

Regimes van samenwerking

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Bewerking van een tekst verschenen onder de titel 'Beleidsregimes' in: Meer, F.B. van der, en A.Ringeling (red.), Bestuurskunde en praktijk, Samsom, Alphen, 1998.

Inhoudsopgave

A Inleiding
1 Inleiding
B Algemeen overzicht
2 Verdragen en regimeontwikkeling
3 Het begrip regime
4 Het regime voor de Rijn als voorbeeld
5 Provinciaal regime in de volkshuisvesting
6 Vier modellen van regionaal bestuur: Hulst
7 Beoordeling van interactieregimes: Van Erp
C Uitwerking
8 Andere studies naar interbestuurlijke samenwerking
9 Besluitvorming over tarieven van medisch specialisten: Lieverdink
10 Sturing van samenwerking volgens Fenger: beleid voor werk en inkom
11 Het functioneren van een stelsel: opkomst en verval van de Arbeidsvoorziening
12 Bodemsanering 25 jaar later: terugblik op de affaire-Lekkerkerk
13 Regie op samenwerking
D
Balans
14 Balans: regime-analyse van (inter)bestuurlijke samenwerking

A Inleiding

1 Inleiding

Er bestaat in West-Europa allerlei landgrensoverschrijdende samenwerking tussen staten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan onderhandelingen om te komen tot een verdrag, waaruit verplichtingen voortvloeien voor een Rijnsoeverstaat om de kwaliteit van het Rijnwater te verbeteren. Een ander voorbeeld is de samenwerking bij beheersing van klimaatverandering of bij de broeikasproblematiek.

Vaak is in dit soort kwesties sprake van een historisch voortschrijdend proces van *beleidsopvolging* in de vorm van verdragteksten en actieprogramma's. Er worden na verloop van tijd nieuwe initiatieven genomen, die als het ware in de voetsporen van eerdere treden. Daarnaast komen er ook allerlei samenwerkingen op subnationaal niveau tot stand. Hoe die landgrensoverschrijdende samenwerking bij beleid te begrijpen?

De vraagstelling luidt: *welk theoretisch kader is geschikt voor het begrijpen van het ontstaan en de ontwikkeling van landgrensoverschrijdend beleid tussen twee of meer staten ten aanzien van moeilijk tembare problemen ('wicked problems'), of tussen twee of meer subnationale overheden van verschillende staten?*

Regime-analyse

We richten ons vooral op complexere samenwerking bij 'wicked problems' in een context van een beleidsnetwerk, zoals het niet alledaagse probleem van het terugdringen van milieuvervuiling door bestuursorganisaties die hun gang kunnen gaan maar toch ook van elkaar afhankelijk zijn. We laten dus de eenvoudige samenwerking tussen bijvoorbeeld twee gemeenten bij het oplossen van een eenvoudig (landgrensoverschrijdend) probleem, zoals het gemeenschappelijk aanschaffen en inzetten van een brandweerauto of een gemeenschappelijk sneeuwruimbeleid in wintermaanden, terzijde.

Onze zoektocht is programmatisch gericht. We zoeken een veelbelovend kader, dat een impuls is voor verder onderzoek. Voor de beantwoording van de vraag zullen wij hier niet alle subnationale landgrensoverstijgende studies de revue laten passeren. Hoewel dat ook een mogelijke benadering is, hebben wij hier gekozen voor onderzoek naar *de regime-analyse als potentieel geschikt kader*.

Verbinding met institutionele benadering

De regimeanalyse sluit aan bij de theoriestroom rond 'new institutionalism' (Huizenga, 1995; Hendriks, 1996; Van Erp, 1997) maar dat werken we hier niet uit.

Auteurs

We introduceren de regimeanalyse op basis van drie studies, namelijk de dissertatie van Carel Dieperink naar het terugdringen van milieuvervuiling van de Rijn door Rijnsoeverstaten, van de dissertatie van Frans Huizenga van huisvestingscommissies

die bouwcontingenten verdelen, en van de voorstudie voor het proefschrift van Judith van Erp naar de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening.

Voorwerk

Dit essay is een bewerking van een eerder in 'Bestuurskunde en praktijk', het Liber amicorum voor I. Snellen, verschenen artikel (Korsten, 1998).

Onderwerpen

- Het begrip regime
- Het regime voor de Rijn als voorbeeld
- Provinciaal regime in de volkshuisvesting
- Vier modellen van regionaal bestuur: Hulst
- Beoordeling van interactieregimes: Van Erp
- Andere studies naar interbestuurlijke samenwerking
- Besluitvorming over tarieven van medisch specialisten: Lieverdink
- Sturing van samenwerking volgens Fenger: beleid voor werk en inkomen
- Opkomst en verval van de Arbeidsvoorziening

B Algemeen overzicht

Regimeanalyses blijken vaak verricht op het vlak van aspecten van internationaal milieumanagement. List (1990) is een voorbeeld van een auteur die zich op dit terrein bewoog. Deze auteur richt zich op de regimes die door de oeverstaten van de Oostzee tot stand zijn gebracht. Dit regime is hoofdzakelijk 'gestold' in de Conventie van Helsinki uit 1974. Hieruit volgde een commissie, die overleg voert over de zeewaterkwaliteit. List brengt het vervolg ook in kaart en behandelt een vijftal factoren die bijdroegen aan een positieve regimeontwikkeling.

2 Verdragen en regimeontwikkeling

De verontreiniging van rivieren vormt voor nationale en provinciale besturen een milieuprobleem. Een specifieke probleemcategorie zijn de *internationale* grensoverschrijdende rivieren, die door meerdere landen lopen waarbij de vervuiling, soms een ernstige, ook in diverse landen plaatsvindt. De Rijn is een voorbeeld van zo'n rivier die door meerdere landen stroomt en in de loop der jaren ernstig vervuild raakte. Vanwege de geleidelijk toenemende watervervuiling is de Rijn het object van beleid geworden van meerdere landen, gericht op beperking van grensoverschrijdende milieuvervuiling. In het kader van die beleidsvorming hebben Rijnsoeverstaten in de loop der jaren verdragen afgesloten en zijn ze andere arrangementen aangegaan.

Die ontwikkeling kan men verschillend bekijken. Carel Dieperink (1997) heeft in zijn dissertatie '*Tussen zout en zalm*' laten zien hoe beleid zich geleidelijk ontwikkelt. Wie een historische analyse maakt van grensoverschrijdende beleidsvraagstukken, zoals een klimaatverdrag, kan bij hem begrippen lenen. Dieperink stelt het denken in termen van beleidsregimes centraal. Heeft er, zo vraagt hij zich af, rond de Rijnvervuiling *regimeontwikkeling* plaatsgevonden?

Omdat de Rijnsoeverstaten bij de probleemaanpak van elkaar afhankelijk zijn en het probleem niet alleen kunnen oplossen, kan men ook spreken van beleidsontwikkeling in een *netwerkcontext*. Dieperink (1995) sprak eerder, in het boek '*Managing*

environmental disputes' dat onder redactie van zijn latere promotor Piet Glasbergen verscheen, dan ook al van *netwerkmanagement*. De Rijnverdragen en andere beleidsdaden zijn dus ook zo te positioneren.

3 Het begrip regime

Een regime is te omschrijven als een arrangement gericht op een 'issue'-gebied in internationale relaties tussen landen, dat gekenmerkt wordt door wederzijdse afhankelijkheid, waarbij noch sprake is van hiërarchie noch van anarchie (Dieperink, 1997: 18; Krasner, 1982; Rittberger, 1993; Harryvan e.a, 1999). Arrangementen komen tot stand, er wordt over besloten en ze worden in principe uitgevoerd. Aan arrangementen zijn daardoor elementen te onderkennen zoals:

- principes die eraan ten grondslag liggen;
- overtuigingen over noodzaak en belang;
- rechten en plichten die met het arrangement zelf samenhangen en
- gevolgen.

In een brede opvatting van internationale regimes zijn regimes sociale instituties die de acties sturen. Men zou ook kunnen spreken van *heersende praktijken* in een *internationaal beleidsnetwerk*.

Typen regimes

Er worden natuurlijk soorten regimes onderscheiden. Een bekende indeling is die in *spontane regimes*, *onderhandelde regimes* en *opgelegde regimes*. Bij onderhandelde en opgelegde regimes is sprake van ontwerp, terwijl dat bij spontane regimes niet het geval is. Een voorbeeld van een spontaan regime is een (natuurlijke) markt. Spontane regimes laten we nu terzijde, vanuit de veronderstelling dat die niet relevant zijn voor het begrip van maatregelen tegen de milieuvervuiling van de Rijn.

Bij onderhandelde regimes is sprake van betrokkenen die het door vrijwillige ruil met elkaar eens worden. Bij opgelegde regimes is geen sprake van vrijwilligheid. Dergelijke arrangementen zijn tot stand gekomen door dwang, coöptatie of manipulatie van prikkels van een of meer overheersende actores (Dieperink, 1997: 19). Dieperink kiest voor zijn analyse van het Rijnregime voor de volgende definitie: 'de tussen staten bestaande overlegstructuur alsmede de onderling overeengekomen principes, rechten en verplichtingen' (1997: 20).

Aan een bewust gevormd regime is vanzelfsprekend een *juridische kant* te onderkennen. Door het arrangement zal er immers van afspraken tussen actores en daarmee van binding door wetgeving of andere regels sprake zijn. Daarmee ontstaat ook zicht op de functie van een regime. Een regime ordent de verhoudingen, rechten en plichten. Een regime kan binnen een bestaand internationaal kader worden uitgevoerd.

Regimes hebben een bepaalde mate van *omvattendheid*. Een regime kan een arrangement zijn waarbij veel of weinig actores betrokken zijn. En een arrangement kent een bepaalde mate van specificatie, blijkend uit de regels. Een regime kan zowel omvattend zijn als toch weinig gespecificeerd. Dat laatste is het geval als het regime niet meer is dan een beginselverklaring tussen veel partijen. Regimes kennen dus, nogmaals gesteld, een bepaalde mate van gradatie in omvattendheid en specificatie.

Achter een bewust gevormd regime gaat altijd een bepaalde mate van *ambitie* schuil. Ook die kan uiteen lopen.

Tenslotte, regimes zijn niet statisch. Ze zijn niet voor altijd gelijk maar in meer of mindere aan verandering onderhevig. Hiervoor wordt wel het begrip *regimetransformatie* gebruikt.

Internationale regimes zijn te verdelen naar beleidsgebieden. Zo zijn er de internationale waterkwaliteitsregimes, en wel van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Andere regimes zijn die welke betrekking hebben op beperking van de milieuvervuiling. Deze en andere vormen samen de categorie milieuregimes, die te onderscheiden zijn van landbouwregimes, infrastructuurregimes, enz.

Literatuur

- Harryvan, A.G., J. van der Harst en P.M.E. Volten (red.), Samenwerking en regimeanalyse in internationale betrekkingen, Van Gorcum, Assen, 1999.
- Nye, J.S., P.D. Zelikow & D.C. King (eds.), Why people don't trust government, Cambridge, 1997.

4 Het regime voor de Rijn als voorbeeld

De vervuiling van de Rijn is een belangrijke en misschien wel de belangrijkste impuls geweest voor de ontwikkeling van waterkwaliteitsbeleid in Europees verband. Daarnaast hebben de Rijnsoeverstaten Nederland, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en het gelieerde Luxemburg een specifiek Rijnregime in het leven geroepen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het Rijnzoutverdrag, het Rijnchemieverdrag en het Rijnactieprogramma. Deze verdragen en dit programma bevatten handelingsvoorschriften voor de lidstaten. In verband hiermee dient ook de Internationale Rijncommissie (IRC) genoemd te worden. Dat is een orgaan waarbinnen het regime tot stand kwam en waarin ook de uitwerking gestalte kreeg (Dieperink, 1997: 27).

- Het Rijnzoutverdrag impliceert bijvoorbeeld dat de Franse kalimijnen de omvang van hun chloridenlozingen aanpassen aan wat heet het 'debiet' van de Rijn. Ook moeten de Rijnsoeverstaten aan Nederland een financiële bijdrage leveren aan maatregelen ter vermindering van de overlast die elders veroorzaakt wordt door chloride.

- Het Rijnchemieverdrag is ook van belang. Het impliceert 'een stofspecifieke emissienormstelling voor stoffen van de "zwarte" lijst en een verplichting om voor "grijze" lijststoffen naar vermindering te streven' (1997: 27).

- Het meer recente Rijnactieprogramma geldt als het meest ambitieus want hiermee streven de betrokken regeringen naar ecologisch herstel van de rivier. Het is in dit programma wenselijk dat allerlei eerder aanwezige maar later verdwenen vissoorten, zoals de zalm, weer terugkeren in de rivier. Daarvoor is het gewenst dat in meer dan twintig industrietakken nieuwe technologie wordt ingevoerd.

Het Rijnregime is qua omvattendheid en ambitie groter dan de andere waterregimes in Europa. Het 'Verdrag inzake het kanaal Gent-Terneuzen' uit 1960 is een voorbeeld van een veel 'bescheidener' regime (1997: 27).

Vraagstelling

De bestuurskundige Carel Dieperink publiceerde in 1997 zijn dissertatie 'Tussen zout en zalm', waarin hij een analyse pleegt van het regime om Rijnvervuiling tegen te gaan.

Doelstelling van het onderzoek van Dieperink was om enige lering te trekken uit de historische ontwikkeling van het Rijnregime. Hij stelde zich vier vragen:

- 1 welke factoren in theorie van invloed zijn op de ontwikkeling van regimes?;
- 2 hoe de ontwikkeling van het Rijnregime is verlopen?;
- 3 welke factoren daadwerkelijk relevant waren om de ontwikkeling in het Rijnregime te begrijpen?;
- 4 hoe de ontwikkeling van het Rijnregime kan worden beoordeeld.

Hypothesen voor een analyse van het regime inzake Rijnvervuiling

a karakteristieken van de problematiek

1 De kans op regime-ontwikkeling neemt toe naarmate de problematiek als meer symmetrisch wordt beschouwd.

b de rol van waarden-oriëntaties en belangenorganisatie

2 De kans op regimeontwikkeling neemt toe als er in de samenleving sprake is van een toename van waardenoriëntaties, waarin meer belang wordt gehecht aan de kwaliteit van het milieu.

3 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate belangenorganisaties verder geprofessionaliseerd en geïnternationaliseerd zijn.

4 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate de achterban van de onderhandelingsdelegaties homogener is.

c analyse en kennisvorming

5 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate er meer onderzoekgegevens vrijkomen en de kennis toeneemt.

6 De kans op regimeontwikkeling neemt toe als een multidisciplinaire en invloedrijke internationale kennissamenleving meer tot ontwikkeling komt.

d interactiemogelijkheden

7 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate de transactiedichtheid tussen staten groter is.

8 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate er elders meer ervaring is opgedaan met vergelijkbare problemen.

9 De kans op regimeontwikkeling neemt toe als een intergouvernementeel overlegorgaan meer mogelijkheden heeft om een faciliterende rol te vervullen.

e onderhandelingsstrategie

10 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate de partijen over meer ruilopties beschikken.

11 De kans op regimeontwikkeling neemt toe als een verdelende strategie wordt omgezet in een integratieve strategie.

12 De kans op regimeontwikkeling neemt toe als verdelende en integratieve onderwerpen worden gescheiden.

f onderhandelingstactieken, en

13 De kans op regimeontwikkeling neemt toe indien betrokkenen breder samengestelde delegaties naar de onderhandelingstafel sturen.

14 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate vaker besloten wordt tot het beleggen van informele en open brainstormsessies, waarbij de belangen van alle partijen als onderdeel van het op te lossen probleem worden beschouwd.

15 De kans op regimeontwikkeling neemt toe als er vaker 'objectieve criteria' in het onderhandelingsproces worden geïntroduceerd.

16 De kans op regimeontwikkeling neemt toe naarmate er sprake is van een betere onderlinge verstandhouding tussen de betrokkenen.

17 De kans op regimeontwikkeling neemt toe als het proces wordt afgerond met het opnemen van contingenties en 'self-enforcing'-clausules in de afspraak.

g de rol van en derde partij

18 De kans op regimeontwikkeling neemt toe indien er een bemiddelaar optreedt die suggesties doet om consensus te bereiken.

1 De eerste vraag betreft *de factoren* die van invloed zijn op *de ontwikkeling* van het regime. Hij groepeerde deze op grond van literatuurstudie naar a karakteristieken van de problematiek, b de rol van waardeoriëntaties en belangenorganisatie, c kennisvorming, d interactiemogelijkheden, e onderhandelingsstrategie, f onderhandelingstactieken, en g de rol van en derde partij. Hij formuleerde achttien hypothesen (1997: 71).

2 De tweede vraag heeft betrekking op *de ontwikkeling* van het Rijnregime. De onderzoeker bekijkt een aantal perioden uit de geschiedenis van dit regime aan de hand van de mate omvattendheid, specificatie, ambitie en juridische bindendheid. Progressieve regimeontwikkeling impliceert een toename in omvattendheid, mate van specificatie, ambitieniveau en mate van juridische bindendheid (1997: 76). In de periode 1976-1986 was er overigens nauwelijks sprake van regimeontwikkeling.

3 De derde vraag was: welke factoren *daadwerkelijk* relevant waren om de ontwikkeling in het Rijnregime te begrijpen? De genoemde hypothesen worden 'getoetst' door de positieve of negatieve evidentie per periode aan te geven en te zien hoe een factor zich ontwikkelt. De onderzoeker bekijkt ook of de regimeontwikkeling in een bepaalde periode consistent is met de hypothesen (1997: 293-313). Tenslotte is aan de orde hoe de ontwikkeling van het Rijnregime kan worden beoordeeld.

Resultaten regimeanalyse

Dieperink onderscheidt diverse *fases in het Rijn-regime*. We geven daarvan een korte aanduiding, die te kort doet aan de kwaliteit van zijn analyse. De aanduiding is hier slechts bedoeld om enig invoelingsvermogen op te wekken over het onderwerp en de hypothesen.

De periode vóór 1950 beschouwt hij als de tijd van de eerste internationale contacten. Het tot stand komen van de IRC in 1950 is de eerste stap in de regimeontwikkeling. Er blijkt sprake van enige symmetrie in de probleemperceptie. In de Rijnsoeverstaten had zich voor de oorlog al een waardenoriëntatie voorgedaan waarin een goede waterkwaliteit van belang werd geacht. Er ontstonden ook belangenorganisaties. De achterban daarvan was betrekkelijk homogeen. Door onderzoek ontstond er een aanzet tot een kennissamenleving van onderzoekers en

anderen die contacten onderhielden. Er werden toentertijd ook onderhandelingen gevoerd, en wel over de IRC, maar niet vergeten moet worden dat er ook een Centrale Commissie voor de Rijnvaart bestond en een Zalmcommissie. We zien uit het gebruik van de terminologie dat Dieperink, die wij volgen, de taal uit de hypothesen gebruikt in de beschrijving per periode. Hij doet dat veel uitgebreider dan hier kan gebeuren. Wij typeren de perioden, zoals gesteld, slechts kort om de lezer een idee te geven over zijn aanpak.

Periode 1950-1963

De periode 1950-1963 kent als bijzonderheid onder meer het formaliseren van het IRC-mandaat in 1963, zoals de onderzoeker het noemt (1997: 298). De zuiveringsinspanningen in afzonderlijke landen namen dan toe. Belanghebbenden gingen samenwerken. Er vonden internationale congressen plaats waardoor de kennissgemeenschap verder kon opbloeien.

Periode 1963-1972

De Rijnvervuiling bereikt in de volgende periode, 1963-1972, de publieke agenda. Het regime verandert omdat ministers met elkaar gaan overleggen over de chlorideproblematiek en chemische vervuiling. Grote hoeveelheden dode vis passeren de Nederlandse grens. Het probleem wordt in toenemende mate zichtbaar voor grote groepen in de samenleving. De drinkwaterkwaliteit verslechtert in Nederland en Duitsland. Elk van de Rijnsoeverstaten krijgt zo zijn problemen in grotere hevigheid op het bord. Intussen begint milieu aan een opmars op de maatschappelijke prioriteitenlijstjes. Omdat die prioriteit zich in alle landen voordoet, is sprake van redelijk grote homogeniteit in de achterbannen van onderhandelingsdelegaties.

Periode 1972-1976

We komen zo bij de jaren 1972-1976. Dat is de tijd van de Rijnverdragen: het Rijnzoutverdrag, het Rijnchemieverdrag en het Verdrag van Bern.

Periode 1976-1986

We komen daarna bij de periode 1976-1986 die als impasse wordt gekenschetst. Die impasse slaat op de zojuist genoemde twee verdragen. De onderhandelingen over het Rijnzoutverdrag moesten in die tijd opnieuw worden gevoerd. Het Rijnchemieverdrag bleef een moeilijk dossier omdat de uitwerking in stofspecifieke emissienormen bescheiden bleef (1997: 304).

Periode 1986-1994

De volgende periode, 1986-1994, geldt als de tijd van een streven naar ecologisch herstel. Het zoutgeschil rond het Rijnzoutverdrag werd bijgelegd. Er kwam ook een Rijnactieprogramma tot stand.

We laten het bij deze korte typering. Voor uitvoeriger beschouwingen kan de lezer terecht bij de dissertatie zelf.

Figuur: Mate waarin de regimeontwikkeling 'bestrijding Rijnvervuiling' overeen komt met het in de hypothesen veronderstelde verband

hypothesen	voor 1950	1950- 1963	1963- 1972	1972- 1976	1976- 1986	1986- 1994
<i>probleemkarakteristieken</i>						
symmetrie		v	b	v	b	b
<i>waardenoriëntaties en belangenorganisatie</i>						
waardering milieukwaliteit		b	b	v	b	b
professionalisering belangengroepen		b	b	b	b	v
homogene achterban		v	b	v	b	b
<i>analyse en kennisvorming</i>						
kennisontwikkeling		b	b	b	v	b
kennisgemeenschap		b	b	v	v	b
<i>interactiemogelijkheden</i>						
transactiedichtheid		b	b	v	b	b
ervaring elders		b	b	b	b	v
facilitator		b	v	v	b	b
<i>onderhandelingsstrategie</i>						
ruilopties		b	b	b	b	b
integratieve strategie	v	b	b	b	v	b
scheiding verdelende en integratieve onderwerpen	v	b	b	b	v	b
<i>onderhandelingsstactieken</i>						
omvang delegaties		b	b	b	b	b
brainstormsessies		b	b	b	v	b
'objectieve' criteria		b	v	b	b	v
goede onderlinge verstandhouding		v	v	v	b	b
contingenties en 'self enforcing' clausules	b	b	b	b	v	b
<i>rol van een derde partij</i>						
bemiddelaar	v	v	v	v	b	v
toelichting:						
b= het verband is aanwezig v= het verband is verworpen = geen uitspraak						

Progressieve regimeontwikkeling

Uit het onderzoek komt naar voren dat er inderdaad sprake is van regimeontwikkeling, op een periode na. De periode 1976-1986 geldt als een impasse omdat er weinig veranderde in de omvattendheid van het regime, de juridische bindendheid, de mate van specificatie van het regime slechts 'licht toenam', en het ambitieniveau zelfs afnam (1997: 294). Voor de overige periode werd wel een progressieve regimeontwikkeling vastgesteld. Er werd verwacht dat met uitzondering van de periode 1976-1986 voor die overige perioden de hypothesen ook bevestigd zouden worden. Dat blijkt ook in die zin dat echter elke periode 'zijn eigen patroon of karakteristiek' heeft. 'Het is steeds een combinatie van factoren (uit hypothesen) die een verklaring kan bieden voor de regimeontwikkeling' (1997: 294).

Literatuur over regimeanalyse

- Dieperink, C., Between salt and salmon: network management in the Rhine catchment area, in: Glasbergen, P. (ed.), *Managing environmental disputes*, Kluwer, Dordrecht, 1995, pp. 119-137.
- Dieperink, C., *Tussen zout en zalm*, Thesis, Amsterdam, 1997 (diss.).
- Erp, J. van, Beoordeling van interactieregimes op basis van het principe van de wet: een Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening als casus, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 3, pp. 261-281.
- Godfroy, A.J.A., Bespreking van F. Huizenga 'Interactieregimes in het regionaal bestuur', in: *Beleidswetenschap*, 1994, nr. 1, pp. 83-85.
- Harryvan, A.G., J. van der Harst en P.M.E. Volten (red.), *Samenwerking en regimeanalyse in internationale betrekkingen*, Van Gorcum, Assen, 1999.
- Hendriks, F., *Bestuurskunde en 'new institutionalism' - Een verkenning*, in: *Bestuurskunde*, 1996, pp. 217-225.
- Huizenga, F., *Interactieregimes in het regionaal bestuur*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1993b (diss.).
- Huizenga, F.D. en R. Hulst, *Provinciale strategieën ter bevordering van regionale samenwerking*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1991, pp. 117-132.
- Huizenga, F.D., *Regime-analyse: contouren van een onderzoeksstrategie*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1993a, nr. 2, pp. 81-93.
- Huizenga, F., *Regime analysis- A rule-based method for studying institutions*, in: *Administration and Society*, vol. 27, nov. 1995, nr. 3, pp. 361-378.
- Krasner, S.D., *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, in: *International Organization*, vol. 36, spring 1982, pp. 185-205.
- List, M., *Cleaning up the Baltic*, in: Rittberger, V. (ed.), *International regimes in East-West politics*, Pinter, Londen, 1990, pp. 90-116.
- Rittberger, V. (ed.), *Regime theory and international relations*, Oxford, 1993.

5 Provinciaal regime in de volkshuisvesting

Andere studie naar regimes: verschillen tussen volkshuisvestingscommissies

Huizenga (1993 a, b) komen we in het hele proefschrift van Dieperink niet tegen maar hij richtte zich al eerder dan Dieperink op regimeanalyse. Frans Huizenga bestudeerde *binnenlandse* regimes en betreft regimes onmiddellijk op de cultuur en dynamiek van beleidsnetwerken (zie ook Dieperink, 1995). Een netwerk is een geheel van onderling van elkaar afhankelijke maar ook betrekkelijk autonome actoren, die met elkaar interacteren. De actoren zijn de jure autonoom maar feitelijk van elkaar afhankelijk bij het oplossen of verminderen van een beleidsprobleem.

Netwerken als bestuurlijk arrangement kennen een 'couleur locale'. Elk arrangement kent namelijk vrijheidsgraden die een opening zijn naar een eigen cultuur van overleg en besluitvorming. Er bestaan derhalve culturele verschillen tussen beleidsnetwerken. Wil men het verloop en de uitkomsten van een beleidsnetwerk kunnen analyseren en beoordelen, en zelfs komen tot een *interventiestrategie* die op de situatie is toegesneden, dan dient men oog te hebben voor de culturele dimensie van een beleidsnetwerk, aldus Huizenga. Bovendien zijn culturen in *ontwikkeling*, zodat de

kenmerkende patronen en uitkomsten van netwerken in de loop der tijd veranderen. Om twee redenen is regimeanalyse dus nuttig.

Gebruikte Dieperink de regimeanalyse evenals Huizinga voor de studie van ontwikkelingen in een beleidsnetwerk, Huizinga voegt toe dat de regimeanalyse ook nuttig is om te komen tot een *interventiestrategie*. Terwijl Dieperink slechts af en toe spreekt over beleidsnetwerken maar expliciet in een beschouwing uit 1995, betreft Huizinga de regimeanalyse *direct* op beleidsnetwerken. Hij spreekt in dit verband ook van instituties. Dieperink richt zich op regimes in het algemeen, Huizinga op *interactieregimes* en daarmee hoofdzakelijk op de *culturele dimensie van een netwerk*.

In een artikel in het tijdschrift *Beleid & Maatschappij* geeft Huizinga (1993a) aan *hoe* de culturele dimensie van een institutie *te onderzoeken*. Interactieregime staat voor 'een samenstel van sociale regels' (1993a: 81). Onder vier condities kan van een sociale regel worden gesproken:

- a de actor moet correcte van incorrecte handelingen kunnen onderscheiden;
- b de regels dienen intersubjectief van aard te zijn;
- c de regels moeten nauw verbonden zijn met de waardenoriëntaties van actoren;
- d de regels moeten verwachtingen wekken over elkaars gedrag.

Een interactieregime kent *twee soorten regels*. Geformuleerde *sociale* regels, die van formele of informele aard zijn, die in het algemeen bekend en verankerd zijn bij actoren, die zich ook hieraan conformeren. Daarnaast bestaan er *ongeararticuleerde* sociale regels. Deze regels zijn 'tacit knowledge'. Ze worden onbewust gevolgd. Ze worden stilzwijgend gevolgd vanuit gewoonten en gebruiken; men spreekt er niet over tenzij er naar wordt gevraagd. Herhaling in het gebruik van dergelijke 'impliciete' regels draagt bij aan het voortbestaan en de erkenning. Actores oriënteren zich op een 'familie' van eerdere interacties waardoor bepaalde wijze van werken, optreden en omgaan met problemen gereproduceerd worden als 'zo doen wij dat!'. Huizinga spreekt van *exemplarische interacties* (1993a: 83).

Sociale regels zijn volgens de onderzoeker Huizinga 'generatieve kenniselementen', die invloed hebben op de handelingen van de actoren en daarmee op de interactiepatronen. Wie de waargenomen *interactiepatronen* wil begrijpen en verklaren, moet de geldende sociale regels identificeren. Dat is de *kern* van de regimeanalyse volgens Frans Huizinga. Het is niet nodig hierbij te denken aan een groot aantal regels. Zoals een tekenaar met enkele schetsen het karakteristieke van een object kan tekenen, zo kan een bestuurskundige de kenmerkende eigenschappen van een interactieregime in de vorm van enkele sociale regels 'uittekenen' (1993a: 86). Om zicht te krijgen op de regels, dient een onderzoeker eerst de uitgevaardigde regels, vervolgens de geëxpliciteerde en tenslotte de ongeararticuleerde sociale regels op te zoeken en te benoemen.

Een interactieregime is een *samenstel* van sociale regels, die ook wel aangeduid wordt als een *sociale-regelconfiguratie*. Deze regelconfiguratie of interactiestructuur is verbonden met maar niet gelijk aan een *sociale praktijk*.

Een sociale praktijk wordt gedefinieerd als 'een gemeenschappelijke "typering" van een interactie', en wel een zodanige typering dat deze 'het interactieregime activeert' (1993a: 84). Interactieregime en sociale praktijk zijn dus *geen* synoniemen. Een sociale praktijk activeert een interactieregime. Een sociale praktijk valt niet samen met een bepaalde combinatie van sociale regels, dus niet met een altijd gelijke combinatie. Voor een sociale praktijk kan in een bepaalde context een combinatie van

sociale regels gelden die verschilt met die in een andere context. Er is sprake van contingenties. Kopen van iets is een voorbeeld van één sociale praktijk. Voor het kopen in een warenhuis gelden echter andere sociale regels dan voor het kopen op een beursvloer. Op deze manier kan men netwerken vergelijken want in die te vergelijken netwerken is sprake van een en dezelfde sociale praktijk (bijvoorbeeld woningbouwcontingenten verdelen) terwijl het interactieregime in elk netwerk verschilt.

Een ander begrip is het begrip *interactiestructuur*. De interactiestructuur is 'het niet door actoren beheersbare samenstel van condities waaronder hun interactie plaatsvindt' (1993a: 85). Een interactieregime is, zoals we al stelden, een samenstel van sociale regels, die ook wel aangeduid wordt als een sociale-regelconfiguratie.

Regime-analyse maakt bij Huizenga (1993a: 84) gebruik van diverse noties, waarvan er twee centraal zijn: sociale regels en exemplarische interacties. Daarmee onderscheidt hij zich van Dieperink die let op de omvattendheid en specificatie van het regime, en het ambitieniveau. Dieperink gebruikt dus andere centrale noties maar hij bestudeert dan ook *niet* het functioneren van een Rijncommissie, zoals Huizenga volkshuisvestingscommissie analyseert. Huizenga stelt aan commissies gerelateerde begrippen centraal; hij wil het handelen van actores in commissies en verschillen tussen commissies in relatie tot uitkomsten begrijpen. Dieperink wil de opeenvolging van beleidsregimes in perioden vergelijken en kijkt meer naar 'wat was het beleid in die periode' . .

Interbestuurlijke commissies verdelen bouwcontingenten

Huizenga (1993) onderzocht regionale volkshuisvestingscommissies in de provincie Zuid-Holland, die door het provinciaal bestuur in het leven zijn geroepen (zie ook Fleurke e.a., 1990). Deze commissies zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van gemeentelijk en provinciaal bestuur. Hij spreekt dan ook van interbestuurlijke commissies. De commissietaak is om overleg te voeren en te komen tot beleid betreffende regionale volkshuisvesting. 'Wat een commissie doet, is de uitkomst van interactie tussen de constituerende actoren. Regionaal bestuur is derhalve een interactieproces; het regionaal bestuur is niet één actor, maar een netwerk van actoren' (1993a: 81). Een regionale volkshuisvestingscommissie is in de ogen van de auteur een *gelaagd netwerk*, waarbinnen *strategische interactie* plaatsvindt. Een gelaagd netwerk is een onzuiver netwerktype omdat er enige hiërarchische schikking is. De bovengeslikte actor is het provinciaal bestuur. De auteur richt zich op strategische interactie, waarmee hij doelt op ontwijkend en competitief gedrag tussen actores bij het verkrijgen van woningbouw mogelijkheden. Dat gedrag ontstaat als in een netwerk de centrale doelen van actores ongerelateerd zijn en strijdig met elkaar. Verzoent een commissie de doelen van verschillende actoren en wordt strijdigheid opgeheven, dan zal uiteraard de competitie verminderen.

Daarmee wordt duidelijk dat in de ogen van Huizenga elk beleidsnetwerk karakteristieke interactiepatronen kent. De interactiepatronen kunnen per regionale volkshuisvestingscommissie verschillen. Uit het onderzoek naar vijf commissies blijkt dat de culturen van overleg en besluitvorming verschillen, en ook de uitkomsten (zie ook Huizenga en Hulst, 1991; Huizenga, 1993b). Tussen beide is een verband. Welke cultuur en interactie brengt welke uitkomsten? De vergelijking van interactieregimes van de vijf commissies maakt dit duidelijk.

Het onderzoek dat door Huizinga samen met Hulst is uitgevoerd (Huizinga en Hulst, 1991) en waarover hij later afzonderlijk publiceerde (Hulst, 1993b), leverde onder meer de volgende resultaten op.

De onderzochte provincie heeft een allocatiebevoegdheid voor de verdeling van woningbouwcontingenten overgedragen aan regionale commissies. In die commissies moet het contingent gesubsidieerde nieuwbouw worden verdeeld. Deze jaarlijks terugkerende operatie kan als een *sociale praktijk* en in dit geval ook als een interbestuurlijke praktijk worden beschouwd. Door deze stimulering van regionale beleidsvorming nam de onderlinge afhankelijkheid van gemeenten toe. Vaak werd in de commissies unanimitie bereikt. Daaraan droeg bij dat er een *gemeenschappelijk belang* was om contingenten te benutten. Knelpunten werden opgelost door onderlinge *ruil* tussen gemeenten van contingenten van bepaalde soort. Soms hield die ruil in dat de bouwende gemeente die contingenten op naburige gemeenten had veroverd, toezegde woningzoekenden uit de 'leverende' gemeenten op te vangen. Zo raakten bouwbeleid en woningtoewijzingsbeleid verstrengeld (Huizinga en Hulst, 1991: 121). Die betekent dat decentralisatie door een provincie gelijk op kan gaan met centralisatie door gemeenten van onderop. Het *beleidsresultaat* was in deze commissies positief omdat bepaalde volkshuisvestingsproblemen zo (vrijwel) opgelost werd.

De andere kant is dat daardoor beleidsverschillen tussen gemeenten tot vrijwel nul gereduceerd werden en de lokale politieke kleurfactor verdwijnt. Lokale fracties uit gemeenteraden moeten zeggenschap inleveren of zo men wil 'overdragen' of politiek terughoudend zijn, juist om een regionale commissie succesvol te laten opereren. De burgers kunnen ook niet meer zien of en welke bestuurders als gangmaker voor de oplossing van de volkshuisvestingsproblemen optreden.

Regels in commissies

Hoe gingen de commissies (RVC's) in Zuid-Holland te werk? Door daar op in te gaan komen regels naar voren.

De regionale verdeling van het nieuwbouwcontingent verliep in drie fasen. Dat leidde tot *drie sociale praktijken*. In de eerste fase was de verdeling in enge zin aan de orde en adviseerden de gemeenten aan het provinciaal bestuur. Dat is de verdeling. De derde fase is die van de herverdeling waarin de provincie onbenut contingent, dat betreft toegewezen woningen waarvoor de planontwikkeling onvoldoende is gevorderd, terughaalt en opnieuw verdeelt onder gemeenten. Gemeenten zijn hier in geïnteresseerd want contingenten impliceren subsidies. Tussen de verdeling en herverdeling bevindt zich de *herschikkingfase*, de tweede fase. Deze periode die enkele maanden omvat, wordt benut om een regionaal contingent zo te *herschikken* dat het is afgestemd op de laatste ontwikkelingen in de bouwplannenmakerij.

In deze schets wordt vooral ingegaan op de verdeling in enge zin. De commissie komt in deze fase tot een advies voor Gedeputeerde Staten. De spelregels waaraan de commissies zich moeten houden, komen van de provincie en ze hebben vooral betrekking op planologische restricties en de noodzaak van bodemcontingenten. Van procedurevoorschriften was amper sprake, zodat de commissie grotendeels haar eigen werkwijze kon vaststellen. Het advies is bindend als het unaniem is uitgebracht. Huizinga richt zich in zijn verslag in *Beleid & Maatschappij* over de werkwijze vooral

op het interactiepatroon in RVC Drechtsteden. Hij verricht zijn onderzoek uitgaande van een voorlopige verdeling van bouwcontingenten per gemeente per subsidiesector, een verdeling die gemeenten beschouwden als 'rechtgevend'.

De provincie had zich tevoren gebaseerd op planninglijsten van de gemeenten. Maar hoe reëel waren die lijsten? De opmerking verrast niet dat sommige gemeenten met claims kwamen waar geen reëel planaanbod tegenover stond. Zo kon het dus gebeuren dat Papendrecht, dat deel uitmaakt van Drechtsteden, 40 sociale huurwoningen had geclaimd zonder dat daar een 'fatsoenlijk' plan tegenover stond; het ging hierbij niet om zomaar een claim maar om 10 procent van het regionaal te verdelen contingent in deze categorie. Tijdens de herschikkingfase ging dit contingent naar een andere gemeente. Gemeenten vertoonden de neiging om *fijnafstemming* te plegen in de herschikkingfase. Wat zat daar achter? Het fenomeen deed zich in andere commissies niet of nauwelijks voor. De analyse van vigerende interactieregimes laat zien waarom dat zo was. Huizenga richt zich hierbij op de *fijnafstemming*.

In drie commissies werd *fijnafstemming* gezien als iets van alle gemeenten. Ze waren allemaal in elke commissie betrokken bij elke verschuiving ten opzichte van de potentiële verdeling. Individuele gemeenten konden elkaar geen meerjarentoezeggingen doen; 'dat voorrecht was aan het collectief voorbehouden' (1993: 88).

Bij de Drechtsteden lag dat anders want in deze RVC konden individuele gemeenten wel ruilen. Formeel brachten de gemeenten wel een gezamenlijk verdeeladvies uit maar de gezamenlijkheid mocht niet interveniëren met ruil tussen afzonderlijke gemeenten. Dit systeem werkte een meerjarige bilaterale ruil in de hand, zo schetst de onderzoeker.

In de Drechtsteden golden de volgende sociale regels:

R1: 'de gemeenten bepalen elk voor zich aan welke gemeenten zij contingent overdragen';

R2: 'de commissie houdt zich afzijdig bij intergemeentelijk overleg inzake de overdracht van woningen';

R3: 'de commissie bekrachtigt overeenkomsten inzake de overdracht van contingent die tussen afzonderlijke gemeenten tot stand zijn gekomen'.

In de overige drie regio's was een andere sociale regel geldig:

R4: 'de commissie stelt vast op welke wijze het voor *fijnafstemming* beschikbare contingent over de gemeenten wordt verdeeld'.

R5: 'enz.'.

Zo gaat Huizenga in zijn analyse verder. De Papendrechtse strategie was voordelig omdat de gemeenten uit de RVC Drechtstedengebied hun 'schulden en tegoed' bijhielden. 'De 40 sociale huurwoningen konden bij de *fijnafstemming*, of later bij de herschikking, als ruilmiddel dienen, en konden zelfs worden gebruikt om in daaropvolgende jaren sociale-huurcontingent te genereren. Deze gang van zaken was vanuit provinciale optiek ongewenst omdat ze de verdeling in de toekomst zouden kunnen bemoeilijken. De boodschap is dat het ene interbestuurlijk netwerk een regiospecifiek interactieregime erop nahoudt.

Dissertatie van Huizenga en commentaar

De dissertatie van Huizenga (1993b) '*Interactieregimes in het regionaal bestuur*' kent als materieel object het (interbestuurlijke) regionaal bestuur, in casu vijf regionale

volkshuisvestingscommissies (RVC's) in Zuid-Holland. Deze commissies adviseren over gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken op het terrein van de woningbouw, met name de verdeling van nieuwbouwcontingenten. In het proefschrift wordt slechts *partieel* gerefereerd aan het oorspronkelijke onderzoek omdat de auteur zich vooral richt op de methodologie van regimeanalyse. De auteur benadert de volkshuisvestingscommissies vanuit het netwerkperspectief. Hij wil de interactiepatronen verklaren vanuit vigerende interactieregimes. Een interactieregime is 'een samenstel van zowel bewuste als onbewuste, intersubjectieve, contextueel-prescriptieve en handelingsregulerende kenniselementen, dat is weer te geven als een configuratie van regels' (1993b: 17). Huizenga spreekt liever van interactieregime dan van arrangement, waarover Dieperink (1997) spreekt. Arrangement verwijst teveel naar formele overeenkomsten tussen actoren, aldus Huizenga. Dat is precies de reden waarom Dieperink juist wel op arrangementen, zoals Rijnverdragen, ingaat.

Doordat Huizenga oog heeft de rol van actoren in netwerken kruipt hij als het ware ook in de hoofden en in de huid van afzonderlijke actoren. Zijn benadering is dan ook handelingstheoretisch. Hij reconstrueert de handelingslogica van de actoren. Waarom doen ze wat ze doen?, is voor hem een zeer relevante vraag. Hoe verhoudt die handelingslogica zich dan tot de regels van een interactieregime? Dat ligt voor de hand. De regels uit het interactieregime verschaffen een actor de expliciete of stilzwijgende redenen om zich te gedragen zoals ze zich gedragen (1993b: 27; Godfroj, 1994: 84). Het regime in de specifieke commissie is als het ware de hoepel waar de actor in het ene geval wel doorspringt en in de andere commissie niet of anders. Volgens de handelingstheorie zijn 'redenen' te zien als principes die karakteristieke handelingspatronen genereren. De redenen zijn als het ware de ratio achter het gedrag.

Het boek wordt door de Nijmeegse netwerktheoreticus en adviseur Arnold Godfroj (1994) getypeerd als 'boeiend'. De meerwaarde van de studie ligt zijn inziens in de schets van pluriformiteit van en dynamiek in regionale verhoudingen. Ondanks dat het provinciaal bestuur in verschillende regio's *eenzelfde* stelsel introduceerde, bleken er in verschillende regio's verschillende 'regels' te gelden. Zijn de individuele actoren dan geheel 'gemodelleerd' door de regels of hebben ze toch nog enige vrijheid van handelen? Volgens Godfroj (1994: 84) vertoont het boek op dit punt enige ambivalentie. Hij zegt het zo: de 'verbinding tussen (institutionele) regels en handelingsrationaliteit vertoont toch een zekere ambivalentie. Op sommige plaatsen wordt de rationaliteit, het perspectief van de afzonderlijke actor, oordeelsvorming en wilsvorming sterk geaccentueerd. Op andere plaatsen verdwijnt de rationaliteit van de actor achter zijn volgzzaamheid en het vigerend regime'.

Het provinciaal bestuur bleek niet erg gevoelig voor verschillen tussen commissies omdat het bestuur voornamelijk geïnteresseerd was in de uitkomsten van de RVC's. Het provinciebestuur had met andere woorden weinig oog voor de institutionele kanten van de interbestuurlijke betrekkingen en ook niet voor de sturing daarop. Anders gesteld, het provinciebestuur onderkende niet voldoende de mogelijkheden tot netwerkmanagement door middel van RVC's, bijvoorbeeld door beïnvloeding van de interactiestructuur van de commissies of de ongearticuleerde strategische regels. Het provinciebestuur zou meer kunnen doen dan 'Gods water over Gods akkers laten lopen'.

Het boek is behoorlijk abstract. De auteur onderscheidt zich door helderheid en precisie van formulering. De resultaten zijn niet onmiddellijk toepasbaar. Er gaapt een

kloof tussen het abstracte theoretische begrippenapparaat en het alledaagse taalgebruik in de interbestuurlijke praktijk van commissies. Dat is ten dele een vertaalprobleem.

Zijn er in de studie van Huizinga verbindingen met andere literatuur? Er is zeker sprake van een link met het werk van Chris Argyris en Donald Schön. In *'Organizational learning'* uit 1978 maken zij een onderscheid tussen een 'theory of action' (interactieregels die door de betrokkenen gehanteerd worden), de 'espoused theory' (de gearticuleerde theorie) en de 'theory -in-action' (de niet-gearticuleerde regels uit de dagelijkse praktijk). Beide auteurs gaan uitvoerig in op blokkades in organisationele interactie en inconsistenties. Huizinga (1993b: 206) gaat hieraan vrijwel voorbij. Hij behandelt niet uitvoerig het verschijnsel van interactieblokkades in volkshuisvestingscommissies door bijvoorbeeld niet-gedeelde impliciete kennis ('theories-in-action'). Het gevolg hiervan is dat een bestuurskundige die een netwerkmanager adviseert aan Huizinga's studie niet genoeg heeft maar ook vruchtbaar bij anderen te rade kan gaan.

6 Vier modellen van regionaal bestuur: Hulst

In 2000 verschijnt weer een proefschrift *'De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsuitvoering: een vergelijkende studie op het terrein van de volkshuisvesting'*. De bestuurskundige J. Hulst stelt daarin dat 'voorwaardelijk delegeren' van provinciale bevoegdheden aan samenwerkende gemeenten soelaas biedt voor het aanpakken van regionale vraagstukken. Volgens Hulst leidt delegatie onder randvoorwaarden tot 'relatief sterke intergemeentelijke samenwerking en regionale beleidsuitvoering'.

Nederland kent geen zelfstandig regionaal bestuur en de voorstellen die in de loop der tijd zijn ontwikkeld om in deze 'leemte' te voorzien, zijn nooit ingevoerd.

Hulst evalueert vier verschillende bestuursmodellen voor regionaal bestuur. Hij komt tot de conclusie dat het eerste model *vrijwillige samenwerking* en het tweede model van *verplichte samenwerking* tussen gemeenten geen structurele oplossing bieden voor regionale vraagstukken. Het derde model, een kleinschalige en krachtige *regionale provincie*, betekent een belangrijke inbreuk op de autonomie van gemeenten. Invoering van dat model zou om die reden alleen moeten plaatsvinden in 'grootstedelijke agglomeraties met een zwaarwegende regionale problematiek'. In het vierde model, *voorwaardelijke delegatie van provinciale bevoegdheden* aan samenwerkende gemeenten, treedt de provincie op als regisseur van intergemeentelijke samenwerking. Het heeft als voordeel dat het de hoofdlijnen van de bestuurlijke organisatie onaangetast laat, aldus Hulst, en dat het kan worden afgesteld op de specifieke aard en ernst van de regionale problematiek. Het vierde model werd in het kader van het onderzoek getest in de provincie Zuid-Holland. Het betreffende beleidsterrein was volkshuisvesting.

Literatuur

- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries, Decentraliseren met beleid, SDU, Den Haag, 1997.
- Fleurke, F., R. Hulst, F. Huizinga en A. Zandstra, Naar regionale volkshuisvestingscommissies nieuwe stijl, Den Haag, 1990.
- Hulst, J., De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsuitvoering, Eburon, Delft, 2000.

7 Beoordeling van interactieregimes: Van Erp

In het voorgaande is een aantal functies van regimeanalyse de revue gepasseerd, zoals het begrijpen en verklaren van verschillen tussen regimes en het inzichtelijk maken van de dynamiek van en stagnatie in regimeontwikkeling. Van Erp voegt nog een functie toe. De bestaande benaderingen van *evaluatieonderzoek*, die veelal gericht zijn op effectiviteit van beleid en efficiency, kunnen volgens haar worden gecombineerd met de *evaluatie van regimes* die bij de uitvoering van beleid ontstaan. 'De veronderstellingen van de wetgever over regimes kunnen worden gereconstrueerd met behulp van het principe van de wet', aldus Judith van Erp (1997). Hoe?

Het principe van de wet is een zinvol beoordelingscriterium gebleken, maar het heeft ook nadelen, aldus Van Erp. Het is lang niet altijd mogelijk om uit een principe maatstaven af te leiden. Daarom zijn ook andere maatstaven te zoeken. Mogelijke maatstaven vinden we doorgaans in de wettekst, de memorie van toelichting, theoretische literatuur en concrete gevallen.

Het principe van de wet is niet alleen een bron voor evaluatiemaatstaven maar biedt ook andere mogelijkheden om zich op beleid te bezinnen. Er kan een verbinding gemaakt worden tussen het principe van de wet en de *beleidstheorie* achter de wet, aldus Van Erp. Een beleidstheorie wordt opgevat als het geheel van veronderstellingen achter de wet. Meestal kent een wet finale relaties (doel-middelrelaties), causale relaties (oorzaak-gevolg) en normatieve relaties. Het principe van de wet kan behulpzaam zijn om inconsistenties in de beleidstheorie van een wet op te sporen.

De beleidstheorie bevat normatieve en andere veronderstellingen, ook omtrent de interactiepatronen die zullen ontstaan en de sociale regels die deze patronen reguleren. Een evaluator die uitgaat van de principe van de wet of omvattender de specifieke beleidstheorie achter beleid kan dus ook uitspraken doen over het interactieregime.

Voor het beoordelen van regimes op basis van de wet is het allereerst nodig om de institutionele grondgedachte van de wet te kennen. Die grondgedachte is gelijk aan het principe van de wet. Regimes kunnen al of niet in overeenstemming zijn met het principe van de wet. Van Erp richt zich in haar onderzoek vervolgens in materieel opzicht op de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening, die aan het hoofd staan van de regionale arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het is het RBA dat het regionale arbeidsvoorzieningsbeleid bepaalt en de uitvoeringsorganisatie bestuurt. Aan het hoofd van een RBA staat een directeur. RBA's zijn integraal verantwoordelijk voor de regionale arbeidsvoorziening, maar ze kunnen worden aangestuurd door de landelijke organisatie. RBA's maken onderdeel uit van de landelijke arbeidsvoorzieningsorganisatie met aan het hoofd een CBA, een Centraal Bestuur (ook Van Gestel, 1994).

De arbeidsvoorziening kent sinds de Arbeidsvoorzieningswet uit 1991 een tripartiet bestuur, dat wil zeggen dat drie partijen de arbeidsvoorziening meebesturen. Een RBA bestaat uit een onafhankelijk voorzitter en drie vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, drie van werknemersorganisaties en drie namens lokale overheden. Een adviserend lid vertegenwoordigt het provinciaal bestuur. De belangrijkste taak van de Arbeidsvoorziening is het bevorderen van een doelmatige en

rechtvaardige aansluiting van vraag en aanbod van arbeidskrachten. Een belangrijke deeltaak is bemiddeling bij werkzoekenden.

Zoeken we naar de grondgedachte bij de Arbeidsvoorzieningswet dan komen we uit bij *tripartitiserings* (Van Erp, 1997: 271). Tripartiet bestuur van de arbeidsvoorziening is volgens de onderzoekster een voorbeeld van de veronderstellingen van de wetgever over interactieregimes die in de praktijk ontstaan. *tripartitiserings* zou volgens de wetgever een vorm van samenwerking tussen de besturende organisaties tot stand brengen, en aldus zou *tripartitiserings* bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wet. Bevorderen de regimes in RBA's de samenwerking tussen betrokkenen ook daadwerkelijk? Dat is de centrale vraag uit haar analyse. Deze vraag wordt o.i. niet geheel duidelijk beantwoord.

De Arbeidsvoorzieningswet 1991 blijkt op sommige punten strijdig met het principe van de wet. Enkele bepalingen in de wet werken belemmerend voor het ontstaan van gedeelde verantwoordelijkheid. Na de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 worden steeds meer besluiten over arbeidsvoorziening landelijk genomen (1997: 277). Een te grote rol voor de landelijke organisatie is evenwel in strijd met het principe van *tripartitiserings* (1977: 277).

Literatuur

- Erp, J. van, Sociale regels in beleidsuitvoering – Een regime-analytisch onderzoek in vier Regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening, Thela Thesis, Amsterdam, 2002.

Nadere beschouwing over de Arbeidsvoorziening

Was de Arbeidsvoorziening in de periode 1991-2001 een perfecte organisatie? Neen, een belabberd functionerende organisatie. Arbeidsvoorziening is al sinds de jaren dertig uit de vorige eeuw gezien als een publieke taak ('collectief goed'). De Arbeidsvoorziening werd door het ministerie van Sociale Zaken echter in 1990 op *een nieuwe leest* geschoeid. Met name het CDA drong eind jaren tachtig aan op een reorganisatie waarbij de leiding van de organisatie zou overgaan *naar drie partijen*: overheid, werkgevers en werknemers (zie de dissertaties van Van Bekkum; Van Gestel). Wat het CDA wilde, gebeurde ook. In 1991 werd het directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken verzelfstandigd en onder *tripartiet bestuur* geplaatst.

Eind jaren negentig kwam de Arbeidsvoorziening echter in zwaar weer (zie BB, 120402: 17). Deloitte & Touche heeft het *financieel jaarverslag* van Arbeidsvoorziening over het boekjaar 2000 niet goedgekeurd. Oud-werknemers stelden in april 2002 dat de huisaccountant ook in voorgaande jaren alle reden had om kritisch te oordelen. Het oordeel in de accountantsverklaring over het jaar 2000 is bikkelhard: het financieel verslag geeft *geen getrouw beeld* en *voldoet niet aan de gangbare rechtsmatigheidsvereisten*. Voorts blijkt uit de verklaring dat ESF-Nederland, het onderdeel van Arbeidsvoorziening dat de Europese subsidies mocht verdelen, in 2000 geen financiële administratie heeft gevoerd. Een reconstructie van de ESF-geldstromen in dat jaar bood geen uitkomst. Voorts brengt Deloitte & Touche naar voren dat de bedrijfskosten in het jaarverslag bedragen bevatten 'waarvan het directe verband met de bedrijfsactiviteiten

niet objectief kan worden vastgesteld'. Daarmee kan op frauduleus handelen zijn bedoeld.

Sinds het bestaan van Arbeidsvoorziening had het accountantsbureau niet eerder een goedkeurende verklaring onthouden. Wel werd vanaf 1994 jaar op jaar erop geattendeerd dat de aangegane verplichtingen de begroting overstijgen. Er waren almaar toenemende tekorten bij Arbeidsvoorziening. Het uiteindelijke *negatieve saldo* is door de latere bestuurder van Arbeidsvoorziening L. Koopmans becijferd op 353 miljoen euro. Waarom gaf Deloitte & Touche niet eerder een negatieve verklaring af en werd het kantoor dus zo laat kritisch? Misschien vreesde het accountantskantoor meegezogen te worden in de negatieve publiciteit over Arbeidsvoorziening in 2001 en later. Goedkeurende verklaringen worden door accountants te makkelijk afgegeven, meent accountant en emeritus hoogleraar Hans Blokdijk (BB, 120402)

In 2000 was overigens wel sprake van een interne reorganisatie maar de financiële administratie veranderde niet wezenlijk (BB, 120402: 17).

Lense Koopmans, die ervaring had met de afwikkeling van het scheepsbouwdrama Ogem, werd aangesteld om de in liquidatie verkerende Arbeidsvoorziening in de eindfase te brengen en terminaal te begeleiden. Koopmans legde de vraag wat er mis ging aan drie onderzoekers voor: L. van den Blink, P. van der Heijden en H. Neeleman. Dit drietal kwam met het vernietigende rapport '*Tien jaar tripartiete Arbeidsvoorziening*'. Daarin komt naar voren dat de organisatie een falende organisatie werd. Dat lag aan de ambivalente start in 1991 volgens Koopmans in het voorwoord van dit rapport.

Wat was fout? Er was bij de Arbeidsvoorziening sprake van '*innerlijk tegenstrijdige doelstellingen, constructiefouten in de wetgeving, onderschatting bij de overheid en sociale partners van de voor het besturen van dit zelfstandig bestuursorgaan vereiste bestuurlijke bekwaamheid, gebrekkig toezicht, de veelvuldig wijzigende politieke opvattingen en de lastige bestuurlijke context waarin het ZBO moest opereren*', aldus prof. L. Koopmans. Het driemanschap is kritisch over de handel en wandel van alle drie partijen, met in het centrum - aldus Kalshoven (VK, 130402) - de PvdA-kopstukken Ad Melkert en Klaas de Vries.

Specifieke kritiek: toezicht. Citaat: 'Met de Arbeidsvoorzieningswet 1990 werd een vergaande decentralisatie doorgevoerd, zonder dat is voorzien in adequaat centraal toezicht op de besteding van de ter beschikking gestelde middelen'.

Specifieke kritiek: belangenverstremming. 'Bovendien nodigt de wet uit tot belangenbehartiging, en daarmee tot belangenverstremming'.

Specifieke kritiek: opdracht onduidelijk. Citaat: 'Tot slot is de wettelijke opdracht aan Arbeidsvoorziening ambigu'.

Maar had men deze zwakten niet kunnen verhelpen? Onder het eerste paarse kabinet (Kok I) heeft de minister van Sociale Zaken, de PvdA'er Ad Melkert, de wet op de arbeidsvoorziening *aangepast*. Een verbetering was die aanpassing *niet*. Kalshoven zich baserend op het rapport van het trio: 'De wet van 1996 heeft de zaak er in feite alleen maar erger op gemaakt. De wet van 1996 is halfslachtig en vol van compromissen. De in de wet ingebouwde *scheiding tussen beleid en beheer* is onwerkbaar'. Bovendien was er teveel sprake van wetswijzigingen, bezuinigingen en reorganisaties. Kalshoven schrijft:

‘De resultaten van het optreden van kabinet en Kamer, kortom, zijn omgekeerd evenredig aan de hoeveelheid aan Arbeidsvoorziening gewijde woorden’.

Zwak management en bestuur. En: ‘Vakbonden, werkgeversorganisaties en overheidsbestuurders (die halverwege de rit werden vervangen door Kroonleden) hebben er in deze moeilijke omstandigheden het slechtste van gemaakt. Het management van een organisatie met vijfduizend werknemers vraagt nogal wat van de bestuurlijke kwaliteiten van betrokkenen. Maar de drie partners plaatsten tweederangsliden in het bestuur ("vanuit alle geledingen zijn onvoldoende sterke bestuurders afgevaardigd") die elkaar "gevangen houden in belangenbehartiging". Het gevolg is dat ‘het bestuur zijn taak niet professioneel invult’ en ‘te weinig wordt gedaan aan de daadwerkelijke besluitvorming’. En zo verder, schrijft Kalshoven.

Arbeidsvoorziening geen collectief goed. Kalshoven: ‘Het enige verstandige besluit dat in tien jaar Arbeidsvoorziening is genomen, moet achteraf worden vastgesteld, is het opheffen van het overheidsmonopolie op arbeidsbemiddeling. Terwijl politiek, ambtenarij, vakbonden e werkgevers hun incompetentie uitleefden van uw en mijn belastinggeld, hebben uitzendbureaus sinds 1990 de markt overgenomen. Werving en selectie voor vast en tijdelijk personeel, opleiding en training, outplacement - het is op elke straathoek verkrijgbaar en er komt geen politicus of vakbondstype aan te pas. En doet een uitzendbureau het slecht, dan gaat het fijn failliet. Doodgewone arbeidsbemiddeling, het misverstand dateert van 1930, is geen collectief goed’.

De Tweede Kamer. De Tweede Kamer debatteerde in april 2002 over opkomst en ondergang van de Arbeidsvoorziening. De Arbeidsvoorziening kent een tienjarige geschiedenis: 1991-2001. Het was een zelfstandig bestuursorgaan, een zbo. De Arbeidsvoorziening werd geleid door de overheid, de werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties. Deze casus bevat een les in publiek management. De Arbeidsvoorziening was ‘een rokende puinhoop’ die het Poldermodel achterliet, aldus Kalshoven (VK, 130402)

Literatuur over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie

- Algemene Rekenkamer, Toezicht op Arbeidsvoorziening, Den Haag, 2000.
- Bekkum, R. van, Knutselen aan het organisatiemodel van de arbeidsvoorziening, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 6/7, pp. 16-23.
- Bekkum, R. van, Tussen vraag en aanbod - Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, SDU, Den Haag, 1996.
- Böcker, A. en L. Clermonts, Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt- Arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen, Nijmegen, 1995.
- Erp, J. van, Beoordeling van interactieregimes op basis van het principe van de wet: een Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening als casus, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 3, pp. 261-281.
- Erp, J. van, Sociale regels in beleidsuitvoering – Een regime-analytisch onderzoek in vier Regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening, Thela Thesis, Amsterdam, 2002.

- Gestel, N.M. van, Arbeidsvoorziening als experiment van functionele decentralisatie, in: Godfroj, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (red.), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Coutinho, Bussum, 1993, pp. 369-408.
- Gestel, N.M. van, *De onzichtbare overheid- Naar nieuwe vormen van sturing. Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*, Eburon, Delft, 1994.
- Gestel, N.M. van, Evaluatie van de arbeidsvoorziening, in: *Bestuurskunde*, 1995, nr. 2.
- Hukkelhoven, M.M.G., De zelfstandigheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 1, pp. 13-20.
- Kalshoven, F., Arbeidsvoorziening – De rokende puinhoop van het Poldermodel, in: *Volkskrant*, 13 april 2002.
- Rieken, J.G.P., *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening- Een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake sociale zekerheid en arbeidsvoorziening*, Kluwer, Deventer, 1985.
- Sol, E. en A. Glebbeek (red.), *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.

C Uitwerking

8 Andere studies naar interbestuurlijke samenwerking

Studies naar interbestuurlijke samenwerking worden niet alleen vanuit de regimeanalyse ondernomen. De vraagstelling met betrekking tot interbestuurlijke samenwerking kan zodanig zijn dat de regimeanalyse niet bruikbaar is. We noemen hier enkele andere studies.

Een studie naar overleg tussen bestuurlijke organisaties

Er bestond en bestaat nogal eens onvrede over het overleg tussen hogere en lagere overheden. Dat was dan ook een van de redenen voor Henk Bleker om een proefschrift hieraan te wijden, dat in 1984 verscheen onder de titel '*Na(ar) goed overleg ...*'. Hij stelt de vraag of het gewenst is normen voor dit overleg te stellen en hoe dat eventueel moet geschieden. Van de noodzaak van normstelling blijkt Bleker overtuigd. Er komt steeds meer overleg, het overleg handelt over belangrijke zaken, en er gaat nogal eens wat mis in dit overleg. Maar dat zegt nog niets over normerende criteria.

Om daar achter te komen, zoekt Bleker naar de gronden voor het overleg. Die blijken te vinden in drie algemene criteria die bij beleid worden aangelegd: rationaliteit, legitimiteit en coördinatie van beleid. In tijden van meer en meer beleid, ook op zelfde terreinen, van overheden van verschillende niveaus, is veel afstemming gevraagd. Immers tegenwerking blokkeert het bereiken van gewenste prestaties en effecten. Ook het legitimiteitsstreven kan een impuls gebruiken vanuit goed overleg tussen overheden. Zeker als de ene overheid A het beleid van de andere overheid B moet uitvoeren, is A gebaat bij uitvoerbaar beleid waarvoor de middelen beschikbaar zijn gesteld. Voor een verdediging van het rationaliteitscriteria voert Bleker ook argumenten aan.

Met deze normen meent Bleker ook drie rechtvaardigingen voor overleg te hebben. Zijn er nog meer rechtsvaardigingsgronden? Bleker kijkt niet of nauwelijks naar de *feitelijke functies* die overleg vervult en ontleent dus aan de empirie geen argumenten voor nog meer rechtvaardiging.

Bleker geeft wel voorbij de drie argumenten nog argumenten door een wetsanalyse te verrichten, jurisprudentie te bekijken en onderzoek te doen naar twee gevallen van overleg. Bleker meent zo de drie gronden voor overleg terug te kunnen vinden. Dat heeft wel kritiek opgeleverd. De grens tussen het normatieve en het empirische is nu betrekkelijk onduidelijk (Derksen, 1984: 17). Dat blijkt waar Bleker knelpunten van overleg noemt. Zijn deze gefundeerd door onderzoek, eigen waarneming of eigen denkbeelden?

Bleker (1984) formuleert een aantal *algemene beginselen van behoorlijk overleg*. Daartoe behoren openheid, constructiviteit, resultaatgerichtheid en 'vrij van macht'. Open overleg betekent dat overleg meer vanuit het beginsel van rationaliteit te verdedigen is dan vanuit coördinatie of legitimiteit. Constructief overleg impliceert onder meer dat het overleg in een vroeg stadium plaatsvindt.

Het begrip resultaatgerichtheid roept vragen op. Derksen (1984: 17) vraagt zich in een recensie af of gemeenten overleg ook mogen gebruiken om niet-gewenst beleid van hogere overheden 'af te houden'.

Volgens Bleker mag overleg geen reproductie van machtsverhoudingen zijn. Dat overleg vrij van macht zou moeten zijn, is eigenlijk teveel gevraagd. Achterliggende machtsverhoudingen zijn nooit helemaal uit te bannen. Maar duidelijk is inderdaad dat overleg dat volledig gedomineerd wordt door de bestaande machtsverhoudingen niet goed kan bijdragen aan de bevordering van legitimiteit. De lagere overheid zou daarom door regels tegen de hogere overheid moeten worden beschermd. Maar zou de hogere overheid die niet ook weer naar 'de hand kunnen zetten'?

De studie van Bleker is niet de enige op dit gebied. Bleker en Van den Bremen (1983) publiceerden *'Macht in het binnenlands bestuur'* en onder redactie van de Twentse hoogleraar Dick Ruiter (1982) verscheen *'Machtsevenwicht in het binnenlands bestuur'*.

De eerste twee auteurs laten aan de hand van drie gevallen zien hoe de feitelijke machtsverhoudingen tussen centrale en lokale overheid eruit zien: drie beleidsprocessen op het gebied van verkeer en vervoer in de gemeente Groningen. Het gaat om de ontsluiting van de nieuwe wijk Beijum met een openbaar vervoer verbinding per bus, de aanleg van een vrije busbaan (het Oosterhamriktracé) en de aanleg van een ringweg. Groningen is er 'aardig' uitgesprongen. Maar in het geval van de buslijn lukte het de gemeente niet om de rijksoverheid compleet over te halen tot het gewenste voorzieningenniveau. Het Oosterhamriktracé ging een stuk beter, mede dankzij de strategische vaardigheden van de gemeente.

Ingewikkelde besluitvorming kan gemeenten in de kaart spelen, zo blijkt. De auteurs laat goed zien hoe de gemeente in staat bleek verdeeldheid bij de centrale overheid voor eigen doeleinden uit te buiten en de informatievoersprong op de centrale overheid als machtsbasis te benutten. De informatievoersprong werd geleidelijk wel minder omdat ook de centrale overheid van alle fitnesses op de hoogte raakte. Maar dat bleek niet voldoende voor de centrale overheid om de zaken naar de hand te zetten. Groningen bleek namelijk *groeistad* en dat vergrootte de afhankelijk van het rijk van de gemeente. De rijksoverheid had de gemeente Groningen gewoon nodig om rijksbeleid uitgevoerd te krijgen.

De studie van Bleker en Van den Bremen gaf hier en daar aanleiding tot discussie over de vraag of decentralisatie minder gewenst is omdat de machtsverhoudingen dan te sterk zouden overhellen naar machtige gemeenten of toch

gewenst. Decentralisatie kan om verschillende redenen gewenst zijn. De Groningse onderzoekers waarschuwen echter voor een dubbele bodem. Van hogerhand strikt voorgeschreven decentralisatie kan gemakkelijk uitpakken als centralisatie in een nieuw jasje. Bij nader inzien zijn er evenwel geen redenen om de verhouding centrale-lokale overheden te wijzigen op grond van deze studie. De onderzoekers zijn voorstanders van pluriformiteit in het openbaar bestuur.

Bleker en Van den Bremen (1983) schreven een fraai boekje over de echte machtsverhoudingen, dat nog steeds het lezen waard is (Derksen, 1983: 21). Er zijn direct lessen uit te halen voor die gemeentebesturen die menen dat ze in de discussie met het rijk hun gelijk moeten halen. Gemeenten die budget in de wacht willen slepen bij hogere overheden moeten wel rekening houden met verwervingskosten. Maar de moeite bleek zodanig te kunnen lonen dat soms meer dan 100 procent subsidie werd verkregen, gewoon omdat 'het ene potje niet van het andere weet'.

Ook na 1982-1984 zijn er nog allerlei studies verschenen over overleg. We attenderen bijvoorbeeld op de Nijmeegse oratie van oud-VNG-directeur en burgemeester Huib Hennekens (1986) '*Spelregels of rechtsregels tussen overheden*'.

Casus: de commissie-Van Splunder en de criteria voor goed overleg

Het thema van Bleker's proefschrift blijkt nog steeds actueel, bijvoorbeeld bij herindeling van gemeenten. Een casus. In Limburg werd in de periode 1995-1997 een procedure gevolgd. Die leidde tot een voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg, gevolgd door Provinciale Staten, om de gemeente Tegelen bij Venlo te voegen. Tegelen verzette zich onder meer met het argument dat het eerste overleg van het provinciaal bestuur met Tegelen niet open was geweest. Het provinciaal bestuur zou al een vooropgezette, onwrikbare mening hebben gehad. Tegelen wendde zich hierover tot de commissie-Van Splunder, die de zorgvuldigheid van dergelijke herindelingsprocedures moest bewaken. Deze commissie stelde Tegelen in het gelijk en rapporteerde dat aan de staatssecretaris Van de Vondevoort. Die lichtte Gedeputeerde Staten van Limburg hierover in, betwistte niet het inhoudelijke argument tot samenvoeging van Tegelen bij Venlo, maar wees wel op de zwakheid van de procedure. Tegelen liet het er niet bij zitten en wendde zich tot de kantonrechter. Die stelde Tegelen in het gelijk, waarna Provinciale Staten in september 1997 besloten om zich nog niet uit te spreken over het samenvoegingvoorstel.

Verkeer tussen overheden: het gevaarlijke rangeerterrein in Venlo

De volgende tekst is onder de titel 'Rangeren tussen overheden' verschenen in Binnenlands Bestuur, 15 nov. 2002. Auteur: A. Korsten

Vanuit de actuele discussie over waarden en normen is het een kleine stap om naar de behoorlijkheid van het verkeer tussen overheden te kijken. Dit verkeer verdient lang niet altijd de schoonheidsprijs. Dat de keuze van de een de ander doet slikken, is niet het punt. Besturen is kiezen. Maar het gesol met problemen in gevallen waar bestuurders van verschillende overheden hun handen ineen moeten slaan, zorgt voor grote bestuurlijke irritatie. Bij berichten over 'stagnerend' verkeer tussen overheden neig ik ertoe de oratie van de voormalige Nijmeegse hoogleraar

Hennekens over spelregels voor behoorlijk verkeer tussen overheden weer uit de kast te halen en het proefschrift van Bleker over 'goed overleg'. Ik denk ook wel eens aan de oprichting van een Bureau voor Argumentatieve Analyse, dat zich als een bestuurskundig advocaat aan een kant schaart om door middel van een overtuigings- en lobbystrategie alsnog een overheidsbestuur te laten winnen. Die neiging komt vooral op als ik een kwestie van nabij ken, de eisen rechtvaardig vindt of ontzet ben over de weigerachtigheid, vertragingstactiek, regelrechte obstructie of probleemontkenning door een ander overheidsbestuur. Die neiging overviel me onlangs opnieuw. Al meer dan dertig jaar loop ik rond met een vraagstuk dat ik persoonlijk ken en dat in het verkeer tussen overheden al lang afgehandeld had moeten zijn. Ik doel op de verplaatsing van het zestien hectares grote NS-spoorwegemplacement in Venlo dat gebruikt wordt voor rangeren van goederentreinen met gevaarlijke chemische en andere stoffen. Dit rangeren geschiedt op een emplacement dat ligt tussen het stadscentrum en woonwijken. Het ramprisco is groot en overschrijdt officiële normen ver. Deze waarneming is onomstreden. De ene na de andere analyse wees dit uit. Hoe gevaarlijk dat emplacement kan zijn, bleek onlangs bij een calamiteit met een gevaarlijk goederentransport per trein in Amersfoort. En we hoeven maar even terug te denken aan de achteraf gezien onwenselijke opslag van vuurwerk midden in een Enschedese woonwijk. Denk niet dat het Venlose gemeentebestuur pas onlangs alert is. De zaak speelt al decennia omdat dit emplacement sinds jaar en dag het gevaarlijkste is van heel Nederland. De discussie over dit spooremplacement is een zichzelf voortplantende kwestie geworden. Opeenvolgende lokale bestuurscolleges hebben hiervoor jaar na jaar aandacht gevraagd bij de spoorwegautoriteiten en bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Sinds de jaren tachtig ijvert het bestuur voor uitplaatsing van het rangeerterrein naar Trade Port Noord maar zelfs in tijden van economische voorspoed konden - vooral op de randstad gerichte - kabinetten Venlo financieel en technisch niet helpen. Ten einde raad sloot het bestuur in februari 2002 een intentieverklaring met het ministerie over uitplaatsing van de rangeerplek. Maar begin november wierp het door minister De Boer geleide departement toch weer allerlei bezwaren op. In een aan de Tweede Kamer gerichte Venlose brief staat: 'reeds lang bekende neveneffecten van de oplossing worden gepromoveerd tot zwaarwegende tegenargumenten'. De zaak wordt intussen alleen maar urgenter. Werden tot voor kort rond de tienduizend wagons per jaar gerangeerd in de binnenstad, dat aantal zal de komende jaren oplopen tot 23 duizend per jaar. B&W zijn het nu zat en weigeren een milieuvergunning af te geven voor het rangeren van wagons op de bestaande plek. Ze zijn het getalm en gedraai van V&W meer dan beu. B&W van Venlo toonden zelf souplesse door een tijdelijke overschrijding van het groepsrisico te aanvaarden, zodat het emplacement, dat al in 1960 op de verkeerde plek lag, in 2010 definitief uit de binnenstand kan worden gehaald. Maar wat willen VROM en V&W? Na decennia willen ze een nieuw onderzoek naar alternatieven. Wat is nu het bezwaar dat ik met B&W deel? Over deze kwestie is al decennia gesoebat. Wie een alternatief had, had dit al jaren kunnen noemen. Het overleg moet nu eindelijk ophouden. Hoewel ik de situatie ter plekke al jaren persoonlijk ken, heb

ik me ondanks verontrusting enkele decennia ingehouden. Ik heb er niet over geschreven omdat het 'gemeen overleg' nog voortgezet moest worden maar de afhandeling van deze kwestie slaat nu werkelijk alles. Het Venlose bestuur is terecht woedend. De Venlose rangeerkwestie werpt een onuitwisbare smet op de opstelling van vorige ministers en op LPF-minister De Boer. Blijkbaar kunnen overheden in hun verkeer zelf eindeloos rangeren. De Venlose rangeerkwestie is een fantastische metafoor voor hoe het niet moet in het interbestuurlijk verkeer. De zaak leert bovendien dat er marktkansen zijn voor bestuurskundige bureaus voor argumentatieve analyse.

Aan : de redactie
Faxnummer : ---
Van : Gemeente Venlo, In- en Externe Communicatie
Postbus 3434
5902 RK VENLO
Tel. : 077-3596225
Fax : 077-3596776
Datum : 19 november 2002
Aantal pagina's : 2 (incl. deze pagina)
Betreft: persbericht

Gemeente Venlo weigert rangeren gevaarlijke stoffen

VENLO - Het college van burgemeester en wethouders heeft vandaag formeel besloten het onderdeel rangeren van gevaarlijke stoffen te gaan weigeren in de voor het spoorwegemplacement aangevraagde milieuvergunning. Vanaf 29 november gaat voor een ieder [de aanvrager Rail Infrabeheer en o.a. de Venlose bevolking] de termijn lopen waarbinnen zij hun bedenkingen kunnen indienen. Deze termijn loopt tot en met 27 december. Vervolgens zal een definitieve beschikking worden vastgesteld

De afgelopen jaren heeft Venlo zich permanent ingezet om de externe veiligheidsproblematiek van het 16 ha grote emplacement structureel op te lossen. Met dat doel werd eerder dit jaar, op 25 februari een convenant gesloten met de provincie Limburg en de ministeries van V&W en VROM om de financiële en technische haalbaarheid van uitplaatsing naar het bedrijventerrein Venlo Trade Port Noord te onderzoeken. Dat onderzoek, dat binnenkort wordt vrijgegeven, levert in ieder geval op dat de uitplaatsing technisch haalbaar is. Financieel zal die uitplaatsing overeenkomen met de uitkomsten van eigen onderzoek dat de gemeente Venlo al eerder had geïnitieerd en waarbij een bedrag van plm 134 miljoen euro is genoemd. Eerdere onderzoeken naar alternatieven die met betrekking tot het emplacement zijn uitgevoerd wijzen allemaal uit dat uitplaatsing het enige reële alternatief is.

Venlo heeft het hele traject de consistente lijn gehanteerd dat het verlenen van een milieuvergunning voor het onderdeel behandelen gevaarlijke stoffen alleen zou kunnen worden overwogen, wanneer er een harde garantie op tafel lag dat de externe veiligheidsproblematiek van het emplacement omstreeks 2010 opgelost is. Venlo zal dat dan overwegen, ondanks het feit dat het groepsrisico in het kader van de externe veiligheid met een factor 33 wordt overschreden.

De termijn waarbinnen de gemeente Venlo – sinds ongeveer een jaar bevoegd gezag voor dit soort inrichtingen - een besluit moet nemen over de vergunningaanvraag loopt ten einde. De door Venlo gevraagde harde [financiële] toezeggingen liggen niet op tafel.

Bij de besluitvorming over de milieuvergunning houdt Venlo zich strikt aan de daarvoor geldende normen in Nederland en verder ook aan de brief van de minister VROM van 18 april 2002 met betrekking tot het Ontwerp-Besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen milieubeheer, waarin hij onder andere aan gemeenten vraagt om – anticiperend op dit Besluit – nu al milieuvergunningen te weigeren bij instellingen, waar een ramp niet adequaat bestreden kan worden. Zoals bekend heeft het NIBRA in een rapport over het Venlose emplacement geconcludeerd dat bij een LPG ongeval op het emplacement plm. 1200 doden en ruim 11.000 gewonden mogelijk zijn. Het overgrote deel van de LPG-export van Nederland loopt via Venlo.

Het Venlose college herhaalt dat zij in het landsbelang in overweging wil nemen het rangeren tijdelijk toe te staan, indien er definitief zicht is op uitplaatsing van het emplacement. Hoewel het college zich ervan bewust is dat op dat moment de Venlose inwoners langer aan de risico's worden blootgesteld, is het uitzicht op een definitieve oplossing een argument waarmee zij een dergelijk keuze in de richting van de bevolking kan verdedigen.

Venlo, 19 nov. 2002

Een studie naar de overgang van gesubsidieerde samenwerking naar; de rol van de motieenvocabulair en andere overwegingen

Op milieugebied is in sterke mate sprake geweest van intergemeentelijke samenwerking. Deze samenwerking is bevorderd door drie in elkaars verlengde liggende *subsidieregelingen*. De BUGM is een van de bekendste. Deze staat centraal in een studie van Smits (1993) onder de titel 'Milieubeleid gestuurd - Een onderzoek naar de invloed van de BUGM op het gemeentelijke milieubeleid in Noord-Brabant', maar er waren ook nog de FUN en de VOGM. Deze drie subsidieregelingen waren succesvol (Herweijer, 1997). De subsidies van het rijk droegen er sterk toe bij dat gemeenten veel meer *milieu-ambtenaren* aanstelden, dan ze waarschijnlijk zonder die subsidie gedaan zouden hebben. Daar bleef het niet bij. De registratie van vergunningplichtige ondernemingen verbeterde. Meer milieuambtenaren betekende ook meer toezicht op bedrijven en daarmee meer controle op de toepassing van regels uit vergunningen.

Per 1 januari 1998 vervalt de subsidie van het rijk die bedoeld is om intergemeentelijke samenwerking op milieugebied te bevorderen. Wat is nodig en gaat er gebeuren in de regio's? Tot de mogelijkheden behoort dat de *intergemeentelijke milieusamenwerking* wordt voortgezet en gefinancierd door de betrokken gemeenten. Ze achten de milieusamenwerking wellicht nog steeds van belang. Een tweede mogelijke reactie is voortzetting in ingekrimpte vorm. Een derde mogelijkheid is *beleidsbeëindiging* door opheffing van de intergemeentelijke samenwerking en wellicht een zekere opvolging in gemeentelijk beleid zelf: zelf doen. Een vierde mogelijkheid is zelf doen maar met uitbesteding van opdrachten aan bepaalde particuliere bureaus.

Het is typisch een rol voor het provinciaal bestuur om te helpen deze discussie goed te voeren. Het provinciaal bestuur van Noord-Brabant heeft niet afgewacht en de argumenten in kaart laten brengen om de afweging door gemeenten en regio's te bevorderen (Smits, 1997). Smits laat zien dat de situatie in 1996-1997 inhoudt dat in de

intergemeentelijke milieusamenwerking twee taken centraal staan. Dat is milieutoezicht op bedrijven en afvalverwerking. Bij deze taken doen zich verschillende ontwikkelingen voor. Afval is voor de meeste gemeenten zelf geen specifieke taak. De afvalverwerking is gecentraliseerd. De beleidscoördinatie wordt overgelaten aan provincie en Rijk (Fleurke, 1995; Fleurke en Huizenga, 1996). Het milieutoezicht daarentegen wordt juist gedecentraliseerd. Provinciebesturen neigen ertoe om milieutoezicht en controle over te laten aan grote gemeenten en regionale samenwerkingsorganisaties op milieugebied. Er is bij de twee kerntaken dus sprake van tegengestelde tendenzen.

Welke afweging maken gemeenten in Noord-Brabant? Een groot aantal gemeenten denkt aan en neigt tot (meer) 'zelf doen', waarbij uitbesteding van complexe vraagstukken aan een regionaal bureau en specialistische bureaus aanvullend is. Waarom? Veel wethouders zien in de concurrentie tussen regionale samenwerkingsverbanden en adviesbureaus in een tijd van meer *marktwerking* (onder het kabinet-Kok; 1994-1998) voordelen. Er is een *motievenvocabulaire*, die bestuurder meer doet open staan voor concurrentie.

In de overwegingen wordt ook het oordeel over de prestaties van het regionale samenwerkingsverband meegenomen. Indien de regionale milieusamenwerking positief was en de ambtenaren de klussen in een zakelijke sfeer wisten te klaren, bestaan er minder redenen om de samenwerking op te zeggen, en is er veel voor continuïteit, al of niet in afgeslankte vorm, te zeggen.

De onderzoekers verwachten dat in twee van de zes regionale milieusamenwerkingsverbanden de verbanden zullen worden gecontinueerd. In een aantal andere regio's is de regionale samenwerking op milieugebied toch minder gunstig verlopen.

Naar verwachting wordt een samenwerkingsverband opgeheven. Was dat te voorkomen geweest? Een moeilijke vraag. De onderzoekers laten zien dat het niet goed functioneren van regionale samenwerking op milieugebied niet te wijten is aan een inadequate *beleidstheorie* achter de subsidieverlening en evenmin aan onvoldoende aandacht van de inspectie. Eerder was er sprake van stoorzenders. Met *de stoorzendertheorie* raken we aan een vraagstuk dat interbestuurlijke samenwerking vaak bedreigd: als gemeenten in het kader van intergemeentelijke samenwerking eenmaal 'goed op gang zijn' en een hogere overheid die samenwerking steunt en meewerkt, komt er een ander onderdeel uit de multi-organisatie 'overheid' met een concept dat roet in het eten gooit.

Het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken bleek bij de samenwerking op milieugebied in Noord-Brabant een probleem, een zo'n stoorzender. De aandacht voor de feitelijke milieusamenwerking moest sinds 1990 bij tijd en wijle worden getemperd of bijna worden stilgelegd door 'BIZArre' vereisten als opschaling van regio's uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, stadsprovincieplannen rond Eindhoven, en C-20 discussies over grote steden (ook Herweijer, 1997: 43). Kortom, de portefeuille van staatssecretarissen als Van de Vondervoort uit het kabinet-Kok (1994-1998) werkte negatief in op het subsidiebeleid van VROM gericht op regionale milieusamenwerking. Ook het Brabantse provinciaal bestuur doorkruiste de samenwerking met voorstellen voor gemeentelijke herindeling. Een derde stoorzender ligt op milieubeleidsgebied zelf. Bij het aan de orde komen van de vraag of en hoe regionale samenwerking door moet gaan komen ook visies van milieuwethouders en

een milieuge-deputeerde aan de orde. Het gaat daarbij niet alleen om de kwaliteit van het milieu maar ook om taakverdeling en bevoegdheden, en dus over *politiek-bestuurlijke macht*.

Intergemeentelijke samenwerking in democratisch perspectief

De intergemeentelijke samenwerking is ook vanuit andere gezichtspunten bestudeerd. De dissertatie van Annemiek Traag (1993) *'Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verengd lokaal bestuur?'* gaat over de democratische kanten van samenwerking. We geven enkele van haar stellingen:

- In de praktijk van intergemeentelijke samenwerking is sprake van een bijzondere vorm van monisme: het algemeen bestuur is in termen van samenstelling en bevoegdheden volstrekt afhankelijk van gemeenten'.
- 'Bij het in werking treden van de Wgr in 1985 had het verstevigen van intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur de hoogste prioriteit. De recente voorstellen van het kabinet om de Wgr aan te scherpen en de gebieden te vergroten, waarbij het in elkaar schuiven van Wgr-regio's en provincies tot provincie-nieuwe-stijl niet wordt uitgesloten, hebben tot gevolg dat het karakter van intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur wordt uitgehold (TK, zitting 1992-1993, 21062, nr. 21: 20)'.
- 'Belangentegenstellingen tussen de centrumgemeente en de randgemeenten en onevenredige verdeling van de financiële lasten over de deelnemende gemeenten belemmeren de besluitvorming binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband'.
- 'Krachten de Wgr zijn afgevaardigden in een intergemeentelijk samenwerkingsverband te typeren als lasthebbers, die het belang van de eigen gemeente behartigen. Deze representatiegedachte vertoont een opvallende analogie met de visie op vertegenwoordiging zoals die ten grondslag lag aan het optreden van leden van de Staten-Generaal in de periode van de Republiek van de Verenigde Nederlanden (1588-1795)'.

Enige literatuur over intergemeentelijke samenwerking

- Becker, B., Intergemeentelijke samenwerking en de rol van het regionaal management, in: Bekke, A. e.a. (red.), *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, 1993.
- Doeschot, R. e.a. (red.), *Intergemeentelijke samenwerking*, Kluwer, Deventer, 1987.
- Doeschot, R., *Gemeenschappelijk regelen: een handreiking bij besluitvorming*, SBN, Groningen, 1987.
- Elzinga, D.J. (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1995.
- Graaff-Nauta, D. de, e.a., *Invoering Wet gemeenschappelijke regelingen: een tussenstand*, SBN, Groningen, 1988.
- Rapor, R., *Interkommunale Zusammenarbeit*, Minerva, München, 1984.
- SGB0-VNG, *De Wgr gewaardeerd*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1991.
- Traag, J. e.a., *Wet gemeenschappelijke regelingen*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Traag, J., *Intergemeentelijke samenwerking*, UT, Enschede, 1993.
- Vorholz, F., *Interkommunale Einrichtungen*, Minerva, München, 1981.

9 Besluitvorming over tarieven van medisch specialisten: Lieverdink

Besluitvorming over tarieven van medisch specialisten kan men bezien vanuit de vraag: *volgt er wel een besluit?*, of: *welk besluit rolt eruit en wie krijgt wat?* Ook kan men bijvoorbeeld kijken naar de vraag: is een tariefbesluit of een reeks tariefbesluiten politiek-bestuurlijk gezien volgens een parlement acceptabel of wordt het maatschappelijk aanvaardt. Zo zijn er meer vraagstellingen mogelijk.

Men kan ook kijken naar wie zich hoe gedraagt als bij de besluitvorming betrokken actor, die binnen een wettelijk kader, bijdraagt aan collectieve besluitvorming over tarieven. In deze hoek moet men de dissertatie van Harm Lieverdink plaatsen, die enige verbinding heeft met het onderzoek van Huizenga en Van Erp. Lieverdink heeft aandacht voor besluitvorming als *interactieproces* waaraan actoren op bepaalde momenten deelhebben. Besluitvorming wordt gezien als een reeks van gebeurtenissen. We lichten zijn opzet toe en maken tevens duidelijk dat er een *verbinding wordt gelegd tussen een actor gerichte neo-institutionele benadering en interactieregimes*.

Lieverdink (1998) doet dat in zijn dissertatie '*Collectieve besluiten, belangen en wet*' over de totstandkoming van tarieven voor medisch specialisten in Nederland tussen 1986 en 1992.

Wetten

In 1982 werd de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) ingevoerd. Deze wet bepaalt welke procedures er gevolgd moeten worden bij de totstandkoming van tariefbesluiten in de gezondheidszorg. Waarom die wet? De ondoorzichtigheid van de besluitvorming over tarieven in de jaren zeventig was de overheid een doorn in het oog. De jaarlijkse besprekingen tussen de verenigde ziekenfondsen en medisch specialisten had toen wel een oorsprong in een wet, de Ziekenfondswet van 1964, maar de besprekingen onttrokken zich aan externe controle en dat werd niet wenselijk geacht. Voor de tariefvorming op het vlak van de particuliere tarieven bestond geen regeling. De consequentie hiervan was een sterke toename van de ziekenfondstarieven, en een ontwikkeling van de particuliere tarieven die wel een relatie had met de ziekenfondstariefsvorming maar in grote vrijheid plaatsvond.

De WTG ging hier in 1982 verandering in brengen. De wetgever ontkende het belang van overleg tussen ziekenfondsen, particuliere verzekeraars en medisch specialisten niet; de wetgever hechtte hier zelfs aan. Het overleg moest doorzichtiger worden.

- Daarom werd een *controlerend orgaan* in het leven geroepen, het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG). Met behulp van richtlijnen zou het COTG de uitkomsten van het overleg van de 'representatieve organisaties' moeten beoordelen.
- De overheid kreeg ook een belangrijke rol. De overheid kreeg namelijk de bevoegdheid om de COTG *aanwijzingen* te kunnen geven om richtlijnen met een bepaalde inhoud te ontwikkelen en kreeg *goedkeuringsbevoegdheid*, de bevoegdheid om elke richtlijn goed te keuren.
- De mogelijkheid tot juridische procedures werd niet uitgesloten. In de WTG werd het College voor het Bedrijfsleven (CBB) als *beroepsinstantie* opgenomen.

Dit wettelijk kader wil niet zeggen dat de feitelijke procedure van besluitvorming over tarieven ook zo liep in de onderzoeksperiode. De WTG *codificeerde* bepaalde

ontwikkelingen wel. De collectivisering van de besluitvorming over tarieven werd in 1982 gedeeltelijk formeel bekrachtigd door de invoering van de WTG. Het proces van centralisatie van besluitvorming in de particuliere sector werd versneld. Het *centraal overleg* tussen medisch specialisten en particuliere verzekeraars had zich in de jaren zestig al ontwikkeld, en dat kreeg met de WTG formeel vorm door onderhandelingen tussen particuliere verzekeraars en de Landelijke specialisten Vereniging (LSV) in de WTG een plaats te geven.

De taken van het openbaar bestuur werd uitgebreid. De overheid kon immers aanwijzingen geven en het COTG diende richtlijnen op te stellen. Omdat de overheid ook *inkomenspolitiek* voert, was ze ook geïnteresseerd in de tarieven van medisch specialisten. Deze tarieven waren een beleidsinstrument voor de overheid die inkomenspolitiek wilde voeren. De besluitvorming over tarieven werd *gejuridiseerd* door beroepsmogelijkheden te geven.

Vraagstelling

De vraag die Lieverdink zich stelt, is *hoe* de tarieven voor medisch specialisten onder het regime van de WTG *daadwerkelijk* tot stand zijn gekomen én *hoe het formeel (institutioneel) kader* de plaatsvindende besluitvormingsprocessen over de tarieven beïnvloedt.

Aangenomen mag worden dat het wettelijk kader ertoe doet. Dat dus de organisatie van de besluitvorming, zoals wettelijk gekaderd, invloed heeft op hoe besluiten tot stand komen, waarover besloten wordt en welke standpunten toelaatbaar worden geacht. Maar dat kader is ook een ruim kader, waarbinnen nog veel mogelijk is!

Welk theoretisch kader geeft Lieverdink de begrippen om deze op zich voor de hand liggende vraagstelling verder te onderzoeken? Dat is de actor gerichte (neo-) institutionele benadering (van Mayntz & Scharpf). De wet als institutie zal ook volgens deze institutionele benadering invloed hebben op de besluitvorming, omdat het wettelijk kader

a een aanzet geeft tot de vorming van constellaties van actoren,

b de wijze van interactie beïnvloedt,

c en bepaalde problemen en belangen centraal stelt

De WTG zal door zijn inhoud met zich brengen dat bepaalde belangen voorop gesteld worden en andere niet.

- *Geen markt.* Het overleg over tarieven van medisch specialisten is niet 'marktachtig' in die zin dat iedere partij 'met interesse' (en macht) zich voor deelname aan de besluitvorming kan aanmelden en kan deelnemen. Nee, belangenformulering is niet exogeen; de besluitvorming is gereguleerd; niet iedereen wordt toegelaten. 'Belangenformulering heeft een endogeen karakter' zegt Lieverdink in hoofdstuk 1 van zijn studie.

- *Geen maatschappelijk determinisme.* Wie kijkt naar de wetsinhoud, en dat doen institutionalisten, kan het resultaat van besluitvorming onmogelijk zien als een (deterministische) weerspiegeling van maatschappelijke verhoudingen, bijvoorbeeld van de machtspositie van medisch specialisten of de positie van de arts in de maatschappij. Instituties determineren besluitvormingsprocessen niet, aldus

Lieverdink in het eerste hoofdstuk, maar brengen wel actoren in constellaties samen, beïnvloeden de interacties, en de formulering van problemen, en ze geven gestalte aan belangen.

- *Geen hiërarchie*. De besluitvorming verloopt volgens institutionalisten ook niet volgens een hiërarchisch model. Het zijn eerder de meer horizontale interacties die ertoe doen. Lieverdink verwijst hier naar Renate Mayntz (1992) die opmerkte dat bestuurlijke netwerken zich alleen kunnen ontwikkelen als van deze netwerken verwacht mag worden dat ze in staat zijn collectieve beslissingen te nemen.

Daarmee komt deze aanpak heel dicht in de buurt van de kijk op de WTG als een geheel van regels voor *netwerkmanagement* of als *procesmanagement* (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998).

De vraag is nu bij een onderzoek naar de besluitvorming en dus interactie over tarieven, hoe de betrokken actoren reageren op elkaar : welke regels volgen ze, gebruiken ze deze, wijken ze ervan af, veranderen ze deze. Deze regels komen voort uit de wet (WTG, uitvoeringsbesluiten, bredere bestuursrecht), maar *daaruit niet alleen*. De betrokken actoren hebben immers ook *strategische speelruimte* in het omgaan met deze regels. Een voorbeeld, hoe geeft de overheid aanwijzingen aan de COTG? Wie gaat in beroep of niet?

De handelingstheorieën vormen de basis voor de gedragingen van de actoren in interactie (vergelijk ook de theorie van Sabatier).

Een handelingstheorie (of 'frame') is in navolging van John Grin en Henk van de Graaf (1994: 350) te omschrijven als '.. het geheel van veronderstellingen achter het handelen van een actor in een concreet geval'.

Een handelingstheorie omvat niet alleen een interpretatie van de wet voor het eigen concreet gedrag in interactie maar kán ook - achterliggend - een algemene visie omvatten op de gezondheidszorg, kan een visie op wetten in het algemeen bevatten, eventueel op de gewenste structurering van interactie, en van de kosten en baten van een bepaald standpunt en/of actie. Een bij de tarief-besluitvorming betrokken organisatie heeft dus een handelingstheorie. Deze zal meestal niet gelijk zijn aan die van een andere actor.

Een handelingstheorie heeft de algemene *functie* van het ordenen van 'de wereld' en verleent zo betekenis aan gebeurtenissen waar de actor bij betrokken is. Lieverdink verwijst hier naar het werk van Weick over betekenisverlening.

Soms is de handelingstheorie heel grijpbaar: een organisatie heeft voor zichzelf, intern, een visie opgesteld waar het heen moet in de zorg en wat dat betekent voor de opstelling in onderhandelingen in domein x.

Lieverdink heeft niet alle tariefbesluiten onderzocht, maar beperkte zich tot enkele tariefbesluiten. Hoe moet hij de besluitvorming operationaliseren vanuit zijn invalshoek? Er is geen ontkomen aan: hij moet het gehele proces van a tot z uiteenleggen en volgen. Besluitvorming wordt gezien als een reeks van gebeurtenissen, onder meer om te zien wie wanneer waarover hoe (en ook waarom, vanuit welke handelingstheorie) betrokken was bij besluitvorming over tarieven en in interactie.

Herformulering probleemstelling

Lieverdink herformuleert zijn probleemstelling ook. Zou de volgende omschrijving juist zijn:

onderzoek van de effecten van instituties op de besluitvorming over tarieven voor medisch specialisten in Nederland tussen 1986 en 1992. Ja, zo omschrijft hij zijn onderzoek. Hij werkt dat uit in drie opzichten:

a welke actoren participeerden in welke constellatie in de besluitvorming over tarieven voor medisch specialisten sinds 1982 en

- in hoeverre werd hun participatie bepaald door de WTG

- en/of door andere motieven?;

b welke handelingstheorieën hanteerden de (constellaties van) actoren en

- welke rol speelde de WTG daarin

- en/of welke niet-WTG-elementen speelden hierin een rol?;

c welke interactiesoorten deden zich bij de besluitvorming voor

- en in hoeverre kwamen die overeen met de principes van/achter de WTG

- in hoeverre kwamen die niet overeen met de WTG-principes maar kwam die van elders.

Van Erp

Deze studie komt met de derde vraagstelling dicht in de buurt van de poging van Van Erp (1997) met haar artikel *'Beoordeling van interactieregimes op basis van het principe van de wet: het Regionaal Bestuur van de Arbeidsvoorziening als casus'* dat in 1997 in het tijdschrift *Beleidswetenschap* verscheen.

Relatie met ander besluitvormingsonderzoek

Dergelijk onderzoek als van Lieverdink gaat niet over de vraagstelling bij veel besluitvormingsonderzoek 'wie krijgt wat wanneer', of hoe lang duurt het voor er een besluit volgt uit een besluitvormingsprocedure. Lieverdink is meer geïnteresseerd in hoe actoren zich bij besluitvorming opstellen en waarom ze zich gedragen zoals ze zich gedragen.

Het praktisch-bestuurkundig belang van zo'n onderzoek als dat Lieverdink is of een overheid door een wettelijke kadering actoren naar een resultaat kan 'sturen', waarbinnen ze tot eigen tevredenheid vanuit hun eigen 'worldview' (handelingstheorie) kunnen overleggen. We zouden geïnteresseerd zijn in het vervolg van de besluitvorming na 1996.

Besluitvorming zelf wordt door Lieverdink opgevat als een reeks van gebeurtenissen.

Literatuur over tarieven voor medisch specialisten

- Lapré, R.M., *De Wet Tarieven Gezondheidszorg: totstandkoming en betekenis*, in: *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, 1980, pp. 846-855.

- Lieverdink, H. en F. van Merode, *De deelname aan besluitvorming: de besluitvorming over tarieven voor medisch specialisten*, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 4, pp. 360-380.

- Lieverdink, H. en J. Maarse, Negotiating fees for medical specialists in the Netherlands, in: Health Policy, 1995, nr. 2, pp. 81-101.
- Lieverdink, H., Collectieve besuiten, belangen en wet, UM, Maastricht, 1998 (diss.).
- Lieverdink, H., De totstandkoming van tarieven voor medisch specialisten, in: R. Lapré e.a., Handboek structuur en financiering gezondheidszorg, De Tijdstroom, Utrecht, 1994.

10 Sturing van samenwerking volgens Fenger: beleid voor werk en inkomen

Aan het begin van de 21^{ste} eeuw werd hard gewerkt aan de reorganisatie van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. Uitvoeringsorganisaties moesten meer activerend worden. *'Werk boven inkomen'* was de uitdrukking hiervan. Uitvoeringsorganisaties moesten niet langer hoofdzakelijk uitkeringsfabriek zijn maar mensen aan werk helpen. Wethouder van der Aa van Amsterdam liet zich de banenmarkt invallen als manier voor een sociale dienst om mensen aan werk te helpen. Juist in Amsterdam bleek de sociale dienst begin 2001 nog volstrekt onvoldoende te werken aan activering, zo bleek uit een analyse.

Activering vereist samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. De universitair docent Menno Fenger, die verbonden is aan de Erasmus Universiteit, geeft in zijn in Enschede verdedigde dissertatie *'Sturing van samenwerking'* (promotores Bressers en Klok) voorbeelden van geslaagde en niet geslaagde samenwerkingsprojecten tussen instanties. Hij doet ook een poging om verschillen in de samenwerking te verklaren. Daarbij behandelt hij de vraag of en zo ja, waarom het beleid gericht op samenwerking op sommige plaatsen effectiever is dan op andere plaatsen. De dissertatie geeft inzicht in het ontstaan van samenwerking. De studie illustreert ook de spanning tussen lokale initiatieven en landelijk beleid en levert daardoor een bijdrage aan een vernieuwend perspectief op de vormgeving van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid.

Een stelling bij het proefschrift luidt;

'De institutionele logica van de bijstand, de werkloosheidsverzekering en de publieke arbeidsbemiddeling verschillen fundamenteel van elkaar'.

Een andere:

'Niet de integrale gevalbehandeling maar de uniforme gevalbehandeling heeft centraal gestaan bij de herziening van de uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen'.

Literatuur over sturing van samenwerking bij werk en inkomen

- Fenger, M., Sturing van samenwerking – Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen, Universiteit Twente, Enschede, 2001 (diss.).
- Fenger, H.J.M. en P.J. Klok, Het overwegen van mogelijke beleidsinstrumenten, in: Hoogerwerf, A. (red.), Het ontwerpen van beleid, Samsom, Alphen, 1998, pp. 108-127.
- Fenger, H.J.M., & P.J. Klok, Interdependency, beliefs and coalition behavior: a contribution to the advocacy coalition framework, in: Policy Sciences, vol. 34, 2001, nr. 2, pp. 157-170.

11 Het functioneren van een stelsel: opkomst en ondergang van de Arbeidsvoorziening

Wie iets wil begrijpen van het openbaar bestuur (van beleidsontwerp en uitvoering, van opbouw (design) en verval van een organisatie, van onderhandelend bestuur en prestatiecontracten, van samenwerking en tegenwerking in een netwerk, van coördinatie en administratie, van bestuur en beleidsvrijheid, van integriteit en sjoemelen met ESF-gelden, en van de beperkte betekenis van accountantsverklaringen, van het poldermodel en van verzelfstandiging) moet zich verdiepen in de fascinerende geschiedenis van de Arbeidsvoorziening in de periode 1991-2001. Een verslag van een *catastrofe*. Het gaat om een *stelsel* van organisaties, met als kern de arbeidsbureaus die werklozen aan een baan moeten helpen.

Arbeidsvoorziening is al sinds de jaren dertig uit de vorige eeuw gezien als een publieke taak ('collectief goed'). De Arbeidsvoorziening werd door het ministerie van Sociale Zaken echter in 1990 op *een nieuwe leest* geschoeid. De arbeidsvoorziening stond te ver van het maatschappelijk middenveld af. Met name het CDA drong eind jaren tachtig aan op een reorganisatie waarbij de leiding van de organisatie zou overgaan *naar drie partijen*: overheid, werkgevers en werknemers (zie de dissertaties van Van Bekkum, 1996; Van Gestel). Er moest een verzelfstandiging optreden want Sociale Zaken was te ver weg geraakt van het middenveld. Wat het CDA wilde, gebeurde ook. In 1991 werd het directoraat-generaal voor de Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken verzelfstandigd en onder *tripartiet bestuur* geplaatst. De verzelfstandiging werd met zwier gepresenteerd. Het zou de beste arbeidsvoorziening van Europa moeten worden. Tien jaar later is de Arbvo opgeheven. De wet deugde niet. PvdA-minister Melkert had te weinig toezicht gehouden. Reparaties lukten ook niet nadat oud-minister Van Dijk een analyse maakte in het midden van de jaren negentig. De NRC-journalisten Meeus en Staal spreken begin 2002 van '*een aangekondigde dood*' (NRC, 3100302). De verzelfstandiging van de Arbeidsvoorziening is een faliekante mislukking geworden. Volgens onderzoekers is sprake van extra miljoenen euro's aan extra kosten, van fraude en hebben bestuursleden zich schuldig gemaakt aan belangenverstrengeling. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is in de periode 1991-2001 een '*rokende puinhoop*' geworden, aldus Volkskrant-journalist Frank Kalshoven (130402). Rond de Arbvo is het niet tot een parlementaire enquête gekomen. Waarom niet, is misschien geen raadsel. De waarheidsvinding leidde onomstotelijk tot de conclusie dat de Arbvo niet deugde.

Rapporten over de arbeidsvoorziening

- Tussen vraag en aanbod – op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, Bekkum, R. van, Sdu, Den Haag, 1996.
- Besluitvorming in RBA's: de totstandkoming van arbeidsvoorzieningsbeleid, E. Sol, 1998 (in boek Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur)
- Gekwantificeerde taakstellingen als doelkeuze en sturingsmechanisme, A. van Bruggen, 1998 (in boek Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur)
- Het beleid van de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening, A. Glebbeek e.a., 1998 (in boek Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur)

- Arbeidsvoorziening in perspectief – Eindrapport van de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, Vuga, Den Haag, 1995 (commissie-Van Dijk)
- Dissertaties van Van Gestel en van Van Bekkum
- Analyse Henk Koning, ESF-subsidies, 2001
- Analyse Lenze Koopmans, e.a, Tien jaar tripartite, 2002

We geven nu een beschrijving van opkomst en verval van de Arbvo, met de tijd als indelingscriterium.

Het stoutmoedig experiment met de Arbeidsvoorziening: periode '91- '94

De Arbeidsvoorziening is ooit door de OESO (de organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling) wel betiteld als een 'stoutmoedig' experiment maar het is geëindigd als een mislukt experiment. Schade in een voorzichtige telling 353 miljoen euro.

De minister met teveel petten, en de twijfel bij ambtenaren en parlement

Minister Jan de Koning (CDA) heeft in het tweede kabinet-Lubbers het idee van het tripartite bestuur voor de Arbvo uitgewerkt. De gedachte was dat bemiddeling van werklozen effectiever zou gaan als die mede in handen kwam van werkgevers- en werknemersorganisaties. Tot dan toe zaten de kaartenbakken van de arbeidsbureaus boordevol werklozen, *terwijl de werkgevers geen interesse toonden*. Dus moest het roer om. De Koning's opvolger Bert de Vries moest de nieuwe aanpak via de Arbeidsvoorziening in praktijk brengen. Dat gebeurde onder druk van grote werkloosheid. Destijds, in 1991, zoeken om en nabij een half miljoen mensen een baan.

De Arbeidsvoorziening werd daarop losgemaakt van het departement en *verzelfstandigd*. In totaal 28 getripartiseerde regionale besturen voor arbeidsvoorziening functioneerden onder coördinatie van een eveneens tripartiete samengesteld landelijk bestuur. De opdracht luidde een optimale arbeidsallocatie te bevorderen. 'Wat zij daarvan terecht brachten, benaderde de angstdroom van menig politicus uit die tijd' (Beleidswetenschap, 1999, nr. 2: 169). Vooral het CDA was blij met de verzelfstandiging. De partijen die in 1994 het paarse kabinet - Kok I gaan vormen (PvdA, VVD, D66,) hebben tegen wil en dank ingestemd met de verzelfstandiging om *'erger te voorkomen'*, zoals Lenze Koopmans in 2002 stelt in het rapport *'Tien jaar tripartite'* (Neelemans e.a.). Koopmans was de laatste bestuurder van de Arbvo. Het verwachte succes van de Arbeidsvoorziening was gegrondvest in de verwachting van een *loyale medewerking* en deelname van de sociale partners. Een garantie kon De Vries destijds niet geven. Toch was er twijfel. De Tweede Kamer betwijfelde destijds of er geen sprake zou zijn van *onduidelijke verantwoordelijkheden*. De minister kreeg immers vier petten op:

- Beleidsmaker;
- Medebestuurder van de arbeidsvoorziening;
- Financier ervan; en

- Toezichthouder.

Achteraf gezien was *die vermenging een probleem* en bleken de sceptische opmerkingen zoals die uit een 'goal free evaluation' blijken juist. De keerzijde van het tot elkaar veroordeeld zijn van de partners kan een patstelling zijn die niet is te doorbreken. En dat bleek al binnen de kortste keren. Minister Bert de Vries (CDA) kreeg het voortdurend met het bestuur van de Arbvo *aan de stok door het pettenprobleem*. Aan de ene kant leverde het ministerie bestuursleden en aan de andere kant had de minister het toezicht. Bert de Vries (Trouw, 160402):

'Ik heb dat zo goed mogelijk trachten in te vullen. Borstlap (topambtenaar) was namens mij lid van het bestuur. Die kwam heus geen instructies halen bij mij. Een andere afdeling van het ministerie deed het toezicht en daar zat ik wel bovenop. Toch werd Borstlap door sociale partners als mijn zetbaas beschouwd. Hij kreeg steeds de vraag: wat doet die minister van jou nou weer? In de ogen van werkgevers en werknemers werkte die scheiding kennelijk niet'.

Toch had het project wellicht nog kunnen lukken, aldus Bert de Vries als het economisch tij meegezeten had. Maar die voorwaarde was niet vervuld.

Arbeidsvoorziening moest meedoen met bezuinigingsrondes. Volgens Koopmans hebben die rondes het onderling wantrouwen en daarmee een loopgravenoorlog bij arbeidsvoorziening aangewakkerd. Bert de Vries stemt achteraf met die constatering in maar zegt ook dat het toen niet anders kon, met die bezuinigingen (Trouw, 160402). De Vries gaf Arbeidsvoorziening een bruidschat van 1.9 miljard gulden mee en daar zou dan vier jaar niet aan getornd worden. Die belofte werd gebroken, al direct. Juist vanwege de beloftes heeft Bert de Vries zich verdedigd maar Kok (in het kabinet Lubbers III) hield vast. Toen bleek dat Arbeidsvoorziening 'het geld niet eens opgemaakt had', had hij geen argumenten meer om de bezuiniging aan te vechten (Trouw, 160402).

Ambtenaren

De *ambtenaren* van het ministerie van SZW voelden destijds, in 1991, ook al niet veel voor het experiment. Het departement werd hierdoor in een klap *ontdaan* van de afdeling Arbeidsmarktbeleid, goed voor vijfduizend ambtenaren. Al in de voorbereiding naar de nieuwe Arbeidsvoorziening *traineerden* ambtenaren van de juridische afdeling van het ministerie het proces. Je kunt zeggen, *niemand hield echt van de Arbeidsvoorziening*.

Strijd om budget en afweren bezuiniging

Hoewel minister De Vries het avontuur in de Kamer had verdedigd, zorgde hij ervoor dat Arbeidsvoorziening *al direct financieel slecht van start ging*. Door verplichtingen die Sociale Zaken eerder was aangegaan, begon de Arbvo-organisatie al onmiddellijk met een *negatief vermogen* van om en nabij een half miljard euro. In de boeken werd dit tekort met toestemming van de accountants doorgeschoven in de verwachting dat toekomstige inkomsten dat wel goed zouden maken. De onderzoekers, die in 2001 onderzoek deden (Neeleman c.s.) doen dit af als *onverantwoord*. Sociale partners gingen wel met de regeling akkoord, maar pas nadat De Vries had toegezegd dat het Rijk

jaarlijks garant zou staan via een vaste rijksbijdrage van 860 miljoen euro. *Deze belofte werd slechts heel kort gestand gedaan.* De organisatie kreeg al in de eerste maand van haar bestaan te horen dat ze 45 miljoen euro moest bezuinigen van PvdA-minister van Financiën W. Kok (kabinet-Lubbers III). De Vries 'graait 45 miljoen euro uit de kas', die 'toch al niet royaal gevuld was' (Milja de Zwart in AD, 160402). Die belofde plechtig dat het hierbij zou blijven maar ook die belofte werd *niet* gehouden. In 1994 doet het paarse kabinet er nog een schep bovenop. Arbeidsvoorziening moet 180 miljoen euro, een kwart van het budget inleveren. Een enkeling verwachtte nog dat de minister, Ad Melkert, die ingreep zou verhinderen. Maar Melkert komt het constituerend beraad van het nieuwe kabinet uit als minister terwijl de bezuiniging nog overeind staat. De 'oorlog' die daarover met de sociale partners ontstaat, bezweert Melkert door de ingreep iets te verzachten en aan te dringen op *creatieve inzet van werkgelegenheidssubsidies* uit het Europees Sociaal Fonds. Dat laatste is 'de kat op het spek binden', zoals later bleek (zie de reconstructie van Henk Koning). De EU eiste 156 miljoen euro terug vanwege oneigenlijk gebruik van ESF-gelden in de periode 1994-1996.

Bestuur van de Arbvo

Ook de beoogde *bestuurlijke vrijheid* van het nieuwe bestuur van de Arbeidsvoorziening werd door het kabinet en de Tweede Kamer eigenlijk niet geaccepteerd. Bert de Vries smeekte begin jaren negentig echter de Kamer erop *te vertrouwen* dat het goed zou komen. De Tweede Kamer heeft vervolgens de uitvoering van de arbeidsvoorziening gevolgd. Jaar op jaar drong de Tweede Kamer aan op *een ander beleid van de arbeidsbureaus maar zonder effect*. De arbeidsbemiddeling kwam onvoldoende van de grond. De arbeidsbureaus zouden meer moeten doen aan langdurig werklozen, migranten, gehandicapten en vrouwen. De politieke vertegenwoordigers hadden grote moeite met het besluit om werkzoekenden in te delen in vier categorieën: van makkelijk bemiddelbaar tot onbemiddelbaar. Daarbij werd ervoor gekozen om zich eerst te richten op de makkelijk bemiddelbaren. Het idee was dat de werkgevers na een succesvolle bemiddeling eerder bereid zouden zijn om een langdurig werkloze aan een baan te helpen.

Cees van Dijk maakt de balans op in 1995

Een verzelfstandiging waarover de ambtenaren van SZW niet juichen, bezuinigingen, een onrustige Tweede Kamer, gedoe over het bestuur, kenmerken de jaren 1991-1994. Niemand hield van de Arbvo. Een jaar na het aantreden van Melkert als minister van SZW maakt oud-CDA-minister Cees van Dijk met zijn commissieleden de balans ten aanzien van de wet op. Hij oordeelt hard over de Arbeidsvoorziening. De drie partijen zouden niet eendrachtig de vuist gebald hebben tegen de werkloosheid. De overheid is de baas want die is geldschietter en toezichthouder en bestuurder tegelijk. 'Zoetermeer' waar de vestigingsplaats is van het bestuur van de Arbvo, moet het ontgelden. Van Dijk kwalificeert de Arbvo met woorden als belangenverstrengeling, besluiteloosheid, gebrek aan bestuurskracht. De regionale arbeidsbureaus kunnen geheel hun eigen weg gaan en daardoor is de Arbeidsvoorziening financieel onbeheersbaar.

Er is overigens ook wel kritiek geuit op de commissie-Van Dijk. Die commissie zou tot haar negatieve evaluatie zijn gekomen vanuit een strikt verticale staatsrechtelijke denkwijze, vanuit een neo-corporatistisch perspectief van centralisatie, concentratie en 'rank and file-compliance' (zie Sol e.a., 1998). De oud-minister betoont zich een huiverige politicus die bij de geringste twijfel terugschiet in 'een hiërarchische terugtrekstuip' (Beleidswetenschap, 1999: 170).

Melkert neemt daarop de Arbvo in een greep met een nieuwe wet die 1 januari 1997 ingaat. Minister Melkert en zijn opvolger in 1998, in het tweede paarse kabinet, Klaas de Vries (Melkert wordt fractieleider) krijgen nieuwe bevoegdheden maar maken er geen gebruik van! Klaas de Vries dreigt wel een keer om de accountant Deloitte & Touche aan te pakken omdat die te lichtvaardig goedkeurende accountantsverklaringen verstrekt, maar de gevolgen zijn desondanks desastreus.

Nieuwe stand van zaken: na 1 jan. 1997

In 2000 wordt opnieuw de balans opgemaakt van de Arbvo, zoals die zich na 1 januari 1997 onder de nieuwe ontwikkelde. De onderzoekers interviewen tachtig medewerkers uit de Zoetermeerse organisatie en bestuurders. Die bijten van zich af. Ze spreken van een 'aanslag' op de Arbvo. Maar er doemt ook een beeld op van een organisatie in 'verval'. De nieuwe wet brengt Arbvo in 'een wurggreep' met veel *administratieve rompslomp* waaraan 'iedereen probeert te ontsnappen'. Er blijkt sprake van schaduwadministraties en deskundigen lopen weg. De expertise over de arbeidsmarkt vermindert (AD 160402). 'Den Haag' wordt een *Haagse vragenfabriek* volgens medewerkers van de regionale arbeidsbureaus, waarop consultants kantoortje moeten gaan houden. Er worden veel 'pissige brieven' verstuurd om de administratie kloppend te krijgen. Maar wat fout is, komt niet goed meer in orde. Een geïnterviewde maakt een vergelijking met het oude Duitse keizerrijk:

'Een keizer, veel prinsen. De prinsen zeiden steeds ja tegen de keizer, maar eenmaal terug in hun rijkje, deden ze gewoon hun eigen wil' (AD 160402).

De onderzoekers Van der Heijden e.a. merken in een terugblik ook het een en ander op over de laatste jaren negentig. De verhoudingen zijn verziekt. 'Hoezeer de verhoudingen na 1996 binnen Arbvo zijn verziekt, blijkt als de landelijke directie een samenwerking in arbeidsbemiddeling op poten zet tussen Arbvo, het aan haar verbonden uitzendbureau Start en het commerciële Vedior. Dit project, ASV, stuit echter op bezwaren van werkgeversvertegenwoordiger Sip Nieuwsma in het Arbvo-bestuur. In het onderzoek wordt vastgesteld dat hierdoor het overleg zo lang duurt dat de mislukking vanzelf wordt georganiseerd. Ook blijkt concurrent Randstad in het bezit van interne Arbvo-documenten over ASV. "Belangenbehartiging" in het bestuur, aldus het onderzoek, verwordt hier tot "belangenverstremming". Senator Jaarsma van de PvdA stelt hierover dat sprake is van 'een gebrek aan integriteit die kenmerkend is voor de laatste jaren van de Arbvo' (NRC, 310302).

De uitkomsten van dit onderzoek van Van Dijk zijn *vernietigend* voor Melkert en premier Kok (AD 160402), en daarom *onverteerbaar* voor het departement van SZW.

Minister Willem Vermeend, de opvolger van Klaas de Vries in het tweede kabinet Kok gaat de rem erop zetten. De Arbvo wordt opgeheven en er komt een opvolger. Het rapport dat verslag doet van de opheffing verschijnt nadat de geboortekaartjes voor de nieuwe organisatie, het Centrum Werk en Inkomen (CWI), al weer opgeborgen zijn. Voor de aanbeveling van de onderzoekers aan de minister om zijn gezag niet te zoeken in macht maar in leiderschap is het dan te laat. Het CWI is onder een strenge voorgedij van SZW geplaatst (AD 160402).

Verdieping

In de discussie over de Arbvo wordt/werd gesproken van eigengereide regionale arbeidsbureaus die hun gang wilden gaan. Was het een heel dwaze werkwijze van arbeidsbureaus om te werken in de eigen context en niet als een soort machinebureaucratie aan de leiband van 'Zoetermeer', destijds (in de jaren negentig) de locatie van het Arbvo-bestuur, te lopen? Het blijkt dat regionale verschillen wel degelijk relevant zijn. Fenger geeft het antwoord.

Menno Fenger komt in 2001 met zijn dissertatie '*Sturing van samenwerking*' waarin hij stelt dat bij de arbeidsbureaus in tien jaar tijd vier reorganisaties zijn doorgevoerd. Hij onderzocht specifiek de samenwerking tussen arbeidsbureaus, uitvoeringsinstellingen (UVI's) en sociale diensten. Hij beschrijft welke factoren de kans vergroten dat organisaties met elkaar gaan samenwerken en welke effecten samenwerking heeft op de klantvriendelijkheid, efficiency en effectiviteit van de organisaties. In de onderzochte periode bleek een periode te vinden waarin samenwerking niet was voorgeschreven. Toen bleek in sommige regio's van meer samenwerking sprake dan in andere. Deze verschillen bleken te verklaren uit de mate waarin organisaties van elkaar afhankelijk zijn voor de uitvoering van hun taken en uit de mate waarin organisaties dezelfde doelen nastreven. In de plaatsen waar betrekkelijk intensief werd samengewerkt, bestaat onder betrokken organisaties veel overeenstemming in de beleidsvisies op werk en inkomen. Bovendien zijn de organisaties zich bewust van de onderlinge afhankelijkheden. Qua beleid om samenwerking te bevorderen, concludeert Fenger dat vooral het stimuleren van *lokale initiatieven* zinvol is gebleken. Minder effectief was de later ingevoerde *samenwerkingsplicht*. Hierdoor kon minder rekening worden gehouden met de lokale of regionale omstandigheden en met de overwegingen die een rol hebben gespeeld om te kiezen voor een bepaalde mate van samenwerking. Ten aanzien van de effecten van het beleid gericht op meer samenwerking concludeert Menno Fenger dat de samenwerking wel heeft geleid tot meer klantgerichte uitvoering van de sociale zekerheid, maar niet tot meer efficiency. Ook het uitkeringsvolume zal naar verwachting niet afnemen door samenwerking tussen sociale diensten, UVI's en arbeidsbureaus. Gezien het bijna permanente proces van herstructurering waarmee de organisaties in de sociale zekerheid in de jaren negentig zijn geconfronteerd, is dit het best haalbare, aldus Fenger. Bij de UVI's is bijvoorbeeld sinds 1993 sprake geweest van ontvlechting, opdrachtverlening, marktwerking en concurrentie, en integratie. De arbeidsvoorziening kreeg te maken met verzelfstandiging, tripatitiseren, decentralisatie, samenwerking, marktwerking, opsplitsing en opheffing. Dat dan *veranderingsmoetheid* optreedt, lijkt onontkoombaar, aldus Fenger.

Zijn de ministers mede oorzaak van het falen van de Arbvo?

Arbeidsvoorziening is mislukt door gebrekkig optreden van de sociale partners en de oud-ministers van SZW Bert de Vries (CDA), Ad Melkert (PvdA) en Klaas de Vries (PvdA). Dat komt naar voren uit een bestuurlijk onderzoek naar de wijze waarop deze landelijke organisatie van arbeidsbureaus de afgelopen tien jaar heeft gefunctioneerd. L. Koopmans trok de conclusies. Melkert heeft in 1995 een belangrijke kans gemist om de structuur van de Arbeidsvoorziening te verbeteren. De politieke verantwoordelijkheid voor de organisatie was tussen 1991 en 1994 in handen van Bert de Vries (kabinet-Lubbers III), in de periode 1994-1998 van Melkert (Kok I) en 1998-2000 van Klaas de Vries (Kok II); Klaas de Vries werd opgevolgd door Willem Vermeend toen Peper tussentijds vertrok op BZK en Klaas de Vries doorschoof naar BZK. Vermeend werd zo van staatssecretaris Financiën minister van SZW, wat mogelijk werd omdat de belastinghervorming was gerealiseerd.

Wat ging er onder Melkert mis? Melkert liet in 1996 een structuur voor de Arbeidsvoorziening in tact die 'veelvuldige conflicten tussen bestuurders en directeuren' in de hand werkte, meent L. Koopmans, die in opdracht van minister Vermeend De Arbvo beëindigd. Koopmans baseert zich op een onderzoek van H. Neeleman (registeraccountant), P. van de Heijden (hoogleraar arbeidsrecht) en L. van den Blink (ex-partner van advocaten- en notarissenkantoor Stibbe). Koopmans constateert dat een commissie onder leiding van oud-minister Van Dijk destijds zulke negatieve conclusies trok over Arbvo dat een vergaande ingreep in de rede lag. Deze ingreep bleef echter achterwege met als gevolg de veelvuldige conflicten tussen bestuurders en directeuren.

Een verweer van de minister? Melkert zei in 2001 dat *de tijdgeest en het parlement* hem destijds geen gelegenheid boden om in te grijpen in de Arbeidsvoorziening. In het onderzoek van Neeleman c.s. wordt echter vastgesteld dat Melkert een structuurwijziging onmogelijk had gemaakt door eind 1994 een afspraak te maken met de sociale partners over de toekomst van de Arbvo. In de zogenaamde partijenovereenkomst werd afgesproken hoe bezuinigingen moesten worden opgevangen. Ook deed Melkert toezeggingen over de toekomstige structuur van de Arbeidsvoorziening. Omdat hij hieraan gebonden was is de kans om met de nieuwe wet een structurele verbetering aan te brengen gemist.

Minister Vermeend pakte de gouden handdrukken van enkele oud-directieleden van de Arbvo aan. Bij het in kaart brengen van de financiële scherven van de arbeidsbureaus kwamen buitensporige afvloeiingsregelingen naar boven. Vermeend pakte ook de financiële wanorde aan die met name in de regio's Rotterdam, Amsterdam en Flevoland bleken. Deloitte & Touche gaf geen goedkeurende verklaring af voor de Arbvo van deze regio's. Miljoenen inkomsten en uitgaven zijn onverklaarbaar.

Vraag: wat zijn de oorzaken van falen van de Arbvo?

Arbeidsvoorziening had sinds 1991 een bestuur met vertegenwoordigers van werkgevers, vakbonden en overheid. De organisatie is in 2001 opgeheven. De

ontmanteling van de Arbvo kost de Nederlandse staat 353 miljoen euro. Dit staat los van extra kosten die voortvloeien uit onjuiste bestedingen van geld uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), waarvoor de Europese Commissie alleen al 157 miljoen euro heeft teruggevorderd over de periode 1994-1996. De mislukking is te wijten aan 'een ambivalente start, innerlijk tegenstrijdige doelstellingen, constructiefouten in de wetgeving, onderschatting van de voor het besturen vereiste bestuurlijke bekwaamheid en tekortschietend toezicht'.

Kritiek nog eens op een rijtje

Eind jaren negentig kwam de Arbeidsvoorziening echter in zwaar weer (zie BB, 120402: 17). Deloitte & Touche heeft het *financieel jaarverslag* van Arbeidsvoorziening over het boekjaar 2000 niet goedgekeurd. Oud-werknemers stelden in april 2002 dat de huisaccountant ook in voorgaande jaren alle reden had om kritisch te oordelen. Het oordeel in de accountantsverklaring over het jaar 2000 is bikkelhard: het financieel verslag geeft *geen getrouw beeld* en *voldoet niet aan de gangbare rechtsmatigheidsvereisten*. Voorts blijkt uit de verklaring dat ESF-Nederland, het onderdeel van Arbeidsvoorziening dat de Europese subsidies mocht verdelen, in 2000 geen financiële administratie heeft gevoerd. een reconstructie van de ESF-geldstromen in dat jaar bood geen uitkomst. Voorts brengt Deloitte & Touche naar voren dat de bedrijfskosten in het jaarverslag bedragen bevatten 'waarvan het directe verband met de bedrijfsactiviteiten niet objectief kan worden vastgesteld'. Daarmee kan op frauduleus handelen zijn gedoeld.

Sinds het bestaan van Arbeidsvoorziening had het accountantsbureau niet eerder een goedkeurende verklaring onthouden. Wel werd vanaf 1994 jaar op jaar erop geattendeerd dat de aangegane verplichtingen de begroting overstijgen. Er waren almaar toenemende tekorten bij Arbeidsvoorziening. Het uiteindelijke *negatieve saldo* is door de latere bestuurder van Arbeidsvoorziening L. Koopmans becijferd op 353 miljoen euro. Waarom gaf Deloitte & Touche niet eerder een negatieve verklaring af en werd het kantoor dus zo laat kritisch? Misschien vreesde het accountantskantoor meegezogen te worden in de negatieve publiciteit over Arbeidsvoorziening in 2001 en later. Goedkeurende verklaringen worden door accountants te makkelijk afgegeven, meent accountant en emeritus hoogleraar Hans Blokdijk (BB, 120402)

In 2000 was overigens wel sprake van een interne reorganisatie maar de financiële administratie veranderde niet wezenlijk (BB, 120402: 17).

Prof. Koopmans.

- Lense Koopmans, die ervaring had met de afwikkeling van het scheepsbouw drama Ogem, werd aangesteld om de in liquidatie verkerende Arbeidsvoorziening in de eindfase te brengen en terminaal te begeleiden. Koopmans legde de vraag wat er mis ging aan drie onderzoekers voor: L. van den Blink, P. van der Heijden en H. Neeleman. Dit drietal kwam met het vernietigende rapport '*Tien jaar tripartiete Arbeidsvoorziening*'. Daarin komt naar

voren dat de organisatie een falende organisatie werd. Dat lag aan de ambivalente start in 1991 volgens Koopmans in het voorwoord van dit rapport.

- *Wat was fout?* Er was bij de Arbeidsvoorziening sprake van 'innerlijk tegenstrijdige doelstellingen, constructiefouten in de wetgeving, onderschatting bij de overheid en sociale partners van de voor het besturen van dit zelfstandig bestuursorgaan vereiste bestuurlijke bekwaamheid, gebrekkig toezicht, de veelvuldig wijzigende politieke opvattingen en de lastige bestuurlijke context waarin het ZBO moest opereren', aldus prof. L. Koopmans. Het driemanschap is kritisch over de handel en wandel van alle drie partijen, met in het centrum - aldus Kalshoven (VK, 130402) - de PvdA-kopstukken Ad Melkert en Klaas de Vries.
- *Specifieke kritiek: toezicht.* Citaat: 'Met de Arbeidsvoorzieningswet 1990 werd een vergaande decentralisatie doorgevoerd, zonder dat is voorzien in adequaat centraal toezicht op de besteding van de ter beschikking gestelde middelen'.
- *Specifieke kritiek: belangenverstrengeling.* 'Bovendien nodigt de wet uit tot belangenbehartiging, en daarmee tot belangenverstrengeling'.
- *Specifieke kritiek: opdracht onduidelijk.* Citaat: 'Tot slot is de wettelijke opdracht aan Arbeidsvoorziening ambigu'.

Had men de zwakten niet kunnen verhelpen?

Onder het eerste paarse kabinet (Kok I) heeft de minister van Sociale Zaken, de PvdA'er Ad Melkert, de wet op de arbeidsvoorziening *aangepast*. Een verbetering was die aanpassing *niet*. Kalshoven zich baserend op het rapport van het trio: 'De wet van 1996 heeft de zaak er in feite alleen maar erger op gemaakt. De wet van 1996 is halfslachtig en vol van compromissen. De in de wet ingebouwde *scheiding tussen beleid en beheer* is onwerkbaar'. Bovendien was er teveel sprake van wetswijzigingen, bezuinigingen en reorganisaties. Kalshoven schrijft: 'De resultaten van het optreden van kabinet en Kamer, kortom, zijn omgekeerd evenredig aan de hoeveelheid aan Arbeidsvoorziening gewijde woorden'.

Zwak management en bestuur

En: 'Vakbonden, werkgeversorganisaties en overheidsbestuurders (die halverwege de rit werden vervangen door Kroonleden) hebben er in deze moeilijke omstandigheden het slechtste van gemaakt. Het management van een organisatie met vijfduizend werknemers vraagt nogal wat van de bestuurlijke kwaliteiten van betrokkenen. Maar de drie partners plaatsten tweederangslieden in het bestuur ("vanuit alle geledingen zijn onvoldoende sterke bestuurders afgevaardigd") die elkaar "gevangen houden in belangenbehartiging". Het gevolg is dat 'het bestuur zijn taak niet professioneel invult' en 'te weinig wordt gedaan aan de daadwerkelijke besluitvorming'. En zo verder, schrijft Kalshoven.

Arbeidsvoorziening geen collectief goed

Kalshoven: 'Het enige verstandige besluit dat in tien jaar Arbeidsvoorziening is genomen, moet achteraf worden vastgesteld, is het opheffen van het overheidsmonopolie op arbeidsbemiddeling. Terwijl politiek, ambtenarij, vakbonden e

werkgevers hun incompetentie uitleefden van uw en mijn belastinggeld, hebben uitzendbureaus sinds 1990 de markt overgenomen. Werving en selectie voor vast en tijdelijk personeel, opleiding en training, outplacement - het is op elke straathoek verkrijgbaar en er komt geen politicus of vakbondstype aan te pas. en doet een uitzendbureau het slecht, dan gaat het fijn failliet. doodgewone arbeidsbemiddeling, het misverstand dateert van 1930, is geen collectief goed'.

De Tweede Kamer

De Tweede Kamer zou medio april 2002 over opkomst en ondergang van de Arbeidsvoorziening, maar het debat zou niet doorgaan omdat het kabinet viel. De Arbeidsvoorziening kent een tienjarige geschiedenis: 1991-2001. Het was een zelfstandig bestuursorgaan, een zbo. De Arbeidsvoorziening werd geleid door de overheid, de werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties. De casus bevat een les in publiek management.

Literatuur over de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en afbouw van organisaties

- Algemene Rekenkamer, Toezicht op Arbeidsvoorziening, Den Haag, 2000.
- Aarts, L. en Ph. de Jong, Uitvoering van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, Preadvies Rbb, 1994.
- Arbeidsvoorziening in perspectief – Eindrapport van de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzingswet, Vuga, Den Haag, 1995
- Bekkum, R. van, Knutselen aan het organisatiemodel van de arbeidsvoorziening, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 6/7, pp. 16-23.
- Bekkum, R. van, Tussen vraag en aanbod - Op zoek naar de identiteit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie, SDU, Den Haag, 1996.
- Böcker, A. en L. Clermonts, Poortwachters van de Nederlandse arbeidsmarkt- Arbeidsvoorziening en de verlening van tewerkstellingsvergunningen, Nijmegen, 1995.
- Dagevos, J. e.a., Het RBA Midden-Brabant in de markt, IVA, Tilburg, 1993.
- Dercksen, W., Arbeidsvoorziening: mission impossible?, in: ESB, 13 juli 1994, pp. 633-637.
- Edzes, A.J.E., en A. Glebbeek, De arbeidsvoorzieningswet: beleidstheorie en evaluatie, in: Sociaal Maandblad Arbeid, jrg. 47, 1992, nr. 5, pp. 294-307.
- Erp, J. van, Beoordeling van interactieregimes op basis van het principe van de wet: een Regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening als casus, in: Beleidswetenschap, 1997, nr. 3, pp. 261-281.
- Erp, J. van, Sociale regels in beleidsuitvoering – Een regime-analytisch onderzoek in vier Regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening, Thela Thesis, Amsterdam, 2002.
- Euser, L., De ondergesneeuwde regiefunctie van de RBA's, in: Openbaar Bestuur, 1994, nr. 3, pp. 15-19.
- Fenger, M., Sturing van samenwerking – Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen, Enschede, 2001 (diss.).
- Gestel, N.M. van, Arbeidsvoorziening als experiment van functionele decentralisatie, in: Godfroj, A.J.A. en N.J.M. Nelissen (red.), Verschuivingen in de besturing van de samenleving, Coutinho, Bussum, 1993, pp. 369-408.
- Gestel, N.M. van, De onzichtbare overheid- Naar nieuwe vormen van sturing. Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet, Eburon, Delft, 1994.
- Gestel, N.M. van, Evaluatie van de arbeidsvoorziening, in: Bestuurskunde, 1995, nr. 2.

- Hukkelhoven, M.M.G., De zelfstandigheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 1, pp. 13-20.
- Kalshoven, F., Arbeidsvoorziening – De rokende puinhoop van het Poldermodel, in: Volkskrant, 13 april 2002.
- Koning, H., Rapport onderzoek subsidies Europees Sociaal Fonds, programmaperiode 1994-1999, deel 1 en 2, 27 aug. 2001.
- Meeus, T.J. en H. Staal, Een aangekondigde dood – Hoe de overheid honderden miljoenen verspilte bij de verzelfstandiging van de arbeidsbureaus, in: NRC, 31 maart 2002.
- Neelemans, P., P. van der Heijden en I. van den Blink, Tien jaar tripartite, Den Haag, 2002.
- Rieken, J.G.P., Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening- Een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, Kluwer, Deventer, 1985.
- Sol, E. en A. Glebbeek (red.), Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Sol, E., en H. van Veldhuisen, Arbeidsvoorziening per convenant, Sdu, Den Haag, 1993.
- Sol, E., Onderhandelend bestuur en openbare arbeidsvoorziening, in: Stout, H. en A. Hoekema (red.), Onderhandelend bestuur, W. Tjeenk willink, Zwolle, 1994, pp. 167-187.
- Teulings, C., Doel en bestuurlijke organisatie van de arbeidsvoorziening, in: H. Scholten en S. de Groot (red.), Arbeidsmarkt en sociale zekerheid: beleid in beweging, Eburon, Delft, 1994.

12 Bodemsanering 25 jaar later: terugblik op de affaire-Lekkerkerk

We kijken vaak niet terug op het beleid uit het verleden, vanuit een langere periode. Toch zou dat de moeite waard kunnen zijn. Neem de volgende casus: Is de grootste bodemsanering uit de periode na 1945 in Nederland, Lekkerkerk, een miljoenenproject, achteraf gezien terecht geweest?

Lekkerkerk, 25 jaar na de gifvondst

In 1980 werd vier meter grond onder heel Lekkerkerk-West weggehaald. De grond zat vol gif. Dat toen van een beleidsmatige *overreactie* sprake is geweest, wordt in 2005 niet beweerd. Ook in 2005 zou er vermoedelijk zijn afgegraven maar de argumenten om destijds tot een sanering te komen zouden in 2005 iets andere geweest zijn. De argumenten van destijds waren vanuit het perspectief van 2005 misschien zelfs de verkeerde. We zullen zien. Waarom afgraven: als gevolg van een mindere kwaliteit drinkwater, als consequentie van de aanwezigheid van stank in de kruipruimte en gezondheidsrisico's, als gevolg van financiële impact voor de bewoners door hun dalende huisprijs?

Bouwen in de jaren zeventig

Om bodemsanering te begrijpen, moeten we terug in de tijd. In de jaren zeventig werden wel vaker woonwijken gebouwd op vuilstortplaatsen en op met gifvaten gedempte sloten. Het vuil werd zo weggewerkt en de grond was relatief goedkoop aan te wenden voor woningbouw. Het protest van de bevolking vond dan vaak geen weerklank bij gemeentebestuurders. Lankmoedige bestuurders waren zelfs laks naar afvalbedrijven in het controleren van wat in de grond werd gestopt.

In deze situatie van gemoedelijkheid kon een woonwijk in Lekkerkerk gebouwd worden. Maar toch bleef het niet rustig. Het zou geheel anders lopen. Er kwamen incidenten. Dat het in Lekkerkerk niet in orde was, bleek in 1978 toen bij een reparatie van een gasleiding verontreinigd grondwater de put in stroomde. Een werknemer werd onwel. Het stonk ook in de woningen, waarop sommige bewoners hulzen van luciferdoosjes in hun brievenbus, aan huis ingebouwd, schoven om de stank te laten ontsnappen. In 1979 werd het lont van onvrede echter definitief ontstoken. Een gesprongen waterleiding in een van de straten in Lekkerkerk-West was het startsein van wat zou uitgroeien tot een grote en vooral snelle sanering. Het waterleidingbedrijf kon niet meer betrouwbaar en schoon drinkwater garanderen. Tankwagens die drinkwater in Lekkerkerk zouden moeten rondbrengen gelijk de vroegere melkboer langs de deur kwam, dat zou een onhoudbare situatie zijn geworden. Dat waren Nederlanders toen niet gewend.

Snelle sanering

De affaire-Lekkerkerk is een klassieke casus in de milieukunde en reflectie op milieubeleid. Geen wonder ook. 257 Woningen en een school gebouwd op een gifbelt van 1641 lekkende vaten met chemicaliën, dan kun je wel van een affaire spreken. Bovendien was benzeen aangetroffen, wat een explosief effect had op de publieke opinie. In mei 1980 werd de wijk snel, in twee weken, ontruimd. Dat was bijzonder snel. De overheid kocht tegen een royale prijs, boven de marktwaarde van de woningen en percelen, de huizen van de gedupeerde wijkbewoners op. Op 4 augustus 1980 begon de *grootste* bodemsanering in de Nederlandse geschiedenis. De gifgrond van Lekkerkerk werd verbrand in de ovens van Afvalverwerking Rijnmond. De bodem werd tot vier meter diep afgegraven. In totaal werd om en nabij 225 duizend kubieke meter grond weggevoerd. Lang duurde het saneren niet. Binnen een half jaar werden de woningen al weer te koop aangeboden. In 1981 werd in de regionale kranten weer geadverteerd: 'De huizen in Lekkerkerk-West staan op de schoonste grond van Nederland', aldus de tekst uit de reclamecampagne. Dat is de casus in een notedop.

Benzeen in Lekkerkerk, Beatrix en de TV-ploegen

Hoe bijzonder de affaire destijds was, blijkt wel uit de media-aandacht en het koninklijk bezoek. Het eerste bezoek van koningin Beatrix na haar kroning betrof namelijk een bezoek aan Lekkerkerk. Beatrix sprak met getroffen bewoners die waren geëvacueerd naar de camping. Die camping kreeg in de volksmond al snel de naam *Benzenidorm*, om aan te geven welke rol benzeen in de beeldvorming speelde. Met de komst van Beatrix waren ook de TV-ploegen aanwezig. De beelden van de vorstin in gesprek met de getroffen bewoners, gingen de hele wereld over. In die sfeer was het politiek-maatschappelijk niet acceptabel om de verontreiniging in de bodem te laten zitten, aldus Bas van de Griendt van adviesbureau Royal Haskoning. In het toenmalige rapport dat handelt over Lekkerkerk-West staat niet vermeld dat de vaststelling van benzeen officieel de basis is geweest voor de sanering, maar dit punt heeft wel sterk meegespeeld, meent Lijzen van het RIVM in een terugblik (VK, 300705).

De koper wordt eigenaar van het probleem en het gevolg daarvan

Het drinkwater was niet direct het probleem. Maar wel het uitdampen van de verontreiniging via de kruipruimte. Ouders met jonge kinderen raken ook ernstig verontrust door bodemverontreiniging. Immers kinderen spelen en graven in verontreinigde grond.

Voor bewoners was de verontreiniging niet het enige punt van overweging. Bodemverontreiniging raakt de bewoners ook in de portemonnee. Bodemverontreiniging is het enige probleem waar je als koper van een woning namelijk eigenaar van wordt. Het gevolg daarvan is dat er veel spanning kan ontstaan als naderhand blijkt dat de bodem ernstig is verontreinigd. Een gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat er financiële problemen ontstaan. De verkoopbaarheid van een woning daalt. Dat was destijds ook het gevoel bij veel bewoners.

Verontreiniging, stank plus het raken van de mensen in de portemonnee cumuleert. Het maakt mensen emotioneel. Emoties hebben destijds zeker een rol gespeeld om tot sanering over te gaan.

Van de Griendt van Royal Haskoning meent dat het ook nu nog een terechte keuze is geweest om de Lekkerkerkse woonwijk te saneren (VK, 300705). Maar volledig saneren?

Zou de aanpak nog dezelfde zijn in 2005 als in 1980?

Wat doet de tijd met de kijk op een beleidsvraagstuk, dat destijds, in 1980, tot de categorie omstreden zaken behoorde? We richten ons eerst op de Lekkerkerkse casus. De meningen daarover zijn verdeeld. Er is een grote groep deskundigen die meent dat net als in 1980 de vervuiling verwijderd zou moeten worden. Dat zou opnieuw betekenen dat de grond onder de woningen zou moeten worden afgevoerd. Waarom? Afgraven in 2005 omwille van de emoties, evenals in 1980? Zeker, maar de sanering zou in 2005 *minder ingrijpend* zijn, stelt Fred Woudenberg, hoofd van het cluster milieu en hygiëne van de GGD Rotterdam in 2005. Hij heeft gelijk als je kijkt naar hoe het regeringsbeleid zich tussen 1980 en 2005 ontwikkelde. Daarover verderop meer.

Er zou anno 2005 in Lekkerkerk vermoedelijk niet vier meter diep zijn afgegraven. Daarnaast, de kunststofwaterleidingen zouden in 2005 in Lekkerkerk zijn vervangen door metalen buizen die niet door chemicaliën worden aangetast. Er zou in 2005 ook iets aan de stankoverlast gedaan worden.

Maar Woudenberg betwijfelt of er in 2005 ook 70 miljoen euro zou worden besteed aan het wegnemen van de publieke onrust zoals in 1980 geschiedde (toen 156 miljoen gulden). Dat bedrag is destijds besteed om een bodemsanering te voltooien, die helemaal niet veel gevolgen had voor de gezondheid, meent hij in 2005 (VK 300705). Op basis van de feiten van destijds was helemaal geen sprake van schade aan de gezondheid, stelt hij. Uit onderzoek van het RIVM, deels achteraf na de afgraving, is gebleken dat de concentraties xyleen, ethylbenzeen en benzeen nu wel acceptabel worden geacht. 'Alleen voor toluen, verfverdunder, is de toelaatbare concentratie verscherpt'. Die gaat nu iets over de grens, beweert Johannes Lijzen van het laboratorium voor risicobeoordeling van het RIVM (VK, 300705).

Lijzen deelt de mening van Woudenberg in zekere zin. Ook in 2005 zou er worden afgegraven, zij het iets minder vergaand, meent hij. En ook in 2005 zou emotie en het financieel gevolg voor de huisprijs een rol hebben gespeeld. Wie wil immers boven verontreinigde grond wonen?

Afgraven ook vanuit perspectief van 2005 terecht

Wat zou dan in 2005 hét probleem zijn? Niet het drinkwater, want uit meting bleek dat de kwaliteit van het water toen de huidige normen van 2005 niet overschreed. Maar wat in 2005 het motief voor afgraving opnieuw zou zijn: de concentratie xyleen, ethylbenzeen en toluen in de binnenlucht én de aanwezigheid van vaten met onbekende lading direct onder de deklaag. Meent Lijzen van het RIVM. Bovendien zou benzeen een probleem zijn. Dat was het toen en zou het ook nu zijn. Benzeen is een katalysator van actie van bewoners. Benzeen is een kankerverwekkende stof waar kinderen leukemie van kunnen krijgen. In een van de eerste metingen in de kruipruimten onder de woningen in Lekkerkerk-West werd ook benzeen geregistreerd. Toen waren de rapen gaar. En toen sprak men al snel van de camping waarnaar men verbannen werd, als Benzenidorm. Ook in 2005 zou de pleuris hierover uitbreken.

Nog iets

Uit de terugblik op de casus Lekkerkerk blijkt overigens dat er in het oorspronkelijke rapport over de sanering een heel grote tikfout stond. Bij de aanduiding van benzeen heeft in plaats van microgram milligram gestaan. Microgram is eenduizendste milligram. Er is dus gesuggereerd dat er meer benzeen was, dan is aangetroffen. De oorzaak hiervoor moet gezocht worden in een onnozelheid. Typemachines kenden destijds geen bijzonder teken voor de aanduiding van microgram. De rol van benzeen was dus minder groot dan destijds gesuggereerd. Dat neemt niet weg dat als benzeen ergens in een rapport genoemd wordt, je dat niet meer uit de beeldvorming weg krijgt, ook al was benzeen officieel niet de basis voor de sanering in Lekkerkerk.

Conclusie over Lekkerkerk

Al met al, zou het verschil tussen 1980 en 2005 niet zo groot zijn geweest. Op beide momenten zou zijn afgegraven, op beide tijdstippen spelen kosten voor bewoners een rol en waren emoties een factor. Projectontwikkelaars wilden toen en in 2005 niet dat woningen op vervuilde grond staan. Dat geeft veel te veel onzekerheid in de verkoop. Maar verschil is er wel.

Drinkwaterkwaliteit zou als argument minder een rol gespeeld hebben in 2005 dan in 1980. Rond 1980 waren gezondheidsrisico's het primaire argument en dat is in 2005 niet alleen meer het geval.

Geld in relatie tot de beleidsprioriteit speelt in 2005 een beduidend grotere rol. In 2005 heeft men minder geld over voor een bodemsaneringsproject. Men probeert de verontreiniging op een andere manier tegemoet te treden. En er zouden in 2005 andere oplossingen in technische zin getroffen worden. Denk aan de metalen leidingen in plaats van leidingen van kunststof. Volgens Van de Griendt zou er in 2005 ook minder heftig in de media op een verontreinigingsgeval worden gereageerd. In de landelijke media zou het niet zo'n grote rol hebben gespeeld. In de pers gaat de aandacht in 2005 vooral uit naar andere zaken, zoals naar de rol van fijnstof die kan leiden tot het stilleggen van bouwprojecten, terreur in Madrid en Londen, het stoppen van geweld door de Ierse IRA, de dood van oud-minister Wim Duisenberg, de stijl van premier Balkenende, de recessie. En koningin Beatrix zou vermoedelijk de wijk niet hebben bezocht.

Lekkerkerk en verder

Is de verandering in kijk begrijpelijk? Dat er 25 jaar na de gifvondst toch wat anders tegen bodemverontreiniging wordt aangekeken, is begrijpelijk. Er waren in de jaren tachtig van de vorige eeuw aanvankelijk weinig maar later tal van bodemsaneringsaffaires. Het bleef niet bij Lekkerkerk. Woonwijken in Dordrecht, Hengelo en Maassluis bleken minstens even verontreinigd als de gifwijk in Lekkerkerk. In 1991 lag op tal van plaatsen nog chemisch afval maar bijvoorbeeld geïsoleerd met damwanden en een strook folie. Niet overal werd gesaneerd.

Coupépolder

Denk ook aan de Alphense Coupépolder. Op de voormalige stortplaats lagen behalve de meer dan honderdduizend vaten chemische afval die transporteur Kemp er illegaal dumpte ook nog tonnen chemisch afval die de provincie Zuid-Holland er in strijd met de Hinderwet van destijds stortte. Burgemeester Praats van Alphen beriep zich destijds op overmacht.

De affaire-Coupépolder is een van de vele 'gifzaken' waaruit bleek dat gemeentebesturen en provinciebesturen het niet zo nauw namen met de handhaving van milieuvorschriften. De bodem werd gezien als een dekbed waaronder je onbekommerd allerlei vuil en gif kon wegstoppen. Van alle mooie voornemens over het schoonmaken van de verontreinigde bodem na de eerste grote gifvondst in Lekkerkerk, in 1980, is in 1991 niet veel terecht gekomen, zo meldt Hoogma in *Intermediair* (280691). Bodemsanering is duur. Bij de aanleg van de wijk in Lekkerkerk dacht het gemeentebestuur nog goedkoop uit te zijn. Het gemeentebestuur liet de bouwgrond bouwrijp maken met puin in plaats van met schoon zand. De gemeente ging in zee met de firma Wijnstekers, 'die toentertijd al niet zo'n beste naam had'. Een van de raadsleden noemde de firma zelfs 'een van de gangsters onder de containervervoerders' (*Intermediair*, 280691: 9). Goedkoop bleek duurkoop. De gemeente bespaarde om en nabij tweehonderdduizend gulden door met Wijnstekers in zee te gaan. Naderhand vond men in de gifwijk vele honderden vaten met gif.

De minister

Minister Ginjaar van Milieuhygiëne beloofde daarop in 1980 dat de Nederlandse bodem in tien jaar gifvrij moest zijn en dat zou kunnen voor 1 miljard gulden. In 1983 bleek die sanering al het dubbele te kosten. Het aantal te saneren plaatsen was opgelopen tot duizend. In 1988 gaf het ministerie van VROM, waar Milieu toen onder viel, nieuwe schattingen. Er zou sprake zijn van ruim vijfhonderdduizend vervuilde locaties waarvan er tenminste honderdduizend sanering behoeften. Daarbij waren nu ook verdachte en vervuilende bedrijfsterreinen meegeteld maar verontreinigde rivieren, kanalen, meren en havens niet. De kosten van de gelokaliseerde verontreinigingen werden toen geschat op vijftig tot honderd miljard gulden (*Intermediair*, 280691). Kabinet en parlement stonden voor een nagenoeg onmogelijk opgave om te saneren. Dat gebeurde dan ook niet meer overal.

Er kwam eind 1989 een Service Centrum Grondreiniging (SCG). Het ging als een soort makelaar fungeren voor verontreinigde grond. Alle saneringsprojecten van de provincies moesten bij SCG worden aangemeld. Het SCG beoordeelde toen of grond te reinigen is. Daarvoor bestond een Leidraad Bodemsanering. Daarin staan niet alleen milieuhygiënische maar ook economische maatstaven. Het reinigen mocht rond 1989 per ton grond niet meer dan honderd gulden kosten. Dat is ook de reden dat de meeste afgegraven grond gestort wordt. Sommige grond was zo verontreinigd dat bedrijven daarvoor zelfs niet op Nederlandse locaties terecht konden. Reinigen was ook een optie. Er kwamen weliswaar

gespecialiseerde grondreinigingsbedrijven maar die hadden niet voor elke vorm van verontreiniging een techniek voorhanden. Vervuilde grond die wel werd afgegraven kwam terecht op stortplaatsen. Hoe schoon de grond wordt na reiniging, hangt sterk af van de methode van reinigen.

Geldgebrek

Uit geldgebrek gingen sommige provincies surrogaatoplossingen bedenken. Het zgn. leeflaagje deed zijn intrede. Dat betekent dat alleen het bovenste deel van de vervuilde grond werd afgegraven. Over de rest kwam een beschermende folie. En daarop een leeflaagje van tuinaarde. Diepwortelende bomen, vijvers en zandbakken zijn dan dus taboe. De leeflaag in de Steendijkpolder in Maasluis, een van de grootste gifwijken in Nederland uit de jaren tachtig, gaat afhankelijk van de dikte tussen de vijftig en zeventig miljoen gulden kosten, aldus een bron uit 1991. Bij grote gifbelten zoals de Volgermeerpolder bij Amsterdam, de Coupépolder bij Alphen en het Griftpark in Utrecht *was volledig saneren niet meer financieel haalbaar*. Het principe van de *multifunctionaliteit van de bodem* (de bodem moet alle functies kunnen vervullen en dus volledig schoon zijn) werd ingeruild voor dat van de *'locatiespecifieke omstandigheden'*. Als er milieuhygiënische, technische of financiële belemmeringen zijn, hoeft de bodem niet meer volledig schoongemaakte te worden.

De rol van actie voeren

Er is dus in de loop der jaren op nationaal beleidsniveau anders tegen bodemsanering aangekeken. Het beleidsregiem is veranderd, er kwamen in sanering gespecialiseerde bedrijven, en er werden – toen men eenmaal ging zoeken - vele gevallen van verontreiniging aan de oppervlakte. Het denkkader veranderde. Dat verklaart sterk wat er in 2005 aan saneringsmaatregelen wordt ondernomen. Deden actiegroepen er nog toe?

Als bewoners merken dat de bodem onder hun huis vervuild is, ondernemen zij vaak actie. Hoe een overheid daarop reageert, wordt niet alleen bepaald door de ernst van de situatie. Het blijkt dat het bestaande beleid uit de jaren tachtig gelijke gevallen ongelijk behandelt. Dat komt mede door het actiedrag van de bewoners. Dat blijkt uit onderzoek (Aarts, 1990). Doel van de studie was om te achterhalen waarom bij bodemvervuiling groepen burgers zich snel, traag of helemaal niet organiseren en wat het succes was van deze verschillende groepen. De onderzoeker zocht daarom naar een model van collectieve actie, dat verklaart waarom mensen in actie komen voor hun gemeenschappelijke belangen. De geselecteerde acties betroffen

- de Merwedepolder in Dordrecht,
- de Steendijkpolder in Maasluis,
- het Havengebied in het Limburgse Stein en
- Old Ruitenborgh in Het Twentse Hengelo.

De bewoners uit de Merwedepolder in Dordrecht bleken actiever en bereikten meer dan die uit de Steendijkpolder in Maasluis, terwijl toch vrij snel na het bekend worden van de verontreiniging in beide gebieden een organisatie van bewoners gestart is. In Maasluis werd de keurige weg van het overleg bewandeld, zonder veel succes. De bewoners van Dordrecht zochten echter ook de publiciteit door demonstraties, een persbeleid en het bezetten van overheidsgebouwen. De kosten van het schoonmaken bleken overigens ook een factor te zijn. In Stein waren de bewoners niet bijzonder actief maar is toch probleemloos gesaneerd. Het kon namelijk eenvoudig en goedkoop.

Vooral de strategie van de bewonersgroepen bleek als factor om invloed te krijgen van belang, meer dan de grootte of homogeniteit van de groep. Een effect van hulpbronnen is evenmin duidelijk terug te vinden. Een harde strategie is doorgaans ook succesvoller.

Het landelijk saneringsbeleid in 2005

De Algemene Rekenkamer heeft in maart 2005 een onderzoek afgerond naar het bodemsaneringsbeleid van de minister van VROM (in 2005 was mevr. Dekker minister en Van Geel staatssecretaris). Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat de voortgang van de bodemsaneringsoperatie hapert. Anno 2005 heeft de minister van VROM volgens de Rekenkamer 'onvoldoende grip op de bodemsaneringsoperatie'. De Algemene Rekenkamer stelt: 'Een adequate planning voor de operatie ontbreekt en zowel de uitvoering als het toezicht schieten op onderdelen tekort. Daardoor is niet duidelijk *welke* verontreinigingen tegen *welke* kosten worden gesaneerd, of de saneringen naar behoren worden uitgevoerd en of de bodemsaneringsoperatie wel in het streefjaar 2030 zal zijn afgerond. Het is al met al twijfelachtig of de risico's die de bodemverontreiniging met zich meebrengt voor *toekomstige generaties*, binnen afzienbare tijd zullen worden weggenomen', aldus de samenvatting van het rapport 'voortgang bodemsanering'. De afgelopen vijftien jaar heeft de Algemene Rekenkamer deze onzekerheden al enkele malen eerder onder de aandacht gebracht. De Rekenkamer beveelt aan dat de minister de nieuwe doelstellingen voor de bodemsanering zo concreet mogelijk uitwerkt in een realistische planning. Daarnaast raadt de Rekenkamer aan dat de minister meer stuurt op doelmatigheid en het toezicht op de uitvoering verbetert. De milieukundig begeleider van een sanering zou onafhankelijk moeten zijn. De Tweede Kamer zou adequater kunnen worden geïnformeerd over de planning en de voortgang in de saneringsoperatie. Daarnaast stelt de Rekenkamer dat de minister moet overwegen om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen haar en de decentrale overheden opnieuw te bezien. Minister Dekker en staatssecretaris van Geel onderschrijven in een reactie het belang van betere planning, toezicht en onafhankelijke begeleiding.

Conclusie

Er kan veel veranderen in beleid en media-aandacht voor problemen in 25 jaar. Een bodemsaneringsgeval als Lekkerkerk haalt nog zelden de landelijke media. Een probleem als de bouw van een woonwijk op sterk verontreinigde grond kan in wezen in een kwart eeuw hetzelfde blijven, maar de manier waarop er door de centrale en lokale overheid mee wordt omgegaan, verandert. Het beleidsregiem is veranderd. De overheid was in Lekkerkerk in 1980 veel rigoreuzer in haar aanpak (afgraven op diepte), dan ze vijftwintig jaar later zou zijn. Het principe om te koersen op multifunctioneel zuivere bodem werd vanuit financiële en andere prioriteitsstelling ingeruild voor een 'lichter' principe van rekening houden met omstandigheden.

Literatuur

- Aarden, M., Giframp binnen de normen, in: Volkskrant, 30 juli 2005.
- Aarden, M., Wereldverbeteraars op dorpsniveau, in: Volkskrant, 30 sept. 1997.
- Aarts, C.A.W.M., Bodemverontreiniging en collectieve actie, UT, Enschede, 1990 (diss.).
- Algemene Rekenkamer, Voortgang bodemsanering, TK 2004-2005, nr. 30015, juni 2005.
- Bezemer, H., e.a., Instrumenten van milieubeleid, Samsom, Alphen, 1988.

- Bressers, J., Bewoners gifwijken hebben baat bij harde actievoering, in: Binnenlands Bestuur, 4 mei 1990, p. 31.
- Bressers, J.Th.A. en P.J. Klok, Ontwikkelingen in het Nederlandse milieubeleid: doelrationaliteit of cultuurverschuiving, in: Beleidswetenschap, 1996, pp. 445-461.
- Commissie van onderzoek inzake de Coupépolder, De onderste steen, Alphen, maart 1992.
- Glasbergen, P. (red.), Milieubeleid, Vuga, Den Haag, 1994,
- Hisschemöller, M. en H.A. van der Heijden, Volgermeerpolder: besluitvorming en participatie, in: Boersema, J.J. e..a (red.), Basisboek milieukunde, Boom, Meppel, 1986, pp. 467-478.
- Hisschemöller, M. en R. Hoppe, Weerbarstige beleidscontroversie: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse, in: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse, Elsevier/Vuga, Den Haag, 1998, pp. 53-79.
- Hisschemöller, M., De democratie van problemen - De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming, Amsterdam, 1993.
- Hoogma, M., Ondergrondse praktijken, in: Intermediair, 28 juni 1991, pp. 9-11.
- Peppel, R. van de, e.a., 25 jaar milieubeleid in Nederland, Twente UP, Enschede, 1999.
- Wiegers, H., Urgentiebepaling van ernstige bodemverontreinigingen door het Priwaco-model, in: Gombault, M. en S. Radersma (red.), Milieumanagement naar een hoger niveau, Twente UP, Enschede, 1998.

13 Regie op samenwerking

Een toneelstuk kent een regisseur. Het gemeentelijke handelen samen met andere actrices op een bepaald veld, bijvoorbeeld van sociaal beleid of jeugdbeleid, is – metaforisch – te zien als een toneelstuk. In dat toneelstuk spelen velen een rol, maar om daartoe te komen is een regisseur nodig. In de toneelwereld erkent iedereen de regisseur, die tot taak krijgt het zo ertoe te voeren dat het toneelstuk goed gespeeld wordt en alle acteurs hun bijdrage leveren en tot hun recht komen. Niemand kan buiten een regisseur. Over regievoering door gemeenten is veel te doen. Een definitie luidt: regievoering heeft betrekking op het gedrag van de gemeente die met relevante actrices (lokale) maatschappelijke processen probeert te sturen in de door haar wenselijk geachte richting, ongeacht de mate van zeggenschap van de gemeente over die actrices'. Hierbij gaat het om het uitspreken van verwachtingen tussen 'partijen' naar elkaar, het bereiken van gemeenschappelijke beeldvorming met en tussen actrices - eventueel via interactieve beleidsvoering - en samenwerking gericht op actie. Het zoeken naar gemeenschappelijke belangen werkt als bindende factor tussen 'partijen'. Regie moet idealiter leiden tot een gemeenschappelijke gedragen visie die partijen elk met hun middelen willen uitvoeren. het toneelstuk moet uitgevoerd worden. regievoering vereist derhalve goede veldkennis, goed contacten tussen alle interne en vooral externe 'partijen', oog willen hebben voor elkaars verschillende belangen en zich in de ander kunnen verplaatsen, oog hebben voor de verrijking van de dialoog, een externe gerichtheid bij de overheid, een cultuur gericht op interne en externe samenwerking, een sterke bestuurder, die prioriteiten stelt en impasses doorbreekt, en ambtenaren die over competenties beschikken om aan de regierol mee te werken, zoals over creativiteit, netwerkgerichtheid, procesvaardigheden, resultaatgerichtheid.

Hierna volgt een tekst van Fiers en Jansen.

Gemeentelijke regie in de sociale sector: tijd voor actie!

Drs. Bart L.M.J. Fiers MMC en mevrouw drs. Annemiek Jansen, respectievelijk sectormanager en adviseur Sociale Infrastructuur bij Berenschot.

‘Problemen als leefbaarheid en veiligheid in de wijken, integratievraagstukken, het toenemend aantal dak- en thuislozen, problemen met groepen jongeren en de bijbehorende overlast houdt velen al lang bezig. Een aantal van deze thema’s nam bij de recente verkiezingen weliswaar een prominente plek in en zal dat ook bij de komende verkiezingen weer doen, maar het bestrijden van deze complexe problemen *vereist meer dan agendasetting*. Voor het oplossen van dergelijke vraagstukken is *samenwerking* tussen verschillende beleidsterreinen en instellingen vereist. Veel instellingen vragen gemeenten *het voortouw* te nemen in de gezamenlijke aanpak van deze problemen. Berenschot heeft bij acht gemeenten onderzocht hoe zij die regierol oppakken op het terrein van de sociale infrastructuur, wat sterkten en zwakten zijn en *hoe de gemeentelijke regievoering versterkt kan worden*. Hier vatten wij onze algemene bevindingen samen. Ze sluiten nauw aan bij andere ervaringen in onze adviespraktijk en de conclusies van het SCP’. Zie het rapport Sociaal en Cultureel Planbureau, De werkelijkheid van de Welzijnswet, Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau, Den Haag, december 2002.

Regievoering, een containerbegrip

Fiers en Jansen: ‘Het begrip regievoering wordt te pas en te onpas gebruikt. In (bijna) elke gemeentelijke beleidsnota op sociaal terrein komen we het begrip regie tegen. Er is nogal wat verwarring over de inhoud van dit begrip, zowel bij gemeenten als bij instellingen die om regie vragen; dit terwijl een *gemeenschappelijke beeldvorming en het uitspreken van verwachtingen* tussen partijen over ieders rol voor een effectieve regievoering cruciaal zijn’.

Definitie: ‘Wij definiëren regievoering als het gedrag van de gemeente die met relevante actoren (lokale) maatschappelijke processen probeert te sturen in de door haar wenselijk geachte richting, ongeacht de mate van zeggenschap van de gemeente over die actoren’.

‘Met name deze laatste toevoeging is kenmerkend voor regie in de sociale sector en maakt het voeren van regie een lastige opgave voor gemeenten. Wij reserveren het begrip regievoering en de bijbehorende aanpak voor de inzet van de gemeente op de maatschappelijke issues die er echt toe doen’, aldus Fiers en Jansen.

Verwarring bij gemeenten

Fiers en Jansen: ‘Er is sprake van verwarring binnen gemeenten over hun rol en taken. Het is essentieel dat de gemeente relaties aangaat met instellingen die nodig zijn voor de oplossing van acute vraagstukken, ook als zij geen formele relatie met deze instellingen heeft. De complexe maatschappelijke vraagstukken vereisen namelijk een *gezamenlijke aanpak* van een groot aantal partijen, zoals politie, woningbouwcorporaties en zorginstellingen. Gemeenten kunnen samenwerking niet meer beperken tot partijen waar zij directe zeggenschap over hebben vanuit hun klassieke hiërarchische positie, waarin zij uitsluitend gebruikmaken van wettelijke bevoegdheden en subsidies om partijen aan te sturen. De gemeente is nu meer *nevengeschied* en staat tussen de partijen. Zij moet *partijen bijeenbrengen* rond een maatschappelijk vraagstuk. Bij *integraal jeugdbeleid* gaat het bijvoorbeeld om onderwijsinstellingen, preventief jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulpverlening, politie en justitiële voorzieningen zoals de kinderscherming. De

gemeente bepaalt niet meer alleen het beleid, maar probeert op basis van *interactieve beleidsvorming* samen met betrokken uitvoeringsorganisaties en groepen burgers tot een effectieve aanpak te komen. Wel is het mogelijk dat de gemeente vooraf een aantal *kaders* meegeeft', aldus Fiers en Jansen.

Proactief en daadkrachtig

Fiers en Jansen: 'Effectieve regievoering bij maatschappelijke issues die er echt toe doen, vraagt om een *sterke bestuurder* (burgemeester of wethouder) die zijn bestuurlijke nek uitsteekt. Deze brengt organisaties bijeen om gezamenlijk tot een beeld van de betreffende problematiek te komen en samen te werken aan het formuleren van een visie, een gezamenlijke aanpak en een programma voor het probleem dat aan de orde is. Daarnaast stelt de bestuurder *prioriteiten en treedt op bij impasses*, zodat de voortgang geborgd blijft. Hij zorgt er ook voor dat hij commitment verkrijgt en houdt bij zijn collega's in het college van B. en W. en de gemeenteraad'.

Gemeentelijke organisatie

'Het extern adequaat oppakken van de gemeentelijke regierol stelt eisen aan de interne gemeentelijke organisatie. Voor de oplossing van serieuze maatschappelijke vraagstukken is een integrale inzet van verschillende gemeentelijke diensten en sectoren nodig. Dit betekent dat de gemeentelijke organisatie ook intern moet *samenwerken*.

Dat is voor veel gemeenten lastig, vanwege de nog steeds aanwezige verkokering. 60% van de geïnterviewde wethouders, directeuren en beleidsmedewerkers geeft aan dat dit een probleem is binnen hun gemeente. Adequaat *programmamanagement* helpt deze manco's te overwinnen'.

Organisatiecultuur

'Ook faciliteert de *gemeentelijke organisatiecultuur* nog niet overal in voldoende mate het effectief oppakken van de gemeentelijke regierol. 40% van de geïnterviewden geeft aan dat de organisatiecultuur van de gemeente *gesloten en intern gericht* is.

Eveneens 40% geeft een positief beeld: in hun opvatting is de gemeente open en extern gericht. 20% verklaart dat er binnen hun gemeente sprake is van een ontwikkeling van gesloten en intern gericht naar *open en extern gericht*. Wij sluiten ons aan bij de mening van geïnterviewde externe samenwerkingspartners dat voor effectieve regievoering een open en extern gerichte organisatiecultuur vereist is. Veel gemeenten zijn daarin op weg; het einddoel is echter nog niet bereikt'.

Inzicht in relaties en partijen in de omgeving

Fiers en Jansen: 'Voor effectieve regievoering moet de gemeente haar potentiële samenwerkingspartners kennen en inzicht hebben in *de belangen* van de betreffende organisaties bij een mogelijke samenwerking. 30% van de respondenten in de onderzochte gemeenten geeft aan *geen* goed zicht te hebben op relevante partijen en hun onderlinge relaties. Bovendien geeft 37% van de geïnterviewden aan *geen goed contact* te hebben met de benodigde externe organisaties. Inzicht in de belangen die een organisatie heeft om het maatschappelijk probleem aan te pakken, draagt bij aan het vinden van een gemeenschappelijk belang en het verhogen van de *betrokkenheid en commitment*. Zonder commitment van alle partijen blijven resultaten uit. In de praktijk blijkt het ook voor gemeenten heel goed mogelijk om met uitvoeringsorganisaties waarmee geen formele of financiële relatie bestaat, toch tot effectieve samenwerkingsafspraken te komen. Het is de

uitdaging om gebruik te maken van de *professionaliteit en betrokkenheid* van veel uitvoeringsorganisaties en vervolgens ieders blikveld te verruimen, zodat men tot een *gezamenlijke probleemperceptie en visie* en een gezamenlijk uitvoeringsprogramma komt. Gemeenten kunnen ook te veel partijen erbij betrekken die een kleine rol hebben, met als gevolg dat het bij 'gebabbel' blijft. Hierdoor neemt het commitment af en wordt de voortgang belemmerd. Wij maken op basis van een omgevingsanalyse onderscheid tussen twee soorten partijen: direct te betrekken organisaties (sleutelorganisaties) en organisaties die geïnformeerd moeten blijven, maar geen cruciale rol vervullen'.

Wie is de regisseur?

Fiers en Jansen: 'Regievoering door gemeenten betekent in de praktijk dat een *beleidsmedewerker* of een door de gemeente daartoe *ingehuurde externe consultant* als regievoerder optreedt. Wethouders hebben vaak de rol partijen uit te nodigen om tot een gemeenschappelijke probleemperceptie, visievorming en ontwikkeling van een uitvoeringsaanpak te komen. Uit het onderzoek blijkt dat volgens 80% van de geïnterviewden de meerderheid van de beleidsmedewerkers *de vaardigheden mist om effectief regie te voeren*. Wij zijn van mening dat niet iedere beleidsmedewerker regie hoeft te voeren. Er is ook nog ander beleidswerk te doen, zoals het formuleren van beleidsnota's, het onderhouden van subsidierelaties en het ondersteunen van het bestuur. Voor adequate regievoering is het echter wel nodig dat een aantal competenties in de ambtelijke organisatie wordt versterkt. Het gaat dan vooral om:

- creativiteit,
- netwerkgerichtheid,
- resultaatgerichtheid,
- procesvaardigheden en
- conceptueel en visieontwikkelen vermogen.

Die competenties kunnen deels via trainingen worden verworven. Andere manieren voor gemeenten om die competenties in huis te halen zijn samen te werken met ingehuurde externe deskundigen, dan wel nieuwe medewerkers te werven en selecteren die wel over dergelijke competenties beschikken', aldus Fiers en Jansen.

Tijd voor actie

'Wij zijn van mening dat gemeenten ondanks de worsteling met het invullen van de regierol, vanuit hun specifieke positie en opdracht de meest aangewezen organisaties zijn om deze rol op te pakken. Daarvoor moeten gemeenten echter *een omslag* maken in hun denken en handelen: een andere rol innemen ten aanzien van relevante uitvoeringsorganisaties, hen en betrokken burgers selecteren en betrekken bij de beleidsvorming. Het zoeken naar *gemeenschappelijke belangen* werkt als bindende factor. Door samen de vraagstukken grondig te analyseren, ontstaat *blikverruiming* die de volgende stap naar gezamenlijke visievorming mogelijk maakt. Daar volgt vervolgens het formuleren van een uitvoeringsprogramma met bijbehorende *afspraken* over ieders inzet uit voort. Als kritische succesfactoren gelden daarbij de inzet van een betrokken bestuurder, betere interne samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en aanvullende competenties voor beleidsmedewerkers die de regierol gaan oppakken'. Einde tekst Fiers en Jansen.

Literatuur

- Fiers, B. en A. Jansen, Gemeentelijke regie in de sociale sector: tijd voor actie!, Berenschot, 2002.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, De werkelijkheid van de Welzijnswet, Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau, Den Haag, december 2002.

D Balans

14 Balans: regime-analyse van (inter)bestuurlijke samenwerking bij beleid

Literatuur over de rol van netwerkvorming en -sturing bij *grensoverschrijdende problematieken*.

- Beek, C. van, Samenwerking? Er zijn grenzen!- Onderzoek naar de invloed van de culturele factor op het proces van economische en politiek-bestuurlijke integratie in de Euregio, Rotterdam, 1996 (diss.).
- Goverde, H. en T. Houben, Netwerken over de landsgrens heen- Een onderzoek naar Duitse besluitvorming over de afvalstortlocatie Weeze-Wemb en mogelijkheden voor Nederlandse participatie via nieuwe sturingsinstrumenten, Nijmegen, 1991.
- Twuyver, M. van, en J. Soeters, Internationalisering bij de politie- Politiesamenwerking binnen de Euregio Maas-Rijn, in: Bestuurskunde, 1995, nr. 6.
- Soeters, J., Management van Euregionale netwerken, in: Openbaar Bestuur, 1991, nr. 1 en nr. 3.

Regimeanalyses blijken vaak verricht op het vlak van aspecten van internationaal milieumanagement. List (1990) is een voorbeeld van een auteur die zich op dit terrein bewoog. Deze auteur richt zich op de regimes die door de oeverstaten van de Oostzee tot stand zijn gebracht. Dit regime is hoofdzakelijk 'gestold' in de Conventie van Helsinki uit 1974. Hieruit volgde een commissie, die overleg voert over de zeewaterkwaliteit. List brengt het vervolg ook in kaart en behandelt een vijftal factoren die bijdroegen aan een positieve regimeontwikkeling.

Hebben provinciale besturen mogelijkheden om een beleid te ontwikkelen om de vervuiling van grensoverschrijdende wateren te beperken? Spekreijse (1988) heeft in een scriptie dit onderwerp behandeld. Deze onderzoeker ziet mogelijkheden, wat Dieperink (1997: 41) in een commentaar aanleiding geeft om te stellen dat de opties aangrijpingspunten bieden voor het verklaren van regimeontwikkeling. Dat een antwoord dat ons niet helemaal bevredigt. Als we mogelijkheden onderzoeken om te komen tot grensoverschrijdende samenwerking hebben we te maken met een belangrijke activiteit, evenwel niet direct met regimeanalyse, want er is nog geen regime. Het regime kan er wel komen.

Regimeanalyse is een theoretisch kader dat te gebruiken is om interacties, culturen en uitkomsten van een beleidsnetwerk in kaart te brengen en om de samenhang te begrijpen tussen het regime en de beleidsuitkomst. Regimeanalyse vervult drie functies: het begrijpen en verklaren van verschillen tussen regimes (Huizenga, 1993a, b; 1995), het inzichtelijk maken van de dynamiek van en stagnatie in regimeontwikkeling (Dieperink, 1997), en het leveren van een bijdrage aan de

evaluatie van beleid (Van Erp, 1997). Om een regime in kaart te brengen richt een onderzoeker zich op een beleidsuitkomst of meerdere uitkomsten in een bepaalde periode (zoals Dieperink doet).

Er is kritiek op regimetheoretici mogelijk omdat er tussen hen wel verschillen bestaan (Dieperink, 1997: 48). Wellicht kan men niet van één theorie spreken.

Er zijn ook positieve aspecten te noemen. Regimeanalyse is nuttig voor de vergelijkende studie van de wijze van omgaan van binnenlandse beleidsnetwerken met wat complexere beleidsvraagstukken maar ook om bijvoorbeeld regimes aan beide zijden van de nationale grens, tussen twee bestuurlijke entiteiten te vergelijken. Ook het ontstaan en de ontwikkeling van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking gericht op een beleidsproduct is vanuit dit theoretisch perspectief te begrijpen. De studie van Dieperink naar samenwerking tussen staten bij het terugdringen van de Rijnvervuiling kan hier al voorbeeld dienen. Ook samenwerking op subnationaal niveau rond een beleidsvraagstuk kan met behulp van regimeanalyse verder inzichtelijk gemaakt worden.

Regimeanalyse kan naast de twee genoemde functies een derde functie vervullen, namelijk aanwijzingen geven over het gewenste interventietype. Maar dan zal men niet alleen het ontstaan van beleid moeten begrijpen, maar ook de cultuur en de interacties in een beleidsnetwerk in relatie tot doelcongruentie of competitie tussen actoren met verschillende doelen die niet verzoend worden. Het belang en het verloop van onderhandelingen is onbetwistbaar een te analyseren vraagstuk.

Regimeontwikkeling is niet het enig denkbare theoretisch kader voor de studie van grensoverschrijdende samenwerking maar wel een boeiend en nuttig bestuurskundig relevant kader en daarmee ook een probleemgericht kader. Wie de wijze van samenwerking bij meer eenvoudige, eenmalige beleidskwesties waarvoor geen beleidsnetwerk bestaat, wil begrijpen moet een ander theoretisch kader zoeken. Wie het functioneren van een landgrensoverschrijdende bestuursorgaan of een euregionale adviesraad wil begrijpen, moet eveneens een ander theoretisch kader zoeken.

Literatuur: gemeentelijke herindeling en functioneel bestuur

Herindeling

- Hoogerwerf, A., Klein is mooi, ook als het om de gemeentegrootte gaat, in: *Beleidswetenschap*, 1994, nr. 2, pp. 131-140.
- Huberts, L. en A. Korsten (red.), *Besturen op niveau- Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie*, Vuga, Den Haag, 1990.

Gemeentelijke herindeling

- Korsten, A. e.a. (red.), *Gemeentelijke herindeling - Keuzen en kansen*, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Berghuis, J., M. Herweijer en W. Pol, *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 1995.

Schaal en functioneel bestuur

- Hagelstein, G.H., *De verhouding tussen algemeen en functioneel bestuur: naar bestuur op maat*, in: G.H. Hagelstein, H.J. de Ru, J.L. Boxum/L.J.A. Damen, *Functioneel bestuur*, publicatie 4 van de Staatsrechtkring, Zwolle, 1993.
- Hagelstein, G.H., *Functioneel bestuur in verandering*, in: *Regionaal bestuur in Nederland*, D.J. Elzinga (red.), Alphen, 1995.

