

sturen met beleid

een opzet voor een sturingsstrategie
voor de visie-ontwikkeling over veiligheidsregio's

Siebette Wester-Zandstra

Studentnr. 195354

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen, Vakgroep Bestuurskunde

Mei 2004

Voorwoord

De reorganisatie van het binnenlands bestuur is een herhaling van zetten.

Een grammofoonplaat waar de naald lange tijd in de groef is blijven steken.

Die grammofoonplaat, waar Thorbecke het lied voor heeft geschreven,

is eigenlijk al lang stuk en ingehaald door de tijd.

De compact disk (cd) heeft de wereld veroverd,

alleen niet grote delen van bestuurlijk Nederland.

Zij koestert nog de grammofoonplaat met de songs van weleer.

Witte, Tussen Coolsingel en Binnenhof, p. 230

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	6
1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	10
1.1 Introductie van het onderwerp	10
1.1.1 Organisatie van de rampenbestrijding	10
1.1.2 Problemen in de organisatie	10
1.1.3 Rol ministerie BZK	11
1.2 Doel, probleemstelling en relevantie	11
1.2.1 Doel van het onderzoek	11
1.2.2 Probleemstelling en deelvragen	12
1.2.3 Relevantie	12
1.3 Opzet van het onderzoek	13
1.3.1 Theoretische verkenning	13
1.3.2 Twee cases	13
1.3.3 Netwerkanalyse	14
1.3.4 Dataverzamelmethode	14
1.3.5 Tijdsaspecten	15
1.4 Opbouw van de scriptie	15
2 DE ORGANISATIE VAN DE RAMPENBESTRIJDING	16
2.1 Bestuurlijke organisatie	16
2.1.1 Gemeente	16
2.1.2 Provincie	16
2.1.3 Rijk	17
2.2 Operationele organisatie	17
2.2.1 Gemeentelijke brandweer	17
2.2.2 Politie	17
2.2.3 Geneeskundige hulpverlening	17
2.2.4 Regionale brandweer	18
2.3 Problemen in de organisatie	18
2.4 Naar een nieuwe organisatie?	19
3 THEORETISCH KADER	21
3.1 Sturingsmodellen	21
3.1.1 De hiërarchische benadering	21
3.1.2 De marktconforme benadering	22
3.1.3 De netwerkbenadering	23
3.1.4 Keuze voor netwerkbenadering	24

3.2 Netwerk en sturing nader uitgewerkt	25
3.2.1 Netwerk	25
3.2.2 Sturing	26
3.2.3 Relatie tussen sturing en netwerk	27
3.2.4 Mogelijkheden om te sturen	28
3.3 Sturingsstrategieën	29
3.3.1 Procesmanagement	29
3.3.2 Management van kansen	31
3.3.3 Configuratiemanagement	33
3.3.4 Relatie tussen sturingsstrategie en netwerkkenmerken	35
3.4 Vuistregels voor sturing	36
3.4.1 Onderhoud je netwerk	36
3.4.2 Stuur op hoofdlijnen	36
3.4.3 Creëer dynamiek	37
3.4.4 Toon daadkracht	37
4 REORGANISATIE VAN DE POLITIE	38
4.1 Beschrijving van het proces	38
4.1.1 Achtergrond	38
4.1.2 Het politiebepaling op de agenda	39
4.1.3 Start wetgevingstraject	40
4.1.4 Interim-wet en Voorontwerp	41
4.2 Netwerkanalyse	42
4.2.1 Actoren	42
4.2.2 Handelswijze	44
4.3 Conclusies	45
4.3.1 Situatie	46
4.3.2 Actoren	46
4.3.3 Handelswijze	47
5 STADSPROVINCIE ROTTERDAM	48
5.1 Beschrijving van het proces	48
5.1.1 Achtergrond	48
5.1.2 Grootstedelijke problematiek op de agenda	49
5.1.3 De BoN-nota's	50
5.1.4 Start wetgevingstraject	51
5.1.5 Het proces loopt vast	53
5.2 Netwerkanalyse	54
5.2.1 Actoren	54
5.2.2 Handelswijze	56
5.3 Conclusies	58
5.3.1 Situatie	58
5.3.2 Actoren	58
5.3.3 Handelswijze	59

6 DE VEILIGHEIDSREGIO'S	60
6.1 Beschrijving van het proces	60
6.1.1 Achtergrond	60
6.1.2 Veiligheidsregio's op de agenda	61
6.1.3 Start visie-ontwikkeling	62
6.2 Netwerkanalyse	63
6.2.1 Actoren	63
6.2.2 Overzicht belangen en standpunten	64
6.2.3 Imago van BZK	65
6.2.4 Wenselijke rol voor BZK	66
6.2.5 Sturen op hoofdlijnen	67
6.2.6 Dynamiek	69
6.2.7 Daadkracht	70
6.3 Conclusies	71
6.3.1 Situatie	71
6.3.2 Actoren	71
6.3.3 Verwachtingen over handelswijze BZK	72
7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	74
7.1 Theoretische noties over sturing	74
7.2 Lessen uit andere reorganisaties	75
7.2.1 Lessen reorganisatie politie	75
7.2.2 Lessen stadsprovincie Rotterdam	76
7.2.3 Vergelijking van de cases	77
7.2.4 Conclusie cases	78
7.3 Lessen netwerkanalyse veiligheidsregio's	78
7.4 Opzet sturingsstrategie BZK	79
LITERATUURLIJST	82
BIJLAGE 1 LIJST VAN RESPONDENTEN	85

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

Het voorkomen en bestrijden van rampen is een verantwoordelijkheid van vele bestuurlijke en operationele organisaties. De organisatie van de rampenbestrijding is daarmee een complexe organisatie. Mede naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam is in verschillende rapporten geconstateerd dat de organisatie van de rampenbestrijding niet goed functioneert. Vooral de samenwerking en afstemming tussen de verschillende hulpverleningsdiensten en hun besturen laat te wensen over. Dat heeft geleid tot discussies hoe de bestuurlijke aansturing van de rampenbestrijding beter te organiseren. In dit verband wordt veel gesproken over nut en noodzaak van het instellen van veiligheidsregio's.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een bijzondere rol in de discussie over veiligheidsregio's. De minister van BZK heeft zowel verantwoordelijkheden met betrekking tot de openbare orde en veiligheid in Nederland (waaronder de rampenbestrijding) als voor de organisatie van het binnenlands bestuur. Er is binnen en tussen de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties een levendige discussie gaande over nut en noodzaak en meest geschikte vorm van veiligheidsregio's. De Raad voor het openbaar bestuur heeft op verzoek van het ministerie van BZK een advies over de bestuurlijke inbedding van veiligheidsregio's uitgebracht. Ook andere organisaties hebben rapporten uitgebracht. De signalen uit die rapporten en de discussies zijn niet eensluidend. Het ministerie van BZK staat voor de vraag hoe zij de komende tijd wil acteren in de discussie over veiligheidsregio's, wat te bereiken en hoe het proces aan te pakken om het tot een goed einde te brengen. Deze laatste vraag staat centraal in deze scriptie. Daarbij is de aandacht gericht op de totstandkoming van een visie over veiligheidsregio's, de eerste fase van de discussie.

Vraagstelling

De probleemstelling voor het uitgevoerde onderzoek luidt:

Welke sturingsstrategie kan - op basis van theoretische noties uit de bestuurskunde en lessen uit eerdere ervaringen met reorganisaties in het binnenlands bestuur - worden aanbevolen voor het ministerie van BZK om te komen tot een beslisdocument met daarin een visie over veiligheidsregio's, waarover politieke besluitvorming kan plaatsvinden?

Om de probleemstelling te beantwoorden, is in de eerste plaats bekeken wat in de bestuurskundige literatuur is geschreven over sturingsstrategieën. Wat is sturing en op welke manieren kan het plaatsvinden? Welke strategieën zijn voor welke situatie geschikt? In de tweede plaats is gekeken naar het verleden. Hoe heeft BZK in het verleden gehandeld bij reorganisaties van (een deel van) het binnenlands bestuur? Wat waren daar de gevolgen van? Ten slotte is in kaart gebracht hoe de recente discussie rondom veiligheidsregio's tot nu toe verlopen is, wie de belangrijkste partijen zijn en wat zij van het ministerie van BZK verwachten. Op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen zijn aanbevelingen geformuleerd voor de sturingsstrategie van het ministerie van BZK.

Voor het verzamelen van de benodigde informatie zijn diverse publicaties bestudeerd en zijn semi-gestructureerde interviews gehouden.

Resultaten theoretische verkenning

In de bestuurskundige literatuur worden drie benaderingen gehanteerd met betrekking tot het concept sturing: de hiërarchische benadering, de marktconforme benadering en de netwerkbenadering.

Uit het onderzoek blijkt dat de netwerkbenadering het meest geschikt is als analysemodel. Deze benadering is vooral geschikt voor complexe vraagstukken waarbij sprake is van meerdere actoren die naast het gezamenlijke belang ook elk eigen belangen hebben. De betrokken actoren zijn afhankelijk van elkaar om zowel het gezamenlijke als het individuele belang te realiseren en men probeert door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed op elkaar uit te oefenen. De actoren vormen tezamen een netwerk dat een aantal kenmerken heeft: geslotenheid, pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, lerend vermogen, strategisch gedrag en dynamiek.

Deze kenmerken maken het enerzijds lastig om te sturen, maar bieden anderzijds ook mogelijkheden om te sturen. Sturen moet hierbij niet gezien worden als doelconforme beïnvloeding, maar als het in gang zetten van processen. Het gaat er niet om een specifiek inhoudelijk doel te bereiken, maar om in gezamenlijk proces te komen tot een – van tevoren niet bepaald – resultaat. De gedachte erachter is dat er niet één partij is die weet en bepaald wat het beste resultaat is, maar dat het beste resultaat gezamenlijk wordt bepaald door de meest belangrijke partijen in het netwerk.

Er is een aantal sturingsstrategieën beschreven die geschikt zijn om te sturen in een complex netwerk: procesmanagement, management van kansen en configuratiemanagement. Deze strategieën blijken een aantal gemeenschappelijke elementen te hebben, die vervolgens benoemd zijn als vuistregels. Deze vuistregels zijn: onderhoud het netwerk, stuur op hoofdlijnen, creëer dynamiek en toon daadkracht.

Resultaten historische verkenning (cases)

Voor het leren van lessen uit het verleden is naar twee reorganisatiepogingen uit het verleden gekeken: de reorganisatie van het politiebestedel begin jaren '90 en de stadsprovincie Rotterdam in dezelfde periode. Vanuit de optiek van het proces is de reorganisatie van het politiebestedel gelukt, de oprichting van de stadsprovincie Rotterdam niet. Gekeken is hoe beide processen verlopen zijn, wie de belangrijkste actoren waren en hoe zij gehandeld hebben. Bij de politie was men in staat om het proces in beweging te houden en af te ronden met een concreet resultaat. De koppeling tussen de feitelijke reorganisatie en het wetgevingstraject heeft daar zeker aan bijgedragen. Bij de stadsprovincie is onvoldoende doorgepakt, er is onvoldoende daadkracht getoond. De wetgeving kwam centraal te staan, de inhoudelijke doelen verdwenen naar de achtergrond.

Resultaten netwerkanalyse

Bij het uitvoeren van de netwerkanalyse is de respondenten gevraagd naar de manier waarop zij vonden dat BZK moest handelen. Een heel groot deel van de antwoorden op deze vraag sluit goed aan op de vuistregels. Het belang van het onderhouden van een netwerk, het sturen op hoofdlijnen en het tonen van daadkracht zijn door vele respondenten genoemd.

Uit het onderzoek is gebleken dat er een groot aantal spelers betrokken is bij het dossier, elk met eigen belangen en standpunten. Ondanks deze grote variatie hebben de respondenten een redelijk eenduidig beeld wat men van BZK verwacht: dialoog, helderheid en daadkracht. De meeste respondenten zien een rol weggelegd voor BZK als procesmanager. Weliswaar dient BZK samen met de anderen vorm en inhoud te geven aan het dossier, een leidende rol daarin voor BZK staat niet ter discussie. Er zijn vele concrete aanwijzingen gegeven hoe BZK de rol van procesmanager zou kunnen invullen.

Hoewel de respondenten verwachten dat BZK als procesmanager zal optreden, en dat ook wenselijk vindt, neemt men in de praktijk niet waar dat BZK deze rol oppakt. BZK is vooral intern bezig en steekt weinig energie in het onderhouden van het netwerk. En de aandacht die wordt gegeven, gaat vooral uit naar de operationele partners en niet de bestuurlijke. De respondenten zijn veelal voorstander van sturen op hoofdlijnen. Zij zien weinig dynamiek in het dossier veiligheidsregio's, zeker niet vanuit BZK. Er is sprake van een ware hartenkreet om daadkracht. De respondenten vinden het van groot belang dat BZK er voor zorg draagt dat het urgentiegevoel

blijft bestaan om daarmee draagvlak voor verandering te creëren. Bijna unaniem zijn de respondenten van mening dat BZK daadkracht moet tonen. Een aantal stelt zelfs dat het ze niet uitmaakt wat BZK besluit, als ze maar besluit. Tegelijkertijd hebben de respondenten weinig vertrouwen dat BZK ook daadkrachtig zal optreden.

Aanbevelingen

De resultaten van de netwerkanalyse sluiten aan op de lessen die uit beide cases zijn getrokken. Alle drie de praktijkonderzoeken geven aan dat de – op basis van de theorie benoemde - vuistregels een werkbare richtlijn bieden voor het handelen in netwerken. De onderzoeken hebben geen conclusies opgeleverd die leiden tot aanvullende vuistregels. De drie praktijkonderzoeken laten ook zien dat de vuistregels op verschillende manieren kunnen worden ingevuld en dat er een zekere samenhang tussen de vuistregels bestaat. Hoe te handelen hangt daarmee sterk af van de specifieke situatie. De vuistregels bieden een soort algemene richtlijn voor het handelen, maar meer ook niet. Actoren die geconfronteerd worden met sturingsvraagstukken zullen altijd een gedegen kennis van het netwerk moeten hebben en per situatie moeten inschatten hoe te handelen. Het gaat er om telkens weer de juiste balans te vinden tussen situatie en actie. Dat vraagt om veel aandacht van BZK voor het proces. Sturing moet weldoordacht plaatsvinden, er moet gestuurd worden 'met beleid'.

Voor het ministerie van BZK wordt de volgende sturingsstrategie voor de visie-ontwikkeling rondom veiligheidsregio's aanbevolen.

Onderhoud het netwerk

- Creëer een netwerk.
- Maak een inventarisatie van de meest belangrijke actoren rondom het dossier veiligheidsregio's.
- Analyseer hun standpunten en hun belangen. Vaak worden inhoudelijke standpunten beïnvloed door belangen die de actoren ook op andere terreinen hebben.
- Treed in contact met het netwerk. Probeer alle standpunten en belangen op tafel te krijgen. Geef aan wat je zelf op hoofdlijnen zou willen bereiken. Wees niet bang om je kwetsbaar op te stellen.
- Probeer informele leiders te identificeren en daar ambassadeurs van te maken.
- Zorg dat cruciale partners op de juiste manier betrokken worden. Overweeg het instellen van een multidisciplinaire stuurgroep of werkgroep.
- Concentreer je op koplopers en achterblijvers, op de grote voor- en tegenstanders.
- Kijk niet alleen naar 'het veld', maar ook naar 'boven'. Politieke steun, zowel van de eigen minister als van andere politici (ministers, Eerste en Tweede Kamer) is onontbeerlijk.
- Scheid fysiek de inhoudelijke rol van BZK en de rol als procesmanager. Maak een apart project voor de veiligheidsregio's. Laat daar eventueel externen in participeren.
- Zorg voor voldoende capaciteit en middelen (gerelateerd aan de strategische en politieke waarde van het onderwerp).

Stuur op hoofdlijnen

- Bepaal als ministerie van BZK op hoofdlijnen wat je idealiter zou willen bereiken met het thema veiligheidsregio's. Zorg dat alle partijen binnen BZK achter deze hoofdlijn staan. Het gaat om de hoofdlijnen, dus dit proces moet binnen enkele weken afgerond kunnen zijn.
- Veranker de hoofdlijnen zodra het kan. BZK moet aangeven welke effecten zij uiteindelijk wil bereiken, het exacte hoe en wat is het resultaat van het proces.
- Hanteer een brede doelstelling, flexibele planning, en ruimte voor maatwerk om zo groot mogelijk draagvlak te creëren.
- Wanneer de belangrijkste partijen zich hebben gecommitteerd aan de hoofdlijnen kan de verdiepingsslag plaatsvinden.

Creëer dynamiek

- Creëer een proces waarbij zowel snel vooruitgang wordt geboekt als waarbinnen de actoren de ruimte hebben om zelf verdere invulling te geven.
- Creëer dynamiek: introduceer nieuwe informatie, nieuwe spelers, koppel het thema veiligheidsregio's aan andere dossiers, enzovoort. Het onderwerp moet op de agenda komen te staan.
- Zorg dat er een proces ontstaat waarbij voortdurend standpunten en werkelijkheidsbeelden kunnen worden gewisseld. Stimuleer dat rapporten en adviezen verschijnen, toespraken en discussiesessies worden gehouden. Doe daar actief aan mee.
- Zorg dat het proces gaande blijft. Laat je niet afschrikken door negatieve reacties.
- Identificeer mogelijke kansen. Besteed veel aandacht aan actuele ontwikkelingen op het terrein van veiligheid en openbaar bestuur en onderhoud de nodige contacten. Kwantiteit weegt hierbij zwaarder dan kwaliteit.
- Zorg voor een balans tussen dynamiek en beheersing. In het begin is een grote mate van dynamiek wenselijk, lopende het proces moet deze worden beperkt. Regelmatig moeten resultaten worden verankerd, keuzes worden gemaakt, bepaalde routes worden afgesloten. Daarbij moet gewaakt worden dat het proces niet te eng wordt. Als belangrijke spelers worden geweerd, kan het proces vastlopen. Hetzelfde geldt als bepaalde alternatieven te snel aan de kant worden gezet.
- Wanneer het proces vastloopt, moet onmiddellijk de dynamiek weer wat worden vergroot. Als het proces goed loopt, moet de dynamiek weer worden beperkt. Het is de rol van de procesmanager om dit proces in goede banen te leiden, om kansen en bedreigingen te herkennen en daarop te handelen. Maar vooral om te zorgen dat het proces blijft lopen. Alleen wanneer het proces loopt zijn er mogelijkheden om te sturen en om resultaten te boeken.

Toon daadkracht

- Werk aan het urgentiegevoel. Het onderwerp moet besproken worden, de meest belangrijke partijen moeten het gevoel krijgen dat er iets moet gebeuren. Dit maakt het netwerk rijp voor besluitvorming. Urgentiegevoel kan onder meer gecreëerd worden door dynamiek.
- Concentreer je op wat nu het probleem is en wat nu opgelost moet worden. Benadruk dat geen enkel besluit voor eeuwig is.
- Zorg voor tempo. Telkens kleine stapjes vooruit. Sla piketpalen middels tussentijdse besluiten.
- Zorg dat op de juiste momenten de voortgang wordt verankerd.
- Geef ruimte voor de manier waarop anderen invulling willen geven aan het genomen besluit.
- Stuur op eindresultaat en einddatum.
- Het is niet nodig dat iedereen achter het besluit staat. Wanneer bij de meest belangrijke actoren voldoende draagvlak ontstaat, kan en moet een besluit worden genomen.
- Eenzijdige besluiten op hoofdlijnen zijn acceptabel, mits de andere partijen bij de uitwerking betrokken worden en daar ook voldoende ruimte hebben om hun belangen te behartigen.
- Een slecht besluit is vaak beter dan geen besluit. Helderheid en consistentie maken misschien niet populair, maar dwingen wel respect af.

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Introductie van het onderwerp

Het thema veiligheid geniet een brede maatschappelijke aandacht. Veelal gaat de aandacht uit naar bestrijden van criminaliteit, maar ook onderwerpen als verkeersveiligheid, voedelsveiligheid en terrorisme maken deel uit van het brede thema veiligheid. Een bijzondere vorm van veiligheid is de rampenbestrijding. Bekende rampen van de afgelopen jaren zijn de Bijlmerramp, de vuurwerkbrand in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het onderwerp van deze scriptie, gevolgd door de probleemstelling en de opzet van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1.1 Organisatie van de rampenbestrijding

Het voorkomen en bestrijden van rampen is een verantwoordelijkheid van vele bestuurlijke en operationele organisaties. De daadwerkelijke rampenbestrijding wordt uitgevoerd door de hulpverleningsdiensten die ook belast zijn met de dagelijkse hulpverlening: de politie, brandweer en geneeskundige diensten, zoals ambulances en ziekenhuizen. In geval van een ramp wordt opgeschaald en breidt de samenwerking zich uit. Eenheden uit de wijde omgeving moeten worden ingezet en vaak zijn ook specialistische diensten en materieel nodig. Om dit proces goed te coördineren, zijn regionale brandweren ingesteld. Dit betreft een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke Regelingen. Via de Brandweerwet 1985 zijn een aantal specifieke taken toebedeeld aan de regionale brandweer. Naast het coördineren van de rampenbestrijding betreft dit ook het verlenen van bijstand aan de gemeentelijke brandweerorganisaties die belast zijn met de basisbrandweezorg.

De inzet van de verschillende geneeskundige diensten wordt gecoördineerd door een ander intergemeentelijk samenwerkingsverband, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR).

De primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij gemeenten. Zij moeten de risico's in de eigen gemeente kennen, zorgen dat rampenplannen tot stand komen en dat hulpverleningsdiensten goed opgeleid en geoefend zijn om rampen te kunnen bestrijden. Verder maken de gemeentebesturen deel uit van de besturen van de verschillende hulpverleningsdiensten, de manier waarop is verschillend.

De provincie heeft met name een toezichhoudende rol, zij toetst ondermeer de gemeentelijke rampen- en rampbestrijdingsplannen. Daarnaast heeft zij ook operationele en beleidsmatige verantwoordelijkheden, zoals het optreden als opperbevelhebber bij bovenregionale rampen en het realiseren van provinciale coördinatieplannen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is systeemverantwoordelijk en draagt onder meer zorg voor de relevante wet- en regelgeving, een gedeelte van de financiering en landelijke voorzieningen en richtlijnen.

1.1.2 Problemen in de organisatie

De afgelopen jaren is een aantal rapporten verschenen die concluderen dat de organisatie van de rampenbestrijding niet goed functioneert. Vooral de samenwerking en afstemming tussen de verschillende hulpverleningsdiensten en hun besturen laat te wensen over. Dat heeft geleid tot discussies hoe de bestuurlijke aansturing van de rampenbestrijding beter is te organiseren. In dit verband wordt veel gesproken over nut en noodzaak van het instellen van veiligheidsregio's. Hoewel er verschillende beelden bestaan wat een veiligheidsregio is, is de kern van dit concept dat de rampenbestrijding niet langer primair op gemeentelijk niveau wordt georganiseerd, maar

op regionaal niveau. Het gezag/oppperbevel bij een ramp blijft bij de burgemeester liggen, maar het beheer wordt expliciet onder de leiding van een regionaal bestuur uitgevoerd. Soms wordt de vergelijking gemaakt met de huidige organisatie van de politie. Veiligheidsregio's zijn daarmee een vorm van functioneel bestuur en bevinden zich 'tussen gemeente en provincie'.

1.1.3 Rol ministerie BZK

Het ministerie van BZK heeft een bijzondere rol in de discussie over veiligheidsregio's. De minister van BZK heeft zowel verantwoordelijkheden met betrekking tot de openbare orde en veiligheid in Nederland (waaronder de rampenbestrijding) als voor de organisatie van het binnenlands bestuur. Er is binnen en tussen de organisaties betrokken bij de rampenbestrijding een levendige discussie gaande over nut en noodzaak en meest geschikte vorm van veiligheidsregio's. De Raad voor het openbaar bestuur heeft op verzoek van het ministerie van BZK een advies over de bestuurlijke inbedding van veiligheidsregio's uitgebracht. Ook andere organisaties hebben rapporten uitgebracht. De signalen uit die rapporten en de discussies zijn niet eensluidend. Het ministerie van BZK staat voor de vraag hoe zij de komende tijd wil acteren in de discussie over veiligheidsregio's, wat te bereiken en hoe het proces aan te pakken om het tot een goed einde te brengen. Deze laatste vraag staat centraal in deze scriptie.

1.2 Doel, probleemstelling en relevantie

'De discussie over veiligheidsregio's' is een breed onderwerp. Voor het onderzoek is gekozen te concentreren op het eerste deel van de discussie: het realiseren van een visie op hoofdlijnen. Hoewel er sprake is van een zekere overeenstemming wat de mankementen zijn van de huidige organisatie van de rampenbestrijding, is er zeker geen overeenstemming over wat de beste oplossing is. Er wordt wel gesproken over veiligheidsregio's, maar er is nog geen gedragen definitie voor wat een veiligheidsregio is. Daarmee is ook niet duidelijk of een veiligheidsregio een adequate oplossing zou kunnen zijn voor de geconstateerde problemen, laat staan dat besluitvorming kan plaatsvinden of en hoe veiligheidsregio's te realiseren zijn.

Deze scriptie richt zich niet op het inhoudelijke model van de veiligheidsregio, maar op het proces van de totstandkoming van een visie over veiligheidsregio's. Het gaat om de vraag hoe het ministerie van BZK dit proces moet aanpakken, hoe zij het proces kan beïnvloeden, en om te bepalen welk gedrag effectief kan zijn en welk gedrag niet. Dit zal verder worden aangeduid als 'sturingsstrategie'.

De totstandkoming van een visie is vaak een ontwikkelingsproces. Als 'eindpunt' voor deze scriptie is daarom gekozen voor een beslisdocument waarover politieke besluitvorming kan plaatsvinden. Hierbij moet gedacht worden aan een kabinetsstandpunt of een beleidsnotitie, die aangeboden wordt aan de Tweede Kamer. Dit kan worden gezien als de eerste stap in het proces van de ontwikkeling van veiligheidsregio's. Een dergelijk document zal vaak de hoofdlijnen bevatten over de vorm en inhoud van de veiligheidsregio. Vervolgens moet politieke besluitvorming plaatsvinden en als gevolg daarvan worden verdere acties ondernomen. Of er kan worden besloten het thema niet verder uit te werken. Het is namelijk denkbaar dat het voorstel van het kabinet niet op een meerderheid van de Tweede Kamer kan rekenen en dat het onderwerp onderin een la verdwijnt. Indien wel besloten wordt verder te gaan met de veiligheidsregio's is vaak nog nadere uitwerking nodig na het eerste besluit. Ook tijdens de implementatie moet nog veel uitgezocht en bepaald worden en is vaak nog volop ruimte voor discussie en wijzigingen. Deze fasen in de discussie vallen echter buiten deze scriptie.

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek kan daarmee als volgt geformuleerd worden:

Op basis van theoretisch en empirisch onderzoek komen tot een beleidsadvies voor het ministerie van BZK welke sturingsstrategie te hanteren om te komen tot een beslisdocument over veiligheidsregio's.

De term sturingsstrategie moet hierbij gezien worden als een manier van doen, een wijze van handelen om het proces (de discussie) te beïnvloeden. Sturing is in deze zin bedoeld als "het versnellen, afremmen of ombuigen van maatschappelijke en externe bestuurlijke processen, interacties, gedragingen en houdingen" (Smits, 1995, p. 46). Het gaat hierbij niet zoeer om het bereiken van een specifiek resultaat, maar om de mogelijkheden om processen te beïnvloeden. In paragraaf 3.2.2 waarin het theoretisch kader is beschreven, zal nader worden ingegaan op het concept sturing.

1.2.2 Probleemstelling en deelvragen

De probleemstelling voor het uit te voeren onderzoek luidt dan als volgt:

Welke sturingsstrategie kan – op basis van theoretische noties uit de bestuurskunde en lessen uit eerdere ervaringen met reorganisaties in het binnenlands bestuur - worden aanbevolen voor het ministerie van BZK om te komen tot een beslisdocument met daarin een visie over veiligheidsregio's, waarover politieke besluitvorming kan plaatsvinden?

Om de probleemstelling te beantwoorden, is in de eerste plaats bekeken wat in de bestuurskundige literatuur is geschreven over sturingsstrategieën. Wat is sturing en op welke manieren kan het plaatsvinden? Welke strategieën zijn voor welke situatie geschikt? In de tweede plaats is gekeken naar het verleden. Hoe heeft BZK in het verleden gehandeld bij reorganisaties van (een deel van) het binnenlands bestuur? Wat waren daar de gevolgen van? Ten slotte is in kaart gebracht hoe de recente discussie rondom veiligheidsregio's tot nu toe verlopen is, wie de belangrijkste partijen zijn en wat zij van het ministerie van BZK verwachten.

Om deze informatie te verkrijgen, zijn de volgende deelvragen voor het onderzoek geformuleerd:

1. Welke theoretische noties over sturing zijn beschreven in de bestuurskundige literatuur?
2. Welke lessen zijn te leren van andere (pogingen tot) reorganisaties in het binnenlands bestuur?
3. Welke sturingsstrategie voor het ministerie van BZK wordt door de belangrijkste betrokkenen in de discussie rondom veiligheidsregio's wenselijk gevonden?
4. Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden gezien de antwoorden op de deelvragen 1, 2 en 3?

1.2.3 Relevantie

Het uitgevoerde onderzoek kent zowel wetenschappelijke als maatschappelijke relevantie. Voor het wetenschappelijke aspect is in het kader van dit onderzoek bekeken of een aantal theoretische noties uit de bestuurskundige literatuur over sturing blijken te gelden in de praktijk. De bestuurskundige ideeën over de (on)mogelijkheden van sturing door de overheid zijn continue in ontwikkeling. Deze ontwikkeling wordt zowel bevorderd door theoretische exercities als het 'testen' van ideeën in de praktijk. Dit onderzoek kan daar op zeer bescheiden wijze aan bijdragen.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft het bijdragen aan de kwaliteit van het beleid van het ministerie van BZK, in het bijzonder van de directie Rampenbeheersing & Brandweer. Deze directie streeft onder meer naar een zo hoog mogelijke kwaliteit van de rampenbestrijding en ontwikkelt daartoe beleid dat gemeenten en hulpverleningsdiensten in staat moet stellen hun verantwoordelijkheden goed in te vullen. De kwaliteit van het beleid van de directie wordt niet alleen bepaald door de inhoud van dat beleid, maar ook door de manier waarop dat tot stand komt. Dit onderzoek geeft input voor een sturingsstrategie voor het ministerie van BZK om daarmee de kwaliteit van de manier waarop beleid tot stand komt te verbeteren.

1.3 Opzet van het onderzoek

Het uitgevoerde onderzoek kent drie onderdelen die tezamen bijdragen aan het beantwoorden van de probleemstelling: theoretische verkenning, twee cases en een netwerkanalyse.

1.3.1 Theoretische verkenning

Het eerste onderdeel om te komen tot een advies voor een sturingsstrategie voor het ministerie van BZK betreft een inventarisatie en analyse van theoretische noties rondom 'sturen'. In de bestuurskundige literatuur is veel geschreven over de (on)mogelijkheden van de overheid om te sturen. Daarbij worden veelal drie benaderingen gehanteerd: de hiërarchische benadering, de marktconforme benadering en de netwerkbenadering. Elke benadering heeft verschillende uitgangspunten en pleit op basis daarvan voor verschillende vormen van sturing. Voor een complex beleidsprobleem, zoals de organisatie van de rampenbestrijding, zal blijken dat de netwerkbenadering het meest geschikt is. Op basis van de netwerkbenadering hebben verschillende bestuurskundigen sturingsstrategieën uitgewerkt die recht doen aan de specifieke kenmerken van een netwerk. In deze scriptie zijn een aantal van die strategieën kort beschreven: procesmanagement, configuratiemanagement en management van kansen. Op basis van deze strategieën zijn een aantal vuistregels geformuleerd om te komen tot een adequate sturingsstrategie voor de visie-ontwikkeling over veiligheidsregio's.

1.3.2 Twee cases

Het tweede onderdeel betreft de analyse van twee praktijkcases. Naast de theoretische noties over sturing is het zinvol te leren van het verleden, overigens een aanpak die zeer goed past binnen de netwerkbenadering. In beide cases heeft het ministerie van BZK een belangrijke rol gespeeld. Elke case start met een procesbeschrijving om een overzicht te geven van de feitelijke gebeurtenissen. Vervolgens wordt dit proces geanalyseerd, waarbij aandacht wordt besteed aan de belangrijkste actoren in de case en hun handwijze. Elke case sluit af met een aantal conclusies.

De eerste case is de reorganisatie van de politieorganisatie die begin jaren '90 heeft plaatsgevonden. Hierbij zijn de gemeentelijke korpsen, de rijkspolitie en vele specialistische diensten opgegaan in 25 regionale korpsen en één Korps Landelijke Politiediensten. Vanuit het oogpunt van 'het daadwerkelijk voor elkaar krijgen' van een dergelijke reorganisatie in het binnenlands bestuur, mag deze regionalisatie als een succes worden beschouwd. Er zijn verschillende redenen om de regionalisering van de politie als case te nemen voor deze scriptie. In de eerste plaats hebben zowel de vorming van veiligheidsregio's als de vorming van politieregio's betrekking op het realiseren van een regionale organisatie. Door verschillende partijen wordt het huidige politiebestedel zelfs als geschikt model gezien voor de veiligheidsregio. Verder bewegen beide regio's zich op het terrein van veiligheid en hulpverlening. Ook de aanleiding om te regionaliseren kent grote overeenkomsten.

Een ander initiatief om te komen tot een regionale organisatie betreft de ontwikkeling van een Lex specialis voor de stadsprovincie Rotterdam. De regio Rotterdam Rijnmond wordt al jarenlang geconfronteerd met grootstedelijke problemen die niet door de individuele gemeenten kunnen worden aangepakt. Begin jaren '90 is gepoogd de stadsprovincie Rotterdam te realiseren. Ondanks een veelbelovende start heeft het kabinet uiteindelijk het wetsvoorstel ingetrokken nadat ruim 90% van de burgers van de regio Rotterdam Rijnmond in een referendum tegen stemde. De vergelijking met veiligheidsregio's ligt hier iets minder voor de hand, de stadsprovincie betrof slechts een deel van het binnenlands bestuur en had niet direct betrekking op veiligheidsvraagstukken. Echter, de stadsprovincie was wel ingezet als opmaat naar een structurele regeling voor regionale organisaties elders in het land en biedt interessante inzichten over de weerbaarheid van de bestuurlijke hoofdstructuur, welke ook van invloed is op de discussie rondom veiligheidsregio's.

1.3.3 Netwerkanalyse

Ten slotte is een analyse gemaakt van het netwerk rondom het thema veiligheidsregio's. Voor de vormgeving van dit deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van de eerder verzamelde theoretische noties en de analyse van beide cases. De eerder getrokken conclusie dat de netwerkbenadering het meest geschikt was voor het opzetten van een sturingsstrategie is mede aanleiding geweest om deze netwerkanalyse uit te voeren. Er is bekeken hoe de discussie rondom veiligheidsregio's tot nu toe verlopen is, wie de meest belangrijke actoren zijn, wat hun standpunten en belangen zijn, wat men vindt van het huidige optreden van BZK tot nu toe en welke aanpak van BZK men wenselijk zou vinden.

1.3.4 Dataverzamelingmethoden

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van twee dataverzamelingmethoden: literatuur- en documentonderzoek en semi-gestructureerde interviews.

Voor de theoretische verkenning is primair gebruik gemaakt van bestuurskundige literatuur en enkele onderzoeksrapporten. Tevens zijn twee wetenschappers geïnterviewd die enkele relevante publicaties over het onderwerp sturing hebben geschreven. Aan hen is – na een introductie van het onderwerp - de meer algemene vraag voorgelegd welke adviezen zij zouden hebben voor de sturingsstrategie van BZK gebaseerd op hun eigen wetenschappelijke kennis over sturing en netwerken.

Voor de analyse van de twee cases is grotendeels gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten en evaluaties. Er bleek een ruime hoeveelheid informatie reeds door anderen aan het papier te zijn toevertrouwd. Aanvullend heeft een beperkt aantal interviews plaatsgevonden, die niet zozeer gericht waren op de opinie van de respondent, maar meer het karakter hadden van informatieverstrekking.

Voor de netwerkanalyse is primair gebruik gemaakt interviews. Het thema veiligheidsregio's is relatief nieuw en er zijn slechts enkele verkennende rapporten over geschreven. Het proces is recentelijk gestart, logischerwijs is nog geen informatie voorhanden over de aanpak en de resultaten daarvan. Voor dit onderdeel van het onderzoek zijn interviews gehouden met verschillende personen die vanuit hun huidige functie te maken hebben met het onderwerp veiligheidsregio's. Bij de selectie van de respondenten is rekening gehouden met hun functies om te komen tot een gevarieerde en redelijk complete selectie. Echter, de respondenten zijn geïnterviewd op persoonlijke titel, hun uitspraken vertegenwoordigen niet (noodzakelijk) de meningen van de organisaties waar ze voor werken. Om eventuele misverstanden te voorkomen zijn in de teksten de citaten niet gekoppeld aan namen van respondenten.

De interviews voor de netwerkanalyse waren semi-gestructureerd. Op basis van theoretische verkenningen en de analyse van de twee cases is een beperkt aantal open vragen geformuleerd. Bij de meeste interviews is door de onderzoeker het onderwerp van het onderzoek geïntroduceerd, afgesloten met de algemene vraag 'Hoe vindt u dat het ministerie van BZK het dossier veiligheidsregio's aanpakt en hoe zou zij dat moeten doen'? Dit was voor de meeste respondenten voldoende aanleiding om de onderzoeker van ruime informatie te voorzien, waarbij de overige vragen vaak impliciet al werden beantwoord. De overige vragen betroffen open geformuleerde opinie vragen over de vuistregels en mogelijke aanvullende vuistregels. Tijdens het onderzoek kwamen vaak meer onderwerpen ter sprake dan strikt noodzakelijk voor dit onderzoek, dat is echter een typerend kenmerk bij deze dataverzamelingmethode. Bij de verwerking van de informatie voor de netwerkanalyse heeft daarom selectie plaatsgevonden, een deel van het verzamelde onderzoeksmateriaal is niet gebruikt voor dit onderzoek. Tevens gaf deze dataverzamelingmethode de ruimte om het interview qua indeling en diepte aan te passen aan de specifieke respondent. De lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1.

1.3.5 Tijdsaspecten

Deze scriptie is geschreven in de periode waarin de ontwikkeling van een visie over veiligheidsregio's bij het ministerie van BZK gestart is. Dat is deels ook de aanleiding geweest om dit onderzoek uit te voeren. Echter, het schrijven van deze scriptie kent een ander tijdspad dan de ontwikkeling van de visie over veiligheidsregio's. Deze scriptie is gebaseerd op de ontwikkelingen tot en met september 2003, toen is het empirisch onderzoek voor deze scriptie afgerond.

Het onderzoek is in een zekere volgorde uitgevoerd. Zo is gestart met de theoretische verkenningen. Dit heeft de basis gevormd voor de analyse van de twee cases, waarna de netwerkanalyse heeft plaatsgevonden. Bij elk onderdeel is voortgebouwd op de kennis opgedaan bij de voorgaande onderdelen.

1.4 Opbouw van de scriptie

Na dit inleidende hoofdstuk waarin het onderwerp, de probleemstelling en de opzet van het onderzoek zijn beschreven, wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan op het onderwerp rampenbestrijding en veiligheidsregio's om de probleemstelling in een context te plaatsen. In hoofdstuk 2 wordt daartoe de bestuurlijke en operationele organisatie van de rampenbestrijding beschreven, evenals de geconstateerde problemen in die organisatie en de opmaat naar de discussie over veiligheidsregio's.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het theoretisch kader van dit onderzoek. Er worden drie benaderingen met betrekking tot het thema sturen verkend, te weten de hiërarchische benadering, de marktconforme benadering en de netwerkbenadering. Er zal blijken dat de netwerkbenadering het meest geschikt is voor het thema veiligheidsregio's, zoals dat in de probleemstelling is geformuleerd. Vervolgens wordt een aantal sturingsstrategieën beschreven die geschikt zijn om te hanteren in een complex netwerk. Deze strategieën hebben een aantal gemeenschappelijke elementen, die vertaald zijn naar vuistregels voor het ontwikkelen van een sturingsstrategie voor BZK.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 en 5 gekeken hoe reorganisaties in het binnenlands bestuur in het verleden verlopen zijn. In hoofdstuk 4 wordt daartoe ingegaan op de reorganisatie van het politiebestedel begin jaren '90. Na een feitelijke beschrijving hoe dat proces verlopen is, is gekeken naar de belangrijkste actoren en hun handelwijze. Een vergelijkbare exercitie heeft plaatsgevonden in hoofdstuk 5 waarbij gekeken is naar het proces van de ontwikkeling van de Lex specialis voor de stadsprovincie Rotterdam.

In hoofdstuk 6 zijn de resultaten opgenomen van de netwerkanalyse voor het thema veiligheidsregio's. Vergelijkbaar met hoofdstuk 4 en 5 wordt een beschrijving gegeven hoe het proces met betrekking tot de ontwikkeling van een visiedocument over veiligheidsregio's tot nu toe verlopen is. Vervolgens is in kaart gebracht hoe de meest belangrijke actoren bij dit proces het handelen van BZK tot nu toe beoordelen en welke rol en welk gedrag zij voor BZK wenselijk zouden vinden.

Op basis van de informatie uit de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 worden in hoofdstuk 7 de deelvragen en de probleemstelling beantwoord. Dit hoofdstuk sluit af met een opzet voor een sturingsstrategie voor BZK voor het realiseren van een besluitvormingsdocument met daarin een visie over de realisatie van veiligheidsregio's.

2 De organisatie van de rampenbestrijding

Rampen bestaan in soorten en maten. Formeel¹ is sprake van een ramp wanneer een gebeurtenis leidt tot een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vereist is om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

In dit onderzoek gaat het met name om het tweede deel van de omschrijving: de gecoördineerde inzet van verschillende disciplines, oftewel de organisatie van de rampenbestrijding. In de inleiding is reeds aangegeven dat deze organisatie complex van aard is. Vanwege de diversiteit en de complexiteit van de risico's in onze samenleving zijn vele actoren bij betrokken bij de rampenbestrijding; zowel bestuurlijk (rijk, provincie, gemeente) als operationeel (brandweer, politie, geneeskundige diensten) als allerlei instellingen, het bedrijfsleven en de burgers zelf. Er zijn signalen dat deze complexe organisatie niet functioneert en ook niet kan functioneren door de complexiteit. Diverse ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat er een discussie gaande is hoe de organisatie van de rampenbestrijding te verbeteren. In dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan om de context te schetsen van het onderzoek².

2.1 Bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding omvat meerdere bestuurslagen. De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende besturen zijn geregeld in de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). De verantwoordelijkheidsverdeling is als volgt.

2.1.1 Gemeente

De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij de gemeente. Zij moet ervoor zorgdragen dat de kans op een ramp zo klein mogelijk is (bijvoorbeeld via het vergunningenbeleid en controles daarop) en dat diverse organisaties zich voorbereiden op een eventuele ramp (bijvoorbeeld via het rampenplan en rampbestrijdingsplannen en het houden van oefeningen). In geval van een daadwerkelijke ramp heeft de burgemeester het opperbevel. Er is begin jaren '80 bewust gekozen om deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten neer te leggen. De gedachte hierachter was dat gemeenten bij uitstek in staat zijn om de aanwezige risico's te beoordelen en daarvoor passende maatregelen te treffen. Zij kennen de plaatselijke situatie het beste.

2.1.2 Provincie

De provincie heeft met name toezichthoudende bevoegdheden, waarbij zij de lokale plannen toetst. Ook heeft de provincie operationele en beleidsmatige bevoegdheden. Zo kan de Commissaris van de Koningin bijstand verzorgen en aanwijzingen geven over gezamenlijke oefeningen van gemeenten, over de bestrijding van een daadwerkelijke ramp en over het beleid in geval van een dreigende ramp. Zonodig kan de Commissaris van de Koningin een voorziening treffen voor de operationele leiding bij een ramp op bovenlokaal niveau. In een provinciaal coördinatieplan wordt een en ander uitgewerkt. Bij de totstandkoming van de huidige organisatie van de rampenbestrijding is deze beleidsmatige en operationele rol bij de provincie neergelegd om in geval van bovenlokale rampen coördinerend op te kunnen treden.

¹ Op basis van de Wet rampen en zware ongevallen.

² Om de informatie overzichtelijk te kunnen presenteren zijn vele nuanceringsen weggelaten, voor deze scriptie is het voldoende om slechts een beeld van de ingewikkelde organisatie van de rampbestrijding te schetsen.

2.1.3 Rijk

Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijk voor de rampenbestrijding: het schept de noodzakelijke voorwaarden opdat alle verantwoordelijke besturen en diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen. Zo zorgt het ministerie voor de relevante wet- en regelgeving, toetst het de kwaliteit van de rampbestrijdingsketen, financiert het een gedeelte van de kosten en treft het aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden (zoals verbindingen, het waarschuwingssysteem en het benodigde materieel). Op basis van de Wvzo heeft de minister van BZK een aantal specifieke taken en bevoegdheden, waaronder het vaststellen van de eisen waaraan rampenplannen moeten voldoen, aanwijzingen geven aan de Commissaris van de Koningin in geval van een (dreigende) ramp, het opperbevel van de burgemeester overnemen, en regelen dat andere organisaties bijstand leveren.

2.2 Operationele organisatie

De uitvoering van de rampenbestrijding is in eerste instantie opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast. Dit zijn de brandweer, de politie en diensten op het terrein van de spoedeisende medische hulpverlening (zoals ambulances en ziekenhuizen). Daarnaast hebben ook andere organisaties een rol, zoals de gemeentelijke organisatie, het Nederlandse Rode Kruis en het ministerie van Defensie. De belangrijkste actoren worden in deze paragraaf kort beschreven.

2.2.1 Gemeentelijke brandweer

Op basis van de Brandweerwet 1985 dient elke gemeente over een eigen brandweerkorps te beschikken of daarvoor een voorziening te treffen met andere gemeenten. De brandweer houdt zich bezig met het voorkomen en bestrijden van branden en het verlenen van technische hulpverlening (bijvoorbeeld auto's open knippen). Ruim 80% van de brandweer bestaat uit vrijwilligers, die overigens dezelfde professionele opleiding en training krijgen als beroeps. De operationele leiding ligt bij de brandweercommandant. Het bestuur van de brandweer wordt gevormd door het college van burgemeesters & wethouders. Dit bestuur is verantwoordelijk voor het instandhouden van een adequate brandweerorganisatie. De financiering van de brandweer komt volledig van de gemeente. Daarmee is de brandweer in feite een 'gewoon' dienstonderdeel van de gemeentelijke organisatie.

2.2.2 Politie

De politie is regionaal georganiseerd op basis van de Politiewet 1993. Een regio is een cluster van gemeenten. De regiokorpsen verzorgen de basistaak van de politie, die in twee aandachtsgebieden verdeeld kan worden:

- Handhaving van de openbare orde en hulpverlening.
- Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verrichten van taken ten dienste van justitie.

Het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de gemeenten uit de regio en de officier van justitie. Het bestuur wordt voorgezeten door de korpsbeheerder, veelal de burgemeester van de grootste gemeente. De korpsbeheerder gaat over de organisatie van de politie, hij/zij beheert het korps. De korpsbeheerder wordt in zijn taak bijgestaan door de korpschef, welke de operationele leiding heeft over het politiekorps. De burgemeester en de officier van justitie zijn de gezagsdragers en beslissen samen over de inzet van het politieapparaat. De politie wordt door het rijk gefinancierd.

2.2.3 Geneeskundige hulpverlening

De Geneeskundige Hulpverlening bij zware Ongevallen en Rampen (GHOR) is opgedragen aan diverse zorginstanties die ook de reguliere zorg leveren, zoals ambulances, ziekenhuizen,

traumacentra en GGD'en. Van de geneeskundige diensten zijn sommige private organisaties en andere publieke organisaties. Ziekenhuizen, traumacentra en een deel van de ambulancediensten zijn private organisaties en worden gefinancierd via het premiestelsel van de zorgsector. GGD'en zijn gemeentelijke organisaties en sommige ambulancediensten ook. Zij worden gefinancierd door de gemeente. Om zorg te dragen voor een goede afstemming tussen de verschillende diensten in geval van een ramp en de voorbereiding daarop, zijn GHOR-regio's ingericht. Dit betreft een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De taken van de GHOR-regio zijn vastgelegd in de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen en worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur. De operationele verantwoordelijkheid voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen is neergelegd bij de Regionaal geneeskundig functionaris (RGF). Het bestuur van de GHOR wordt gevormd door vertegenwoordigers uit de aan de regio deelnemende gemeenten, veelal burgemeesters of wethouders. De financiering komt deels van de gemeenten en deels van het rijk.

2.2.4 Regionale brandweer

De organisatie van de rampenbestrijding bestaat daarmee uit een samenstel van diensten. Bij rampen wordt op grotere schaal opgetreden en breidt de samenwerking tussen organisaties, diensten en besturen zich uit. Dit vereist dat alle betrokkenen in staat zijn om naadloos op te schalen van dagelijkse hulpverlening naar grootschalig optreden en dat de onderlinge samenwerking goed is geregeld.

Om dit mogelijk te maken is in de Brandweerwet 1985 de bepaling opgenomen dat Gedeputeerde Staten gemeenten aanwijzen om een gemeenschappelijke regeling te treffen, waarbij een regionale brandweer wordt ingesteld. Deze regionale brandweer is belast met het organiseren en coördineren van de bestrijding van rampen en zware ongevallen en levert bijstand aan de gemeentelijke brandweer. De regionale brandweer is daarmee de kern van de organisatiestructuur voor de rampenbestrijding. De taken van de regionale brandweer zijn beschreven in de Brandweerwet 1985. De operationele leiding ligt in handen van de regionale brandweercommandant. Het bestuur van de regionale brandweer wordt – net zoals in de GHOR-regio – gevormd door vertegenwoordigers uit de aan de regio deelnemende gemeenten. De financiering komt deels van de gemeenten en deels van het rijk.

2.3 Problemen in de organisatie

De afgelopen jaren is een aantal rapporten verschenen die ingaan op het functioneren en de organisatie van de rampenbestrijding³, waaronder dat van de commissie Oosting naar de vuurwerkramp in Enschede, van de commissie Alders naar de nieuwjaarsbrand in Volendam en van de Algemene Rekenkamer naar de voorbereiding op de rampbestrijding. De conclusies uit de rapporten zijn niet positief. Hier volgen een aantal citaten ter illustratie.

In het rapport 'Voorbereiding rampenbestrijding' dat in juni 2001 door de Algemene Rekenkamer is uitgebracht, wordt geconcludeerd op pagina 44: "De rampenbestrijdingsorganisatie functioneert onvoldoende doordat zowel de bestuurlijke als operationele samenwerking binnen de organisatie onvoldoende is. Binnen de rampenbestrijdingsorganisatie komt multidisciplinaire samenwerking te weinig van de grond".

De commissie Brouwer die namens de VNG het rapport 'Krachten bundelen voor veiligheid: regionaal denken, lokaal' in mei 2002 heeft uitgebracht vat de conclusies als volgt samen (p. 1): "dat de inhoudelijke samenhang met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding

³ In de rapporten worden in het algemeen niet alleen problemen en oplossingen aan de orde gesteld die samenhangen met de organisatie van de rampenbestrijding. Ook de inhoud (operationele prestaties) en processen komen aan de orde. Voor deze scriptie is echter alleen gekeken naar het aspect organisatie.

ontbreekt, dat de organisatorische en bestuurlijke samenhang onvoldoende is en dat het schort aan inzicht in de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie”.

De Raad voor het Openbaar Bestuur gaat in haar advies 'Veiligheid op niveau' van februari 2003 uit van de volgende probleemdefinitie (p. 8): “Als gevolg van de complexiteit van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bij de rampenbestrijding betrokken spelers, is de doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle van de rampenbestrijding onvoldoende”.

Er blijken verschillende oorzaken te zijn voor de gebrekkige samenwerking. Enerzijds is het een kwestie van beschikbare capaciteit, anderzijds bestaan er ook grote verschillen tussen de hulpverleningsdiensten. Er zijn cultuurverschillen die zich uiten in verschillend taalgebruik, verschillende handelwijzen, verschillende normen en waarden, enzovoort. Daarnaast zijn er structuurverschillen: de regionale indeling en grootte van de regio's verschilt, de juridische basis is anders, de bestuurlijke organisatie is anders, de operationele organisatie is anders, de financiering is anders, het toezicht is anders, enzovoort. De commissie Oosting die het onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede uitvoerde, zegt daarover in haar eindrapport op pagina 236:

Het systeem van verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden over de bestuurslagen gaat samen met een systeem van verschillende operationele diensten ('rood', 'wit' en 'blauw'). Samen vormen zij een complexe structuur, die echter alleen in actie komt onder de buitengewone omstandigheden van een ramp. Strategische en operationele besluitvorming en coördinatie in zo'n systeem met afzonderlijke eenheden, met elk een eigen professie en cultuur, is onder gewone omstandigheden al een opgave. Het spreekt niet vanzelf dat dit ineens en totaal anders is onder de druk van de rampsituatie.

Als gevolg van de diverse bestuurlijke structuren en financieringsstromen worden zaken rondom de rampenbestrijding veelal in de diverse besturen afzonderlijk behandeld. Een van de concrete gevolgen van de bestuursvorm verlengd lokaal bestuur (zoals bij de regionale brandweer en de GHOR) is dat afspraken die gemaakt worden op regionaal niveau, feitelijk een niet-bindend karakter hebben. Veelal moeten de vertegenwoordigers van de betrokken diensten voor een formeel besluit terug naar het eigen bestuur, de gemeenteraden. Daarbij is het mogelijk dat het 'nee' van één gemeente leidt tot het verwerpen van het voorstel. De regionale besturen van de brandweer en GHOR bezitten in dat opzicht onvoldoende doorzettingsmacht. Dit geldt minder voor het regionaal college van de politie, welk handelt op basis van een eigen organisatiewet, de Politiewet 1993. Het regionaal college kan vele besluiten zelfstandig nemen.

Uit de Tussentijdse evaluatie van de beleidsnota rampenbestrijding blijkt dat deze situatie bijna overal aanwezig is, ook in reeds congruente gebieden waar de besturen uit dezelfde bestuurders bestaan. Er zijn enkele gebieden waar de regio's dicht tegen de werkwijze van één veiligheidsbestuur zitten. Vaak is echter alleen al om formele redenen een colokatie van vergaderingen het maximaal haalbare: drie besturen die volgtijdelijk en met een eigen agenda (eventueel met een aantal gemeenschappelijke punten) vergaderen. Vanwege de huidige wettelijke structuurverschillen is samensmelting van de besturen niet mogelijk, zodat fiattering van multidisciplinaire besluiten per definitie nog niet door één bestuur kan plaatsvinden. Door deze versnippering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is het moeilijk voor de betrokken besturen om gezamenlijk en daarmee daadkrachtig op te treden.

2.4 Naar een nieuwe organisatie?

De in paragraaf 2.3 genoemde rapporten gaan niet alleen op de problemen rondom de rampenbestrijding, maar geven ook aanbevelingen. Zo stelt de Algemene Rekenkamer op pagina 44 van het rapport Voorbereiding Rampenbestrijding:

De samenwerking tussen alle betrokken actoren dient structureel te worden verbeterd. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijk worden vastgelegd. De minister van BZK dient zorg te dragen voor verdere versterking van de samenwerking tussen brandweer, geneeskundige hulpverleners en politie op regioniveau.

En de commissie Alders adviseert (eindrapport, p. 391) "het proces van regionalisering verder te doordenken op de bestuurlijke implicaties, waarbij uitdrukkelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen vormen van verlengd lokaal bestuur en zelfstandige bestuurlijke inbedding à la de politie".

Mede naar aanleiding van deze aanbevelingen heeft het ministerie van BZK in januari 2002 advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur over de bestuurlijke inbedding van veiligheidsregio's, over de wijze waarop de rampenbestrijding in Nederland georganiseerd moet zijn. In maart 2003 is dat advies uitgebracht. Ondertussen zijn ook andere bij de rampenbestrijding organisaties met adviezen gekomen. Zo heeft de VNG in het rapport 'Krachten bundelen voor veiligheid: regionaal denken, lokaal doen' haar strategische visie neergelegd. De raad van RGF'en heeft het COT een onderzoek laten uitvoeren naar trends rondom veiligheidsregio's in het rapport 'Niet langer niemandsland'. De Commissarissen van de Koningin hebben hoogleraar Bestuurskunde Toonen gevraagd een onderzoek uit te voeren naar hun toezichthoudende rol met het oog op de veiligheidsregio's en ook de branchevereniging voor brandweer en rampenbestrijding, de NVBR, heeft een visiedocument uitgebracht.

Het ministerie van BZK is vervolgens aan de slag gegaan met het opstellen van een kabinetsstandpunt, waarin zij zal moeten aangeven wat haar visie is ten aanzien van de vorm en inhoud van de veiligheidsregio's. Dit moet leiden tot de (wettelijk verplichte) kabinetsreactie op het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Uiteraard is het zaak daarbij ook de adviezen van andere organisaties te betrekken.

Bij het ontwikkelen van de visie over veiligheidsregio's staat het ministerie van BZK voor vele vragen. Naast de inhoudelijke vraag hoe de veiligheidsregio's er uit moeten zien, zal zij moeten bepalen wat zij wil bereiken in de discussies over veiligheidsregio's. Wat is een veiligheidsregio? Kunnen veiligheidsregio's bijdragen aan een betere organisatie van de rampenbestrijding en daarmee aan een veiligere samenleving? Welke acties moet het ministerie van BZK ondernemen? Wie moet zij betrekken? Wat is haalbaar? Enzovoort. Dit onderzoek levert informatie op om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, ten behoeve van een sturingsstrategie voor het ministerie van BZK.

3 Theoretisch kader

In de bestuurskundige literatuur is veel geschreven over de (on)mogelijkheden voor de overheid om sturing te kunnen geven aan bestuurlijke en maatschappelijke processen. Daarbij worden verschillende benaderingen en modellen gehanteerd. In dit hoofdstuk worden in dat verband de hiërarchische benadering, de marktconforme benadering en de netwerkbenadering gepresenteerd. De netwerkbenadering zal het meest geschikt blijken voor de problematiek rondom de veiligheidsregio. Vervolgens zal nader worden ingegaan op de concepten 'netwerk' en 'sturing' en hoe deze concepten met elkaar samenhangen. Dit wordt gevolgd door een overzicht van diverse sturingsstrategieën die in de bestuurskundige literatuur te vinden zijn. Het hoofdstuk sluit af met een aantal 'vuistregels' die geformuleerd zijn op basis van die sturingsstrategieën, deze vuistregels kunnen als basis dienen voor het ontwikkelen van een sturingsstrategie.

3.1 Sturingsmodellen

De theorieën over de mogelijkheden van de overheid om te sturen en de wijze waarop die sturing moet plaatsvinden, hangen samen met de meer algemene tijdsgeschiedenis van de afgelopen decennia. In de bestuurskundige literatuur worden veelal drie modellen onderscheiden: het hiërarchische sturingsmodel, het marktconforme sturingsmodel en de netwerkbenadering. Elk model heeft verschillende uitgangspunten en pleit op basis daarvan voor verschillende vormen van sturing.

3.1.1 De hiërarchische benadering

In de jaren '60 en '70 bestonden hoge verwachtingen over het sturend vermogen van de overheid. Overheidsbeleid werd benaderd vanuit een sterk technisch-rationele optiek. Het mechanische wereldbeeld van de natuurwetenschappen werd ook van toepassing geacht op de samenleving. De maakbaarheid van de samenleving kreeg gestalte in het concept van *social engineering* door de overheid in de vorm van wet- en regelgeving. Steeds meer taken op het gebied van sociale zekerheid, gezondheidszorg, werkgelegenheid, onderwijs en milieu, enzovoort, werden bij de overheid neergelegd. Deze ontwikkeling van de verzorgingsstaat ging gepaard met een uitbreiding van wet- en regelgeving, toen gezien als het meest geschikte sturingsinstrument.

Het sturingsconcept uit die tijd wordt getypeerd als het rationele actormodel (Van den Heuvel, 1998) of hiërarchisch sturingsmodel (Smits, 1995, p. 51). In dit model ligt de nadruk op instrumenteel handelen: als de juiste instrumenten worden gekozen, beïnvloeden deze als sturingssignalen maatschappelijke processen op de gewenste wijze. De beleidstheorie hierachter is dat maatschappelijke processen volledig zijn te beheersen en dat alle relevante variabelen kenbaar en manipuleerbaar zijn. In grote lijnen ziet dit model er als volgt uit.

Er is een beleidsactor die streeft naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde instrumenten in een bepaalde tijdsvolgorde. De overheid fungeert als de centraal sturende actor en heeft de regie in handen. De eventueel aanwezige andere actoren kunnen de beleidsvoorbereiding en -implementatie beïnvloeden, maar de centrale actor beslist autonoom. Er wordt vanuit gegaan dat het probleem duidelijk is, dat precies bekend is welke middelen nodig zijn, en dat deze middelen aanwezig zijn. De beleidsuitvoerders weten precies wat ze moeten doen en er zijn vele procedureregels om een goede uitvoering te garanderen. Het beleidsproces verloopt op lineaire wijze, de belangrijkste elementen zijn: Beleidsvoorbereiding, beleidsbeslissing, beleidsuitvoering, beleidseffecten. Kenmerken van dit model zijn top down, centralistisch, rationeel, hiërarchie. Het meest populaire beleidsinstrument zijn allerlei vormen van wet- en regelgeving, eventueel in combinatie met éénzijdige communicatie om de doelgroep te overtuigen van het gelijk van de sturende actor (propaganda).

Het succes van het beleid wordt in dit model afgemeten aan de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. De oorzaak voor een onvoldoende doelbereiking wordt gezocht in verkeerde finale en causale uitgangspunten in de beleidstheorie, onvoldoende informatie, onvoldoende acceptatie van het beleid door de doelgroep of uitvoerende organisaties, en onvoldoende controle op het proces door de sturende actor. Verbeteringen worden verwacht van een nadere precisering van het beleid, het verbeteren van de voorlichting, een reductie van het aantal betrokken actoren (vooral in de beleidsuitvoering), en het opvoeren van de controle op het uitvoeringsproces. Vaak wordt op complexe sturingssituaties gereageerd met het verder centraliseren van controle en de coördinatie van de uitvoerende actoren.

Op het hiërarchische model is veel kritiek geuit:

- Het uitgangspunt van het hiërarchische model is dat er sprake is van volledige en juiste informatie. In de praktijk zal dit zelden het geval zijn.
- Het model heeft er alle vertrouwen in dat bestuurden de norm, die door de bestuurder is gesteld, klakkeloos naleven.
- De bestuurden worden gereduceerd tot een willoos instrument van de overheid. De belangen, behoeften, percepties en doelstellingen van andere actoren worden genegeerd, terwijl deze net zo legitiem kunnen zijn als de doelen van de sturende actor.

Naast kritiek op het rationele actormodel in het algemeen, is er ook kritiek op de juridische beleidsinstrumenten welke in dit model vaak als meest effectief worden beschouwd. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 10-11) noemen bijvoorbeeld:

- Wet- en regelgeving komt vaak traag tot stand en kan daardoor een sterk reactief karakter hebben. Er is dan sprake van het vastleggen van situaties die in het dagelijks leven al gemeengoed zijn. Het is duidelijk dat er dan nauwelijks sprake is van een sturende overheid.
- Wet- en regelgeving zijn gebiedend en verbiedend van aard en worden eenzijdig opgelegd. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat strakke regels soms uitnodigen tot verzet, helemaal wanneer sprake is van een sterk wantrouwen tussen de overheid en de te sturen actor.
- Wet- en regelgeving is veelal onvoldoende berekend op de confrontatie met complexe organisaties. Regulerende instrumenten richten zich meestal op 1 aspect van het gedrag van een actor. In organisaties is echter sprake van vele actoren met vele gedragingen, waarvoor verschillende regels gelden. Hierdoor is de mogelijkheid om één aspect daarvan te beïnvloeden, beperkt.
- Veelal is handhaving nodig om te verzekeren dat wet- en regelgeving het gewenste gedrag opleveren. Het handhaven van regels vraagt vaak een inspanning van de overheidsorganisatie die niet of nauwelijks op te brengen is.

3.1.2 De marktconforme benadering

In de jaren '80 ontstaat een kentering in het sturingsoptimisme. Steeds duidelijker wordt dat de overheid niet in staat is de problemen op te lossen. Hoewel grote beleidsprogramma's enorme geldbedragen opslokten, stelden de beleidsuitkomsten teleur. Problemen als criminaliteit, milieuvervuiling, werkloosheid en filevorming bleken relatief ongevoelig voor maatregelen die de overheid nam. Soms nam het falen van de overheid dramatische vormen aan, zoals de schandalen rond de RSV, de visserij en het nieuwe paspoort. Door het niet realiseren van de beleidsdoelstellingen komt de legitimiteit van de overheid onder druk te staan. In combinatie met de economische achteruitgang zorgt dit voor "sturingspessimisme: zowel de wenselijkheid van het overheidsoptreden als het sturend vermogen van de overheid komen onder vuur te liggen" (Smits, 1995, p. 47). Geïnspireerd door de ideologie van *New Right* van president Reagan in de Verenigde Staten en premier Thatcher in Groot-Brittannië, wordt 'de markt' als de redder van de samenleving naar voren geschoven. In de politieke en economische hoofdstroom van die tijd geldt het adagium *Government is not the solution, it's the problem*. Ook in Nederland worden de concepten 'minder overheid, meer markt', deregulering en decentralisatie populair (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993).

Het sturingsconcept dat in deze jaren aan populariteit wint, is het 'marktconforme sturingsmodel' (Smits, 1995, p. 52) welke gebaseerd is op de *public choice* theorie. Dit model neemt niet de sturende overheid als vertrekpunt, maar de lokale actor (beleidsuitvoerder of doelgroep). Het zelfsturend vermogen van deze actoren staat centraal. Sturing door de overheid moet vorm krijgen door het scheppen van voorwaarden die het beoogde gedrag bewerkstelligen, en niet door een directe gezagsverhouding tussen overheid en bestuurd object. De overheidssturing wordt positiever beoordeeld naarmate de doelgroep meer beleidsvrijheid krijgt. Populaire instrumenten in dit model zijn allerlei financiële instrumenten, zoals subsidies en heffingen. Ook communicatieve instrumenten worden ingezet voor voorlichting en monitoring. Juridische instrumenten spelen slechts een rol om kaders te scheppen voor marktwerking.

Het falen van het overheidsbeleid wordt in dit model vooral gezocht in de te intensieve bemoeienis van de overheid met de maatschappij, waardoor onvoldoende ruimte is om de bestaande expertise van de beleidsuitvoerder of doelgroep te benutten. Een ander probleem kan het ontbreken van voldoende hulpbronnen zijn. Hierdoor hebben de te besturen actoren niet de beleidsvrijheid om hun werk goed te kunnen doen. De oplossing wordt dan ook gezocht in een vergroting van de beschikbare middelen en verantwoordelijkheden van de te sturen actoren (subsidies, infrastructurele voorzieningen, informatievoorziening). Ook een vermindering van de controle door deregulering en privatisering wordt wenselijk geacht.

Ook het marktconforme model is niet zonder kritiek. Het meest genoemde punt is ongetwijfeld dat het model de individuele belangen centraal stelt en daarom niet geschikt is voor de aanpak van collectieve problemen, zoals milieuvervuiling of veiligheid. Dit model is daarom slechts bruikbaar voor een beperkt aantal taken van de overheid.

3.1.3 De netwerkbenadering

De netwerkbenadering is het derde sturingsmodel dat in de bestuurskundige literatuur onderscheiden wordt. Dit model komt voort uit verschillende wetenschappelijke disciplines, waaronder de beleidswetenschap, de politicologie, de sociologie, en de organisatiekunde. Dit sturingsmodel wordt gezien als een goed alternatief voor het klassieke besturingsparadigma, waarbij het hiërarchische model als te rigide wordt beschouwd en het marktconforme model als te vrijblijvend.

In de netwerkbenadering vervagen de grenzen tussen het centrale systeem en de omgeving geheel. Het uitgangspunt bij de analyse is dat bij een beleidsprobleem verschillende actoren met uiteenlopende belangen, doelstellingen en percepties zijn betrokken. De aandacht ligt in dit model niet bij de centrale actor, maar bij de interactie tussen verschillende actoren die van elkaar afhankelijk zijn om het probleem op te lossen. De interacties die als gevolg van deze wederzijdse afhankelijkheden worden aangegaan, resulteren in de vorming van netwerken. Geen van de actoren (ook de centrale overheid niet) is in staat om aan andere actoren zijn wil op te leggen. De betrokken actoren proberen de keuzes en het handelen van andere actoren zoveel mogelijk te beïnvloeden, teneinde de eigen doelen te kunnen realiseren (strategisch handelen). In deze benadering worden beleids- en sturingsprocessen niet opgevat als uitvoering van vooraf vastgestelde doelstellingen, maar als interactieprocessen waarin actoren informatie, doelen en middelen uitruilen (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993).

De sturing in netwerken richt zich daarom niet op directe gedragsverandering, maar op het constitueren van een netwerk, het veranderen van de gedragsregels binnen zo'n netwerk en het mobiliseren van de noodzakelijke hulpbronnen. Deze vorm van sturing wordt veelal aangeduid met de termen 'netwerkmanagement' en 'netwerkconstituering' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995).

De doeltreffendheid van het beleid wordt in de netwerkbenadering sterk afhankelijk geacht van het samenspel tussen de verschillende actoren. Sturing wordt als geslaagd beschouwd indien het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren, gericht op de gezamenlijke

oplossing van maatschappelijke problemen. Kenmerken van deze benadering zijn overleg, beïnvloeding en bemiddeling, waarbij de overheid veel meer een toezichhoudende, bemiddelende of regisserende rol heeft.

De belangrijkste faalfactoren in deze benadering zijn het ontbreken van voorwaarden voor samenwerking of de aanwezigheid van blokkades in interacties. Het kan zijn dat actoren er niet in slagen overeenstemming te bereiken over de doelen die zij gezamenlijk willen bereiken, of dat deze doelen voor bepaalde actoren niet aantrekkelijk genoeg zijn. Verder kunnen belangrijke actoren in het interactieproces ontbreken, of wordt cruciale informatie over doelstellingen, middelen en deelnemers gemist. Ten slotte is ook beleidsvrijheid noodzakelijk om te kunnen onderhandelen, anderszins zal een te grote vrijblijvendheid niet tot resultaten leiden.

De oplossing voor dergelijke problemen wordt in dit model gezocht in netwerkmanagement, wat is gericht op het verbeteren van de voorwaarden voor samenwerking. Netwerkmanagement richt zich zowel op de samenstelling van het netwerk (onder andere de deelnemende actoren) als op de omgang met elkaar binnen het netwerk.

Evenals het hiërarchische en het marktconforme benadering, kent ook de netwerkbenadering een aantal punten van kritiek (Smits, 1995):

- De overheid wordt in deze benadering gereduceerd tot één van de vele actoren, waarbij de bijzondere positie die de overheid dient in te nemen als behartiger van het algemeen belang genegeerd wordt.
- Het democratisch toezicht in netwerken kan niet altijd goed ingevuld worden. In netwerken onderhandelen zowel publieke als private actoren met elkaar, waarbij veel waarde wordt gehecht aan informele contacten. Hoewel deze handelwijze heel doeltreffend kan zijn, is het de vraag hoe de belangen van andere partijen, die niet betrokken zijn in het netwerk, behartigd worden.
- Het is de vraag of de netwerkbenadering algemene geldigheid heeft. Is bij de aanpak van maatschappelijke problemen altijd sprake van een netwerksituatie of kan in sommige gevallen het hiërarchische of marktconforme model ook geschikt zijn?

3.1.4 Keuze voor netwerkbenadering

De eerste stap om te komen tot een sturingsstrategie voor veiligheidsregio's is het maken van een keuze voor een geschikte theoretische benadering. Uit bovenstaande beschrijving is gebleken dat geen enkel model perfect is, ze hebben allen hun voor- en nadelen. Ook kunnen ze vaak aanvullend ingezet worden. Wel is het zo dat het ene model voor bepaalde situaties geschikter is dan het andere model.

Zo is het hiërarchische sturingsmodel geschikt voor situaties waarin sprake is van een duidelijk probleem, zicht op en aanwezigheid van benodigde middelen en op de te ondernemen stappen om het probleem op te lossen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitvoering van relatief eenvoudige projecten waarvoor groot politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat. Het marktconforme sturingsmodel biedt mogelijkheden wanneer het wenselijk is dat actoren zelf het probleem oplossen. De overheid is alleen geïnteresseerd in het resultaat en creëert de daarvoor benodigde randvoorwaarden. De vele ZBO's in Nederland zijn volgens dit principe ingericht.

De netwerkbenadering kan gezien worden als een alternatief voor het hiërarchische en marktconforme sturingsmodel. In de netwerkbenadering wordt uitgegaan van complexe situaties, waarin doelen vaag en/of veranderlijk zijn, waarin vele partijen zijn betrokken die van elkaar afhankelijk zijn, maar waar het toch wenselijk is dat een probleem op een bepaalde manier wordt opgelost. Van den Heuvel (1998, p. 38) stelt dat de netwerkbenadering geschikt is:

- Voor beleidsproblemen waarbij de beleidsactoren van elkaar afhankelijk zijn en coproductie derhalve vereist is, omdat geen van de beleidsactoren afzonderlijk beschikt over voldoende kennis, deskundigheid, bevoegdheden en middelen om het beoogde beleid te realiseren.

- Voor nieuwe en gecompliceerde beleidsproblemen (bijvoorbeeld de bouw van een metro, uitbreiding van Schiphol en de bouw van het IJ-oeverproject in Amsterdam).
- Om vanuit een centraal punt sturing te geven aan gecompliceerde beleidsvelden, waarin vele afhankelijkheidsrelaties bestaan en het aansturen van de ene actor consequenties heeft voor de andere (bijvoorbeeld het beleidsveld gezondheidszorg waarin ziekenhuizen, medici, zorgverzekeraars en farmaceutische industrie van elkaar afhankelijk zijn).

In deze visie wordt sturing interactief in plaats van directief. Maar de overheid blijft toch wel als sturende actor nadrukkelijk aanwezig, als een soort eindverantwoordelijke, bij wie de finale beslissingsmacht ligt. Ook al ligt het accent op participatie van andere bij het betrokken beleid actoren, dat elimineert nog niet de verantwoordelijkheid die de overheid als behartiger van het algemeen belang bezit. Door aan te geven waar de verantwoordelijkheden van anderen liggen, het toekennen van speelruimte of het vaststellen van de waarden die gerealiseerd moeten worden, kan de overheid als centrale actor de andere actoren aanzetten op autonome wijze invulling te geven aan hun specifieke medebesturingstaak binnen het netwerk. Op deze wijze grijpen sturing door de overheid en zelfsturing van (sectoren en organisaties in) de samenleving in elkaar, wordt besturen op afstand van de overheid gecombineerd met zelfsturing.

Gezien de beschrijving van de organisatie van de rampenbestrijding in hoofdstuk 2, kan deze organisatie getypeerd worden als een complex netwerk. De netwerkbenadering is daarmee het meest geschikt, omdat deze het meeste recht doet aan de realiteit van de organisatie van de rampbestrijding. Door de betrokkenheid van de vele actoren met elk eigen verantwoordelijkheden voor onderdelen van de rampenbestrijding is het hiërarchische model niet geschikt. Er is namelijk geen sprake van een eenduidig geformuleerd probleem en aanwezigheid van draagvlak hoe dit op te lossen. Ook het marktconforme model is niet geschikt, omdat het hier gaat om een collectief probleem. Het is niet voldoende alleen te sturen op eindresultaat, het ministerie van BZK zal een proces moeten inrichten en op gang brengen om te komen tot een betere organisatie van de rampenbestrijding.

3.2 Netwerk en sturing nader uitgewerkt

Voordat nader kan worden ingegaan op hoe te sturen in netwerken, is het zaak de concepten 'netwerk' en 'sturing' nader te definiëren en te bekijken hoe deze concepten met elkaar samenhangen. Dit is van invloed op de (on)mogelijkheden om in een netwerksituatie te kunnen sturen.

3.2.1 Netwerk

In de bestuurskundige literatuur bestaan verschillende definities voor het concept 'netwerk', die echter wel allemaal dezelfde strekking hebben. Zonder afbreuk te doen aan de waarde van andere definities is voor deze scriptie de volgende omschrijving - vanwege haar compleetheid - van een netwerk gekozen (Van den Heuvel, 1998, p. 36):

Beleidsnetwerken zijn organisatorische werkverbanden, bestaande uit meerdere actoren die streven naar het voeren van beleid voor een als gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem, ter bereiking van een of meer gezamenlijke beleidsdoelen. Zij zijn daarin wederzijds van elkaar afhankelijk en proberen door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijk te behalen beleidsresultaat.

Aan een netwerk worden vaak een aantal karakteristieken toebedeeld die ook van invloed zijn op het sturen in een netwerk (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993/De Bruijn, Ten Heuvelhof en In't Veld, 1999/Ten Heuvelhof, 1999/Termeer, 1999):

Geslotenheid. Organisaties bestaan uit mensen die samen aan een doel werken, een natuurlijke ontwikkeling hierbij is dat er een soort eenheid bestaat. Een organisatie ontwikkelt een eigen

beleid, heeft haar eigen normen, waarden en doelstellingen. Door de eigen identiteit van de organisatie heeft zij een bepaalde blik op de wereld, een bepaalde visie over wat waar is en wat belangrijk is. Dit wordt ook wel aangeduid met de term referentiekader. Een referentiekader filtert de signalen die op de organisatie worden afgestuurd en bepaalt of en hoe signalen binnenkomen.

Pluriformiteit. De actoren die deelnemen aan een netwerk zijn veelal verschillend van aard. Actoren kunnen tot een publieke of private organisatie behoren, ze kunnen veel of weinig medewerkers hebben, ze kunnen landelijk, lokaal of internationaal opereren, ze kunnen veel of weinig financiën tot hun beschikking hebben, enzovoort.

Wederzijdse afhankelijkheid. Actoren zijn vaak van elkaar afhankelijk voor het bereiken van de eigen doelen. Deze afhankelijkheid kan bestaan uit financiële middelen, maar ook draagvlak, kennis, enzovoort. Hierdoor is een actor vaak niet vrij om zelf zijn strategie te bepalen

Lerend vermogen. Actoren ontwikkelen zich, ze leren van de consequenties van hun gedrag in het verleden, van hun successen en mislukkingen. Gevolg daarvan is dat ze zich in de toekomst in een vergelijkbare situatie toch verschillend zullen gedragen.

Strategisch gedrag. "Actoren stellen hun gedrag en hun omgang met anderen in dienst van de optimale behartiging van hun eigen belangen" (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In't Veld, 1999, p. 5). Dat betekent dat een actor zijn gedrag altijd in samenhang ziet met beslissingen die anderen (zullen) nemen, er wordt gereageerd en geanticipeerd op het gedrag van anderen. Zo zal een strateeg regelmatig informatie achterhouden en informatie bewust anders presenteren. Ook spelen positionele overwegingen een rol bij het bepalen van het gedrag. Het kan strategisch zijn om het accent te leggen op de positie die de actor inneemt in het bestuurlijke spel. Een strategisch goede positie is bijvoorbeeld een positie op het knooppunt van informatiestromen. De strateeg kan daar in de toekomst in een vroeg stadium informatie opnemen, bewerken, koppelen, van een interpretatie voorzien, enzovoort. Strategisch gedrag geeft voorrang aan de positie zelfs al gaat dat in eerste instantie ten koste van inhoudelijke voortgang.

Dynamiek. De combinatie van de kenmerken pluriformiteit, geslotenheid, wederzijdse afhankelijkheid en strategisch gedrag impliceert als bijna vanzelf dat netwerken in beweging zijn. Besluitvorming in netwerk verloopt grillig, de agenda is dynamisch. Problemen en oplossingen verbreden, versmallen of krijgen een andere invulling, machtsposities van actoren kunnen veranderen, de samenstelling van het netwerk kan veranderen, onderlinge relaties kunnen sterker of zwakker worden, enzovoort. Voortgang in het beleidsproces ontstaat veelal door koppelingen met andere kwesties waardoor 'pakketten' van problemen en oplossingen ontstaan die voor betrokken actoren acceptabel zijn. De grilligheid van processen maakt dat zich onverwacht mogelijkheden voordoen om belangen te realiseren. Niet alleen de aard van de kansen is onvoorspelbaar, ook het moment waarop de kansen zich voordoen is niet te plannen.

3.2.2 Sturing

Het concept 'sturing' wordt in de bestuurskundige literatuur veelal gedefinieerd als 'bewuste pogingen maatschappelijke en bestuurlijke interactieprocessen te beïnvloeden' (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993, p. 12) of 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 3). Aanhangers van deze definities vinden het onderdeel 'bewust' en/of 'doelconform' cruciaal. Er is pas sprake van sturing indien een actor zich een doel heeft gesteld en bewust een aantal activiteiten onderneemt om dat doel te bereiken.

Vanuit de netwerkbenadering is dit echter een te beperkte definitie. Smits (1995) stelt dat ook onbewuste en niet doelconforme vormen van sturing denkbaar zijn. Door omissies en onjuiste vooronderstellingen in de beleidstheorie kunnen onbedoelde en ongewenste (neven)effecten optreden. De overheid stuurt in dat geval wel (er is immers een stuursignaal afgegeven), alleen in een andere richting dan bedoelt. Termeer (1999) is het hier mee eens. Volgens haar is een directe beheersing van het resultaat van een ingezet stuursignaal niet mogelijk. De overheid kan

wel iets in gang zetten, maar weet van te voren nooit of dat het stuursignaal het gewenste effect heeft. Elke beleidsactor heeft een andere kijk op het probleem en een andere beleidsinvulling daarvoor, afhankelijk van de beleidsdoelstellingen die de actor nastreeft en de belangen die men heeft. Het proces van sturing kan vanuit deze optiek als volgt omschreven worden: Een actor wil iets bereiken en zendt een stuursignaal uit. Dit signaal wordt wel of niet ontvangen door andere actoren. Bij geen ontvangst heeft het stuursignaal geen effect. Wanneer het signaal wel ontvangen wordt, zal het door die actoren eerst geïnterpreteerd worden, vervolgens wordt een reactie bepaald.

Dit betekent niet dat sturen onmogelijk is. Het doel van het netwerk is om tot een gezamenlijke visie te komen, afspraken te maken, beleidsdoeleinden vast te stellen en instrumenten (organisatie, personeel, financiën, regelgeving) in te zetten. Dit krachtenveld is een organisatie op zichzelf die eisen stelt, verwachtingen wekt, spelregels heeft, belangen behartigt, directieven geeft, loyaliteit toont en afspraken maakt. Kortom, waarover management gevoerd moet worden. Dus hoewel sturing in een netwerksituatie moeilijk is, is sturing wel noodzakelijk om tot een oplossing van het probleem te komen. Het is daarbij zaak zowel aandacht te hebben voor de inhoud (wat te bereiken) als het proces (hoe te bereiken).

Gezien de definitie en karakteristieken van een netwerk is duidelijk dat sturing in een netwerk veelal niet direct gericht is op gedragsverandering, maar op het faciliteren van de samenwerking. Sturen in een netwerk heeft in deze zin minder te maken met het bereiken van een specifiek resultaat, en meer met het in gang zetten van een verandering en het beïnvloeden van processen. Hierbij past de volgende omschrijving (Smits, 1995, p. 46):

Het manifest richting geven, dat wil zeggen het versnellen, afremmen of ombuigen van maatschappelijke en externe bestuurlijke processen, interacties, gedragingen en houdingen.

3.2.3 Relatie tussen sturing en netwerk

De karakteristieken van een netwerk en het proces van sturing grijpen als volgt op elkaar in. In paragraaf 3.2.2 is het proces van sturing in de kern beschreven: een actor wil iets bereiken en zendt een stuursignaal uit. Dit signaal wordt wel of niet ontvangen door andere actoren. Bij geen ontvangst heeft het stuursignaal geen effect. Wanneer het signaal wel ontvangen wordt, zal het door die actoren eerst geïnterpreteerd worden, vervolgens wordt een reactie bepaald.

De mate van geslotenheid van de actoren binnen het netwerk bepaalt of de boodschap überhaupt aankomt, het referentiekader bepaald wat wel of niet belangrijk is. Naarmate een boodschap beter aansluit op het referentiekader, neemt de kans toe dat de boodschap aankomt.

Wanneer een boodschap aankomt, zal de ontvangende partij – op basis van haar referentiekader - een betekenis toekennen aan die boodschap. Dit kan een andere betekenis zijn dan de betekenis die de zender van de boodschap had bedoeld. Wanneer sprake is van een hoge pluriformiteit in een netwerk, zal er sprake zijn van veel verschillende referentiekaders. Immers, deze is voor elke organisatie uniek. Gevolg is dat eenzelfde boodschap op vele verschillende manieren geïnterpreteerd zal worden. Alleen al door het verschil in interpretatie zal de boodschap vele verschillende reacties oproepen. Bij sturen in netwerken is daarom maatwerk van groot belang, om eenzelfde reactie op te roepen moeten verschillende boodschappen naar verschillende organisaties gezonden worden.

Voor het bepalen van een reactie zal de organisatie niet alleen kijken naar de door haar geïnterpreteerde boodschap. De reactie wordt ook bepaald door bestaande (wederzijdse) afhankelijkheden. Vaak is een actor niet vrij om te doen wat hij wil, maar is hij afhankelijk van de steun (in welke vorm dan ook) van anderen om te bereiken wat hij wil.

Een andere factor die de reactie bepaald is het lerend vermogen. Hierdoor zullen organisaties, wanneer zij geconfronteerd worden met eenzelfde situatie, toch ander gedrag vertonen waarvan zij verwachten dat het meer effectief is.

Ten slotte spelen ook strategische overwegingen een rol. Hoewel een netwerk erop gericht is om een gemeenschappelijk doel te realiseren, zitten hier vaak individuele doelen achter die de actor in ieder geval wil realiseren. Dat kan hij niet alleen, daarom neemt hij deel aan het netwerk. Voor een aantal actoren is het netwerk vaak slechts een middel om het eigen doel te realiseren. De actoren zullen het samenwerkingsproces zo proberen te buigen dat dat individuele doel in ieder geval gehaald wordt. Voorbeelden van strategisch gedrag zijn het gedoseerd naar buiten brengen van informatie, onderlinge afspraken maken, vaag zijn over de eigen doelen, enzovoort. Gevolg van dit alles is dat een reactie vaak niet een inhoudelijke en logische reactie is, gezien de uitgezonden boodschap. Vele andere factoren dan de intentie van de zender van de boodschap bepalen het gedrag van actoren in een netwerk.

Een van de belangrijkste gevolgen van de hierboven beschreven karakteristieken voor de mogelijkheden om te sturen is dynamiek of grilligheid. De combinatie van de kenmerken pluriformiteit, geslotenheid, wederzijdse afhankelijkheid, lerend vermogen en strategisch gedrag impliceert als bijna vanzelf dat netwerken voortduren in beweging zijn. Dat maakt het moeilijk om greep te krijgen op het proces. Niet alleen de aard van de kansen is onvoorspelbaar, ook het moment waarop de kansen zich voordoen is niet te plannen.

3.2.4 Mogelijkheden om te sturen

Wanneer de concepten sturing en netwerk aan elkaar verbonden worden, blijkt dat de karakteristieken van een netwerk het sturen lastig kunnen maken. Bijvoorbeeld, door de pluriformiteit kan de ene sturingsstrategie wel geschikt zijn voor een deel van de te besturen actoren, maar niet geschikt voor een ander deel. Door de geslotenheid van een actor kan het moeilijk zijn het signaal over te brengen. En als dat wel lukt, is de kans groot dat het signaal anders geïnterpreteerd wordt dan de sturende actor had bedoeld. Door de dynamiek veranderen doelen en verhoudingen. Wat gisteren een geschikt communicatiemiddel was, kan vandaag niet meer werken.

Aan de andere kant bieden deze karakteristieken ook mogelijkheden om te sturen. Een pluriform netwerk kan bepaalde onderdelen hebben die sterk gevoelig zijn voor bepaalde stuursignalen. Wanneer dergelijke stuursignalen worden uitgezonden, is de kans op beïnvloeding groot. Vervolgens kan dit weer een 'olievlekwerking' hebben op de rest van het netwerk. Pluriformiteit biedt dan kansen voor sturing, omdat stuursignalen slechts op een deel van de te sturen actoren hoeven te worden gericht. Wanneer deze 'leiders' tot gedragswijziging overgaan, is de kans groot dat anderen volgen. Bijkomend voordeel voor de sturende actor is dat zij haar inspanningen slechts op een gedeelte van de doelgroep hoeft te concentreren. Dit betekent dat de stuursignalen richting de 'leiders' intensiever kan zijn dan wanneer de stuursignalen over een groter aantal actoren moet worden verdeeld.

Ook de karakteristiek 'geslotenheid' biedt kansen voor sturing. Het verband tussen kansen op sturing en geslotenheid verloopt via de autonomie van de te sturen actoren. Geslotenheid en autonomie versterken elkaar. Een actor kan slechts gesloten zijn als hij (tot op zekere hoogte) in staat is zichzelf de regels te stellen, dus wanneer hij autonoom is. En die autonomie is noodzakelijk om tot sturing te komen. Autonomie verschaft de te sturen actor namelijk het vermogen om inderdaad te reageren op het stuursignaal. Zonder autonomie 'landt' het stuursignaal in het niets. Zonder enige afsluiting zouden de actoren extreem gevoelig zijn voor allerlei externe stuursignalen van buiten. Ze zullen op elk signaal reageren.

Hieraan verwant is dat de geslotenheid van actoren voorkomt dat van het sturingssignaal een versturende werking uitgaat. Wanneer een actor uit het netwerk een signaal uitzendt, bestaat de kans dat dit signaal ook bij anderen dan de beoogde doelgroep terechtkomt. Aangezien het

signaal niet voor die anderen bedoeld is, zou een reactie op dat signaal ongewenste effecten kunnen opleveren. In dat geval is de geslotenheid van een actor een goede buffer, alleen signalen die passen in het referentiekader (en dit zullen vooral signalen die bedoeld zijn voor de te sturen actor) zullen worden waargenomen.

Lerend vermogen en strategisch gedrag maken het moeilijk om de reactie op een stuursignaal te voorspellen. Anderzijds kan een sturende actor ook zelf dit gedrag toepassen, door ervaringen uit het verleden en kennis op te doen van het netwerk kunnen meer effectieve stuursignalen worden verzonden. Ook kan de dynamiek positief zijn wanneer processen zijn vastgelopen. Door beweging in het netwerk te brengen, kunnen zich weer nieuw mogelijkheden voordoen.

Bij sturen in een netwerk gaat het er dus om adequaat om te gaan met de specifieke karakteristieken van een netwerk. Sturing dient plaats te vinden op een manier die aansluit op en gebruik maakt van de specifieke karakteristieken. In de bestuurskundige literatuur zijn verschillende sturingsstrategieën te vinden die passen binnen de netwerkbenadering.

3.3 Sturingsstrategieën

Bij sturingsstrategieën binnen de netwerkbenadering moet gedacht worden aan vormen van netwerkmanagement en netwerkconstituering. Het eerste is gericht op de interactie tussen de actoren binnen het netwerk, het tweede op de samenstelling van het netwerk zelf. De hieronder beschreven sturingsstrategieën bevatten zowel elementen van netwerkmanagement als netwerkconstituering.

3.3.1 Procesmanagement

De laatste jaren bestaat er in de wereld van bestuur en management steeds meer aandacht voor de procesmatige aspecten van sturing en verandering. Veelal wordt geconstateerd dat de inhoudelijke aspecten van verandering dermate complex zijn, dat uitdrukkelijke en gerichte aandacht voor de procesaspecten noodzakelijk is, om een veranderingsproces met succes te kunnen doorlopen. De aandacht wordt primair gericht op hoe de oplossing te realiseren, in plaats van de inhoud van de oplossing. Het gaat hierbij om zaken als wie te betrekken bij de oplossing van het probleem, welke tijdstermijnen te hanteren, hoe om te gaan met conflicten, enzovoort. Hierover worden procesafspraken gemaakt, "Afspraken over spelregels, die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen" (De Bruijn et al., 1999, p. 8).

Procesmanagement is geschikt wanneer geen inhoudelijk gezaghebbende probleemdefinitie of oplossing bestaat. De vraag wat een oplossing is, wordt beantwoord door de betrokken partijen. Indien zij van mening zijn dat de oplossing bevredigend is of indien zij bereid zijn de oplossing te tolereren, is er sprake van een goede oplossing.

Hoewel in deze benadering de aandacht voor het proces voorop staat, moet deze aandacht wel in evenwicht blijven met aandacht voor de inhoud. Voorkomen moet worden dat eindeloos gepraat wordt over een oplossing, maar geen besluiten worden genomen. Of dat teveel partijen betrokken worden, waardoor de interactie niet leidt tot een verrijking van de werkelijkheidsdefinities. De besluitvorming komt dan uit "op de onderkant van het gemiddelde" (De Bruijn, 1999, p. 59), een grauw en grijs compromis. Een laatste valkuil is een te grote aandacht voor procedures, waardoor het natuurlijke verloop van een besluitvormingsproces belemmerd wordt.

De procesbenadering kan op verschillende manieren worden toegepast om tot een goede besluitvorming te komen. Kern van deze strategie is dat een balans wordt gevonden in de aandacht voor het proces en voor de inhoud om te komen tot een resultaat. De Bruijn (1999) pleit er daarom voor inhoudelijke deskundigen een expliciete rol in het proces te geven. Ook is het soms nodig een besluit te forceren. Hieronder zijn een aantal voorbeelden gegeven hoe deze sturingsstrategie vorm te geven.

Vormen van procesmanagement

Inhoudelijk deskundigen krijgen een specifieke rol in het proces door bij patstellingen het probleem te 'multidimensioneren'. Voor vele problemen is niet één inhoudelijk goed antwoord te geven, oplossingen worden bepaald door de waarden en belangen van de actoren. Deskundigen kunnen de verschillende aspecten van een probleem en daarmee ook de verschillende oplossingsrichtingen expliciteren. Wanneer er meerdere oplossingsrichtingen zijn, zijn er meerdere onderhandelingsmogelijkheden en neemt de kans toe om een door iedereen gedragen oplossing te vinden.

Deskundigen kunnen ook bijdragen aan het oplossen van conflicten door te komen met een deskundigenoordeel over het conflict. Niet in de zin van 'partij A heeft gelijk', maar door hun visie op het conflict te geven. Hierdoor wordt de informatievoorziening rondom het conflict vergroot en kan meer ruimte ontstaan om verder te onderhandelen.

Ook is het denkbaar dat de partijen van te voren afspraken maken over het inzetten van deskundigen, bijvoorbeeld om bepaalde tussenbesluiten te beoordelen. Wederom niet om voor de partijen een besluit te nemen, maar om een genomen besluit te voorzien van een oordeel dat als extra informatie kan worden meegenomen naar een volgende fase in het besluitvormingsproces.

Ten slotte kunnen deskundigen ook worden ingezet om in het begin de variëteit aan mogelijke probleemdefinities en oplossingen te verhogen. Hierdoor zal de kwaliteit van het uiteindelijke besluit hoger zijn dan wanneer slechts een enkele probleemdefinitie en oplossing onderwerp van discussie zijn geweest. Deze tactiek kan gepaard gaan met afspraken wanneer en hoe van variëteit over te gaan naar selectie.

Wanneer een proces voor een kritieke massa van actoren tot een bevredigend resultaat heeft geleid, is het zaak een besluit te nemen. Het is niet noodzakelijk dat iedereen akkoord is, vaak is dat ook niet mogelijk. Wanneer voldoende actoren het met elkaar eens zijn, is het proces zorgvuldig genoeg doorlopen. Hun coöperatieve gedrag moet beloond worden met een besluit. Wanneer te lang gepoogd wordt ook de laatste twijfelaars over te halen, gaat het proces te lang duren en neemt het commitment onder de eerste groep weer af.

Een andere manier om de procesbenadering toe te passen is de betrokken partijen eerst de ruimte te geven samen tot een oplossing te komen. Echter, op een gegeven moment is 'de tijd om'. Wanneer blijkt dat partijen er met vrijwillige samenwerking niet uitkomen, is de sturende actor gelegitimeerd eenzijdig een besluit te nemen om een besluit te forceren teneinde met een oplossing te komen voor het probleem. Niets doen is vaak nog erger dan een suboptimaal besluit.

Een dergelijke strategie kan ook gebruikt worden wanneer partijen in eerste instantie onwillig zijn om samen te werken. Door te dreigen met een eenzijdig besluit waarbij enkele partijen hun belangen niet gerealiseerd zullen zien, zal de ontvankelijkheid om samen te werken toenemen.

De sturende actor kan ook eenzijdig een besluit op hoofdlijnen nemen, waarbij ruimte wordt geboden voor maatwerk bij de nadere invulling/uitvoering van het besluit. Bij een vastomlijnd en gedetailleerd besluit zijn er veel aanknopingspunten voor de betrokken actoren om zich tegen te verzetten. Wanneer er ruimte voor maatwerk is, hebben de betrokken actoren een keuze hoe de eigen belangen het best te dienen. Zij kunnen zich tegen het gehele besluit verzetten of de ruimte benutten om de eigen belangen te optimaliseren. In vele gevallen zal de keuze op het laatste vallen.

Voorwaarden

Voordat procesmanagement succesvol kan worden toegepast, moet voldaan worden aan twee randvoorwaarden.

In de eerste plaats moet er sprake zijn van een *sense of urgency* (urgentiegevoel). “Dit wil zeggen dat voldoende partijen van mening moeten zijn dat er sprake is van een probleem en er van overtuigd moeten zijn dat dit probleem slechts door enigerlei vorm van samenwerking oplosbaar is” (De Bruijn et al., 1999, p. 86).

In de tweede plaats moet de sturende actor accepteren dat hij ‘slechts’ een partij in het proces is en hij moet het vermogen hebben om de eigen positie te relativiseren. Dit betekent dat de sturende actor de pretentie moet loslaten dat hij het monopolie van kennis heeft en hij moet erkennen dat er een variëteit van werkelijkheidsdefinities bestaat. Ook moet de sturende actor de pretentie loslaten dat hij het monopolie van de macht heeft, in een netwerk is macht gefragmenteerd. Als deze pretenties worden losgelaten, zal besluitvorming altijd een proces van interactie met andere actoren zijn. Dit kan leiden tot inhoudelijke verrijking van werkelijkheidsdefinities (door de interactie) en tot een bestuurlijk commitment van belangrijke actoren aan een te nemen besluit. Er ontstaat dan steun bij actoren met een andere werkelijkheidsdefinitie, wat vrijwel altijd betekent dat er een goed besluit ligt.

Deze voorwaarden maken duidelijk dat procesafspraken meer zijn dan een instrument om overheidsdoelstellingen te realiseren. Procesafspraken dienen ertoe om het verkeer tussen actoren te realiseren. Vervolgens komen actoren in een proces van overleg en onderhandeling tot een besluit. De procesafspraken zorgen ervoor dat besluitvorming ordentelijk en transparant verloopt.

3.3.2 Management van kansen

Een tweede sturingsstrategie is het benutten van kansen, het gebruik maken van toeval. Ten Heuvelhof (1999) spreekt in dit verband over de strategie van serendipitisme. Netwerken kenmerken zich veelal door een grillig verloop van de besluitvorming (dynamiek). Problemen en oplossingen verbreden, versmallen, krijgen een andere invulling, enzovoort. Voortgang ontstaat veelal door (ont)koppelingen met andere onderwerpen, waardoor ‘pakketten’ van problemen en oplossingen ontstaan die voor de betrokken actoren acceptabel zijn. Gevolg hiervan is dat doelstellingen veranderen doordat de inhoud anders wordt of de prioriteit verschuift. Vaak worden perioden van dynamiek afgewisseld met stagnatie. In plaats van te proberen dit verloop onder controle te krijgen, is het beter om gebruik te maken van die dynamiek. De grilligheid van processen maakt dat zich onverwacht mogelijkheden voordoen om belangen te realiseren.

Deze strategie is niet alleen een kwestie van ‘goed geluk’. Niet alleen de aard van de kansen is onvoorspelbaar, ook het moment waarop de kansen zich voordoen is niet te plannen. Het is daarom zaak dat de actor die wil sturen zich zo gedraagt dat hij wel zicht houdt op de ontwikkelingen, maar pas actief wordt als er aanknopingspunten voor verandering ontstaan. In perioden van geringe voortgang heeft het vaak toch geen zin om zich in te zetten voor het proces (‘trekken aan een dood paard’). Het gaat er dus om betrokken zijn zonder dat het teveel energie kost, maar wel voldoende om op het juiste moment mee te kunnen doen. Reactief gedrag is in deze zin productiever dan pro-actief gedrag. De uitgespaarde energie kan benut worden om het proces langere tijd te volgen.

Anderzijds kan ook een meer actieve houding worden aangenomen. Door bijvoorbeeld een onderzoek uit te laten voeren of een nieuwe actor te introduceren, kan een onderwerp weer op de agenda worden geplaatst. Daarbij wordt meer dynamiek gecreëerd en nemen de kansen op wijzigingen toe. In dat geval heeft management van kansen meer het karakter van sturen op strategisch niveau. De sturende actor dient er voor te zorgen dat hij kennis heeft van het verloop van processen en dat hij zich bewust is van het grillige verloop ervan. Op grond daarvan moet hij de condities creëren waaronder kansen kunnen ontstaan en moet hij de voorwaarden invullen om deze kansen daadwerkelijk te benutten. Anders gezegd: “een actieve overheid dwingt geluk af” (Ten Heuvelhof, 1999, p. 83). De strategie van management van kansen laat zich dan ook goed combineren met meer traditionele vormen van sturing.

Ten Heuvelhof (1999) schetst een aantal mogelijkheden om management van kansen toe te passen.

Vormen van management van kansen

Vaak wordt gedacht dat doelen zo helder en eenduidig mogelijk geformuleerd moeten zijn. Echter, in een dynamische omgeving zijn zulke doelstellingen vaak al snel achterhaald en werken dan remmend in het verdere proces. Het kan dus functioneel zijn doelen breed en vaag te formuleren, want deze zijn in een veranderde context ook nog actueel en bruikbaar. Bovendien kan een ieder er zijn eigen beelden bij houden. Soms is het helemaal niet nodig om doelstellingen te formuleren. Op het moment dat zich ontwikkelingen voor doen is het vaak nog vroeg genoeg om zich een mening te vormen over de gebeurtenissen, een standpunt in te nemen en actie te ondernemen.

Het is aan te bevelen soepel om te gaan met een planning in de tijd, om het ijzer te smeden als het heet is. Er zijn altijd perioden dat het proces vastzit. Het is weinig zinvol om dan intensieve inspanningen te plegen om bepaalde doelen gerealiseerd te krijgen. Beter is het de processen reactief te volgen en actief te worden wanneer zich gunstige ontwikkelingen voor doen. Dit gaat vaak gepaard met het inzetten van lager geplaatst personeel, de 'grote jongens' komen er weer bij als het weer spannend wordt.

Een actieve overheid kan ook zijn eigen kansen creëren door de dynamiek te vergroten. Door het aantal betrokken actoren te vergroten en/of het aantal problemen en oplossingsmogelijkheden uit te breiden, neemt de complexiteit en daarmee de dynamiek toe. Echter, ook de kans op interessante ontwikkelingen neemt toe en daarmee de mogelijkheden om te sturen.

Een andere manier om kansen te creëren is het verzamelen van informatie, maar dan zo breed mogelijk. Ten Heuvelhof (1999) spreekt in dit verband van redundante (overbodige) informatie. Vaak wordt alleen informatie verzameld over het onderwerp dat op dat moment 'de' kwestie is. Echter, door de dynamiek heeft die informatie beperkte waarde. Er is voortdurende verschuiving van doelen, problemen en oplossingen, dus ook de informatiebehoefte blijft schuiven. Het is zaak om uitgebreid inhoudelijke informatie te verzamelen om verschuivingen in de agenda op te kunnen vangen. Daarnaast is ook zogenaamde softe informatie van belang, bijvoorbeeld over de hardheid van de ingenomen standpunten, over de opkomst van afwijkende meningen, over andere belangen die meespelen, enzovoort. Ten slotte biedt de tactiek van uitgebreide informatieverzameling de mogelijkheid om informatie over het zelfde onderwerp uit verschillende bronnen te ontvangen. Door deze informatie te vergelijken, ontstaat een completer beeld van het geheel en kan de verzamelde informatie beter strategisch ingezet worden.

Voor het onderhouden van relaties geldt hetzelfde als voor informatie. Je weet nooit wie je ooit nog eens nodig hebt. Door de dynamiek treden ook veranderingen op met betrekking tot de betrokken actoren. Spelers die eerst cruciaal waren, kunnen naar de achtergrond verdwijnen en vice versa. Door intensief relatiebeheer kan beter worden omgegaan met veranderende omstandigheden. Met alle mogelijk relevante actoren wordt in ieder geval een oppervlakkig contact gerealiseerd. Met die actoren die op dat moment van belang zijn, kan dan eenvoudiger een intensiever contact worden onderhouden.

Het voordeel van het hanteren van deze tactieken is dat de strategische positie van de sturende actor verbeterd wordt. Door uitgebreide informatieverzameling en relaties kan soepel worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Ook wordt het gedrag van de sturende actoren moeilijker voorspelbaar voor de andere betrokken actoren. Zij zullen zich daarom meer gaan verdiepen in de belangen en beweegredenen van de sturende actor. Daarmee neemt de kans toe dat zij zich zullen gaan identificeren met de visie van de sturende actor. Ten slotte is een actor die veel relaties onderhoudt een interessante actor voor anderen. Via een dergelijke actor kan toegang worden verkregen tot andere netwerken.

Voorwaarden

De strategie van management van kansen is niet bedoeld als alternatief voor klassieke vormen van sturing, maar als aanvullende strategie. Management van kansen is alleen een geschikte strategie voor complexe bestuurlijke besluitvorming, waarbij de inhoudelijke oplossingen niet voor de hand liggen. Wanneer dankzij de strategie van management van kansen een kans benut kan worden, kan dit na enige tijd resulteren in een project dat zich leent voor een meer klassieke vorm van sturing.

Een andere randvoorwaarde is dat de sturende actor accepteert dat hij niet 'de regie in handen heeft', maar dat er sprake is van een dynamisch proces waarbij het zaak is in te spelen op de ontstane kansen. Dit wil niet zeggen dat de sturende actor niets kan en hoeft te doen, maar de energie moet besteed worden aan het volgen van processen en het verzamelen van uitgebreide informatie en het onderhouden van uitgebreide relaties.

3.3.3 Configuratiemanagement

Bij configuratiemanagement wordt er van uit gegaan dat het doelgericht beïnvloeden van gedrag door de overheid niet mogelijk is. Actoren hebben werkelijkheidsdefinities en handelen daarnaar. Het is niet mogelijk actoren werkelijkheidsdefinities op te leggen. Werkelijkheidsdefinities - en daarop gebaseerd gedrag - zijn het resultaat van voortdurende interactie en reconstructie in interacties. Een directe beheersing van het resultaat van deze interacties is van buitenaf niet mogelijk. Van doelgerichte beïnvloeding van gedrag door onderwerping en het opleggen van werkelijkheidsdefinities is dus weinig heil te verwachten. Het alternatief is een wijze van management die aansluit bij het proces van werkelijkheidsconstructie door mensen, oftewel configuratiemanagement. Het belangrijkste verschil met overheidssturing is dat het niet direct gericht is op gedragswijziging in een vooraf bepaalde richting, maar dat het aangrijpt op leerprocessen van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden.

Configuraties ontstaan omdat mensen in interacties gedeelde werkelijkheidsdefinities ontwikkelen en omdat ze naar mensen trekken die al overeenkomstige definities hanteren. Kenmerkend voor een configuratie is de aanwezigheid van intensieve interactie tussen bepaalde mensen waarvan een groot deel van de werkelijkheidsdefinities met elkaar overeenkomt. Configuraties komen zelden overeen met organisatiegrenzen. Daarmee lijken configuraties veel op netwerken.

Configuraties komen als volgt tot stand. Mensen kijken vanuit een eigen gezichtspunt naar bepaalde situaties. Ze selecteren de onderwerpen uit hun omgeving die voor hen op dat moment relevant zijn en geven daar betekenis aan. Ieder mens hanteert zijn eigen werkelijkheidsdefinities. In principe is er geen verschil tussen werkelijkheidsdefinities en de realiteit. Voor mensen zijn hun werkelijkheidsdefinities reëel. Op basis daarvan handelen ze. Mensen leven niet in een sociaal vacuüm. Mensen zijn constant met elkaar in de weer: ze praten, werken samen, onderhandelen, enzovoort. De kern van wat mensen in organisaties met elkaar doen is het afstemmen, het ontwikkelen en veranderen van betekenissen. Interacties bestaan niet alleen uit het uitwisselen van taal en woorden, maar ook het uitwisselen van gedrag. Ook is sprake van een doorgaande interactie. Mensen zijn selectief. Ze gaan bij voorkeur interacties aan met mensen die de beschikking hebben over interessante middelen of met mensen die overeenkomstige werkelijkheidsdefinities hanteren. Hierdoor ontstaan sociaal-cognitieve configuraties. De meeste mensen zullen zich nooit slechts herkennen in de werkelijkheidsdefinities van één configuratie. Ook zullen interacties zich nooit tot één configuratie beperken. Configuraties zijn daarmee altijd een momentopname. Confrontatie kan de configuratie wijzigen, maar is niet altijd een voldoende voorwaarde voor verandering. Wanneer mensen vooral praten met mensen die overeenkomstige werkelijkheidsdefinities hanteren en vervolgens alleen in die interacties betekenissen toekennen, verandert er weinig. Op den duur kan dat leiden tot fixaties, herkenbaar aan de welles-nietes discussie en taboes. Typerend zijn lange stiltes, of uitspraken als 'daarover praten we niet (meer)', 'dat is een gepasseerd station', 'nu even ter zake'.

Vormen van configuratiemanagement

Termeer (1999) presenteert een aantal sturingsstrategieën vanuit het concept van configuratiemanagement.

Management van de ontmoeting. Leerprocessen zijn te bevorderen door mensen uit verschillende configuraties met elkaar in contact te brengen. Dit kan zowel grootschalig (congres) als kleinschalig plaatsvinden. Als voorbeeld noemt Termeer (1999) een traject waarbij varkenshouders in contact zijn gebracht met vissers. Deze vissers zaten begin jaren '90 in een vergelijkbare economische en maatschappelijke situatie als varkensboeren nu. Bij deze strategie gaat het niet alleen om het arrangeren van een ontmoeting, ook de kwaliteit van de dialoog moet bestuurd worden.

Kwaliteit van de dialoog. Het is niet altijd voldoende om alleen maar mensen bij elkaar te zetten. Leerprocessen komen pas op gang als er sprake is van een goede dialoog. Dit kan op eenvoudige wijze bevorderd worden door het kiezen van een specifieke locatie, het programma, de manier waarop het voorzitterschap wordt ingevuld, enzovoort. Andere mogelijkheden zijn het gebruik van metaforen, parabellen, sprookjes, scenario's of simulaties. Ook de gesprekstechnieken zijn van invloed, bijvoorbeeld het debat, presentaties, brainstormtechnieken, enzovoort.

Management by idea. Om het leerproces te bevorderen, kunnen nieuwe werkelijkheidsdefinities gepresenteerd worden. Niet met het doel de bestaande werkelijkheidsdefinities te vervangen, maar wel om daarop te reflecteren. Bekende tactieken om nieuwe werkelijkheidsdefinities te presenteren zijn het zogenaamde proefballonnetje, maar ook het presenteren van een notitie of het houden van speeches.

Voorkom dat je buitensluit. Het breekt bestuurders regelmatig op dat ze verderop in het beleidsproces geconfronteerd worden met opties die ze in een beginfase al als irreëel terzijde hadden geschoven. Het is daarom belangrijk de toegang voor derden te bewaken en zo mogelijk te activeren om ruimte te houden voor leerprocessen. Speciale aandacht is nodig voor de zogenaamde negatieve geluiden, voor informatie die even niet uitkomt.

Voorkom dat je wordt buitengesloten. Aangezien vele actoren betrokken zijn en een belang hebben bij een bepaald onderwerp, is het mogelijk dat een andere actor de regie op zich neemt en de oorspronkelijk sturende actor buiten sluit. Het onderhouden van uitgebreide relaties en het verzamelen van uitgebreide informatie kan dit voorkomen. Hierbij kunnen ook klassieke instrumenten ingezet worden, bijvoorbeeld het verstrekken van een subsidie. Hier kunnen voorwaarden aan worden verbonden en neemt het contact toe.

Contextvariatie. Bovenstaande strategieën hebben alleen zin als er de wil is om te leren. In veel situaties is dat niet het geval. Er is dan sprake van fixatie. Mensen willen of kunnen niet meer reflecteren op hun werkelijkheidsdefinities en/of op hun contacten. Een cognitieve fixatie kan zich uiten in taboes. Het heeft geen zin dat aan de orde te stellen, mensen hebben zich daar voor afgesloten. De enige mogelijkheid is om de confrontatie via de sociale kant te organiseren. Dit is het principe van contextvariatie. Dat kan door een derde persoon te introduceren waarmee een voldoende sterke betrekking bestaat of kan ontstaan. In het proces van doorgaande interactie en betekenisverlening zal deze een nieuwe werkelijkheid inbrengen, wat tot een reflectie op de gefixeerde werkelijkheidsdefinities kan leiden.

Reframen. Bij *reframing* gaat het niet om het faciliteren van de reflectie in de zin van het nogmaals overdenken van de zaak. Het doel reikt verder. *Reframing* is een interventie die de betrokkenen forceert om voorbij het eigen referentiekader te gaan. Theoretisch is dat een strategie die toepasbaar is wanneer er sprake is van zowel cognitieve als sociale fixatie. Mensen moeten daarbij helemaal uit hun configuratie worden gehaald.

Contextvariatie en *reframing* zijn relatief harde strategieën. Daarmee raak je mensen op het niveau van hun diepste waarden en normen, op datgene wat zij belangrijk vinden in het leven.

Deze strategieën leiden vaak tot onrust en conflicten, zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten. Dat kan zich uiten in angst, boosheid en verdriet. Deze conflicten zijn wel nodig om los te komen van de eigen denkkaders en routines. Toepassing hiervan vergt lef en visie.

Voorwaarden

Voor het succesvol toepassen van configuratiemanagement moet de overheid enig zicht hebben op de relevante configuraties en de dynamiek daarin, de overheid moet sensibel zijn. Het vertrouwde middenveld bestaat niet meer, nieuwe configuraties ontstaan en veranderen in rap tempo en in onverwachte richtingen. Het huidige overheidssysteem kent een aantal blokkades, die de ontwikkeling van sensibiliteit in de weg staan. De eerste blokkade betreft het idee dat de overheid zelf het middelpunt van de dynamiek zou zijn. Dit uit zich in rigide toepassingen van het primaat van de politiek met het risico dat de overheid zich afsluit voor processen van betekenisverlening die zich voordoen in de maatschappij. Een andere blokkade is dat politici en ambtenaren zich te weinig bewust zijn van het feit dat ze er zelf ook werkelijkheidsdefinities op na houden en dat deze bepalend zijn voor wat ze horen en zien. Illustratief is de ambtenaar die na een gesprek met wethouders, burgers en ondernemers van een stad rapporteert dat hij niets nieuws heeft gehoord en verdere gesprekken niet zinvol acht omdat ze niets toevoegen. Openheid en respect voor anderen zijn noodzakelijk om enig gevoel te krijgen voor wat er leeft. De laatste blokkade is van een andere orde. Er is een proces gaande waarbij er steeds meer groepen en netwerken ontstaan waar de overheid geen enkele toegang meer tot heeft. De overheid heeft dan ook geen weet wat daar de werkelijkheidsdefinities zijn.

3.3.4 Relatie tussen sturingsstrategie en netwerkkenmerken

Alle beschreven sturingsstrategieën bieden mogelijkheden om te gaan met kenmerken van netwerken.

Zo biedt procesmanagement mogelijkheden om te gaan met de kenmerk 'wederzijdse afhankelijkheid'. In een netwerk is niemand de baas, het is dan ook vanzelfsprekend dat de betrokken partijen tezamen bepalen wat het probleem is en hoe het op te lossen. Partijen worden zo expliciet tot elkaar veroordeeld. Zo kunnen ook afspraken worden gemaakt over welke actoren wel en niet te betrekken, wat van invloed is op de pluriformiteit. Verder biedt procesmanagement mogelijkheden om te gaan met de kenmerken 'dynamiek', 'lerend vermogen' en 'strategisch gedrag'. Besluitvorming is het resultaat van interactie: in een proces van duwen en trekken komt een besluit tot stand. In een dergelijk proces, dat vrijwel altijd grillig verloopt, wordt een besluit niet genomen, maar een besluit 'gebeurt': plotseling blijkt een koppeling tussen een probleem en een oplossing mogelijk en ligt er een besluit. In een dergelijk proces gedragen partijen zich strategisch. Zij sluiten coalities met andere partijen, herdefiniëren problemen, dreigen met eenzijdige interventies, stellen een besluit uit en vertonen andere vormen van strategisch gedrag, opdat hun eigen belang maximaal wordt gediend. Strategisch gedrag is in een netwerk een natuurlijk gegeven. Wanneer echter alle partijen in een netwerk zich voortdurend strategisch gedragen, kan besluitvorming verworden tot een chaos. Procesmanagement kan dit verminderen, omdat afspraken worden gemaakt hoe het besluitvormingsproces gaat plaatsvinden. Er worden spelregels afgesproken gericht op het verminderen van strategisch gedrag. Als een partij zich niet aan deze spelregels houdt, zal hij zijn krediet verspelen bij de andere partijen. Daarmee bereikt hij helemaal niets, er is immers sprake van wederzijdse afhankelijkheden, de actoren hebben elkaar nodig. Ten slotte biedt procesmanagement ook mogelijkheden om de geslotenheid van actoren te doorbreken, mits zij meedoen aan het besluitvormingstraject. Indien de aandacht in een besluitvormingstraject gericht is op de inhoud, zullen al snel de verschillen tussen de actoren duidelijk worden, waarmee de kans op een conflict wordt vergroot. Wanneer eerst procesafspraken worden gemaakt, ontstaat ruimte om werkelijkheidsdefinities uit te wisselen. Immers, de probleemformulering en de oplossing staan niet bij voorbaat vast. Deze worden in een proces van overleg gezamenlijk vastgesteld. Zo ontstaan er gedeelde werkelijkheidsdefinities en wordt de communicatie effectiever.

De strategie van management van kansen doet ook recht aan alle karakteristieken, omdat zij de dynamiek als uitgangspunt neemt. Dynamiek wordt onder meer veroorzaakt door de wederzijdse afhankelijkheden, pluriformiteit, geslotenheid, lerend vermogen en strategisch gedrag van de betrokken actoren. Waar procesmanagement deze karakteristieken probeert te neutraliseren om tot een beheersbare dynamiek te komen, is de strategie van management van kansen er op gericht de dynamiek te handhaven en soms zelfs te vergroten teneinde kansen voor sturing te creëren. Dynamiek betekent voortdurende verandering van omstandigheden. Er komt een moment waarop de omstandigheden gunstig zijn en dan moet worden toegeslagen.

Configuratiemanagement stelt het gedrag van de betrokken actoren centraal en biedt goede mogelijkheden om te gaan met de karakteristieken 'geslotenheid', 'lerend vermogen' en 'strategisch gedrag'. Er is bijzondere aandacht voor de referentiekaders van de betrokken actoren, die gebaseerd zijn op de gehanteerde werkelijkheidsdefinities. Configuratiemanagement probeert interactie te realiseren tussen deze werkelijkheidsbeelden, waardoor meer gemeenschappelijke werkelijkheidsbeelden kunnen ontstaan. Hierdoor wordt de geslotenheid doorbroken. Deze interactie kan er ook toe leiden dat de pluriformiteit afneemt, actoren komen immers meer 'op één lijn te zitten'. Dit kan weer van invloed zijn op het strategisch gedrag van actoren. Wanneer meer gemeenschappelijke werkelijkheidsbeelden ontstaan, neemt de noodzaak voor strategisch gedrag af. Ten slotte kan configuratiemanagement ook de dynamiek van het proces beïnvloeden. Wanneer de geslotenheid, pluriformiteit en het strategisch gedrag afnemen is de kans groot dat het proces minder grillig verloopt.

3.4 Vuistregels voor sturing

De beschreven strategieën maken duidelijk dat processen op verschillende manieren aangepakt kunnen worden. De theoretische noties uit de bestuurskundige literatuur bieden geen gedetailleerd stappenplan hoe in welke situatie te handelen. Het meest effectieve gedrag is afhankelijk van een groot aantal variabelen. Wel kennen de beschreven strategieën een aantal gemeenschappelijke factoren, die blijkbaar in elke situatie - waarin sprake is van een complex netwerk - van belang zijn. Deze factoren kunnen worden beschouwd als een soort 'vuistregels' die dienen als algemene richtlijn voor de uiteindelijk te bepalen sturingsstrategie. Op basis van de beschreven strategieën kunnen de volgende vuistregels worden onderscheiden.

3.4.1 Onderhoud je netwerk

Er moet een netwerk gecreëerd worden en vervolgens moet het onderhouden worden. Zowel configuratiemanagement als de strategie van management van kansen besteden aandacht aan de meerwaarde van uitgebreide informatieverzameling en het onderhouden van relaties. Bij configuratiemanagement ligt die meerwaarde vooral in het ervoor zorgen dat de relevante partijen betrokken worden in het besluitvormingsproces en om te voorkomen dat je zelf wordt buitengesloten. Bij de strategie van management van kansen is die overvloed van informatie en relaties van belang om flexibel om te kunnen gaan met de dynamiek rondom probleemformulering en de oplossingsrichting. Hoe breder je kennis en je kennissenkring, hoe makkelijker om kan worden gegaan met de dynamiek. Dit brengt met zich mee dat de sturende actor zich moet verdiepen in het gedrag van de actoren, hun belangen en hun werkelijkheidsdefinities. Het is zaak een zo compleet mogelijk beeld van het netwerk te krijgen en op basis daarvan te handelen.

3.4.2 Stuur op hoofdlijnen

Een andere vuistregel is te sturen op hoofdlijnen en ruimte voor maatwerk over te laten. Hierdoor ontstaat ruimte voor de betrokken partijen om binnen de kaders hun eigen belangen te optimaliseren en om samen tot een gedragen oplossing te komen. Immers, in een netwerk gaat het niet alleen om de inhoud, maar vooral om de interactie tussen partijen. De juiste oplossing is die oplossing die in gezamenlijkheid wordt gedragen. Met doelstellingen op hoofdlijnen en

flexibele planningen kan beter worden omgegaan met de dynamiek. Door oog te houden voor het grotere geheel en verwante processen in plaats van de aandacht primair te richten op allerlei details is het eenvoudiger kansen te herkennen en te benutten. Ook kunnen dan makkelijker nieuwe actoren worden toegelaten tot het netwerk. Zo lang geen sprake is van een dichtgetimmerd geheel, zijn er meer kansen. Bovendien kan op deze wijze een besluit relatief snel worden genomen. Volgens de strategie van procesmanagement is het acceptabel eenzijdig op hoofdlijnen te besluiten, mits bij de uitwerking de andere actoren voldoende worden betrokken en daarmee de ruimte krijgen om hun belangen te behartigen.

3.4.3 Creëer dynamiek

Bij procesmanagement is aangegeven hoe inhoudelijk deskundigen kunnen worden ingezet om het proces te faciliteren. Kern van deze tactiek is dat het probleem en de oplossing worden 'gemultidimensioneerd'. Er wordt extra informatie geïntroduceerd in het besluitvormingsproces, waardoor het probleem en de mogelijke oplossingen vanuit andere invalshoeken kunnen worden bekeken. Deze extra informatie kan door de bestaande spelers worden ingebracht, maar ook door het introduceren van nieuwe spelers wordt nieuwe informatie ingebracht. De nieuwe spelers brengen hun eigen ideeën en netwerken in. Dit sluit aan op wat bij configuratiemanagement is geschreven over werkelijkheidsdefinities. Iedereen heeft een verschillende kijk op de werkelijkheid, omdat men verschillende belangen heeft en een andere ontwikkeling heeft meegemaakt. Door werkelijkheidsdefinities met elkaar te confronteren (het toevoegen van informatie) is er kans dat een meer gedeelde werkelijkheidsdefinitie ontstaat. Ook bij de strategie van management van kansen past het multidimensioneren van problemen en oplossingen om meer dynamiek en daarmee meer kansen voor sturing te creëren.

3.4.4 Toon daadkracht

De laatste kritische factor is ten slotte daadkracht. De reden om in een netwerk te participeren is veelal een gevoeld probleem dat de actoren wil oplossen. Pas wanneer het urgentiegevoel hoog genoeg is, ontstaat de bereidheid om samen te werken. Echter, voorkomen moet worden dat na lange discussies en vele onderzoeken men nog geen stap verder is gekomen. Er kan ook teveel 'gepolderd' worden. Sommige problemen zijn zo complex dat het nooit zal lukken tot een ideale oplossing te komen, ook omdat vaak vele andere belangen dan de oplossing van het probleem een belangrijke rol spelen. Wanneer een proces voor een kritieke massa van actoren tot een bevredigend resultaat heeft geleid, is het zaak een besluit te nemen. In dit verband moet ook gedacht worden aan het benutten van 'het juiste moment'. Het gaat erom kansen te herkennen door zicht te houden op de ontwikkelingen en 'toe te slaan' als er aanknopingspunten voor verandering ontstaan. Zowel procesmanagement als management van kansen benadrukken het belang van daadkracht.

4 Reorganisatie van de politie

Begin jaren '90 heeft een grote reorganisatie van het politiebestedel plaatsgevonden. Hierbij zijn de 148 gemeentelijke korpsen, de rijkspolitie en vele specialistische diensten opgegaan in 25 regionale korpsen en één Korps Landelijke Politiediensten. In dit hoofdstuk wordt eerst bekeken hoe dit proces verlopen is en hoe daar een 'beslisdocument voor politieke besluitvorming' tot stand is gekomen. Hierbij is gekozen het wetsvoorstel voor de Politiewet 1993 als 'resultaat' te benoemen. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van het netwerk. Hierbij wordt ingegaan op de spelers die deel uitmaken van het netwerk en hun handelwijze. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies.

4.1 Beschrijving van het proces

De reorganisatie van de politie heeft een zekere aanloop gekend. De toenemende criminaliteit was aanleiding om de gefragmenteerde organisatie van de politie te vereenvoudigen. Het urgentiegevoel werd verder verhoogd door het verschijnen van een aantal rapporten over het functioneren van de politie. In de aanloop naar de verkiezingen en bij het opstellen van het regeerakkoord weten enkele actoren hun ideeën geaccepteerd te krijgen. Het wetgevingstraject wordt vervolgens binnen één kabinetsperiode afgerond.

4.1.1 Achtergrond

Het huidige politiebestedel bestaat officieel sinds 1994 met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993. Vele decennia is gediscussieerd over de meest optimale organisatie van de politie, zelfs in de periode voor de Politiewet die in 1957 tot stand kwam en die de organisatie van voor 1994 regelde. De wet uit 1957 was dan ook de uitkomst van een moeizaam compromis.

Koopman (1998) stelt dat de besteldiscussie, die heeft geleid tot de huidige organisatie van de politie, is gestart in het kabinet De Jong (1967-1971). In de regeringsverklaring belooft dit kabinet bijzondere aandacht te besteden aan het politiebestedel. In de memories van toelichting op de begrotingen van Binnenlandse Zaken en Justitie doen beide ministers vergelijkbare uitspraken over de tekortkomingen van het dan geldende stelsel. Deze probleembeschrijving is volgens Koopman de meest uitgebreide die in de stukken is terug te vinden en waar keer op keer naar wordt verwezen. Er blijken geen grote onderzoeken te zijn uitgevoerd, zoals tegenwoordig gebruikelijk is. Als redenen om over te gaan naar een regionaal bestel wordt genoemd de toename van criminaliteit, zowel op internationaal als landelijk als lokaal niveau. Ook de toenemende mobiliteit wordt genoemd en de alsmaar kostbaar wordende investeringen in menskracht en materieel. Men sprak de angst uit voor onbeheersbare kosten. Er was een breed gedeelde mening dat de versplinterde politieorganisatie niet langer beantwoordde aan de eisen die door de maatschappij werden gesteld. Schaalvergroting werd gezien als het middel om hier adequaat mee om te gaan.

Vooruitlopend op de herziening van de Politiewet uit 1957 vinden de bewindslieden dat er geen andere partiële wijzigingen mogen plaatsvinden, zodat de herziening kan plaatsvinden tegen de achtergrond van een stabiele situatie. Daartoe wordt een tijdelijke wet ingesteld, die de bijnaam Stopwet heeft gekregen, omdat zij de bestaande situatie voor vijf jaren bevroor. Deze wet komt in 1968 tot stand, maar wordt eenmaal verlengd en vervolgens in 1983 nogmaals ingevoerd, omdat niet één van de vele voorstellen van het kabinet geaccepteerd wordt door het parlement. Eén van deze voorstellen betreft het Voorontwerp uit 1969 met een gemeentekorps voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners. Kleinere gemeenten moeten samen met omliggende kleine gemeenten een politiekering vormen, welke rechtspersoonlijkheid krijgt.

In 1971 wordt een regeringscommissaris (J.M. Polak) benoemt en belast met de voorbereiding van een nieuwe politiewet. In 1972 biedt het kabinet Biesheuvel I de nota Herziening Politiewet aan de Tweede Kamer aan. Kern van deze nota is een gewestelijke politie op basis van de toen beoogde reorganisatie van het binnenlands bestuur, waarbij het kabinet veertig à vijftig gewesten wilde realiseren. Echter, de regering liet de ideeën over gewestvorming varen en begon te spreken over het creëren van zogenaamde miniprovincies, waarbij het oorspronkelijke aantal provincies zou worden opgedeeld in vierentwintig of zesentwintig stuks. De politie zou dan provinciaal georganiseerd kunnen worden, ook daar wordt een wetsvoorstel voor ingediend in 1981 door het kabinet Van Agt I. Dit voorstel vindt gehoor, de Tweede Kamer verenigt zich met de voornaamste uitgangspunten. Het kabinet Lubbers I (1982-1986) beoogt een snelle afhandeling van het wetsvoorstel, maar in 1985 wordt het voorstel toch ingetrokken. Daarvoor zijn twee redenen te vinden. Als formele reden wordt genoemd dat bij nadere berekeningen een provinciale politie toch veel duurder uitpakt dan eerst werd gedacht. De regering vindt het niet wenselijk een hoger bedrag voor de reorganisatie uit te trekken. Volgens haar zou het geld op een andere wijze met meer effect voor het beter functioneren van de rechtsstaat kunnen worden aangewend. Daarnaast was er discussie ontstaan over de reorganisatie van de provincie. In de Nota binnenlands bestuur uit 1983 (TK 17 944, nrs. 1 - 2) kondigde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aan dat hij afzag van een provinciale herindeling. Deze wijziging in de plannen voor een algehele bestuurlijke reorganisatie moet van invloed geweest zijn op de plannen voor een provinciale politie.

De problemen blijven echter onverkort bestaan en vragen om een oplossing. De regering besluit in 1986 in te zetten op vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, dat via het project Intensivering Samenwerking Politie (ISP) wordt gestimuleerd, onder andere via subsidies. Gooren en De Zwaan (1995) concluderen in hun onderzoek dat er onvoldoende draagvlak was voor radicale veranderingen en daarom gekozen werd voor minder ingrijpende maatregelen, zoals het ISP-project. Hoewel het ISP-project vanaf 1986 redelijk op gang komt, wordt de enigszins vrijblijvende samenwerking aan de basis door de meeste betrokkenen niet ervaren als een afdoende antwoord op de grote problemen van de politie, zoals de noodzakelijk geachte schaalvergroting en intensievere afstemming van beleid, mensen en materiaal. Bij het realiseren van samenwerking stuitte de korpsen al snel op de grenzen van de mogelijkheden van de Politiewet 1957. De regionale samenwerking zal echter wel de basis gaan vormen van het toekomstige politiebestedel.

4.1.2 Het politiebestedel op de agenda

Naast de onvrede over de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, neemt tegelijkertijd in de tweede helft van de jaren '80 de bezorgdheid over de criminaliteit in Nederland toe. De bezorgdheid spitst zich toe op de zware criminaliteit op internationaal, nationaal en bovenlokaal niveau. Er verschijnen diverse rapporten over het functioneren van de politie. In 1988 verschijnt het 'Advies over orde en veiligheid' van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Dit rapport stelt dat de schaal van politiesamenwerking onvoldoende is en dat gestreefd moet worden naar de vorming van subregionale verbanden. Vervolgens verschijnt het rapport 'De politie beter verdeeld' van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie. Dit rapport komt met voorstellen over de herverdeling van de politiesterke tussen stedelijke en landelijke gebieden. De voorstellen leiden tot heftige discussies in bestuurlijke en politieke kringen. De discussie ontwikkelt zich tot een voorzichtig debat over de organisatie van de politie tijdens de voorbereidingen voor de verkiezingen. Tegelijkertijd zijn er discussies over de functiewaardering van de politie. In november 1988 wordt overeenstemming bereikt over het invoeren van een systeem van functiewaardering (FUWA), waardoor de salariëring afgestemd kon worden op de zwaarte van de functie. De discussie wordt verder gevoed met een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 1989, waaruit blijkt dat middelgrote korpsen het best scoren. De kleine korpsen kunnen zich onvoldoende specialiseren, de grote korpsen hebben teveel overheadactiviteiten.

Dan valt in mei 1989 het kabinet Lubbers II. In alle haast moeten de verkiezingsprogramma's worden afgerond. Hoewel het politiebestedel geen grote kwestie is in de verkiezingscampagne,

nemen alle partijen daar wel teksten over op in de verkiezingsprogramma's. Het CDA gaat daarin het verst en pleit voor een eenvormige regionaal georganiseerde politie.

In dezelfde tijd neemt de ambtelijke top van het ministerie van Binnenlandse Zaken het initiatief voor een besloten bijeenkomst met een aantal betrokken actoren om na te denken over de toekomst van het politiebestedel. Dit leidt tot enkele voorstellen die ten behoeve van de kabinetsformatie bij de formateur worden neergelegd.

Ondertussen is er ook een club van prominente (oud)bestuurders van zowel de PvdA, het CDA en de VVD met het onderwerp bezig. Op uitnodiging van de Limburgse Commissaris van de Koningin Kremers komen zij bijeen op het gemeentehuis in Eindhoven. Zij beogen een ingrijpende reorganisatie en maken een kant-en-klaar plan op hoofdlijnen, waarmee ze gaan lobbyen bij hun eigen partijtop. Met succes, want grote delen van dit voorstel komen in het regeerakkoord terecht. Met het regeerakkoord van Lubbers III in 1989 is het besluit gevallen om het politiebestedel te gaan reorganiseren.

Bij de formatie wordt hier echter nog flink aan gesleuteld. De beoogde minister van Justitie, Hirsch Ballin, weet in het kennismakingsgesprek de minister-president te overtuigen een aantal wijzigingen in zijn voordeel door te voeren. De in het regeerakkoord vastgelegde afspraak over de overheveling van het beheer van de politie naar de minister van Binnenlandse Zaken wordt teruggedraaid, evenals een aantal andere belangrijke punten. De beoogde minister van Binnenlandse Zaken (Dales) was niet voorbereid. Zij kwam vanuit Tokio rechtstreeks naar het gesprek met de minister-president en heeft niet met haar ambtenaren overlegd. Zij gaat zonder meer akkoord met de wijzigingen.

Het resultaat wordt enkele dagen later als 'precisering' bij het regeerakkoord bekend gemaakt en zorgt voor grote commotie. De ambtelijke top van Binnenlandse Zaken realiseert zich dat er veel verloren is gegaan doordat Dales geheel onvoorbereid de formatiegesprekken is ingegaan.

4.1.3 Start wetgevingstraject

Nadat het besluit tot reorganisatie is genomen, begint de besluitvorming over de verdere invulling. Daarbij gaat het niet alleen om de regionalisatie van de politiekorpsen, tegelijkertijd willen de bewindspersonen ook de sterkteherverdeling regelen en een nieuw stelsel voor functiewaardering (FUWA) invoeren. De ambtenaren en bewindspersonen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zijn nu aan zet.

Er wordt gekozen de feitelijke reorganisatie tegelijkertijd plaats te laten vinden met de ontwikkeling en aanpassing van de relevante wet- en regelgeving. Belangrijke argumenten voor deze keuze waren dat op deze manier een snelle totstandkoming van één Nederlandse politie kon worden bevorderd en dat afstemming tussen wetgeving en feitelijke ontwikkelingen in het reorganisatietraject mogelijk was. Opedane ervaringen konden meteen worden verwerkt. Om te voorkomen dat het veranderingsproces en het wetgevingsproces te ver uit elkaar zouden gaan lopen, is de Tweede Kamer op verschillende - ook niet formeel voorgeschreven - momenten betrokken in de besluitvorming over het nieuwe bestel. Zo was er een hoofdlijnen debat voorafgaand aan de schriftelijke behandeling van de nieuwe politiewet en was er een halfjaarlijkse rapportage over de ontwikkelingen.

Voor de begeleiding van de reorganisatie, wordt een projectorganisatie in het leven geroepen met een ambtelijke stuurgroep. Dit traject is in het bijzonder een verantwoordelijkheid voor de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van Justitie krijgt in het bijzonder de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een nieuwe politiewet. Daarvoor wordt bij het ministerie van Justitie een raadsadviseur in bijzondere dienst aangesteld in januari 1990. De wetgevingsactiviteiten

maken geen onderdeel uit van de eerder genoemde projectorganisatie, ook de sterkteherverdeling en de invoering van de FUWA worden elders in de departementen opgepakt⁴.

De samenwerking tussen Justitie en Binnenlandse zaken verloopt niet soepel. Eén van de eerste discussiepunten is de hoeveelheid regio's. Justitie wil één regio per arrondissement (20), Binnenlandse Zaken wil de Wgr-regio's als uitgangspunt nemen (26). Na moeizame discussies kwamen de ministeries eruit, het werden er 23: in principe één per arrondissement, maar in een enkel geval twee.

De door Justitie aangetrokken raadsadviseur komt al snel in botsing met de ambtenaren van Binnenlandse Zaken, die vinden dat hij zijn wetgevingstaak wel erg ruim opvatte. Daarop volgen de discussies over de verdeling van bevoegdheden tussen korpsbeheerder en burgemeester, de democratische controle op het regiokorps en de verhouding tussen korpsbeheerder, korpschef en officier van justitie. Daartoe organiseren de betrokken ministeries enkele startconferenties waarbij burgemeesters, Commissarissen, (hoofd)officieren en andere betrokkenen op persoonlijke titel zijn uitgenodigd. De resultaten van deze conferenties waren input voor het overleg tussen de betrokken ministeries, dat echter moeizaam bleef verlopen. De ministeries waren het op vele punten niet eens over bovengenoemde kwesties en had ook meningsverschillen over de bevoegdheidsverdeling tussen de twee bewindspersonen. Uiteindelijk wordt in een spoedoverleg tussen de bewindspersonen de knoop doorgehakt.

Op 20 februari 1990 gaat de nota 'Een nieuw politiebestedel in de jaren '90', met daarin een uitwerking van de gemaakte afspraken, naar de Tweede Kamer. Op deze nota volgen nog twee vervolgnota's en een contourennota. In deze nota's worden de doelstellingen van de reorganisatie beschreven. Met de reorganisatie wordt beoogd om de politie samen te brengen in een beperkt aantal doelmatiger georganiseerde en geleide eenheden. Dit moest leiden tot een verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van de politiezorg. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat er bij de regiovorming voldoende ruimte moest zijn om invulling te kunnen geven aan regionale wensen en behoeften.

De nota ontvangt forse kritiek uit diverse hoeken. De Tweede Kamer heeft bezwaar tegen het gebrek aan democratische controle door het instellen van een regionaal college. Gemeenteraden worden daarmee buiten spel gezet. Ook is de Kamer niet gelukkig met het feit dat er toch weer twee ministers verantwoordelijk zijn voor politie, men wil liever één. De VNG laat ook van zich horen. Vanaf het begin was de achterban verdeeld over de voorstellen en lange tijd heeft discussie plaatsgevonden of men in verzet moest gaan of dat men moest participeren teneinde te redden wat er te redden valt. Uiteindelijk kiest de VNG voor het laatste, maar steekt haar kritiek niet onder stoelen of banken. De VNG vindt de plannen veel te centralistisch en verzet zich tegen de grote rol van justitie op zowel regionaal als landelijk niveau. Tijdens het debat tussen de bewindspersonen en de Tweede Kamer blijkt dat de bewindspersonen niet tegemoet willen komen aan de vele en ernstige bezwaren van de Tweede Kamer.

4.1.4 Interim-wet en Voorontwerp

Dan breekt de periode aan om te komen tot een wetsvoorstel. Dit wordt grotendeels overgelaten aan de (top)ambtenaren op de betrokken ministeries. Ook deze periode verloopt moeizaam door de stammenstrijd tussen beide ministeries. De bewindspersonen treden op als de spanningen teveel oplopen, Hirsch Ballin toont hierbij een veel grotere betrokkenheid dan minister Dales. Er wordt zowel gesproken over de voorbereidingen van de reorganisatie als over de wetteksten voor de nieuwe politiewet.

⁴ In dit onderzoek is de aandacht gericht op het wetgevingstraject, de verdere begeleiding van de reorganisatie, de sterkte herverdeling en de FUWA komen verder niet inhoudelijk aan de orde.

In juni 1990 vindt er overleg met de Tweede Kamer plaats, waarbij onder meer gesproken wordt over het aantal regio's. Pas nadat twee moties kamerbreed zijn aangenomen, 'besluiten' de bewindslieden dat in totaal 25 regio's moeten worden gerealiseerd.

Op 12 juli 1990 stemt de ministerraad in met het voorstel voor de Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestedel (de Interim-wet). De Interim-wet moet de feitelijke voorbereiding van de integratie van gemeentepolitie en rijkspolitie mogelijk maken. De Interim-wet voorziet in de benoeming van 25 korpsbeheerders, die enkele dagen later dan ook bekend worden gemaakt. Ook wordt gestart met de benoemingsprocedure voor de 25 korpschefs.

In dezelfde maand wordt - na uiterst moeizame onderhandelingen - door Binnenlandse Zaken en Justitie overeenstemming bereikt over het concept-Voorontwerp politiewet, dat voor (informeel) advies aan diverse actoren wordt toegezonden. Dat leidt tot het Voorontwerp politiewet, waar de ministerraad op 26 oktober mee instemt. Ook dit Voorontwerp wordt voor advisering voorgelegd.

Tijdens de behandeling van de Interim-wet begin 1991 blijkt de Tweede Kamer grote kritiek te hebben, vooral over het voorstel de korpsbeheerder een aanwijzingsbevoegdheid te geven naar de andere burgemeesters in de regio. Nadat de bewindspersonen dit voorstel schrappen, wordt de Interim-wet op 20 februari 1991 aangenomen. Hiermee wordt de reorganisatie feitelijk gestart. In de regio's wordt onder leiding van de beoogde korpsbeheerders gewerkt aan de daadwerkelijke reorganisatie. Ook worden met de politievakbonden afspraken gemaakt over de personele aspecten. Zowel de 'nieuwe' korpschefs als de korpsbeheerders weten zich te organiseren en worden nauw betrokken bij de aansturing van de reorganisatie. Ook adviseren zij de bewindspersonen op allerlei onderdelen. De VNG wordt door de bewindspersonen zo veel mogelijk buiten de besluitvorming gehouden.

Ondertussen komen de adviezen op het Voorontwerp binnen en wordt het wetsvoorstel opgesteld. Vele adviezen worden niet overgenomen. De ministerraad gaat in mei 1991 akkoord met het wetsvoorstel. Ook naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer verandert er weinig, ondanks de vele bezwaren van de Tweede Kamer. Op dat moment vergadert de Eerste Kamer over de Interim-wet en concludeert dat zij voor voldongen feiten staat, de reorganisatie is reeds een jaar geleden gestart. Desondanks gaat zij akkoord, de Interim-wet treedt officieel op 1 januari 1992 in werking.

De Interim-wet wordt gevolgd door het wetsvoorstel voor de nieuwe politiewet. In maart 1992 gaat de ministerraad akkoord met het wetsvoorstel. Om de parlementaire behandeling te bespoedigen is eerst een debat op hoofdlijnen gevoerd. Dit heeft echter weinig uitgehaald. Er zijn stevige kritieken van de Raad van State en de Tweede Kamer. Er worden tientallen amendementen opgesteld, maar op 30 maart 1993 gaat de Tweede Kamer akkoord, met uitzondering van de VVD. De behandeling van het wetsvoorstel heeft daarmee een jaar geduurd. Ook de Eerste Kamer gaat eind 1993 akkoord. Op 1 april 1994 treedt de wet in werking.

4.2 Netwerkanalyse

In het in paragraaf 4.1 beschreven proces heeft een aantal actoren een belangrijke rol gespeeld. Zij hebben bepaalde handelingen wel of juist niet verricht vanwege hun standpunten en belangen en vanwege hun interpretatie van de situatie. In deze paragraaf wordt beschreven wie de belangrijkste actoren zijn en hoe ze hebben gehandeld.

4.2.1 Actoren

De politieorganisatie bestond (en bestaat) uit vele partijen, die allen in meer of mindere mate betrokken waren bij de discussie over de politieorganisatie. Van oudsher bestaan er vele tegenstellingen tussen de actoren, dit uit zich onder in een scheiding tussen ordehandhaving (openbaar bestuur) en strafrechthandhaving (justitie); het onderscheid tussen gezag en beheer;

scheiding tussen beide politiedepartementen en de scheiding tussen rijkspolitie en gemeentepolitie. Overigens bestaan veel van deze tegenstellingen nog steeds.

Daarmee samenhangend was er geen sprake van een éénduidige probleemdefinitie. Vanuit de verschillende verantwoordelijkheden werden andere wensen en verlangens gesteld aan de politie en in het verlangde daarvan aan de inrichting van het bestel. Een ieder streefde naar een zodanige inrichting van het bestel dat de eigen belangen het best behartigd zouden worden.

Een dergelijke omgeving kan getypeerd worden als een complex netwerk. De betrokken actoren hebben ieder hun eigen achtergrond, belangen, motieven en opvattingen, en nemen van daaruit ieder hun eigen positie in. De gesegmenteerde structuur van de politieorganisatie werkt in de hand dat de verschillende actoren 'ieder voor zich' opereren. De betrokken actoren proberen de keuzes en het handelen van andere actoren zoveel mogelijk te beïnvloeden om de eigen doelen te kunnen realiseren (strategisch handelen). De belangrijkste actoren in de discussie waren in eerste instantie de beide ministeries, het openbaar ministerie, de VNG, en het politieveld via de vakbonden. Later kwamen de politiek en de top van het politieveld daarbij.

De posities van actoren en de verhoudingen tussen actoren zijn veranderd in de loop van de jaren tachtig. Steeds meer gaat het om de vraag 'wie praat met wie'. Opvallend is dat met name de VNG aan de zijlijn van de beleidsarena komt te staan. De VNG, die bij de discussie over het voorstel voor een provinciale politie nog prominent aanwezig was, verdween na de intrekking daarvan vrijwel volledig uit beeld. Peters (1999) geeft als verklaring hiervoor dat de achterban van de VNG verdeeld was over de plannen voor de nieuwe politieorganisatie en dat de VNG daarom in eerste instantie besloot niet actief deel te nemen aan de discussie. Veel gemeenten met gemeentepolitie raakten hun bevoegdheden over de politie kwijt, terwijl 25 'grote' burgemeesters als regionale korpsbeheerders hun invloed op de politie en het politiebeleid juist zagen toenemen. Deze belangentegenstelling leidde tot een verschillend oordeel over de kabinetsplannen en verhinderde een ferme stellingname en een krachtige lobby door de VNG. Op latere momenten heeft de VNG wel geprobeerd weer aan tafel te schuiven, maar werd toen geweerd door de bewindspersonen. Daarnaast ontstonden op lokaal niveau nieuwe netwerken en coalities. Met name de nieuwe korpschefs en korpsbeheerders wisten zich te organiseren en werden nauw betrokken bij het proces.

Bij de discussie over het politiebesteding raken meer en meer actoren betrokken, waardoor steeds meer argumenten, waarden en normen, probleemdefinities en gewenste eindmodellen deel uit gaan maken van de discussie. Gooren en De Zwaan (1995, p. 95) concluderen:

De combinatie van een complex probleem en een grotere deelname van actoren met gevestigde posities, belangen en verworvenheden leidde ertoe dat een inhoudelijke discussie, en dientengevolge een eenduidige definiëring van het probleem en een eensluidende visie op een mogelijke oplossing, niet van de grond kwam.

Aan de andere kant groeide de druk om 'iets te doen'. Er waren rapporten verschenen over het functioneren van de politie, de gevoelens van onveiligheid in de samenleving namen toe. Hierdoor werden de betrokken actoren afhankelijker van elkaar, de omgeving verwachtte een gezamenlijk gedragen oplossing voor 'alles'. Deze druk leidde er echter niet toe dat binnen het netwerk enige vooruitgang werd geboekt. "De gesegmenteerde structuur en de procedureel georiënteerde cultuur brachten een sterk geïnstitutionaliseerd en geroutineerd communicatiepatroon tussen de verschillende groepen van actoren met zich mee" (Gooren en De Zwaan, 1995, p. 98). Mede omdat de actoren van oudsher al een relatie met elkaar hadden, werd de meeste energie gestoken in het bestendigen van de onderlinge machtsverhoudingen. Een verandering van het politiebesteding zou immers onherroepelijk leiden tot wijzigingen in de machtsverhoudingen. In deze zin was sprake van een fixatie van de configuratie.

In het netwerk was zeker een belangrijke rol voor het ministerie van BZK weggelegd. Maar het ministerie van Justitie toonde een veel grotere betrokkenheid bij het proces. De ambtenaren van

Justitie hebben in de eerste fase van het proces - de laatste dagen van de kabinetsformatie - goed gebruik gemaakt van hun contacten met de aankomende bewindspersoon, Hirsch Ballin. Zij hebben via hem handig ingespeeld op de grote kansen die een kabinetsformatie biedt om nieuwe plannen door te drukken.

Bij de totstandkoming van beide wetsvoorstellen "zijn het vooral de typische ambtelijke machtsmiddelen deskundigheid, onderhandelingsvaardigheden en vasthoudendheid geweest die de ambtenaren hebben ingezet om invloed op de verdere besluitvorming over de politie-reorganisatie uit te oefenen" (Peters, 1999, p. 173). In dat verdere proces heeft vooral minister Hirsch Ballin veel voor elkaar gekregen. Peters (1999) wijdt dit aan het goed gebruik maken van een aantal machtsmiddelen:

- de ideologische overeenkomst tussen Hirsch Ballin en de formateur Lubbers en tussen Hirsch Ballin en de Justitieambtenaren;
- de deskundigheid van Hirsch Ballin op het terrein van politie en justitie, waardoor hij ook goed op de hoogte is van de kwesties en problemen die spelen;
- goede contacten op het ministerie van Justitie;
- politieke vaardigheden, zoals timing, onderhandelingsvaardigheden en vasthoudendheid.

Minister Dales heeft zich minder met het proces bemoeid, zowel door pech (late aankomst uit buitenland bij formatiebespreking) als door haar politieke eigenschappen. Zij had een "afkeer van juridische details en ambtelijke stammenstrijd en een sterke gerichtheid op actie en procesvoortgang" (Peters, 1999, p. 172). Gevolg was dat Binnenlandse Zaken veel minder van haar inhoudelijke punten heeft kunnen realiseren.

4.2.2 Handelswijze

De beide ministeries hanteerden het uitgangspunt dat de reorganisatie van de politie zou moeten leiden tot een verbetering in de kwaliteit en de doelmatigheid van de politiezorg. Dit centrale uitgangspunt werd vertaald in een breed samengestelde doelstelling die bestond uit de volgende elementen: de verbetering van de kwaliteit van de politiezorg, het vergroten van de effectiviteit van de politiezorg en het vergroten van de efficiëntie van de politiezorg. Al spoedig werd deze doelstelling gekoppeld aan het vergroten van de veiligheid in Nederland. De brede formulering en de symbolische geladenheid die er in besloten lag, hebben geleid tot breed draagvlak voor de reorganisatie. Niemand kon tegen de genoemde doelstellingen zijn. Iedereen wilde een veiliger Nederland. Door de gekozen formulering werd een koppeling gelegd tussen de gekozen oplossing (de reorganisatie) en het probleem (het idee dat de huidige politieorganisatie niet goed functioneerde). Zo groeide de overtuiging dat de politie beter zou functioneren als zij op een andere wijze georganiseerd zou worden. Dit streven naar een betere politie was gevoed door de rapporten die waren verschenen en de toenemende gevoelens van onveiligheid.

In het regeerakkoord werden de kaders van het nieuwe politiebestedel in twaalf punten geschetst. De kaders waren zodanig geformuleerd dat iedereen er mee kon leven. Het gevolg van de formulering op hoofdlijnen was, dat ondanks een afgedwongen besluit door een beperkt aantal actoren uit het netwerk, er toch draagvlak ontstond voor het genomen besluit. De brede formulering liet ruimte voor nadere invulling op een later moment, zodat actoren daar hun belangen nog konden inbrengen. De nota 'Een nieuw politiebestedel in de jaren '90' hanteerde dan ook het uitgangspunt dat er bij de regiovorming voldoende ruimte moest zijn om invulling te kunnen geven aan regionale wensen en behoeften.

Het draagvlak was echter wel aan verandering onderhevig. Gooren en De Zwaan (1995) maken dan ook een onderscheid tussen draagvlak in brede en enge zin. Onder draagvlak in brede zin verstaan zij de acceptatie van de inhoud en strekking van de doelstellingen, zowel binnen als in de omgeving van de politieorganisatie. De abstracte doelstellingen uit de nota's werd door iedereen onderschreven, niemand was tegen een veiliger Nederland. Het draagvlak in enge zin varieert en is meer tijd- en contextgebonden. Dit draagvlak wordt beïnvloed door emoties waarmee veranderingsprocessen in de regel gepaard gaan. Lange tijd is de reorganisatie voor

het operationele niveau binnen de politieorganisatie een 'ver-van-mijn-bed-show' geweest. Wanneer concrete consequenties duidelijk worden - verhuizen, andere functie, andere afdelingen, andere collega's - is dat van grote invloed op het draagvlak in enge zin. Naarmate de reorganisatie vorderde, nam het draagvlak af. Ook was het niet direct duidelijk of de reorganisatie zou leiden tot een veiliger Nederland. Hoewel iedereen achter het doel stond, waren er wel grote vraagtekens of de gekozen manier waarop dat doel te bereiken (de reorganisatie) wel de beste manier was.

Het wetgevingstraject en de feitelijke reorganisatie zijn grotendeels tegelijkertijd aangepakt. Dit vanuit de overtuiging dat zo een snelle totstandkoming van het nieuwe politiebested mogelijk zou zijn. In eerste instantie was het de bedoeling om beiden echt tegelijkertijd te laten lopen, maar naar aanleiding van de behandeling van de nota 'Naar een nieuw politiebested in de jaren '90' is toch besloten een tussenstap te maken middels de Interim-wet. Deze tijdelijke wet bood de juridische basis voor het vormgeven van de reorganisatie, waarmee ook het onderscheid tussen beide trajecten werd geëxpliciteerd. De koppeling tussen beide trajecten werd verzekerd door de discussies met de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van het nieuwe politiebested aan de hand van de nota's 'Naar een nieuw politiebested in de jaren '90' en 'Contourennota reorganisatie politie', en door de parlementaire behandeling van de Interim-wet. Middels het laatste zijn de hoofdlijnen ook met de Eerste Kamer afgestemd. Deze discussies hebben uiteindelijk geleid tot overeenstemming over de belangrijkste onderdelen van het nieuwe politiebested, waarmee de basis was gelegd voor de feitelijke reorganisatie. De Tweede Kamer heeft wel altijd expliciet vermeld dat zij door het akkoord gaan met de hoofdlijnen nog niet automatisch akkoord zou gaan met de nieuwe politiewet.

Deze koppeling heeft zeker een bepaalde dynamiek tot gevolg gebracht. De wetgevingsactiviteiten werden beïnvloed door de perikelen bij de daadwerkelijke reorganisatie en vice versa. Dit heeft zowel voor- als nadelen gehad, afhankelijk van de waarde die centraal wordt gesteld. Voor de snelheid van de totstandkoming van de nieuwe politiewet is het echter een voordeel geweest. Gooren en De Zwaan (1995, p. 159) concluderen:

In een sterk gepolitiseerd en door belangentegenstellingen gekenmerkt beleidsveld als de politie is dit noodzakelijk geweest om veranderingen ook daadwerkelijk te realiseren. De discussie over de toekomst van het politiebested is hierdoor verengd tot de kern Discussie. Niet tegenstellingen in belangen, maar overeenkomsten in de richting die men op wil hebben de doorslag gegeven in de discussie. Niet het streven naar maximale consensus, maar naar gemeenschappelijkheid is hierbij richtinggevend.

Met de reorganisatie werden ook de sterkteherverdeling en de invoering van een nieuw systeem van functiewaardering geregeld. Hoewel deze zaken veel met elkaar te maken hadden en tegelijkertijd werden doorgevoerd, zijn ze organisatorisch losgekoppeld. Dit is een bewuste keuze geweest, de ministeries zagen het als een risico dat steeds meer onderwerpen aan de projectorganisatie werden opgehangen. Gooren en De Zwaan (1995) concluderen daarover dat dat een verstandige keuze is geweest, omdat politieke discussies over de sterkteherverdeling en de invoering van de FUWA niet de reorganisatie konden beïnvloeden. Echter, op regionaal was uiteraard wel sprake van die beïnvloeding. Dus daar waar het in de voorbereiding op landelijk en abstract niveau handig was, heeft het bij de implementatie tot vele problemen geleid.

4.3 Conclusies

Op basis van de beschrijving van het proces en van het netwerk, kunnen de volgende conclusies getrokken worden over de situatie, de actoren en hun handelwijze.

4.3.1 Situatie

Er was sprake van een situatie die de beoogde veranderingen ondersteunde. De criminaliteit nam toe. Door de diverse rapporten over de politie-organisatie en haar taak was het beeld ontstaan dat de organisatie niet goed functioneerde. Het ISP-project voor vrijwillige samenwerking werkte niet. Wel maakte het duidelijk dat intensivering van de samenwerking door het ter beschikking stellen van extra financiële middelen te vrijblijvend was om de steeds groter wordende problemen het hoofd te bieden. De tegenvallende resultaten van het ISP-project hebben in die zin een bijdrage geleverd aan het vergroten van het draagvlak voor een grootschalige veranderingsoperatie. Er was een breed gedeelde mening dat de versplinterde politieorganisatie niet langer beantwoordde aan de eisen die door de maatschappij werden gesteld. Schaalvergroting werd gezien als het middel om hier adequaat mee om te gaan. Deze voorgeschiedenis is nodig geweest om het urgentiegevoel op te bouwen, om te komen tot een klimaat waarin de betrokken partijen openstonden voor radicale wijzigingen.

4.3.2 Actoren

Het netwerk rondom de politieorganisatie is complex. Elke partij heeft eigen belangen en een eigen visie op wat het probleem is. De volgende spelers kunnen worden onderscheiden.

In het begin van het besluitvormingsproces speelt een club van prominente (oud)bestuurders een belangrijke rol. Zij zijn afkomstig van diverse politieke partijen, maar weten voorafgaand aan de verkiezingen elkaar inhoudelijk te vinden en maken een voorstel voor het regeerakkoord. Grote delen van dit voorstel worden overgenomen, daarmee is het besluit om te gaan reorganiseren een feit.

Het ministerie van Justitie en de minister van Justitie spelen in het verdere proces een belangrijke rol. Bij de formatie weten zij nog een aantal wijzigingen in het regeerakkoord in hun voordeel doorgevoerd te krijgen. Ook in het verdere wetgevings- en reorganisatieproces toont de minister van Justitie veel betrokkenheid bij het proces en is daardoor in staat de uitkomsten te beïnvloeden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is ook een van de kernspelers, maar weet inhoudelijk minder haar stempel op het eindresultaat te drukken. Dit lijkt echter een bewuste keuze van de minister van Binnenlandse Zaken. Zij vindt het vooral belangrijk dat de reorganisatie plaatsvindt en hecht minder aan een aantal inhoudelijke uitkomsten. De minister van Binnenlandse Zaken toont minder betrokkenheid bij het proces dan de minister van Justitie, met als gevolg dat Binnenlandse Zaken minder invloed heeft gehad op de uitkomsten van het proces.

De VNG maakt deel uit van het netwerk, maar heeft weinig invloed gehad op het proces. De achterban is verdeeld over de voorstellen. De 25 burgemeesters van de grootste gemeenten zijn beoogd korpsbeheerder. Hun invloed zal toenemen als gevolg van de reorganisatie, zij zijn voorstanders. De overige burgemeesters zien hun invloed afnemen, zij zijn tegen de reorganisatie. Door deze verdeeldheid is de VNG niet in staat een vuist te maken.

Ook het parlement heeft niet veel invloed kunnen uitoefenen. Door het regeerakkoord was het besluit om te reorganiseren een feit. Vervolgens liep het wetgevingstraject en de reorganisatie zelf gelijk op, het parlement werd grotendeels met een feitelijke situatie geconfronteerd. Tijdens het wetgevingstraject zijn veel amendementen ingediend, maar uiteindelijk zijn er weinig wijzigingen doorgevoerd.

De politieorganisatie zelf was wel een van de sterkste spelers. De politievakbonden zijn van oudsher een sterke speler. Voor de reorganisatie werden al snel de nieuwe korpschefs en korpsbeheerders bekend gemaakt. Zij mochten gaan bouwen aan de (eigen) nieuwe organisatie. Zij wisten zich te organiseren en hun mening was van invloed op de plannen van de bewindspersonen.

4.3.3 Handelswijze

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat het handelen van diverse actoren rondom de kabinetsformatie een belangrijke rol heeft gespeeld. In het netwerk zelf werd de meeste energie gestoken in het bestendigen van de onderlinge machtsverhoudingen. Op basis van inhoudelijke gronden wist men elkaar niet te vinden. Een club van (oud)bestuurders wist elkaar wel te vinden en drukte haar stempel op het regeerakkoord. Vervolgens werd dit verder ingevuld door beide bewindspersonen.

Om te komen tot veranderingen was het nodig dat op hoog niveau besluitvorming plaatsvond. Tijdens de formatie werden belangrijke knopen doorgehakt. Gooren en De Zwaan (1995) stellen dat de kabinetsformatie cruciaal is geweest om te komen tot een feitelijk besluit over de reorganisatie. Bij een kabinetsformatie is het aantal spelers veel beperkter. Zonder dat allerlei betrokkenen en belanghebbenden zich konden mengen in het besluitvormingsproces is de toon en de richting van het beleid bepaald. Op hoog politiek niveau werd consensus bereikt over de richting van het nieuwe politiebestedel. Bovendien kwam de besluitvorming grotendeels in handen van personen die veel neutraler in de discussie zaten. De twee bewindslieden kwamen 'van buiten' en waren als zodanig niet belast met de geschiedenis van het politiebestedel. Zij konden tegen elkaar zeggen 'zo doen we het' en hebben dat ook gedaan. Op het juiste moment is gebruik gemaakt van kansen en is adequaat gereageerd op beperkingen in de omgeving. Een dergelijke kans wordt ook wel aangeduid als een momentum of *policy window*. Een momentum, zoals de kabinetsformatie, blijkt van groot belang om knopen te kunnen doorhakken.

Het doel dat met de reorganisatie moest worden bereikt, was breed geformuleerd en kende een flinke symbolische lading. Het ging om het verhogen van de veiligheid in Nederland, daartoe moest de politie anders georganiseerd worden. Niemand kon tegen dit doel zijn. De brede formulering liet ook ruimte voor nadere invulling op een later moment, zodat actoren daar hun belangen nog konden inbrengen. Het draagvlak was in het begin van het proces dan ook groot. Echter, naarmate de reorganisatie vorderde, nam het draagvlak af. Vooral de mensen werkzaam in de korpsen zelf werden geconfronteerd met de concrete gevolgen van de reorganisatie: nieuwe collega's, nieuwe basen, nieuwe werkomgeving. Ook andere organisaties begonnen te twijfelen of de reorganisatie wel het beste middel was om de veiligheid te vergroten.

In eerste instantie worden een aantal dossiers inhoudelijk aan elkaar gekoppeld. Tegelijkertijd met de reorganisatie worden ook de sterkteherverdeling en een nieuw stelsel voor de functiewaardering ingevoerd. Om op de departementen de reorganisatie beheersbaar te maken, worden deze onderwerpen echter niet organisatorisch bij elkaar onder gebracht. De projectorganisatie richtte zich alleen op de reorganisatie zelf, ook de wetgeving voor de reorganisatie wordt separaat opgepakt.

Ten slotte is er voor gekozen de feitelijke reorganisatie tegelijkertijd plaats te laten vinden met de ontwikkeling en aanpassing van de relevante wet- en regelgeving. Hierdoor werd de beoogde situatie een feit voordat het formele besluitvormingsproces helemaal was doorlopen. Het accent kwam hiermee te liggen op het doorvoeren van de reorganisatie. Er was minder ruimte voor de verschillende belangen die normaal gesproken van grote invloed zijn op het besluitvormingsproces.

5 Stadsprovincie Rotterdam

Begin jaren '90 wordt gewerkt aan een structurele oplossing voor de problematiek in grootstedelijke gebieden. De gedachten gaan uit naar het realiseren van stadsprovincies. De tijdelijke Kaderwet bestuur in verandering (verder: Kaderwet) vormde de opmaat naar de stadsprovincies. De regio Rotterdam speelde een bijzondere rol in dit proces, zij had een groot belang bij de totstandkoming van een stadsprovincie en heeft in vele opzichten een voortrekkersrol vervuld. In eerste instantie leken de ontwikkelingen hoopvol, maar uiteindelijk is de stadsprovincie niet ontstaan. In dit hoofdstuk wordt eerst gekeken hoe dit proces is verlopen. Daarvoor is een iets anders geformuleerd resultaat gekozen: het niet tot standkomen van de Lex specialis voor de stadsprovincie Rotterdam. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van het netwerk. Hierbij wordt ingegaan op de spelers die deel uitmaken van het netwerk en hun handelwijze. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies.

5.1 Beschrijving van het proces

De poging tot de oprichting van de stadsprovincie Rotterdam is één van de langslpende reorganisatieprocessen geweest in het binnenlands bestuur. Verschillende pogingen zijn ondernomen, maar er is nog geen blijvende oplossing gevonden. Het wetgevingstraject is moeizaam en duurt lang. Het lukt niet om binnen één kabinetsperiode tot een afronding te komen. Na de verkiezingen schuiven nieuwe actoren aan in het netwerk, die zich niet geïnteresseerd voelen aan de afspraken van anderen. Het momentum is vervlogen.

5.1.1 Achtergrond

De organisatie van het binnenlands bestuur kent een nog moeizamere geschiedenis dan de organisatie van de politie. De huidige bestuurlijke hoofdstructuur in Nederland is ontstaan in 1848 middels een grondwetswijziging van de hand van Thorbecke. De toen gekozen structuur, bestaande uit rijk, provincies en gemeenten, wordt aangeduid als gedecentraliseerde eenheidsstaat. De positie, de bestuurlijke inrichting alsmede taken en bevoegdheden van het lokale en het middenbestuur werden korte tijd later vastgelegd in de Provinciewet (1850) en de Gemeentewet (1851). In 1851 telt Nederland 1209 gemeenten. Toen al was het kabinet van mening dat vele gemeenten te klein waren om alle gemeentelijke taken in te vullen. De oplossing wordt gezocht in het samenvoegen van gemeenten - wat op grote weerstand van de gemeenten zelf stuitte - en intergemeentelijke samenwerking. Deze samenwerking is echter geheel vrijwillig en leidt daarom vaak niet tot resultaat. Begin 1900 wordt steeds vaker gesproken over de knelpunten die de steden hebben en de noodzaak voor schaalvergroting. In 1912 doet gedeputeerde staten van Noord-Holland zelfs het gedurfde voorstel de regio Amsterdam tot provincie uit te roepen. Het voorstel sneuvelt wegens gebrek aan politiek draagvlak. Ook werden destijds al ideeën besproken over gewestvorming, districten en het creëren van een vierde bestuurslaag, overigens zonder enig resultaat.

Pas in 1950 ontstaat een werkbaar instrument voor intergemeentelijke samenwerking: de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Maar al in 1956 verschijnen de eerste rapporten (waaronder dat van de commissie 'Ontwikkeling Westen des lands') waarin wordt gesteld dat de Wgr te vrijblijvend is voor de aanpak van problemen in stedelijke gebieden. De discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland gaat onverminderd voort. Op landelijk niveau debatteren de ministerraad, het parlement en de meest betrokken departementen primair over bestuurlijke structuren en nauwelijks over de concrete beleidsinhoud en maatschappelijke problemen, waartegen de besturen in de sterk verstedelijkte gebieden aanlopen. In de jaren '50, '60 en '70 verschijnen talloze onderzoeken, notities en wetsvoorstellen met vormen van regionaal bestuur:

agglomeraties (supergemeenten of maxigemeenten), bestuursrayons of gewesten, miniprovincies of provincie-nieuwe-stijl, enzovoort. Geen enkel voorstel is uiteindelijk gerealiseerd.

In 1983 komt er een voorlopig einde aan de ingrijpende voorstellen. Minister Rietkerk van Binnenlandse Zaken wil geen reorganisaties van het binnenlands bestuur. Er wordt ingezet op een aanpassing van de Wgr, die in 1985 gereed kwam. Daarnaast wordt de aandacht verlegd naar de inhoud, de problematiek. Het fenomeen Grote Stedenbeleid komt tot leven. Het accent komt te liggen op specifieke oplossingen, op maat gesneden voor de vierstedelijke gebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Ook in Rotterdam wordt al sinds het einde van de 19^e eeuw gesproken over een vorm van regionaal bestuur. De ononderbroken expansie van de haven en de bijbehorende infrastructuur maakten deze discussie noodzakelijk. In het begin leidde dat vooral tot gemeentelijke herindeling. Zo werden onder meer Peris, Charlois en Delfshaven werden bij Rotterdam ingelijfd. Na de tweede wereldoorlog werd een andere methode gehanteerd, maatwerk. Tegen de gemeentelijke herindeling kwam namelijk meer en meer verzet. Er wordt gestreefd naar een krachtig bovengemeentelijk orgaan dat de belangen van het hele havengebied moet behartigen. Rotterdam liet zelf een proeve van een wetsontwerp maken. Toen kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken ook voor het eerst duidelijk in beeld. Zij liet een commissie het voorstel verder uitwerken in de Rijnmondwet waarmee het Openbaar Lichaam Rijnmond (OLR) in 1965 in het leven werd geroepen. Er wordt gekozen voor een rechtstreeks gekozen bovengemeentelijk orgaan, echter met een beperkt takenpakket. Daarmee wordt spanning in de structuur ingebouwd: het beperkte takenpakket verhoudt zich niet goed met een rechtstreeks gekozen bestuur. De OLR beschikt over onvoldoende doorzettingsmacht, de vrijblijvendheid is te groot. Ook blijft de gemeente Rotterdam verantwoordelijk voor de haven, terwijl de OLR verantwoordelijk is voor de milieubelangen, ruimtelijke ordening, enzovoort. Hierdoor is een integrale aanpak door de OLR niet mogelijk en neemt de kans op beleidsconflicten toe. Er was continu strijd met een aantal van de deelnemende gemeenten en de provincie. Rotterdam probeerde voor de bestuurlijke inbedding van de OLR aansluiting te zoeken bij de landelijke ontwikkelingen voor gewesten en miniprovincies. Wanneer deze ontwikkelingen op niets uitlopen, wordt ook de OLR in 1985 opgeheven.

5.1.2 Grootstedelijke problematiek op de agenda

In de loop van de jaren '80 verschijnt een aantal rapporten, die als startpunt kunnen worden beschouwd in de besluitvorming om te komen tot Kaderwetgebieden. Dit zijn het rapport 'Grote steden, grote kansen' van de Commissie Montijn in 1989 (Externe commissie grote stedenbeleid), het onderzoek 'De Wgr gewaardeerd' van de afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en een evaluatie van de bestuurlijke processen op (inter)gemeentelijk niveau door de Raad voor het Binnenlands Bestuur.

Uit deze rapporten wordt duidelijk dat de aangepaste Wgr van 1985 voor grootstedelijke gebieden niet toereikend is. Het is voor gemeenten vaak moeilijk om vrijblijvend de samenwerking te zoeken. Hiervoor worden de volgende redenen gegeven:

- Omdat de grote steden (vaak naar rato van het inwonertal) het grootste aantal zetels in het bestuur van het samenwerkingsverband innemen, bestaat bij de overige gemeenten de angst voor overheersing en een onevenredig verlies van eigen autonomie.
- De besluitvorming is vaak zodanig georganiseerd, dat deze slechts op basis van volledige consensus kan plaatsvinden en daardoor langdurig, kostbaar en minder effectief wordt.
- Bestuurders worden in regionaal verband vaak voor lastige dilemma's geplaagd. Zij zijn in de eerste plaats verantwoording schuldig aan de eigen gemeenteraad. Deze verantwoording maakt het moeilijk of onmogelijk te kiezen voor oplossingen die vanuit het perspectief van de regio als geheel als optimaal kunnen worden beschouwd, maar die vanuit het lokale belang niet optimaal zijn.

Bovenstaande rapporten geven aan dat er behoefte was om een andere samenwerkingsvorm te realiseren met minder vrijblijvendheid, vooral voor stedelijke gebieden. De wens om te komen tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in een aantal stedelijke kwam met name voort uit het besef dat het economisch belang van deze gebieden het beste gewaarborgd kon worden door inhoudelijke afstemming en integratie van beleid op een aantal beleidsterreinen. Samenwerking tussen de steden en de omliggende gemeenten was daarvoor noodzakelijk. Omwille van de regionale belangen werd het wenselijk geacht een doorzettingsmacht te creëren, zodat beleid vorm en uitvoering kon krijgen, desnoods tegen de wens in van een individuele gemeente. Montijn pleitte in dat verband voor vier grote agglomeratiegemeenten rond de steden.

Het kabinet Lubbers II onderschreef de probleemanalyse van Montijn, maar koos voor pluriformiteit en differentiatie voor de vier steden. Dit betekende vormgeving van onderop, er mocht geen vierde bestuurslaag komen. De VNG en de Raad voor het Binnenlands Bestuur vreesden echter dat de door het kabinet voorgestelde aanpak van onderop tot te uiteenlopende modellen zou leiden, wat niet bevorderlijk zou zijn voor het overzicht. Zij pleitten ervoor het advies van Montijn voor de vier uniforme agglomeratiegemeenten op te volgen. Toen sneuvelde het kabinet Lubbers II en kwamen de plannen weer even stil te liggen.

5.1.3 De BoN-nota's

Eind 1989 trad het kabinet Lubbers III aan en werden de voorstellen van kabinet Lubbers II doorgezet. De plannen voor regionaal bestuur werden in 1990 gepresenteerd in de nota 'Bestuur en stedelijke gebieden, Bestuur op niveau' (BoN-1). Kern van deze nota was dat de stedelijke gebieden zelf vorm konden geven aan regionale samenwerking, maatwerk per regio was van belang. Met de mislukking van de grootse reorganisatieplannen in het achterhoofd werd er voor gekozen het proces voorzichtig aan te pakken. Het beleid werd beperkt tot de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en die mochten zelf het initiatief nemen. Een bestuurlijk 'eindstation' werd in BoN-1 bewust niet gegeven.

Rotterdam grijpt deze kans voor een doorstart van Rijnmond. Voor het regelen van de opheffing van het OLR was de tijdelijke commissie Samenwerking Rijnmondgemeenten (SR) ingesteld. Deze commissie deed goede zaken en ging over tot een permanent platform voor overleg. Hiermee was de kiem gelegd voor het latere Overlegorgaan Rijnmond (OOR). Het platform ontwikkelde een voorstel voor een rechtstreeks gekozen, krachtig en slagvaardig grootstedelijk bestuur, los van de provincie Zuid-Holland.

In 1991 verschijnt de nota BoN-2 welke het beleid voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie verder uitwerkte. Deze nota introduceert de stadsprovincie. Bovendien wordt het aantal stedelijke gebieden, waarvoor een nieuwe bestuurlijke structuur wenselijk wordt geacht, uitgebreid naar zeven. Naast de vier reeds genoemde steden zijn dit de stedelijke gebieden rondom Twente, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven-Helmond. Tezamen worden deze gebieden vaak aangeduid als BoN-gebieden of Kaderwetgebieden. De BoN-gebieden krijgen de gelegenheid door te groeien naar een eigen model van regionale samenwerking (maatwerk en *bottem up* benadering). Op termijn zou een democratisch gekozen, gecontroleerd en gelegitimeerd regiobestuur moeten worden gerealiseerd met eigen bevoegdheden en taken. De nota BoN-2 bevat daartoe een voorontwerp van een Interim-wet bestuur stedelijke gebieden⁵, welke tot stand is gekomen in een intensief proces van overleg en consultatie gestart tussen het Rijk en de bestuurlijke en maatschappelijke actoren in de betrokken stedelijke gebieden.

De behandeling van de nota BoN-2 in de Tweede Kamer was niet eenvoudig. De Kamer begon zich toch af te vragen of het wel wenselijk was om voor zeven gebieden een aparte bestuurlijke voorziening te creëren. Was het niet beter de Wgr aan te passen, zodat ook andere regio's konden meedoen? Wat waren de consequenties van BoN-2 voor de provincies, zouden die nog wel een rol spelen? Zou er niet een wirwar aan bestuurlijke constructies ontstaan?

⁵ Later werd deze interimwet omgedoopt tot Kaderwet bestuur in verandering.

Echter, binnen de regeringspartijen is men het onderling niet met elkaar eens waardoor geen krachtige vuist gemaakt kon worden. Wel wil iedereen dat er voor Rotterdam een uitzondering wordt gemaakt, het regionale samenwerkingsverband rondom Rotterdam had daartoe een intensieve lobby opgezet. Het uiteindelijke resultaat van de behandeling van de nota BoN-2 is de conclusie dat de verdere ontwikkeling van de regionale besturen in de BoN-gebieden niet mag blijven steken op de oude Wgr. Een kaderwet zou de vorming van provincievrije regio's in deze gebieden mogelijk moeten maken. Een aparte wet - Lex specialis - zou voor de regio Rotterdam de weg vrij moeten maken voor een versnelde invoering van een provincievrij bestuur, het liefst per 1993. Rotterdam kon daarmee fungeren als een 'proeftuin' voor de rest van Nederland.

Om het reorganisatieproces in goede banen te leiden, richt het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1992 de projectgroep Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie (VBO) in. De projectgroep krijgt tot taak het beleid (BoN-3) en het wetgevingsproces (onder meer de Kaderwet en de Lex specialis) inzake de vorming van regionale besturen in de zeven grootstedelijke gebieden en de overige gebiedsdelen in Nederland in alle facetten te coördineren en te ondersteunen. Met het vanuit BZK gestarte wetgevingsproces moest 'het proces van onderop', dat met de BoN-nota's was ingezet, van bovenaf definitief worden vormgegeven.

5.1.4 Start wetgevingstraject

In 1993 verschijnt de nota BoN-3. Volgens deze kabinetsnota kan de bestuurlijke vernieuwing starten met de geleidelijke vorming van stadsprovincies in de zeven eerder aangewezen gebieden. Dit diende te geschieden onder de Kaderwet bestuur in verandering. Uiteindelijk zou er een Lex specialis moeten komen voor de provincies nieuwe stijl. Voor de niet-BoN-gebieden werd de Wgr in 1993 aangescherpt. Het aantal samenwerkingsgebieden moest van 59 naar 28 worden teruggebracht. Het aantal regelingen bedroeg destijds 750. "De lappendeken van intergemeentelijke regelingen en de wirwar aan gebiedsindelingen was toe aan decimering" (Witte, 2002, p. 99).

Vlak voor het verschijnen van BoN-3 had minister-president Lubbers de departementale projectgroep VBO gewaarschuwd niet te hard van stapel te lopen. Vooral vanuit het IPO kwam veel weerstand tegen het BoN-beleid en ook de Tweede Kamer was verdeeld. De projectgroep VBO mocht niet al te zeer inzetten op het verdwijnen van de provincies in de BoN-gebieden en moest ook rekening houden met het sneuvelen van het hele idee.

In de behandeling van de nota BoN-3 in de Tweede Kamer blijkt dat er veel kritiek is tegen de aanscherping van de Wgr. Van oudsher ging de provincie over de Wgr-grenzen, nu wilde het kabinet die bevoegdheid naar zich toe halen. Daarop zegde de bewindspersoon van Binnenlandse Zaken toe een en ander in overleg met IPO en VNG uit te werken.

Aan de hand van de nota BoN-3 wordt gestart met de totstandkoming van de Kaderwet en de Lex specialis voor de stadsprovincie Rotterdam. Het OOR en Binnenlandse Zaken gaan samen aan de slag om het idee van de stadsprovincie verder uit te werken. Er ontstond een "variantentango" (Witte, 2002, p. 92): variant 1 was de provincievrije status, variant 2 de splitsing van Zuid-Holland in twee provincies, variant 3 de provinciearme status. Het OOR wilde variant 1, de provincievrije status. Hier was echter een grondwetswijziging voor noodzakelijk, een langdurige kwestie die niet paste in het gewenste tempo. Vervolgens werd ingezet op een splitsing van de provincie Zuid-Holland, wat echter op groot verzet stuitte bij de provincie. De vorming van een sterk regiobestuur vond zij prima, maar niet tot elke prijs. De provincie zette in op variant 3. Ook Binnenlandse Zaken had een voorkeur voor variant 3. Zij voorzag dat de provincie nooit zou instemmen met één van de andere varianten, waardoor het experiment zou mislukken. Binnenlandse Zaken streefde naar een variant die voor alle partijen acceptabel was. Gezien de fanatieke pogingen van Rotterdam om te komen tot een provincievrij bestuur, besloot BZK begin 1993 de touwtjes zoveel mogelijk in eigen handen te houden. BZK maakte zich zorgen dat er van alles buiten haar om gebeurde en was bang dat als de ontwikkelingen een andere dan door haar gewenste richting

opgingen, het hele proces zou mislukken. Hierdoor werd het idee uit de BoN-nota's van regiovorming van onderop losgelaten.

Om het veranderingsproces op bestuurlijk niveau te kunnen managen wordt in mei 1993 een speciaal platform ingericht om de verdere uitwerking te begeleiden. In dit platform zitten contactpersonen uit de zeven BoN-gebieden die de problemen rondom de Kaderwet inventariseren en Binnenlandse Zaken adviseren over de te nemen maatregelen.

Er blijken ontzettend veel problemen te zijn. De opdracht voor de projectorganisatie VBO is erg complex: er moeten zo'n 600 wetten worden aangepast, er zijn 156 gemeenten bij betrokken en het raakt de belangen van zo'n 6 miljoen burgers. Want hoewel de Kaderwet voor slechts zeven stedelijke gebieden geldt, omvatten deze wel 171 gemeenten waar 40% van de Nederlandse bevolking woont en 47% werkt. In de Kaderwetgebieden wordt bijna de helft van het Bruto Nationaal Product tot stand gebracht. Echter, het OOR wilde tempo maken en ergerde zich aan de bemoeizucht van Binnenlandse Zaken. Ondertussen lieten ook IPO en VNG van zich horen, die grote bezwaren hadden tegen de OOR-voorstellen. De VNG was van mening dat de belangen van de gemeenten in het Rijnmondgebied ondergeschikt werden gemaakt aan het regionale belang, het IPO maakte zich zorgen om de positie van de 'oude' provincies.

In juli 1993 wordt het OOR-avontuur op voorstel van de Tweede Kamer uitgeroepen tot 'groot project'. Dit betekende onder meer dat elk kwartaal rapport moest worden uitgebracht aan de Tweede Kamer. Zo kon beter op het tempo gestuurd worden.

In de zomer van 1993 komt het wetsvoorstel Bestuur in verandering gereed. Deze maakt het mogelijk voor de zeven BoN-gebieden om in twee fasen tot een krachtig regionaal bestuur te komen. In de eerste fase worden de gemeenten verplicht een gemeenschappelijke regeling op te stellen en reeds bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder te brengen bij een Regionaal Openbaar Lichaam (ROL). Het ROL krijgt eigen bevoegdheden en taken. Na de ROL-fase van maximaal vier jaar kan het definitieve regionale bestuur bij wet worden vormgegeven. Dit betreft in ieder geval een rechtstreeks gekozen regionaal bestuur, de regionale gebiedsautoriteit (RGA). De RGA-fase zou ook vier jaar bedragen met nog een eventuele uitloop van twee jaar. Daarna moest de stadsprovincie gereed zijn. Bij de opzet van de Kaderwet stond dus al vast dat dit een tijdelijke wet zou zijn. De Kaderwet vormde de opmaat naar provincies-nieuwe-stijl of stadsprovincies. Overigens was dit eindperspectief niet het enige. Indien uit de evaluatie zou blijken dat een andere bestuurlijke vorm meer geschikt zou zijn, dan was dat ook mogelijk.

De behandeling van het wetsvoorstel Bestuur in verandering was niet eenvoudig. In september 1993 startte de behandeling in de Tweede Kamer, maar de meningen liepen zover uiteen dat de behandeling werd uitgesteld tot december 1993. Er waren grote meningsverschillen of de Kaderwet voor vier of zeven stedelijke gebieden moest gelden, of toch voor heel Nederland. Ook de provincies hadden een actieve lobby opgestart om ervoor te zorgen dat de provincies toch een vinger in de pap hielden.

De projectgroep VBO discussieerde over de te volgen strategie. Zij verwachtte zowel van het parlement als het kabinet de nodige weerstand. Toch wilde de projectgroep niet nu al praten over mogelijke 'terugvalopties'. Het BoN-beleid moest minimaal gelden voor de vier steden, een terugval naar alleen Rotterdam en Amsterdam vond Binnenlandse Zaken niet bespreekbaar. Uiteindelijk werd afgesproken een evaluatiemoment voor de Kaderwet in te bouwen, drie jaar na de inwerkingtreding. Zo bleven in ieder geval de zeven BoN-gebieden overeind en behielden de provincies een vinger aan de pols. Ook over de RGA verwachtte het ministerie veel tegenstand. Binnenlandse Zaken vond dat de RGA desnoods gemist kon worden, maar besloot uit tactische overwegingen dit nog niet uit het wetsvoorstel te schrappen. In de parlementaire discussie kon de RGA dienst doen als bliksemafleider en zou op het laatste moment kunnen dienen als 'wisselgeld'. Deze strategie bleek te werken. De Tweede Kamer diende een amendement in om

de RGA te schrappen, het kabinet ging akkoord en op 22 december 1993 aanvaardde de Tweede Kamer de Kaderwet.

Maar toen moest de Eerste Kamer ook nog instemmen en de verkiezingen in mei 1994 kwamen snel dichterbij. Hoe langer werd gewacht, hoe meer gelegenheid er was voor de tegenstanders om hun politieke invloed aan te wenden ten nadele van de wet. De projectgroep VBO hield er ernstig rekening mee dat na de verkiezingen er sprake kon zijn van een andere samenstelling van het kabinet en parlement. Het ministerie van BZK drong daarom aan op een snelle behandeling door de Eerste Kamer, de staatssecretaris nam contact op met enkele prominente Eerste Kamerleden. De provincies organiseerden een tegenoffensief. In februari 1994 stuurde het IPO een brief naar de voorzitters van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en de Eerste Kamer waarin het IPO aangaf hooguit twee stadsprovincies te dulden en de Kaderwet onwettig te vinden. Hoewel de Eerste Kamer zich kritischer opstelde dan de Tweede Kamer (waarschijnlijk om de provinciale achterban een genoegen te doen) bij de behandeling, kwam er inhoudelijk niets nieuws aan de orde. Ook de Eerste Kamer ging akkoord en op 1 juli 1994 trad de Kaderwet in werking.

Eind 1993 verscheen ook het voorontwerp Lex specialis met de naam Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Wbbpr). De reacties waren niet positief. Het OOR vond dat de Wbbpr niet ver genoeg ging. De provincie Zuid-Holland vond dat de Wbbpr neerkwam op een ordinaire provinciesplitsing, omdat er een te geringe overdracht van lokale taken en bevoegdheden naar de regio werd voorgesteld.

In januari 1994 organiseerde Binnenlandse Zaken een uitgebreide inspraakronde, zo'n 50 organisaties mochten een reactie geven op het voorontwerp, ook deze waren veelal negatief. Naar aanleiding hiervan werd het voorontwerp op een aantal belangrijke punten aangepast. Met de verkiezingen in mei in het zicht wilde een aantal OOR-deelnemers het tempo nog verder opvoeren. Ze waren redelijk tevreden met het aangepaste voorontwerp en waren bang dat na de verkiezingen het momentum voorbij zou zijn. Echter, niet iedereen kon zich voldoende vinden in het voorontwerp. Er waren nog te veel haken en ogen aan het wetsvoorstel en de behandeling kon niet voor de verkiezingen plaatsvinden.

5.1.5 Het proces loopt vast

In augustus 1994 treed na de verkiezingen een nieuw kabinet aan: Paars-1 onder leiding van Kok. Blijkens het regeerakkoord zou het BoN-beleid worden voortgezet, BZK geeft aan haast te willen maken met de Lex specialis (Wbbpr). Maar in het najaar van 1994 slaan de twijfels toe bij BZK. Minister Dijkstal geeft aan Nederland te klein te vinden voor grote verschillen in de taken van provincies. Alleen voor Rotterdam, Amsterdam en misschien Den Haag zou een uitzondering gemaakt moeten worden. Alleen daar was sprake van grote dichtbevolkte aaneengesloten stedelijke gebieden, die een aparte bestuursstructuur rechtvaardigden. Het gewenste eindplaatje zou moeten zijn: maximaal drie bijzondere stadsprovincies en in de rest van Nederland een uniform vernieuwd middenbestuur.

Ondertussen had de Raad van State zich gebogen over het wetsvoorstel. In december 1994 kwam zij met de conclusie dat er grondwettelijk gezien geen plaats was voor een stadsprovincie met een bijzondere wettelijke status. Binnenlandse Zaken kon hier niet mee uit de voeten, voor de regio Rotterdam waren geen alternatieven mogelijk. Het advies werd genegeerd en het ministerie ging met het oorspronkelijke voorstel door.

In februari 1995 werden de Lex specialis en de Wet instelling provincie Rotterdam (WipR) naar de Tweede Kamer gezonden, de Kamer stemde op 7 maart 1995 in met de hoofdlijnen. Daarbij zou Rotterdam worden opgedeeld in deelgemeenten om uitholling van de gemeentelijke taken en bevoegdheden te beperken. In diezelfde maand kondigden de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken officieel aan dat er hooguit drie stadsprovincies komen in plaats van zeven. De Kaderwetgeving haalde te veel overhoop, verdere uitholling van de gemeentelijke

bevoegdheden moest worden voorkomen. Het was belangrijk te streven naar een uniforme verdeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten en provincies. Hiermee beginnen de discussies opnieuw.

Ook op lokaal niveau hadden verkiezingen plaatsgevonden en waren grote verschuivingen opgetreden, zeker ook in Rotterdam. Ook daar was een groot aantal nieuwe partijen opgestaan, lokale partijen die inspeelden op de negatieve gevoelens bij de burgers over de stadsprovincie. De nieuwe raadsleden voelden zich niet gebonden aan oude afspraken.

Amsterdam en Rotterdam besloten een referendum te houden, respectievelijk in mei en juni 1995. Het ministerie was daar niet blij mee en gaf nadrukkelijk aan het slechts als een advies te beschouwen. Uit eerdere opiniepeilingen was al duidelijk geworden dat de bevolking geen voorstander was van de stadsprovincie, met name vanwege het opdelen van de beide steden in deelgemeenten. Een negatieve uitslag van de referenda zou het hele regiovormingsproces ter discussie stellen, het begin van het einde. De resultaten van de referenda bleken dramatisch. In beide steden bleek het aantal tegenstemmers rond de 90% te liggen.

In eerste instantie trok Den Haag zich niets van deze uitslagen aan. In juni 1995 spreken de bewindspersonen met de Tweede Kamer en wordt aangegeven dat de behandeling van de Lex specialis na de zomer van start zou gaan. Stadsregio Rotterdam i.o. was minder optimistisch. Zij lieten het ministerie weten alleen door te willen gaan als het oorspronkelijke perspectief van een stadsprovincie met een gedeeld Rotterdam overeind bleef. Het was alles of niets. Echter, Binnenlandse Zaken ging wel op zoek naar alternatieven om het proces door te laten gaan. De regiovorming in Rotterdam werd een politieke zaak. Alles stond of viel met de politieke steun die de verantwoordelijke bewindspersonen wisten te werven.

Echter, ook de Tweede Kamer bleek verdeeld, mede naar aanleiding van de resultaten van de referenda in Amsterdam en Rotterdam. De vier grootste partijen staan tegenover elkaar. Begin februari komen D66 en PvdA met een wijzigingsvoorstel⁶: een stadsprovincie met een ongedeeld Rotterdam en een evaluatie na vier jaar. Het amendement werd aanvaard door de Tweede Kamer. Daarop besloot het kabinet Kok op 13 februari 1996 de wetsvoorstellen in te trekken. De bewindspersonen van Binnenlandse Zaken weigerden de consequenties van een ongedeeld Rotterdam voor hun rekening te nemen. Zij vonden het risico op mislukking te groot.

Vervolgens is de Kaderwet verlengd en bepaald deze nog steeds het huidige regime. Op het ministerie van BZK wordt momenteel gewerkt aan een aanpassing van de Wgr om te komen tot een meer structurele regeling voor regionale samenwerking.

5.2 Netwerkanalyse

In het in paragraaf 5.1 beschreven proces heeft een aantal actoren een belangrijke rol gespeeld. Zij hebben bepaalde handelingen wel of juist niet verricht vanwege hun standpunten en belangen en vanwege hun interpretatie van de situatie. In deze paragraaf wordt beschreven wie de belangrijkste actoren zijn en hoe ze hebben gehandeld.

5.2.1 Actoren

Er was een groot aantal spelers betrokken bij de poging stadsprovincies te realiseren, waarbij de belangrijkste spelers het ministerie van BZK, de regio Rotterdam en de VNG en het IPO waren. Ook de Tweede Kamer heeft zich op bepaalde momenten doen gelden. De andere Kaderwetgebieden stonden op een verdere afstand van het proces. Elk van deze spelers had eigen belangen en middelen om die belangen te behartigen. Hoewel een groot aantal spelers het eens was over de problematiek, bestond zeker geen eensgezindheid over de oplossing. Andere

⁶ Het amendement Van Heemst en Scheltema.

belangen dan de grootstedelijke problematiek wogen zwaar in de discussie. Daarmee was zeker sprake van een complex netwerk.

De regio Rotterdam, vertegenwoordigd door het OOR, bleek een zeer actieve speler in het netwerk. Zowel binnen de eigen regio als richting het Ministerie van BZK en de Tweede Kamer werden intensieve contacten onderhouden. Vaak met succes, zoals bij de behandeling van de nota BoN-2 in de Tweede Kamer. Echter, het OOR trad regelmatig nogal voortvarend op en had de neiging de regiogemeenten twee stappen voor te zijn in het denken. Dat viel niet goed bij de regiogemeenten, zij hadden grote bedenkingen tegen het overdragen van een groot aantal bevoegdheden naar een regionaal bestuur.

De relatie tussen centrumgemeente en regiogemeenten is vaak moeizaam. Centrumgemeenten zijn meestal voorstander van regiovorming, omdat hun problemen alleen opgelost kunnen worden met een regionale aanpak. Zij zien een regionaal bestuur vaak als een bestuur dat voor het bestuur van de centrumgemeente in de plaats komt. Randgemeenten zien de regiovorming dan ook niet zelden als een maatregel om hen (nog meer) te overvleugelen. Zij vrezen voor het verlies van autonomie. Hoewel de gemeenten vanuit de inhoud de noodzaak voor samenwerking wel zien, blijkt het moeilijk te zijn om dat proces zelf goed vorm te geven.

Ook de provincie Zuid-Holland wilde niet dat het regionale bestuur te krachtig zou worden, zij vreesden voor hun eigen positie. De oerangst voor een vierde bestuurslaag kwam weer bovendrijven. Wanneer problemen het lokale niveau overstijgen komt normaal de provincie als eerste in beeld om een coördinerende rol te vervullen, nu zou dat kunnen worden gedaan door een regionaal bestuur.

Hoewel het adagium was 'vormgeving van onderop' wilde het ministerie gemeenten wel bijstaan en voorzichtig sturen. Gezien de van oudsher moeizame verhoudingen tussen centrumgemeente en regiogemeenten en tussen regionaal bestuur en provinciaal bestuur, vond het ministerie het belangrijk om regie te voeren. Als het allemaal al soepeltjes zou lopen, zouden de gemeenten binnen de bestaande kaders makkelijk tot samenwerking komen. Voor de regiovorming is het echter nodig om dat proces te faciliteren, om de gemeenten te veroordelen tot samenwerking, oordeelde het ministerie.

Over het optreden van het Ministerie van BZK zijn verschillende meningen te horen. De inzet en deskundigheid van VBO werd zeer gewaardeerd, maar volgens buitenstaanders had VBO de grootste moeite om alleen al binnen het directoraat-generaal Openbaar Bestuur voet aan de grond te krijgen, laat staan daar buiten. Er heerste een grote bureaucratie, afdelingen schermde hun eigen toko af. Bestuurlijke vernieuwing en structuurdenkers bleken niet goed samen te gaan. Ook verslechterde de verstandhouding tussen het OOR en Binnenlandse Zaken naarmate het proces vorderde. Het ministerie hikte tegen een lange en moeizame grondwetswijzigingsprocedure aan. Het OOR zette alles op alles om de eigen inbreng in het wetgevingsproces zo groot mogelijk te houden. Immers, BoN ging uit van vormgeving van onderop. Anderzijds wilde het Ministerie van BZK de regie stevig in handen houden, zij was verantwoordelijk voor het wetgevingsproces. Hierdoor verslechterde de onderlinge verstandhouding en ontstond er een zekere competentiestrijd naarmate het wetgevingsproces vorderde.

De Tweede Kamer heeft een stevige rol gespeeld in het proces. Zij was verdeeld over de plannen van het kabinet voor een regionale structuur. Door de verdeeldheid kon zij echter geen vuist maken richting het kabinet. Keer op keer mocht het kabinet doorgaan met haar plannen (zoals de nota BoN-2 en BoN-3 en de aanneming van de Kaderwet Bestuur in verandering), omdat de Kamer niet in staat was voldoende tegenwicht te bieden. Wel zorgde de verdeeldheid ervoor dat het tempo van het proces lager lag dan door Binnenlandse Zaken en het OOR gewenst. Door de uitslagen van de referenda en de verkiezingen die ook op landelijk niveau hadden plaatsgevonden, veranderde de houding in de Kamer. D66 kon gezien haar politieke uitgangspunten moeilijk de uitslagen negeren. De PvdA in de Tweede Kamer werd sterk

beïnvloed door haar partijgenoten uit Rotterdam, die geen opgedeeld Rotterdam wilden. De Tweede Kamer diende daarop een wijzigingsvoorstel in bij de behandeling van de Lex specialis en de Wet instelling provincie Rotterdam. Als gevolg daarvan trok de minister van Binnenlandse Zaken de wetsvoorstellen in en kwam een einde aan deze poging om te komen tot een Stadsprovincie Rotterdam.

In eerste instantie was het netwerk rondom de stadsprovincie beperkt tot een tamelijk kleine kring van bestuurders, politici en experts. Er werd weinig gedaan om de bevolking te informeren. Dit wreekte zich toen de plannen in een concreter stadium kwamen en de consequenties ook voor de burger duidelijk werden. Medio '94 verandert het netwerk door de verkiezingen. Zowel op landelijk als lokaal niveau komen nieuwe spelers in beeld. De nieuwe spelers hadden niet het moeizame proces doorgemaakt en voelden zich daar dan ook niet aan geëngst. De wisseling van personen leidde tot een vermindering van de steun voor de stadsprovincie en geeft ruimte aan tegenstanders om het proces te torpederen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de houding van verschillende betrokkenen niet constructief is geweest voor het proces. Zo kennen de gemeenten en provincie een grote hang naar autonomie. Dit heeft onder meer te maken met de (bestuurs)cultuur in Nederland. In Nederland komt beleid op incrementele wijze tot stand. We houden niet van confrontaties. Elk detail wordt zorgvuldig bediscussieerd en gewogen. Witte (2002, p. 222) stelt in dat verband: "Het ontbreekt niet aan goede plannen, maar wel aan de wil om te veranderen ... Vernieuwingspogingen lopen vast op 'samenzweringen van eigen belang'". Witte oordeelt hard over de opstelling van gemeenten en provincies, en hun koepels de VNG en het IPO. Ze vechten om het behoud van het eigen gezag, modernisering van het bestuur is prima, maar niet ten koste van het eigen bestuursorgaan. De lokale besturen schieten in de stress, zodra hen de zeggenschap over financiën en ruimtelijke ordening dreigt te worden ontnomen. Gemeenten zijn vooral gericht op de korte termijn en het eigen belang en minder op de lange termijn en het regionale belang.

Naarmate de Lex specialis concreter werd, nam op nationaal niveau de bestuurlijke moed af. De nieuwe bewindspersonen van het kabinet Kok-1 maakten kennis met een dossier dat onder hoge druk stond, maar waar ze nog helemaal niet in zaten. Dit nam veel tijd in beslag en werkte vertragend op het wetgevingstraject. De nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, Hans Dijkstal, was van de VVD en had weinig op met bestuurlijke vernieuwing. Ook was hij niet het type dat handelde uit inhoudelijke overwegingen in dit dossier, stelt Witte (2002). Niet lang na het aantreden van het nieuwe kabinet kwam het sein dat moest worden vastgehouden aan de bestuurlijke hoofdstructuur, alleen voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kon een uitzondering worden gemaakt. Uit het onderzoek van Witte (2002) blijkt dat vele betrokkenen rondom de regiovorming een hard oordeel vormen over kabinet Kok-1, met name Dijkstal en de PvdA-fractie. De kwalificaties 'slap', 'dom' en 'laf' zijn veel genoemd. Te gemakkelijk gooide het kabinet in februari 1996 de handdoek in de ring en bezweek de PvdA voor de wensen van haar partijgenoten in Rotterdam. Dijkstal wordt verweten dat hij als verantwoordelijk minister onvoldoende zijn gewicht in de strijd heeft geworpen. De verantwoordelijke bewindspersonen vonden het dossier blijkbaar niet belangrijk genoeg om met hun portefeuille te gaan zwaaien. Het dossier was een lastige erfenis van het kabinet Lubbers. Als het zou lukken, was het mooi geweest, en anders pech gehad. Het enige wat van belang leek te zijn was zo weinig mogelijk gezichtsverlies op te lopen.

5.2.2 Handelswijze

Bij de start van het BoN-beleid wordt een behoedzame houding aangenomen. In eerste instantie worden alleen plannen gemaakt voor de vier grote steden. Door deze beperking hoopt het ministerie van BZK minder risico te lopen en de plannen binnen de kabinetsperiode te realiseren. Ook geldt het uitgangspunt dat de regiovorming van onderop moet komen. Met de mislukking van de grootse reorganisatieplannen uit de jaren '70 - die van bovenaf waren vormgegeven - in het achterhoofd, wordt een voorzichtige aanpak gehanteerd. Er is ruimte voor een gedifferentieerde aanpak, voor maatwerk. Het uitgangspunt is dat de betrokkenen zelf het beste zicht hebben op

de bestuurlijke problemen in hun regio en op de veranderingen in de bestuurlijke organisatie die in dat opzicht het meest wenselijk zijn.

Bij de BoN-nota 3 treed een verandering op in de houding van BZK. De tijd van nadenken en verkennen is voorbij. De ideeën moeten concreet vorm krijgen, nieuwe wetten en wetswijzigingen moeten gerealiseerd worden. Witte (2002, p. 103) concludeert: "Het was vrijwel onvermijdelijk dat het van onderop breed ingezette proces deels moest wijken voor de trechterwerking van bovenaf van het departement van Binnenlandse Zaken". Het ministerie was uiteindelijk verantwoordelijk voor de gehele operatie. De discussie over de stadsprovincie begon vanuit de inhoud, maar al snel werd de discussie belast met oud zeer en traditionele reflexen. Al snel ontstond er toch een structuurdebat, waarbij verschillende partijen meteen met de hakken in het zand gingen. Zodra het concreet wordt, wordt het moeilijk. Het proces van onderop werd geleidelijk aan steeds meer van bovenaf vormgegeven. Het wetgevingstraject maakte dat noodzakelijk, maar het onderlinge gebrek aan vertrouwen in elkaar (regiogemeenten vertrouwden Rotterdam niet, Rotterdam vertrouwde het OOR niet, samen vertrouwden zij BZK niet en vice versa) belemmerde het proces.

Er bleek weinig ruimte te zijn voor bijstellingen. Nadat de Tweede Kamer de weg vrij had gemaakt voor het opstellen van de Lex specialis, wilde het OOR strikt vasthouden aan dit concept. Signalen van de regio-gemeenten werden genegeerd. Eindelijk was er een groen licht voor een wijziging in de bestuurlijke hoofdstructuur gegeven, door het tempo hoog te houden wilde het OOR, maar ook Binnenlandse Zaken, het deze keer echt voor elkaar krijgen. Er was angst, dat anders het momentum zou vervliegen. Zo werden ook het advies van de Raad van State genegeerd en in eerste instantie het referendum. Daarbij was de fixatie door het OOR groter dan die van Binnenlandse Zaken. Deze laatste overwoog wel alternatieven, wat niet gewaardeerd werd door het OOR. Binnenlandse Zaken richtte daarbij vooral de aandacht op het toetsen van het draagvlak voor de verschillende alternatieven en niet op het wijzigen van standpunten. De energie werd dus vooral gestoken in het vinden van een model waarvoor voldoende draagvlak zou zijn, een compromis waarin iedereen iets terug zou vinden. Er werden echter geen pogingen ondernomen om te bemiddelen tussen de steeds dieper ingravende betrokkenen. De 'geschonden zielekens werden niet zodanig gemasseerd dat een nieuwe bereidheid tot samenwerking en acceptatie van een compromis ontstond' (Witte, 2002, p. 216).

De beslissing een referendum te houden kan gezien worden als een indicatie van het wegvallen van het vermogen om sturing aan het proces te geven. Te lang hebben voorstanders van de stadsprovincie de mogelijke invloed van de burger totaal verkeerd ingeschat. De regiovorming werd behandeld als een technocratische zaak, die niet interessant zou kunnen zijn voor de burger. Men zag over het hoofd dat de gemiddelde burger zich sterk verbonden voelt met de symboliek van de stad. De bevolking identificeerde zich makkelijker met de stad - het Rotterdam/Amsterdam gevoel - dan met een provincie of deelgemeente. Het opsplitsen van steden in zelfstandige eenheden was in bestuurlijk Nederland een vrij uniek verschijnsel, waarvan de emotionele effecten schromelijk werden onderschat. Het gemis aan ervaring op dit gebied wreekte zich bij Rotterdam en Amsterdam.

In combinatie met het uitzichtloze perspectief en de negatieve gevoelens onder de bevolking bleek het moeilijk het proces gaande te houden. Bij het OOR en Binnenlandse Zaken leidde dat tot een zekere struisvogelpolitiek, blijkend uit het bagatelliseren van de referenda. Er was al zoveel ingezet en hoewel het moeizaam ging, konden beiden zich niet voorstellen dat de stadsprovincie voor Rotterdam er niet zou komen. Witte (2002, p. 163) spreekt in dit verband van "bestuurlijk autisme". De bewindslieden vertrouwden te zeer op de afspraken in het regeerakkoord en de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet en het parlement. Er werd verwacht dat de referenda-uitslagen wel gepareerd zouden worden door politiek Den Haag.

5.3 Conclusies

Op basis van de beschrijving van het proces en van het netwerk, kunnen de volgende conclusies getrokken worden over de situatie, de actoren en hun handelwijze.

5.3.1 Situatie

Sinds de totstandkoming van het 'huis van Thorbecke' wordt al gediscussieerd over de positie van de grootstedelijke gebieden. Over de problemen lijken de betrokkenen het eens te zijn, maar het lukte niet om tot een oplossing te komen. Zo'n 150 jaar na de grondwetswijziging van Thorbecke is Nederland niet verder gekomen dan het drastisch terugbrengen van het aantal gemeenten en zeven niet-gekozen grootstedelijke regio's. Dat er een wezenlijk probleem bestaat, wordt bewezen door het feit dat de discussie telkens opnieuw opblaait. In die zin is er geen gebrek aan urgentiegevoel.

Eind jaren '80 is de discussie weer gestart. De vier grote steden lopen letterlijk en figuurlijk tegen hun grenzen aan. Behalve financiële knelpunten zijn er grote vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening, criminaliteit, werkeloosheid. Het urgentiegevoel wordt nog verder vergroot door de rapporten die verschijnen, waaronder dat van de commissie Montijn.

De regio van Rotterdam zat ondertussen met de naweeën van het opheffen van het Openbaar Lichaam Rijnmond. De boedelscheiding tussen de gemeenten en de provincie Zuid-Holland verloopt moeizaam en brengt de gemeenten dichter bij elkaar. Daarmee waren de omstandigheden vanaf 1990 gunstig. Het kabinet Lubbers kwam met de nota BoN-1. Het was de bedoeling de regiovorming van onderop te stimuleren. Geen dwang van bovenaf. In zeven grootstedelijke gebieden kon de samenwerking tussen gemeenten naar eigen smaak en voorkeur uitgroeien tot een stevig regionaal bestuur. Een bestuurlijk eindstation werd in de eerste BoN-nota bewust buiten de deur gehouden, waardoor de aandacht op de inhoud werd gericht. Een coalitie van personen uit Den Haag en Rotterdam trok het proces. De juiste mensen met de juiste netwerken zaten aan het roer. In die zin waren de omstandigheden om te komen tot verandering, gunstig.

5.3.2 Actoren

Er zijn een aantal spelers betrokken bij het netwerk rondom de Lex specialis. Deze spelers treffen elkaar ook in andere netwerken. Daarmee zijn andere belangen dan alleen inhoudelijke van groot belang in dit netwerk. De meest belangrijke spelers zijn de volgende.

De regio Rotterdam, vertegenwoordigd door het OOR. Het OOR is een van de meest actieve spelers en weet daardoor op verschillende momenten veel invloed uit te oefenen op het proces. Zij houdt echter niet altijd voldoende rekening met de belangen van andere partijen, wat de verstandhouding met die partijen (en daarmee de voortgang in het proces) niet ten goede komt. Na de verkiezingen komen andere politieke partijen in beeld, waarmee de inzet definitief afbrokkelt.

De regiogemeenten spelen een kleinere rol in het netwerk. Hun aandacht gaat vooral uit naar de eigen belangen op korte termijn en niet naar het proces. Dit uit zich vooral in hindermacht, in 'tegen zijn'. Vanuit de gemeenten komen weinig constructieve bijdragen om te komen tot een adequate structuur voor regionale problematiek. In die zin hebben zij weinig bijgedragen aan het proces. Na de verkiezingen voelen de gemeenten helemaal geen betrokkenheid meer bij het proces.

Ook de provincie is vooral gericht op het eigen belang op korte termijn. De eigen positie is het meest belangrijk, ook zij dragen weinig bij aan het proces.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken zit in een lastige positie. Enerzijds wil zij graag regie voeren op het proces. Binnenlandse Zaken is erbij gebaat dat er een adequate structuur ontstaat

voor grootstedelijke problematiek. Dat er een werkbare oplossing komt voor gemeenten en provincie is belangrijker dan de exacte inhoud van die oplossing. Echter, het ministerie moet zorgdragen voor de benodigde wet- en regelgeving. En dat blijkt een uitermate complex proces, alleen al door de hoeveelheid aan regelingen die moet worden aangepast. Daarbij komt dat de samenwerking met gemeenten en provincie wisselend verloopt. Binnenlandse Zaken moet continue laveren tussen tegenovergestelde belangen van andere partijen. Daarbij moet ook nog onderscheid worden gemaakt tussen ambtelijk Binnenlandse Zaken en de bewindspersonen. In eerste instantie zitten beide actoren op één lijn, maar dat verandert na de verkiezingen. De nieuwe minister Dijkstal voelt zich minder verbonden met het dossier en geeft onvoldoende politieke dekking aan het ambtelijke traject.

Ten slotte speelde de Tweede Kamer een rol in het netwerk. De Kamer was steeds erg verdeeld over het dossier, wat een vertragende werking heeft gehad op het proces. Uiteindelijk was het wijzigingsvoorstel van de Tweede Kamer reden voor de minister van Binnenlandse Zaken om de wetsvoorstellen in te trekken.

5.3.3 Handelswijze

Ondanks de gunstige situatie lukt het niet om op een bepaald moment een kritiek aantal actoren op één lijn te krijgen. Al voor de referenda begon het regiovormingsproces te kantelen. Het wetgevingstraject liep in de loop van de tweeënhalf jaar voorafgaand aan de referenda al steeds moeilijker. Naarmate de plannen concreter werden, groeide het aantal juridische, bestuurlijke en politieke obstakels. De grondwet stond een provincievrije regio in de weg, een grondwetswijziging was op korte termijn niet haalbaar. Het realiseren van een vierde bestuurslaag was voor velen een taboe.

Toch was er tot aan de verkiezingen nog een zekere basis. De problemen waren helder en er waren al vele stappen genomen richting een regionaal bestuur. Geen van de betrokken partijen wilden er op dat moment al mee ophouden, ook al was er geen gedragen eindperspectief in beeld. Terecht werd gepoogd voor de verkiezingen de wetgeving af te ronden, de angst dat anders het momentum zou vervliegen was gegrond.

Na de verkiezingen veranderde het politieke klimaat en daarmee het draagvlak. Het referendum maakte een definitief einde aan de moeizaam opgebouwde consensus. Het momentum was vervlogen. Door de sterke politisering raakte VBO langzaam maar zeker de greep op het proces kwijt. Uiteindelijk wenste niemand zijn vingers te branden aan het dossier. In het verleden zijn uitslagen van referenda vaak genoeg aan de kant geschoven, maar nu werd het door verschillende partijen aangegrepen om het proces stil te leggen.

Het sneuvelen van de Lex specialis was daarmee een gevolg van een samenloop van omstandigheden. Al voor de referenda brokkelde het draagvlak af. Het merendeel van de betrokken partijen had verschillende standpunten. Allen erkenden het probleem, maar wenste verschillende oplossingen waarbij de eigen positie van groot belang was. De verdeeldheid heerste niet alleen tussen de betrokken partijen, maar ook daarbinnen.

6 De veiligheidsregio's

Eind jaren '90 wordt voorzichtig nagedacht over de organisatie van de rampenbestrijding. Het huidige systeem is tot stand gekomen begin jaren '80, na de opheffing van de landelijke organisatie voor de rampenbestrijding, de Bescherming Bevolking. Er wordt advies gevraagd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur, die is terughoudend. Vooral nog werd alleen ingezet op het op één schaal brengen van de brandweer- en GHOR-regio's met die van de politieregio's (territoriale congruentie). Dan vinden de rampen in Enschede en Volendam plaats. Ook verschijnt er een rapport van de algemene Rekenkamer. Daarmee wordt de discussie over de organisatie van de rampenbestrijding op scherp gezet. In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe dat proces tot nu toe verlopen is⁷. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van het netwerk. Hierbij wordt ingegaan op de spelers die deel uitmaken van het netwerk en hun verwachtingen en wensen omtrent het proces en de handelswijze van BZK. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies⁸.

6.1 Beschrijving van het proces

Sinds de rampen in Enschede en Volendam is er brede discussie ontstaan over de organisatie van de rampenbestrijding. De meeste betrokken actoren zijn voorstander van regionalisering, maar men is het niet eens hoe ver die regionalisering moet gaan. Het ministerie van BZK vraagt om advies aan de Raad voor het openbaar bestuur. Ook andere bij de rampenbestrijding betrokken organisaties komen met visies en adviezen. De bal ligt bij het ministerie van BZK om de discussie verder te leiden.

6.1.1 Achtergrond

De opheffing van de Bescherming Bevolking en de totstandkoming van de huidige organisatie van de rampenbestrijding is een moeizaam en langdurig proces geweest. Lange tijd zijn eventuele wijzigingen in die organisatie dan ook niet bespreekbaar geweest. Hoewel vanaf het begin van de huidige rampbestrijdingsorganisatie ernstige problemen zijn gesignaleerd, is altijd geargumenteed dat de organisatie nog moest groeien in haar taak. Er moest geïnvesteerd worden in het verbeteren van de prestaties van de hulpverleningsdiensten en de samenwerking daartussen. Discussies rondom de bestuurlijke inbedding waren taboe.

Daarom is de aandacht voor de organisatie lange tijd gericht geweest op verbetering van de samenwerking van de hulpverleningsdiensten *binnen* het huidige bestel. Er wordt bijvoorbeeld al enige jaren gewerkt aan het realiseren van territoriale congruentie, waarbij de brandweerregio's en de GHOR-regio's op dezelfde schaal worden georganiseerd als de politieregio's en de gebiedsgrenzen van de drie hulpdiensten gelijk zijn. Dit proces is grotendeels afgerond.

In de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 is geconstateerd dat eind jaren '90 territoriale congruentie voor een aantal regio's heeft geleid tot vergaande samenwerking of zelfs integratie van regiobesturen van de brandweer en de GHOR. Dit werd destijds door het kabinet beoordeeld als een positieve ontwikkeling, wel was bijzondere aandacht nodig voor de verhouding tussen een geïntegreerd bestuur en de hoofdstructuur van het Nederlands binnenlands bestuur. Daarom werd 1999 advies gevraagd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De vraagstelling luidde: "In hoeverre kan een vorm van integratie van de besturen van in ieder geval de brandweer- en geneeskundige regio's en eventueel de politieregio's bijdragen aan versterking

⁷ Deze beschrijving gaat uit van de situatie tot en met september 2003, toen is het empirisch onderzoek voor deze scriptie afgerond.

⁸ Daar het onderzoek is uitgevoerd terwijl het proces nog niet is afgerond, zijn de conclusies deels gebaseerd op de verwachtingen van de spelers uit het netwerk.

van samenwerking, gegeven de ontwikkeling naar territoriale congruentie". De ROB toonde zich voorstander van territoriale congruentie, maar had zijn bedenkingen bij bestuurlijke integratie. De bedenkingen van de ROB ten aanzien van bestuurlijke integratie hadden vooral betrekking op de onwenselijkheid van het creëren van een vierde bestuurslaag en de gebrekkige democratische legitimatie. De ROB adviseerde dan ook dat het kabinet niet nadrukkelijk diende aan te sturen op bestuurlijke integratie. Hoewel het kabinet van mening was dat de bedenkingen van de ROB te neutraliseren zijn, besloot zij inderdaad niet voortvarend in te zetten op het realiseren van bestuurlijke integratie. Wel werd initiatief van onderop toegestaan. Het kabinet verwachtte dat als gevolg van het realiseren van territoriale congruentie steeds meer regio's vrijwillig zouden overgaan tot bestuurlijke integratie. Hieruit blijkt dat het denken over veiligheidsregio's bij BZK al was gestart voor de gebeurtenissen in Enschede en Volendam. Het momentum was echter niet daar en besloten werd op incrementele wijze verder te gaan met het bestaande beleid.

In de Tussentijdse evaluatie van de Beleidsnota Rampenbestrijding (2001) is uitgezocht wat de stand van zaken is in Nederland. Daaruit bleek dat in 28% van de regio's het regionaal college van de politie, het algemeen bestuur van de brandweerregio en het GHOR-bestuur al geheel uit dezelfde bestuurders bestonden en dat de vergaderingen van de afzonderlijke besturen gelijktijdig of opeenvolgend plaatsvonden (bestuurlijke congruentie). Ook is in sommige regio's voorzien in een gezamenlijke agendacommissie voor de vergadering van de drie besturen. Op deze wijze was een integrale bestuurlijke afweging van de belangen van de drie disciplines mogelijk gemaakt.

6.1.2 Veiligheidsregio's op de agenda

Na de rampen in Enschede en Volendam veranderde de situatie en ontstond ruimte om *actief* na te denken over een meer regionale organisatie van de rampenbestrijding. Er was de afgelopen jaren teveel misgegaan om vast te kunnen houden aan het argument dat de organisatie van de rampenbestrijding nog in haar rol moest groeien. Met name naar aanleiding van de nieuwjaarsbrand in Volendam en het daarop volgende onderzoeksrapport van de commissie Alders kwam het onderwerp bestuurlijke congruentie weer op de agenda. De commissie adviseerde "het proces van regionalisering verder te doordenken op de bestuurlijke implicaties, waarbij uitdrukkelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen vormen van verlengd lokaal bestuur en zelfstandige bestuurlijke inbedding à la de politie". Naar aanleiding van deze aanbeveling besloot het ministerie van BZK in januari 2002 wederom advies te vragen aan de ROB, maar nu was de adviesaanvraag een stuk breder dan de adviesaanvraag uit 1999. Ook nieuwe bestuursvormen, zoals een eigenstandig bestuur met eigen bevoegdheden, mochten worden onderzocht. In afwachting op het advies start een interne werkgroep binnen het directoraat-generaal Openbare Orde & Veiligheid met een eerste contourennotitie om alvast het eigen denkproces op gang te brengen. De notitie komt echter niet verder dan het eigen directoraat-generaal, het managementteam besluit het ROB-advies af te wachten.

De aanbeveling van de commissie Alders is in feite de start geweest van een periode waarin de organisatie van de rampenbestrijding expliciet ter discussie is gesteld. Daarbij wordt de nieuwe rampbestrijdingsorganisatie vaak aangeduid als veiligheidsregio. Hoewel er verschillende beelden bestaan wat een veiligheidsregio is, is de kern van dit concept dat de rampenbestrijding niet langer op gemeentelijk niveau wordt georganiseerd, maar op regionaal niveau. Het gezag/oppperbevel bij een ramp bij de burgemeester blijft liggen, maar beleid, beheer en uitvoering rondom rampenbestrijding worden expliciet bij een regionaal bestuur neergelegd. Soms wordt de vergelijking gemaakt met de huidige organisatie van de politie. Veiligheidsregio's zijn daarmee een vorm van functioneel bestuur en bevinden zich 'tussen gemeente en provincie'.

Ook andere bij de rampenbestrijding betrokken organisaties houden zich bezig met het vraagstuk veiligheidsregio's. In mei 2002 is door de VNG het advies 'Krachten bundelen voor veiligheid: regionaal denken, lokaal doen' uitgebracht. In dit advies geeft de VNG haar strategische visie uit gemeentelijk perspectief voor de brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding voor de periode 2002-2006. Eén van de perspectieven die in dit advies worden belicht is het

realiseren van regionale hulpverleningsorganisaties door de integratie van of nauwe samenwerking tussen regionale brandweren, regionale geneeskundige hulpverleningsorganisaties, centrale posten ambulancevervoer en regionale ambulancevoorzieningen. Het bestuur van deze regionale hulpverleningsorganisatie dient een personele unie te vormen met het bestuur van de regiopolitie.

In 2002 is het onderzoek 'Niet langer niemandsland' van het COT verschenen dat namens de Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen is uitgevoerd. In dit rapport is de vorming van veiligheidsregio's vanuit de geneeskundige hoek bekeken. Het rapport presenteert een aantal mogelijke modellen voor de toekomst, gebaseerd op de trends die nu waar te nemen zijn. Ook bij die modellen is sprake van verdergaande integratie van de hulpverleningsdiensten. De Raad van RGF'en en het GHOR-burgemeestersberaad spreken zich beiden uit voor de meest vergaande variant, waarbij sprake is van een geïntegreerd bestuur voor de GGD, GHOR en de RAV en de regionale brandweer, dat samen met het regionaal college van de politie handelt als één bestuur als het gaat om multidisciplinaire vraagstukken.

In afwachting van het ROB-advies presenteerde het kabinet in november 2002 alvast het meerjaren beleidsplan rampenbestrijding voor de jaren 2002-2006 (Actieprogramma Bewust Veiliger). Het kabinet geeft daarin aan de congruente regio-indeling van brandweer en GHOR met de politieregio's uiterlijk per 1 januari 2004 via een AMvB te willen regelen. Ook spreekt zij het streven uit de besturen van de regionale brandweer en GHOR te willen integreren. Ten slotte wil het ministerie van BZK bekijken of de gemeentelijke brandweer meer regionaal georganiseerd kan worden, een en ander in afwachting op het ROB-advies.

In maart 2003 is het ROB-advies uitgebracht. Ditmaal wijzen de conclusies van de ROB in een andere richting dan het advies uit 1999. Nu pleit de ROB voor één regionaal veiligheidsbestuur voor de politie, brandweer en de GHOR op basis van een verplichte gemeenschappelijke regeling waarbij het minimumtakenpakket en de deelnemende gemeenten bij wet worden vastgesteld. Daarvoor moet de brandweer meer regionaal georganiseerd worden en de politie meer lokaal (een zogenaamde schaarbeweging) om beide organisaties dichter bij elkaar te brengen.

6.1.3 Start visie-ontwikkeling

Na het verschijnen van het advies van de ROB, start het ministerie van BZK met het samenstellen van een kabinetsreactie. Op dat moment is er sprake van een demissionair kabinet, Balkenende I. Binnen het ministerie wordt de interne werkgroep van het directoraat-generaal Openbare Orde & Veiligheid uitgebreid met ambtenaren van het directoraat-generaal Openbaar Bestuur. Vooruitlopend op het nieuwe kabinet en regeerakkoord worden voorzichtig de mogelijkheden verkend. Er worden teksten aangeleverd voor het regeerakkoord in de hoop daar 'een haakje te kunnen slaan' en houvast te krijgen voor de richting die het kabinet uit wil. Echter, rampenbestrijding is geen onderwerp voor het kabinet Balkenende II en de interne werkgroep worstelt verder. De ambtelijke discussies leveren geen baanbrekende voorstellen op. De ambtenaren kennen de moeizame geschiedenis van reorganisaties in het binnenlands bestuur en het kabinet Balkenende I had in het Strategisch Akkoord aangegeven te hechten aan een transparante en democratisch gelegitimeerde organisatie van het binnenlands bestuur. Regionale samenwerking diende binnen het huis van Thorbecke te zijn verankerd. Hoewel het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkende II niet specifiek op dit onderwerp ingaat, mag er vanuit worden gegaan dat dit uitgangspunt is gehandhaafd.

Daarmee is sprake van een dilemma. Vanuit de optiek van veiligheidsvraagstukken is duidelijk dat de organisatie van de rampenbestrijding verbeterd moet worden en zijn er signalen die erop duiden dat daar een reorganisatie voor nodig is. De commissie Alders stelt immers voor na te denken over een organisatie voor de rampenbestrijding à la het politiebestedel. Vanuit de optiek van het openbaar bestuur zijn tegengestelde ontwikkelingen gaande en wordt gestreefd naar het vasthouden aan de bestuurlijke hoofdstructuur.

Ondertussen zijn er ook ontwikkelingen in het land gaande. In een aantal regio's wordt de samenwerking verder en verder uitgebreid totdat men tegen de grenzen van de wet aanloopt. In andere regio's wordt de samenwerking zo minimaal mogelijk ingevuld, waarmee grote verschillen ontstaan tussen de verschillende regio's in Nederland. Het merendeel van de betrokken partijen is voorstander van verdergaande regionale samenwerking, men ziet in dat dat nodig is om te komen tot een betere rampbestrijdingsorganisatie. De grote vraag is echter hoe ver te gaan in die regionale samenwerking en hoe die samenwerking vorm te geven. Alle traditionele reflexen in het openbaar bestuur laten zich meteen gelden. Het ministerie van BZK staat daarmee voor de moeilijke opdracht een visie te ontwikkelen over veiligheidsregio's die zowel recht doet aan de behoefte vanuit de veiligheidsvraagstukken als de principes uit het openbaar bestuur.

6.2 Netwerkanalyse

De ontwikkeling van een visie over veiligheidsregio's vindt plaats in een complex netwerk. Ten behoeve van het ontwikkelen van een sturingsstrategie is het netwerk in kaart gebracht. Hierbij is primair gebruik gemaakt interviews. Het thema veiligheidsregio's is relatief nieuw en er zijn slechts enkele verkennende rapporten over geschreven. Het proces is recentelijk gestart, logischerwijs is nog geen informatie voorhanden over de aanpak en de resultaten daarvan. Voor dit onderdeel van het onderzoek zijn interviews gehouden met verschillende personen die vanuit hun huidige functie te maken hebben met het onderwerp veiligheidsregio's. In deze paragraaf wordt beschreven wie - volgens de respondenten - de belangrijkste actoren zijn en welk gedrag zij van BZK verwachten en wenselijk vinden.

6.2.1 Actoren

Als belangrijkste spelers (eerste ring) worden vooral genoemd de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie, en het lokale bestuur (burgemeesters, in het bijzonder korpsbeheerders) en haar koepelorganisatie de VNG. Overige partijen (tweede ring) zijn de provincie, de operationele leiding van hulpverleningsdiensten (korpschefs, regionale brandweercommandanten, Regionaal Geneeskundig Functionarissen), diverse koepels (Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, GHOR-burgemeestersberaad, Koninklijke Nederlandse Vereniging voor brandweer en hulpverlening) en het Openbaar Ministerie.

De respondenten hebben de indruk dat BZK wel weet wie de belangrijkste spelers zijn, maar dat zij haar aandacht over die spelers niet juist verdeelt. De bestuurlijke partners (eerste ring) krijgen relatief te weinig aandacht en de operationele partners (tweede ring) relatief te veel. Verder valt op dat er geen sprake is van één afgebakend netwerk. De meeste respondenten noemen dezelfde spelers, maar elke respondent voegt daar nog één of twee spelers aan toe die vanuit zijn eigen positie van belang zijn. Zo noemt het ministerie van Justitie het lokaal bestuur, maar daarnaast ook het Openbaar Ministerie, omdat deze instantie weer van invloed is op de positie die Justitie inneemt in de arena veiligheidsregio's. BZK zou in dat opzicht te weinig rekening houden met een deel van die tweede ring van actoren die toch van invloed zijn op de primaire ring van actoren.

Wat verder opvalt, is dat een deel van de respondenten waarde hecht aan formele vertegenwoordigende instanties of koepels, zoals de VNG. Andere respondenten wijzen op het belang van bepaalde sleutelfiguren, zogenaamde smaakmakers die naast hun formele positie vaak ook over een sterke informele macht beschikken. In dit verband moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de burgemeesters van de vier grote steden en de korpsbeheerders. Door overeenstemming te vinden met deze actoren, kunnen spelers als de VNG en 'het' lokale bestuur (ca. 480 burgemeesters) buiten spel worden gezet.

Ten slotte is ook verschillende malen genoemd dat het zaak is dat binnen BZK met één stem wordt gesproken. Het beeld bestaat dat er grote verschillen bestaan in de wensen van de

verschillende directoraten-generaal. Zo denken de respondenten dat het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid wel een voorstander is van een fundamentele wijziging in de organisatie van de rampenbestrijding, maar dat het directoraat-generaal Koninkrijk en Bestuur veel behoudender is en zwaar hecht aan de klassieke Thorbecke-constructie. Zolang BZK niet met één duidelijke stem spreekt, zal zij niet ver komen in de discussie met anderen. In het vervolg daarop geldt dat ook op rijksniveau; BZK zal ook met VWS en Justitie op één lijn moeten zitten om overtuigend over te kunnen komen richting de andere overheden.

6.2.2 Overzicht belangen en standpunten

Alle respondenten zijn het met elkaar eens dat meer samenhang in de organisatie van de rampenbestrijding nodig is, maar op welke wijze en in welke mate geeft meer problemen.

Grofweg zijn er 3 groepen:

- de *inhoudelijke*: veiligheidsregio's (functioneel bestuur) moeten gerealiseerd worden;
- de *middenweg*: veiligheidsregio's moeten gerealiseerd worden, maar dat zal niet haalbaar zijn vanwege de bestuurlijke groep en daarom moet gekozen worden voor een tussenvariant (alleen een aantal onderdelen veranderen);
- de *bestuurlijke*: veiligheidsregio's moeten niet gerealiseerd worden, verbeteringen moeten binnen het huidige systeem gerealiseerd worden.

De inhoudelijken zijn van mening dat integratie van hulpverleningsdiensten van groot belang is om te komen tot een betere organisatie. Het merendeel van de respondenten beperkt deze integratie tot het bestuurlijke niveau: één bestuur voor brandweer, politie en GHOR. De operationele medewerkers (de politiemann, de brandweerman, de verpleegkundige, enzovoort) dienen vooral hun eigen organisatie te behouden vanuit het idee dat een politiemann fundamenteel anders in elkaar zit dan een brandweerman. Anderen gaan verder en stellen voor ook staftaken en materiële voorzieningen (bijvoorbeeld auto's) gezamenlijk te organiseren. Ten slotte voorziet een enkeling in de toekomst een levendige uitwisseling tussen de verschillende disciplines, waarbij 'multihulpverleners' ontstaan die functioneren binnen één grote organisatie. Verschillende keren is genoemd dat één minister voor veiligheid ook wenselijk is. Deze respondenten hekelen veelal de bestuurlijke drukte en de enorme vergadercultuur, zij vinden dat te veel organisaties, koepels en instituten zich bemoeien met de rampenbestrijding. Ook vinden zij veelal dat het bestuur te weinig oog heeft voor de benodigde inhoudelijke prestaties die geleverd (zouden moeten) worden om de hulpverlening aan de burger te verbeteren. Burgemeesters zouden te veel bezig zijn met machtsspelletjes en het verbeteren/continueren van hun positie en de eigen belangen. Eén van de respondenten meldde in dit verband dat in veel regio's de bestuurlijke verantwoordelijkheden, zoals voorzitter van bestuur, niet toebedeeld worden op inhoudelijke gronden, maar in de trant van 'leuke baantjes verdelen'. Deze respondenten zijn in het algemeen ook weinig gevoelig voor argumenten die verband houden met de bestuurlijke hoofdstructuur, democratische controle, de positie en autonomie van het lokale bestuur, enzovoort.

De respondenten van de middenweg vinden het concept van de veiligheidsregio's erg aantrekkelijk, maar zien zoveel beren op de weg dat ze uiteindelijk dit concept niet steunen. Zij herkennen zich vaak zowel in de standpunten van de inhoudelijken als van de bestuurlijken. Zij wijzen bijvoorbeeld op de ontwikkelingen bij de politie naar nationale schaal, terwijl brandweer en GHOR net bezig zijn het been bij te trekken richting regionale schaal. Deze respondenten vragen zich af of het wel nodig is om één organisatie te realiseren, zij zien op tegen grootscheepse reorganisaties en stellen dat dat alleen maar de aandacht afleidt van waar het om gaat: de hulpverlening zelf. Bovendien betreft meer dan 90% van het werk de dagelijkse hulpverlening, rampen komen relatief weinig voor. Is het nodig om daar dan van alles voor overhoop te halen? Ook wordt gerefereerd aan de mislukte pogingen voor reorganisaties in het binnenlands bestuur in het verleden. Het politieke afbreukrisico is groot. Vaak stellen ze voor alleen een aantal onderdelen van het concept veiligheidsregio's over te nemen, bijvoorbeeld de fusie van de besturen van brandweer en GHOR.

De bestuurlijken beogen ook een verbetering in de organisatie van de rampenbestrijding, maar hechten daarbij vooral aan de vrijheid om dat zelf te organiseren. Het primaat moet bij het lokale bestuur blijven. De regionale organisatie van de politie is hen in feite al een doorn in het oog. Voor hen geen verplichte integratie en veiligheidsregio's, maar vrijwillige samenwerking op gemeentelijk niveau. Verschillende malen wordt het advies van de commissie Brouwer (VNG, 2002) genoemd als geschikt model. Deze groep benadrukt dat het lokale bestuur bij uitstek geschikt is om de veiligheid in de eigen gemeente te regelen, zij kennen de lokale situatie het beste, de burgemeester is altijd primair verantwoordelijk geweest voor de openbare orde en veiligheid en het veiligheidsbeleid kent grote raakvlakken met ander gemeentelijk beleid. Verbeteringen kunnen in de visie van de bestuurlijken beter plaatsvinden door bijvoorbeeld te investeren in de professionaliteit en gelijkwaardigheid van de verschillende hulpverleningsdiensten. De grootte en de georganiseerdheid van de politieorganisatie laten zich niet vergelijken met die van brandweer en GHOR. Een korpschef is een professioneel manager en heeft (een paar) duizend man onder zich. Een regionaal brandweercommandant beschikt over een handjevol beleidsmedewerkers, maar gaat niet over de gemeentelijke blussers zolang er geen sprake is van een daadwerkelijke ramp. De professionalisering van de brandweer moet daarbij worden voortgezet zonder de vrijwilligers af te schaffen. In de eerste plaats omdat de kosten voor de brandweer anders te hoog zouden worden. Daarnaast is dit zo geworteld in de samenleving. De brandweer is in de samenleving veel populairder dan de politie, daar moet je niet te veel in willen veranderen. Het geneeskundige veld is nog diffuser met haar verschillende publieke en private instellingen. Dit maakt het moeilijk om gezamenlijk de voorbereiding op de rampenbestrijding aan te pakken, en daar valt toch de meeste winst te behalen. Samenhang moet in deze visie worden bereikt door samenwerking, door personele unies van bestuursleden, door maatwerk per regio. Elke regio is immers uniek, uniforme modellen zullen niet werken. Binnen de groep van bestuurlijken bestaan ook revolutionairen: zij pleitten voor een organisatie op provinciale of nationale schaal. Daarmee blijft de hulpverlening en rampenbestrijding passen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur, waarmee aan veel bezwaren van de bestuurlijken tegemoet wordt gekomen. Echter, het primaat van het lokale bestuur voor de rampenbestrijding wordt losgelaten, wat in feite ook een fundamentele wijziging in de organisatie is.

6.2.3 Imago van BZK

Het imago van BZK op dit dossier is niet bepaald positief te noemen. De respondenten vinden dat BZK te intern gericht is. Er wordt vooral binnen BZK over de veiligheidsregio's nagedacht en gediscussieerd. BZK treedt te weinig in contact met de andere partners. Een van de respondenten had de indruk dat BZK het dossier veiligheidsregio's zo ingewikkeld vindt, dat BZK eerst intern de boel wil uitdiscussiëren, dan naar de minister gaat en dan pas naar buiten treedt. Maar dan moet je in feite weer van voren af aan beginnen. 'Buiten' heeft de discussie dan namelijk nog niet gevoerd en heeft dat wel nodig om ideeën te kunnen internaliseren. Aan de ene kant begrijpen de respondenten wel dat BZK eerst zelf een beeld moet hebben voordat zij de discussie met anderen aangaat. Het is zaak dat BZK met één stem naar buiten treedt. Echter, een beeld op hoofdlijnen zou voldoende moeten zijn. De andere partners willen graag meedenken om dat beeld vorm te geven. De respondenten hebben de indruk dat BZK te bang is om zich kwetsbaar op te stellen en de discussie aan te gaan. Dus wordt er niet gesproken met de andere partners. De term 'struisvogel' is in dat verband gevallen.

Een andere indruk die respondenten hebben is dat BZK niet echt nagedacht heeft over hoe het proces aan te pakken. BZK is vooral druk bezig met de inhoud en besteedt te weinig aandacht aan hoe die inhoud tot stand zou kunnen/moeten komen. BZK houdt onvoldoende rekening met de vraag hoe je een onderwerp bestuurlijk en politiek verder krijgt.

De respondenten hebben ook de indruk dat BZK onvoldoende weet waar ze mede- en tegenstanders kan vinden. Vanuit de politie is bijvoorbeeld veel steun voor het concept van de veiligheidsregio's en die groep wordt nu onvoldoende aangesproken om daar wat mee te doen. De hulpverleningsdiensten zelf zijn veel meer gericht op de inhoud (betere veiligheid), zij kennen een intrinsieke motivatie om de veiligheid te verhogen. Bestuurders zijn politici en zijn veel

opportunistischer. Zij laten zich ook leiden door incidenten en de media. Zij zijn gericht op een politieke carrière en moeten ook andere belangen dan veiligheid behartigen. Zo wegen economische belangen vaak zwaarder. Politici kennen een andere belevingswereld en daar is op zich niks mis mee, maar daardoor is de aandacht voor veiligheid niet automatisch verankerd, ook al is men daar verantwoordelijk voor. Bij politic staat het 'straatje schoon vegen' voorop. BZK moet zich meer verdiepen in de motivatie/denkwijze van bestuurders om daar op in te kunnen spelen.

Vanuit BZK is de reactie gekomen dat men zich kan voorstellen dat anderen er op deze manier tegen aan kijken. BZK herkent de valkuil van eerst intern, dat kan leiden tot 'slikken of stikken'. Maar BZK wijst ook op het gedrag van de andere partners. Ervaring heeft geleerd dat een open discussie ook risico's kent. Zo'n discussie gaat alle kanten op als je niet al een soort startpunt hebt. Er heeft in het begin van het proces namelijk zo'n open discussie plaatsgevonden, maar de signalen die daar uit kwamen waren zeer divers. De hoofdtoon was echter wel 'vooral niets veranderen, we lossen het binnen de bestaande praktijk wel op'. Dat was niet inspirerend om samen tot een oplossing te komen. Op basis van dergelijke signalen vindt BZK het dan ook niet aantrekkelijk om in discussie te treden, BZK heeft niet het idee dat dat het proces nou verder zou brengen. De stukken die door het veld over dit onderwerp zijn geproduceerd zijn vaak ook consensusstukken die weinig vernieuwend zijn. Eén van de respondenten sprak in dit verband van 'dynamisch conservatisme'. BZK veronderstelt dat de andere partners het ook niet zouden waarderen dat verschillende BZK-onderdelen verschillende geluiden zouden laten horen in een dergelijke open discussie. BZK moet de discussie leiden door de discussie in te kaderen door een concept op hoofdlijnen uit te werken en vervolgens dat gezamenlijk verder in te vullen. Het interne proces heeft lang geduurd, waardoor anderen het gevoel kunnen hebben gekregen dat BZK solistisch opereert. De lange duur van het interne proces wordt echter niet veroorzaakt doordat BZK alle details eerst wil uitdenken, maar door andere oorzaken, zoals de kabinetswisseling en de beperkt beschikbare capaciteit bij BZK voor dit dossier.

6.2.4 Wenselijke rol voor BZK

De meeste respondenten geven aan dat BZK actief aan procesmanagement moet gaan doen, een enkeling denkt dat het beter is als er een neutrale procesmanager komt. Er zijn vele suggesties gedaan om dit procesmanagement in te vullen. Kern is in ieder geval contact te zoeken met de andere partners, zich te verdiepen in hun standpunten en belangen en gezamenlijk tot een oplossing komen. Daarvoor is het belangrijk om het krachtenveld te analyseren: wie zijn de spelers, wie zijn belangrijk, wat willen ze, wat zijn hun belangen.

Eenzijds kan dit door de ambtenaren van BZK zelf worden gedaan. Er zouden mensen vrij moeten worden gemaakt om de dialoog met de andere partners aan te kunnen gaan. Dit moeten mensen zijn die ook denken en handelen vanuit de procesgedachte. Bovendien moeten deze mensen ook het mandaat hebben om het proces te leiden en daarmee te komen tot een andere inhoudelijke uitkomst dan die BZK oorspronkelijk in gedachten had. Het kan wenselijk zijn binnen BZK een expliciet onderscheid te maken tussen mensen die zich bezighouden met het managen van het proces rondom veiligheidsregio's en de ambtenaren die vanuit de inhoud de belangen van BZK in dat proces behartigen. De eerste groep zou bijvoorbeeld kunnen worden ondergebracht in een aparte projectstructuur naast de lijnorganisatie, de tweede groep neemt aan het proces deel vanuit de bestaande lijnorganisatie.

Daarnaast kan BZK ook anderen inschakelen. Er zijn ongetwijfeld medestanders uit andere organisaties die als 'ambassadeurs' ingezet kunnen worden, zij kunnen bij anderen het onderwerp aan de orde stellen en werken aan de beeldvorming. In dit verband zijn termen als zendingswerk en *spin doctoring* genoemd.

Ten slotte zou BZK ook kunnen kiezen voor een meer extern gerichte aanpak door een commissie samen te stellen waarin alle partners zitten. Bij voorkeur leden die veel aanzien hebben, maar nu geen directe eigen belangen meer hebben (net met pensioen of recent

overgestapt naar een andere organisatie of ander vakgebied, wetenschap, enzovoort). Dit team moet op bezoek gaan bij gemeenten en regio's om te praten over de problemen daar, om het beeld van BZK uit te dragen, een foto voorhouden, om regio's te stimuleren om zaken op te pakken. Kortom, het proces om te komen tot veiligheidsregio's te begeleiden. Daarbij moet wel een uiteindelijke deadline zijn bepaald dat veranderingen zijn doorgevoerd, maar de route er naar toe staat vrij. De commissie rapporteert over haar bevindingen aan BZK, zodat BZK een goed beeld krijgt van de situatie in Nederland en haar beleid daarop kan aanpassen of andere probleemeigenaren kan aanspreken (geëigende weg bewandelen). Via zo'n commissie krijg je pas echt een goed beeld van de situatie. Nu is de informatievoorziening naar BZK vaak gebrekkig. Gemeenten en regio's willen naar buiten toe altijd uitstralen dat ze het zo goed voor elkaar hebben. Het is voor BZK vaak lastig een goed beeld te krijgen van de werkelijke situatie.

Andere manieren om gemeenten en regio's te motiveren is bijzondere aandacht te besteden aan koplopers en achterblijvers. Koplopers moeten op een of andere manier beloond worden. Dit kan met geld, maar ook met andere middelen, zoals positieve aandacht en profilering. Ook de achterblijvers moet je bijzondere aandacht geven, specifiek gericht op hun situatie en belangen. De middenmoot volgt vaak vanzelf. In dit verband is het van belang om bij de analyse van het krachtenveld te kijken wie de kritieke actoren zijn, waar vind je de grootste mede- en tegenstanders. Daar moet je zaken mee doen. Het is niet mogelijk en ook niet wenselijk dat iedereen meepraat, dan wordt het proces onhanteerbaar.

Behalve de aandacht naar 'het veld' moet ook de blik naar boven worden gericht, naar politici. Daar worden de uiteindelijke besluiten genomen. Dit betekent overigens niet dat meningen van politici klakkeloos door BZK moeten worden overgenomen. Het is juist de bedoeling dat BZK probeert om hen te overtuigen van de noodzaak van veiligheidsregio's. Net zoals naar lokale bestuurders actief procesmanagement moet worden gevoerd, moet dat ook naar landelijke politici worden gedaan. Er moet een positief beeld van veiligheidsregio's worden gecreëerd.

6.2.5 Sturen op hoofdlijnen

De meeste respondenten waren voorstander van het sturen op hoofdlijnen, op resultaat en op tempo. In feite willen ze dat BZK vooral het proces leidt waarbinnen de inhoud gezamenlijk tot stand komt. BZK moet zorgen dat het proces start en gaande blijft. Een aantal respondenten was er heel stellig in dat BZK zich juist verre van de inhoud moet houden en ook het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's zo min mogelijk moet invullen. Anderen wezen op de dubbele rol van BZK. Aan de ene kant is BZK de aangewezen actor om het proces te managen, aan de andere kant heeft BZK zelf ook inhoudelijk belangen. Het is het overwegen waard om beide rollen binnen BZK expliciet te scheiden, bijvoorbeeld door een projectorganisatie in te richten voor het procesmanagement.

Een aantal respondenten verwees naar de aanpak zoals gehanteerd bij de BoN-nota's (zie ook hoofdstuk 5) en de reorganisatie van de politie (zie hoofdstuk 4). Ook daarbij stond de inhoud niet van te voren vast, maar vond wel sturing plaats op het proces. Bij proces moet dan vooral gedacht worden aan het betrekken en aanspreken van de juiste personen. Er moet aandacht zijn voor de verschillende belangen en belevingswerelden. Dit soort zaken wordt door een aantal respondenten zelfs belangrijker gevonden dan de instrumentele ondersteuning. Er moet aandacht zijn voor de actoren die de veranderingen (operationeel) moeten doorvoeren, maar zeker ook voor de actoren die (bestuurlijk) verantwoordelijk zijn. Andere belangrijke elementen waar men een rol ziet weggelegd voor BZK zijn het realiseren van de benodigde wet- en regelgeving (waarbij de criteria eenvoud en helderheid belangrijk zijn) en een stuk financiering van een eventuele reorganisatie. Zonder financiële ondersteuning van het rijk zal het volgens het merendeel van de geïnterviewden niet lukken veranderingen door te voeren. Dit soort maatregelen moet met name ingezet worden om belemmeringen om veranderingen door te voeren, weg te nemen.

In dat verband moet bij de visieontwikkeling ook al nagedacht worden over de implementatie. Wie moeten deze doorvoeren, waar worden zij mee geconfronteerd, welke consequenties heeft dat voor het te ontwikkelen organisatiemodel? Vooral vanuit de operationele sfeer is aangegeven dat uitgangspunten als helderheid, duurzaamheid en geïmplementeerdheid van afspraken vele malen belangrijker zijn dan hoe het model exact in elkaar zit. Het moet uiteindelijk vooral werkbaar zijn en daarom moet het aansluiten op dagelijkse routines, moet het ingebed worden in de dagelijkse ambtelijke en bestuurlijke processen.

Er is geen sprake van een gedeelde mening of het wenselijk is dat alle regio's in Nederland hetzelfde organisatiemodel zouden moeten hebben.

Een deel van de respondenten vindt uniformiteit van groot belang en is er voorstander van dat BZK uiteindelijk een bepaald model oplegt. Redenen hiervoor zijn het vereenvoudigen van interregionale samenwerking (geen enkele regio kan een echte ramp alleen aan) en die van de internationale samenwerking. Een aanzienlijk deel van Nederland grenst aan het buitenland en rampen houden zich niet aan landsgrenzen. Het is niet wenselijk dat elke regio een eigen set van afspraken met haar buitenlandse bureaus (waarbij vaak sprake is van één buitenlandse 'regio' die aan meerdere Nederlandse regio's grenst) maakt. Ook zijn sommigen van mening dat uniformiteit de reorganisatie vereenvoudigt, dan hoeft niet elke regio zelf het wiel uit te vinden hoe de organisatie in te richten.

Een ander deel hecht er juist aan dat maatwerk per regio mogelijk is. Zij wijzen op de grote verschillen tussen de regio's en stellen dat elke regio de ruimte moet krijgen om een voor haar geschikte organisatie in te richten.

Het merendeel van de respondenten kiest voor een mix: maatwerk per regio moet mogelijk zijn binnen bepaalde uniforme kaders. Het mag uiteindelijk niet zo zijn dat het niveau van veiligheid in Nederland per regio grote verschillen kent. "We hebben er niets aan als iedereen het net weer een beetje anders doet. De bestuurlijke drukte moet worden verminderd". Doordat er geen landelijke visie is, zijn alle regio's nu zelf bezig formats te maken. Deze differentiatie is niet bevorderlijk voor een goede organisatie van de rampenbestrijding. BZK moet de hoofdlijn uitzetten en dat samen met de andere partijen invullen. Er zal uiteraard tegenspraak zijn, maar BZK moet dan niet opeens slappe knieën krijgen. Als je een paar sterke punten hebt, zal iedereen het wel accepteren. Zo zijn er bijvoorbeeld voor het NBC⁹ zes steunpuntregio's opgericht op plaatsen waar al flinke kennis zat van gevaarlijke stoffen. Iedereen weet dat dat zo is en niemand gaat roepen dat hij zich gepasseerd voelt. Heel concreet beveelde één van de respondenten aan met een aantal deskundigen uit het veld een format op te zetten, wat voor 80% uitgaat van uniformiteit en de rest maatwerk. Na een paar jaar kan de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid onderzoeken of het model goed in de praktijk gewerkt heeft, naar aanleiding daarvan kan altijd weer worden bijgesteld.

Verder moet in gedachten worden gehouden dat niets voor eeuwig is. Het heeft geen zin om in absolute eindbeelden te denken, er zijn continue ontwikkelingen die vragen om organisatorische bijstellingen. In deze visie zijn flexibiliteit en doen wat nu goed is belangrijke elementen.

Ook over het noodzakelijke tempo verschillen de meningen.

Een deel van de respondenten vindt het vooral van belang om tempo te maken. Voorkomen moet worden dat eindeloos gepraat wordt totdat het onderwerp van de agenda is verdwenen. Door snelheid te maken, is de kans groter dat veranderingen daadwerkelijk in gang worden gezet. Dit kan door kleine stappen alvast te nemen. Dat wat al te regelen valt gewoon alvast regelen. Niet eerst alles tot in detail uitwerken. Door variëteit te accepteren binnen bepaalde hoofdlijnen is minder overleg noodzakelijk en dat scheelt veel tijd. Een andere methode is om besluiten vrij snel door te voeren, maar meteen al afspraken te maken over evaluatie en bijstelling. Ten slotte kan druk op de ketel worden gehouden door de koppeling te maken met andere beleidsontwikkelingen, die de noodzaak voor veiligheidsregio's benadrukken.

Een ander deel van de respondenten wees er echter op dat een te hoog tempo contraproductief werkt. Een van de redenen dat de stadsprovincie faalde, was gelegen in het hoge tempo rondom

⁹ De aanpak en voorbereiding op mogelijke nucleaire, biologische en chemische incidenten bijvoorbeeld naar aanleiding van terroristische aanslagen.

de Lex specialis. Door de verkiezingen stond hoge druk op het proces en dat explodeerde. Dergelijke druk leidt tot een hoog politiek afbreukrisico ('alles of niets'). Ook zijn sommigen van mening dat het niet mogelijk is om tempo te maken door allerlei andere verbetertrajecten die in de gang zijn gezet de afgelopen jaren. "BZK vergeet wel eens dat wat in een week in Den Haag aan beleid wordt bedacht een jaar nodig heeft om geïmplementeerd te worden in het veld". De respondenten hebben het gevoel dat men amper begonnen is de ene verandering door te voeren terwijl de volgende veranderingen zich al weer aandienen. Daarbij komt dat wetgevingsprocessen in ieder geval een aantal jaren in beslag nemen, dus echt grote stappen kunnen niet in een hoog tempo worden gemaakt.

Het merendeel van de respondenten koos ook hier voor een mix: soepel omgaan met de planning, maar niet met de inhoud. Het uiteindelijke doel moet op een bepaald vast moment worden bereikt, maar in de weg ernaar toe moet variatie mogelijk zijn. Niet alle regio's bevinden zich in dezelfde ontwikkelfase en er zijn grote verschillen wat betreft de visie en houding ten aanzien van veiligheidsregio's. Regio's moeten in dat opzicht de ruimte krijgen om op een eigen manier, met een eigen volgorde te werken naar het einddoel. Wel is het zaak om binnen de kabinetsperiode een bepaald resultaat te behalen.

Voor het doel van de veiligheidsregio's werd toch met name gepleit voor heldere doelstellingen op de korte termijn. Benoem het probleem, ga het oplossen en geef daarbij duidelijk aan wat er straks beter zal zijn. In dat verband viel de term 'management van verwachtingen'. Het werd niet wenselijk gevonden inhoudelijke doelstellingen aan de reorganisatie te koppelen. Bestuurlijke vormgeving is iets anders dan operationele processen verbeteren. Het één is van invloed op het ander, maar BZK moet niet de illusie hebben dat als je de bestuurlijke vormgeving verandert dat direct leidt tot betere operationele prestaties. Ten slotte waarschuwde één van de respondenten voor verschuivingen in het perspectief. Het thema rampenbestrijding wordt meer en meer opgeslokt door het thema crisisbeheersing, waarmee ook de aandacht verschuift. Dit is funest voor de implementatie van reeds in gang gezette verbeteringen.

6.2.6 Dynamiek

Na de rampen in Enschede en Volendam is zeker dynamiek ontstaan op het onderwerp 'organisatie rampenbestrijding' wat zich vervolgens al snel concentreerde op het concept veiligheidsregio's. Met name naar aanleiding van het advies van de commissie Alders (nieuwjaarsbrand Volendam) is de discussie over veiligheidsregio's gestart. Het onderwerp leeft bij de organisaties die zich bezighouden met rampenbestrijding. Naast de gepubliceerde rapporten, staat het onderwerp op de agenda's van de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties, er worden congressen over gehouden, speeches uitgesproken, artikelen gepubliceerd, enzovoort. In die zin is er sprake van een continue dynamiek op het dossier veiligheidsregio's.

De rol van BZK in deze dynamiek is beperkt. De voorstellen uit het actieprogramma Bewust Veiliger kunnen beschouwd worden als een eerste stap naar een visie over veiligheidsregio's. Verder heeft het ministerie ervoor gekozen zich terughoudend op te stellen in de discussie over veiligheidsregio's. Intern werd wel gediscussieerd, maar een formele standpuntbepaling bleef lang uit. Het ministerie van BZK heeft ervoor gekozen eerst af te wachten wat het ROB-advies zou opleveren en wat de standpunten van andere betrokken partijen waren. Door niet de dialoog aan te gaan, heeft BZK in elk geval niet actief bijgedragen aan de dynamiek. Dit hadden de andere partijen wel van BZK verwacht. Als procesmanager moet BZK nu dingen in gang zetten, zodat binnen deze kabinetsperiode nog zaken gerealiseerd kunnen worden.

Andere ontwikkelingen die in verband met de veiligheidsregio's in de gaten moeten worden gehouden zijn de in het regeerakkoord aangekondigde evaluatie van het politiebesteding en de invoering van de gekozen burgemeester. Ook de eventuele herindeling van de gerechtelijke arrondissementen is van belang. De meeste respondenten kunnen niet aangeven of dit kansen of bedreigingen zijn, maar denken dat deze zaken zeker van invloed kunnen zijn en daarom moet er rekening mee gehouden worden.

6.2.7 Daadkracht

Het unanieme oordeel van de respondenten is dat BZK onvoldoende daadkracht toont, kansen worden onvoldoende benut.

Door de meeste respondenten werd onderschreven dat het van groot belang is dat er een urgentiegevoel aanwezig is. Het is van groot belang dat er sprake is van een brede gedeelde notie. Er moet een gezamenlijk probleemgevoel gecreëerd worden. Dit kent een zekere relatie met de in de vorige paragraaf beschreven dynamiek.

Belangrijk vertrekpunt in de discussie zou moeten zijn dat geen enkele gemeente in Nederland groot genoeg is om een adequaat rampbestrijdingsbeleid en -organisatie te hebben. Dat urgentiegevoel voor de noodzaak tot samenwerking moet bestaan om tot veranderingen te kunnen komen. "Een van de belangrijkste hobbels hierbij zijn burgemeesters die menen dat ze de baas zijn en dat ook moeten zijn" aldus één van de respondenten.

Na de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam is de politieke aandacht voor de brandweer gestegen en was het urgentiegevoel hoog. De respondenten zien het een taak voor BZK om dat vast te houden. Eén van de respondenten: "Het is wenselijk dat BZK, als verantwoordelijke voor het openbaar bestuur, *leading* is op alle veiligheidsissues, ook bij vogelpest (nu LNV) en SARS (nu VWS)". Anders ontstaan op gemeentelijk en regionaal niveau grote problemen bij de uitvoering. Andere departementen dan BZK zijn zich onvoldoende bewust van de taken en bevoegdheidsverdeling op lokaal niveau en de manier waarop hulpverleningsdiensten georganiseerd zijn en functioneren. Een belangrijk middel om het urgentiegevoel te verhogen zouden bijvoorbeeld de gemeenteraden kunnen zijn. Zij kunnen druk uitoefenen op de burgemeester en het college van B&W, want zijn gaan over de begroting en hebben een controlerende taak na de invoering van de dualisering. Echter, nu is het nog zo "dat B&W liever subsidie geeft aan het lokale zangkoor omdat we toch al een brandweer hebben die het allemaal wel regelt".

Eén van de respondenten verwees naar het project ISP dat voor de reorganisatie van de politie van groot belang is geweest. Korpsen die verdergaande samenwerking wilden, liepen tegen de wettelijke grenzen aan. Mede hierdoor ontstond een brede notie dat men er op deze manier niet kwam en werd de basis gelegd om te komen tot veranderingen.

Door een aantal respondenten is aangegeven dat doorbraken vaak plaatsvinden op zekere momenten. Eén van de respondenten sprak in dat verband over de strategie van de toevallige kansen. Kansen moeten worden benut, maar kunnen ook worden gecreëerd. "Als je een majeure operatie wilt uitvoeren, is het van groot belang dat daarover een tekst is opgenomen in het regeerakkoord", aldus één van de respondenten. Het hierboven beschreven urgentiegevoel speelt ook een rol. Als deze hoog genoeg is, doen zich vaak meer kansen voor. Rampen of bijna-rampen kunnen gebruikt worden als concrete aanleiding om verandering in gang te zetten. Maar ook bezuinigingen kunnen in dit geval kansen bieden. Bij het concept van veiligheidsregio's ga je meer zaken bij elkaar zetten en zouden schaal- en efficiëntievoordelen kunnen worden geboekt. Het is voor het draagvlak dan wel zaak dat het niet alleen een bezuinigingsoperatie wordt, maar dat er ook een beloning tegenover staat, bijvoorbeeld meer autonomie.

Praktisch alle respondenten gaven aan dat BZK meer daadkracht moet tonen. Men heeft de indruk dat BZK zelf niet weet wat ze wil, dat ze zich te veel laat leiden door allerlei verschillende geluiden. De respondenten hebben de indruk dat er bij de verantwoordelijke directie Rampenbeheersing & Brandweer vooral goede oud-brandweermensen zitten. Het zou ontbreken aan medewerkers met een meer strategische visie en gevoel voor proces en bestuurlijke verhoudingen.

Een aantal respondenten verwacht dat de minister van BZK nooit op de bres zal gaan voor de rampenbestrijding, zeker niet als dat bestuurlijk te veel overhoop trekt. Door de 'weigerachtigheid' van BZK om echte keuze's te maken, verwacht men dat het onderwerp dood zal bloeden. De strategie van BZK lijkt er op te zijn gericht 'hoe komen we hier zo ongeschonden mogelijk uit'. Deels wijt men dit aan het feit van binnen BZK sprake is van twee 'bloedgroepen': de inhoudelijke ambtenaren van het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid en de bestuurlijke ambtenaren van directoraat-generaal Openbaar Bestuur. Deze laatste groep "is doodgeslagen

door alle ellende rondom reorganisaties in het binnenlands bestuur die ze tot nu toe hebben meegemaakt”, aldus één van de respondenten.

De respondenten vinden dat BZK veel naar buiten moet optreden en zich profileren als centrale actor voor veiligheid, als dé coördinator voor alle vormen van veiligheid. BZK is immers het moederdepartement. Bovendien moet ook de integraliteit binnen BZK worden bevorderd, politie en brandweer kunnen en moeten veel meer samenwerken. Een respondent constateerde dat er nog veel heilige huisjes zijn bij de directie Rampenbeheersing & Brandweer, zoals de positie van de vrijwilligers¹⁰. Het is zaak dat de directie meer gevoel krijgt voor wat er werkelijk leeft, de medewerkers moeten meer contact zoeken met het veld en ‘stomme vragen’ stellen. Dat zou ook een hoop goed doen voor de onderlinge verstandhouding.

Vanuit BZK is aangegeven dat de uitspraken van de respondenten worden herkend. BZK beaamt tot nog toe vooral intern bezig te zijn. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn gebrek aan capaciteit, de kabinetsformatie en de complexiteit van het onderwerp. Bovendien heeft BZK de indruk dat een aantal andere partijen ook nog niet weten wat ze met dit onderwerp willen, daardoor vindt ze het lastig de discussie aan te gaan. Het is begrijpelijk dat er bij het veld wantrouwen ontstaat wanneer er lange tijd weinig berichten komen vanuit BZK.

Velen hebben gezegd dat BZK gewoon een besluit moet nemen, het doet er niet eens meer zoveel toe welk besluit, als er maar helderheid komt. Het ideale model bestaat immers niet. Bovendien is het ook niet nodig de huidige praktijk leidend te laten zijn. Die is vaak ook tot stand gekomen door allerlei compromissen, daar zit ook niet altijd voldoende inhoud achter. “Reorganisaties in het binnenlands bestuur mislukken omdat Nederland zo’n ongelooflijk polderland is. Er worden geen knopen doorgesneden, met de vuist op tafel slaan is *not done*. De kleine spelers worden in staat gesteld de grote jongens te blokkeren”, aldus één van de respondenten. Een andere respondent stelt: “er wordt nu te veel gepolderd. Helderheid en consequent gedrag maken misschien niet populair, maar dwingen wel respect af”. En ten slotte: “Hak knopen door, maak heldere keuze’s, ook al is niet iedereen het ermee eens, dan is er in ieder geval duidelijkheid. Er wordt nu op te veel borden tegelijk geschaakt”.

Door verschillende respondenten is aangegeven dat het proces van territoriale congruentie¹¹ nu snel moet worden afgerond. Dan is de basis voor de volgende stap gereed.

6.3 Conclusies

Op basis van de beschrijving van het proces en van het netwerk, kunnen de volgende conclusies getrokken worden over de situatie, de actoren en de verwachtingen over BZK.

6.3.1 Situatie

Sinds de rampen in Enschede en Volendam is er brede discussie ontstaan over de organisatie van de rampenbestrijding. Mede door de aanbevelingen van de commissie Alders heeft het ministerie van BZK advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur. Dit was aanleiding voor allerlei andere organisaties om ook hun visie op veiligheidsregio’s te bepalen. In die zin is er sprake van een situatie waarin mogelijkheden voor verandering bestaan.

6.3.2 Actoren

Uit het onderzoek is gebleken dat er een groot aantal spelers betrokken is bij het dossier, elk met eigen belangen en standpunten. Onderscheiden kunnen worden het lokale bestuur, het

¹⁰ Ruim 80% van de gemeentelijke brandweerkorpsen bestaat uit vrijwilligers, die overigens wel dezelfde opleiding en training krijgen als beroeps.

¹¹ Het op één schaal brengen van de brandweer- en de GHOR-regio’s met de politieregio’s.

provinciale bestuur en de ministeries van BZK, VWS en Justitie, de lokale en regionale brandweer, de politieregio's en de GHOR-regio's. Voor de hulpverleningsdiensten moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de operationele organisatie en het bestuur. Beiden hebben ook weer hun eigen koepels en/of belangenverenigingen. Sommige actoren zitten met meerdere rollen in het netwerk. Burgemeesters hebben bijvoorbeeld eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van de rampenbestrijding (zoals vaststellen rampbestrijdingsplan en opperbevel), ze maken deel uit van het bestuur van de lokale brandweer, van de politieregio en veelal ook van de regionale brandweer en de GHOR-regio.

Alle respondenten zijn het met elkaar eens dat meer samenhang in de organisatie van de rampenbestrijding nodig is, maar op welke wijze en in welke mate geeft meer problemen.

Grofweg zijn er 3 groepen:

- de *inhoudelijke*: veiligheidsregio's (functioneel bestuur) moeten gerealiseerd worden;
- de *middenweg*: veiligheidsregio's moeten gerealiseerd worden, maar dat zal niet haalbaar zijn vanwege de bestuurlijke groep en daarom moet gekozen worden voor een tussenvariant (alleen een aantal onderdelen veranderen);
- de *bestuurlijke*: veiligheidsregio's moeten niet gerealiseerd worden, verbeteringen moeten binnen het huidige systeem gerealiseerd worden.

Uit de voorgaande beschrijving komt sterk het beeld naar voren dat BZK ten aanzien van het dossier veiligheidsregio's niet of nauwelijks aandacht heeft besteed aan het proces. BZK is vooral bezig intern discussie te voeren of de veiligheidsregio's er moeten komen en hoe die er dan uit moeten zien. Er wordt in het algemeen te weinig aandacht besteed aan de andere partners in het netwerk. En de aandacht die wordt gegeven gaat vooral uit naar de operationele partners en niet de bestuurlijke. De respondenten hebben het idee dat BZK onvoldoende weet wat er leeft in het veld, wat de standpunten zijn en waarom, waar voor- en tegenstanders zitten.

6.3.3 Verwachtingen over handelswijze BZK

Ondanks de grote variatie hebben de respondenten een redelijk eenduidig beeld wat men van BZK verwacht: dialoog, helderheid en daadkracht. De meeste respondenten zien een rol weggelegd voor BZK als procesmanager. Weliswaar dient BZK samen met de anderen vorm en inhoud te geven aan het dossier, een leidende rol daarin voor BZK lijkt niet ter discussie te staan. Er zijn vele concrete aanwijzingen gegeven hoe BZK de rol van procesmanager zou kunnen invullen.

BZK moet sturen op hoofdlijnen. Vaste uniforme kaders waarbinnen maatwerk mogelijk is. Doel en uitgangspunten moeten helder en vast zijn, daarbinnen kan gevarieerd worden in tempo en aanpak. Helder moet gemaakt worden wat er wordt opgelost: wat gaan we doen en wat levert dat op? Vooralsnog is echter niet duidelijk hoe BZK aan het sturen is, men vraagt zich of BZK überhaupt wel aan het sturen is.

Voor de dynamiek kan geconcludeerd worden dat deze niet bijzonder aanwezig is. Door de passieve rol van BZK is er in ieder geval geen sprake van door BZK gecreëerde dynamiek. Het onderwerp veiligheidsregio's leeft op zich wel, voornamelijk door uitingen van andere partijen. De gekozen burgemeester en de evaluatie van het politiebestel zijn dossiers die van invloed kunnen zijn op het dossier veiligheidsregio's.

Er is sprake van een ware hartenkreet om daadkracht. De respondenten vinden het van groot belang dat BZK er voor zorg draagt dat het urgentiegevoel blijft bestaan om daarmee draagvlak voor verandering te creëren. Door een aantal respondenten is het belang van het benutten van een momentum aangegeven. Bijna unaniem zijn de respondenten van mening dat BZK daadkracht moet tonen. Een aantal stelt zelfs dat het ze niet uitmaakt wat BZK besluit, als ze maar besluit. Tegelijkertijd hebben de respondenten weinig vertrouwen dat BZK ook daadkrachtig zal optreden.

Opvallend is dat binnen BZK deze analyse grotendeels wordt herkend en erkend. Toch lijkt men niet bij machte om het eigen gedrag te veranderen. De verklaring daarvoor is binnen dit onderzoek niet uitgebreid onderzocht. Eén van de respondenten namens BZK gaf aan dat er niet voldoende capaciteit beschikbaar is voor een adequate aanpak van het proces. Tegelijkertijd wordt het dossier veiligheidsregio's genoemd als één van de grootste en belangrijkste dossiers van de directie Rampenbeheersing & Brandweer. Dit komt echter niet tot uitdrukking in de beschikbaar gestelde capaciteit en andere middelen. Om bepaalde redenen lijkt de directie Rampenbeheersing & Brandweer niet in staat om inhoudelijke prioriteiten te koppelen aan een adequate werkwijze. Het belang van netwerkmanagement en aandacht voor het proces wordt met de mond beleden, maar niet omgezet in concreet gedrag.

7 Conclusies en aanbevelingen

Voor dit onderzoek was de volgende probleemstelling geformuleerd:

Welke sturingsstrategie kan – op basis van theoretische noties uit de bestuurskunde en lessen uit eerdere ervaringen met reorganisaties in het binnenlands bestuur - worden aanbevolen voor het ministerie van BZK om te komen tot een beslisdocument met daarin een visie over veiligheidsregio's, waarover politieke besluitvorming kan plaatsvinden?

Om de probleemstelling te beantwoorden, waren de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke theoretische noties over sturing zijn beschreven in de bestuurskundige literatuur?
2. Welke lessen zijn te leren van andere (pogingen tot) reorganisaties in het binnenlands bestuur?
3. Welke sturingsstrategie voor het ministerie van BZK wordt door de belangrijkste betrokkenen in de discussie rondom veiligheidsregio's wenselijk gevonden?
4. Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden op basis van een analyse van de antwoorden op deelvraag 1, 2 en 3?

In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 zijn de deelvragen 1, 2 en 3 beantwoord. In dit hoofdstuk worden die antwoorden met elkaar in verband gebracht (deelvraag 4), leidend tot een antwoord op de probleemstelling.

7.1 Theoretische noties over sturing

Op basis van de eerste deelvraag is uitgezocht wat er in de bestuurskundige literatuur geschreven is over sturingsstrategieën. Veelal worden drie benaderingen gehanteerd: de hiërarchische benadering, de marktconforme benadering en de netwerkbenadering.

Gebleken is dat de netwerkbenadering het meest geschikt is als analysemodel. Deze benadering is vooral geschikt voor complexe vraagstukken waarbij sprake is van meerdere actoren die naast het gezamenlijke belang ook elk eigen belangen hebben. De actoren zijn afhankelijk van elkaar om zowel het gezamenlijke als het individuele belang te realiseren en men probeert door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed op elkaar uit te oefenen. De actoren vormen tezamen een netwerk en dat netwerk kent een aantal kenmerken: geslotenheid, differentiatie, wederzijdse afhankelijkheden, lerend vermogen, strategisch gedrag en dynamiek.

Deze kenmerken maken het enerzijds lastig om te sturen, maar bieden anderzijds ook mogelijkheden om te sturen. Sturen moet hierbij niet gezien worden als 'doelconforme beïnvloeding', maar als het in gang zetten van processen. Het gaat er niet om een specifiek inhoudelijk doel te bereiken, maar om in gezamenlijk proces te komen tot een – van tevoren niet bepaald – resultaat. De gedachte erachter is dat er niet één partij is die weet en bepaald wat het beste resultaat is, maar dat het beste resultaat gezamenlijk wordt bepaald door de meest belangrijke betrokken partijen.

Er zijn een aantal sturingsstrategieën beschreven die geschikt zijn om te sturen in een complex netwerk: procesmanagement, management van kansen en configuratiemanagement. Deze strategieën blijken een aantal gemeenschappelijke elementen te hebben, die vervolgens benoemd zijn als algemene vuistregels. Deze vuistregels zijn:

- onderhoud je netwerk;
- stuur op hoofdlijnen;
- creëer dynamiek;
- toon daadkracht.

7.2 Lessen uit andere reorganisaties

Voor het beantwoorden van de tweede deelvraag is naar twee reorganisatiepogingen uit het verleden gekeken: de reorganisatie van het politiebestedel begin jaren '90 en de stadsprovincie Rotterdam in dezelfde periode. Vanuit de optiek van het proces is de reorganisatie van het politiebestedel gelukt, de stadsprovincie Rotterdam niet. Gekeken is hoe beide processen verlopen zijn, wie de belangrijkste actoren waren en hoe zij gehandeld hebben.

Als de conclusies van beide cases worden vergeleken met de vuistregels die in het theoretisch kader zijn geformuleerd, blijkt dat de conclusies in grote mate de vuistregels onderschrijven. De cases hebben geen opvallende conclusies opgeleverd die niet op een of andere manier te herleiden zijn tot de vuistregels. In deze paragraaf worden de lessen beschreven die deze vergelijking heeft opgeleverd. Vervolgens worden de lessen uit beide cases vergeleken, leidend tot een antwoord op deelvraag 2.

7.2.1 Lessen reorganisatie politie

Het ministerie van Justitie verzamelde veel informatie en stak veel tijd in relatiebeheer en was daarmee in staat het proces in de door haar gewenste richting te sturen. Het ministerie van BZK, in het bijzonder de minister, stak minder energie in het proces en heeft als gevolg daarvan minder invloed gehad op het eindresultaat. Echter, voor BZK stond de totstandkoming van een nieuw bestel voorop en dat resultaat is behaald. Uit deze case blijkt dat een overvloed van informatie en relaties inderdaad goede mogelijkheden voor sturing biedt.

Door het draagvlak in brede zin kon het politieke proces en het wetgevingstraject in gang worden gezet. Toen die trein eenmaal reed, was zij moeilijk te stoppen. Anders geformuleerd, dankzij de doelstelling op hoofdlijnen was ruimte om een proces te starten. Indien eerst naar een dichtgetimmerd verhaal zou worden gestreefd, zou de discussie verzanden in details. De reorganisatie was dan zeer waarschijnlijk nooit van de grond gekomen. Wel kan achteraf de vraag worden gesteld of iedereen zo gelukkig is geworden van het inhoudelijke resultaat. Sommigen betitelen het politiebestedel als de grootste weeffout in het openbaar bestuur. Wel kan geconcludeerd worden dat het sturen op hoofdlijnen als onderdeel van de strategie een positieve invloed heeft op de totstandkoming van een resultaat.

Vanaf het begin was er al sprake van een grote dynamiek. Aan de ene kant is tijdens het proces meer dynamiek gecreëerd, omdat steeds meer spelers betrokken raakten bij de discussie. Ook werden de sterkteherverdeling en de invoering van de FUWA tegelijkertijd met de reorganisatie doorgevoerd. Aan de andere kant werd ook geprobeerd de dynamiek in te dammen. Bepaalde spelers, zoals de VNG en de Tweede Kamer, werden zoveel mogelijk uit het netwerk geweerd. Daarnaast werden de reorganisatie zelf, het wetgevingstraject, de sterkteherverdeling en de invoering van de FUWA organisatorisch apart georganiseerd om de dynamiek beheersbaar te maken. Dit heeft geleid tot een vlotte totstandkoming van de formele reorganisatie, echter het inhoudelijke resultaat was niet optimaal. Uit deze case kan geconcludeerd worden dat dynamiek meer kansen geeft voor sturing. Met de introductie van allerlei rapporten en het koppelen van meerdere problemen aan een oplossing is in ieder geval het netwerk geopend om de zaak in beweging te krijgen. Echter, toen het proces eenmaal liep werd gepoogd de dynamiek in te dammen door het netwerk te sluiten voor andersdenkenden. Deze pogingen lukte en lijkt een van de factoren te zijn waardoor de reorganisatie daadwerkelijk is doorgevoerd.

In de casus van de reorganisatie van het politiebestedel is op verschillende momenten gebruik gemaakt van het momentum. In een periode waarin het urgentiegevoel hoog was, vonden verkiezingen plaats. Een club van (oud-)bestuurders wist een tekst over de reorganisatie in het regeerakkoord te krijgen. Vervolgens hebben twee bewindslieden, die constateerden dat op dat moment voldoende draagvlak was voor een besluit, de knoop doorgesneden. Tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel en de behandeling daarvan, is vastgehouden aan het oorspronkelijke idee. Weerstand werd genegeerd of zonedig geneutraliseerd. Wanneer gepoogd zou zijn alle betrokkenen tevreden te stellen, zou de reorganisatie nooit doorgang

gevonden hebben. Het netwerk kende te grote verschillen. Vanuit het oogpunt van het daadwerkelijk voor elkaar krijgen van een reorganisatie in het binnenlands bestuur, mag geconcludeerd worden dat de 'stormramtechniek' tot resultaat heeft geleid. Het 'durven' nemen van een besluit, terwijl er nog veel weerstand is en lang niet alle gevolgen in kaart zijn gebracht, blijkt uit deze case noodzakelijk te zijn om te komen tot grote veranderingen in het binnenlands bestuur.

7.2.2 Lessen stadsprovincie Rotterdam

Wederom blijkt dat de actor die zich intensief met het proces bemoeit een grote stempel op dat proces kan drukken. Door de actieve lobby van het OOR is de realisering van de stadsprovincie Rotterdam heel dichtbij gekomen. Ondanks dat de nota BoN-2 kritisch werd ontvangen in de Tweede Kamer, werd wel de weg vrij gemaakt om voor Rotterdam een Lex specialis te ontwikkelen. Ook VBO heeft zich door haar gedrag tot een belangrijke speler gemaakt. Zij stond voor een onmogelijke klus en was daarmee vatbaar voor kritiek uit verschillende hoeken. De inzet en deskundigheid werden echter zeer gewaardeerd door de betrokkenen buiten BZK. Wellicht kan de vraag gesteld worden of VBO te veel gericht is op externen en onvoldoende op het ministerie van BZK zelf en haar bewindspersonen. In ieder geval wordt ook uit deze case duidelijk dat een overvloed van informatie en relaties mogelijkheden geeft om te sturen.

Toen in het proces sprake was van sturen op hoofdlijnen en ruimte voor maatwerk, verliep het proces voorspoedig. Naarmate het eindresultaat concreter werd en de sturing van bovenaf toenam, ontstonden problemen. De aandacht werd meer en meer gericht op de inhoud, terwijl ondertussen het onderlinge vertrouwen afnam. Uiteindelijk werd alleen maar gesproken over en gesleuteld aan de modellen, er werden onvoldoende pogingen ondernomen om de werkelijkheidsbeelden van de betrokken partijen dicht bij elkaar te brengen. Het proces werd verder en verder dichtgetimmerd, het tempo werd opgevoerd. De energie werd vooral gestoken in het vinden van een model waarvoor voldoende draagvlak zou zijn, een compromis waarin iedereen iets terug zou vinden. Er werden geen pogingen ondernomen om te bemiddelen tussen de steeds dieper ingravende betrokkenen. De 'geschonden ziertjes werden niet zodanig gemasseerd dat een nieuwe bereidheid tot samenwerking en acceptatie van een compromis ontstond' (Witte, 2002, p. 216). Deze case maakt duidelijk hoe groot het belang is om te sturen op hoofdlijnen en blijvend aandacht te geven aan het proces.

Begin jaren '90 is het OOR erg actief en draagt er zorg voor dat het proces blijft lopen. Maar de complexiteit neemt toe, meer en meer actoren raken betrokken. De emoties lopen op. Qua probleembepaling kunnen de betrokken partijen elkaar vinden, de ideeën over de gewenste oplossingsrichting lopen uiteen. Wanneer de discussie de inhoud meer en meer verlaat en over de vorm gaat, wordt het steeds moeilijker de doelen van de verschillende partijen te vervlechten. Er moeten compromissen worden gesloten, waardoor het oorspronkelijke idee verwaterd. Steeds minder spelers gaan zich daar nog in herkennen, het verinnerlijken van de compromissen komt onvoldoende tot stand. Er wordt consequent gepoogd de dynamiek in te dammen, negatieve signalen worden genegeerd. Vele partijen zetten de hakken in het zand, de dynamiek verdwijnt in dat opzicht uit het proces. De nieuwe signalen die binnenkomen (zoals de referenda, de nieuwe politici op lokaal en nationaal niveau), hebben geen positief effect. Een mogelijke conclusie is dat door te proberen de dynamiek in te dammen, de negatieve gevoelens worden versterkt. Uiteindelijk worden ze zo sterk dat ze niet meer te negeren zijn en loopt het proces vast. Er had beduidend meer aandacht moeten worden besteed aan de op één lijn krijgen van werkelijkheidsbeelden.

Draagvlak bij de meest belangrijk betrokken actoren is noodzakelijk om te komen tot resultaten. Op bepaalde momenten is dit draagvlak aanwezig geweest, maar door omstandigheden werden die momenten niet benut. Een belangrijke factor daarbij is de tijd die wetgevingsprocessen in Nederland nodig hebben. Doorgaans lukt het niet om een wetsvoorstel binnen één kabinetsperiode rond te krijgen, hierdoor wordt de kans op mislukking vergroot. Bestuurlijke vernieuwingen lijken alleen te lukken wanneer dezelfde personen en dragers in een nieuwe

regeringsperiode hun posities behouden. Anders wordt het risico gelopen dat het momentum wordt misgelopen, omdat het onderwerp zakt op de politieke agenda. Politici willen hun eigen thema's op de agenda, dossiers van voorgangers zijn minder interessant. Dat gebeurde bij de Lex specialis. In deze case is op verschillende momenten onvoldoende daadkracht betoond. De verrichtte inspanningen van betrokken actoren werden niet beloond met een resultaat en het draagvlak brokkelde af, het momentum vervloog.

7.2.3 Vergelijking van de cases

Uit beide cases is het belang van het onderhouden van het netwerk duidelijk gebleken. Actieve spelers die veel tijd en energie stopten in het kennen van de andere actoren hebben veel invloed gehad op het proces.

Bij de reorganisatie van het politiebestedel was het ministerie van Justitie de meest actieve speler, meer dan BZK, en heeft daardoor meer van haar belangen kunnen realiseren. Anderzijds kan gesteld worden dat de reorganisatie wellicht mede gelukt is omdat BZK op een aantal inhoudelijke punten zich toegeeflijk heeft opgesteld, teneinde om het proces vlot af te kunnen ronden. Wellicht was voor BZK het afronden van het proces, het komen tot een resultaat belangrijker dan het uiteindelijke exacte inhoudelijke resultaat?

Bij de casus stadsprovincie Rotterdam heeft het OOR een belangrijke rol gespeeld. Terwijl het BoN-proces al moeizamer begon te lopen, werd voor Rotterdam keer op keer toch het pad vrijgemaakt om door te gaan. Ook VBO heeft zich door haar gedrag tot een belangrijke speler gemaakt. Zij stond voor een onmogelijke klus en was daarmee vatbaar voor kritiek uit verschillende hoeken. De inzet en deskundigheid werden echter zeer gewaardeerd door de betrokkenen buiten BZK. Wellicht kan de vraag gesteld worden of VBO te veel gericht is op externen en onvoldoende op het ministerie van BZK zelf en haar bewindspersonen.

Ook het sturen op hoofdlijnen is in beide cases een belangrijke factor. Het is zaak om draagvlak te creëren voor een aantal uitgangspunten en deze dan direct te verankeren. Hoe meer over de inhoud en concrete consequenties gesproken wordt, hoe groter de kans dat weerstand toeneemt. Bij de reorganisatie van de politie was er sprake van een brede doelstelling waar niemand tegen kon zijn, gecombineerd met een hoog tempo. Het wetgevingstraject en de reorganisatie zelf liepen gelijk op. De lokale reorganisatie werd getrokken door personen die zelf belang hadden bij die reorganisatie. Het ministerie had daar veel steun aan. Telkens werden piketpalen geslagen. Al snel was sprake van een rijdende trein, die moeilijk te stoppen was. Consequentie is wel dat er concessies worden gedaan voor de inhoud. Er was veel kritiek op het uiteindelijke eindresultaat. Bij de poging om de stadsprovincie Rotterdam te realiseren, werd wel gepoogd eerst inhoudelijk alles voor elkaar te krijgen. Daarbij werd te weinig aandacht besteed aan het proces. Te lang zijn alleen het OOR en BZK in beeld geweest. Zeker na de verkiezingen kwamen andere spelers in beeld en brokkelde het draagvlak af. Er ontstonden allerlei nieuwe bewegingen, het dossier werd onbeheersbaar.

Met het creëren van dynamiek moet voorzichtig worden omgegaan. Op basis van beide cases kan geconcludeerd worden dat een beperkte hoeveelheid dynamiek vooral aan het begin van het proces belangrijk is, om het proces op gang te brengen. Echter, tijdens het proces moet de dynamiek wel hanteerbaar blijven, anders ontstaat chaos.

Bij de reorganisatie van de politie was er in het begin sprake van grote dynamiek. Zo werden de sterkteherverdeling en de invoering van de FUWA tegelijkertijd met de reorganisatie doorgevoerd. Nieuwe actoren werden gecreëerd door het al snel benoemen van de korpsbeheerders en korpschefs die van positieve invloed waren op het proces. Zij mochten de nieuwe, eigen, organisatie gaan bouwen. Tijdens het proces werd de dynamiek ingedamd. Bepaalde spelers, zoals de VNG en de Tweede Kamer, werden zoveel mogelijk uit het netwerk geweerd. Daarnaast werden de reorganisatie zelf, het wetgevingstraject, de sterkteherverdeling en de invoering van de FUWA organisatorisch apart georganiseerd om de dynamiek beheersbaar te houden.

Bij de case stadsprovincie Rotterdam is ook veel dynamiek, wellicht te veel dynamiek. De meeste aandacht gaat uit naar de inhoud, te weinig naar het proces. Alles wordt aan alles geknoopt, het

proces duurt lang, meer en meer spelers raken betrokken, de dynamiek wordt onbeheersbaar. Er wordt vooral aandacht besteed aan het vinden van een inhoudelijk model waarmee iedereen kan leven. Daarbij wordt echter onvoldoende aandacht besteed aan de belangen en werkelijkheidsdefinities van de verschillende partijen. De betrokken partijen krijgen steeds minder vertrouwen in een goede afloop, het duurt te lang voor inhoudelijke resultaten worden bereikt. Dan vinden verkiezingen plaats, er is een wisseling van de wacht. Het draagvlak smelt weg, het onderwerp verdwijnt van de agenda. Nieuwe spelers voelen zich niet gebonden aan het onderwerp, het momentum verdwijnt.

Ten slotte is het tonen van daadkracht van groot belang. Eerst moet er een urgentiegevoel ontstaan. Deze komt mede tot stand door de dynamiek, het onderhouden van het netwerk doet de rest. Door de dynamiek ontstaan kansen, bepaalde momenten om besluiten er door te krijgen. Dan moet daadkracht worden getoond, de kansen moeten worden benut. Bij de reorganisatie van de politie is gebruik gemaakt van de kansen die ontstonden: het opnemen van een tekst in het regeerakkoord, twee bewindslieden die beiden de reorganisatie wilden, het tegelijkertijd starten van de reorganisatie en het wetgevingstraject, het durven nemen van besluiten, het afronden van het hele proces binnen één kabinetsperiode. Bij de poging om te komen tot de stadsprovincie Rotterdam zijn de kansen niet benut. Er was ook hier sprake van een urgentiegevoel, maar er werd uiteindelijk te veel naar de inhoud gekeken. Op belangrijke momenten is te weinig daadkracht getoond. De verrichtte inspanningen van betrokken actoren werden niet beloond met een resultaat en het draagvlak brokkelde af, het momentum vervloog.

7.2.4 Conclusie cases

De reorganisatie van de politie is gelukt, de oprichting van de stadsprovincie Rotterdam niet. Belangrijkste oorzaak hiervoor zit vooral in de wisselwerking in het sturen op hoofdlijnen en daadkracht. In beide cases is sprake van sturen op hoofdlijnen in het begin van het proces, uitgangspunten worden op hoofdlijnen verankerd. Naarmate het proces vordert wordt meer en meer op details gestuurd, wet- en regelgeving moet worden ingevuld, de daadwerkelijke consequenties worden steeds duidelijker. Daarmee verschuift de aandacht van proces naar inhoud en neemt het aantal aanknopingspunten voor bezwaar toe. Bij de politie was men in staat om het proces door te laten gaan en af te ronden met een concreet resultaat. De koppeling tussen de feitelijke reorganisatie en het wetgevingstraject heeft daar zeker aan bijgedragen. Bij de stadsprovincie is onvoldoende doorgepakt, er is onvoldoende daadkracht getoond. De wetgeving kwam centraal te staan, de inhoudelijke doelen verdwenen naar de achtergrond.

Beide cases onderschrijven daarmee de vuistregels. Ze tonen tevens een zekere samenhang aan tussen de vuistregels: dynamiek is goed om een proces te starten, maar om het proces beheersbaar te houden moet ook op de juiste momenten ook de dynamiek worden ingeperkt. Op het juiste moment moeten een aantal besluiten worden genomen over het uitsluiten van actoren, thema's en informatie. Met andere woorden, er moet op de juiste momenten daadkracht worden getoond. Het bepalen van de juiste momenten lukt beter naarmate men het netwerk beter kent en aandacht besteed aan het onderhouden van het netwerk. Actoren kunnen zich beter bewegen in het netwerk en het proces gaande houden door te sturen op hoofdlijnen.

7.3 Lessen netwerkanalyse veiligheidsregio's

Bij het uitvoeren van de netwerkanalyse is de respondenten gevraagd naar de manier waarop zij vonden dat BZK moest handelen. Een heel groot deel van de antwoorden op deze vraag bleek goed aan te sluiten op de vuistregels. Het belang van het onderhouden van een netwerk, het sturen op hoofdlijnen en het tonen van daadkracht zijn door vele respondenten benoemd. Het creëren van dynamiek lijkt een mindere grote rol te spelen. Dit is mogelijk te verklaren door de geringe aandacht die BZK aan het onderhouden van het netwerk besteed. Doordat deze eerste stap nauwelijks wordt ingevuld, lijkt er geen basis te zijn om verdere aandacht te besteden aan

dynamiek. Er is amper sprake van een proces, laat staan van het managen van het proces. Ook de netwerkanalyse heeft geen aanvullende vuistregels opgeleverd, hoewel daar wel expliciet naar is gevraagd.

Uit het onderzoek is gebleken dat er een groot aantal spelers betrokken is bij het dossier, elk met eigen belangen en standpunten. Ondanks deze grote variatie hebben de respondenten een redelijk eenduidig beeld wat men van BZK verwacht: dialoog, helderheid en daadkracht. De meeste respondenten zien een rol weggelegd voor BZK als procesmanager. Weliswaar dient BZK samen met de anderen vorm en inhoud te geven aan het dossier, een leidende rol daarin voor BZK lijkt niet ter discussie te staan. Er zijn vele concrete aanwijzingen gegeven hoe BZK de rol van procesmanager zou kunnen invullen.

Hoewel de respondenten verwachten dat BZK als procesmanager zal optreden, en dat ook wenselijk vindt, neemt men in de praktijk niet waar dat BZK deze rol oppakt. BZK lijkt vooral intern bezig te zijn en weinig energie te steken in het onderhouden van het netwerk. En de aandacht die wordt gegeven gaat vooral uit naar de operationele partners en niet de bestuurlijke. De respondenten hebben het idee dat BZK onvoldoende weet wat er leeft in het veld, wat de standpunten zijn en waarom, waar voor- en tegenstanders zitten, enzovoort.

Uit het onderzoek is ook duidelijk geworden dat de respondenten het wenselijk vinden dat BZK stuurt op hoofdlijnen. Helder moet gemaakt worden wat er wordt opgelost: wat gaan we doen en wat levert dat op? Een zekere mate van uniformiteit hoe de veiligheidsregio's eruit moeten zien, wordt door de meeste respondenten onderschreven, maar er moet voldoende ruimte zijn voor maatwerk voor de eigen specifieke situatie. Doel en uitgangspunten moeten helder en vast zijn, daarbinnen kan gevarieerd worden in tempo en aanpak. Vooralsnog is echter niet duidelijk hoe BZK aan het sturen is, men vraagt zich of BZK überhaupt wel aan het sturen is.

Voor wat betreft de dynamiek kan geconcludeerd worden dat deze niet bijzonder aanwezig is. Door de passieve rol van BZK is er in ieder geval geen sprake van door BZK gecreëerde dynamiek. Het onderwerp veiligheidsregio's leeft op zich wel, voornamelijk door uitingen van andere partijen. De gekozen burgemeester en de evaluatie van het politiebesteding zijn dossiers die van invloed kunnen zijn op het dossier veiligheidsregio's.

Er is sprake van een ware hartenkreet om daadkracht. De respondenten vinden het van groot belang dat BZK er voor zorg draagt dat het urgentiegevoel blijft bestaan om daarmee draagvlak voor verandering te creëren. Door een aantal respondenten is het belang van het benutten van een momentum aangegeven. Bijna unaniem zijn de respondenten van mening dat BZK daadkracht moet tonen. Een aantal stelt zelfs dat het ze niet uitmaakt wat BZK besluit, als ze maar besluit. Tegelijkertijd hebben de respondenten weinig vertrouwen dat BZK ook daadkrachtig zal optreden.

7.4 Opzet sturingsstrategie BZK

De resultaten van de netwerkanalyse sluiten aan op de lessen die uit beide cases zijn getrokken. Alle drie de praktijkonderzoeken geven aan dat de – op basis van de theorie benoemde - vuistregels een werkbare richtlijn bieden voor het handelen in netwerken. De onderzoeken hebben geen conclusies opgeleverd die leiden tot aanvullende vuistregels. De drie praktijkonderzoeken laten ook zien dat de vuistregels op verschillende manieren kunnen worden ingevuld en dat er een zekere samenhang tussen de vuistregels bestaat. Hoe te handelen hangt daarmee sterk af van de specifieke situatie.

De vuistregels bieden een soort algemene richtlijn voor het handelen, maar meer ook niet. Actoren die geconfronteerd worden met sturingsvraagstukken zullen altijd een gedegen kennis van het netwerk moeten hebben en per situatie moeten inschatten hoe te handelen. De vuistregels ondersteunen dat inschatten door een richtlijn voor het denken te bieden, maar het is

niet mogelijk om te komen tot een gedetailleerd stappenplan hoe in het algemeen te handelen in een netwerk. Er is ook geen sprake van het toepassen van de vuistregels in een bepaalde volgorde of vaste combinatie. Afhankelijk van de ontwikkelingen in het proces dient de ene vuistregel meer aandacht te krijgen dan de andere. Het is continue zoeken naar de juiste balans.

Voor het ministerie van BZK is een analyse van het netwerk gemaakt en op basis daarvan kan een aanzet worden gegeven voor een sturingsstrategie voor de visie-ontwikkeling rondom veiligheidsregio's. Deze sturingsstrategie is een verfijning van de vuistregels, maar geeft geen gedetailleerde instructie voor de handelswijze van BZK. De sturingsstrategie is opgebouwd aan de hand van de vuistregels. Welke actie wanneer moet plaatsvinden is afhankelijk van de situatie en ontwikkelingen op een bepaald moment. BZK moet ook in gedachten houden dat acties op elkaar ingrijpen. De hieronder beschreven acties kunnen niet altijd exclusief worden toebedeeld aan één van de vuistregels. Bijvoorbeeld, om tot besluitvorming te komen is het onder meer van belang dat er voldoende breed gedeeld urgentiegevoel bestaat. Het creëren van dynamiek is één van de mogelijkheden om dat urgentiegevoel te voeden. Echter, door dynamiek komt het hele proces in beweging en ontstaat ook de mogelijkheid dat de aandacht weer naar andere zaken uitgaat. Het gaat er om telkens weer de juiste balans te vinden tussen situatie en actie. Dat vraagt om veel aandacht van BZK voor het proces. Sturing moet weldoordacht plaatsvinden, er moet gestuurd worden 'met beleid'.

Voor het ministerie van BZK wordt de volgende sturingsstrategie voor de visie-ontwikkeling rondom veiligheidsregio's aanbevolen.

Onderhoud het netwerk

- Creëer een netwerk.
- Maak een inventarisatie van de meest belangrijke actoren rondom het dossier veiligheidsregio's.
- Analyseer hun standpunten en hun belangen. Vaak worden inhoudelijke standpunten beïnvloed door belangen die de actoren ook op andere terreinen hebben.
- Treed in contact met het netwerk. Probeer alle standpunten en belangen op tafel te krijgen. Geef aan wat je zelf op hoofdlijnen zou willen bereiken. Wees niet bang om je kwetsbaar op te stellen.
- Probeer informele leiders te identificeren en daar ambassadeurs van te maken.
- Zorg dat cruciale partners op de juiste manier betrokken worden. Overweeg het instellen van een multidisciplinaire stuurgroep of werkgroep.
- Concentreer je op koplopers en achterblijvers, op de grote voor- en tegenstanders.
- Kijk niet alleen naar 'het veld', maar ook naar 'boven'. Politieke steun, zowel van de eigen minister als van andere politici (ministers, Eerste en Tweede Kamer) is onontbeerlijk.
- Scheid fysiek de inhoudelijke rol van BZK en de rol als procesmanager. Maak een apart project voor de veiligheidsregio's. Laat daar eventueel externen in participeren.
- Zorg voor voldoende capaciteit en middelen (gerelateerd aan de strategische en politieke waarde van het onderwerp).

Stuur op hoofdlijnen

- Bepaal als ministerie van BZK op hoofdlijnen wat je idealiter zou willen bereiken met het thema veiligheidsregio's. Zorg dat alle partijen binnen BZK achter deze hoofdlijn staan. Het gaat om de hoofdlijnen, dus dit proces moet binnen enkele weken afgerond kunnen zijn.
- Veranker de hoofdlijnen zodra het kan. BZK moet aangeven welke effecten zij uiteindelijk wil bereiken, het exacte hoe en wat is het resultaat van het proces.
- Hanteer een brede doelstelling, flexibele planning, en ruimte voor maatwerk om zo groot mogelijk draagvlak te creëren.
- Wanneer de belangrijkste partijen zich hebben gecommitteerd aan de hoofdlijnen kan de verdiepingsslag plaatsvinden.

Creëer dynamiek

- Creëer een proces waarbij zowel snel vooruitgang wordt geboekt als waarbinnen de actoren de ruimte hebben om zelf verdere invulling te geven.
- Creëer dynamiek: introduceer nieuwe informatie, nieuwe spelers, koppel het thema veiligheidsregio's aan andere dossiers, enzovoort. Het onderwerp moet op de agenda komen te staan.
- Zorg dat er een proces ontstaat waarbij voortdurend standpunten en werkelijkheidsbeelden kunnen worden gewisseld. Stimuleer dat rapporten en adviezen verschijnen, toespraken en discussiesessies worden gehouden. Doe daar actief aan mee.
- Zorg dat het proces gaande blijft. Laat je niet afschrikken door negatieve reacties.
- Identificeer mogelijke kansen. Besteed veel aandacht aan actuele ontwikkelingen op het terrein van veiligheid en openbaar bestuur en onderhoud de nodige contacten. Kwantiteit weegt hierbij zwaarder dan kwaliteit.
- Zorg voor een balans tussen dynamiek en beheersing. In het begin is een grote mate van dynamiek wenselijk, lopende het proces moet deze worden beperkt. Regelmatig moeten resultaten worden verankerd, keuzes worden gemaakt, bepaalde routes worden afgesloten. Daarbij moet gewaakt worden dat het proces niet te eng wordt. Als belangrijke spelers worden geweerd, kan het proces vastlopen. Hetzelfde geldt als bepaalde alternatieven te snel aan de kant worden gezet.
- Wanneer het proces vastloopt, moet onmiddellijk de dynamiek weer wat worden vergroot. Als het proces goed loopt, moet de dynamiek weer worden beperkt. Het is de rol van de procesmanager om dit proces in goede banen te leiden, om kansen en bedreigingen te herkennen en daarop te handelen. Maar vooral om te zorgen dat het proces blijft lopen. Alleen wanneer het proces loopt zijn er mogelijkheden om te sturen en om resultaten te boeken.

Toon daadkracht

- Werk aan het urgentiegevoel. Het onderwerp moet besproken worden, de meest belangrijke partijen moeten het gevoel krijgen dat er iets moet gebeuren. Dit maakt het netwerk rijp voor besluitvorming. Urgentiegevoel kan onder meer gecreëerd worden door dynamiek.
- Concentreer je op wat nu het probleem is en wat nu opgelost moet worden. Benadruk dat geen enkel besluit voor eeuwig is.
- Zorg voor tempo. Telkens kleine stapjes vooruit. Sla piketpalen middels tussentijdse besluiten.
- Zorg dat op de juiste momenten de voortgang wordt verankerd.
- Geef ruimte voor de manier waarop anderen invulling willen geven aan het genomen besluit.
- Stuur op eindresultaat en einddatum.
- Het is niet nodig dat iedereen achter het besluit staat. Wanneer bij de meest belangrijke actoren voldoende draagvlak ontstaat, kan en moet een besluit worden genomen.
- Eenzijdige besluiten op hoofdlijnen zijn acceptabel, mits de andere partijen bij de uitwerking betrokken worden en daar ook voldoende ruimte hebben om hun belangen te behartigen.
- Een slecht besluit is vaak beter dan geen besluit. Helderheid en consistentie maken misschien niet populair, maar dwingen wel respect af.

Literatuurlijst

- Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F. & In 't Veld, R.J. (1999). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de & Ten Heuvelhof, E.F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.M. (Red.). (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Bruijn, J.A. de & Ten Heuvelhof, E.F. (1995). *Netwerkmanagement: Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de (1999). Van sturing naar proces. In R.J. in 't Veld (Red.), *Sturingswaan & ontnuchtering* (pp. 52-69). Utrecht: Lemma.
- Derksen, W. et al. (1994). *BoN op maat*. Leiden: Recht & Beleid.
- Elzinga, D.J., Balkenende, J.P. & Traag, A. (1993). Bestuur in verandering. *Publicaties van de staatsrechtkring*, publicatie 7.
- Fijnaut, C.J.C. F., Muller, E.R. & Rosenthal, U. (1999). *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Flierman, A.H., Hagelstein, G.H., Pröpper, I.M.A.M. & Zaaijer, J.F. (Red.). (1997). Stadsprovincie Rotterdam: Verklaringen voor het mislukken van bestuurlijke verandering. *Bestuurskunde*, 6 (5).
- Gooren, W.A.J. & De Zwaan, B.C. (1995). *De reorganisatie; wat een organisatie: Een analyse van het management van het project reorganisatie politie*. Tilburg: IVA.
- Veld, R.J. in 't (Red.). (1999). *Sturingswaan & ontnuchtering*. Utrecht: Lemma.
- Veld, R.J. in 't & Abma, T.A. (red.). (2001). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom.
- Koopman, J. (1998). *De democratische inbedding van de regionale politie* (proefschrift). Deventer: Kluwer.
- Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A. & Kickert, W.J.M. (Red.). (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Koppenjan, J.F.M. (1995). Over de mogelijkheden van besluitvormingsmanagement: Beslissen over het Grote Stedenbeleid. In: 't Hart, P., Metselaar, M. & Verbeek, B. (Red.). *Publieke besluitvorming* (pp. 359-378). 's-Gravenhage: VUGA.

Peters, K. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksoverheidsbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.

Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N., Muller, E.R., Van der Torte, E.J. & De Vries, A.W. (Red.). (1998). *Evaluatie Politiewet 1993: Een diepte-onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA.

Smits, J.M. (1995). *Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BGUM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant* (proefschrift, NUGI 651/654). Amsterdam: Thesis publishers.

Teisman, G.R. (1995). De reconstructie van complexe besluitvorming: Over fasen, stromen en ronden. In: 't Hart, P., Metselaar, M. & Verbeek, B. (Red.). *Publieke besluitvorming* (pp. 33-55). 's-Gravenhage: VUGA.

Teisman, G.R. (1998). *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.

Ten Heuvelhof, E.F. (1999). Van sturen naar kansen benutten. In R.J. in 't Veld (Red.), *Sturingswaan & ontnuchtering* (pp. 70-85). Utrecht: Lemma.

Termeer, C.J.A.M. (1999). Van sturing naar configuratiemanagement. In R.J. in 't Veld (Red.), *Sturingswaan & ontnuchtering* (pp. 86-99). Utrecht: Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den (1998). *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.

Twist, M.J.W. van & Ten Heuvelhof, E.F. (2001). De ramp na de ramp door aansprakelijkheid voor toezicht: Procesmanagement als perspectief. *Nederlands Juristen Blad*, 34, 1666-1669.

Witte, T. (2002). *Tussen Coolsingel en Binnenhof: Stadsregionale capriolen in Rotterdam Rijnmond*. Den Haag: SDU.

Overige documenten

Algemene Rekenkamer. (2001). *Vorbereiding rampenbestrijding*.

Commissie onderzoek cafébrand (Commissie Alders). (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht, eindrapport*. ISBN 90-5643-224-9.

Commissie onderzoek vuurwerkrampe (Commissie Oosting). (2001). *Eindrapport*. ISBN 90-71082-67-9.

COT Instituut voor Veiligheids- en crisismanagement. (2002). *Niet langer niemandsland: Een empirisch onderzoek naar bestuurs- en organisatiemodellen voor de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen anno 2002*.

COT/Berenschot/Cebeon. (2001). *Zicht op voortgang, vooruitgang in zicht: Tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1999). *Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed: Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). *Bewust veiliger: Actieprogramma rampenbeheersing en Brandweer 2002-2006*.

Project Vernieuwing bestuurlijke organisatie. (juli 1994). *Kaderwet bestuur in verandering: Tekst en uitleg*. Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (1997). *Verscheidenheid in vervlechting: Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie*.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (1999). *Samen werken aan veiligheid: De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's*.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2003). *Veiligheid op niveau: Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*.

VGN-commissie Brouwer. (2002). *Krachten bundelen voor veiligheid: Regionaal denken, lokaal doen*.

Vergaderstukken Tweede Kamer

17 944, nrs. 1 - 2, 1983-1984, Nota Binnenlands bestuur

21 461, nr. 1, 1989-1990, Nota Een nieuw politiebestedel in de jaren '90

22 562, nr. 3, 1991-1992, Memorie van Toelichting Vaststelling van een nieuwe Politiewet

25 195, nr. 8, 1997-1998, Evaluatie Politiewet 1993

27 008, nr. 3, 1999-2000, Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en daarmee samenhangende wijzigingen

27 633, nr. 1, 2000-2001, Beleidsnotitie Bestuur in stedelijke gebieden

28 095, nr. 3, 2001-2002, Memorie van Toelichting Wet bestuur in stedelijke regio's

28 095, nr. 5, 2001-2002, Nota n.a.v. het verslag Wet bestuur in stedelijke regio's

28 756, nr. 1, 2002-2003, Beleidsnotitie Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus)

27 575, nr. 5, 2000-2001, Kabinetsstandpunt nieuwjaarsbrand Volendam

27 157, nr. 20, 2000-2001, Kabinetsstandpunt vuurwerkcramp Enschede

Bijlage 1 Lijst van respondenten

Case: reorganisatie politie

mr. dr. J. Koopman, projectleider directie Politie, ministerie van BZK

Case: stadsprovincie Rotterdam

mw. drs. G.J. Lautenbach, coördinerend beleidsmedewerker directie Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, ministerie van BZK

Netwerkanalyse veiligheidsregio's

Wetenschap

dr. J.F.M. Koppenjan, universitair hoofddocent beleidskunde Technische Universiteit Delft
prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, hoogleraar beleidskunde Technische Universiteit Delft,
hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

Gemeente

mevr. drs. C. Pels Rijcken, directeur Bestuurlijke en Juridische Zaken, VNG
drs. J.H. Eigeman, plv. directeur Bestuurlijke en Juridische Zaken, VNG
drs. G.K. Zeilstra, gemeentesecretaris gemeente Dronten

Provincie

mr. H.C.J.L. Borghouts, Commissaris van de Koningin Noord-Holland

Rijk

drs. N.C. Oudendijk, plv. directeur-generaal Volksgezondheid, ministerie van VWS
ir. H.J. Pethke, senior beleidsadviseur directie Opsporingsbeleid, ministerie van Justitie
drs. H.W.M. Schoof, directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid, ministerie van BZK
mr. J.J. Mesu, hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken, projectleider kabinetstandpunt
veiligheidsregio's, ministerie van BZK

Brandweer

mr. R.K. Brons, regionaal commandant brandweer Haaglanden
M.H.E. Madern, senior veiligheidsconsultant brandweer Haaglanden
R.J.G. Bandell, burgemeester gemeente Dordrecht, voorzitter regionale brandweer Zuid-Holland
Zuid

Politie

F. Goudswaard, korpschef Zeeland, portefeuillehouder Conflict- en Crisis-beheersing Raad van
Hoofdcommissarissen
mevr. mr. A.H. Brouwer-Korf, burgemeester Utrecht, korpsbeheerder Utrecht

GHOR

J.C. Christiaanse, regionaal geneeskundig functionaris Rotterdam-Rijnmond
mevr. drs. M.J.I. Quint, burgemeester gemeente Vaals, voorzitter GHOR-bestuur Zuid-Limburg