een uitruil. Van belang is dat het financiële kader van het Bestuursakkoord in de contracten wordt uitgewerkt. Dat draagt bij aan het realiseren van een betere onderhandelingspositie van de provincies ten opzichte van het rijk: als er niet gedecentraliseerd wordt, wordt er ook niet betaald. Daarnaast moet er voldoende aandacht zijn voor (uitvoerings)budgetten, planning en verantwoordelijkhedenverdeling. Tot slot is op dit niveau ruimte voor de in hoofdstuk 4.1 genoemde reductiedoelstellingen: bij overdracht van taken naar medeoverheden moeten ook ambtenaren bij het rijk verdwijnen.

In de beschreven cyclus is het voorstelbaar dat het IPO als onderhandelaar aan tafel zit bij het bestuursakkoord op hoofdlijnen, maar slechts als facilitator optreedt bij de uitwerking ervan in regionale convenanten.

Schaven aan het management van het proces

Een goed bestuursakkoord zou dus onderdeel moeten zijn van een continue cyclus van afspraken tussen overheden. Cruciaal hierbij is dan wel dat de uitvoering van de afspraken dan ook goed gemanaged wordt. Hiervoor zijn ambtenaren en bestuurders nodig die het netwerken en verbinden in de vingers hebben, die niet alleen de het eigen deelbelangen dienen en die het proces kunnen 'aanjagen' door partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Omdat het van bestuurders en ambtenaren van zowel rijk, provincies als gemeenten in de realiteit vaak te veel gevraagd is om over het dienen van het eigen deelbelang heen te stappen, kan het helpen om een commissaris aan te stellen die als primaire taak heeft de uitvoering van de interbestuurlijke afspraken te bevorderen. Deze commissaris is geïnspireerd door de constructie van de Deltacommissaris, en zou Bestuurscommissaris genoemd kunnen worden. De Bestuurscommissaris zou een onafhankelijke figuur met gezag moeten zijn, aangesteld door de betrokken partijen gezamenlijk. De commissaris moet alle partijen kunnen aanspreken op de voortgang van de uitvoering van de gemaakte afspraken, zowel op het niveau van het Bestuursakkoord als op het niveau van de contracten. Afhankelijk van onderwerp en behoefte kunnen ook commissarissen worden aangesteld om de uitvoering van de contracten aan te sturen. Het halfjaarlijkse Overhedenoverleg (op dit moment in de wandelgangen ook wel 'overleden overleg' genoemd) tussen het rijk, IPO en VNG heeft een belangrijke rol in het zorg dragen voor de voortgang van de uitvoering van de overeenkomsten in het Bestuursakkoord. Er moeten echter alleen echte knelpunten worden geëscaleerd naar het Overhedenoverleg, de meeste knelpun-

ten zouden moeten worden geadresseerd in de uitwerking en de uitvoering van het contractniveau. Het is dus van belang dat de betrokken partijen elkaar op contractniveau ook regelmatig tegenkomen. De Bestuurscommissaris kan een belangrijke rol spelen in het Overhedenoverleg: als onafhankelijke voorzitter van het overleg zorgt hij ervoor dat de verschillende partijen vanuit een gelijkwaardige positie kunnen deelnemen. Op dit moment is de Minister-president de voorzitter van het overleg, waardoor de positie van het rijk in het overleg toch anders is dan die van provincies en gemeenten, of daar op zijn minst de schijn van heeft. De Bestuurscommissaris kan ook een rol spelen in het bepalen welke knelpunten moeten worden opgeschaald naar het overhedenoverleg en welke niet.

Schaven aan de handhaving

In de Gemeentewet en de Provinciewet wordt de minister van BZK als eerst verantwoordelijke aangewezen voor de interbestuurlijke verhoudingen met provincies en gemeenten. In de Code wordt de minister van BZK genoemd als de bewaker van de afspraken richting het rijk die zo nodig kan interveniëren richting collega-bewindslieden. Uit interviews blijkt dat deze rol ook wordt gevraagd van de minister van BZK waar het gaat om het Bestuursakkoord. Dit blijkt, zoals in hoofdstuk 4.2 is uitgelegd, in de praktijk niet te werken, omdat de machtsverhoudingen binnen het kabinet het niet toelaten. Bovendien speelt mee dat BZK behalve ‘hoeder van de decentralisatiegedachte’ zelf ook vakdepartement is (op het gebied van veiligheid) en er dus sprake kan zijn van ‘dubbele petten’. De handhavingsrol namens het rijk zou daarom beter belegd kunnen worden bij de Minister-president, die als primus inter pares meer gezag heeft binnen het kabinet. Bovengenoemde Bestuurscommissaris kan het werk van de Minister-president verlichten, omdat ook de Bestuurscommissaris de vakdepartementen (evenals gemeenten en provincies) moet kunnen aanspreken. Met deze constructie komt men tegemoet aan de eerste drie van de in de conclusie van hoofdstuk 4.2 geformuleerde aspecten: een betere behartiging van de belangen van de provincies binnen het kabinet, een krachtigere supervisie op vakdepartementen bij het decentraliseren van taken en een verbeterde robuustheid voor partijpolitiek binnen het kabinet. Indien afspraken niet worden nagekomen en ook de handhaver het laat afweten zouden er, in uiterste gevallen, afdoende juridische escalatiemogelijkheden moeten zijn. Al in 1984 schrijft Henk Bleker³³ dat normering en regeling van overleg tussen bestuurslagen vooral kan bijdragen aan een goed verloop ervan wanneer voorzien is in handhaving van en toezicht op naleving ervan. Volgens Bleker zouden essentiële regels wettelijk moeten worden vastgelegd, maar zou er ook een rechterlijke instantie moeten zijn die zorg kan dragen voor de handhaving van deze wetten, en die is niet beschikbaar. Dit beeld wordt in 2010 bevestigd door de Raad van State, die in zijn tweede periodieke beschouwing aangeeft dat de bestuursrechter niet de juiste bevoegdheden heeft om op te treden als arbiter voor meningsverschillen tussen overheden, waar een verschil van mening aan de orde is over wat het algemeen belang vergt. Bovendien wordt de gang naar de bestuursrechter vaak niet gemaakt omdat men vreest teruggepakt te worden op een ander dossier. De Raad geeft aan een bijdrage te willen leveren aan de gedachtevorming over de verbetering van de wijze van beslechting van geschillen tussen over-

³³ H. Bleker, *Na(ar) goed overleg*, 1984

heden. Een handreiking die door rijk en IPO aangenomen zou moeten worden.

Schaven aan onderhandelingsposities

Het voorstel om de Minister-president verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van het Bestuursakkoord namens het rijk draagt bij aan een evenwichtiger verdeling van de onderhandelingsposities tussen de bij het akkoord betrokken partijen. Op het hoogste niveau onderhandelt de Minister-president als primus inter pares van het kabinet met het IPO, primus inter pares van de provincies en met de Bestuurscommissaris als begeleider van dit proces. Dit komt ten opzichte van de huidige situatie vooral de onderhandelingspositie van het IPO ten goede. Daarbij is het wel van belang op te merken dat het IPO op dit moment geen enkel mandaat heeft om deze rol in te kunnen vullen. Dat is anders voor bijvoorbeeld het VNG, die na stemming, het standpunt van een meerderheid van gemeenten mag innemen en verdedigen. Uit de vele gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt ook dat de provincies onderling teveel zijn verdeeld waardoor het IPO de belangen niet optimaal kan behartigen. Het verdient daarom aanbeveling om de rol van het IPO zwaarder aan te zetten. Het IPO zou als een gemandateerde partner namens de provincies met het rijk moeten kunnen onderhandelen. Tevens zou de voorzitter van het IPO een doorslaggevende stem moeten hebben wanneer de stemmen staken binnen de algemene vergadering. Het hier beschreven scenario draagt ook in die zin bij aan betere onderhandelingsposities dat er financiële voorwaarden gekoppeld zijn aan de afspraken op het ‘contractniveau’. Hiermee wordt er in feite op iedere (decentralisatie)afpraak een ‘prijsje’ geplakt, zoals vanuit een technocratische perspectief wenselijk is. In dit scenario wordt dus meer symmetrie in de afspraken gebracht: op het niveau van het bestuursakkoord voor alle partijen afspraken op hoofdlijnen (een lump sum bedrag in ruil voor de decentralisatiegedachte), en op het niveau van de contracten voor alle partijen afspraken op meer detailniveau. In de huidige situatie kan het bovendien voorkomen dat het IPO op meerdere borden tegelijk moet schaken, voornamelijk omdat de minister van BZK haar rol als handhaver niet goed in weet te vullen. Zo kan het voorkomen dat het IPO bijvoorbeeld met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan tafel zit over het Investeringsbudget Landelijk Gebied en met het ministerie van BZK over de WGR+, en dan op meerdere onderwerpen als verliezer uit de bus komt en afhaakt (zoals is gebeurd bij de voorbereiding van de evaluatie van de WGR+, zie kader). In een evenwichtiger onderhandelingspositie zou er ‘uitgeruild’ kunnen worden en zo meer oplossingsruimte worden gecreëerd. Deze oplossingsruimte wordt in het hier beschreven scenario gerealiseerd omdat behalve op contractniveau ook afdoende aan de voortgang wordt gewerkt op het niveau van het Bestuursakkoord, en de Bestuurscommissaris hierbij het overzicht behoudt. Het zou de positie van het IPO en de provincies bovendien ten goede komen als burgers ingezet worden bij het organiseren van tegenmacht richting het rijk. Burgers kunnen hieraan bij uitstek een bijdrage leveren, maar dan moeten ze worden betrokken bij het werk van de provincies. Door participatie van burgers in de beleidsvorming, kan het handelen van de provincies dus beter gelegitimeerd worden. Hoewel het boek van Klaartje Peters³⁴ anders doet vermoeden, biedt het kerntakenpakket van de provincie

³⁴ Dr. K. Peters, *Het opgeblazen bestuur*. Een kritische kijk op de provincie, Uitgeverij Boom, 2007

hier wel degelijk aanknopingspunten voor. Denk aan een project als de Rijn-Gouwe-Lijn, bij uitstek een project waar burgers een mening over hebben en waarover zij zouden willen meepraten.

Schaven aan de bekendheid

In de beschrijving van het technisch-sociaalwetenschappelijk perspectief wordt aangegeven dat vooral voor de Gedragscode geldt dat de inhoud ervan nauwelijks bekend is, niet bij bestuurders, niet bij leden van de Tweede Kamer en al helemaal niet onder ambtenaren bij vakdepartementen.

Het feit dat de Gedragscode alleen bekend wordt als het al te laat is (als de reactietermijn van de provincies door het rijk niet gerespecteerd wordt, komt de doorwerking ervan niet ten goede. Werken aan bekendheid kan bijvoorbeeld door de instrumenten voor vaststelling te bespreken in de Tweede Kamer of door bij de totstandkoming van de code meer mensen te betrekken, zoals ambtenaren bij vakdepartementen en provincies. Betere bekendheid van de Gedragscode kan een bijdrage leveren, maar crucialer is dat de betrokken actoren afdoende op de hoogte zijn van het staatsrecht in het algemeen. Ook heeft het geven van bekendheid aan een Code vooral zin als het een overzichtelijk en kort document is, bijvoorbeeld in de vorm van de '10 geboden' van interbestuurlijke verhoudingen.

Voor- en nadelen van dit scenario

Van de drie in dit rapport beschreven scenario's is dit eerste scenario waarschijnlijk het eenvoudigst te realiseren, maar zal het op termijn het minste verschil maken. Een goed bestuursakkoord kan helpen om gezamenlijke voornemens op gang te brengen dan wel versneld te realiseren, doordat het de rolverdeling helderder maakt en partijen zich expliciet committeren aan het voornemen. Het kan ook nuttig zijn om bestaande omgangsvormen te herbevestigen in een gedragscode zodat deze omgangsvormen niet in de vergetelheid raken. Door de toepassing van deze instrumenten kan stapje voor stapje een verbetering in de interbestuurlijke verhoudingen worden gerealiseerd, maar echt fundamenteel zal de verbetering niet zijn.

Voor de burger zal de opbrengst alleen indirect merkbaar zijn. In theorie kan de verbetering van interbestuurlijke verhoudingen bijdragen aan een betere en efficiëntere 'dienstverlening' richting burgers en aan een betere herkenbaarheid van de overheid. De verbeteringen zijn echter geleidelijk en niet groot ten opzichte van de huidige situatie, en daardoor moeilijk zichtbaar. Het zal voor de burger geen merkbare kostenbesparingen opleveren (onder andere omdat vormen van horizontaal en verticaal toezicht in stand blijven), noch meer zicht op het democratische besluitvormingsproces, en de burger zal blijven ondervinden dat meerdere overheden zich met hetzelfde beleidsobject bemoeien. Als er volgens dit scenario gewerkt blijft worden met akkoorden en codes dan zal de publieke opinie ten opzichte van het functioneren van de overheid er op korte termijn dus niet beter op worden.

Er kleven nog andere nadelen aan het werken met codes en akkoorden, zoals het risico op bureaucratiesering en het besteden van energie aan de verkeerde zaken. Om terug te komen op de beeldspraak aan het begin van dit hoofdstuk: olie kan de rader-tjes lekkerder laten draaien, maar aan de verkeerde olie blijft teveel vuil hangen. Bovendien, als de radertjes niet in elkaar passen dan begin je met olie helemaal niets.



5.2 SCENARIO 2: OPLOSSING BUITEN BESTAANDE PARADIGMA'S, BELEIDSONTVLECHTING

Van een afstandje bekeken ziet bestuurlijk Nederland er uit als een bord spaghetti. Het lijkt alsof elke afzonderlijke sliert met een andere verbonden is; een dikke onontwarbare massa. Kronkelig hebben de slierten zich rond, aan en tussen elkaar geslingerd. Het ziet er lekker uit, maar waar te beginnen? In dit scenario trekken wij voorzichtig één voor één de slierten uit elkaar; de kluwen wordt ontward.

Een democratisch tekort

In het vorige scenario zijn wij uitgegaan van de bestaande werkelijkheid met de bijbehorende paradigma's die grofweg te herleiden zijn tot het huis van Thorbecke in zijn huidige opzet. Kenmerkend voor deze opzet is de aanwezigheid van beleidsvervlochtening, cofinanciering ('hogere overheden' betalen mee aan de huishouding van 'lagere overheden'), het uitvoeren van taken in 'medebewind' en verticaal, meervoudig toezicht. Deze set kenmerken, die ook nog eens een sterke mate van onderlinge samenhang vertonen, doen afbreuk aan de werking van lokale democratieën (sturing door "hogere" overheden speelt een grotere rol dan sturing door de lokale volksvertegenwoordiging). Zij worden in dit scenario gezien als de bron van alle interbestuurlijke spanningen. In dit scenario wordt er van uitgegaan dat spanningen niet meer 'weg gemasseerd' kunnen worden met behulp van een gedragscode, bestuursakkoord of andere eendimensionale afspraken over rolverdeling. Als beleidsvervlochtening de oorzaak is van de belangrijkste problemen, dan is er maar één duidelijke remedie: beleidsontvlochtening. Beleidsontvlochtening is een term waar weinigen in bestuurlijk Nederland openlijk tegen zijn. Toch is het de afgelopen jaren niet gelukt meer ontvlochtening te realiseren. In dit scenario worden de randvoorwaarden voor echte beleidsontvlochtening beschreven.

"Ja, wij zijn allemaal overheid, maar het rijk is toch wel een beetje meer overheid dan de anderen"

Een rijksambtenaar

Als een democratisch ideaal bestaat uit het volledig scheiden van de taken van de afzonderlijke bestuurslagen, het financieren van de taken van iedere bestuurslaag uit eigen belastingen en het exclusief verantwoordelijk kunnen stellen van bestuurders voor de realisatie van deze taken en daarvoor opgeofferde middelen, dan kunnen interbestuurlijke spanningen verminderd worden door terug te keren naar dit ideaal. Maar wat betekent dit concreet? Het alternatief

In dit scenario wordt uitgegaan van drie volkomen gelijkwaardige bestuurslagen waarbij bestaande paradigma's als 'redundantie in openbaar bestuur' (overlap in taken, financiering en verantwoording van de drie bestuurslagen ten behoeve van een vitaal openbaar bestuur) en 'probleemoplossing door hiërarchische verwijzing naar een hogere bestuurslaag' worden losgelaten. In plaats daarvan moet vitaliteit in het openbaar bestuur hervonden worden door het democratisch gehalte van de afzonderlijke bestuurslagen te vergroten. Dit scenario heeft daarom de volgende kenmerken:

1. **Scheiding van taakgebieden.** Iedere overheid heeft een exclusief takenpakket, van beleidsvervlochtening en het uitvoeren van taken in 'medebewind' is geen sprake meer. Dat betekent overigens niet dat de takenpakketten van de drie 'bestuurslagen' van een gelijkwaardige omvang moeten zijn (het takenpakket van de provincies, of dat van het rijk, zou in theorie bijvoorbeeld ook flinterdun kunnen zijn). Het betekent wel dat iedere overlap tussen de takenpakketten van de drie bestuurslagen moet verdwijnen, zonedig door het introduceren van gesloten huishoudingen. De hiërarchie in wet- en regelgeving tussen rijk, provincie en gemeenten wordt in theorie overbodig: iedere bestuurslaag maakt immers wet- en regelgeving ten aanzien van de eigen beleidsobjecten (dat wil zeggen dat er geen overlappende beleidsgebieden zijn en dus ook geen overlap tussen wet- en regelgeving kan voorkomen).

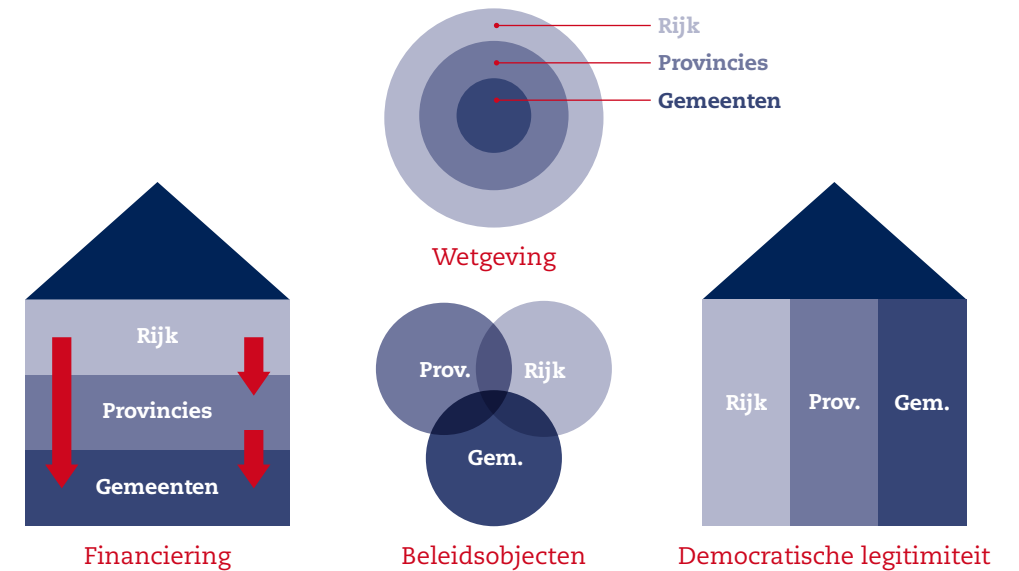
2. **Scheiding van belastinggebieden.** Iedere overheid 'houdt de eigen broek op', dat wil zeggen financiert haar eigen taken uit eigen middelen (belastingen). Van cofinanciering is geen sprake meer. Afhankelijk van de wijze waarop beleidsontvlochtening gestalte krijgt, betekent dit vrijwel zeker ook een herverdeling in de belastingfeer. Het meest waarschijnlijk is dat de burger meer gemeentelijke en provinciale belastingen zal moeten betalen en minder rijksbelastingen.

3. **Gelijkwaardigheid overheden, scheiding verantwoordingsprocessen.** Er is sprake van afzonderlijke en exclusieve democratische legitimatie van iedere bestuurslaag. Verticaal toezicht ontbreekt volledig (= 'hogere overheden' die 'lagere overheden' controleren). Toezicht vindt plaats door democratische controle (verantwoording voor respectievelijk gemeenteraad, provinciale staten of Tweede Kamer en door de Rekenkamers van iedere onderscheiden bestuurslaag).

4. **Schaalvergroting op basis van vrijwilligheid.** Bovenregionale samenwerking komt tot stand op basis van vrijwilligheid en niet omdat 'hogere overheden' dat nodig achten. Intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking kan dus alleen worden geïnitieerd door de gemeenten en provincies zelf. De huidige wil c.q. wens vanuit provincies en gemeenten om samen te werken (interprovinciale samenwerking en WGR regio's) krijgt hiermee een behoorlijke 'boost'. De afhankelijkheid kan onderling gedeeld worden zonder rijkstoezicht.

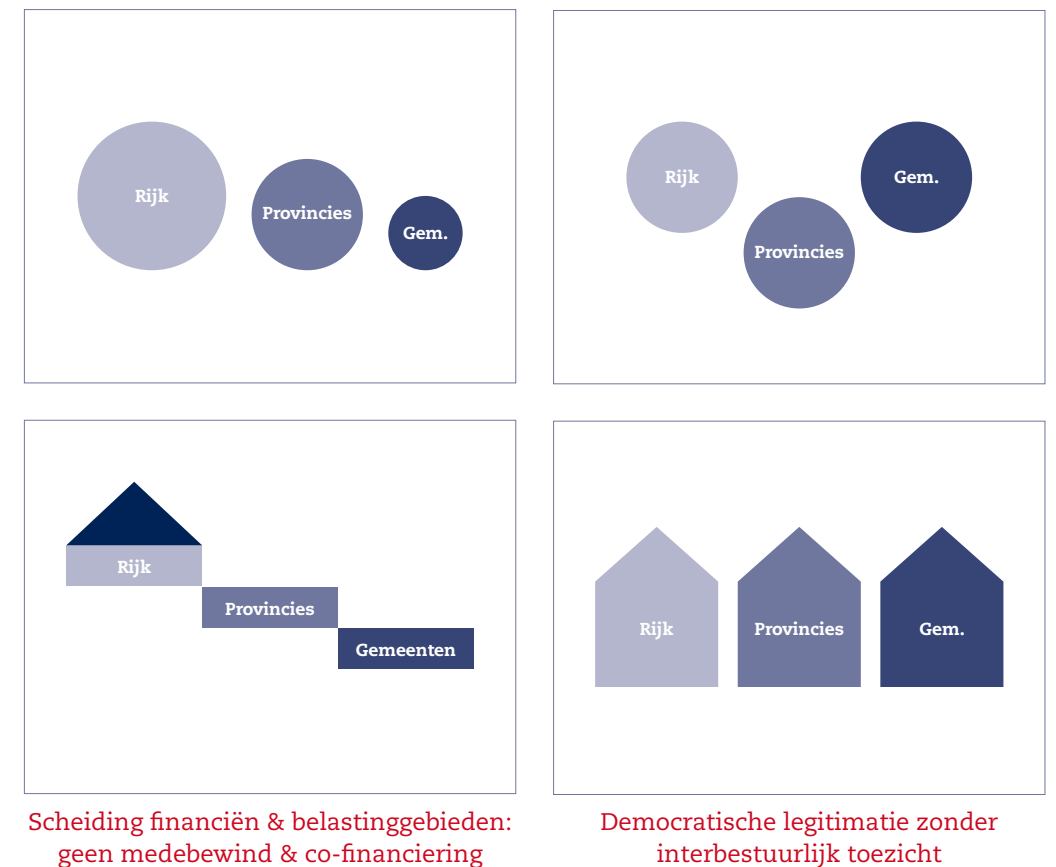
In de volgende figuren (2 en 3) worden de verschillen tussen de oude situatie (Huis van Thorbecke anno 2010) en de nieuwe situatie (dit scenario) gevisualiseerd.

In dit scenario worden dus vooral de door de Raad van State gesignaleerde spanningen tussen autonomie en uitvoering van taken in medebewind, spanningen tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid, spanningen tussen eenheid en verscheidenheid en spanningen die voortvloeien uit beleidsvervlochtening en de veranderende plaats voor de burger, weggenomen. Interbestuurlijke verhoudingen bestaan niet meer, er zijn nog slechts intrabestuurlijke verhoudingen.



Figuur 2 Visies op het gedachtegoed van Thorbecke: Het huis van Thorbecke anno 2010

Scheiding wet- en regelgeving door scheiding beleidsobjecten



Scheiding financiën & belastinggebieden: geen medebewind & co-financiering

Democratische legitimatie zonder interbestuurlijk toezicht

Figuur 3 Scenario 2: Het huis van Thorbecke na beleidsontvlochtening

De rol van het IPO als belangenbehartiger van de provincies verdwijnt in dit scenario. Met het verdwijnen van interbestuurlijke verhoudingen, verdwijnt immers ook de noodzaak om belangenbehartiging in een interbestuurlijke context te doen. De rol van het IPO als expertisecentrum voor de provincies wordt daarentegen versterkt.

De voordelen van een dergelijk scenario zijn evident. Het democratisch gehalte van het openbaar bestuur neemt fors toe. Bestuurders kunnen afgerekend worden op eigen prestaties ('*Nobody is to blame but yourself...*'). De herkenbaarheid van de overheid neemt toe, duidelijk wordt welk loket bij welke overheid hoort. En 'last-but-not-least': de kosten van interbestuurlijk toezicht worden tot nul gereduceerd.

De nadelen zijn echter ook heel erg groot. Gezien de complexiteit van onze samenleving kunnen taken waarschijnlijk nooit volledig van elkaar gescheiden worden. En omdat er 'schotten' aangebracht worden in het openbaar bestuur kan er op punten suboptimalisatie ontstaan (juist omdat er geen vermenging meer mogelijk is tussen taken die 'in eigen beheer' en taken die 'in medebewind' uitgevoerd worden, taakscheiding = budgetscheiding). Ook vervalt de rol van het rijk als 'grote herverdelers': het 'derde aspiratieniveau' wordt losgelaten, het bewerkstelligen van solidariteit tussen rijke en arme gebieden, vervalt in dit scenario.

Extra zekerheid ten aanzien van het vermijden van taakoverlap tussen gemeenten, provincies en rijk kan bewerkstelligd worden door een of twee van deze bestuurslagen te voorzien van een 'gesloten huishouding'. Deze extra zekerheid genereert echter ook een aantal additionele nadelen. De stabiliteit van deze oplossing neemt af (bij veel omgevingsturbulentie is een statische verdeling minder bruikbaar en is flexibiliteit juist gewenst) en de interbestuurlijke vitaliteit die zo kenmerkend is voor een systeem van open huishoudingen (= de creatie van een onderhandelingscultuur) verdwijnt. In dit verband wordt opgemerkt dat Thorbecke met zijn huis niet meer dan een 'lege staat' voor ogen had, een systeem waarbinnen de inhoud zijn weg moet vinden, net als een bij een marktsysteem³⁵. Daarom wordt er niet expliciet gepleit voor 'gesloten huishoudingen'. De kern van het scenario is immers het voorkomen van taakoverlap langs economische principes (de kiezer die belasting betaalt voor de overheidsdiensten die hij geniet, zal geen belasting willen betalen voor het in stand houden van meerdere overheden die zich met dezelfde taken bezig houden).

Verder geldt er een ijzeren 'veranderkundige wet': de veranderkundige risico's nemen progressief toe als de baten toenemen. In dit scenario zijn de baten substantieel, maar zijn de implementatierisico's navenant. De herverkaveling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten kan ontaarden in een enorme machtsstrijd. Misschien zijn de veranderkundige risico's zelfs wel zo hoog dat de beoogde baten wellicht nooit geïncasseerd kunnen worden.....

³⁵ In *Theorie van de provincie*, 2005, beschrijft Theo Toonen het ontwerp van Thorbecke als "een intelligent institutioneel ontwerp voor een staatkundige structuur die dynamische nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt".

Op weg naar Utopia?

Hoewel de kansen dat dit scenario gerealiseerd zal worden gering zijn, blijft deze denkrichting aantrekkelijk. Daarom is het goed om eens te kijken naar de proxy's (de varianten op dit scenario die niet het ideaal weerspiegelen maar er wel zo dicht mogelijk bij in de buurt komen). In het rapport van de commissie Kalden³⁶ is zo'n proxy te vinden. In concreto gaat het dan om het pleidooi om een gesloten huishouding voor het provinciaal bestuur te introduceren. Hoewel het rijk en de gemeenten in dit pleidooi nog steeds hun open huishouding behouden (= een belangrijke afwijking ten opzichte van dit scenario), wordt toch de 'angel uit het probleem getrokken'. Er bestaat immers relatief veel overlap tussen gemeenten & provincies en tussen provincies & rijk, terwijl er maar relatief weinig overlap tussen gemeenten en rijk voorkomt. Door juist het middenbestuur van een gesloten huishouding te voorzien, verdwijnt bijna alle overlap in de takenpakketten van de drie bestuurslagen. Aldus komt men toch een aardig eind in de goede richting. Ook pleit de commissie Kalden voor het terugdringen van verticaal toezicht. Op andere punten (scheiding van belastinggebieden, schaalvergroting op vrijwillige basis) wijkt de commissie fors af van het in dit scenario geschetste ideaalbeeld. Daarmee is er sprake van een eerste stap in een goede richting, die paradoxaal genoeg wel ten koste gaat van de mogelijkheden van de identiteit van de provincies te vergroten.

Tot slot

Als interbestuurlijke spanningen niet meer gereduceerd kunnen worden door te kortkomingen van Bestuursakkoord en Gedragscode te repareren, biedt beleidsontvlechting (met afschaffing van verschijnselen als 'cofinanciering', 'medebewind' en 'verticaal toezicht') mogelijkheden tot verdere spanningsreductie. De richting die in dit scenario geschetst wordt, kan leiden tot vitalere, lokale democratieën en tot een efficiënter en (voor de burger) overzichtelijker openbaar bestuur. Tegelijkertijd leidt deze mechanistische aanpak tot een vermindering van de vitaliteit in interbestuurlijke verhoudingen. Hierdoor lijkt zij vooral geschikt voor min-of-meer statische situaties (kenmerk: weinig omgevingsturbulentie resulterend in stabiliteit in de taakverdeling tussen de bestuurslagen). Het implementeren van dit scenario is risicovol en vergt waarschijnlijk een eerste stap waarbij de provincies afstand moeten doen van hun open huishouding om er op langere termijn de voordelen van te kunnen genieten.

³⁶ Commissie Kalden, *Rapport in het kader van de brede heroverwegingen*. Nummer 18 Openbaar Bestuur, Den Haag, april 2010



5.3 Scenario 3: Terug naar het moeras, vloeibaar bestuur

Bestuurslagen³⁷, Instrumenten, Tandwielen, Kraakbeen, Schakel, Huis van Thorbecke, de gedecentraliseerde eenheidsstaat als Lichaam. In deze paragraaf wordt een ander beeld van het bestuur in Nederland beschreven. Een bestuurlijk landschap dat bestaat uit vrij meanderende rivieren, die elkaar hier en daar raken, bij overstromingen vloeit hun water samen en ontstaat er een nieuwe stroom. Onderweg ontstaan poelen en kreken. Bij de monding, waar hun tocht ten einde is, veranderen de rivieren in een zee, een groot geheel. De stromen zijn niet begrensd door dammen of dijken. Een moerasland, waarin je niet verdrinkt, maar waar vele levensvormen naast elkaar kunnen bestaan en nieuwe spontaan ontstaan, door de vloeibare omgeving.

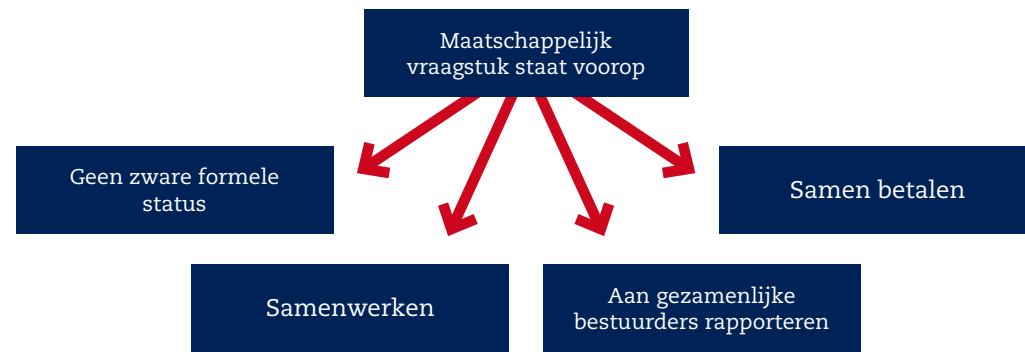
In dit derde scenario worden bestaande paradigma's losgelaten. Bijvoorbeeld het paradigma waarin problemen alleen oplosbaar geacht worden als het onderscheid tussen de drie bestuurslagen (rijk/ provincies/ gemeenten) met hun eigen verantwoordelijkheidsgebieden gerespecteerd wordt. Ook het paradigma waarin problemen alleen maar oplosbaar geacht worden als er sprake is van 1-op-1 koppelingen tussen het politiek bestuur, de ambtelijke organisatie, de bedrijfsvoering en de huisvesting van een bepaalde overheid, wordt losgelaten. Zij maken plaats voor een paradigma waarin schotten tussen bestuurslagen verdwijnen. In dit scenario wordt de aanwezigheid van deze schotten gezien als bron van interbestuurlijke spanningen. Zij moeten daarom verdwijnen of op z'n minst doorlaatbaar worden. Een organische benadering dus.

Vloeibaar bestuur

Een organische benadering wordt door Van der Steen en Van Twist³⁸ beschreven als **vloeibaar bestuur**. Vanuit **organisatorische ontkoppeling** (het losmaken van als vanzelfsprekend verbonden geachte taken, functies en organisatieverbanden) en **variabel verbinden** (gedeelde percepties en het zoeken naar synergie staan centraal in plaats van taakverdeling en coördinatie) ontstaan volgens de auteurs organisatievormen die zijn aan te duiden als *vloeibaar bestuur*. Er zijn geen harde grenzen meer tussen overheidsorganisaties; de organisatievorm is een poging om de organisatie te laten stromen naar de wensen en keuzes die real time worden gemaakt. Buitengrenzen van de organisatie in deze vorm zijn in hoge mate doorlatend. Van der Steen en Van Twist noemen in de context van vernieuwing van de rijksdienst de volgende kenmerken van vloeibaar bestuur: de inhoud volgen, wisselende verbindingen, tijdelijkheid, aanpasbaarheid, ont koppeling en integraliteit. In relatie tot de problematiek van interbestuurlijke samenwerking komen de accenten iets anders te liggen. Vloeibaar bestuur als scenario voor betere interbestuurlijke verhoudingen laat zich beschrijven door de volgende kenmerken.

³⁷ Een "laag" is een hoeveelheid materiaal op én naast elkaar uitgestrekt

³⁸ Martijn van der Steen, Mark van Twist, *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, 2010



Figuur 4 Vloeibaar bestuur

Kenmerken

De kenmerken van dit scenario laten zich als volgt in het kort schetsen.:

1. **Gemeenschappelijk ervaren maatschappelijk vraagstuk.** verstrengelen van belangen, betekenissen en onderlinge relaties in een proces van collectieve zingeving ('cocreatie' of 'samen vormgeven van de toekomst') creëert effectief sponsorschap en maakt het veranderproces resistent tegen de inzet van hindermacht in een later stadium.
*Voorbeeld*³⁹ In het *Deltaprogramma* werken ambtenaren van diverse departementen, provincies, gemeenten en waterschappen in verschillende projecten samen. Het *Deltaprogramma* heeft als doel om Nederland voor de volgende generaties veilig en leefbaar te houden en om de kansen die water biedt te benutten.
2. **Samenwerking op basis van onderlinge afstemming en vertrouwen.** het gezamenlijk werken aan een beleidsvoorstel in een interbestuurlijke context (in plaats van het uitwerken van voorstellen in de traditionele machtszuilen), voorkomt eveneens dat bestuurders in een later stadium de implementatie frustreren door het inzetten van hindermacht.
Voorbeeld In het hele land zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden tussen waterschappen op basis van de WGR⁴⁰. De provincies Friesland, Groningen en Drenthe hebben onlangs besloten met hun facilitaire organisaties te gaan samenwerken.
3. **Geen formele, juridische structuren.** voorkomt dat bestaande bestuursstructuren gebruikt worden om hindermacht ('pocket veto') in te zetten. Dit wil niet zeggen dat er 'maar wat aangeklooid wordt'. De structuren zijn tijdelijk, hebben het karakter van een 'interbestuurlijk project of programma'. Taken en bevoegdheden van de drie 'bestuurslagen' worden, voor de duur van een project of programma, overgeheveld naar deze tijdelijke organisatie (met mandaat van hun achterban).
Voorbeeld Een voorbeeld hiervan is de *Metropoolregio Amsterdam*. Dit is een informeel

³⁹ Voorbeelden waarbij alle genoemde kenmerken aanwezig zijn en waar dus volledig sprake zou zijn van 'vloeibaar bestuur', hebben wij niet kunnen vinden. In de genoemde voorbeelden blijft op een of meer kenmerken wel iets af te dingen.

⁴⁰ Niet te verwarren met de WGR+, waarin taken en financiering wettelijk zijn vastgelegd.

samenwerkingsverband tussen 36 gemeenten, de stadsregio Amsterdam (is een WGR+ regio), de provincie Noord-Holland en de Provincie Flevoland. Onder de metropoolvlag maken de partners afspraken op het gebied van verkeer en vervoer, economie, verstedelijking, landschap en duurzaamheid in de Noordvleugel van de Randstad. De Stadsregio ervaart in dit samenwerkingsverband een prima relatie tussen gemeenten en provincies en constructieve samenwerking. Een vergelijkbare samenwerking is gaande in de Zuidvleugel, de Metropoolregio Den Haag-Rotterdam.

"Juist dankzij het feit dat er geen convenanten zijn gaat deze samenwerking goed"

4. **Gemeenschappelijke financiering.** gemeenschappelijke financiering leidt tot collectief eigenaarschap van het veranderproces.
Voorbeeld In het voorbeeld van *Het Veiligheidshuis* werken vele maatschappelijke en overheidsorganisaties (o.a. Openbaar Ministerie, politie, jeugdzorg, reclassering) samen om de omgeving veiliger te maken. Zij zijn gevestigd op een eigen locatie en werken samen aan opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. Samenwerking geschiedt met gesloten beurzen. De gemeente betaalt de huisvesting, mensen en middelen worden vanuit de eigen organisatie gefinancierd.
5. **Verantwoorden aan een gemeenschappelijke structuur.** Door niet te rapporteren aan de organen van de drie traditionele bestuursorganen, maar aan een tijdelijk interbestuurlijk orgaan waarin gemeenten, provincies en het rijk vertegenwoordigd zijn, kan collectief eigenaarschap gecreëerd worden en kunnen frustraties bij 'lagere' overheden ten gevolge van een te arrogante opstelling van het rijk worden voorkomen (slogan: "geen medebewind maar medebestuur").
Voorbeeld In *Randstad Urgent* werken in 22 programma's bestuurlijke duo's (één minister of staatssecretaris en één regionaal bestuurder) samen om de problemen in de Randstad aan te pakken.

Dilemma's

Voordat aan nieuwe vormen van samenwerking in de vorm van vloeibaar bestuur kan worden gedacht, dient wel aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. Hierbij doet zich een dilemma voor. In paragraaf 4.3 werd duidelijk dat vertrouwen de basis is. Als er geen vertrouwen is, treedt gemakkelijk een negatieve keuze voor het gemeenschappelijk belang op (zoals in het prisoners dilemma). Vertrouwen kan echter alleen ontstaan, het is niet maakbaar. Zodra wordt geprobeerd daarin iets te beïnvloeden is het vertrouwen op datzelfde moment kleiner geworden. Datzelfde geldt voor ruimte voor informaliteit, waarin mooie dingen 'vanzelf' kunnen ontstaan. Maar hoe dan te sturen op 'vanzelf ontstaan'? Van der Steen en Van Twist betogen, dat daartoe vooral de randvoorwaarden moeten worden geschapen: het wegnemen van drempels en belemmeringen voor interbestuurlijke samenwerking. Bij de rijksdienst wordt bijvoorbeeld gewerkt aan één gezamenlijke toegangspas voor alle rijks panden, uniforme ict-systemen, één functiegebouw en gezamenlijke huisvesting. Door de drempels bij PIOFAH-taken weg te nemen ontstaan gemakkelijker nieuwe samenwerkingsvormen, is de gedachte.

Faciliteren en stimuleren

Om de interbestuurlijke verhoudingen te verbeteren met behulp van dit scenario, zal 'vloeibaar bestuur' de gelegenheid moeten krijgen te 'ontstaan'. Er zijn echter diverse mogelijkheden om drempels te verlagen en vertrouwen en 'vloeibare samenwerking' niet alleen te faciliteren, maar ook te stimuleren. Bijvoorbeeld:

- **Ontschotting tussen begrotingen** van rijk, provincies en gemeenten door fondsen weg te halen bij de budgetten van de vakdepartementen, gemeentefonds en provinciefonds en over te hevelen naar een fonds waaruit alle interbestuurlijke programma's gefinancierd worden. Uitkeringen ten laste van dit fonds zijn alleen toegestaan als een interbestuurlijk programma voldoet aan alle gedefinieerde eisen met betrekking tot vloeibaar bestuur.⁴¹ Onder het motto 'klein beginnen', zou beleidsterrein voor beleidsterrein onder dit regime kunnen worden gebracht. Fondsen die nu in het kader van co-financiering (taken in medebewind) aangewend worden, zouden ook in de 'interbestuurlijke pot' kunnen worden ondergebracht.
- **Ontschotting tussen bestuurslagen** kan worden bereikt door het instellen van een 'interbestuurlijke commissaris'. Naar analogie van een 'regeringscommissaris', die door de regering met een bepaalde opdracht belast is en zodoende een vertegenwoordiger van die regering is⁴², zou de 'interbestuurlijke commissaris' iemand zijn die door de regering, het IPO en de VNG met een bepaalde opdracht belast is en zodoende een vertegenwoordiger van zowel regering, provincies en gemeenten is. Alle drie de bestuurslagen zouden moeten kunnen instemmen met de voordracht van een interbestuurlijke commissaris.
- **Ontschotting tussen organisaties** kan worden gefaciliteerd door een gezamenlijk 'huis', centraal in het land. Een 'neutrale' ontmoetingsplek, waar kennis kan worden uitgewisseld en nieuwe relaties aangeknoopt kunnen worden.
- **Ontschotting tussen sociale werkelijkheden** (naar Duits voorbeeld: 'Klausurtagung'⁴³) door een of meerdere keren per jaar informele bijeenkomsten te organiseren, met diverse actoren, achter gesloten deuren. De onderlinge relatie (uitwisseling van sociale werkelijkheden) en niet zozeer de inhoud zouden hierbij voorop moeten staan. Goede wijn en spijs helpen de sfeer te verhogen. Investeren in de relatie is het doel. In Nederland kennen wij nog de Bilderberg conferenties als voorbeeld.

Rol van het IPO

Het IPO kan een belangrijke rol spelen, maar in dit scenario is voor het IPO geen inhoudelijke taak meer weggelegd. Het IPO zal in dit scenario facilitator zijn voor huisvesting, informele bijeenkomsten en het wegnemen van drempels. Daarbij is het werken voor slechts de ene bestuurslaag van de provincies niet passend in het beeld. Het maatschappelijk vraagstuk staat immers voorop.

Voor- en nadelen

Een **voordeel** van dit scenario is dat er geen ingrijpende (structuur-) wijzigingen hoeven

⁴¹ Dit voorstel is weliswaar in tegenspraak met het principe van 'laten ontstaan', maar kan een krachtige 'incentive' zijn

⁴² Bron: Wikipedia

⁴³ Eine Klausurtagung oder -sitzung (ist eine Tagung unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Bei einer Tagung in Klausur werden entweder gemeinsam oder in Gruppen, oft unter Anleitung eines Moderators, bestimmte Themenbereiche besprochen, die sich in der Regel auf das Arbeitsumfeld der Teilnehmer beziehen und zunächst nicht veröffentlicht werden sollen (bron: Wikipedia).

plaats te vinden. Zodra er vertrouwen is en een gedeeld beeld van aan te pakken maatschappelijke problematiek kunnen partijen elkaar opzoeken en aan de slag gaan. Niet alles hoeft tegelijk; beleidsobject voor beleidsobject kan volgens het principe van vloeibaar bestuur worden aangepakt. Doordat de inhoud voorop staat, is te verwachten dat het resultaat van samenwerking goed zal zijn, anders gezegd, dat in de samenwerking geproduceerde oplossingen voor en aanpak van de maatschappelijke vraagstukken adequaat zijn. Ook voor de **burger** betekent dat een voordeel. Bij het vervagen van grenzen, kan de burger bovendien gemakkelijker worden betrokken bij de problematiek.

Een **nadeel** is het feit dat het ontstaan van vloeibaar bestuur moeilijk te sturen is⁴⁴. Zolang, binnen de bestaande constructen, wantrouwen heerst vanwege onevenredige verdelingen van geld en macht, zal wantrouwen gemakkelijk kunnen ontstaan. Dat maakt invulling van dit scenario lastig, waar vertrouwen een van de kernpunten is. Een ander nadeel is dat er geknaagd wordt aan de machtspositie van drie bestuurslagen. Tenslotte kan gebrek aan democratische legitimatie als nadeel worden genoemd; bestuurders kunnen immers niet rechtstreeks ingrijpen in de lopende bedrijfsvoering.

Tenslotte wordt opgemerkt dat met dit scenario bestaande paradigma's en structuren volledig worden losgelaten. Codes en bestuursakkoorden zijn verdwenen. Ruimte wordt gegeven aan collectieve betekenisverlening door het organisch ontstaan van samenwerkingsverbanden van verschillende schaalniveau's, met actoren uit verschillende bestuurslagen, zonder hiërarchie. Hierbij is het vooral de kunst vertrouwen in elkaar te hebben of te krijgen en dat te bewerkstelligen door te faciliteren. Spanningen die voortvloeien uit hiërarchische verhoudingen zijn verdwenen, omdat er niet vanuit hiërarchie wordt gewerkt. De haalbaarheid van dit scenario zal vooral afhangen van de vraag of het lukt om drempels te verlagen en vertrouwen te faciliteren.

5.4 Overzicht scenario's en conclusie

In de drie voorgaande paragrafen werden drie scenario's gepresenteerd waarin op verschillende wijzen handelingsperspectieven werden geschetst om de omgang met interbestuurlijke spanningen, hanteerbaar te maken. In onderstaande tabel worden de inhoudelijke kenmerken van ieder scenario op een rijtje gezet.

⁴⁴ Hierbij zij opgemerkt dat met krachtige financiële incentives wel degelijk te sturen is.

	Scenario 1 Optimaliseren van bestaande structuren ('bijschaven')	Scenario 2 Beleidsontvlechting	Scenario 3 Vloeibaar bestuur
Kenmerken van het scenario	Verbetering handhaving, handhaafbaarheid en bekendheid van Code en Bestuursakkoord. Versterking van onderhandelingsposities.	Geen overlap taken tussen rijk/provincies/gemeenten. Geen co-financiering. Geen medebewind. Geen interbestuurlijk toezicht.	Verwijderen 'schotten' in de samenwerking tussen bestuurslagen, organiseren van verbinding rondom een maatschappelijk vraagstuk, in interbestuurlijke verbanden samenwerken aan een gemeenschappelijk probleem.
Achterliggend gedachtegoed (paradigma)	Interbestuurlijke spanningen worden veroorzaakt door imperfecties in (gebruik van) Gedragscode en Bestuursakkoord.	Interbestuurlijke spanningen worden veroorzaakt doordat taakgebied, belastingsgebied en verantwoordingsgebied niet 1-op-1 zijn (= afwijking van 'zuiver democratisch bestuur').	Interbestuurlijke spanningen worden veroorzaakt door de aanwezigheid van schotten tussen de 3 bestuurslagen (rijk/provincies/gemeenten).
Juridische status samenwerking	Verankerd in wet- en regelgeving (provinciewet, gemeentewet, WGR etc.)	Verankerd in wet- en regelgeving.	In het geheel niet verankerd in wet- en regelgeving.
Interbestuurlijke samenwerking	Mechanistisch: Gereguleerd door bestuurlijke overeenkomsten (bestuursakkoord) en gedragscodes.	Nihilistisch: Behoeft aan interbestuurlijke samenwerking wordt gereduceerd tot nul.	Organisch: Interbestuurlijke samenwerking op basis van vertrouwen, uitsluitend in projecten en programma's o.l.v. een 'interbestuurlijk commissaris'.
Bovenregionale samenwerking	Samenwerking georganiseerd op basis van wettelijke regelingen (WGR/WGR+) of afgedwongen door een 'hogere' overheid (bijv. gemeentelijke herindelingsregelingen).	Samenwerking op eigen initiatief, uitsluitend op vrijwillige basis, alleen op horizontaal niveau.	Samenwerking op eigen initiatief, uitsluitend op vrijwillige basis, op horizontaal en verticaal niveau.
Financiering	De financiering van de huishouding van provincies en gemeenten blijft voor meer dan 50% door het rijk betaald. In interbestuurlijke verhoudingen blijft het rijk de machtigste partij.	Financiering geschiedt voor 100% vanuit het eigen belastingsgebied ('eigen broek ophouden').	Financiering van interbestuurlijke projecten & programma's vanuit een gemeenschappelijk fonds. Afromen gemeentefonds, provinciefonds en budgetten vakdepartementen.
Verantwoording	Horizontaal + verticaal toezicht. Daarnaast aan volksvertegenwoordigers in eigen bestuurslaag.	Uitsluitend horizontaal toezicht, exclusieve verantwoording aan volksvertegenwoordigers in eigen bestuurslaag.	Exclusieve verantwoording aan een collectief van bestuurders dat participerende bestuursorganen vertegenwoordigt.

Tabel 4 Vergelijking van de inhoudelijke kenmerken van de drie scenario's

Daarnaast kent ieder scenario haar eigen specifieke voor- en nadelen alsook haar specifieke haalbaarheidsrisico's. In onderstaande tabel zijn alle dimensies (de voor- en nadelen die bij ieder scenario genoemd werden) voor ieder scenario nader uitgewerkt.

	Scenario 1 Optimaliseren van bestaande structuren ('bijschaven')	Scenario 2 Beleidsontvlechting	Scenario 3 Vloeibaar bestuur
Herkenbaarheid voor de burger	Laag, door beleidsvervlechting bemoeien meerdere overheden zich met een en-hetzelfde probleem ('een bord spaghetti').	Groot, 1 loket voor 1 probleem door scheiding van beleidsobjecten.	Laag, door de veelheid aan interbestuurlijke organen (projecten, programma's) wordt e.e.a. niet overzichtelijker voor de burger.
Democratisch legitimering (invloed van de burger)	Laag, zolang de invloed van een 'hogere overheid met veel geld' meer impact op de besluitvorming dan de 'stem van de burger'.	Optimaal, want taakgebied, belastingsgebied en verantwoordingsgebied zijn 1-op-1.	Laag, gekozen besturen hebben slechts indirect invloed op het functioneren van een project / programma i.h.k.v. 'vloeibaar bestuur'.
Bestuurlijke efficiency ('wat kost het de burger')	Laag, vele vormen van horizontaal en verticaal toezicht.	Hoog, slechts horizontaal toezicht.	Hoog, slechts interbestuurlijk toezicht.
Solidariteit tussen rijke en arme regio's	Voldoende mogelijkheden aanwezig: Het rijk heeft de mogelijkheid om derde aspiratieniveau te handhaven d.m.v. doeluitkeringen en herverdelingen binnen provinciefonds en gemeentefonds.	Geen enkele mogelijkheid om solidariteit tussen arme en rijke regio's te bewerkstelligen: ieder bestuur moet immers 'zijn eigen broek ophouden'.	Geen impact in theorie: herverdeling kan ook op interbestuurlijk niveau plaatsvinden.
Stabiliteit van de gekozen oplossing	Hoog: Door de open huishoudingen van de drie bestuurslagen zijn aanpassingen aan interbestuurlijke verhoudingen relatief eenvoudig te realiseren.	Gemiddeld, zolang er sprake is van 'open huishoudingen' kunnen aanpassingen in de taakverdeling tussen de drie bestuurslagen plaatsvinden.	Hoog: Door het organische en tijdelijke karakter van werkverbanden i.h.k.v. 'vloeibaar bestuur', is deze organisatievorm per definitie adaptief.
Gevolgen voor interbestuurlijke vitaliteit	Blijven positief: Door beleidsvervlechting ontstaan afhankelijkheden tussen bestuurslagen die leiden tot veel 'checks & balances' en tot de vorming van een 'onderhandelingscultuur'.	Licht negatief, minder beleidsvervlechting betekent minder interactie tussen overheden. Zolang er sprake is van 'open huishoudingen' zal het 'kind echter niet met het badwater verdwijnen'.	Positief: Structuren i.h.k.v. 'vloeibaar bestuur' bieden veel mogelijkheden om tot processen van collectieve betekenisverlening te komen.
Veranderkundige risico's bij de implementatie	Gemiddeld: geen forse aantasting machtspositie bestaande bestuurslagen. Door risico 'cherry-picking' in deze cocktail van maatregelen is het risico op 'doormodderen' echter relatief groot.	Hoog, machtsposities van drie bestuurslagen worden aangetast. Daar komt nog bij dat mogelijkheden zijn om het scenario geleidelijk in te voeren, ontbreken. Bovendien is een aantal stelselwijzigingen nodig.	Hoog, machtsposities van drie bestuurslagen worden aangetast. Er zijn, juist door het stimuleren i.p.v. het opleggen van interbestuurlijke samenwerking veel mogelijkheden om 'vloeibaar bestuur' geleidelijk te doen ontstaan (beleidsobject voor beleidsobject).

Tabel 5 Vergelijking voordelen, nadelen en veranderkundige risico's van de drie scenario's

Tenslotte

De keuze voor een scenario is sterk afhankelijk van het gewenste risicoprofiel en de waarde die men nastreeft. Als men vooral de veranderkundige risico's wil beperken en al met kleine verbeteringen tevreden is, lijkt de keuze voor scenario 1 het meest voor de hand te liggen. Als men het democratisch gehalte van het openbaar bestuur wil opvijzelen, dan lijkt scenario 2 het meest voor de hand te liggen. In dit scenario wordt het verschijnsel van interbestuurlijke spanningen met 'wortel en tak' uitgeroeid, maar daarvoor moet men het belastingsstelsel ingrijpend veranderen en de bestaande machtsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten 'op de schop genomen worden'. Dat geldt ook voor scenario 3, maar dan kan het wel langs de 'weg van verleiding en geleidelijkheid'. Men heeft dan minder zekerheid op het eindresultaat (want geen expliciete sturing c.q. 'uitrollen van blauwdrukken'), maar men krijgt er wel vitale interbestuurlijke verhoudingen en kleinere haalbaarheidsrisico's voor terug. Tenslotte genereren zowel scenario 2 als scenario 3 in substantiële mate 'bestuurlijke efficiency': bemoeizucht die niet gekoppeld wordt aan resultaatverantwoordelijkheid (=scenario 1) kost de gemeenschap een hoop geld.

Een ander –niet onbelangrijk – aspect bij het maken van een keuze voor een scenario is de vraag in hoeverre dat scenario aansluit bij de politieke configuraties van het moment. In de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen staat de positie van de provincies op zich niet ter discussie. Bijna alle partijprogramma's⁴⁵ doen op dit moment een pleidooi voor beleidsontvlechting door het helderder toewijzen van taken, maar doen daarbij in de meeste gevallen geen uitspraak over hoe de scherpere verdeling gerealiseerd zou moeten worden in het licht van de spanningen die ons huidige bestuurlijke bestel onvermijdelijk met zich meebrengt. De voorstellen van partijen zijn niet dusdanig fundamenteel, dat scenario 2 of 3 zouden worden benaderd. Dat betekent dat men toch weer op scenario 1 zou terugvallen. Alleen de PvdA wil met het voorgestelde *Nationaal Democratie Akkoord* het openbaar bestuur moderniseren "zonder taboes vooraf" te stellen. Er zijn echter wellicht toch kleine stappen te zetten in de richting van scenario 2 of 3. Met de verkiezingen voor de deur en relatief veel discussie over bestuurlijke herinrichting laten wij een aantal mogelijkheden de revue passeren⁴⁶.

In een linkse regering, met bijvoorbeeld de PvdA, Groen Links, SP en D66 zou scenario 2 het beste kunnen passen. Voorkomen van samenwerkingsverbanden⁴⁷, centrumgemeenten, vermindering van 'bestuurlijke spaghetti', en vermindering van medebewind zijn elementen die bij uitstek behoren bij dit scenario. In een centrum-linkse regering met PvdA, CDA, CU en D 66 zal het lastig kiezen zijn voor één van de drie scenario's. Het CDA-programma heeft kenmerken van scenario 3 in zich, met het pleidooi voor creatievere vormen van taakuitoefening en minder convenanten.

De Christen Unie pleit voor vermindering van verticaal toezicht, voor sterke decen-

tralisatie en differentiatie in takenpakketten in plaats van samenwerkingsverbanden, hetgeen meer bij scenario 2 aansluit. Met de kenmerken van de PvdA en D66 zou in deze coalitie de keuze meer naar scenario 2 dan naar scenario 3 neigen. In een centrum-rechtse regering met CDA, CU en VVD kunnen zowel scenario 2 als 3 worden gebruikt. In een paarse coalitie tenslotte met VVD, PvdA en D66 zou het gaan om beperkt, strak afgebakende taken en op termijn een gesloten huishouding voor de provincies. Dit zien wij terug in scenario 2. Willen de provincies met en via het IPO inspelen op mogelijke coalities, dan lijkt het wijs dat zij zich vooral richten op scenario 2.

⁴⁵ Zie kader overzicht programma's politieke partijen.

⁴⁶ Als wij hier spreken over scenario 2, bedoelen wij niet de ultieme utopische variant, maar stappen in de richting naar zoveel mogelijk beleidsontvlechting.

⁴⁷ Wij gaan hierbij uit van vermindering van verticale samenwerking; binnen scenario 2 is horizontale samenwerking nog steeds heel goed mogelijk.

Verkort overzicht programma's politieke partijen in het licht van mogelijke scenario's

Op de website *Profielprovincies.nl* is een overzicht te vinden van de standpunten van de politieke partijen omtrent de provincies, verwoord in de diverse verkiezingsprogramma's. Hieronder is, in het licht van mogelijke toekomstige scenario's, een samenvatting weergegeven van de verschillende opvattingen.

De meeste partijen pleiten voor beperking van taken voor de provincies tot die van het fysieke domein (al dan niet met waterschappen erbij, al dan niet met cultuurbeleid, al dan niet met een Randstadprovincie).

De PvdA wil (op termijn) een gesloten huishouding voor de provincies en in elk geval een afgebakend taakgebied. Op gemeenteniveau wordt gepleit voor maatwerk in de zin van centrumgemeenten (die taken voor de hele regio op zich nemen) en kleinere regiogemeenten, ter voorkoming van "wildgroei van samenwerkingsverbanden".

Groen Links bepleit overdracht van taken (van provincies naar gemeenten en van rijk naar provincies). Met streeft naar vermindering van de 'bestuurlijke spaghetti'.

De SP wil waterschappen onderbrengen bij provincies (net als de andere partijen).

D66 wil landsdelen in plaats van provincies en daarbinnen beperkte taken en beperkte bevoegdheden in medebewind.

Het CDA wil de WGR+ regio's op termijn laten verdwijnen. Het pleit voor creatievere vormen van taakuitoefening. Als voorbeeld worden genoemd pps-constructies, concessiemodel en coöperaties. Herindeling van provincies alleen als deze daar zelf toe besluiten. Belastinggebied van provincies en gemeenten verruimen en van het rijk verkleinen. Per probleem slechts één bestuurslaag, met doorzettingsmacht; minder convenanten en bestuursakkoorden.

De CU pleit voor één verantwoordelijke bestuurslaag per maatschappelijk probleem. Elke bestuurslaag een robuust eigen belastinggebied en decentralisatie zonder rijksbemoeienis. Differentiatie in takenpakketten (afhankelijk van schaalgrootte) in plaats van samenwerkingsverbanden. (Sommige) doeluitkeringen gaan naar het provinciefonds. Verticaal toezicht op hoofdlijnen in combinatie met horizontale verantwoording. Gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten van gemeenten of provincies.

De SGP wil decentralisatie en differentiatie en een eigen belastinggebied voor provincies en gemeenten. Meer mogelijkheden voor het heffen van eigen belastingen en tegelijk minder landelijke belastingen en geen specifieke doeluitkeringen, maar een algemeen fonds. Maximaal twee bestuurslagen per probleem.

De VVD wil per beleidsterrein een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden en betrokkenheid van de verschillende bestuurslagen. Stelregel hierbij is dat er niet meer dan twee bestuurslagen betrokken zijn bij het vaststellen en uitvoeren van beleid en het toezicht hierop.



6 Heeft het verleden een toekomst?

Ter afronding van dit rapport, zullen wij de onderzoeksvraag “Zijn de Code Interbestuurlijke verhoudingen uit 2005 en het Bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011 effectieve en passende instrumenten in de interbestuurlijke samenwerking tussen rijk, IPO en provincies?” beantwoorden. Wij zullen dat doen door eerst de afgeleide onderzoeksvragen te beantwoorden en daarna een totaalbeeld te schetsen.

De eerste, afgeleide onderzoeksvraag, “Wat waren, vanuit het oogpunt van de verschillende actoren, de problemen die aanleiding hebben gegeven tot het opstellen van code en Bestuursakkoord?” kan snel beantwoord worden.

Het opstellen van gedragscodes en bestuursakkoorden kent een lange geschiedenis. Al sinds het begin van de jaren '80 uit de vorige eeuw, zijn er decentralisatietendensen waarneembaar in het openbaar bestuur van ons land. De huidige Code uit 2005 en het huidige Bestuursakkoord uit 2007 kennen vele voorgangers. In alle gevallen verliepen decentralisatieprocessen moeizaam. In veel gevallen waren er bezuinigingsdoelstellingen gekoppeld aan de decentralisatieprocessen. En in bijna alle gevallen heeft het veel moeite gekost om macht en budgetten over te hevelen van rijk naar provincies en gemeenten. Daarbij bleef het rijk in veel gevallen de ‘lagere’ overheden controleren (= verticaal toezicht). Een-en-ander kwam de kwaliteit van interbestuurlijke verhoudingen niet ten goede. Toen het rijk echter ook begon te morrelen aan de belastinggebieden van de decentrale overheden (i.c. het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB-belasting) stonden de verhoudingen helemaal op scherp. Protesten op het Malieveld en een aangekondigde gang naar de bestuursrechter om aangekondigde bezuinigingen terug te draaien, lieten de partijen beseffen dat het zo niet langer kon. Een nieuw bestuursakkoord waarin partijen afspraken netjes lieten vastleggen en het belang van juiste omgangsvormen in het interbestuurlijk verkeer gearticuleerd werd, zag het daglicht. Aldus werd een interbestuurlijke crisis bezworen ...

De beantwoording van de tweede afgeleide onderzoeksvraag, “Welke voorziene en onvoorziene effecten hebben code en Bestuursakkoord te weeg gebracht? Hoe worden deze effecten beoordeeld en in hoeverre interfereren ze?”, vraagt iets meer tijd. Bij de beantwoording van deze vraag moet een onderscheid gemaakt worden tussen Gedragscode en Bestuursakkoord.

In de praktijk geniet de Gedragscode nauwelijks enige bekendheid. Het document genereert dan ook nauwelijks effect; van onvoorziene bijwerkingen is evenmin sprake. De essentie van dit document wordt in de praktijk teruggebracht tot de reactietermijn die vakdepartementen in acht moeten nemen bij het indienen van wetsvoorstellen die effect hebben op de belangen van provincies of gemeenten. Desondanks wordt dit deel van de Code veelvuldig geschonden door het rijk, terwijl een beroep op de code door het IPO vooral irritatie oproept bij de vakdepartementen.

Dit is ook de tragedie van een gedragscode. De Gedragscode doet een appèl op het ethisch gevoel van de betrokken actoren zonder dat het beoogde gedrag op enigerlei wijze afgedwongen kan worden. Zij die al ethisch verantwoord handelden hebben de

code immers helemaal niet nodig, terwijl zij die dat niet doen zich straffeloos aan de code kunnen onttrekken. Op de conceptuele kwaliteit van dit instrument valt daarom dan ook veel af te dingen.

Het Bestuursakkoord is wel een document dat een grote mate van bekendheid geniet. In essentie beschrijft het document de koppeling van een bezuinigingsdoelstelling (een korting op het provinciefonds) aan een reeks decentralisatievoorstellen (vakdepartementen stoten taken af naar de provincies). Daarmee werd beoogd om tot een uitruil van budget en bevoegdheden te komen. Die uitruil kwam in de praktijk echter maar gedeeltelijk tot stand.: *De provincies hebben wel een deel van hun budgetten volledig ingeleverd, maar kregen daar maar een gedeelte van de te decentraliseren taken voor terug.* Deze deal heeft per saldo dus ongunstig uitgepakt voor de provincies. Het netjes vastleggen van deze afspraak in een bestuursakkoord heeft daarin weinig verandering kunnen brengen.

Dit laatste is vermoedelijk niet te wijten aan de tekortkomingen in (het gebruik van) het Bestuursakkoord zelf. De handhaafbaarheid van gemaakte afspraken, de handhaving van de gemaakte afspraken en de bekendheid van het Bestuursakkoord laten te wensen over. Maar het echte probleem wordt veroorzaakt door de onbalans in de machtsverhoudingen, waarin provincies en gemeenten ten opzichte van het rijk steeds de onderliggende partij zijn (het feit dat de provincies onderling verdeeld zijn en het IPO niet bij machte is om daaraan een einde te maken, helpt daarbij overigens niet). Dit probleem is te herleiden tot de financiële verhoudingen tussen rijk enerzijds en provincies & gemeenten anderzijds. Zolang het rijk het merendeel van de kosten van de huishouding van provincies en gemeenten financiert, zal hij het zich kunnen veroorloven om afspraken niet na te komen. In de ogen van velen mag er dan sprake zijn van ‘onbehoorlijk bestuur’ (of zelfs een schending van het bestuursrecht), maar dit is wel een realiteit waarnaar provincies en gemeenten zich zullen moeten voegen.

Het gebruik van het Bestuursakkoord heeft niet geleid tot (schadelijke) neveneffecten. Het monitoren van de voortgang van de implementatie van gemaakte afspraken en het bespreken van gesignaleerde afwijkingen vergt veel energie. Evenmin heeft het investeren van deze energie tot veel tastbare resultaten geleid (gesignaleerde afwijkingen werden vaak niet gecorrigeerd). Desalniettemin kunnen deze hoge transactiekosten niet sec toegeschreven worden aan het gebruik van het Bestuursakkoord. Als het Bestuursakkoord niet bestaan zou hebben, zouden deze kosten waarschijnlijk nog steeds gemaakt moeten worden.

Toch mogen Bestuursakkoord en Gedragscode niet uitsluitend beoordeeld worden op grond van een technische evaluatie. Het draait niet alleen om de inhoud, het afsluiten van de code en het Bestuursakkoord is ook een proces waarin partijen elkaar vinden en waarin conflicten ontdaan kunnen worden van ‘scherpe randjes’. Het aflopen van een dergelijk proces is derhalve ook een soort bezweringsritueel: het leidt lang niet altijd tot de gewenste resultaten, maar men staat elkaar in ieder geval niet meer naar het leven. Rituelen zijn derhalve niet onbelangrijk.

De beantwoording van de **derde afgeleide onderzoeksvraag**, “*In hoeverre zijn de problematiek in de interbestuurlijke samenwerking en de effecten van Code en Bestuursakkoord te relateren aan de (on)mogelijkheden van het provinciaal bestuur als tussenbestuurslaag, de spanningen die dit met zich meebrengt en de aan de bevoegdhedenverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten?*”, is gelet op het antwoord van de vorige onderzoeksvraag weer relatief eenvoudig.

De interbestuurlijke samenwerking is, door verschijnselen als ‘co-financiering’, ‘medebewind’, ‘beleidsvervlochtening’, ‘verticaal toezicht’ en ‘het derde aspiratieniveau’ uitermate spanningsvol. Ze leiden ertoe dat een democratisch gekozen bestuur op gemeentelijk of provinciaal niveau, toch vaak moet ‘dansen naar het pijpen van het rijk’ (‘wie betaalt die bepaalt’). Gedragscode en Bestuursakkoord zijn in feite gemaakte instrumenten die beogen deze interbestuurlijke spanningen weg te masseren, maar de feitelijke oorzaken van de problemen (het niet 1-op-1 zijn van taakgebied, belastinggebied en verantwoordingsfeer ten gevolge van het vijftal zoëven genoemde verschijnselen) niet wegnemen.

De beantwoording van de **vierde afgeleide onderzoeksvraag**, ‘*Zijn er alternatieven denkbaar om de problematiek in de interbestuurlijke samenwerking effectiever te adresseren?*’ sluit aan op het antwoord van de derde deelvraag.

De gevraagde alternatieven kunnen gezocht worden in ‘meer-van-hetzelfde’. Binnen de formule van de huidige gedragscode en het huidige Bestuursakkoord kan er nog wel e.e.a. verbeterd worden. Aan de inhoud van de documenten, de bekendheid van de documenten, het proces en het procesmanagement, de handhaving en de onderhandelingspositie van de provincies kan nog heel wat ‘bijgeschaafd’ worden. Te denken valt dan aan het inrichten van een continue cyclus voor de opstelling, monitoring en evaluatie van bestuursakkoorden en uitvoeringscontracten met SMART geformuleerde afspraken. Maar ook aan het gebruik van symmetrische contractvormen (bezuinigingsdoelstellingen en decentralisatieafspraken moeten 1-op-1 zijn), het aanstellen van een ‘bestuurscommissaris’ als onafhankelijke aanjager en het verbeteren van besluitvormingsprocessen op provinciaal niveau (waar onder besluitvorming bij meerderheid, mandaat voor het IPO bij onderhandelingen met het rijk). De implementatie van deze ‘cocktail van maatregelen’ kent relatief lage veranderkundige risico’s. Ze leveren echter ook het minste op. Bij dit scenario geldt ‘alle kleine beetjes helpen’, maar als slechts een beperkt aantal maatregelen uit de cocktail geïmplementeerd wordt, is de kans op ‘voortmodderen’ wel erg groot. De gevraagde alternatieven kunnen echter ook gezocht worden in een nieuw bestuursparadigma waarin radicaal afgerekend wordt met interbestuurlijke spanningen. Grofweg zijn er twee denkrichtingen te onderscheiden. In de eerste denkrichting (‘beleidsontvlochtening’) worden taakgebieden, belastinggebieden en verantwoordingscircuits van de drie bestuurslagen volledig van elkaar gescheiden. Iedere bestuurslaag moet ‘zijn eigen broek ophouden’ (dat wil zeggen eigen taken voor 100% uit de eigen belastingen financieren) en wordt afzonderlijk, volledig democratisch gelegitimeerd (geen verticaal toezicht). De implementatie van een dergelijke oplossing kent evidente voordelen (democratisch en efficiënt), maar kent ook substantiële veranderkundige risico’s (er is een stelselwijziging nodig en er kan op drie verschillende bestuurlijke niveaus een machtsstrijd ontbranden).

In het tweede alternatief ('vloeibaar bestuur') worden de schotten tussen de drie bestuurslagen geleidelijk verwijderd door het creëren van tijdelijke, interbestuurlijke samenwerkingsverbanden die, in alle opzichten, los staan van de drie bestaande bestuurslagen. De kenmerken van dit alternatief zijn 'samenwerken aan een gemeenschappelijk, maatschappelijk vraagstuk', 'samenwerken op basis van wederzijds vertrouwen', 'ontschottingen tussen begrotingen' (financiering uit een gemeenschappelijk fonds), 'ontschottingen tussen bestuurslagen' (interbestuurlijke projecten en programma's) en 'rapportage aan een interbestuurlijk orgaan met betrokken vertegenwoordigers uit alle deelnemende bestuurslagen'. Ook deze oplossing rekent adequaat af met interbestuurlijke spanningen maar kent wel een probleem; de 'democratische legitimatie' is niet perfect geregeld. De veranderkundige risico's liggen vooral in de sfeer van macht (er wordt geknabbeld aan de posities van de drie traditioneel bestuurslagen), maar een geleidelijke invoer is bij dit alternatief wel mogelijk (bovendien is 'dwang van bovenaf' niet nodig, zij werkt veel eerder contraproductief).

In het licht van de antwoorden op de vier afgeleide onderzoeksvragen, kan nu de eigenlijke onderzoeksvraag beantwoord worden. *De Code Interbestuurlijke verhoudingen uit 2005 en het Bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011 kunnen slechts als effectieve en passende instrumenten in de interbestuurlijke samenwerking tussen rijk, IPO en provincies beschouwd worden als men alternatieven met hoge veranderkundige risico's al bij voorbaat wil uitsluiten.* Als er echter wel enige bereidheid is om risico's te lopen, zijn er veel beter passende oplossingen voor handen om interbestuurlijke spanningen te reduceren. De huidige instrumenten (Gedragscode en Bestuursakkoord) vormen dan slechts lapmiddelen. Alleen voor de risico mijdende ambtenaar heeft het verleden dus nog een toekomst.

MEMO

Aan : Mark van Twist
Van : Gerard Beukema
Doorkiesnummer : (070) 888 12 22
Datum : 4 januari 2009
Bijlagen : -

Onderwerp : Opdracht IPO voor MPA-opleiding NSOB

Verzoek NSOB

De opdracht bestaat uit een politiek-bestuurlijk vraagstuk of om een organisatiekundig vraagstuk dat strategisch van aard is en in het domein van de (samenwerkende) provincies van belang is. De toepassingsgroep die deze opdracht uitvoert neemt in februari/maart 2010 contact op om in een gesprek te komen tot een nadere precisering en afbakening van de opdracht. Hierna wordt de opdracht uitgewerkt en in juni 2010 wordt het eindrapport aangeboden.

Het rapport wordt op twee manieren getoetst:

- Toetsing door de opdrachtgever waarbij een oordeel wordt uitgesproken over kwaliteit en originaliteit van de analyse en de oplossing; en
- Toetsing door een vakkundige jury van hoogleraren en *practitioners* waarbij een oordeel wordt uitgesproken over de kwaliteit van het rapport, vanuit de eindtermen voor de MPA-opleiding.

Begeleiding geschiedt door een door de NSOB aangestelde hoogleraar, die de voortgang en de kwaliteit bewaakt.

Opzet onderzoekopdracht 'Interbestuurlijke verhoudingen'

Het onderwerp voor een onderzoekopdracht namens het IPO is 'Interbestuurlijke verhoudingen'. Basis hiervoor vormen:

- de 'Code Interbestuurlijke Verhoudingen' uitgebracht in januari 2005 en overeengekomen tussen rijk, IPO en VNG. Doel van de Code is om de overheden beter te laten (samen) werken; en
- het 'Bestuursakkoord rijk-provincies 2008-2011' overeengekomen op 4 juni 2008 als uitwerking van het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende-IV: 'Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies resp. gemeenten aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.'

In beide documenten is een groot verschil waar te nemen tussen de vastgelegde intenties en de bestending ervaar in werkwijze én cultuur. Dit verschil vormt onderdeel van de onderzoekopdracht.

De hoofdvraag is:

Analyseer of een code, die de samenwerking tussen overheden 'reguleert' en een bestuursakkoord, die voor één bestuursperiode afspraken vastlegt tussen overheden, in de interbestuurlijke verhoudingen bruikbare instrumenten zijn, geef aan of aanpassingen noodzakelijk c.q. wenselijk zijn en doe zo mogelijk en nodig suggesties voor alternatieven.

De subvragen hierbij zijn:

1. Analyseer de ontstaansgeschiedenis van de instrumenten 'Code' en Bestuursakkoord';
2. Analyseer of en in hoeverre de doelen die provincies en rijk beoogden met het opstellen van respectievelijk de 'Code' en het 'Bestuursakkoord' worden gerealiseerd;
3. Onderzoek op welke wijze de besluitvorming over Code en Bestuursakkoord op rijks- en provinciaal niveau heeft plaats gevonden en verbindt hieraan conclusies voor draagvlak en effectiviteit;
4. Analyseer of beide documenten effect hebben gehad op de interbestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies en of dit bedoelde of onbedoelde effecten zijn;
5. Onderzoek of op welke wijze de afspraken voortvloeiend uit beide documenten daadwerkelijk zijn gerealiseerd en onderdeel zijn geworden van cultuur en werkwijze op rijks- en provinciaal niveau;
6. Geef aan welke conclusies hieraan kunnen worden verbonden voor de bruikbaarheid van de instrumenten;
7. Analyseer ontwikkelingen die sinds de totstandkoming van Code en Bestuursakkoord hebben plaatsgevonden en die van invloed zijn geweest op de uitvoering ervan; en
8. Ontwikkel zo mogelijk alternatieve instrumenten, die effectiever zijn voor het realiseren van de beoogde resultaten en werk deze op hoofdlijnen uit.

Voor het beantwoorden van de vragen wordt op voorhand verwezen naar de beschouwingen van de Raad van State (in het kader van Code Interbestuurlijke verhoudingen), het advies van de commissie-Lodders (maart 2008), het advies van de Raad voor de Financiële verhoudingen (maart 2009) en het interprovinciale uitvoeringsprogramma Bestuursakkoord. Bij het onderzoek kan uiteraard ook het bestuursakkoord gesloten tussen gemeenten en rijk worden betrokken. Eveneens is het mogelijk een relatie te leggen met de discussie over decentralisatie in het algemeen en de relatie tot bestuurlijke 'checks and balances'.

Opdrachtgever

De opdrachtgever is het Interprovinciaal Overleg (IPO) waarbij de aangedragen oplossing wordt getoetst door Gerard Beukema (algemeen directeur). Contactpersoon voor de opdrachtnemers is Ferdi de Lange (strategisch adviseur / secretaris Directieraad). Ferdi de Lange is bereikbaar via (070) 888 12 22 of fdlange@ipo.nl.

Bijlage

Geen.

Dr. H. Bleker, *Na(ar) goed overleg*, Dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen, 1984

Commissie Boorsma (voorzitter prof. dr. P.B. Boorsma), *De toekomst van de financiële verhouding tussen rijk en provincies*, Den Haag, 9 mei 2009

J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, SDU, 3e druk, Den Haag, 2008

A.R. Edwards, *De vier rationaliteiten in bestuurskundige argumentatie. De praxeologischce tafel als integratieve methodologie*, Rotterdam, 1998

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (commissie Ladders, voorzitter mevrouw mr. P.C. Ladders-Elfferich), *Ruimte, Regie en Rekenschap*, Den Haag, 2008

Interprovinciaal Overleg, *Reactie wetsvoorstel WGR+*, Brief aan de voorzitter en leden van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag, 9 juni 2004

Interprovinciaal Overleg, *De provincies in het middenbestuur*, Den Haag 2006

Interprovinciaal Overleg, *Gedragscode Provinciale Infrastructuur, in het kader van de Flora- en faunawet*, IPO, BTL-planbureau, 2006

Interprovinciaal Overleg, *Overzicht besluitvorming IPO-bestuur inzake 'Bestuursakkoord rijk en provincies 2008-2011 (mei tot en met november 2007)*, Den Haag, 7 februari 2008

Interprovinciaal Overleg, *Jaarverslag 2008*, Den Haag, 2009

Interprovinciaal Overleg, *Jaarplan en Begroting 2010*, Den Haag, 2009

Interprovinciaal Overleg, *Profiel Provincies. Een eigentijds profiel*, Den Haag, 24 maart 2010

Commissie Kalden (voorzitter drs. C.J. Kalden), *Rapport in het kader van de brede heroverwegingen. Nummer 18 Openbaar Bestuur*, Den Haag, april 2010

W. Kuidersma, T.A. Selnes, *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies*, Wageningen, 2008

Dr. R.P.L.M. van Lier, *De provinciale organisatie in continue staat van verandering. Waarom veranderen provincies van organisatiemodel?* Rotterdam, 2007

Ministerie Van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De toekomst van het Decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst. Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Den Haag, 2006

Ministerie Van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maatwerk in het middenbestuur. Discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Den Haag, 2006

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, *Werken aan vertrouwen. Een jaar van terugblikken en vooruitkijken. Jaarverslag van de afdeling Interbestuurlijke betrekkingen over het jaar 2006*, Den Haag, 2007

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Den Haag, juni 2009

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg, *Bestuursakkoord rijk-provincies*, Den Haag, 2008

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Den Haag, 2005

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Uitvoeringsplan Herziening Interbestuurlijk Toezicht. De bestuurlijke Routekaart voor een interbestuurlijke veranderopgave*, Den Haag, 19 mei 2009

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, IPO, *Afspraken inzake decentralisatie regionale steunfunctie Monumentenzorg en Archeologie 2009-2012*

Dr. K. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Uitgeverij Boom, 2007

Dr. K. Peters, *Het Deense Model. De bestuurlijke hervormingen in Denemarken*, Lezing, november 2008

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

Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2009

Raad voor de financiële verhoudingen, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen rijk en provincies*, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2009

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het Bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, 1999

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Briefadvies aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal*, Den Haag, 19 april 2010

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag, april 2010

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

Martijn van der Steen, Mark van Twist, *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, NSOB, Den Haag, 2010

Prof. Dr. Th. A.J. Toonen, *Theorie van de Provincie, Bestuurlijk essay*, IPO, 2005

Prof. Dr. Th. A.J. Toonen, *The unitary state as a system of co-governance: The case of the Netherlands*, Royal Institute of Public Administration, London, 1990

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Bestuursakkoord rijk-provincies*. Den Haag, 27 juni 2008

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Terugkoppeling BO AMvB Ruimte*, Den Haag, 16 april 2009

VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie Van Aartsen, voorzitter J.J. van Aartsen), *De eerste overheid*, Den Haag, juni 2007

Drs. M.J. (Max) van den Berg (Commissaris der Koningin Groningen)

Mevrouw Drs. A.M. (Marianne) Betten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Drs. G. (Gerard) Beukema (Algemeen directeur IPO)

Drs. G.J. (Gert-Jan) Buitendijk (wnd. Directeur Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Drs. W.J. (Wim) Deetman (Staatsraad, Raad van State)

Drs. M. (Martin) van Engelshoven-Huls (Gedeputeerde Zuid Holland)

Drs. A. (Anne) Joustra (Secretaris-directeur Stadsregio Amsterdam)

Drs. F.J.M. (Ferdi) de Lange (Strategisch adviseur/secretaris directieraad IPO)

Mevrouw Mr. A.M.F. (Anneke) Loof (Raad van State)

Mr. R.J.J.M. (Ralph) Pans (Directievoorzitter Vereniging Nederlandse Gemeenten)

Mevrouw Dr. K. (Klaartje) Peters (Zelfstandig onderzoeker)

Drs. C.J. (Christiaan) Ruppert (Uitvoeringsprogramma Bestuursakkoord, IPO)

Drs. W.H.G.M. (Wil) Rutten (Provinciesecretaris Noord-Brabant)

Drs. H. H. (Herman) Sietsma, MPA (Provinciesecretaris, Provinciesecretaris Utrecht)

Mevrouw Mr. Y. (Yolanthe) Sinnige (Programmaleider bestuursakkoord IPO)

Drs. B. (Bertine) Steenberg MPA (Directeur Krachtig Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Mr. Ir. H.L. (Henk) Tiesinga (Dijkgraaf Waterschap Zuiderzeeland, lid Eerste Kamer CDA)

Mr. H.A. (Harry) Timmermans, MBA (Provinciesecretaris Overijssel)

Prof. Dr. Th. A.J. (Theo) Toonen (Decaan, Faculteit Techniek, Bestuur, Management, TU Delft)

Dhr. L. (Leen) Verbeek (Commissaris der Koningin Flevoland)

Drs. P.S. (Peter) Visser (Ex-gedeputeerde provincie Noord Holland)