

# Eenheid versus diversiteit

Een onderzoek naar de voor- en nadelen van de gegeven rijkssturing  
aan de gemeentelijke kolom in de veiligheidsregio



**Elsbeth Hubeler**  
**Erasmus Universiteit Rotterdam, maart 2007**  
**Bestuurskunde, master Publiek Management**  
**Begeleiders: Dr. A. Cachet en dr. M.J. van Duin**

## Woord vooraf

Over het algemeen wordt gezegd dat het schrijven van een scriptie een langdurig en vaak ook eenzaam proces is. Echter, dit is me voor 100 procent meegevallen, en mede dankzij de hulp en steun van velen ligt hier het uiteindelijke resultaat dan ook voor u.

In het bijzonder wil ik de volgende mensen en instellingen bedanken.

Mijn familie en vrienden voor het tonen van interesse en de ondersteuning tijdens het schrijven van deze scriptie, en daarbij in het bijzonder Frank, mijn ouders en Michiel.

Mijn studiegenoten Onno en Philippe, voor het geven van nuttige tips en de toch productieve scriptiedagen in de RET remise.

PriceWaterhouseCoopers Advisory voor het ter beschikking stellen van de benodigde onderzoeksfaciliteiten tijdens mijn stageperiode.

Mijn werkgever Schouten Zekerheid voor het bieden van de nodige flexibiliteit om aan mijn scriptie te werken.

Mijn begeleiders Lex Cachet en Menno van Duin voor hun nuttige commentaar, de plezierige begeleiding en het altijd snel corrigeren van eerder ingeleverde stukken.

En natuurlijk allen die bereid zijn geweest om deel te nemen aan de enquête of aan een interview.

## INHOUDSOPGAVE

INLEIDEND DEEL .....	5
Hoofdstuk 1. Aanleiding tot en opbouw van het onderzoek naar veiligheidsregio's.....	6
1.1. Inleiding en context .....	6
1.1.1. Oorsprong van de Veiligheidsregio .....	6
1.1.2. Probleemanalyse .....	6
1.3. Onderzoeksvragen .....	7
1.3.2. Deelvragen .....	8
1.3.3. Doel van het onderzoek .....	8
1.4. Verantwoording en methodologie van het onderzoek .....	9
1.4.1. Aanleiding tot het onderzoek.....	9
1.4.2. Karakter van het onderzoek .....	9
1.4.3. Soort onderzoek.....	9
1.4.4. Onderzoeksduur.....	9
1.4.5. Methodes voor het verzamelen van empirisch en theoretisch materiaal.....	10
1.4.6. De onderzoekspopulatie en selectie .....	10
1.4.7. Methode van beoordeling van de rijkssturing.....	11
2.2.7. Beperkingen en grenzen van het onderzoek .....	11
THEORETISCH DEEL.....	13
Opbouw van het theoretisch gedeelte.....	14
Hoofdstuk 2. Het Nederlandse bestuurlijke stelsel .....	15
2.1. Oorsprong en geschiedenis van het lokaal bestuur. ....	15
2.2. Inrichting van het Binnenlands bestuurlijk stelsel in Nederland.....	17
2.2.1. Het Huis van Thorbecke .....	17
2.2.2. Gedecentraliseerde eenheidsstaat.....	17
2.3. Begrippen: autonomie, medebewind, en open huishouding.....	19
2.4. Actuele betekenissen van gemeentelijke autonomie; gevolgen voor overheidssturing .....	22
2.5. Twee benaderingen van beleidsuitvoering .....	24
Hoofdstuk 3. Overheidssturing .....	25
Inleiding .....	25
3.1. Klassieke overheidssturing .....	26
3.1.1. Korte geschiedenis en beschrijving van klassieke sturingsinstrumenten .....	26
3.1.2. Beperkingen van de klassieke regulerende instrumenten.....	27
3.2. Moderne overheidssturing.....	29
3.2.1. De huidige maatschappij; kenmerken van de tegenwoordige context.....	29
4.2.2. Moderne sturingsstrategieën; een zestal mogelijkheden .....	29
3.2.3. Moderne sturingsinstrumenten .....	34
3.2.3.1. Meerzijdige instrumenten .....	34
4.2.3.2. Persoonsgerichte instrumenten .....	36
3.2.3.3. Incentives .....	39
3.2.3.4. Kengetallen .....	41
3.2.3.5. Communicatieve instrumenten .....	44
3.3. Analytisch kader.....	47
EMPIRISCH DEEL .....	52
Hoofdstuk 4. De veiligheidsregio .....	53
4.1. Aanleiding tot de veiligheidsregio; problemen in de huidige hulpverlening bij rampen en crises.....	53
4.2. Wat is een veiligheidsregio?.....	55
4.3. De rol van gemeenten in de veiligheidsregio .....	58
4.3.1. Positie van de gemeentelijke kolom ten opzichte van de andere partners in de veiligheidsregio .....	58

4.3.2. Algemene taken en verantwoordelijkheden van de gemeente .....	58
4.3.3. Taken en verantwoordelijkheden van specifieke organen of personen in de gemeentelijke organisatie .....	59
4.3.4. Intergemeentelijke samenwerking .....	60
Hoofdstuk 5. Overzicht van het verzamelde empirische materiaal .....	62
Inleiding.....	62
5.1. Manier van sturing .....	62
5.1.1. Uitgangspunt bij het geven van sturing door het Rijk aan gemeenten .....	62
5.1.2. Gebruikte sturingsstrategieën .....	62
5.1.3. Gebruikte sturingsinstrumenten .....	64
5.1.3.1. Meerzijdige instrumenten .....	64
5.1.3.2. Incentives .....	65
5.1.3.3. Communicatieve instrumenten.....	66
5.1.4. Meningen van lokale bestuurders over toepasbaarheid en praktijkgerichtheid van de sturing .....	68
5.1.5. Mate waarin de sturing rekening houdt met de kenmerken van de moderne maatschappij ( pluriformiteit, geslotenheid, interdependentie) .....	69
5.2. Landelijke blauwdruk tegenover regionaal maatwerk.....	71
5.2.1. Open en gesloten benadering van beleidsuitvoering; relatie met de gegeven sturing.....	71
5.2.2. Mate van ruimte om rekening te houden met regionale verschillen .....	72
5.2.3. Meningen over sturing door het vaststellen van basisniveaus.....	72
5.2.4. Rijkssturing en het concept van de gemeentelijke autonomie .....	73
5.2.5. Rijkssturing en de financiële mogelijkheden van elke gemeente.....	74
5.2.6. Huis van Thorbecke .....	75
5.3. Planning en tijdstip van de sturing.....	76
5.3.1. Tijdstip van de gegeven rijkssturing .....	76
5.3.2. Oordeel over tijdsplanning.....	76
5.3.3. Meningen over het achteraf consolideren in plaats van vooraf door wetgeving ..	76
5.4. Communicatie .....	78
5.4.1. Door wie is sturing gegeven?.....	78
5.4.2. Aan wie is sturing gegeven? .....	78
5.4.3. Wisselwerking tussen Rijk en gemeenten .....	78
5.4.4. Visie van het Rijk op de veiligheidsregio .....	79
5.5. Effect van de sturing .....	80
5.5.1. Urgentiebesef; ziet men het nut in van de veiligheidsregio?.....	80
5.5.2. Betrokkenheid van gemeenten .....	81
ANALYTISCH DEEL .....	84
Hoofdstuk 6. Voordelen en nadelen van de gegeven sturing voor zowel het Rijk als de gemeenten .....	85
Inleiding.....	85
6.1. Voordelen voor het Rijk en gemeenten van de gegeven sturing .....	85
6.2. Gegeven sturing; nadelen voor het Rijk en de gemeenten .....	89
Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen .....	92
9.1. Conclusies .....	92
7.2. Aanbevelingen .....	95
BRONNENOVERZICHT .....	98
Bijlage 1: Aanvullende informatie over de geïnterviewden en deelnemers aan de enquête.	100
Bijlage 2: Tabellen elektronische enquête .....	101
Bijlage 3. Interview vragen tijdens de stage.....	113
Bijlage 3. Interviewvragen na afloop van de stage.....	115

## INLEIDEND DEEL

## **Hoofdstuk 1. Aanleiding tot en opbouw van het onderzoek naar veiligheidsregio's**

### **1.1. Inleiding en context**

#### **1.1.1. Oorsprong van de Veiligheidsregio**

De afgelopen jaren hebben zich verschillende rampen en crises in binnen - en buitenland voorgedaan. De terroristische aanslagen in New York, Bali en Madrid zijn hiervan voorbeelden die bij een ieder nog vers in het geheugen staan gegrift. De tsunamiramp rondom Indonesië heeft vele slachtoffers gemaakt. Ook rampen in eigen land, zoals de cafébrand in Volendam en de vuurwerkcramp in Enschede hebben een diepe indruk achtergelaten.

Deze en meer rampen en crises hebben ervoor gezorgd dat veiligheid een actueel thema is geworden binnen het openbaar bestuur. Het bevorderen van de veiligheid voor de burger is dan ook één van de speerpunten van het kabinet.

In dat kader zijn verschillende maatregelen geïntroduceerd om de veiligheid van burgers te verhogen. Eén van die maatregelen is de introductie van de veiligheidsregio. De totstandkoming van deze regio's is een belangrijk en complex proces. Immers, bij de vorming van de regio's zijn veel verschillende partners betrokken. Elk hebben zij hun eigen kenmerken, ervaringen en manier van werken. Ook de maatregelen die met de komst van de veiligheidsregio moeten worden getroffen zijn talrijk, uiteenlopend, en vaak erg ingewikkeld. Daarbij komt ook dat ieder van de 25 veiligheidsregio's een heel eigen karakter heeft. Zo zijn niet in elke regio de risico's en gevaren hetzelfde. De veiligheidsregio Rotterdam - Rijnmond kun je niet vergelijken met de regio Drenthe.

#### **1.1.2. Probleemanalyse**

Bij de vormgeving van de veiligheidsregio's heeft het Rijk en dan voornamelijk de ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK), Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en Justitie sturing gegeven aan de verschillende 'kolommen' die betrokken zijn bij de vorming van de veiligheidsregio's in Nederland. De belangrijkste zijn de brandweer (rode kolom), de politie (blauwe kolom), de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR; de witte kolom), en als laatste de gemeentelijke (oranje) kolom.

In deze scriptie wil ik mij concentreren op de laatste kolom. Het probleem is dat de sturing aan deze kolom, dus aan de gemeenten in een veiligheidsregio, niet altijd even positief werd en wordt ontvangen. Kritiek is er bijvoorbeeld op de manier van sturing, de hoeveelheid sturing en de manier van communiceren bij het geven en ontvangen van die sturing. Aan de ene kant vindt men dat het Rijk zich teveel bemoeit met de manier waarop de regio's vorm zouden moeten geven, maar aan de andere kant wordt er geklaagd over teveel vrijheid en dus onduidelijkheid.

Het gevolg van de (deels) ongeschikte sturing is geweest, dat de inrichting van de veiligheidsregio's hierdoor mogelijk vertraging heeft opgelopen. Ook had de inrichting van de veiligheidsregio's beter en sneller kunnen worden vormgegeven.

De vraag is nu, hoe deze sturing beter en effectiever had kunnen worden uitgevoerd. Immers, als deze sturing beter zou aansluiten bij de behoeften of mogelijkheden van zowel

de gemeenten als het Rijk, verloopt de vormgeving van de veiligheidsregio's waarschijnlijk sneller en beter.

In deze scriptie wordt onderzocht welke voor - en nadelen er kleven aan de rijkssturing die gebruikt is om de veiligheidsregio's vorm te geven. Ook wordt een suggestie gedaan voor rijkssturing die voor zowel de gemeenten als het Rijk meer voordelen oplevert dan de huidige manier van sturing.

Daarbij is het uitgangspunt dat de huidige sturingsproblemen alles te maken hebben met de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Beginselen die van nature thuishoren in het Nederlandse bestuurlijke stelsel spelen in dat kader een belangrijke rol. Denk bijvoorbeeld aan het concept van gemeentelijke autonomie, maar ook aan het idee van centralistische sturing, en van een gelijk voorzieningenniveau voor alle inwoners van heel Nederland. Het probleem is dat al deze uitgangspunten op zichzelf belangrijk zijn, maar dat ze vaak ook tegengesteld en moeilijk met elkaar zijn te verenigen. In verband met het concept van de gemeentelijke autonomie zou het logisch zijn dat gemeenten blij zijn met ruimte om veel lokale en regionale differentiatie aan te brengen. Hierdoor kunnen ze immers optimaal gebruik maken van hun 'autonome ruimte'. Toch is dit lang niet altijd het geval; gemeenten weten zich geen raad met de geboden beleidsruimte en stellen zich passief en afwachtend op.

Aan de andere kant komt het ook voor dat gemeenten de sturing juist veel te centralistisch vinden, en dus niet geschikt om toe te passen op hun lokale omgeving. Er wordt dus geklaagd over *te weinig* 'autonome ruimte'.

De oplossingen en suggesties voor een betere manier van rijkssturing aan gemeenten, die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn niet alleen relevant voor de totstandkoming van een veiligheidsregio. Zij kunnen tevens (gedeeltelijk) toegepast worden op andere sturingsvraagstukken waarbij de relatie overheid - gemeenten een belangrijke rol speelt.

### **1.3. Onderzoeksvragen**

#### **1.3.1. Hoofdvraag:**

*" Wat zijn de voor - en nadelen voor het Rijk respectievelijk de gemeenten van het sturingsmodel dat door het Rijk gebruikt is om de gemeentelijke kolom te sturen bij de totstandkoming van veiligheidsregio's? "*

Bij de beantwoording van deze vraag zijn verschillende aspecten van belang. Ten eerste kunnen de genoemde voor - en nadelen voor iedere betrokken partij verschillend en eventueel tegenstrijdig zijn. Ten tweede wordt bij de beantwoording van deze vraag zo goed mogelijk een link gelegd met de inrichting van het Nederlandse bestuurlijke stelsel en daarin de autonome positie van de gemeentelijke bestuurslaag in Nederland.

### 1.3.2. Deelvragen

De onderstaande deelvragen dragen ertoe bij om de hoofdvraag die in deze scriptie centraal staat zo volledig mogelijk te beantwoorden.

- 1. Wat is een veiligheidsregio en wat voor rol spelen gemeenten daarin?*
- 2. Hoe is het Nederlandse bestuurlijke stelsel ingericht en wat zijn daarin belangrijke concepten en begrippen?*
- 3. Op welke manier heeft het Rijk sturing gegeven aan gemeenten, of welk(e) sturingsmodel(len) heeft het Rijk gehanteerd om de totstandkoming van de veiligheidsregio's te stimuleren?*
- 4. Wat zijn de reacties van de gemeenten hierop, of hoe zijn gemeenten omgegaan met deze sturing?*
- 5. Hoe kunnen deze reacties (positief als negatief) verklaard worden? Kunnen deze reacties in verband worden gebracht met de autonome positie van gemeenten in ons bestuurlijk stelsel?*
- 6. Welke aanpassingen van het bestaande model kunnen worden aanbevolen op basis van de analyse?*

Deze deelvragen worden op verschillende plaatsen in deze scriptie over veiligheidsregio's beantwoord. Deelvraag één wordt behandeld in hoofdstuk vier. De tweede deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk twee. In hoofdstuk vijf worden de derde en vierde deelvraag behandeld.

In het analytische deel van deze scriptie (hoofdstuk zes en zeven) wordt ten slotte een antwoord gegeven op de laatste twee deelvragen.

### 1.3.3. Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om ten eerste antwoord te geven op de hoofdvraag en de daarbij horende deelvragen.

Ten tweede is het doel om naar aanleiding van die antwoorden een suggestie te doen voor een betere en effectievere manier van rijkssturing.



## **1.4. Verantwoording en methodologie van het onderzoek**

### **1.4.1. Aanleiding tot het onderzoek**

De basis voor het onderzoek is gelegd tijdens een halfjaar durende stage bij PriceWaterhouseCoopers Advisory. In die zes maanden is onderzoek gedaan naar de succes- en faalfactoren bij de totstandkoming van veiligheidsregio's. Daarbij is onderzoek gedaan naar deze factoren in alle kolommen in een veiligheidsregio, dus met andere woorden de brandweer, de politie, de geneeskundige diensten en de gemeenten.

Na afloop van de stage is het onderzoek toegespitst op de gemeentelijke kolom (en de aan deze groep gegeven overheidssturing) om zo een geschikt scriptieonderwerp te verkrijgen.

### **1.4.2. Karakter van het onderzoek**

Het karakter van het onderzoek is zowel exploratief als verklarend.

Er zijn verschillende argumenten om het onderzoek als exploratief te beschouwen. Ten eerste gaat het voor een groot deel om het verkrijgen van een algemeen geldend, verkennend beeld van de ideeën van diegenen die betrokken zijn bij (de vorming van) een veiligheidsregio. Ook is een exploratieve studie op zijn plaats omdat het te bestuderen onderwerp – de veiligheidsregio - een relatief nieuw fenomeen is.

Het verklarende karakter van het onderzoek ten slotte ligt in het feit dat een uitleg wordt gegeven waarom de toegepaste sturing wel of niet geschikt is geweest om te gebruiken voor de gemeentelijke organisatie. Er wordt gekeken in hoeverre het concept van de gemeentelijke autonomie hierop van invloed is geweest.

### **1.4.3. Soort onderzoek**

Het soort onderzoek is *kwalitatief* van aard. Hiervoor zijn een aantal argumenten aan te voeren. Ten eerste gaat het om het weergegeven van een algemene visie, en heersende gevoelens van de betrokkenen. Deze meningen en gevoelens zijn moeilijk in cijfers te vatten. Tevens is de vorming van veiligheidsregio's een relatief nieuw fenomeen, dat nog in de kinderschoenen staat. Er zijn tot nu toe geen regio's die al definitief gevormd zijn en die al een aantal jaren functioneren. Objectieve data over alle aspecten van de regio's bestaan dus nog niet.

Als gevolg hiervan kunnen de geïnterviewden nog geen empirisch gefundeerde mening hebben gevormd over de veiligheidsregio. Eerder zullen zij hun mening geven op basis van hun ervaringen die zij tot nu toe hebben opgedaan, of op grond van wat zij verwachten wat voor problemen, successen en dergelijke de te vormen regio's met zich mee zullen brengen.

### **1.4.4. Onderzoeksduur**

Wat de factor tijd betreft is het onderzoek *cross-sectioneel* uitgevoerd. De resultaten van het onderzoek vormen dus een momentopname. Daarbij moet worden opgemerkt dat ongeveer 80 procent van de onderzoeksgegevens tijdens de stageperiode is verzameld. De overige 20

procent (waaronder informatie uit een viertal aanvullende interviews) is een paar maanden later verzameld.

#### **1.4.5. Methodes voor het verzamelen van empirisch en theoretisch materiaal.**

Om tot bruikbare empirische data te komen, is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- Het houden van interviews tijdens de stageperiode.  
Door middel van het houden van mondelinge diepte interviews met relevante personen uit de gemeentelijke kolom die betrokken zijn bij (de vorming van) een veiligheidsregio zijn meningen en visies over de sturing vanuit het Rijk verzameld.
- Het opstellen van een korte, elektronische enquête tijdens de stageperiode.  
Deze vragenlijst is verstuurd naar diegenen die in verband met het onderwerp van deze scriptie geschikt zijn om hun mening over de veiligheidsregio's te geven. Deze enquête is opgesteld naar aanleiding van de resultaten van de interviews die gehouden zijn met personen uit de geselecteerde regio's ( zie later). De enquête is gestuurd naar die regio's die niet geselecteerd waren. Resultaten van deze enquête zijn gebruikt ter aanscherping en uitbreiding van de gevonden interviewresultaten .
- Het verzamelen en lezen van diverse schriftelijke en digitale bronnen die informatie geven over de (algemene aspecten van) de veiligheidsregio en de gegeven sturing van het Rijk aan gemeenten en de theorie daarachter. Dit is zowel tijdens als na de stage gebeurd. Gebruik is gemaakt van onder andere diverse websites, brieven en beleidsdocumenten.
- Het houden van aanvullende interviews na de stage.  
Nadat de stage was voltooid, is een viertal interviews gehouden met bestuurders verbonden aan diverse gemeenten in Nederland. Dit is gedaan om de resultaten die tijdens de stage zijn gevonden verder aan te scherpen, en om een antwoord te krijgen op vragen die tot dan (deels) onbeantwoord waren gebleven, en die wel relevant bleken te zijn voor het onderzoek.

#### **1.4.6. De onderzoekspopulatie en selectie**

De onderzoekspopulatie wordt gevormd door diegenen die betrokken zijn bij de vorming en het functioneren van elk van de 25 veiligheidsregio's en die afkomstig zijn uit de gemeentelijke kolom. Het zal duidelijk zijn dat het niet mogelijk was om al deze personen te interviewen of deel te laten nemen aan een digitale enquête.

In verband met het houden van interviews is er daarom voor gekozen om tijdens de stage een aantal case studies uit te voeren. Dit houdt in, dat er vijf regio's geselecteerd zijn die, rekening houdend met hun specifieke context, een goede afspiegeling vormen van de 25 veiligheidsregio's waaruit Nederland bestaat. Uit die gekozen regio's zijn geschikte kandidaten uit de gemeentelijke organisatie voor interviews gekozen.

Bij het selecteren van de cases (representatieve veiligheidsregio's) is rekening gehouden met de verschillende regionale contexten en daarmee samenhangend de soort en het aantal risico's dat zich daar kan voordoen.

Zo is bijvoorbeeld gelet op grote en kleine regio's, dicht - en dunbevolkte regio's, regio's met veel en weinig kans op het ontstaan van crises en rampen, en ook op regio's die aan water grenzen en regio's die aan het buitenland grenzen.

Ook is bij het komen tot een selectie van personen die geschikt leken om te interviewen, rekening gehouden met de volgende zaken:

Diegenen die geïnterviewd gingen worden, moesten bekend zijn met de algemene aspecten van de veiligheidsregio. Het leek dus niet verstandig om iemand te ondervragen die uitsluitend met regelgeving en samenwerking binnen de eigen kolom te maken heeft en zal hebben. Wél van belang zijn diegenen geweest die, naast zaken in hun eigen gemeentelijke kolom, ook met zaken betreffende de andere kolommen te maken hadden.

Naast degenen die uit de verschillende veiligheidsregio's geïnterviewd zijn, is er ook een contactpersoon van de VNG geïnterviewd.

Tevens zijn in een later stadium nog vier aanvullende interviews gehouden ter aanscherping van de gevonden resultaten. Degenen die hierbij zijn geïnterviewd zijn niet afkomstig uit de eerder geselecteerde vijf regio's.

In totaal zijn 11 personen die verbonden zijn aan een gemeentelijke organisatie geïnterviewd.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de interviews in de vijf eerdergenoemde geselecteerde regio's is tijdens de stage een enquête opgesteld, die digitaal verzonden is naar een aantal personen uit de gemeentelijke organisatie dat betrokken is bij de totstandkoming van de overige 20 veiligheidsregio's, die in eerste instantie niet geselecteerd waren om als casestudy te dienen. De personen naar wie de enquête is verzonden zijn op dezelfde gronden als de interviewkandidaten geselecteerd.

De respons op de enquête bedraagt 27.5 procent; in totaal hebben 8 respondenten hun medewerking verleend aan de enquête.

#### **1.4.7. Methode van beoordeling van de rijkssturing.**

Uit de eerdergenoemde interviews, enquête en de diverse andere bronnen is informatie naar voren gekomen met behulp waarvan de rijkssturing uiteindelijk beoordeeld kan worden. Bij het beoordelen van die rijkssturing wordt gelet op verschillende deelaspecten van die sturing. Over elk aspect kan worden gezegd wat daarvan de voor - en nadelen (voor zowel het Rijk als gemeenten) zijn.

Het eerste aspect is de *manier* van sturing. Ten tweede is er het aspect van een *landelijke blauwdruk tegenover regionaal en lokaal maatwerk*, ten derde de *planning en het tijdstip* van de sturing. Als vierde aspect kan de *communicatie* genoemd worden, en het laatste aspect is het *effect* van de rijkssturing

De aspecten zelf en de keuze daarvoor zullen in het analytisch kader aan het eind van hoofdstuk 3 worden toegelicht.

#### **2.2.7. Beperkingen en grenzen van het onderzoek**

##### *Respons en representativiteit*

Hoewel geïnterviewden en respondenten uit in totaal dertien regio's afkomstig zijn, moet voorzichtig worden omgegaan met de representativiteit van hun antwoorden en meningen. Aangezien uit de meeste regio's één of hooguit twee personen zijn geïnterviewd of hun

medewerking hebben verleend aan het onderzoek, mag er niet van uit worden gegaan dat hun mening zonder meer typerend is voor de denkbeelden van anderen die ook afkomstig zijn uit de gemeentelijke kolommen uit dezelfde regio. Om zeker te weten of de resultaten uit de interviews en de enquête representatief zijn voor de meningen van gemeentelijke betrokkenen uit alle veiligheidsregio's, zouden dus meer interviews moeten worden gedaan en moeten worden gezorgd voor een hogere respons op de enquête.

Om verschillende redenen is daarvoor niet gekozen. Ten eerste is de theorie die is bestudeerd (zowel schriftelijke als digitale bronnen) een belangrijke bron waaruit primair empirische informatie is verzameld. De resultaten uit de enquête en interviews kunnen daarbij dan ook als een aanvulling worden gezien.

Ten tweede moest rekening worden gehouden met de tijd die beschikbaar was om interviews af te nemen. Deze was zowel tijdens de stage als daarna beperkt; daarom is zoals eerder vermeld een selectie gemaakt van diegenen die geschikt leken om te interviewen.

### *Snelle ontwikkelingen*

De trends en ontwikkelingen in verband met de veiligheidsregio's gaan erg snel. Het is aannemelijk dat deze ontwikkelingen van invloed zijn op de meningen en de respons van de geïnterviewden en deelnemers aan de enquête. Het zou dus goed kunnen dat degenen die tijdens de stageperiode zijn ondervraagd, op sommige punten misschien een andere mening hadden als zij een paar maanden later (tijdens het schrijven van de scriptie, dus na de stageperiode) zouden zijn geïnterviewd.

## THEORETISCH DEEL

## **Opbouw van het theoretisch gedeelte**

In het theoretisch gedeelte wordt de theorie behandeld die aan deze scriptie over veiligheidsregio's ten grondslag ligt. Een aantal componenten is daarbij van belang: lokaal bestuur, de inrichting van het Nederlandse bestuurlijke stelsel, en overheidssturing.

Als eerste wordt een kort overzicht gegeven van de geschiedenis van het lokaal bestuur in Nederland. De veranderde rol daarvan, in relatie met de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen eeuwen en decennia komen aan bod.

Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van het Nederlands bestuurlijk stelsel waarbinnen deze gemeenten functioneren. Termen als het Huis van Thorbecke en de gedecentraliseerde eenheidsstaat worden behandeld en kort wordt weergegeven wat de achterliggende gedachten achter deze begrippen zijn.

In het Nederlandse bestuurlijke stelsel staan een aantal kernbegrippen centraal die cruciaal zijn voor de verhouding tussen Rijk en lokale overheden: autonomie, medebewind en open huishouding. Deze drie termen worden nader uitgelegd.

Er is voor gekozen om (de geschiedenis en aspecten van) het Nederlandse Bestuurlijk stelsel als eerste te behandelen, omdat dit nodig is om een beeld te krijgen van de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en Rijk. Vervolgens kan het verkregen beeld van deze verhoudingen dienen als invalshoek om het tweede theoretische gedeelte, namelijk de informatie over rijkssturing, beter te begrijpen.

Via de actuele betekenis van gemeentelijke autonomie wordt de link gelegd naar overheidssturing. Twee aspecten komen bij deze sturing aan de orde: ten eerste de manier waarop sturing kan worden gegeven, en ten tweede de instrumenten die daarbij gebruikt kunnen worden.

Als laatste onderdeel van dit hoofdstuk volgt een analytisch kader dat aan de hand van de theorie is samengesteld, en waarmee de empirische informatie kan worden geanalyseerd.

## Hoofdstuk 2. Het Nederlandse bestuurlijke stelsel

### 2.1. Oorsprong en geschiedenis van het lokaal bestuur.

De geschiedenis van het lokaal bestuur kan worden onderverdeeld in vier verschillende fasen:<sup>1</sup>

Tot 1870: Nachtwakersstaat

1870-1930: Bloeiperiode van het binnenlands bestuur

1930-1980: Centralisatie

1980-nu: Tijdperk van de decentralisatie.

Hieronder worden deze perioden kort gekarakteriseerd.

#### *Eerste fase: tot 1870*<sup>2</sup>

De oorsprong van de geschiedenis van het Nederlands lokaal bestuur ligt in de Middeleeuwen. In deze tijd leefden groepen mensen samen op verschillende grondgebieden. Deze concentraties van mensen maakten dat er de behoefte ontstond om leefregels te creëren waardoor het mogelijk werd om orde en veiligheid voor een ieder te waarborgen. Een overheid was de aangewezen instantie om voor deze leefregels te zorgen. Daarom ontstonden voornamelijk in de steden besturen die toezicht moesten houden op de openbare orde en veiligheid. Een college van schepenen moest ervoor zorgen dat de ingestelde regels en ordeningen door het volk werden nageleefd. De burgemeester hield zich bezig met het dagelijks bestuur, wat over het algemeen inhield dat de financiën moesten worden geregeld, orde en rust moest worden gehandhaafd en dat voorzien moest worden in enkele noodzakelijk geachte publieke diensten; denk bijvoorbeeld aan de bouw van de stadsmuren ter bescherming van de stadsinwoners voor aanvallen van buitenaf.

Het lokaal bestuur beperkte zich tot in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw tot deze basale functies. Daardoor kunnen we het toenmalige binnenlands bestuur karakteriseren door het gebruik van de term *nachtwakersstaat*, wat inhoudt dat de lokale overheden zich passief opstellen ten aanzien van het oplossen van maatschappelijke sociaal-economische problemen. Hiervoor was men vooral aangewezen op particulier initiatief en kerkelijke liefdadigheid.<sup>3</sup>

#### *Tweede fase: 1870-1930*<sup>4</sup>

Vanaf de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw groeiden steden dankzij de opkomst van de industrie explosief. Deze groei leidde tot een keur aan sociale problemen. Zo was de gezondheidstoestand van de meeste mensen beneden alle peil. Ziekten en kindersterfte waren aan de orde van de dag; ook armoede en misdaad waren in hoge mate aanwezig. Langzaam beseftte het (lokaal) bestuur dan ook dat haar rol als 'nachtwaker' niet meer voldoende was. De opvatting dat de overheid de plicht had om te zorgen voor sociaal aanvaardbare, leefbare omstandigheden voor haar burgers kreeg steeds meer bijval. Gevolg van dit alles was dat het lokaal bestuur meer en meer taken, die voorheen door het particulier initiatief werden verzorgd, op zich ging nemen. Denk in dit kader aan maatregelen op het gebied van de volksgezondheid, maar ook aan het bestrijden van alcoholmisbruik, het

---

<sup>1</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p. 101

<sup>2</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p. 96

<sup>3</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005) p. 33

<sup>4</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p. 96-97

verwijderen van huisvuil en het verzorgen van adequaat onderwijs. De tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw kan dan ook beschouwd worden als de bloeiperiode van het openbaar bestuur. Immers, dit bestuur speelde een vooruitstrevende rol en nam gaandeweg een steeds belangrijker positie in.

#### *Derde fase: 1830-1980*<sup>5</sup>

De periode van 1830- 1980 kan beschouwd worden als een periode van verdergaande centralisatie. De verzorgingsstaat kreeg steeds meer een nationaal karakter. Verschillen in voorzieningenniveau tussen lokale besturen werden minder vaak geaccepteerd; steeds meer vond men dat iedere burger in het gehele land recht had op een gelijk voorzieningenniveau. Deze opvatting was ontstaan door het feit dat de verschillen tussen de gemeenten tijdens de bloei van het lokaal bestuur in de decennia daarvoor steeds groter waren geworden.

Uitgaven en voorzieningen konden per gemeente enorm verschillen. Gevolg hiervan was dat ook de belastingen in de ene gemeente veel hoger waren dan in de andere gemeente. Logischerwijs leidden deze verschillen tot een toestroom van burgers naar plaatsen waar de belasting laag was, en een leegloop van armlastige gemeenten met een hoge belastingdruk, die daardoor in een nog slechtere financiële positie terecht kwamen.

Om dit tegen te gaan werden in 1929 de gemeentelijke belastingen afgeschaft en werden gemeenten voortaan gefinancierd uit het door het Rijk ingestelde Gemeentefonds.

Dit nieuwe nationale financieringsstelsel vormde een impuls voor de rijksoverheid om zich in steeds sterkere mate met het lokale en regionale beleid te gaan bemoeien. Meer en meer taken werden dan ook geleidelijk gecentraliseerd.

Na de Tweede Wereldoorlog concentreerden de verschillende overheden zich op de wederopbouw. Volkshuisvesting, stedenbouw en werkgelegenheid stonden centraal, en deze zaken werden steeds vaker op nationaal niveau geregeld. Gemeenten werden daarbij voornamelijk uitvoerder van rijksbeleid. Daarbij kreeg de rijksoverheid vaker oog voor verschillen in aard, omvang en concentratie van maatschappelijke problemen tussen gemeenten. Medebewindstaken werden daardoor gedifferentieerd toegedeeld.<sup>6</sup> In die zin hadden gemeenten op sommige terreinen dus wel degelijk de mogelijkheid hadden om hun eigen invulling aan het rijksbeleid te geven.

#### *Vierde fase: 1980 – nu*<sup>7</sup>

De periode na 1980 werd gekenmerkt door een terugtred van de nationale overheid. Deze decentralisatie zorgde voor nieuwe kansen en meer zelfstandigheid voor het lokale bestuur.

Op een groot aantal terreinen werd verruiming van de beleidsvrijheid van gemeenten gecreëerd: denk bijvoorbeeld aan jeugdhulp, kinderopvang, monumentenzorg, en stadsvernieuwing. Aan de andere kant ontstonden door de terugtrekkende rijksoverheid ook nieuwe problemen, te meer omdat het politieke motief om pijnlijke bezuinigingen te decentraliseren hieraan ten grondslag lag.<sup>8</sup>

Deze decentralisatie tendensen zijn voortgezet in de jaren '90 en 2000.

---

<sup>5</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p. 99

<sup>6</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 34

<sup>7</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p. 100

<sup>8</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 35



## 2.2. Inrichting van het Binnenlands bestuurlijk stelsel in Nederland

### 2.2.1. Het Huis van Thorbecke

De basis voor de huidige bestuurlijke structuur in Nederland is gelegd in de tweede fase van de geschiedenis van het lokaal bestuur, en wel in het jaar 1848 met de grondwetsherziening van 3 november. Hierbij werden een aantal bestuurlijke veranderingen aangebracht die nu nog steeds actueel kunnen worden genoemd.

Ten eerste werd de wettelijke regeling van de binnenlandse bestuursorganisatie in de grondwet vastgelegd. Dit betekende een verschuiving in het besluitvormingsproces over het binnenlands bestuur ten gunste van de wetgever en de volksvertegenwoordiging, en ten nadele van de koning; diens bevoegdheden met betrekking tot regeling van de bestuursorganisatie werden immers aanzienlijk beperkt.<sup>9</sup> Hiermee samenhangend kwam organieke wetgeving tot stand: in 1850 een Provinciewet, een jaar later de Gemeentewet en in 1855 een Waterstaatwet.

Ten tweede verdween het onderscheid tussen stads - en plattelandsbesturen, en in plaats daarvan kwam één algemene term: de gemeente.

Ten derde werd met de grondwetswijziging van 1848 de democratisering van het lokale bestuur gewaarborgd. De rechtstreeks gekozen gemeenteraad werd geïntroduceerd. Ook werden raadsvergaderingen openbaar.

Bij de vormgeving van het nieuwe bestuurlijke stelsel had Thorbecke de staat beschouwd als een biologisch organisme; een georganiseerd geheel waarin verschillende gelijkwaardige delen zijn te onderscheiden. Elk apart deel (gemeenten, provincies) is belangrijk, maar ook onmisbaar voor het functioneren van het geheel (de Nederlandse staat).

Kortom, de delen kunnen niet zonder het geheel, en het geheel niet zonder de delen. De zelfstandigheid van elk deel werd erkend.<sup>10</sup>

Thorbecke was zich ervan bewust dat het bestaan van de drie bestuurslagen met een autonome positie en eigen initiatiefrecht zou kunnen leiden tot problemen. Daarom bracht hij een verdere ordening aan: het nationale belang zou in het algemeen gaan boven het provinciale belang, en het belang van de provincie boven dat van de lokale bestuurslaag. Hiermee bedoelde Thorbecke echter niet dat het systeem een hiërarchische bevelsrelatie tussen provincie en gemeenten<sup>11</sup> impliceerde.

### 2.2.2. Gedecentraliseerde eenheidsstaat.

De term gedecentraliseerde eenheidsstaat verwijst naar de structuur van het binnenlands bestuur die in het midden van de vorige eeuw onder leiding van Thorbecke in ons land werd ingevoerd.<sup>12</sup> De term wordt gebruikt om *achteraf* het idee te karakteriseren dat in die tijd een rol heeft gespeeld bij de herziening van de inrichting van de Nederlandse staat. Zodoende kwam in de meningsvorming rond de grondwetswijziging van 1848 en de daarop gebaseerde organieke wetgeving de term gedecentraliseerde eenheidsstaat niet voor.

---

<sup>9</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 20

<sup>10</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p.165

<sup>11</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p.166

<sup>12</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 4

De term zelf schept enige verwarring. Immers, de twee belangrijkste woorden – decentralisatie en eenheidsstaat – lijken tegenstrijdig te zijn.<sup>13</sup> Aan de ene kant worden taken en bevoegdheden overgedragen aan andere bestuurslagen dan de centrale overheid, bijvoorbeeld aan gemeenten. Aan de andere kant duidt het begrip eenheidsstaat juist op samenhang en coördinatie die van bovenaf wordt opgelegd.<sup>14</sup>

Er bestaan dan ook verschillende opvattingen over wat de gedecentraliseerde eenheidsstaat nu precies is. Sommigen leggen in hun opvatting het accent op het eenheidskarakter. Daaruit vloeit volgens hen een overwicht van de nationale overheid ten opzichte van de lagere overheden voort. Anderen lijken het eenheidskarakter als randvoorwaarde te aanvaarden, maar benadrukken de wenselijkheid van decentralisatie en terughoudendheid bij het toezicht en de controle van hogere op lagere overheden.<sup>15</sup> Zij benadrukken dat op decentraal niveau sprake is van provincies en gemeenten met een zelfstandige positie ten opzichte van de centrale overheid.<sup>16</sup> Essentieel hierbij is, dat bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers blijft, en dat provincies en gemeenten in vrijheid en eigen verantwoordelijkheid de hun toevertrouwde taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen, uiteraard binnen bepaalde noodzakelijke grenzen.<sup>17</sup>

Ook betekent dit dat er geen sprake is van een hiërarchisch ondergeschikte positie van decentrale overheidsverbanden ten opzichte van het centrale gezag. Een 'hogere' overheid kan dus niet zomaar bevelen en dergelijke aan lagere overheden kan geven. Dit kan alleen *bij of krachtens* een wet die de constitutie stelt.

Kenmerkend voor de vormgeving van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is enerzijds dat gemeentelijke besluiten onderworpen kunnen worden aan zogeheten preventief en repressief toezicht, wat een zekere hiërarchie in de verhoudingen veronderstelt. Anderzijds kunnen, zoals eerder gezegd, 'hogere' overheden niet zomaar bevelen geven of besluiten opleggen. (Daarvoor is er een grondslag in de wet nodig)<sup>18</sup>

Uiteenlopende en conflicterende waarden kunnen zo in verband worden gebracht met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat. Aan de ene kant bestaan naast centralisatie en hiërarchie begrippen als gebondenheid, integratie en uniformiteit. Daartegenover echter vinden we zaken als decentralisatie, verscheidenheid, gescheidenheid van overheidshuishoudens en gemeentelijke vrijheid.

Kortom, het gevolg is dat de verschillende interpretaties van de Nederlandse staatsvorm en de ideeën die daaraan ten grondslag liggen, soms lijnrecht tegenover elkaar staan.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 5

<sup>14</sup> G.H.J.M Neelen e.a., *De bestuurlijke kaart van Nederland* (2003), p. 26

<sup>15</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p.8

<sup>16</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005) p. 15

<sup>17</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 15

<sup>18</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005) p. 22

<sup>19</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 8

### 2.3. Begrippen: autonomie, medebewind, en open huishouding

De relatie tussen decentralisatie en eenheid komt naar voren in de begrippen *medebewind* en *autonomie*. Het zijn structuurbepalende elementen van ons staatsrecht.

Het gemeentelijke autonomiebeginsel in zijn constitutionele betekenis dateert van de Grondwet van 1814. Hierin wordt geen precieze definitie van het beginsel gegeven, maar wordt in staatsrechtelijke zin verondersteld, dat gemeentebesturen in beginsel vrij zijn elk openbaar belang of onderwerp op te pakken, te behartigen en te regelen. Zij mogen de eigen aangelegenheden van bestuursorganen zelfstandig regelen en besturen.<sup>20</sup> In onze Grondwet heeft zich dat vertaald in de bepaling dat aan de besturen van gemeenten bestuur en regeling van de eigen huishouding wordt overgelaten (art 124, eerste lid). Deze bepaling kan worden gezien als een gebod tot het respecteren, overlaten en inhoud geven van een zo groot mogelijke bestuurlijke en regelgevende vrijheid van het gemeentebestuur.<sup>21</sup>

Ook de Gemeentewet geeft geen duidelijke definitie van het begrip autonomie, maar stelt in artikel 124, eerste lid, dat

“ Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten”

Dat “gemeenten autonomie bezitten houdt in dat zij vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te brengen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken”<sup>22</sup>

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie: (artikel drie, eerste lid) geeft wél een definitie van lokale autonomie (een dergelijke definitie vinden we dus niet in de Grondwet en de Gemeentewet):

“ lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren”.

Naast deze definitie bevat het Handvest een aantal bepalingen over de rechten van lokale overheden en streeft het ernaar de autonomie van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen en te versterken.

De meeste autonome bevoegdheden, zoals het maken van verordeningen en het vaststellen van plannen berusten bij de gemeenteraad. Een paar andere taken vallen onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester (taken en bevoegdheden die gerelateerd zijn aan het handhaven van de openbare orde) en een klein gedeelte behoort tot de verantwoordelijkheid van het college van B&W.<sup>23</sup>

Naast de taken die door provincies en gemeenten worden uitgeoefend in *autonomie*, verrichten deze bestuursorganen taken in *medebewind*. Dat wil zeggen dat deze bestuurslagen de taak hebben om, naast het beheer van de eigen huishouding, mee te

---

<sup>20</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 22

<sup>21</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 8

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 1976/77 13 990, nr.3, p.5.

<sup>23</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p.52

werken aan de uitvoering van regelingen, wetten en algemene maatregelen van bestuur van hogere bestuursorganen wanneer deze dat vorderen.<sup>24</sup>

Vaak is de inhoud van de regels vrij, maar moeten gemeenten wel rekening houden met bindende voorschriften vanuit de hogere overheidslaag.<sup>25</sup> In beginsel gaat het bij medebewindstaken om betrekkelijk eenduidige en mechanische taken, denk bijvoorbeeld aan het meewerken van de organisatie van verkiezingen.

We kunnen medebewind onderverdelen in drie categorieën: politiek, ambtelijk en mechanisch medebewind.<sup>26</sup>

Bij politiek medebewind laat de wet de gemeenten bij de uitvoering de ruimte om te komen tot de lokale normstelling. Een eigen beleid voor de uitvoering van rijksbeleid kan zo worden vastgesteld.

Ambtelijk medebewind laat geen ruimte voor lokale normstelling, maar geeft wel de ruimte om (op ambtelijk niveau) recht te doen aan de doeleinden van de wet. Er is niet tot in detail beschreven hoe die doeleinden precies bereikt moeten worden.

Als laatste wordt bij mechanisch medebewind wel nauwkeurig voorgeschreven hoe van geval tot geval moet worden gehandeld; de gemeente moet slechts beoordelen of een individueel geval aan de criteria van de wet voldoet.

In de loop der tijd heeft het domein van het medebewind zich sterk uitgebreid. Niet zelden is dit ten koste gegaan van de autonome taakoefening van gemeenten; vrijheid van handelen van gemeenten nam daardoor af. Steeds meer overheidstaken die aanvankelijk vanuit een autonome positie van de gemeenten geregeld werden, worden nu onderwerp van nationale wetgeving. Denk bijvoorbeeld aan de Woningwet van 1901.

Ook zijn allerlei tussenvormen van gemeentelijk handelen ontstaan die niet meer passen in het 'klassieke' onderscheid tussen (volledige) autonomie en medebewind. Er is geen sprake (meer) van een duidelijke tweedeling, waarbij autonomie gelijk staat aan volledige bewegingsvrijheid en medebewind inhoudt dat er geen sprake is van beleidsvrijheid.<sup>27</sup>

Zo is de autonome beleidsvrijheid van gemeenten sterk afhankelijk van de intensiteit en het bereik van de regels van de centrale overheid. Dit levert op vele terreinen voor gemeenten grote beperkingen op, en is het steeds moeilijker om te spreken van gemeentelijke 'zelfstandigheid'. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de *financiële* zelfstandigheid van gemeenten. Doordat deze steeds geringer is geworden, geeft dit nog minder betekenis aan de gemeentelijke autonomie. Immers, zonder de benodigde financiële ruimte is het lastig, zo niet onmogelijk om bepaalde taken autonoom uit te oefenen.

Toch blijft het principe van gemeentelijke autonomie van groot belang. Immers, het verschaft gemeenten de ruimte om in te spelen op nieuwe (lokale) maatschappelijke ontwikkelingen, zonder dat hiervoor goedkeuring van de centrale overheid voor nodig is.

Ook bij de betekenis van medebewind kunnen kanttekeningen worden gemaakt.<sup>28</sup> Zo kent dit begrip een grote verscheidenheid aan gemeentelijke beleidsvrijheid. Denk bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen; de wet geeft hierbij slechts aan dat deze goedgekeurd moeten worden door het provinciaal bestuur, maar zegt niets over de inhoud van die plannen.

---

<sup>24</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 22

<sup>25</sup> G.H.J.M. Neelen e.a., *De bestuurlijke kaart van Nederland* (2003), p. 27

<sup>26</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p. 104

<sup>27</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p.103

<sup>28</sup> W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur* (2004), p. 103

Echter, andere medebewindstaken bieden juist weer erg weinig lokale vrijheid van uitvoering.

Daarnaast geeft een officiële, formele benadering van medebewind nog geen zicht in de werkelijke beleidsvrijheid zoals die in de dagelijkse bestuurlijke praktijk voordoet. Zo blijken gemeenten soms heel vrij met rijksregels om te gaan. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien de dagelijkse maatschappelijke werkelijkheid soms heel anders is dan men heeft bedacht in Den Haag; daardoor zijn regels die daar zijn bedacht ook niet altijd op elke aparte gemeente van toepassing.

De algemene verschuiving van autonomie naar medebewind heeft onder andere geleid tot een verandering van bestuurlijke verhoudingen. Niet altijd is meer duidelijk of de centrale overheid, de provincie of een gemeente de verantwoordelijkheid voor een bepaalde tak draagt. Steeds moeilijker is het geworden om deze drie bestuurslagen van elkaar te scheiden, zonder daarmee het begrip van het geheel te verliezen.<sup>29</sup>

Autonomie en medebewind hangen nauw samen met het (eerdergenoemde) begrip *open huishouding*. Ook hiervan is geen officiële definitie voorhanden, maar we kunnen dit beginsel opvatten als "het bestaan van gemeenten als zelfstandige lichamen van algemeen bestuur onder het niveau van het Rijk" waarbij aan hun besturen "uitdrukkelijk een algemene, in beginsel onbeperkte, bevoegdheid tot regeling en bestuur" wordt overgelaten.<sup>30</sup> Hierbij is de gemeenteraad het bestuursorgaan dat bevoegd is tot regeling van de gemeentelijke huishouding.

Door middel van een aantal begrenzings kunnen we het begrip open huishouding verder verduidelijken.<sup>31</sup>

In de eerste plaats moet het gaan om openbare belangen als afbakening ten opzichte van de particuliere belangen der ingezetenen. Daarnaast moet de bevoegdheid tot regeling en bestuur op het gebied van de huishouding 'verband houden' met het grondgebied van een gemeente. Ook zijn bepaalde onderwerpen en belangen door de Grondwet uitdrukkelijk onttrokken aan de competentie van gemeentebesturen, namelijk zaken die uitsluitend tot de bevoegdheid van de centrale overheid behoren (geldstelsel, verdragen). Tot slot staat het de wetgever en het provinciebestuur vrij om (mits het onderwerp de provinciale huishouding betreft) onderwerpen en belangen die door gemeentebesturen worden behartigd zich aan te trekken en zelf uitputtend te regelen.

Opgemerkt kan worden dat in dit laatste aspect de spanning tussen centralisatie en decentralisatie van bestuur en regelgeving mede tot uitdrukking komt.

---

<sup>29</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (1987), p. 23

<sup>30</sup> Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, en nr. 6, p.12, agh deels VIIa, p.5 en p. 72

<sup>31</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 20

## 2.4. Actuele betekenissen van gemeentelijke autonomie; gevolgen voor overheidssturing

Tegenwoordig bestaan grofweg drie verschillende opvattingen over de gemeentelijke autonomie.<sup>32</sup>

De eerste opvatting is, dat de autonomie gaandeweg is gemarginaliseerd. Het beeld bestaat dat gemeenten uitvoeringsloketten van het Rijk zijn geworden.

Daarnaast menen sommigen dat het wel meevalt met de zelfstandige positie van de gemeenten, omdat er voldoende terreinen van overheidszorg zijn waarbinnen gemeenten in relatieve vrijheid besluiten kunnen nemen en beleid kunnen voeren. De derde opvatting gaat er ten slotte van uit dat er sprake is van een forse uitbreiding van gemeentelijke taken en de uitvoering van het overheidsbeleid in toenemende mate afhankelijk is van wat op lokaal niveau plaatsvindt. Daardoor is de positie van gemeenten binnen het openbaar bestuur versterkt.

Duidelijk mag zijn, dat niet zonder meer gezegd kan worden welke opvatting het meest aannemelijk is.

Wél duidelijk is dat het begrip lokale autonomie, in samenhang met de begrippen democratie en territoriale decentralisatie – nog steeds van belang is, en dat aan dat begrip een eigen actuele betekenis moet worden toegekend.<sup>33</sup> Vijf argumenten ondersteunen deze bewering.

Ten eerste is gemeentelijke autonomie sterk gerelateerd aan de begrippen *democratie, spreiding van macht, bestuur en uitvoering*.

Over het algemeen voelen mensen zich sterk betrokken bij wat zich in hun directe leefomgeving afspeelt. Dit betekent ook dat zij interesse hebben in de lokale (rechts)gemeenschap waar zij deel van uit maken, en dit maakt dat het bestaan van een democratische gelegitimeerd bestuur op lokaal niveau belangrijk is. Het functioneren van lokaal democratisch gelegitimeerd bestuur is gebaat bij de bevoegdheid van gemeentebesturen om binnen bepaalde grenzen het eigen voorzieningenniveau en belastingpeil vast te stellen.<sup>34</sup>

Ten tweede is het begrip *integraal bestuur* van belang voor de betekenis van de gemeentelijke autonomie.<sup>35</sup> Omdat gemeenten beschikken over een algemene competentie of open huishouding kunnen zij integrale belangenafwegingen maken, rekening houdend met verschillende en soms uiteenlopende problemen, doelen en belangen, die zoveel mogelijk in hetzelfde beleid verenigd worden. Hiervoor is lokale zelfstandigheid erg belangrijk. Immers, als gemeenten geen zeggenschap hebben, hebben ze ook niet de mogelijkheid om rekening te houden met specifieke omstandigheden. Lokale zelfstandigheid versterkt dus de lokale democratie, en zorgt zo voor integraal bestuur.

---

<sup>32</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 12.

<sup>33</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 28

<sup>34</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 29

<sup>35</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 29

Ten derde kan een bepaalde mate van autonomie de gemeenten in staat stellen om lokaal *maatwerk* te bieden<sup>36</sup>. Beleid en de uitvoering daarvan kan zo beter worden afgestemd op ontwikkelingen, wensen en omstandigheden op lokaal niveau.

Dit kan betekenen dat lokaal maatwerk leidt tot verschillen in voorzieningenniveau tussen de gemeenten in ons land. Aan de ene kant wordt dit door burgers gewaardeerd, maar aan de andere kant speelt gelijkheidsdenken een grote rol, en worden lokale verschillen niet of nauwelijks geaccepteerd.

Een vierde begrip dat een rol speelt bij het toekennen van een actuele betekenis aan gemeentelijke autonomie is *innovatief bestuur*. Doordat de gemeente verschillende zaken mag oppakken die niet aan een andere overheidslaag toebehoren, is het lokale bestuur in staat om aangaande deze zaken innovatieve ideeën, nieuwe beleidsconcepten en implementatiemethoden te ontwikkelen. Gemeenten zijn beter dan andere overheidslagen in staat om (ongebruikelijke) oplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen, juist omdat gemeenten dicht bij de burgers en hun problemen staan. De gemeente beschikt dus in zekere mate over probleemoplossend vermogen, en het verdient aanbeveling om hen hiervoor de ruimte te laten.<sup>37</sup>

Als laatste is de *efficiënte afweging of allocatie van kosten en baten* een argument om de gemeentelijke autonomie waarde toe te kennen. Vanuit een decentraal perspectief kunnen efficiency en effectiviteit van overheidsbeleid met een beperkt ruimtelijk bereik het beste worden gewaarborgd als deze aan een lokale overheid worden overgelaten.

Gemeentebesturen zijn immers het best in staat dankzij hun grote lokale kennis om afwegingen te maken tussen het nut van collectieve gemeentelijke voorzieningen en het financiële offer dat daarvoor van burgers en bedrijven nodig is.

Als alleen sprake zou zijn van een landelijk uniform voorzieningenniveau zouden welvaartsverliezen optreden. Immers, er kan zo niet voldoende rekening worden gehouden met lokale behoeften en problemen. Sommigen krijgen dus meer voorzieningen dan waar zij vanuit financieel oogpunt recht op hebben, en andere krijgen juist minder voorzieningen dan waar zij in feite voor hebben betaald. De één kan gebruik maken van voorzieningen die hij of zij niet nodig heeft, en de ander moet de voor hem of haar noodzakelijke voorzieningen missen.

De lokale taakbeartiging, lokale autonomie en de bijbehorende beleidsruimte die gemeenten hebben zijn geen statische gegevens. Op verschillende beleidsterreinen is sprake van afwisselende centralisatie en decentralisatie van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, waarbij aan de ene kant soms de nadruk ligt op centrale overheidsbemoeienis en -sturing, en aan de andere kant op decentrale uitvoering en meer beleidsruimte.

Vanzelfsprekend hebben deze invalshoeken gevolgen voor de manier waarop de centrale overheid nationale beleidsdoelen wil realiseren. Met andere woorden: welk sturingsconcept hanteert het Rijk in haar relatie met de lokale overheden? Welke vorm van sturing past beter bij een decentrale invalshoek, en welke sturing beter bij een centrale houding?

Hierbij is het van belang om terug te komen op het feit dat er tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland geen hiërarchische verhoudingen bestaan; in die zin heeft de relatie tussen Rijksoverheid en gemeenten ook kenmerken van een onderhandelingshuishouding.

---

<sup>36</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 30

<sup>37</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 30

## 2.5. Twee benaderingen van beleidsuitvoering

De vraag, op welke manier en met welke instrumenten sturing moet worden gegeven door het Rijk aan gemeenten, hangt samen met twee benaderingen van beleidsuitvoering.

In de *gesloten* benadering wordt ervan uit gegaan dat de realisatie van nationale beleidsdoelen kan falen omdat er sprake is van te veel lokale beleidsvrijheid en hindermacht bij de uitvoerende instanties. Door hiërarchische sturing via wet - en regelgeving, het reduceren van de beleidsvrijheid en het terugbrengen van de hindermacht moet de realisatie van nationale doeleinden worden verbeterd.<sup>38</sup>

In een *open* benadering van de beleidsuitvoering is het uitgangspunt dat nationale doelen onvoldoende worden gerealiseerd omdat ze gebrekkig aansluiten bij de lokale situatie. Hoe meer er recht wordt gedaan aan lokale omstandigheden, hoe succesvoller de beleidsuitvoering is. In deze open benadering zijn een aantal faalfactoren te noemen: starre nationale beleidsprogramma's en doelen die slecht te verenigen zijn met specifieke lokale omstandigheden, evenals een gebrek aan informatie, capaciteit, beleidsvrijheid en (financiële) hulpbronnen bij lokale overheden om het beleid op de plaatselijke omstandigheden te kunnen afstemmen. Overheidssturing moet in deze benadering dus plaats vinden in de vorm van globale nationale doelstellingen en programmering, in informatieoverdracht naar lokale overheden, in het vergroten van de mogelijkheden van gemeenten om nationale doeleinden te realiseren, en in het geven van meer beleidsruimte aan lokale overheden en daarbij hulpbronnen aan te reiken<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 37

<sup>39</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (2005), p. 37



## **Hoofdstuk 3. Overheidssturing**

### **Inleiding**

In onderstaande tekst wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende aspecten van overheidssturing. Als eerste komt de 'klassieke' overheidssturing aan bod. Er wordt in sommige gevallen een verband gelegd met de maatschappelijke ontwikkelingen die voor deze klassieke sturing van belang waren. Ook wordt een aantal beperkingen van die sturing genoemd.

Vervolgens is er aandacht voor moderne overheidssturing. Daarbij wordt ten eerste kort ingegaan op een aantal kenmerken van de moderne samenleving waarin deze sturing doorgaans wordt toegepast. Daarna passeren verschillende manieren waarop sturing kan worden gegeven; of anders gezegd verschillende strategieën die kunnen worden gehanteerd, de revue. Als laatste wordt een opsomming gegeven van de verschillende sturingsinstrumenten en de verschillende aspecten die bij de toepassing ervan komen kijken.

### 3.1. Klassieke overheidssturing

#### 3.1.1. Korte geschiedenis en beschrijving van klassieke sturingsinstrumenten

Tot ver in de 19<sup>e</sup> eeuw was van overheidssturing weinig sprake; meestal trad de overheid op als de 'nachtwaker' van de samenleving. Overheidsinterventies waren niet aan de orde van de dag. Daarmee samenhangend was het sturingsinstrumentarium waarover de staat beschikte beperkt, zowel in omvang als in diversiteit.

De belangrijkste instrumenten die in deze vroege periode werden gebruikt kunnen gevat worden onder de categorie *regulering*.<sup>40</sup> Vooral de wet speelde een overheersende rol. Echter, het gebruik van het instrument wetgeving werd gemaakt, was beperkt. De taak van de wetgever was vooral *codificerend*, en bestond voornamelijk uit het vastleggen van normen en waarden die algemene erkenning in de Nederlandse samenleving zouden vinden. Het zou daarom niet correct zijn om wetgeving uit deze periode te bestempelen als een sturingsinstrument.

Aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw zorgden verschillende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen ervoor dat de wet een meer instrumentele functie kreeg. Dit proces zou omschreven kunnen worden als een proces van *codificatie naar modificatie*<sup>41</sup>: de wetgever was nu geïnteresseerd in het ombuigen, beïnvloeden en sturen van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. De staat kon gezien worden als een 'ingenieur' die aan bepaalde maatschappelijke processen en structuren sleutelde.<sup>42</sup>

Er kunnen twee factoren worden onderscheiden die deze omslag in sturing kunnen verklaren.

Allereerst vond in de loop van de 19<sup>e</sup> eeuw het idee dat de werkelijkheid manipuleerbaar en maakbaar is steeds meer ingang. Deze werkelijkheid kan worden beïnvloed door menselijk handelen, en kan dus in een bepaalde richting worden gestuurd. De werkelijkheid is niet een vaststaand gegeven waaraan niets meer veranderd kan worden.<sup>43</sup>

De tweede verklaring kan gevonden worden in de introductie van het algemeen kiesrecht.<sup>44</sup> Voor grote groepen burgers ontstond hiermee de mogelijkheid om eigen verlangens, wensen en ongenoegens kenbaar aan de overheid te maken. We zouden kunnen zeggen dat de maatschappelijke sturingsbehoefte daardoor toenam. In de loop van de 20<sup>e</sup> en 21<sup>e</sup> eeuw werd dit proces verder uitgewerkt; er was sprake van een steeds hogere opkomst van lobby organisaties, pressiegroepen en actiegroepen.

Concluderend kan gezegd worden dat het gebruik van de wet, hoewel dit gebruik in vorm in de loop der tijd veranderd is, het belangrijkste klassieke sturingsinstrument is geweest. Het karakter van die wet is echter veranderd. Minder dan eerst bevatten wetten rigide normen, en steeds vaker geeft een wet slechts een kader of een raamwerk waarbinnen sturing zich kan ontwikkelen. Hiermee samenhangend is het aantal en het soort sturingsinstrumenten dat uitgaat van een wet (regulerende sturingsinstrumenten) dan ook zeer verschillend geworden.

---

<sup>40</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 8

<sup>41</sup> T. Koopmans, De rol van de wetgever. *Honderd jaar rechtsleven* (1970), p. 221-235

<sup>42</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 8

<sup>43</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 8

<sup>44</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 8

Wat kenmerkend is voor al deze instrumenten, is dat ze *eenzijdig* en *direct* zijn. Dit is te zien aan de *richting* van de sturing: van overheid naar een persoon of organisatie, waarbij de overheid degene is die geboden en verboden kan opleggen, terwijl dat voor de 'gestuurde actoren' niet mogelijk is.

### 3.1.2. Beperkingen van de klassieke regulerende instrumenten

Langzamerhand zag men tevens in dat het gebruik van regulerende klassieke instrumenten ook belangrijke beperkingen met zich mee kon brengen.<sup>45</sup>

Zo is wet - en regelgeving geen neutraal instrument, maar heeft het altijd in meer of mindere mate een normatieve lading. Daarbij normeert de wet het overheidshandelen, bijvoorbeeld door het voorschrijven van besluitvormingsprocedures, maar ook geeft de wet bescherming aan burgers tegen bepaalde vormen van dat overheidshandelen. Het gevolg hiervan is, dat juridische instrumenten beperkte sturingsmogelijkheden hebben. Immers, als de overheid gebruik maakt van bepaalde wet - en regelgeving als instrument, kan een burger diezelfde wet - en regelgeving gebruiken om zijn eigen positie veilig te stellen. Derhalve biedt de beschermende werking van de wet mogelijkheden voor diegenen die bestuurd worden om zich aan deze sturende werking te onttrekken.

Ten tweede komen regulerende instrumenten vaak traag tot stand. Hierdoor kunnen ze lang niet altijd goed gebruikt worden om in te spelen op de maatschappelijke veranderingen, die in de tijd dat de wet zijn vorm kreeg alweer zijn veranderd. Het ontbreekt dan dus aan snelheid en flexibiliteit. Daarbij komt kijken dat het karakter van de wet - en regelgeving juist stabiliteit vraagt, terwijl dynamiek een vereiste is als het gaat om de instrumentele en sturende werking daarvan.

Een derde beperking is de situatie dat, als de overheid bepaald gedrag wil verbieden of gebieden, deze vaak over gedetailleerde, uitgebreide informatie over dit gedrag moet beschikken. Het probleem is dat deze kennis niet altijd beschikbaar is. Wel is die kennis relevant voor het ontwerp van de sturingsinstrumenten. Degenen die wél goed op de hoogte zijn van bepaald maatschappelijk gedragen en dus over de vereiste kennis beschikken, zoals wetenschappers en deskundigen, kunnen een (te) sterke invloed op het sturingsproces hebben.

Ten vierde zijn juridische instrumenten vaak gebiedend of verbiedend van aard, en zijn zij ontworpen om menselijk gedrag strak te reguleren. Deze strakke en eenzijdige regulering kan contraproductief werken, bijvoorbeeld bij het bestaan van wantrouwen tussen de overheid en de te besturen persoon of organisatie. Hoe meer onderling wantrouwen er is, hoe meer averechts harde regels kunnen werken. Immers, deze zorgen er alleen maar voor dat men zich nog meer tegen deze regels wil verzetten. Bovendien zijn ze niet stimulerend voor de creativiteit. Heel belangrijk is daarom het belang van medeverantwoordelijkheid van de te besturen actor. Hierdoor staat men positiever tegen een bepaald beleid, omdat men er immers zelf invloed en inspraak op heeft kunnen hebben.

Een vijfde beperking van wet en regelgeving is dat deze vaak onvoldoende berekend is op de confrontatie met complexe organisaties en netwerken, die in de moderne maatschappij veelvuldig en in verschillende gedaantes voorkomen. Immers, in het verleden was wet - en regelgeving vaak gericht op een individueel persoon; de vraag was hierbij waardoor deze

---

<sup>45</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 9

persoon zich liet motiveren of sturen. Echter, complexe organisaties zijn niet te vergelijken met individuele personen, en zullen dus ook anders reageren op regulerende sturingsinstrumenten. Omdat een organisatie bestaat uit meerdere actoren met elk hun eigen en soms tegenstrijdige belangen en opvattingen, moet wetgeving met zoveel mogelijk (wensen van) deze actoren rekening houden. Het gevolg hiervan is dat wetgeving algemener wordt en daarmee ook vager en gevoelig voor meerdere interpretaties.

Ten zesde kan genoemd worden, dat regulerende instrumenten de burger of organisatie de mogelijkheid geven om gehanteerde regels te overtreden. Het kan echter zeer moeilijk zijn om de bewijzen hiervoor boven tafel te krijgen, helemaal wanneer de problematiek complex is en er meerdere actoren bij het proces zijn betrokken. Hiermee samenhangend heeft overtreding van rechtsregels ook een ander gevolg, namelijk dat deze regels gehandhaafd moet worden. Hiervoor moeten speciale instrumenten worden ingezet. Meestal echter vraagt handhaving van de overheid een enorme inspanning, die soms niet of nauwelijks op te brengen is. Ook wordt handhaven extra moeilijk, wanneer de legitimiteit van een bepaalde regeling ter discussie staat. Daarnaast blijkt dat handhavende instanties zich vaak veel milder tegenover overtreders opstellen dan op grond van de regels verwacht mag worden. Soms kan de overheid zelfs afzien van handhaven; er is dan sprake van 'gedogen'.

Een laatste beperking van regulerende instrumenten is het feit dat het niet altijd mogelijk is om gelijke gevallen gelijk te behandelen, iets wat wel de basis vormt voor onze juridische praktijk. Er bestaan bijvoorbeeld verschillen tussen de verschillende arrondissementen tussen het opleggen van een bepaalde straf voor een bepaalde overtreding.

## 3.2. Moderne overheidssturing

### 3.2.1. De huidige maatschappij; kenmerken van de tegenwoordige context.

De moderne maatschappij waarin en waaraan de overheid sturing geeft kan beschouwd worden als een complex netwerk waarin allerlei soorten actoren (klein, groot, privaat, publiek, semi-publiek, binnenlands, buitenlands) een rol spelen. Er kunnen drie kenmerken van complexe netwerken genoemd worden.<sup>46</sup>

#### *Pluriformiteit*<sup>47</sup>

Actoren zijn vaak geen uniforme, homogene eenheden, maar kunnen vaak in verschillende groepen (units, divisies) onderverdeeld worden. Deze groepen hebben niet altijd een harmonieuze relatie met elkaar.

In een complex netwerk kan pluriformiteit op twee manieren voorkomen. Ten eerste kan alleen de te sturen actor pluriform zijn; denk hierbij aan een bedrijf dat uit verschillende divisies kan bestaan. Daarnaast kan een doelgroep als geheel (die bestaat uit verschillende actoren) pluriform zijn; denk bijvoorbeeld aan verschillende soorten mensen, met elk hun eigen achtergrond en motieven, in een protestgroep.

#### *Geslotenheid*<sup>48</sup>

Actoren die gestuurd moeten worden zijn soms nauwelijks ontvankelijk voor (stuur)signalen vanuit de overheid; ze zijn dus gesloten te noemen. Ze zijn in staat om hun eigen grenzen te bewaken; en bij activiteiten refereren gesloten actoren niet aan hun omgeving, maar aan zichzelf. In sommige gevallen kunnen de 'grenzen' wel worden geopend, bijvoorbeeld wanneer een actor nieuwe kennis wil opdoen.

#### *Interdependentie*<sup>49</sup>

Vaak is in netwerken sprake van wederzijdse afhankelijkheden of interdependenties tussen de actoren in dat netwerk. Ook is er tussen de overheid en de te sturen actoren sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

De aard van de interdependentie in een netwerk kan verschillen. Ze kunnen bijvoorbeeld statisch of juist dynamisch zijn, of synchroon en asynchroon.

### 4.2.2. Moderne sturingsstrategieën; een zestal mogelijkheden

Bij het geven van 'moderne' overheidssturing is het niet alleen van belang welke instrumenten daarbij worden gebruikt, maar ook op welke manier deze worden ingezet. Met andere woorden: welke sturingsstrategie wordt er toegepast? Een zestal strategieën is hierbij te onderscheiden.

#### *Van directe naar indirecte sturing*<sup>50</sup>

In een maatschappij die bestaat uit verschillende complexe netwerken zal indirecte sturing in sommige gevallen beter werken dan directe sturing – de overheid geeft een opdracht die een ondergeschikte persoon of organisatie zal moeten uitvoeren.

---

<sup>46</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p.28

<sup>47</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 28

<sup>48</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 32

<sup>49</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 37

<sup>50</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 60

Indirecte sturing kan op twee manieren vorm krijgen.

Ten eerste kan indirecte sturing inhouden dat de overheid zich niet direct tot de actor richt die zij wenst te beïnvloeden, maar tot een derde, die als het goed is weer van invloed zal zijn op het gedrag van de actor die in de eerste plaats gestuurd zou moeten worden. Deze indirecte sturing kan op verschillende manieren plaats vinden. Zo kan een overheid gebruik maken van sturende personen. Door deze op een sleutelpositie in de te sturen organisatie te plaatsen, wordt als het goed is het gedrag van de gehele organisatie beïnvloed. Deze vorm van indirecte sturing kunnen we als *intern* bestempelen.

Daarnaast is logischerwijs ook sprake van een *externe* variant van indirecte sturing. Dit houdt in dat derden die zich buiten de te sturen actor bevinden, het gedrag van deze actor beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is het indirect sturen van een bepaald (publiek of privaat) bedrijf. Door de consumenten van deze organisaties te beïnvloeden (bijvoorbeeld door het creëren van vraag bij deze consumenten naar een bepaald product) kan de organisatie zelf worden beïnvloed (men zal daar het gevraagde product gaan produceren).

Er zijn ook nog andere mogelijkheden voor indirecte sturing. Zo vertonen actoren vaak imitatiegedrag. Doordat de overheid 'leiders' inschakelt, zullen de actoren die men uiteindelijk wenst te beïnvloeden, deze leiders gaan volgen. Indirect wordt dus een gedragswijziging afgedwongen.

Wanneer een overheid kiest voor indirecte sturing, moet er wel van te voren worden nagegaan welke mogelijkheden derden precies hebben om de gewenste actor te beïnvloeden. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van indirecte sturing. Immers, de overheid moet weten waarvoor de te sturen actor gevoelig is.

Indirecte sturing kan naast dit alles nog een andere betekenis hebben: beïnvloeding door de overheid is niet gericht op de *output* van een bepaalde organisatie of persoon, maar op de *input* daarvan. Door zich te richten op deze input kunnen omstandigheden worden gecreëerd waaronder de kans op een wenselijke output groter wordt. Ook hierbij is het weer noodzakelijk dat de overheid van te voren weet welke verandering van input noodzakelijk is om een verandering van output te veroorzaken. Wederom moet dus duidelijk zijn waarvoor de te sturen actor gevoelig is.

#### *Sturing als fine tuning*<sup>51</sup>

Als de verhouding tussen de overheid en de te sturen actor strikt hiërarchisch is, zullen sturingsinstrumenten vaak een generiek karakter hebben. De overheid hoeft immers geen rekening te houden met specifieke wensen van specifieke actoren, maar heeft genoeg macht om iedere actor hetzelfde te behandelen en op dezelfde manier te sturen. In de huidige maatschappij die bestaat uit verschillende complexe netwerken is generieke sturing lang niet altijd de beste oplossing. Zo zullen niet alle betrokken actoren voor dezelfde sturing gevoelig zijn.

Daarom is het beter om bij het geven van sturing maatwerk te gebruiken. Er moet daarbij gekeken worden vorm van sturing het meest effectief is om een bepaalde actor te beïnvloeden.

Er is een aantal elementen dat van belang is bij deze 'fine tuning' van sturing.

---

<sup>51</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 62

Ten eerste moet van te voren een duidelijk beeld zijn gevormd van de problematiek en kenmerken van een specifieke actor. Daarop moeten vervolgens de sturingsactiviteiten heel precies worden afgestemd. Dit zorgt ervoor dat het totale beeld van de overheidssturing gedifferentieerd is; immers, er wordt maatwerk geleverd voor elke actor die gestuurd moet worden. Als het goed, zal door het leveren van sturing die op maat is gemaakt, een grotere kans zijn dat een actor wordt beïnvloed op een manier die door de overheid gewenst is.

Bij sturing als maatwerk moet ook rekening worden gehouden met het feit dat een actor en zijn of haar kenmerken kunnen veranderen. Dit heeft als gevolg dat de eerder gegeven sturing niet meer zo effectief is, en dat deze aangepast moet worden opdat de sturing weer optimaal past bij (de veranderde) situatie waarin de actor verkeert.

Hoewel fine tuning ideaal lijkt voor het geven van sturing, zijn er ook een aantal beperkingen aan verbonden. Zo zijn er juridische grenzen; het Nederlands recht gaat zoveel mogelijk uit van een gelijke behandeling van gelijke gevallen, en staat dus slechts een beperkte hoeveelheid differentiatie toe. Ook zijn er beperkingen gerelateerd aan de uitvoering. Het is immers onmogelijk om voor elke actor en elk verschillend probleem een specifieke vorm van sturing te verzorgen. Een derde beperking kan gevonden worden in het *proces* van fine tuning. Wanneer een bepaalde vorm van sturing niet succesvol blijkt, kan een oplossing worden gezocht door de sturing nog verder te verfijnen en te differentiëren. Uiteindelijk houdt de overheid zich dan met steeds kleinere problemen bezig, en worden de sturingsactiviteiten zelf steeds gecompliceerder. Als reactie hierop wordt dan weer teruggevallen op meer generieke vormen van sturing.

#### *Van gerichte sturing naar serendipitisme*<sup>52</sup>

Vaak hebben sturingsprocessen in complexe netwerken een grillig en onvoorspelbaar karakter. Door de wisselende gedragen van de betrokken actoren in zo'n netwerk kan soms nauwelijks meer sprake zijn van een rationeel verloop van het sturingsproces; succes en falen wordt in meer of mindere mate bepaald door toevallige ontwikkelingen. Echter, deze onvoorspelbaarheid en toevalligheid kunnen ook vanuit een positief oogpunt worden bekeken. Ze kunnen worden gebruikt om het sturingsproces juist beter vorm te geven. In dit verband kan daarom gesproken worden van *serendipitisme*: De gave om door toeval en inzicht iets te ontdekken waarnaar men niet op zoek was.<sup>53</sup>

Door serendipitisme als uitgangspunt voor overheidssturing te nemen, moet wel voor een groot deel afstand worden gedaan van rationaliteit. Dit kan gevolgen hebben voor de juiste inzet van sturingsinstrumenten; resultaten zijn immers moeilijk te voorspellen en kunnen van geluk en toeval afhankelijk zijn. Daarbij moet de overheid alert zijn op het feit dat onverwachte wendingen in de maatschappelijke context kunnen voorkomen, en moet hier dan ook zo snel mogelijk de sturingsinstrumenten op aan kunnen passen. Om dit te kunnen doen, is het van belang dat de overheid een voedingsbodem probeert te creëren waarop de kans op een gewenste samenloop van omstandigheden zo groot mogelijk is. Met andere woorden, serendipitisme vraagt dus om een activiteit van de overheid.

Een mogelijkheid voor het creëren van een gewenste samenloop van omstandigheden is, is dat de overheid zoveel mogelijk contacten onderhoudt met relevante actoren. Deze contacten kunnen verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld formeel of informeel. Het gevolg van het hebben van deze contacten is dat sprake is van veel interactie. Hierdoor is de overheid in staat veel informatie uit een netwerk te halen en kan de overheid veel 'lijnen'

---

<sup>52</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 64

<sup>53</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 64

naar de verschillende actoren creëren. Daarbij wordt de kans vergroot dat de overheid 'toevallig' bruikbare kennis verzamelt en 'toevallig' relaties ontwikkelt die mogelijkheden bieden voor betere sturing, waarnaar men in de eerste instantie niet op zoek was.

Serendipitisme houdt ook verband met het gegeven dat te sturen actoren zich in gesloten situaties kunnen bevinden, waarin zij niet openstaan voor invloeden van buitenaf. Hierdoor zijn ze moeilijk toegankelijk voor de overheid en wordt het erg lastig om bruikbare informatie over de actor te verzamelen. Gevolg hiervan is dat sturing niet optimaal aan de actor kan worden aangepast, en dat sturen dus een bezigheid op goed geluk kan worden. Serendipitisme houdt dan in dat omstandigheden worden gecreëerd waaronder geluk wordt afgedwongen.

Ook aan deze vorm van sturing zijn beperkingen verbonden. Er kan bijvoorbeeld moeilijk nagegaan worden wat de ontplooide activiteiten uiteindelijk hebben opgeleverd. Ook kan het betekenen dat de overheid veel nutteloze contacten blijft onderhouden die uiteindelijk niet voor bruikbare sturingsinformatie zullen zorgen.

#### *Meerzijdige sturing*<sup>54</sup>

Meerzijdige sturing houdt in dat de overheid met de te sturen actoren onderhandelt over de wijze waarop de overheid sturingsinstrumenten zal inzetten. Hierbij wordt de machtspositie van de betrokken actoren erkend, en kan aan hen in meer of mindere mate invloed toegekend worden. Deze invloed kan betrekking hebben op zowel de toepassing als de totstandkoming van de instrumenten.

Als de invloed van de actoren groot is, krijgt de inzet van instrumenten een vrijwillig karakter. Betrokken actoren kunnen tot op grote hoogte meebeslissen over de sturing. Dit is positief in het opzicht dat de actor de toegepaste sturing geschikt vindt, en dus heeft de sturing uiteindelijk een grotere kans om succesvol te zijn.

Nadelig aan het gebruik van meerzijdige sturing kan zijn dat de sturende werking van de instrumenten uiteindelijk beperkt is. Tevens is niet elk sturingsinstrument geschikt voor meerzijdige toepassing. Ook zijn er organisatorische beperkingen; immers, het is niet mogelijk om over elke vorm van sturing met de actoren te onderhandelen. Hier is simpelweg geen tijd en geld voor beschikbaar.

#### *Sturing als netwerkmanagement*<sup>55</sup>

Sommige sturingsstrategieën accepteren niet zomaar de kenmerken van complexe netwerken in de tegenwoordige samenleving, maar proberen daar echter veranderingen in aan te brengen. Het manipuleren van een bepaald netwerk heeft gevolgen voor de keuze voor in te zetten sturingsinstrumenten. Hiervoor is het nodig dat er contact bestaat tussen de overheid en (leden van) een netwerk.

Een manier waarop de overheid een netwerk kan beïnvloeden, is het bewegen van actoren tot meer samenwerking, bijvoorbeeld door het gebruik van wet - en regelgeving. Ook kan de overheid actoren juist tegen elkaar uitspelen. Een andere manier om netwerken te sturen is het veranderen van de geslotenheid van actoren. Zo worden zij bijvoorbeeld verplicht gesteld om bepaalde stukken te publiceren.

Ook de relaties tussen de actoren in een netwerk kunnen door de overheid worden beïnvloed.

---

<sup>54</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 66

<sup>55</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 67



In deze sturingsstrategie is er voor sturingsinstrumenten een belangrijke plaats. Zij worden op verschillende manieren en verschillende tijdstippen ingezet. Zo worden ze gebruikt om een bepaald netwerk in de samenleving te veranderen. Als dat eenmaal bereikt is worden vervolgens sturingsinstrumenten ingezet om de gewenste overheidssturing te bereiken. Kortom, instrumenten worden zowel vanuit strategisch als operationeel oogpunt ingezet.

Ook bij het sturen als netwerkmanagement zijn een aantal nadelen te onderscheiden. Ten eerste kan, vergelijkbaar met fine tuning, te ver worden doorgeschoten om het gewenste gedrag van de actoren af te dwingen. Steeds meer (verschillende) instrumenten zullen ingezet worden. Ten tweede moet de overheid erop bedacht zijn dat de inzet van instrumenten op strategisch en op operationeel niveau zich op verschillende tijdstippen zal voordoen. Deze tijdstippen staan nooit los, en zijn afhankelijk van elkaar. De overheid dient het proces en het traject van sturing dus zeer goed in het oog te houden.

### *Sturing als netwerkconstituering*<sup>56</sup>

Het doel van netwerkconstituering is erop gericht om het aantal actoren in het netwerk te veranderen. Het idee erachter is dat daardoor de later ingezette sturingsinstrumenten een grotere kans hebben om succesvol te zijn. De overheid kan door het gebruik van juridische, financiële en communicatieve instrumenten actoren toevoegen of verwijderen.

Op welke manieren kan de overheid een netwerk constitueren?

In de eerste plaats kan de overheid zichzelf constitueren; denk bijvoorbeeld aan departementale reorganisaties of gemeentelijke herindelingen. De gedachte hierachter kan zijn dat sommige waarden en belangen meer in de belangstelling komen te staan. Om deze waarden te verdedigen en te waarborgen kan er vervolgens een nieuwe overheidsorganisatie in het leven worden geroepen.

Daarnaast kunnen er toevoegingen of verminderingen in het te sturen netwerk zelf door de overheid worden bewerkstelligd. Ongerichte organisaties door de overheid kunnen aan het netwerk worden toegevoegd wanneer een dergelijke organisatie van belang kan zijn voor het netwerk. Via de nieuw in het leven geroepen actor kunnen de andere actoren worden beïnvloed.

Het is van belang om te beseffen dat van instrumenten die primair niet gericht zijn op constituering toch een constituerende werking kan uitgaan. De aard van de instrumenten bepaalt namelijk de structuur van het netwerk, omdat de inzet van een bepaald instrument bepaalde actoren zal aantrekken en andere juist zal afstoten. Ook is het dan logisch om aan te nemen dat nieuwe instrumenten nieuwe actoren in een beleidsarena kunnen brengen.

Het belangrijkste probleem wat aan deze sturingsstrategie kleeft is dat het niet altijd eenvoudig is om het aantal actoren in een bepaalde situatie te veranderen. Daarbij is het minder lastig om actoren toe te voegen dan om actoren te verwijderen. Ook kan netwerkconstituering tot onzekerheden leiden. Immers, niet altijd is helder hoe relaties tussen actoren vorm zullen krijgen als er één is toegevoegd of verdwenen. Als laatste probleem kan een organisatie die door de overheid is opgericht zich na verloop van tijd zich zelfs tegen de overheid gaan richten.

---

<sup>56</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 69

### 3.2.3. Moderne sturingsinstrumenten

Tegenwoordig beschikt het Rijk over talloze mogelijkheden om sturing te geven aan andere overheidslagen en organisaties. Hier worden de belangrijkste genoemd. Elk instrument wordt beschreven, en belangrijke aspecten die bij de inzet van of de keus voor het instrument komen kijken worden genoemd. Tevens wordt bij elk instrument vermeld wat voor eisen gesteld kunnen worden aan de overheid om een succesvolle inzet van het instrument te garanderen.

#### 3.2.3.1. Meerzijdige instrumenten <sup>57</sup>

Meerzijdige instrumenten zijn overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan.

Voorbeelden van meerzijdige instrumenten zijn convenanten, bestuursakkoorden, herenakkoorden en basisakkoorden.

Met behulp van meerzijdige instrumenten kunnen over veel zaken afspraken worden gemaakt. Deze kunnen inhoudelijk of procedureel van aard zijn. Ook kan een meerzijdig instrument kaders scheppen waarbinnen de overheid en een andere partij met elkaar om gaan. Ten slotte kunnen meerzijdige instrumenten zowel inspanningsverplichtingen als resultaatsverplichtingen impliceren.

Belangrijk is het juridische aspect dat bij de inzet van een meerzijdig instrument komt kijken; de overheid is namelijk niet altijd bevoegd om een dergelijk instrument in te zetten. In het algemeen mag een meerzijdig instrument niet in strijd zijn met de regels van onze rechtstaat. Daarnaast geldt dat de overheid slechts datgene mag verrichten wat in het openbaar belang is.

Meerzijdige instrumenten kunnen gebaseerd zijn op twee soorten afspraken. Ten eerste zijn dat afspraken die in beginsel geen juridische binding hebben, maar waarbij een sterke sociale verplichting tot naleving bestaat. Ten tweede gaat het om afspraken met een juridische binding, die zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk van aard kan zijn. De aard van het soort afspraak heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de consequenties die bijvoorbeeld aan het niet nakomen van afspraken verbonden zijn. Bij de eerste soort afspraak zal bijvoorbeeld niet altijd een schadevergoeding kunnen worden gevorderd.

#### *Meerzijdige instrumenten in een complex netwerk* <sup>58</sup>

Meerzijdige instrumenten zijn geschikt om te gebruiken in een complex netwerk, omdat ze de autonomie van andere actoren in het veld en de onderlinge afhankelijkheden daartussen erkennen.

Bij de totstandkoming van een meerzijdig instrument gaan er daarbij altijd onderhandelingen aan vooraf. Overheid en de te sturen actoren zijn daarbij gelijkwaardig en respecteren elkaars belangen en positie. De overheid is dus niet hiërarchisch bovengeschikt.

Daarnaast doorbreken meerzijdige instrumenten ook de geslotenheid die in een complex netwerk kan heersen, omdat men moet onderhandelen en daarbij de eigen positie en denkbeelden moet laten zien. Daarnaast komen meerzijdige instrumenten in verschillende gedaanten voor, zodat ze daarmee aan veel verschillende partijen in een netwerk recht

---

<sup>57</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 81

<sup>58</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 83

kunnen doen. Wel moet de overheid ervoor oppassen om niet met teveel verschillende partijen overeenkomsten te sluiten, aangezien dit kan leiden tot problemen. De inzet van een meerzijdig instrument dwingt onderdelen in organisaties om onderling tot overeenstemming te komen. Immers, in een dergelijke organisatie moeten verschillende partijen samenwerken om de afspraken die in de overeenkomst staan opgetekend, na te komen.

#### *Hoe functioneren meerzijdige instrumenten?*<sup>59</sup>

Een groot aantal meerzijdige instrumenten wordt eenmalig ingezet om een concrete afspraak vast te leggen. Daarnaast zijn er meer gecompliceerde afspraken, die over een langere periode om acties van de betrokken partijen vragen. Over deze overeenkomsten is het nodig om overkoepelende afspraken te maken (meta - afspraken) Denk in dit kader bijvoorbeeld aan procedure afspraken over met wie men gaat samenwerken, op welke termijn, en wat het gevolg zal zijn als één van de partijen de afspraken niet nakomt.

Een belangrijk voordeel van deze meta - afspraken is dat ze niet of slechts gedeeltelijk van inhoudelijke aard zijn. Voor de partijen betekent dit flexibiliteit, omdat ze zich niet direct volledig vastleggen. Tegelijkertijd weten ze wel waar ze aan toe zijn, aangezien de hoofdlijnen wel zijn vastgelegd.

Doordat partijen zich binden aan een procedure wordt voor een deel al bepaald wat de uitkomst van het sturingsproces zal zijn.

Twee factoren kunnen de onderhandelingen en de gebondenheid aan meerzijdige instrumenten positief beïnvloeden.

Ten eerste spelen eenzijdige instrumenten een belangrijke rol. De overheid kan bijvoorbeeld dreigen een juridisch instrument, zoals een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in te zetten, wanneer actoren dwars liggen bij onderhandelingen.

Daarnaast is het van belang welke sancties de overheid verbindt aan het niet naleven van afspraken. Daarbij moet de overheid natuurlijk wel machtig genoeg zijn om deze sancties te kunnen treffen.

De inzet van meerzijdige instrumenten kan leiden tot institutionele gevolgen. Overheid en actoren gebruiken dan een meerzijdig instrument om een nieuwe institutie in het leven te roepen, bijvoorbeeld omdat dit nodig is om bepaalde doelstellingen te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de vorming van een (publiekrechtelijke) gemeenschappelijke regeling, en in privaatrechtelijk opzicht de oprichting van een vennootschap of stichting. Daarbij moet opgemerkt worden dat een nieuw opgerichte institutie zoals eerder vermeld vaak een eigen leven kan gaan leiden, en zich zelfs tegen de overheid kan keren.

In de praktijk kan de inzet van meerzijdige instrumenten tot zeer complexe situaties leiden. Denk bijvoorbeeld aan het woud van verschillende afspraken dat komt kijken bij het bestuur en de activiteiten rond de luchthaven Schiphol.

#### *Selectie van partijen*<sup>60</sup>

Bij het gebruik van meerzijdige instrumenten moet van te voren geselecteerd worden met wie de overheid een overeenkomst aangaat. Deze selectie van partners is een belangrijk onderdeel in het sturingsproces. Er moet bekeken worden in hoeverre overeenstemming mogelijk is met de geselecteerde actoren en wat de kans is dat gemaakte afspraken ook

---

<sup>59</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 85

<sup>60</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 89

daadwerkelijk na worden gekomen. Tevens moet bij de selectie van partners nagegaan worden in hoeverre zij in staat zijn om derden te binden aan de te maken afspraken. Daarbij moet bekeken worden wat precies de aard van de relatie is tussen de geselecteerde partners en derden. Is dit formeel of informeel? Zijn leden door middel van statuten gebonden aan bepaalde afspraken? Of, is het mogelijk dat een achterban zich van een geselecteerde organisatie afkeert?

Niet elke actor kan bij een overeenkomst worden betrokken. Het is dus van belang dat de belangrijkste onderhandelingspartners geselecteerd worden. Echter, het is niet altijd direct duidelijk voor de overheid wie dat zijn.

Idealiter fungeren geselecteerde partners als een spin in het web, waardoor zij contact hebben met zoveel mogelijk partijen uit de doelgroep. Zij fungeren als schakel tussen de overheid en die doelgroepen.

#### *Eisen aan de overheidsorganisatie*<sup>61</sup>

Aan een overheidsorganisatie die meerzijdige instrumenten wil gaan inzetten, worden verschillende hoge eisen gesteld. Zo moet contact worden gezocht met actoren uit het veld, en dient hierbij een selectie te worden gemaakt van mogelijke onderhandelingspartners. Er moeten meerdere ingewikkelde discussies met deze partners worden gevoerd, en bij deze onderhandelingen kunnen zich ook weer problemen voordoen, zoals een verschil in cultuur. Vaak blijkt dat, wanneer de onderhandelingspartners eenmaal zijn geselecteerd, zij niet altijd in staat blijken om aan de verwachtingen te voldoen. Dit zorgt voor chaos, geldverspilling, vertraging en wantrouwen.

#### **4.2.3.2. Persoonsgerichte instrumenten**<sup>62</sup>

Het is lastig om een goede definitie van persoonsgebonden instrumenten te geven. Wel is een belangrijk kenmerk ervan, dat bij sturingsactiviteiten een individueel persoon centraal staat. Dit kan op twee manieren worden ingevuld.

Ten eerste kan een individu vanuit de overheid worden ingezet om te helpen bij sturingsactiviteiten, denk bijvoorbeeld aan een inspecteur. Hierbij vervult dus de persoon zelf een sturende functie.

Ten tweede kunnen stuursignalen door de overheid worden afgegeven die zich richten op een persoon binnen een bepaalde organisatie. Sturing zelf is hierbij dus belangrijk in de eerste plaats, en niet de individuele persoon. Een voorbeeld hiervan is de verscherpte wetgeving omtrent de financiële verantwoording van bedrijven. Als de boekhouding niet op orde is en voldoet aan (strengere) regels, kunnen commissarissen hiervoor persoonlijk aansprakelijk worden gesteld. En om dit te voorkomen, wordt de organisatie als geheel aan de vernieuwde regels aangepast.

In deze tekst zal voornamelijk de eerste vorm van persoonsgerichte instrumenten behandeld worden.

Als een overheid persoonsgerichte instrumenten wil inzetten in een organisatie, moet zij daar naartoe verbindingsschakels hebben. Deze schakels kunnen zowel personen zijn die vanaf buiten in de organisatie worden geplaatst, maar ook personen die al betrokken of werkzaam zijn bij de organisatie. Ook kunnen de sturingsactiviteiten van deze personen fulltime of deeltijds zijn. En, er kan sprake zijn van een groep personen in plaats van één individu.

---

<sup>61</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 93

<sup>62</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 97

### *Persoonsgerichte instrumenten in complexe netwerken*<sup>63</sup>

Door persoonsgebonden instrumenten in een bepaalde organisatie of netwerk in te zetten, zorgt de overheid ervoor dat zij in meer of mindere mate deel gaat uitmaken van dat netwerk. Immers, er is een contactpunt gecreëerd. De overheid beschikt over een aantal ijkpunten in een organisatie die bijvoorbeeld kunnen zorgen voor informatievoorziening. Ook kan het plaatsen van individuen in een netwerk ertoe leiden dat de aard van het netwerk verandert; relaties hier binnen worden opnieuw gestructureerd of gevormd, waardoor machtsverhoudingen kunnen gaan verschuiven.

Door het gebruik van persoonsgebonden instrumenten kan de overheid een beter beeld krijgen van een organisatie. Daardoor krijgt zij ook een beter beeld van de sleutelfiguren daarbinnen, en dus weet de overheid beter op wie zij haar sturingsactiviteiten kan richten.

### *Mogelijkheden en dilemma's bij de toepassing van persoonsgerichte instrumenten*<sup>64</sup>

Een centraal kenmerk van een sturingsagent (degene die door de overheid is geplaatst in een te sturen organisatie) is dat deze een dubbel referentiekader kent. Aan de ene kant is er loyaliteit naar de organisatie die de agent heeft uitgezonden, en aan de andere kant is er loyaliteit naar de organisatie waarbinnen de agent wordt opgenomen. Voor de werking en het effect van de sturing maakt het vanzelfsprekend uit naar welke organisatie deze loyaliteit het grootst is.

In theorie kan de loyaliteit twee uitersten aannemen; of men is volledig loyaal aan de uitzendende organisatie, of volledig aan de organisatie waarbinnen men wordt opgenomen. Daartussen bestaat een denkbeeldig midden: de sturingsagent is aan beide organisaties even trouw. Als dit het geval is, is sprake van een horizontale relatie tussen de uitzendende (overheids)organisatie en de ontvangende organisatie. De werkzaamheden van de agent zullen dan voornamelijk het uitwisselen van informatie betreffen. Beide organisaties kunnen door middel van de agent meer te weten komen over de andere organisatie. Daarbij moet wel worden opgemerkt, dat de agent natuurlijk de mogelijkheid heeft om informatie te kleuren of zelfs achter te houden. Dit geldt ook voor de organisaties zelf.

Naast informatievoorziening is er voor de sturingsagent ook een coördinerende functie weggelegd. Doordat hij de belangen, mogelijkheden en wensen van beide organisaties kent, kan hij ervoor zorgen dat deze zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Naast deze horizontale relatie kan ook sprake zijn van een verticale verhouding, bijvoorbeeld wanneer de agent loyaler is naar de uitzendende overheidsinstelling. In dit geval gaat sturing verder dan alleen het uitwisselen van onderlinge informatie. De sturingsagent kan dan ook de rol vervullen van controleur die de ontvangende organisatie toetst op het juist volgen van overheidsvoorschriften. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dan wel dat de agent over voldoende macht en invloed kan beschikken om deze controlerende taak goed uit te voeren. Deze machtspositie kan op verschillende manieren worden gegarandeerd.

Ten eerste kunnen aan de sturingsagent bepaalde juridische bevoegdheden worden verstrekt.

Daarnaast kan het verwerven van macht op een minder formele manier plaats vinden. Zo kan de sturingsagent zich inwerken in besluitvormende circuits. Hierbij is diens eigen competentie zeer van belang; kennis en ervaring spelen een belangrijke rol. Immers, als men in de ontvangende organisatie hiervan overtuigd is, zal men zich beter met de agent kunnen identificeren en een hogere dunk van hem krijgen. Dit maakt het voor de agent

---

<sup>63</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 99

<sup>64</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 100

makkelijker om in de organisatie te worden opgenomen. Aan de andere kant kan het beschikken over competenties ook negatieve gevolgen hebben. Immers, deze competenties hebben vaak betrekking op slechts een deel van de organisatie. Als de agent zich teveel op dit deel richt, kan dit leiden tot isolatie van de sturingsagent.

Kortom, uit bovenstaande informatie mag blijken dat er aan een sturingsagent veel eisen kunnen worden gesteld, wil deze in staat zijn om zijn taak goed uit te voeren. Zo moet hij bijvoorbeeld bestuurlijke vaardigheden bezitten, veel kennis, de nodige ervaring en in staat zijn om zich in leven in anderen en hun bijbehorende posities. Ook moet hij diplomatiek zijn en de onderlinge verhoudingen goed kunnen bewaken. Duidelijk zal zijn, dat het vaak problematisch is om al deze eigenschappen in één persoon te verenigen.

#### *Sturing, socialisatie en verantwoordelijkheid*<sup>65</sup>

Een sturingsagent zal als lid van een ontvangende organisatie in meer of mindere mate een proces van socialisatie doormaken. Het kan voorkomen dat in de loop der tijd de agent zich steeds meer met deze ontvangende organisatie zal gaan identificeren, en dus minder loyaal kan zijn aan de uitzendende overheidsinstantie. Dit heeft weer gevolgen voor het effect van de sturing.

Daarnaast heeft het te erg betrokken raken bij de ontvangende organisatie tot gevolg, dat de grens tussen beide organisaties kan vervagen. Immers, de agent heeft bij allebei de organisaties belangen.

#### *Sturing als netwerkmanagement*<sup>66</sup>

Vaak bestaan verschillende sturingsagenten naast elkaar, denk bijvoorbeeld aan een aantal inspecteurs dat in verschillende organisaties werkzaam is.

Deze agenten kunnen zich verenigen en zo een netwerk gaan vormen. Het onderhouden en activeren van een dergelijk netwerk heeft gevolgen voor het sturingsproces.

Voordelen zijn dat dit netwerk kan dienen als een systeem waarlangs informatie en ervaringen worden uitgewisseld. Ook kunnen afstanden tussen organisaties worden verkleind, en vertrouwensrelaties tussen agenten en organisaties kunnen ontstaan. Dit heeft als gevolg dat informatie uitwisseling wordt verbeterd.

Er zijn echter ook risico's verbonden aan de ontwikkeling van een netwerk voor sturingsagenten. Als een aantal agenten bij het netwerk niet meer zo loyaal is aan de uitzendende organisatie, kan dit negatieve gevolgen hebben voor het gehele netwerk. Daarnaast kan het netwerk zich ontwikkelen als een hecht blok dat zich tegenover de overheidsorganisatie opstelt. Ten slotte kan het deel uitmaken van een netwerk de positie van een agent in diens eigen organisatie beschadigen. Immers, deze organisatie kan een wantrouwende houding aannemen tegen de agent, wanneer duidelijk wordt dat deze vertrouwelijke of gevoelige informatie kan doorspelen aan collega - agenten.

De vraag of het activeren van een netwerk van agenten de sturing zal verbeteren of blokkeren kan dus niet eenvoudig worden beantwoord. Veel zal afhangen van specifieke omstandigheden. Toch kan een aantal aspecten worden genoemd die van invloed zijn op het naar wens functioneren van een netwerk.

---

<sup>65</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p.103

<sup>66</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 105

Ten eerste is het onderscheid tussen intensieve en zwakke relaties relevant. Allebei kunnen ze voordelig werken; ze hebben elk hun voor- en nadelen. Ten tweede is het van belang dat de overheidsorganisatie in het netwerk dat zij activeert een strategische positie inneemt, of contact heeft met actoren die dat hebben. Deze actoren kunnen functioneren als 'leiders' in het netwerk, en dus anderen daarin motiveren om bepaalde keuzes te maken. Als laatste is het belangrijk dat de overheid voorkomt dat het bestaan van een netwerk wantrouwen veroorzaakt binnen de ontvangende organisaties.

#### *Eisen aan de overheidsorganisatie*<sup>67</sup>

Welke eisen worden er aan de overheidsorganisatie gesteld bij het inzetten van persoonsgerichte instrumenten?

In de eerste plaats is de selectie van sturingsagenten cruciaal. Lastig is om te zeggen hoe deze selectie precies plaats moet vinden, echter, het verdient aanbeveling om de ontvangende organisatie bij dit proces te betrekken. Hierdoor voorkomt men dat de agent geen krediet zal hebben bij de ontvangende organisatie.

Vervolgens is het belangrijk dat de overheidsinstantie aan de agent tijdens diens verblijf in de ontvangende organisatie voldoende rugdekking verschaft. Denk bijvoorbeeld aan cursussen of overleg met collega agenten. Ook kunnen duidelijke instructies helpen; deze geven duidelijkheid en kunnen als het goed is voldoende ruimte laten aan de agent om te onderhandelen met de ontvangende organisaties. Hiermee samenhangend kan de overheid de mogelijkheden van de sturingsinstrumenten vergroten door additionele middelen in te zetten. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld aan het geven van voorlichting, maar ook het inzetten van juridische instrumenten.

Als laatste is het aan de overheid om de verschillende verantwoordelijkheden goed te regelen, in het bijzonder wanneer er sprake is van een verticale relatie tussen overheid en ontvangende organisatie. Er moeten hierover bijvoorbeeld geen misverstanden over kunnen ontstaan, wanneer bepaalde voorschriften worden overtreden.

#### **3.2.3.3. Incentives**<sup>68</sup>

Een incentive kan worden omschreven als een gedragsprikkel met een niet-dwangmatig karakter. In deze tekst wordt het begrip incentive beperkt tot een financiële gedragsprikkel. Als een dergelijke prikkel het karakter heeft van een beloning (denk bijvoorbeeld aan een subsidie) is er sprake van een positieve incentive. Daartegenover hebben negatieve incentives het karakter van een boete. Een voorbeeld hiervan is een milieuheffing. Het niet-dwangmatige aspect wijst op het feit dat een actor zelf kan kiezen om wel of niet op de prikkel te reageren. De overheid hoopt natuurlijk wel dat de actor naar aanleiding van de incentives zijn gedrag verandert, alleen is dit niet verplicht.

Er is een verschil tussen de twee incentives in de wijze waarop de te sturen actor vrijgelaten wordt om het eigen gedrag te wijzigen.

Negatieve incentives zijn veelal verbonden aan een soort gedrag dat de overheid ongewenst vindt, zoals de emissie van gevaarlijke stoffen. Wiens emissie boven een bepaald niveau komt, moet per vervuilingseenheid een heffing of boete betalen. Nadat deze boete is betaald, staat het de vervuiler vrij om zijn gedrag wel of niet aan te passen. Vrijheid wordt dus gegund *nadat* het instrument is toegepast.

---

<sup>67</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 107

<sup>68</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 113

Dit geldt niet voor een positieve incentive. Nadat deze is toegekend, zal een actor vaak verplicht zijn om bepaald gedrag te vertonen, dat vaak door middel van een contract zal worden vastgelegd. Dit betekent dat een actor na toepassing van een positieve incentive minder handelingsvrijheid heeft dan na toepassing van een negatieve incentive.

De vrijheid om het gedrag wel of niet aan te passen vindt bij een positieve incentive *vóór* de toepassing daarvan plaats; een bedrijf kan bijvoorbeeld wel of niet een subsidie aanvragen. Een ander belangrijk verschil tussen de twee incentives is de financiële consequenties die eraan zijn verbonden: negatieve incentives leveren geld op, maar positieve incentives betekenen een kostenpost voor de overheid.

#### *Incentives in complexe netwerken*<sup>69</sup>

Door incentives in een bepaald netwerk of organisatie in te zetten, wordt de onafhankelijkheid van actoren daarin benadrukt (ze kunnen er immers zelf voor kiezen wel of niet op de prikkel te reageren). Ook kunnen de instrumenten gebruikt worden om posities van sommige actoren te versterken (met een positieve incentive), en die van anderen te verzwakken door een negatieve incentive in te zetten. Hierdoor kunnen de onderlinge relaties van de actoren veranderen.

Daarnaast bieden incentives in een netwerk de kans om op een gedifferentieerde manier te sturen; de prikkel kan immers per doelgroep of actor verschillen. Ook bieden incentives de mogelijkheid om de positie van *delen* van een organisatie te verzwakken of te versteken.

#### *Incentives in actie*<sup>70</sup>

Wanneer een overheid incentives als instrument wil inzetten om een actor te sturen, is het nodig om over bepaalde kennis en informatie over deze actor te beschikken.

Ten eerste moet de overheid weten waardoor het gedrag van de actor wordt bepaald.

Hierdoor wordt duidelijk op welke grondslag de incentive wordt toegepast. Daarnaast moet duidelijk zijn hoe sterk de incentive moet zijn, wil deze het gedrag van de te sturen actor kunnen beïnvloeden. Ook is het in veel gevallen van belang om na te gaan in welke mate de actor beschikt over gedragsalternatieven. Heffingen zullen niet werken wanneer een actor zijn gedrag niet aan kan passen en dus geen alternatieven heeft om aan de heffing te ontkomen.

Kortom, het inzetten van een incentive vraagt om een zekere mate van fine-tuning door de overheid. Aangezien een incentive geen dwangmatig karakter heeft, moet er wel voldoende sturingspotentie vanuit gaan, wil de actor toch zijn gedrag aanpassen. Dit vereist dus een nauwkeurige analyse van dat gedrag.

Niet altijd zullen actoren mee willen werken bij de informatievoorziening aan de overheid. Sommige bedrijfsgegevens zijn immers gevoelig, en kunnen de kwetsbare positie van een organisatie aan het licht stellen. Ook kunnen bedrijven ervoor kiezen om gekleurde informatie naar buiten te brengen om zo de hoogte van een positieve of negatieve incentive te beïnvloeden. Wanneer de informatievoorziening niet of nauwelijks toereikend is, kan de inzet van incentives om te sturen een *trial and error* karakter krijgen. Bij het bepalen van het succes van de incentive speelt het toeval dan een beslissende rol.

Een plotselinge inzet van incentives zal vaak tot verstoring en verwarring leiden. Immers, organisaties moeten de tijd hebben om alternatieven te vinden voor hun gedrag. Daarom is

---

<sup>69</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 116

<sup>70</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 117



het van belang dat de inzet van een incentive ruim van tevoren wordt aangekondigd. Zo krijgen actoren de kans om hun gedrag daar stap voor stap op aan te passen.

#### *Sturing, afwenteling en verstoring*<sup>71</sup>

Het niet dwangmatige karakter biedt de te sturen actoren ook vaak de mogelijkheid om de extra kosten of verantwoordelijkheden voor bepaald gedrag af te wentelen op anderen. Zo kunnen energiebedrijven milieuheffingen doorbelasten aan hun klanten. Effect is, dat nauwelijks sturende werking van een incentive zal uitgaan.

Ook bij positieve incentives kan er afwentelingsgedrag plaatsvinden, bijvoorbeeld naar de overheid zelf. Denk bijvoorbeeld aan de grootscheepse subsidies aan noodlijdende bedrijven in de jaren '70; deze leidden ertoe dat de zelfwerkzaamheid van die bedrijven werd geblokkeerd.

De toepassing van incentives kan tevens leiden tot verstoring van processen binnen of tussen de te sturen actoren. Ook tussen actoren kunnen hierbij verstoringen optreden, vooral als sommigen benadeeld worden en anderen bevoordeeld. Dit kan leiden tot concurrentievervalsing; het ene bedrijf bouwt een achterstand op ten opzichte van een ander.

De vrijwillige toepassing van incentives heeft nog een ander gevolg. Het vergroot namelijk de kans dat actoren die zichzelf herkennen in de voorwaarden voor het aanvragen voor een positieve incentive een aanvraag hiervoor zullen indienen. Zij zouden dit echter zonder de beloofde incentive ook al hebben gedaan, aangezien zij toch al van plan waren om de gewenste activiteiten te verrichten. Gevolg hiervan is, dat het gebruik van de incentive niet zonder meer een sturende werking heeft, maar eerder een volgend karakter.

#### *Eisen aan de overheidsorganisatie*

Wat wordt van de overheid verwacht om ervoor te zorgen dat er een zo goed mogelijk sturende werking van de ingezette incentives uitgaat?

Zoals eerder gezegd is het van het grootste belang dat de overheid relevante kennis en informatie over de te sturen actoren verzamelt en blijft verzamelen. Externe deskundigen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld bij het inventariseren van de nieuwste technologische ontwikkelingen. Ook kan de inzet van incentives een vorm van netwerkmanagement betekenen. Door het selectief inzetten van instrumenten kunnen onderlinge verhoudingen worden gewijzigd en posities van actoren in een netwerk worden versterkt of verzwakt. Een derde eis aan de overheidsorganisatie kan tenslotte worden genoemd: de inzet van incentives levert uitvoeringskosten op voor administratie, kosten en handhaving. Hierin zal de overheid dus tijd en geld willen steken, wil zij de sturende werking van de incentives waarborgen.

### **3.2.3.4. Kengetallen**<sup>72</sup>

Een kengetal, ook wel genoemd parameter of prestatie-indicator, kan worden omschreven als een absoluut of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of

---

<sup>71</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 119

<sup>72</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 129

geldeenheden en dat de toestand van, of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt<sup>73</sup>.

Kengetallen kunnen in verschillende vormen voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan het aantal vergunningen, het aantal opgeloste inbraken, of de productie van melk op bedrijfsniveau. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen normatieve en feitelijke kengetallen. Een normatief kengetal geeft aan welke gekwantificeerde prestatie van een te sturen actor wordt verwacht. Een feitelijk kengetal geeft aan welke gekwantificeerde prestatie door een actor is geleverd. In een ideale situatie zijn deze kengetallen in overeenstemming, of geeft het feitelijke kengetal een betere prestatie weer dan het normatieve kengetal.

#### *Sturingsfilosofiën*<sup>74</sup>

Kengetallen zijn sinds lange tijd populair in het openbaar bestuur. Op het eerste gezicht lijken ze immers mogelijkheden te bieden om geboekte beleidsresultaten nauwkeurig weer te geven en te evalueren. Echter, een kengetal is ook niet meer dan een getal, en het is daarom belangrijk wat er precies achter zit. Diverse sturingsfilosofiën spelen daarbij een rol.

Ten eerste kunnen kengetallen in een hiërarchisch kader worden toegepast. Hierbij is de overheid bovengeschikt aan de te sturen actoren, en stelt de prestaties vast die deze actoren moeten leveren.

In de tweede sturingsfilosofie wordt deze hiërarchische verhouding afgezwakt. Boven- en ondergeschikten formuleren gezamenlijk doelstellingen en stellen samen vast wie welke verantwoordelijkheden op zich neemt. De overeengekomen doelstellingen kunnen vervolgens worden gekwantificeerd en in een programma worden vastgelegd.

Ten derde kunnen kengetallen worden gebruikt in het kader van de filosofie van de terugtrekkende overheid. Hierbij bemoeit de overheid zich zo min mogelijk met de activiteiten van de te sturen actoren. Het gaat er om dat zij voldoen aan bepaalde prestatie indicatoren, maar hoe zij die bereiken kan iedere actor zelf bepalen. De actor heeft hierbij dus een belangrijke eigen verantwoordelijkheid.

#### *Kengetallen in complexe netwerken*<sup>75</sup>

De autonomie van actoren in een netwerk kan door de inzet van prestatie - indicatoren worden erkend, aangezien de overheid slechts geïnteresseerd is in het resultaat, en niet hoe dit resultaat wordt bereikt. Ook kunnen kengetallen goed aansluiten op de verscheidenheid in een netwerk. Per actor kunnen er aparte afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. Vaak geeft een kengetal ook een bepaalde verhouding weer, zodat rekening kan worden gehouden met de situaties en capaciteiten van verschillende actoren en organisaties.

#### *Kengetallen in actie*<sup>76</sup>

Het gebruik van kengetallen vereiste ten eerste dat de te sturen actoren bereid zijn om relevante informatie te verstrekken en dat op een min of meer objectieve manier doen. In de werkelijkheid is dit echter niet altijd het geval, vooral wanneer een objectieve berichtgeving over de eigen activiteiten negatieve consequenties zou kunnen betekenen.

Daarbij is het ook moeilijk om relevante en objectieve informatie te verzamelen, en is de validiteit van kengetallen soms onduidelijk. Neem bijvoorbeeld het afgegeven bekeuringen in

---

<sup>73</sup> A.G.J. Haselbekke., *Prestaties tellen* (1990), p.18

<sup>74</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 131

<sup>75</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 132

<sup>76</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 133

een jaar. Aan de ene kant kan dit betekenen dat de politie beter heeft gepresteerd, maar aan de andere kant kan het betekenen dat meer mensen een overtreding hebben begaan. Als laatste moet worden genoemd dat sommige prestaties eenvoudigweg niet op een kwantitatieve manier zijn uit te drukken. Daarbij spelen morele grenzen een rol; niet iedere menselijke activiteit kan in cijfers worden gevat.

### *Distantie en (on)vrijheid*<sup>77</sup>

Het gebruik van kengetallen betekent, zoals eerder valt te lezen, dat de overheid een zekere afstand neemt tot de te sturen actoren. Kengetallen bieden de actoren de mogelijkheid om hun bedrijfsprocessen zo optimaal mogelijk in te richten, zonder de storende tussenkomst van de overheid daarbij. Op welke wijze deze optimaliseringprocessen zullen verlopen, is afhankelijk van een aantal factoren.

In ieder geval is het niveau waarop de prestatie - indicatoren van toepassing zijn van belang. Heeft deze betrekking op één actor, dan kan deze zijn eigen organisatie herinrichten. De kengetallen kunnen ook van toepassing zijn op een bepaalde doelgroep of bedrijfstak die bestaat uit meerdere actoren. Deze actoren zullen onderling moeten onderhandelen om samen aan de kengetallen te kunnen voldoen. Dit kan leiden tot een proces van optimale allocatie.

Vaak hebben kengetallen op een collectief niveau de neiging om gevestigde actoren te bevoordelen. Immers, aan de hand van hun prestaties worden prestatie eisen vastgesteld. Voor nieuwkomers betekent dit een extra barrière. Ook kan er voor nieuwkomers geen plaats meer zijn wanneer een toegestane hoeveelheid of andere indicator al is opgevuld door de gevestigde actoren.

De keuze voor kengetallen als sturingsinstrument kan soms betekenen dat de beleid - en bewegingsvrijheid van actoren juist wordt ingeperkt. Kengetallen kunnen als keurslijf gaan functioneren, en kunnen voor sommige actoren niet of nauwelijks haalbaar zijn. Een kengetal houdt dan geen rekening met de specifieke situatie van de te sturen actoren. Dit kan leiden tot frustratie, en daarom is het van belang dat de overheid altijd met de actoren blijft onderhandelen over de vraag wat nu een reële prestatie eis is. In sommige gevallen kan dit leiden tot detailbemoeyenis, iets wat paradoxaal tegenover het aspect van distantie staat.

### *Kengetallen en andere instrumenten*<sup>78</sup>

Vaak wordt een kengetal nooit in isolement gebruikt om actoren in een bepaalde richting te sturen. In veel gevallen zijn er sancties aan een kengetal verbonden: een beloning als de maatstaven worden gehaald, en een boete of een heffing als er niet aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Daarbij is de omvang van de sanctie van belang; immers wanneer een beloning hoog is, zal een actor ook beter zijn best gaan doen om de gestelde eisen te bereiken.

### *Het kengetal als heilig getal*<sup>79</sup>

De context van de omgeving waarin kengetallen worden toegepast verandert. Verhoudingen veranderen, actoren kunnen toetreden of verdwijnen, en afhankelijkheden kunnen zich wijzigen. Ook maatschappelijke ontwikkelingen kunnen van invloed zijn.

Belangrijk is dat kengetallen hierop aangepast worden. Als dit niet gebeurt, bestaat de kans dat zij een eigen leven gaan leiden en voor doeleinden worden gebruikt waarvoor ze niet

---

<sup>77</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 134

<sup>78</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 136

<sup>79</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 137

bestemd waren. Ook bestaat het geval dat kengetallen verworden van middel om een bepaalde maatstaf of prestatie te bereiken, tot een doel op zichzelf.

In 't Veld noemt een aantal mogelijkheden om de toepassing van kengetallen zo optimaal en zo langdurig mogelijk te maken. Zo moet er consensus bestaan tussen de betrokken partijen over aantal zaken: over de functie van de kengetallen, over de gehanteerde definities, en over de conflicten die rijzen wanneer kengetallen op een andere manier worden gebruikt. Ook moeten meerdere kengetallen worden ontwikkeld, zodat met zoveel mogelijk verschillende situaties van actoren rekening kan worden gehouden. Tevens is het belangrijk dat de machtigste actoren een zekere terughoudendheid betrachten om zo de positie van nieuwkomers en zwakkere actoren niet te benadelen. Als laatste is het nodig om waakzaam te zijn voor een té mechanisch gebruik van kengetallen.

#### *Eisen aan de overheidsorganisatie*<sup>80</sup>

Onder ideale omstandigheden stelt het gebruik van prestatie - indicatoren weinig eisen aan de overheid, omdat aan de te sturen actoren een grote zelfstandigheid en beleidsvrijheid wordt gelaten. Als gevolg hiervan kan de overheid zich concentreren op haar 'core activities' Echter, menigmaal zijn er toch meer inspanningen van de kant van de overheid nodig. Vaak moeten andere instrumenten worden ingeschakeld, en ook moet de overheid constant bedacht zijn op het verzamelen van relevante informatie.

Tevens zullen maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat kengetallen een eigen leven gaan leiden.

#### **3.2.3.5. Communicatieve instrumenten**<sup>81</sup>

In deze tekst wordt vastgehouden aan een relatief eenvoudige definitie van een communicatief instrument: de wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen de overheid en de te sturen actoren. Bij deze omschrijving zijn drie aspecten van belang.

Ten eerste kan de mate van dwang die gepaard gaat met de inzet van een communicatief instrument verschillen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen verruimende en beperkende communicatieve middelen. Verruimende kennisoverdracht is vooral gericht op kennisvermeerdering; de te sturen actor wordt over bepaalde zaken geïnformeerd door de overheid. Beperkende instrumenten richten zich voornamelijk op beïnvloeding. Ze dienen er juist toe om de keuzevrijheid van de actoren te beperken en deze een oordeel op te dringen. Ten tweede is het onderscheid tussen een passieve en een actieve inzet van communicatiemiddelen van belang. De overheid kan het initiatief nemen tot het uitzetten van informatie, en zo een actieve houding aannemen. Maar, er kan ook gewacht worden met het geven van informatie totdat de actoren daar zelf om vragen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de sturende werking van de communicatie instrumenten het grootst zal zijn wanneer de informatieoverdracht door de te sturen actor als behulpzaam wordt ervaren. Ten derde moet het belang van informatieoverdracht bij de inzet van andere instrumenten genoemd worden. Zij zijn dan onderdeel van een instrumentenmix.

---

<sup>80</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 138

<sup>81</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 141

### *Communicatieve instrumenten en complexe netwerken*<sup>82</sup>

Ten eerste zijn communicatieve instrumenten geschikt om in een netwerk te gebruiken, omdat het dwangmatige aspect volledig afwezig is. Actoren zullen er dus weinig weerstand tegen hebben; communicatieve instrumenten respecteren immers hun vrijheid.

Ten tweede bieden communicatieve instrumenten niet zomaar informatie overdracht, maar hebben ze door hun zorgvuldig gekozen inhoud invloed op opvattingen, waarden en normen die in een netwerk of organisatie bestaan. Ook kunnen communicatiemiddelen gezamenlijke beeldvorming verkrijgen en een gezamenlijke situatiedefinitie.

### *Communicatieve instrumenten in actie*<sup>83</sup>

Hoe kunnen deze instrumenten leiden tot gedragsverandering?

Een belangrijk probleem dat zich bij de inzet van communicatieve instrumenten voordoet, is het risico van over - informatie. Naast informatie vanuit de overheid ontvangen actoren immers ook informatie vanuit allerlei andere hoeken; het einde van het liedje is dat zij onder al die kennis bedolven dreigen te raken, met als gevolg dat de informatie vanuit de overheid ondergesneeuwd dreigt te raken en nog nauwelijks sturende werking heeft.

Ten einde een zo optimaal mogelijke sturing te verkrijgen, is het van belang om inzicht te hebben in de belangen, waarden en normen van de te sturen actoren. Vaak hebben actoren een gesloten houding tegenover hun eigen belangen, waarden en normen. De overheid moet dus rekening houden met vier condities waaronder actoren bereid zijn informatie op te nemen die buiten hun eigen referentiekader valt. Daarbij gaat het om situaties waarbij de omgeving aan verandering onderhevig is; waarbij actoren specifieke kennis nodig hebben over een onderwerp waar zij zich mee bezig houden; waarin actoren een nieuw onderwerp op de eigen agenda opvoeren en als vierde om situaties waarbij actoren hun eigen gedrag willen aanpassen.

Om tot de gewenste verandering van het gedrag van de actor te komen, speelt de *key communicator*, de actor die de informatie uitzet, een belangrijke rol. Als deze persoon of groep vertrouwen geniet van de te sturen actoren kan de informatie met meer kans op succes worden uitgezet. Waar mogelijk verdient het aanbeveling om ervoor te zorgen dat deze key communicator kan functioneren als spil in het web.

Als laatste is de aard van de overgebrachte boodschap van belang. Ten einde zo goed mogelijk te kunnen sturen, moet deze eenvoudig en helder zijn. Een ingewikkelde boodschap wordt al snel niet meer begrepen, en bovendien heeft men ook weinig zin om hiervoor moeite te doen.

### *Toepassing van communicatieve instrumenten*<sup>84</sup>

Communicatieve instrumenten kunnen dus met meer kans op succes worden ingezet wanneer er een informatiebehoefte is bij de te sturen actor. Hierbij kan de overheid zelf bij de te sturen actor een informatiebehoefte creëren. Als dit mogelijk is, kan de inzet van communicatieve instrumenten worden zien als een vorm van netwerkmanagement; vraag en aanbod worden door de overheid gecreëerd.

---

<sup>82</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 144

<sup>83</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 146

<sup>84</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 148

### *Communicatieve instrumenten als meerzijdige sturing*<sup>85</sup>

Communicatieve instrumenten kunnen volgens een strategie van meerzijdige sturing worden ingezet en zijn daarmee zowel oog als oor voor de overheid. Met andere woorden: de instrumenten brengen niet alleen informatie maar vergaren ook kennis. Een aantal aspecten van meerzijdige sturing is hierbij van belang.

Ten eerste kan door informatievergaring een beeld ontstaan over de intenties en doeleinden van de actoren. Hierop kan informatie vanuit de overheid beter worden aangepast om zo meer recht te doen aan de doelgroep. Wanneer dus de communicatie instrumenten meer dan alleen een voorlichtingsfunctie hebben, zullen ze in het sturingsproces ook een andere rol kunnen spelen. Zo kunnen de instrumenten onder andere gebruikt worden om een voedingsbodem te creëren voor andere instrumenten, die in een latere fase van het sturingsproces kunnen worden ingezet. Er kan bijvoorbeeld door middel van communicatie en voorlichting draagvlak voor andere instrumenten worden bereikt.

Hiernaast kunnen communicatieve instrumenten worden gebruikt om waarden en normen aan te passen (het is slecht om te roken), waaraan andere instrumenten kunnen worden ingezet om actoren te dwingen hun gedrag aan deze normen en waarden aan te passen (door middel van het duurder maken van tabaksartikelen)<sup>86</sup>

Het 'zachte' karakter van communicatieve instrumenten betekent niet dat ze geen weerstand kunnen oproepen bij de te sturen actoren, voornamelijk wanneer duidelijk is dat de instrumenten worden ingezet om draagvlak voor verdere (ongewenste) activiteiten en beleid te creëren. Daarbij kan een actor wantrouwen koesteren tegenover de overheidsorganisatie, en dus met argwaan tegen de verstrekte informatie aankijken.

### *Eisen aan de overheidsorganisatie*<sup>87</sup>

Zonder de nodige inspanningen van de kant van de overheid kunnen communicatieve instrumenten niet succesvol worden ingezet.

In de eerste plaats dient de overheid te voorkomen dat een te sterke verstoring van informatie optreedt. De kans hierop is groter naarmate meer wantrouwen tussen de betrokken partijen bestaat. Het is niet eenvoudig om deze informatieverstoring te voorkomen. Het kan bijvoorbeeld verstandig zijn om een kennispool in het leven te roepen. Vervolgens moet de interne structuur van de overheidsorganisatie afgestemd zijn op de inzet van communicatieve instrumenten. Zo is het belangrijk dat informatie niet langs teveel kanalen gaat, omdat zo ruis en onduidelijkheden kunnen ontstaan. Daarnaast is het voor de te sturen actoren van belang dat er een duidelijk aanspreekpunt is waar informatie wordt verstrekt.

Ook vereist de inzet van communicatieve instrumenten dat de overheid over voldoende relevante kennis en informatie beschikt. Deze zal moeten passen bij de informatiebehoefte van de te sturen actor. Hierbij kan sprake zijn van (vergaande) fine tuning.

Tevens zal de informatievoorziening betrekking moeten hebben op nieuwe of specialistische informatie, die de actor zelf niet in huis zal hebben. De actor zal dus belangstelling hebben voor de nieuwe kennis. Deze kennis kan de overheid zelf in huis hebben, of ze zal deze moeten kopen van externe deskundigen. Ook wordt gebruik gemaakt van externe organisaties die op afstand van de overheidsinstantie staan, zoals ZBO's.

Als laatste is het van belang dat de overheid weet aan welke informatie precies behoefte is; hier zal dus onderzoek naar moeten worden gedaan.

---

<sup>85</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 149

<sup>86</sup> A. O. Hirschman, A.O., *Shifting involvements. Private interest and public action* (1982), p 70 e.v.

<sup>87</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 152

### 3.3. Analytisch kader

Voorafgaande hoofdstukken over het Nederlands bestuurlijk stelsel en de manieren en soorten van overheidssturing vormen samen het theoretisch kader van deze scriptie. Aan de hand daarvan is het nu zaak om een analytisch kader te vormen waarmee de empirische informatie kan worden geanalyseerd.

Als eerste volgt een korte terugblik op het hoofdstuk over het Nederlandse bestuurlijk stelsel. Een aantal punten dat daarin is behandeld moet nogmaals genoemd worden.

Belangrijk is om de positie en onderlinge verhouding van elke bestuurslaag (lokaal en nationaal) in het Nederlands bestuurlijk stelsel nader te bekijken. Zoals eerder gezegd is iedere aparte laag belangrijk (het geheel kan niet zonder de delen), maar hebben de lagen elkaar ook nodig (de delen kunnen niet zonder het geheel). Dit betekent dat (in de praktijk) altijd een balans zal moeten worden gevonden tussen een bepaalde mate van zelfstandigheid (autonomie) om beslissingen te nemen ten gunste van de 'eigen' bestuurslaag, en een bepaalde mate van 'aanpassen' aan de andere bestuurslagen om daarmee voordeel voor het gehele bestuurlijke stelsel te bereiken.

Wat betekent dit voor de veiligheid in Nederland in het algemeen en die van de burger in het bijzonder?

Doel is uiteindelijk, om voor iedereen in Nederland een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau te creëren. Maar betekent dit ook dat voor iedereen precies dezelfde veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen?

Vergelijk in dat kader de inwoners van twee verschillende woonplaatsen. Eén woont in een grote stad met veel criminaliteit, industrie, een dichte concentratie van verschillende bevolkingsgroepen, verkeersaders. De ander woont op het platteland in een rustig dorp zonder alle voorgenoemde kenmerken.

De inwoner van de stad leeft in een relatief erg 'onveilige' omgeving, waar de risico's op het voorkomen een ramp of crisis betrekkelijk groot zijn. Voor de stadsbewoner moet dus veel moeite gedaan worden om te garanderen dat deze risico's zo laag mogelijk worden gehouden. Duidelijk zal zijn, dat dit voor de inwoner van de dorpsgemeente anders ligt. Hij of zij leeft in een omgeving, waar de kans op het voorkomen van veiligheidsrisico's minder groot is. Zo is er bijvoorbeeld minder infrastructuur waarlangs gevaarlijke stoffen worden vervoerd, er is minder verkeer, er is vaak sprake van minder wrijving tussen diverse bevolkingsgroepen, er is minder industrie. Daarom zullen ook minder maatregelen nodig zijn om voor de plattelandsburger hetzelfde veiligheidsniveau te bereiken als voor de stadsbewoner.

Terugkomend op de positie van de afzonderlijke bestuurslagen in Nederland zou dit impliceren dat lokale overheden dus de zelfstandigheid moeten hebben om beslissingen te nemen over veiligheid die specifiek voor hun omgeving bestemd zijn. Iedere gemeente is anders en vraagt dus om een specifieke aanpak op het gebied van veiligheid. De ene gemeente moet meer moeite doen, en de andere gemeente minder.

Kortom, de autonome positie van elke gemeente is hierbij een begrip dat zeker relevant is. Gemeenten moeten kunnen inspringen op lokale omstandigheden om zo een optimaal resultaat (veiligheidsniveau) te kunnen afleveren.

Daarnaast speelt ook het centralistische, uniforme aspect van onze bestuurlijke inrichting een rol. De rijksoverheid moet kunnen garanderen dat lokale overheden zich ook daadwerkelijk inzetten voor de veiligheid van de burger, en hier dus ook (soms voor lokale overheden zelf pijnlijke) maatregelen voor nemen. Dit betekent dat voor het Rijk een

sturende, coördinerende en in zekere mate dwingende rol weggelegd is, waarbij het soms onvermijdelijk is dat het nationale veiligheidsbelang boven het provinciale en lokale belang gaat. Het kan voorkomen dat lokale overheden niet alles kunnen uitvoeren op veiligheidsgebied, of niet alles op de manier waarop zij het willen, omdat zij rekening moeten houden met bindende voorschriften die vanuit de centrale overheid zijn vastgesteld. Zo kan het zijn dat lokale overheden in medebewind bepaalde taken moeten uitvoeren op veiligheidsgebied, die voor hen en voor de lokale burger niet direct het meest gunstig zijn.

De vraag is nu, hoe het Rijk door middel van het geven van sturing het best rekening met bovenstaand spanningsveld kan houden. Aan de ene kant moet het Rijk door middel van sturing waarborgen dat de nationale veiligheid zo goed mogelijk gewaarborgd wordt. Daarnaast moet echter wel ruimte zijn om rekening te houden met zeer uiteenlopende lokale situaties, om ook zo de veiligheid voor de individuele burger op lokaal gebied te vergroten. Echter; deze lokale vrijheid moet ook weer niet té groot zijn, omdat dan het gelijke voorzieningen - (en dus het gelijke veiligheids -) niveau in gevaar komt. De vraag kan gesteld worden wat de relatie is tussen het nationale veiligheidsbelang en het lokale veiligheidsbelang. Deze twee kunnen gelijk zijn aan elkaar, maar ook tegenovergesteld.

Verskillende sturingsstrategieën en instrumenten, zowel klassieke als moderne, zijn in het afgelopen hoofdstuk behandeld. Duidelijk mag zijn, dat al deze verschillende manieren en instrumenten van sturing op verschillende wijze rekening houden met kenmerken en begrippen die zowel op het lokaal bestuur en de lokale situatie, als ook op het nationaal bestuur en de nationale situatie van toepassing zijn.

De zogeheten klassieke overheidssturing is zoals eerder gezegd eenzijdig en direct. Dat betekent dat hiërarchie hierbij een belangrijke rol speelt: het Rijk is in staat om de lokale overheden bepaalde taken op te dragen. De lokale bestuurders zijn (bijna) niet in de positie om zich aan die taken te onttrekken. Zij hebben haast geen invloed om de werkzaamheden en het beleid aan te passen aan de specifieke omstandigheden. Klassieke overheidssturing heeft dus een generiek karakter, en gemeentelijke autonomie speelt geen doorslaggevende rol.

Daarom kan gezegd worden dat klassieke overheidssturing het beste is te verbinden met de *gesloten* benadering van beleidsuitvoering. Immers, daarbij is de gedachte dat teveel lokale vrijheid de realisatie van nationale beleidsdoelen kan laten mislukken. Daarom wordt hiërarchische sturing via wet - en regelgeving veelvuldig toegepast.

Moderne sturingsinstrumenten houden veel meer dan de klassieke instrumenten rekening met de kenmerken van de huidige maatschappij. Daarbij staat de overheid vaak niet altijd meer boven de partijen, maar meer op gelijke hoogte. Er is niet alleen sprake van eenzijdige informatieoverdracht – van overheid naar gemeenten, maar ook van informatieoverdracht vice versa. De nationale overheid beseft dat zij kan leren van de lokale bestuurders en gemeenschappen.

Ook is er bij moderne overheidssturing meer aandacht voor de gemeentelijke autonomie. Specifieke omstandigheden worden erkend en sturing wordt hier (binnen bepaalde grenzen) op aangepast. Daarbij speelt dwang een minder grote rol dan bij de klassieke overheidssturing, ook dit wijst weer op erkenning van de lokale autonomie. Zo is samenwerken belangrijker dan rigide top-down sturing.

Nu is het niet zo dat bij moderne sturing hiërarchie en dwang volledig is verdwenen. Nog steeds heeft de centrale overheid genoeg manieren voorhanden om lokale overheden in een bepaalde richting te sturen, zonder inspraak van die lokale overheden.

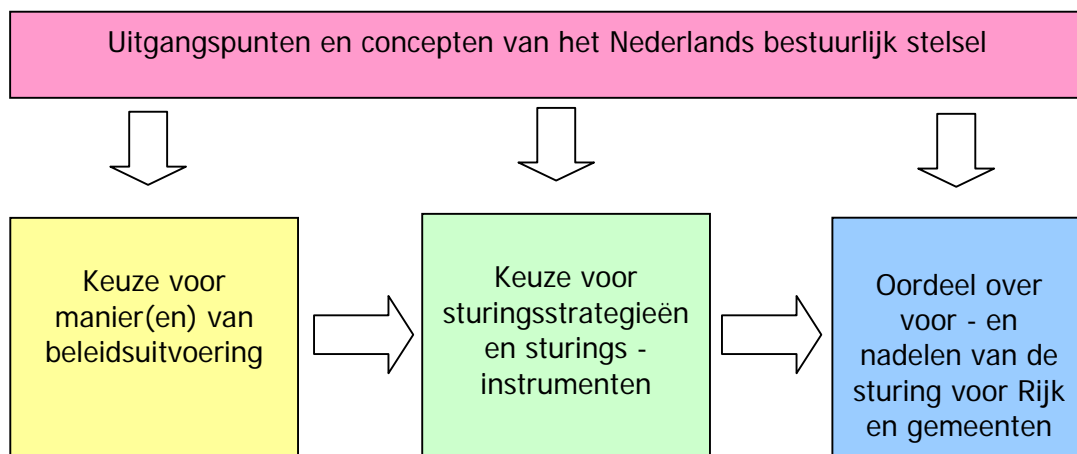


Toch kunnen we zeggen dat moderne sturingsstrategieën beter passen bij een *open* benadering van beleidsuitvoering. Immers, deze sturing sluit zo goed mogelijk aan bij lokale omstandigheden. Hulpbronnen worden aangereikt en informatieoverdracht (in beide richtingen) speelt een belangrijke rol.

Samenvattend kan opgemerkt worden dat de keuze voor een bepaalde manier van beleidsuitvoering gevolgen heeft voor de manier waarop het Rijk sturing geeft aan gemeenten. Aan deze sturing kleven (voor beide partijen) voor - en nadelen.

Wat betreft al deze punten is er een verband met de inrichting van het Nederlands bestuurlijk stelsel. Dit stelsel met haar specifieke concepten en uitgangspunten is zowel van invloed op de keuze voor de manier van beleidsuitvoering, op de keuze voor de inzet van sturingsstrategieën en instrumenten, als ook op het oordeel (dus de opvattingen over wat nu voor - en nadelen zijn) over die sturing.

Dit kan op de volgende manier schematisch worden weergegeven:



Om de rijkssturing te beoordelen, is de volgende stap om die sturing op te delen in een aantal deelaspecten. Over elk van die aspecten kan gezegd worden wat de voor - en nadelen (voor beide partijen) zijn die daaraan zijn verbonden.

Het eerste aspect is de *manier* van sturing. Ten tweede is er het aspect van een *landelijke blauwdruk tegenover regionaal en lokaal maatwerk*, ten derde de *planning en het tijdstip* van de sturing. Als vierde aspect kan de *communicatie* genoemd worden, en het laatste aspect is het *effect* van de rijkssturing

#### *Motivatie van de keuze voor bovenstaande aspecten*

Voor alle aspecten geldt dat de beschikbare empirische informatie genoeg informatie biedt om op de vragen die horen bij deze aspecten een passend antwoord te geven. Kortom, uit de interviews met lokale bestuurders, de enquête en diverse schriftelijke en digitale bronnen komt voldoende kennis naar voren die van belang is om een beeld te vormen en een oordeel te vellen over de gegeven sturing vanuit het Rijk aan gemeenten.

Daarnaast is naar mijn mening per aspect nog een aparte motivatie te noemen die laat zien waarom juist dat aspect geschikt is om de rijkssturing mee te beoordelen.

De manier van sturing is een aspect dat een overzicht geeft van de gehanteerde strategieën en instrumenten die door het Rijk zijn gebruikt. Hierbij zal één en ander terugkomen uit het theoretische gedeelte over rijkssturing.

Het aspect van een landelijke blauwdruk tegenover regionaal en lokaal maatwerk vertelt veel over de moderne (bestuurlijke) verhoudingen tussen gemeenten en Rijk. Ook houdt dit aspect verband met verschillende aspecten van het Nederlands bestuurlijk stelsel: centralisatie en decentralisatie, zeggenschap van het Rijk tegenover de autonomie van gemeenten.

Voor planning en tijdstip van de sturing geldt, dat een juiste keuze hiervan essentieel is voor het effect van de rijkssturing. Sturing zelf kan nog zo goed doordacht en toepasbaar zijn, maar als deze niet op het juiste moment wordt toegepast kan het gewenste effect van de sturing geheel teniet worden gedaan. Tevens kan men in eerste instantie enthousiast zijn over een bepaald sturingsconcept. Echter, als gemeenten te weinig tijd krijgen om aan de eisen van deze sturing te voldoen, kan dit enthousiasme al snel omslaan in tegenzin.

Ook communicatie is van belang voor het geven van een zo optimaal mogelijke sturing. Zo is het bijvoorbeeld van belang wie de sturing communiceert. Dit moet iemand die gemeenten respecteren en van wie ze iets aannemen. Aan de andere kant moet rijkssturing ook gericht zijn op de juiste personen in de gemeentelijke organisatie. En: bestaat er voldoende wisselwerking tussen Rijk en gemeenten, zodat deze laatste groep zich daadwerkelijk serieus voelt genomen?

Als laatste is gekozen om het effect van sturing te behandelen. Dit is erg belangrijk, aangezien een juist effect ervoor zorgt dat gemeenten daadwerkelijk aan de slag gaan om het einddoel te bereiken waar het uiteindelijk allemaal om gaat: het creëren van een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau voor de burger.

Om een oordeel te geven over de voor- en nadelen van elk aspect, kunnen bij elk een aantal vragen worden gesteld. Hieronder staat een aantal voorbeelden van die vragen genoemd.

*Manier van sturing:*

- Welke sturingsstrategieën zijn door het Rijk gebruikt?
- Van welke sturingsinstrumenten heeft het Rijk gebruik gemaakt?
- Wat vinden lokale bestuurders van de directe toepasbaarheid en praktijkgerichtheid van de sturing?
- In welke mate houdt de sturing rekening met de kenmerken van de moderne maatschappij (pluriformiteit, geslotenheid, interdependentie)?

*Landelijke blauwdruk tegenover lokaal maatwerk:*

- Op welke punten kan de rijkssturing verbonden worden met de open en met de gesloten benadering van beleidsuitvoering?
- Hoe wordt het geven van sturing door middel van het vaststellen van basisniveaus beoordeeld door lokale bestuurders?
- Hoe wordt bij de sturing rekening gehouden met het concept van de gemeentelijke autonomie?
- Is de sturing naar mening van lokale bestuurders te verenigen met de financiële mogelijkheden van elke gemeente?
- Wat denken lokale bestuurders over de houdbaarheid van het Huis van Thorbecke?

*Planning en tijdstip van de sturing:*

- Wanneer is begonnen met het geven van rijkssturing?
- Wat vinden lokale bestuurders van de tijdsplanning?
- Wat zijn de reacties van lokale bestuurders op de beslissing van het Rijk om achteraf door wetgeving te consolideren in plaats van om voorafgaande aan de sturing de regels al vast te stellen?

*Communicatie:*

- Door wie is de sturing gecommuniceerd?
- Aan wie is sturing gegeven?
- Was en is er sprake van wisselwerking tussen het Rijk en de gemeenten?
- Heeft het Rijk volgens de lokale bestuurders een duidelijke visie op de regio?

*Effect van sturing:*

- Wordt door de sturing urgentiebesef gecreëerd en zien gemeenten het nut in van de veiligheidsregio?
- Wat heeft de sturing betekend voor de betrokkenheid van de gemeentelijke kolom in en bij de veiligheidsregio?

Met behulp van de vijf aspecten en bijbehorende vragen zal de empirische informatie die in het volgende deel van deze scriptie aan bod komt, in hoofdstuk zes zo goed mogelijk worden geanalyseerd. Door te kijken naar deze analyse kan een oordeel worden geveld over de voor- en nadelen van de gehanteerde rijkssturing aan gemeenten. Aan de hand daarvan kunnen in het laatste gedeelte van deze scriptie aanbevelingen worden gedaan voor een Rijkssturing die in zoveel mogelijk opzichten voor zoveel mogelijk partijen een gunstig effect zal hebben.

## EMPIRISCH DEEL

## Hoofdstuk 4. De veiligheidsregio

### 4.1. Aanleiding tot de veiligheidsregio; problemen in de huidige hulpverlening bij rampen en crises

In de tegenwoordige samenleving komen steeds vaker en steeds meer verschillende veiligheidsrisico's voor. Denk bijvoorbeeld aan het opkomende terrorisme; de aanslagen van 11 september in New York en die van een jaar later in Madrid hebben vele schade aangericht. Ook natuurrampen, zoals de grote tsunami in het gebied rond Indonesië en Thailand, hebben ontelbare slachtoffers gemaakt.

In eigen land spreken de cafébrand in Volendam en de Vuurwerkramp in Enschede nog steeds tot de verbeelding.

Uit verschillende evaluatierapporten is gebleken, dat de hulpverlening bij deze verschillende rampen en crises niet toereikend is geweest. Vooral de complexiteit van de taakverdeling tussen de verschillende betrokken hulpinstanties maakt gezamenlijke voorbereiding op en optreden bij rampenbestrijding moeilijk. Ook is sprake van teveel vrijblijvendheid. Deze twee aspecten veroorzaken verschillende problemen die de adequate rampenbestrijding - en beheersing niet ten goede komen.<sup>88</sup>

Ten eerste is er in veel gemeenten een probleem wat betreft *schaalgrootte*. Vaak is onvoldoende capaciteit, kennis en ervaring aanwezig. Een brandweerkorps dat vooral bestaat uit (parttime) vrijwilligers is voor verschillende rampenbestrijdingstaken niet of onvoldoende uitgerust.

Daarnaast laat de *slagkracht* van regionale besturen van brandweer en GHOR te wensen over. Zij hebben onvoldoende doorzettingsmacht ten opzichte van deelnemende gemeenten in de regio; een kleine minderheid daarvan kan regionale ontwikkeling remmen door bepaalde besluiten die voor hen onvoordelig zijn, tegen te houden.

Ook de *uitvoering van landelijke projecten* is haast onmogelijk in het 'oude' stelsel van hulpverlening. Immers, alle gemeenten uit alle regio's moeten steun geven aan een dergelijk landelijk project. Besluitvorming is dus zeer moeizaam en complex.

Van een *uniform hulpverleningsniveau* is ook geen sprake. Verschillen in schaal, kwaliteit en kwantiteit van verschillende hulpverleningsorganisaties zijn groot, wat nadelig kan werken ten opzichte van de burger. Efficiëntie en effectiviteit laten bovendien te wensen over.

Als laatste probleem kan geconstateerd worden dat de *financiering* van de hulpverlening bij crises en rampen verbeterd kan worden. Geldstromen zijn divers, en de besluitvorming op dat gebied is soms te complex.

Een verbeterd stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing dient dus aan bovenstaande en daarnaast andere problemen het hoofd te bieden. Een aantal uitgangspunten is hierbij van belang.

---

<sup>88</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p1-2

Ten eerste blijft voorbereiding op rampenbeheersing primair een taak van het lokaal bestuur. In relatie tot het optreden van verschillende hulpdiensten speelt het lokaal bestuur een rol. Denk bijvoorbeeld aan het gemeentelijke beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening, bouwvergunningen, jongeren en milieu. Ook het gezag bij het optreden bij rampen blijft berusten op lokaal niveau, en wel bij de burgemeester. Daarbij blijft sprake van directe democratische controle door de gemeenteraad.<sup>89</sup>

Daarnaast is het uitgangspunt dat het beheer over de verschillende hulpverleningsdiensten omwille van de eerdergenoemde effectiviteit en efficiëntie meer op regionaal, bovenlokaal niveau georganiseerd moet worden. Nadeel hiervan is dat de democratische controle op het beheer meer indirect wordt dan de controle op het gezag.<sup>90</sup>

Over het algemeen kan daarbij het volgende richtsnoer worden aangehouden: *Lokaal waar de democratie het vraagt en het effectief is, regionaal waar de effectiviteit en de doelmatigheid het vraagt en democratische verantwoord is.*<sup>91</sup>

Bovenstaande uitgangspunten vormen de basis voor een nieuwe inrichting van de regionale hulpverlening bij rampen en crises: de veiligheidsregio.

---

<sup>89</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p. 3

<sup>90</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p. 3

<sup>91</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p. 3

## 4.2. Wat is een veiligheidsregio?

Een veiligheidsregio is een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hierbij is sprake van een territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's. Samenwerking vindt plaats binnen een structuur die gebaseerd is op wettelijke regelingen en op bestuursafspraken.<sup>92</sup>

In een veiligheidsregio is sprake van een Regionaal Veiligheidsbestuur, dat bestaat uit alle burgemeesters van een regio. Het Regionaal Veiligheidsbestuur wordt op 1 januari 2008 samengevoegd met het regionaal college politie. Het Openbaar ministerie en de waterschappen zitten als adviseur in het Regionaal Veiligheidsbestuur.

Het Regionaal Veiligheidsbestuur is verantwoordelijk voor het beleid en beheer van de regionale brandweer, geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen, crisisbeheersing en voor de gemeenschappelijke meldkamer.

De uitgangspunten voor de veiligheidsregio en het Regionaal Veiligheidsbestuur zijn korte lijnen, directe afstemming, meer samenwerking, meer daadkracht, betere inzet van mensen en middelen, heldere bevoegdheden en minder bureaucratie. Daarmee wil het kabinet voorwaarden scheppen waardoor de prestaties op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing verbeteren.

In 2006 moeten er 25 veiligheidsregio's zijn. Het kabinet heeft negen uitgangspunten geschetst waaraan een veiligheidsregio minimaal moet voldoen. Het gaat daarbij om de volgende punten:

1. Verdere regionalisering van het beheer van de brandweer;
2. Integratie van de besturen van de regionale brandweer en GHOR;
3. Regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing;
4. Verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie;
5. Doorzettingsmacht van het regionaal hulpverleningsbestuur;
6. Versterken bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer;
7. Pro-actie en preventie (adviesrol regio);
8. Versterking GHOR;
9. Financieringssysteem.

### *Verdere regionalisering van het beheer van de brandweer*

Verdere regionalisatie past in de trend die al in meerdere regio's in Nederland is gezet. Zo wordt al bovenlokaal samengewerkt op het gebied van opleiden en oefenen, en zijn operationele uitrukgebieden vaak al grensoverschrijdend. Ook is personeel in bepaalde regio's al in meer of mindere mate in regionale dienst.

Het blijft belangrijk dat de brandweer, ondanks de voorgenomen verdere regionalisatie, zo dicht mogelijk bij de burger staat en door de burger herkend en erkend wordt.<sup>93</sup>

In veel gemeenten is brandweerpersoneel ingebed in de gemeentelijke organisatie, waardoor goede werkverbanden zijn ontstaan en de inbreng van de brandweer in de gemeentelijke werkprocessen is verbeterd. Deze positieve ontwikkeling mag door de regionalisering niet verstoord worden.

---

<sup>92</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p. 3-4

<sup>93</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p. 5

### *Integratie van besturen van regionale brandweer en GHOR*

De besturen van Brandweer en GHOR worden geïntegreerd tot een zogenoemd hulpverleningsbestuur. Hiermee zijn samenwerkingsvoordelen te behalen. Immers, in de huidige besturen zitten grotendeels dezelfde functionarissen; door deze dan ook samen te voegen ontstaat minder bestuurlijke drukte.

Om de democratische controle van het hulpverleningsbestuur te waarborgen zal deze de vorm krijgen van een openbaar lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De gemeenteraad behoudt zo de democratische controle; indirect voor het beheer en direct voor het gezag.

### *Regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing*

Het toekomstige regionale hulpverleningsbestuur is als verlengd lokaal bestuur verantwoordelijk voor de voorbereiding van de rampenbeheersing. Het gezag blijft daarbij bij de burgemeester.

Het hulpverleningsbestuur wordt verantwoordelijk voor de beleidsmatige en operationele processen, en zal daarbij zowel op bestuurlijk als operationeel niveau nauw met de politie moeten samenwerken.

Ook advisering, het verzorgen van ambtelijke ondersteuning van de burgemeester, en het samen met de politie inrichten en onderhouden van een gemeenschappelijke meldkamer zijn daarnaast taken waarvoor het regionaal hulpverleningsbestuur verantwoordelijk is.

### *Verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie*

Met dit basisniveau komt de samenwerking tussen politie aan de ene kant en de brandweer en GHOR aan de andere kant zoveel mogelijk op hetzelfde regionale niveau te liggen. Tussen de betrokken besturen worden afspraken gemaakt, die een integraal optreden bij rampen en crises bevorderen. Bestuurlijke drukte zal afnemen, vooral als de organisaties ervoor kiezen om zoveel mogelijk tot personele unies te komen.

Van belang is om op te merken dat wetgeving en toekomstige aanpassingen in het politiebestedelconsequenties kan hebben voor de samenwerking tussen de besturen. De toekomst zal uitwijzen welke gevolgen dit zijn. In ieder geval zal de eindverantwoordelijkheid voor de beheersbeslissingen op regionaal niveau neergelegd worden bij de korpsbeheerder (burgemeester van de grootste gemeente) in plaats van zoals nu bij het regionaal college.

### *Doorzettingsmacht van het regionaal hulpverleningsbestuur*

Besluitvorming mag niet (meer) afhankelijk zijn van de opvattingen van een minderheid van deelnemende gemeenten. De doorzettingsmacht zal een bestuurlijk - juridische vorm krijgen, en in de veiligheidsregio een verplichtend karakter hebben.

### *Versterken bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer*

De positie van de regionaal commandant moet voor beheers - en operationele zaken worden versterkt. Dit betekent bijvoorbeeld dat hij de beschikking moet hebben over voldoende eenheden.

Gezien de positie en betekenis van de regionaal commandant is het belangrijk dat voor deze functie een bekwaam persoon wordt aangesteld. In dit kader zal een landelijk *management development* programma worden ontwikkeld.



### *Pro- actie en preventie*

Pro-actie en preventie worden door het kabinet gezien als een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Belangrijk hierbij is, op welke manieren gemeenten efficiënter kunnen samenwerken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kennis op het gebied van vergunningverlening, die in de ene gemeente beter zal zijn dan in de andere. In iedere gemeente apart is het haast onmogelijk om voldoende expertise in huis te hebben..

### *Versterking GHOR*

De geneeskundige kolom binnen de rampenbestrijding bestaat uit een groot aantal partners. Denk bijvoorbeeld aan de GGD, aan de Regionale Ambulance Voorziening (RAV), aan de Centrale Post Ambulancevervoer( CPA), en aan de Regionaal Geneeskundig functionaris (RGF). Al deze partners zijn op zowel publiek als privaat gebied actief. Zij werken samen in verschillende vormen en verkrijgen middelen uit verschillende financieringsstromen. Belangrijk is, dat deze samenwerking duidelijker en efficiënter wordt. Er moet bijvoorbeeld meer en beter gezamenlijk geoefend worden. Ook de ontwikkelingen in de gemeenschappelijke meldkamer kunnen bijdragen aan een betere samenwerking op geneeskundig gebied.

Tevens is het nodig om de onduidelijkheid over de financiering op te heffen. Dit komt de slagkracht en doorzettingsmacht uiteindelijk ten goede.

### *Financiën*

Aangezien de veiligheidsregio wordt vormgegeven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, is het logisch dat de financiering in principe ook een verantwoordelijkheid van de betrokken gemeenten blijft. Waar nodig kan het Rijk door middel van bijvoorbeeld een brede doeluitkering waarborgen dat het verplichte basisniveau van de veiligheidsregio gehandhaafd blijft. In dat kader kunnen kwaliteit - en prestatie eisen door het Rijk worden gesteld.

Samen vormen deze basisniveaus een minimale bestuurlijke en organisatorische infrastructuur voor de regio. Daarbij zijn gemeenten en regio's vrij in de wijze waarop deze basisniveaus gerealiseerd worden.

### 4.3. De rol van gemeenten in de veiligheidsregio

#### 4.3.1. Positie van de gemeentelijke kolom ten opzichte van de andere partners in de veiligheidsregio

In de meeste veiligheidsregio's streeft de gemeentelijke, oranje<sup>94</sup> kolom ernaar om een gelijkwaardige positie in te nemen naast de brandweer, de politie, en de geneeskundige diensten, met andere woorden naast de rode, witte en blauwe kolom.

Dit is niet altijd even gemakkelijk. Een belangrijke reden hiervoor is dat rampenbestrijding en crisisbeheersing, anders dan voor de andere drie kolommen, niet behoren tot de kerntaken van de gemeente. Ambtenaren, zoals gemeentesecretarissen, die zich hiermee bezig dienen te houden, moeten dit vaak naast hun (vele) reguliere bezigheden doen.

Omdat rampenbestrijding en crisisbeheersing niet tot de kerntaken behoren, missen gemeenten vaak kennis, ervaring en expertise op deze gebieden. Ook kan het leiden tot een minder hoog urgentiebesef van de noodzaak van de veiligheidsregio in de oranje kolom, simpelweg omdat men niet precies op de hoogte is van wat er allemaal komt kijken bij hulpverlening ten tijde van een ramp of crisis, wat hierbij misgaat, en dus voor verbetering in aanmerking komt.

#### 4.3.2. Algemene taken en verantwoordelijkheden van de gemeente

In de veiligheidsregio is de gemeentelijke en/of ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor een aantal taken.

Ten eerste zijn dat taken op het gebied van *pro-actie en preventie*. Hieronder valt het geven van advies over beleid - en regelgeving op het gebied van crisis - en brandpreventie.

Ook het verlenen van vergunningen, en het advies geven hierover, is een belangrijke taak van de gemeente. Immers, door het juist verlenen van deze documenten (bouwvergunningen, milieuvergunningen en gebruiksvergunningen) wordt de veiligheid in een bepaald gebied vergroot en gehandhaafd.

Daarnaast moet een gemeente advies geven over de aanschaf van voorzieningen die in het bijzonder betrekking hebben op de brandweezorg en crisisbeheersing. Hierbij kan gedacht worden aan voorzieningen als brandweerauto's, maar ook aan gasmaskers en duikpakken. Onder pro-actie en preventie valt ook het verzorgen van adequate opleiding - en oefen mogelijkheden.

Verder moeten gemeenten zorgen voor een goede infrastructuur. Deze helpt andere hulpdiensten om hun werk zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. Een goed onderhouden wegennet en duidelijk leesbare straatnamen zijn bijvoorbeeld van belang voor ambulances en brandweerauto's om snel ter plaatse te kunnen zijn bij een ramp of ongeval.

Wat betreft de *financiering* van de veiligheidsregio hebben gemeenten een belangrijke taak. Er wordt in de veiligheidsregio immers vastgehouden aan het concept van lokale financiering<sup>95</sup>; met andere woorden, de meeste middelen zijn dus niet van het Rijk afkomstig, maar van de gemeenten in een veiligheidsregio. Dat heeft als gevolg dat de deelnemende gemeenten er te allen tijde voor moeten zorgen dat de veiligheidsregio over

---

<sup>94</sup> De 'groene' kolomkleur wordt gebruikt om Defensie aan te duiden

<sup>95</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p. 4

voldoende middelen beschikt om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen.<sup>96</sup> Overigens is wettelijk vastgelegd<sup>97</sup> dat bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling voor gemeenten verplichte uitgaven zijn.

### **4.3.3. Taken en verantwoordelijkheden van specifieke organen of personen in de gemeentelijke organisatie**

Naast bovenstaande algemene taken is er in de gemeentelijke organisatie een aantal personen, dat zelf voor een aantal specifieke zaken verantwoordelijk is.

#### *Het college van B&W*

Ten tijde van een ramp of crisis blijft de burgemeester het gezag houden; kortom, de bestuurlijke leiding blijft in zijn of haar handen.<sup>98</sup>

Iets specifieker geformuleerd houdt dit ook in dat de burgemeester ervoor moet zorgen dat de bevolking voldoende wordt geïnformeerd over de oorsprong, de omvang, en de gevolgen van een ramp, en wat het gewenste gedrag van de bevolking daarbij is. Deze informatie moet vervolgens door de burgemeester óók worden gegeven aan diegenen die meehelpen om de ramp of crisis te bestrijden.<sup>99</sup>

Ook wethouders kunnen een rol spelen in de veiligheidsregio, bijvoorbeeld door het deelnemen aan verschillende adviescommissies die het veiligheidsbestuur kunnen bijstaan. Zij zijn immers verantwoordelijk voor bepaalde beleidsterreinen in hun gemeente die te maken hebben met veiligheid en rampenbestrijding.

#### *De gemeentesecretaris*

Naast de burgemeester speelt een ander persoon in de gemeentelijke organisatie een belangrijke rol in de veiligheidsregio. Dit is de (coördinerend) gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is ten eerste de belangrijkste adviseur voor de burgemeester ten tijde van een ramp of crisis. Daarnaast geeft hij of zij leiding aan de gemeentelijke processen binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing, en is hij of zij verantwoordelijk voor de aansturing van operationele werkzaamheden in de gemeentelijke kolom.<sup>100</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeentesecretaris verantwoordelijk is voor de naleving van de afspraken die gemaakt zijn door de veiligheidsdirectie, en voor de totstandkoming en juiste uitvoering van het Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding.<sup>101</sup> Tevens stuurt de secretaris op inhoud, is hij of zij verantwoordelijk voor de onderlinge afstemming van gemeentelijke deelprocessen, voor het bijeenbrengen van deskundigenpools, en voor het opstellen van opleiding - en oefenplan. Nazorg en juridische ondersteuning behoren ook tot de werkzaamheden van de gemeentesecretaris.

Daarnaast is de gemeentesecretaris voorzitter van het gemeentelijke coördinatiecentrum.

In de veiligheidsdirectie heeft de coördinerend gemeentesecretaris zitting naast de andere leden hiervan, zoals de RGF en de brandweercommandant. De secretaris neemt dus een

---

<sup>96</sup> Model gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio (2006), art 31 lid 4

<sup>97</sup> namelijk in de Wgr

<sup>98</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom, *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 7

<sup>99</sup> Concept wetsvoorstel veiligheidsregio's. Art 6, lid 1 en 2

<sup>100</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom, *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 7

<sup>101</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom., *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 8

gelijkwaardige positie in ten opzichte van deze personen; zij leiden de rode, witte of blauwe kolom, en de secretaris leidt de oranje, gemeentelijke kolom.

De gemeentesecretaris vormt zo als het ware een schakel tussen de gemeentelijke diensten en het hulpverleningsbestuur.

De positie van de gemeentesecretaris is niet altijd even duidelijk (formeel) vastgelegd of gedefinieerd. Dit betekent dat deze in sommige gevallen beschikt over (te) weinig doorzettingsmacht, waardoor deze geen bindende besluiten kan nemen.<sup>102</sup> Mede debet daaraan is de gedachte dat gemeentelijke samenwerking gebaseerd moet zijn op een basis van vertrouwen. Daarbij rijst ook de vraag, of het versterken van deze positie van de gemeentesecretaris om zelfstandige beslissingen te nemen wel opweegt tegen het belang en de betekenis van de gemeentelijke autonomie.<sup>103</sup>

#### *Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid*

Elke gemeente beschikt over één of meerdere ambtenaren openbare orde en veiligheid (AOV'ers).

Deze houden zich logischerwijze bezig met het garanderen en bevorderen van de veiligheid van burgers in een bepaalde gemeente. Een AOV'er opereert onder de leiding van de gemeentesecretaris.

Voorbeelden van taken van een ambtenaar openbare veiligheid zijn het voorbereiden en actueel houden van verschillende (deel) plannen, het schrijven van beleidsdocumenten die betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid, en het opstellen van rapportages. Tijdens een ramp kan de ambtenaar openbare veiligheid het bestuur en de uitvoerenden uit de gemeentelijke organisatie alarmeren.<sup>104</sup> Ook kan in (inter)gemeentelijke deskundigenpools een AOV'er een specifieke, deskundige positie innemen.

#### *De gemeenteraad*

De belangrijkste taken van de gemeenteraden in een veiligheidsregio zijn het uitoefenen van democratische controle en de zorg voor de democratische besluitvorming. Zo beslist de gemeenteraad bijvoorbeeld over de financieringsplannen en oordeelt de gemeenteraad over de ontwerpbegroting die door het Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio is vastgesteld.<sup>105</sup>

### **4.3.4. Intergemeentelijke samenwerking**

Om zo goed mogelijk te kunnen voldoen aan de eisen en werkzaamheden die een veiligheidsregio met zich meebrengt, kunnen de gemeenten in een regio op verschillende vlakken samenwerken. Er zijn verschillende belangrijkste redenen voor intergemeentelijke samenwerking.

In de eerste plaats kan bijna geen enkele gemeente individueel genoeg kennis en expertise bezitten over alle aspecten van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Door samen te werken wordt deze kennis dan ook gebundeld.

Ten tweede kunnen gemeenten door samenwerking besparen op middelen. Zo is het bijvoorbeeld niet nodig dat alle gemeenten bepaalde voertuigen of apparatuur aanschaffen.

---

<sup>102</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom, *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 17

<sup>103</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom, *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 17

<sup>104</sup> [http://www.harderwijk.nl/upload/62068\\_8987\\_1128505899736-Deelplan\\_alarmering.doc](http://www.harderwijk.nl/upload/62068_8987_1128505899736-Deelplan_alarmering.doc)

<sup>105</sup> Model gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio (2006), art 30 lid 3 (site VNG)

Eén gemeente hoeft dit maar te doen, en andere gemeenten kunnen de aangeschafte voorzieningen dan 'lenen'.

Intergemeentelijke samenwerking is ook nodig om het gehele hulpverleningsproces in een veiligheidsregio soepel te laten verlopen. Alle aparte gemeentelijke rampenbestrijdingsplannen moeten immers op elkaar worden afgestemd.

Om dus zoveel mogelijk efficiency, effectiviteit en continuïteit te waarborgen kan deze samenwerking in verschillende vormen plaats vinden.<sup>106</sup>

Een mogelijkheid is het instellen van deskundigenpools die *niet aan één specifieke gemeente verbonden zijn*, en waarin experts op verschillende gebieden zitting hebben en zo hun krachten kunnen bundelen. Deze deskundigenpools kunnen hun kennis en expertise voor en tijdens, en na een ramp direct ter beschikking kunnen stellen. Iedere pool kan zich bezig houden met een deelproces van de gemeentelijke rampenbestrijding. Een deskundigenpool kan bijvoorbeeld bestaan uit alle ambtenaren openbare veiligheid uit de deelnemende gemeenten. Door het treffen van een piketregeling kunnen deze ook buiten hun eigen gemeente functioneren. Dit functioneren wordt bevorderd door gezamenlijk oefenen en de onderlinge uitwisseling van werkplekken en stages.<sup>107</sup>

Naast poolvorming kan ook gekozen worden voor specialisatie en taakverdelingen *per gemeente*. Deze kunnen verwezenlijkt worden door een werkgroepenstructuur, waarbij per twee gemeenten één of twee gemeentelijke processen (zoals actualisering van het regionale rampenplan en het vertalen van landelijk naar regionaal en lokaal beleid) worden geadopteerd.<sup>108</sup> Een werkgroep kan bestaan uit AOV'ers en verschillende procesverantwoordelijken.

Deze manier van gezamenlijk organiseren van gemeentelijke processen kan als een 'bottom-up' proces worden gezien. De richting wordt immers bepaald door de werkgroepenstructuur, en vindt zo zijn weg naar boven.

Gemeentesecretarissen spelen een belangrijke rol bij intergemeentelijke samenwerking. Ook zij kunnen onderling samenwerken, bijvoorbeeld in de vorm van een speciale deskundigenpool voor gemeentesecretarissen. In deze pool kan iedere gemeentesecretaris de verantwoordelijkheid hebben voor de (kwaliteitsverbetering van) één proces, dat geldt voor de gehele regio.<sup>109</sup>

Deze werkwijze kan, in tegenstelling tot de werkgroepenstructuur, gezien worden als een 'topdown' proces. Immers, de gemeentesecretarissen dragen ieder de verantwoordelijkheid voor een bepaald gemeentelijk proces wat geldt voor de gehele regio.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom, *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 4

<sup>107</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom, *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 24

<sup>108</sup> Werkwijze veiligheidsregio Gelderland-Midden

<sup>109</sup> Werkwijze in de regio Zeeland

<sup>110</sup> J.E. Diepeveen en R. van Woerkom, *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio* (2006), p. 26

## Hoofdstuk 5. Overzicht van het verzamelde empirische materiaal

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het empirische materiaal dat in het kader van deze scriptie is verzameld en gebruikt geanalyseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de deelaspecten die zijn genoemd in het analytisch kader aan het eind van hoofdstuk vier. Aan de hand hiervan kan een oordeel over de gegeven overheidssturing worden gevormd. Dit oordeel komt in hoofdstuk acht aan bod.

Behandeld worden achtereenvolgens de manier van sturing, het aspect van een landelijke blauwdruk tegenover regionaal en lokaal maatwerk, de planning en het tijdstip van de sturing, de communicatie, en als laatste het effect van de Rijkssturing.

### 5.1. Manier van sturing

#### 5.1.1. Uitgangspunt bij het geven van sturing door het Rijk aan gemeenten

In het verleden heeft het Rijk op verschillende manieren sturing gegeven bij de implementatie van nieuw beleid. Daarbij werden vaak voorafgaande aan die invoering regels en wetten vastgesteld waaraan organisaties (overheden, bedrijven) zich moesten houden. Opvallend is, dat het Rijk er dit keer voor heeft gekozen om géén wetgeving voorafgaande aan de vorming van de veiligheidsregio's vast te stellen. Integendeel: gaandeweg het proces van regiovorming zal langzamerhand meer duidelijkheid komen over wet - en regelgeving. Uiteindelijk wordt dus door deze wet - en regelgeving achteraf geconsolideerd.

Deze werkwijze heeft alles te maken met het feit dat regio's weliswaar allemaal aan een aantal randvoorwaarden (de negen basisniveaus) moeten voldoen, maar dat zij daarbij zelf kunnen bepalen hoe zij deze bereiken. Voor deze methode is gekozen, omdat regio's op deze manier rekening kunnen houden met hun eigen specifieke situatie. En omdat iedere veiligheidsregio in andere omstandigheden verkeert bij de totstandkoming van de regio, en daarbij met andere, regiospecifieke factoren rekening moet houden, is het niet logisch van te voren een generieke, algemene wet - en regelgeving vast te leggen waaraan iedereen zich zal moeten houden.

Bovenstaande informatie betekent ook dat relatief weinig sturingsmiddelen gehanteerd zijn door het Rijk. Zo is het immers niet zinvol om tot in detail processen en werkwijzen voor te schrijven waarop een bepaald doel bereikt moet worden, omdat deze in de ene regio wel doeltreffend kunnen werken, maar in de andere regio, rekening houdend met lokale omstandigheden, helemaal niet.

#### 5.1.2. Gebruikte sturingsstrategieën

##### *Indirecte sturing*

Het Rijk heeft verschillende manieren gebruikt om de veiligheidsregio's en de kolommen daarin de gewenste richting op te sturen. Eén manier is het gebruik van indirecte sturing.

Het Rijk heeft dit gedaan op de volgende manier.

Iedere veiligheidsregio is verplicht geweest een visiedocument te schrijven over de beoogde aanpak van de realisatie van de veiligheidsregio, en de doelen die men uiteindelijk met de komst van de veiligheidsregio wenst te bereiken.

Drie van die visiedocumenten zijn door het Rijk uitgekozen om als voorbeeld en inspiratie voor de andere veiligheidsregio's te dienen. Daarbij heeft elk van de drie visiedocumenten een ander vertrekpunt en andere problemen om op te lossen. Daarbij kan over elk gezegd worden dat "de minister [...] onder de indruk [is] van de wijze waarop deze drie regio's hun voornemens op een toegankelijke manier beschrijven en de keuzes die zij maken."<sup>111</sup>

Waarschijnlijk hoopt de minister van BZK dat deze visiedocumenten tot imitatiegedrag en navolging van de andere regio's zullen leiden.

### *Fine-tuning*

Naast indirecte sturing heeft het Rijk in beperkte mate gebruik gemaakt van fine-tuning. Dit is gedaan door bijvoorbeeld te kiezen voor de drie verschillende visiedocumenten die als voorbeeld kunnen dienen. Iedere regio zou uit die documenten informatie kunnen halen die toegepast kunnen worden op de eigen situatie.

Opgemerkt moet worden, dat de vormgeving van veiligheidsregio's misschien juist vraagt om zeer gedetailleerde sturing. Iedere regio is immers anders, kampt met andere problemen en bevindt zich in een andere (uitgangs-) situatie. Iedere regio moet dus ook op een eigen manier worden gestuurd.

Het Rijk heeft hier echter niet voor gekozen. Integendeel, op veel punten krijgen de regio's helemaal geen of zeer weinig sturing; zij moeten zelfstandig bepalen hoe zij een bepaald doel of niveau gaan bereiken. Hiervoor is waarschijnlijk gekozen omdat een zeer gedetailleerde sturing negatieve consequenties heeft voor de uitvoerbaarheid van die sturing: zo kan het goed zijn dat er te weinig tijd, mankracht en geld beschikbaar is.

### *Serendipitisme*

De derde sturingsstrategie waarvan het Rijk gebruik heeft gemaakt, is serendipitisme. Concreter gezegd heeft de overheid geprobeerd een voedingsbodem te creëren waarop de kans op een gewenste samenloop van omstandigheden zo groot mogelijk is. Dit is gebeurd door middel van het organiseren van de *regiotafel*.

De regiotafel is een platform van en voor regionale projectleiders van veiligheidsregio's, vertegenwoordigers van koepelorganisaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van VWS en het projectbureau Veiligheidsregio's van BZK.

Gebleken is, dat het grootste deel van de deelnemers aan de regiotafel bestaat uit vertegenwoordigers van brandweer, politie en geneeskundige diensten. In verhouding blijft de aanwezigheid van diegenen die de gemeente vertegenwoordigen achter. Daarvan zijn de meeste gemeentelijke vertegenwoordigers óf werkzaam als gemeentesecretaris, óf als burgemeester. Anderen, zoals ambtenaren openbare veiligheid of wethouders, bezoeken de regiotafels niet vaak.

De bedoeling van de regiotafel is dat alle partijen die met de veiligheidsregio's te maken hebben aanschuiven en informatie uitwisselen.<sup>112</sup> De regiotafel heeft als doel om als een soort markt van vraag en aanbod te fungeren. Dat houdt in dat diegenen, die in hun regio een bepaald concept of plan hebben ontworpen, de kennis hierover aan andere regio's ter

---

<sup>111</sup> <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's/visiedocumenten>

<sup>112</sup> Regiotafelflits 1(2006), p. 1

beschikking kunnen stellen. Aan de andere kant kan men ook aangeven waar men in de eigen regio mee worstelt, in de hoop dat andere regio's hiervoor een oplossing hebben. De onderwerpen die in dit kader behandeld worden, hebben betrekking op alle kolommen in de veiligheidsregio. Zo wordt bijvoorbeeld vanuit BZK voorlichting gegeven over de conceptwet Veiligheidsregio's.

Tijdens workshops (kennisdeling, bestuurlijke visie, stimuleringsregeling) worden een aantal belangrijke thema's behandeld, en worden allerlei tips gegeven waarvan de regio's bij de vormgeving van hun veiligheidsregio gebruik van kunnen maken.

De regiotafel wordt ongeveer om de maand gehouden in steeds een andere veiligheidsregio. Daarbij is telkens iemand anders gastheer of gastvrouw.

Van elke regiotafel wordt een verslag gemaakt dat na te lezen is op Internet: De regiotafelflits. Ook is een digitale kennisbank in het leven geroepen, die deelnemers aan de tafels kunnen raadplegen: de Regiotafel Online.

Voordeel van de regiotafel is, dat verschillende partijen met elkaar in contact kunnen komen en zo van elkaar kunnen leren. Voordeel is ook dat de overheid op deze manier inzicht krijgt in wat er leeft bij (de organisaties in) de verschillende veiligheidsregio's. Gevolg hiervan is, dat betere sturing kan worden gegeven.

Er is tussen alle betrokken partijen veel communicatie over en weer, zowel op een formele als een informele manier.

#### *Sturing als netwerkmanagement*

Als laatste heeft de overheid in beperkte mate gebruik gemaakt van sturing als netwerkmanagement. Zo heeft het Rijk geprobeerd om het netwerk van (gemeentelijke) actoren in een veiligheidsregio te beïnvloeden door hen te bewegen tot meer samenwerking. Dit is gebeurd; gemeenten moeten immers de handen ineenslaan om samen te doen aan de eisen die horen bij regionale rampbestrijdingstaken. Ook heeft het Rijk geprobeerd de geslotenheid van de netwerken in en tussen de veiligheidsregio's te doorbreken; zoals eerder gezegd zijn zij verplicht geweest om bepaalde stukken (zoals de visiedocumenten) te publiceren.

### **5.1.3. Gebruikte sturingsinstrumenten**

De overheid heeft tijdens het geven van sturing aan de gemeenten in de veiligheidsregio's gebruik gemaakt van verschillende sturingsinstrumenten.

#### **5.1.3.1. Meerzijdige instrumenten**

Om te beginnen heeft het Rijk meerzijdige instrumenten ingezet.

Aangezien een veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur wordt beschouwd, heeft deze de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling die door de gemeenten in die regio wordt aangegaan. De Gemeenschappelijke Regeling legt de betrokkenheid van de gemeenten in een regio aan de veiligheidsregio officieel vast en regelt de onderlinge samenwerking. Daarbij gaat het om een Gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld. Dit houdt in dat de bepalingen in de Wgr met betrekking tot Gemeenschappelijke Regelingen met een openbaar lichaam van toepassing zijn. De Wgr kent bijvoorbeeld bepalingen die moeten waarborgen dat gemeenten (en dan vooral de gemeenteraden) controle en invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het functioneren van de Gemeenschappelijke Regeling. Op die manier wordt voorkomen dat het bestuur daarvan los



komt te staan van de deelnemende gemeenten, waardoor het karakter van samenwerking als verlengd lokaal bestuur wordt aangetast.

De bepalingen in de Wgr hebben, breed genomen, betrekking op de drie volgende aandachtsgebieden.

Ten eerste is dat de samenstelling van de bestuursorganen. Leden van het algemeen bestuur moeten voortkomen uit de besturen van de deelnemende regelingen. Het dagelijks bestuur wordt gekozen door en uit het algemeen bestuur.

Ten tweede is dat de controle op de Gemeenschappelijke Regeling.

Als laatste hebben de bepalingen uit de Wgr betrekking op de regeling van taken en bevoegdheden. Het belang waarvoor de regeling is ingesteld, wordt vermeld. Ook wordt in de Gemeenschappelijke Regeling aangegeven welke bevoegdheden de gemeenten aan het bestuur van de veiligheidsregio overdragen.<sup>113</sup>

Momenteel bestaat er een model Gemeenschappelijke Regeling dat alle regio's kunnen gebruiken en tot op zekere hoogte kunnen aanpassen aan de eigen specifieke situatie. In deze modelregeling wordt rekening gehouden met de door het Rijk verplicht gestelde negen basisniveaus.<sup>114</sup>

Het gegeven dat het bij de gemeenschappelijke regeling gaat om verlengd lokaal bestuur is niet alleen een juridische constructie, maar zorgt er ook voor dat (raden van ) deelnemende gemeenten daadwerkelijk worden betrokken bij de besluitvorming van de veiligheidsregio en de werkzaamheden van de operationele diensten.<sup>115</sup>

Naast deze gemeenschappelijke regeling als meerzijdig instrument is sprake van de inzet van een convenant om in het bijzonder de samenwerking tussen het Regionaal Veiligheidsbestuur en het Regionaal College van Politie vast te leggen.

Een convenant is een schriftelijke afspraak of een samenstelling van afspraken tussen twee partijen die (mede) betrekking heeft op het uitoefenen van publiekrechtelijke bevoegdheden door bestuursorganen, of die op een andere manier gericht is op de uitvoering van overheidsbeleid.<sup>116</sup> In het convenant tussen het veiligheidsbestuur en het college zijn dus over het algemeen bepalingen over de volgende zaken opgenomen.

Ten eerste zijn dat algemene bepalingen over gezamenlijke besluitvorming. Daarnaast zijn er bepalingen ten aanzien van de Gemeenschappelijke Meldkamer, en ten derde over de multidisciplinaire samenwerking, in het bijzonder over het gezamenlijk opleiden en oefenen.<sup>117</sup>

Naast het eerdergenoemde model Gemeenschappelijke Regeling bestaat er ook een model convenant dat de Veiligheidsregio's kunnen gebruiken als voorbeeld of raamwerk.<sup>118</sup>

### 5.1.3.2. Incentives

Naast meerzijdige instrumenten heeft het Rijk gebruik gemaakt van (positieve) incentives. Zo heeft het Rijk een stimuleringsregeling ingesteld om de totstandkoming van de Veiligheidsregio's te bevorderen. In 2006 is daar een bedrag van 5 miljoen euro voor

---

<sup>113</sup> Model Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio(2006), pp. 11-12

<sup>114</sup> [http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57685&it=4#\\_tocBK173](http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57685&it=4#_tocBK173)

<sup>115</sup> Model Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio(2006), p 12

<sup>116</sup>

[http://www.kpvn.nl/files\\_content/kennisbank/Rapport%20Instrumenten%20voor%20Mobiliteitsmanagement.pdf](http://www.kpvn.nl/files_content/kennisbank/Rapport%20Instrumenten%20voor%20Mobiliteitsmanagement.pdf)

<sup>117</sup> Model samenwerkingsconvenant tussen regionaal veiligheidsbestuur en regionaal college regio X (2006)

<sup>118</sup> Model samenwerkingsconvenant tussen regionaal veiligheidsbestuur en regionaal college regio X (2006)

gereserveerd. Ook in 2007 heeft minister Remkes vijf miljoen euro beschikbaar gesteld voor de verdere vormgeving van de veiligheidsregio's.

Besturen van veiligheidsregio's kunnen voor het jaar 2007 een subsidie ontvangen als ze een bestuurlijk vastgesteld document overleggen aan het Rijk. In dit document moet op hoofdlijnen zijn opgenomen wat de regio in 2007 gaat implementeren op het gebied van de inrichting van de veiligheidsregio.<sup>119</sup>

Momenteel lopen er in het kader van de stimuleringsregeling 70 verschillende projecten.

### 5.1.3.3. Communicatieve instrumenten

Als laatste heeft het Rijk, naast meezijdige instrumenten en incentives, gebruik gemaakt van verschillende communicatieve instrumenten.

In vergelijking met de overige twee instrumenten is van communicatieve instrumenten bij de totstandkoming van de veiligheidsregio's veelvuldig gebruik gemaakt.

Dit is gedaan op verschillende manieren: door middel van officiële beleidsdocumenten, door Internet, en als laatste door het organiseren van de eerdergenoemde regiotafels.

#### *Officiële beleidsdocumenten*

Minister Remkes heeft in verschillende officiële, openbare brieven aan de Tweede Kamer zijn standpunten wat betreft de (vorming van) de veiligheidsregio's aan de (voorzitter van) de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. Hieronder worden de drie belangrijkste genoemd.

De eerste brief dateert van 8 april 2004. Hierin wordt de aanleiding voor het introduceren van de veiligheidsregio's beschreven: wat zijn de problemen die opgelost moeten worden en wat moet uiteindelijk op veiligheidsgebied bereikt worden? De negen basisniveaus worden genoemd en toegelicht. Ook wordt een suggestie gedaan voor een mogelijke bestuurlijke vormgeving van een veiligheidsregio.

In de slotparagraaf van de brief geeft de minister aan, dat de voornemens in de brief ambitieus van aard zijn. Daarom zal het besproken traject in nauwe samenwerking met de gemeenten worden aangepakt.<sup>120</sup>

Op 27 april 2005 is een andere brief aan de Tweede Kamer verschenen. Deze brief geeft informatie over de rol van het regionaal veiligheidsbestuur.

Kort samengevat behandelt de brief eerst de rol van het veiligheidsbestuur in de preparatiefase. De verantwoordelijkheden, de positie van het bestuur en de bezetting worden opgesomd. De minister geeft aan wie eventueel, naast de vaste leden, nog meer een bijdrage kan leveren aan het bestuur, en op welke manier het regionaal veiligheidsbestuur wordt ondersteund. Ook de rol van het veiligheidsbestuur in de responsfase wordt beschreven. Hierna wordt het financieringsarrangement besproken. Als laatste geeft de minister aan welke maatregelen hij wil nemen om tot een verdere invulling van de veiligheidsregio's te komen.

De minister geeft in de inleiding aan, dat in de brief de kaders van het regionaal veiligheidsbestuur worden aangegeven, die hij in de wet wil vastleggen. Daarbij geeft hij aan dat daarnaast uitdrukkelijk ruimte is voor maatwerk voor de regio's om de organisatie van de veiligheidsregio nader vorm te geven.<sup>121</sup> In de slotparagraaf schrijft de minister, dat hij meent dat de regio's met de vormgeving van het regionaal veiligheidsbestuur zoals dit in de

---

<sup>119</sup> <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's/stimuleringsregeling>

<sup>120</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's* (april 2004), p.13

<sup>121</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over het regionaal veiligheidsbestuur* (april 2005), p. 1

brief is uiteengezet, een belangrijk instrument in handen hebben waarmee verbeteringen in beleid en beheer kunnen worden gerealiseerd.<sup>122</sup>

De brief van 21 december 2005 gaat over de verschenen voortgangsrapportage over de implementatie van de veiligheidsregio. De werkwijze bij het totstandkomingsproces wordt behandeld, evenals de belangrijkste resultaten uit de tussenbalans. Daarnaast worden een aantal punten genoemd, waarover een beslissing moet worden genomen, worden activiteiten genoemd die kunnen helpen om de veiligheidsregio vorm te geven, en wordt tot slot een suggestie gedaan voor de groei die de regio's na het realiseren van de negen basisniveaus mogelijk kunnen doormaken.

Naast bovengenoemde brieven aan de Tweede Kamer zijn brieven verschenen die specifiek gericht zijn aan organisaties binnen een veiligheidsregio.

Zo is op 21 november 2005 een brief van de minister verschenen die gericht is aan de regionale besturen van de veiligheidsregio, aan de besturen van de regionale brandweer, de besturen van de GHOR en aan de regionale colleges Politie. In de brief zelf wordt door de minister van Binnenlandse Zaken in samenspraak met de Minister van VWS meer duidelijkheid gegeven over de negen basisniveaus en de gevolgen daarvan voor de regio's. De minister geeft aan, dat de negen basisniveaus weliswaar in wetgeving zullen worden verankerd, maar dat het de regio's vrij staat om verdergaande stappen te zetten en verdergaande vormen van samenwerking aan te gaan. De minister benadrukt dat een veiligheidsregio nog niet af is, wanneer de negen basisniveaus zijn bereikt.<sup>123</sup>

In de slotparagraaf van de brief wordt gewezen op het feit dat de minister een eenmalige bijdrage van 150.000 euro beschikbaar heeft gesteld om een projectorganisatie in te richten. Ook wordt gewezen op het bestaan van de stimuleringsregeling waarmee men gericht kan investeren in de totstandkoming van de veiligheidsregio.

Ten slotte geeft de minister aan met welke partijen (regionale projectleiders en leden van de besturen aan wie de brief is geadresseerd) uit de regio hij op welke tijdstippen overleg zal hebben om zaken aangaande de voortgang van de implementatie van de regio te bespreken.<sup>124</sup>

Als laatste kan de voortgangsrapportage veiligheidsregio's worden genoemd. In dit rapport valt te lezen hoever de aparte regio's elk met de vorming van hun Veiligheidsregio zijn gevorderd.

#### *Internet*

Op de site <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's> die door het ministerie van BZK is ontworpen, is veel verschillende informatie over en voor (de partners in) de verschillende veiligheidsregio's te vinden.

Zo is er om te beginnen informatie over het project veiligheidsregio's. Hier wordt onder andere ingegaan op het kabinetsstandpunt en op de raakvlakken met ander beleid dat in ontwikkeling is.

---

<sup>122</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over het regionaal veiligheidsbestuur* ( april 2005), p. 6

<sup>123</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan het regionaal bestuur veiligheidsregio i.o., aan het Bestuur regionale Brandweer, bestuur GHOR over basisniveaus veiligheidsregio* (november 2005), p. 1

<sup>124</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan het regionaal bestuur veiligheidsregio i.o., aan het Bestuur regionale Brandweer, bestuur GHOR over basisniveaus veiligheidsregio* ( november 2005), p.8

Daarnaast is er informatie over de stimuleringsregeling, over de agenda waarin de tijdsplanning is opgenomen, over de partners in de veiligheidsregio en over de organisatie zoals die door het Rijk is ingesteld om het project veiligheidsregio's te ontwikkelen en te begeleiden. Tevens is er ruimte om vragen te stellen per mail, en is er een overzicht van meest gestelde vragen.

Ook de meest relevante publicaties kunnen worden gelezen of worden gedownload via de site. Denk in dit kader aan persberichten, toespraken en de bovengenoemde officiële beleidsdocumenten. Natuurlijk is er ook een uitgebreid overzicht van het laatste nieuws op het gebied van de veiligheidsregio's. Teksten van toespraken en relevante publicaties (concept wetteksten, regiotafelflitsen) kunnen ook via de website worden gelezen.

#### *Regiotafels*

Door middel van de (eerder besproken) regiotafels vindt over en weer communicatie plaats tussen de veiligheidsregio's (en de gemeenten daarin) en het Rijk.

#### **5.1.4. Meninge van lokale bestuurders over toepasbaarheid en praktijkgerichtheid van de sturing**

Over de sturing vanuit het Rijk bij de realisatie van de veiligheidsregio's zijn de meninge verdeeld.

Sommige geïnterviewden zijn positief over de sturing. Het effect van de sturing vanuit BZK is volgens hen geweest, dat er vaart in het vormgeven van een adequate hulpverleningsinstantie is gekomen. Zonder sturing was dit ook wel gebeurd, maar dan waarschijnlijk pas later. Subsidies en stimuleringsregelingen worden als positief gezien omdat regio's dan moeten laten zien wat ze hebben bereikt. Ook is het positief dat er een aantal mensen vanuit het Rijk de regio's hebben bezocht.

Het is goed als het Rijk de kaders schept voor de veiligheidsregio. Deze moeten dan op regionaal niveau worden ingevuld. Daarbij moet het Rijk uitkijken om niet te gedetailleerd te worden; kaders mogen ook wel iets losser worden gesteld.

Wel werd gezegd dat het geven van sturing in het begin wat moeizaam op gang is gekomen. Ook wordt opgemerkt dat het Rijk bij haar sturing op zich wel aangeeft wat men wil, maar het proces wat daarbij komt kijken heeft onderschat. Graag ziet men wat meer begeleiding en wat meer helderheid over welke richting moet worden gevolgd.

Anderen zijn nog minder tevreden over de sturing vanuit het Rijk. Onderdelen van de voorschriften zijn vanuit BZK halfslachtig vormgegeven. Daarnaast vindt men de sturing te weinig praktijkgericht en wordt aan het uiteindelijke doel (namelijk meer veiligheid voor de burger) voorbij gegaan.

Gerelateerd aan de sturing vindt men het ook negatief dat er geen samenhang is tussen de uitgangspunten en wensen van de verschillende departementen die zich bezig houden met het onderwerp veiligheid, zoals justitie en volksgezondheid. Dit zorgt ervoor dat de sturing niet eenduidig is. Immers, elk departement heeft andere belangen.

Daarnaast meent men dat sprake is van bestuurlijke onduidelijkheid. Teveel discussie vindt plaats over verschillende modellen, en te weinig discussie over de invulling hiervan. BZK moet in dit verband op uitvoeringsniveau minder gedetailleerd zijn.

Ook leidt de bureaucratische slag vanuit Den Haag tot onnodig veel extra werk voor de regio's.

### 5.1.5. Mate waarin de sturing rekening houdt met de kenmerken van de moderne maatschappij ( pluriformiteit, geslotenheid, interdependentie)

#### *Pluriformiteit*

De doelgroep waaraan de overheid sturing heeft gegeven kan zeker als pluriform worden beschouwd. Zo is elke veiligheidsregio verschillend, maar ook de organisaties (gemeenten, brandweerkorpsen, politiekorpsen) in die regio's kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn. Bovendien vallen deze organisaties zelf ook weer uiteen in verschillende onderdelen en divisies ( denk aan het 'management' en aan de 'werkvloer').

Gezegd kan worden dat het Rijk haar aandacht voornamelijk heeft gericht op diegenen in de organisaties die deel uitmaken van het 'management', of in ieder geval een leidende rol vervullen. Zo zijn bijvoorbeeld besprekingen geweest met alle regionale projectleiders veiligheidsregio. Ook de deelnemers aan de regiotafels zijn voornamelijk projectleiders of andere leidinggevenden in verschillende organisaties, zoals gemeentesecretarissen en RGF'en.

Op zich is dit logisch. De gedachte erachter is dat deze personen met een leidende functie de andere mensen in een organisatie kunnen beïnvloeden en eventueel overtuigen van het nut van de veiligheidsregio. Bovendien zou het erg lastig zijn om speciale sturing voor iedere aparte organisatie of aparte medewerker daarin te ontwikkelen.

Echter, door geïnterviewden werd opgemerkt dat men graag had gezien dat de overheidssturing toch ook meer zou zijn gericht op de mensen op de werkvloer die voornamelijk met de praktische aspecten van veiligheid bezig zijn. Als er daarbij ook meer geluisterd zou zijn naar de ideeën die zij hebben over veiligheid, zou dat hebben geholpen om meer 'goodwill' te creëren bij hen. En dit zou weer als gevolg hebben dat sturing effectiever zou zijn geweest.

#### *Geslotenheid*

In principe heeft het Rijk rekening gehouden met eventuele geslotenheid van diverse organisaties in een veiligheidsregio door niet al te gedetailleerd sturing te geven. Het zou namelijk goed kunnen dat gemeenten, op basis van eerdere ervaringen, aanvankelijk weinig vertrouwen hebben in stuursignalen vanuit de overheid.

Uiteindelijk is het wel de bedoeling dat een organisatie, bijvoorbeeld een regio of gemeente, een bepaald doel bereikt, maar hoe zij dat doet is niet relevant. Dat betekent dus dat er enige geslotenheid wat betreft het proces van realisatie gehandhaafd kan blijven.

Organisaties kunnen hun eigen gedrag en werkwijze bepalen, en staan dus niet volledig onder invloed van regels van buitenaf<sup>125</sup>

Op verschillende manieren heeft het Rijk toch moeite gedaan om bij het geven van sturing de geslotenheid te doorbreken. Een voorbeeld daarvan is de vraag en aanbod 'markt' die tijdens de regiotafels ontstaat. Hierbij kunnen organisaties een kijkje in de keuken nemen bij anderen, en zo ontdekken wat hun werkwijze is, en of zij daar iets van kunnen leren. Ook kunnen organisaties zich zelf open stellen voor anderen en laten zien wat zij goed geregeld hebben of met welke problemen zij juist worstelen. In zekere zin is het dus nodig om daarbij een open, kwetsbare houding op te stellen. Men moet ontvankelijk zijn voor feedback van anderen, zowel negatief als positief.

Vaak worden tijdens een regiotafel ook experts uitgenodigd om iets te vertellen over de ontwikkelingen in hun eigen veiligheidsregio. Ook dit duidt op (een poging tot) het doorbreken van geslotenheid.

Het feit dat alle visiedocumenten van de 25 veiligheidsregio's zijn gepubliceerd op Internet geeft ook blijk van openheid. In deze documenten staat immers vaak belangrijke informatie

---

<sup>125</sup> J.A. de Bruijn en E.V. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid* (1991), p. 37

over de voortgang, de kosten, en de werkwijze die van belang zijn bij de realisatie van een veiligheidsregio. In principe zijn regio's min of meer gedwongen om door middel van zo'n visiedocument openheid te geven, aangezien zij pas in aanmerking kwamen voor een subsidie als men een visiedocument had geschreven.

### *Interdependentie*

Interdependentie komt in verschillende vormen voor in het netwerk rondom de veiligheidsregio's. Allereerst is sprake van wederzijdse onafhankelijkheid tussen Rijk, regio's en gemeenten. Binnenin een regio zijn partijen onderling ook van elkaar afhankelijk. Zo moeten gemeenten de handen ineenslaan om de vereiste beleidsdoelstellingen op het gebied van veiligheid te halen. Brandweer, politie en geneeskundige diensten moeten samenwerken om een zo goed mogelijk functionerende hulpverleningsorganisatie te creëren.

Bij het geven van sturing heeft het Rijk op verschillende manieren rekening gehouden met deze interdependenties. Zo is de sturing niet rigide en hiërarchisch geweest. Immers, dit zou waarschijnlijk niet in goede aarde zijn gevallen bij de meeste gemeenten, met als gevolg dat zij niet of in veel mindere mate wilden meewerken aan de maatregelen die nodig zijn om een veiligheidsregio te realiseren. Aangezien gemeenten over genoeg autonomie beschikken om dit te kunnen doen, zou dit zeer nadelig voor het Rijk zijn geweest.

Het Rijk heeft dus beseft dat zij afhankelijk is van de medewerking van de gemeenten in een regio.

Daarnaast zijn zoals eerder gezegd organisaties in een aparte veiligheidsregio ook afhankelijk van elkaar. Zij moeten samenwerken om aan bepaalde veiligheidsdoelstellingen te voldoen.

Het Rijk probeert deze samenwerkingsverbanden te bevorderen door middel van stimuleringsregelingen. Een voorbeeld hiervan is de stimuleringsregeling voor de poolvorming op clusterniveau voor gemeentelijke deelprocessen in de regio Noord-Oost Gelderland.

## 5.2. Landelijke blauwdruk tegenover regionaal maatwerk

### 5.2.1. Open en gesloten benadering van beleidsuitvoering; relatie met de gegeven sturing.

Er kan geconcludeerd worden dat de gegeven sturing (met de daarbij gehanteerde sturingsinstrumenten en strategieën) voor het grootste deel past bij een open benadering van beleidsuitvoering. Hiervoor zijn verschillende argumenten te noemen.

Ten eerste krijgen de regio's in vrij grote mate de gelegenheid om hun veiligheidsregio op hun eigen manier vorm te geven. Hierbij kunnen zij rekening houden met specifieke lokale situaties, belangen en kenmerken. Wel moeten zij allen uiteindelijk de negen verplicht gestelde basisniveaus realiseren, maar per regio kan worden bepaald hoe de niveaus zullen worden bereikt.

Ten tweede is (tot op heden) sprake van het ontbreken van (rigide) wet - en regelgeving waaraan regio's zich moeten houden. Er zijn dus geen strenge richtlijnen en voorschriften die afbreuk doen aan lokale en regionale omstandigheden.

Als derde kan worden genoemd dat op verschillende manieren sprake is van informatieoverdracht van het Rijk naar de lagere overheden. Denk in dit kader aan de website van het ministerie van BZK, aan stuurgroepen, aan werkbezoeken die door Rijksmedewerkers zijn gebracht aan regio's en natuurlijk ook aan de regiotafel die door het Rijk is geïnitieerd.

Als laatste kan worden genoemd dat het Rijk de regio's en gemeenten daarin hulpbronnen heeft aangereikt in de vorm van eerdergenoemde subsidies en verschillende stimuleringsregelingen.

Toch zijn ook kenmerken te noemen van de gehanteerde overheidssturing die passen bij een gesloten benadering van beleidsuitvoering.

Ten eerste wordt door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat de conceptwet te star is weergegeven en daardoor te weinig mogelijkheden biedt om rekening te houden met specifieke lokale situaties en problemen die zich eventueel kunnen voordoen. Eigenlijk strookt het rigide karakter van de wet niet met de beleidsvrijheid die de regio's eerst hebben gekregen tijdens de totstandkoming van de veiligheidsregio's.

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vindt de conceptwet niet flexibel genoeg. Zo merkt de vereniging op dat de taken die overgeheveld worden van de aparte gemeenten naar de veiligheidsregio tot in detail worden vastgelegd, waardoor gemeenten nauwelijks vrijheid hebben om de intergemeentelijke samenwerking vorm te geven.<sup>126</sup> De rol van het gemeentebestuur is te beperkt, tot haar taken behoren slechts de haalplicht van de regio voor het beleidsplan, de brengplicht voor de provinciale risicokaart, en het zorgen voor de financiële verantwoordelijkheid.<sup>127</sup> Ook de gemeenteraad heeft te weinig een kaderstellende en controlerende rol.

Een geïnterviewde merkte verder nog over de conceptwet op dat er teveel gebruik kan worden gemaakt van AMvB's, iets wat de regio's niet ten goede komt.

---

<sup>126</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)., *Reactie concept wetsvoorstel veiligheidsregio's* (2006), p.3.

<sup>127</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)., *Reactie concept wetsvoorstel veiligheidsregio's* (2006), p.4

Ook de negen basisniveaus op zich wijzen op een gesloten manier van beleidsuitvoering. Immers, iedere regio moet deze doelen uiteindelijk realiseren, hier is geen discussie over mogelijk.

### **5.2.2. Mate van ruimte om rekening te houden met regionale verschillen**

De meeste deelnemers aan de enquête en de meeste geïnterviewden zijn het (volledig) eens dat het belangrijk is om bij de vormgeving van elke veiligheidsregio ruimte te hebben om rekening te houden met de verschillen tussen de regio's. Echter, de meningen zijn verdeeld over de vraag of BZK er goed aan doet om véél ruimte te laten voor het aanbrengen van regionale verschillen.

Sommigen zien graag meer uniformiteit in de vormgeving van de 25 regio's. Nu is soms sprake van een te grote regionale vrijheid. Met het oog op de toekomst zou het beter zijn als er meer eenheid was en minder ruimte voor maatwerk, zodat regio's makkelijker kunnen samenwerken en bijvoorbeeld makkelijker bepaalde systemen kunnen integreren.

*“ De ruimte dient zich te beperken tot bestuurlijk/ organisatorische invulling. Het basisveiligheidsniveau voor de burgers mag geen onderwerp van regionale besluitvorming zijn ”*

Verder werd wat betreft de sturing vanuit Den Haag opgemerkt dat men niet zit te wachten op te centralistische sturing. BZK moet zichzelf niet belachelijk maken door zich onterecht te bemoeien met regionale en lokale aangelegenheden. Beter is het om gemeenten zelf uit te laten zoeken hoe zaken rondom de regionale brandweer geregeld moeten worden. Het is belangrijk dat BZK niet te gedetailleerd aanwijzingen geeft en voorschriften formuleert, maar juist vertrouwen heeft in de lokale en regionale bestuurders. Inderdaad heeft het Rijk soms de neiging om alles zelf uit te vinden en toe te passen. Er kan meer overgelaten worden aan de regio's zelf. Eerlijk gezegd is het wel de vraag of de regio's in staat zijn om dit in hun eigen tempo te kunnen doen, maar toch is het belangrijk om de eigen weg van de regio te volgen.

Het Rijk moet zich in ieder geval niet druk maken om het feit dat de streefdatum van 1 juli niet gehaald gaat worden.

Een geïnterviewde merkte op dat wetgeving achteraf juist geen belemmering is, maar er integendeel voor zorgt dat regio's de ruimte hebben om maatwerk aan te brengen. Men vindt dat er nog even gewacht moet worden met het invoeren van de definitieve wetgeving. De ontwikkeling vanuit de gemeenten zelf is immers nog steeds in beweging.

### **5.2.3. Meningen over sturing door het vaststellen van basisniveaus**

Er werd opgemerkt dat men het vaststellen van de basisniveaus iets heel procesmatig vindt. De basisniveaus zeggen immers weinig over het niveau van veiligheid in een regio, maar hebben alleen betrekking op de structuur. De basisniveaus zijn misschien ook te veel een instrument om te *normeren*. In plaats daarvan zou meer nadruk moeten liggen op *stimuleren*.



Eigenlijk zouden basisniveaus voor kwaliteit in plaats van voor structuur moeten worden vastgelegd, maar dit is natuurlijk erg ingewikkeld.

Verder werd gezegd dat het aantal van negen basisniveaus nu nog niet is te realiseren is. Er moet in ieder geval nog veel op deze gebieden gebeuren, en een belangrijke consequentie die aan het realiseren van de niveaus is verbonden, is dat de lokale autonomie ingewisseld wordt voor regionale autonomie.

Over het algemeen worden de niveaus wel als reëel en uiteindelijk haalbaar beschouwd.

Over de vraag, of het Rijk er goed aan heeft gedaan om de negen basisniveaus vast te stellen en deze te nemen als hét uitgangspunt om de veiligheid in de regio te vergroten, zijn de meningen van respondenten van de enquête verdeeld. Vijf respondenten waren het eens met de stelling. De andere drie waren het er niet mee eens, maar ook niet mee oneens.

*“ Triest en treurig dat de gemeentelijke kolom op geen enkele wijze vorm heeft gekregen in deze basisniveaus, noch ambtelijk, noch bestuurlijk. De bevoegdheden van de gemeenten en de verantwoordelijkheden hadden hier uitstekend een plek kunnen krijgen, juist in relatie ook met de versterking van het regionale denken ”*

#### **5.2.4. Rijkssturing en het concept van de gemeentelijke autonomie**

Autonomie speelt op verschillende manieren een rol in het totstandkomingsproces van de veiligheidsregio, en de sturing die daarbij is toegepast.

Aan de ene kant wordt door de ondervraagde bestuurders opgemerkt dat het heel belangrijk is dat bij het geven van sturing voldoende rekening wordt gehouden met de autonome positie van gemeenten. Het is goed om gemeenten zelf uit te laten zoeken hoe zaken, bijvoorbeeld rondom de regionale brandweer, geregeld moeten worden. Het is belangrijk dat BZK niet te gedetailleerd aanwijzingen geeft en voorschriften formuleert, maar juist vertrouwen heeft in de lokale en regionale bestuurders. Ook moet men op uitvoeringsniveau minder gedetailleerd zijn. Er moet ruimte zijn voor lokale bestuurders die past bij de verantwoordelijkheden van deze bestuurders.

Tevens wordt gezegd dat het essentieel is dat de initiatieven voor oplossingen en zaken aangaande veiligheid in de eerste instantie vanuit de gemeente komen, en dat daarna gekeken wordt hoe de veiligheidsregio daarbij kan helpen.

*“ Er moet een hoeveelheid ruimte zijn voor lokale bestuurders die past bij de verantwoordelijkheden voor deze bestuurders ”*

Een geïnterviewde merkte op dat er vaak is angst is voor het verliezen van (gemeentelijke) autonomie. Denk bijvoorbeeld aan burgemeesters die bang zijn om invloed te verliezen, bijvoorbeeld over de lokale vrijwillige brandweer. Als deze in dienst komt van de regio, betekent dit dat een burgemeester minder over hen en dus over de brandweer heeft te zeggen, en dus in zijn of haar ogen macht verliest.

Belangrijk is daarom, meent men, om de angst voor het verlies van macht en autonomie weg te nemen, en mensen en organisaties ervan te overtuigen dat dit soms in het belang

van de veiligheid van allen is. Het is heel belangrijk dat de eigen positie en het eigen functioneren los wordt gezien van het uiteindelijke doel: het vormgeven van betere, grotere en efficiëntere hulpverleningsorganisatie.

*“ Een goed functionerende veiligheidsregio heeft meerwaarde voor de regionale samenleving. Er dient echter nog veel te gebeuren, met name dienen autonome gemeenten bereid te zijn een deel van hun autonomie inzake veiligheid in handen van de regio te leggen ”*

Aan de andere kant merken andere geïnterviewden op dat het concept van de gemeentelijke autonomie misschien een te grote invloed heeft op het totstandkomingsproces van de veiligheidsregio's. Deze autonomie is in hun ogen vergaand, en dit betekent dat de minister van BZK over beperkte mogelijkheden beschikt om de gemeentes in het gareel te houden en naar zijn hand te zetten. Uiteraard heeft dit gevolgen voor de sturing; deze is te terughoudend en voorzichtig, omdat BZK de autonomie van de gemeenten niet wil aantasten. Meer rigide sturing en meer landelijke afstemming zouden daarom gewenst zijn.

### **5.2.5. Rijkssturing en de financiële mogelijkheden van elke gemeente**

De overheidssturing bij de totstandkoming van de veiligheidsregio's is zoals eerder gezegd vrij open, en laat op veel gebieden aan gemeenten over hoe deze bepaalde zaken willen bereiken. Dit betekent ook dat gemeenten in principe enige keus hebben hoe zij de financiering van de veiligheidsregio willen regelen. Het Rijk heeft wel aangegeven dat het uitgangspunt hierbij lokale financiering moet zijn. Immers, een veiligheidsregio kan als een vorm van verlengd lokaal bestuur worden beschouwd.

Op zich vinden de meesten dit geen verkeerd uitgangspunt. Toch geven sommigen aan dat het niet zo gemakkelijk is om deze lokale financiering rond te krijgen. Het is moeilijk om gemeenten te overtuigen van de noodzaak om toch steeds meer geld beschikbaar te stellen voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vaak zal men in de eerste plaats geld willen uittrekken voor zaken die (inwoners van) een gemeente direct ten goede komen en die zichtbaar zijn voor iedereen, zoals het opknappen van het kerkplein.

Daarbij komt ook dat de gemeentelijke financiën al onder druk staan, en dat het dus bijvoorbeeld erg lastig is om ervoor te zorgen dat de inwonerbijdrage verhoogd wordt, om zo het extra geld beschikbaar te stellen voor de veiligheidsregio.

Aan de andere kant wordt opgemerkt dat waar een wil is, een weg is. Het is van belang om gemeenten te overtuigen van de noodzaak om toch steeds meer geld beschikbaar te stellen voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarbij is het erg belangrijk om eerst draagvlak te creëren. Als dit er eenmaal is, volgt het geld vanzelf, en hoef je er niet meer om te vragen.

Vaak wordt er ook gepleit voor een andere vorm van financiering dan uit lokale middelen. Denk in dit kader aan een geldstroom vanuit het Rijk, bijvoorbeeld in de vorm van Brede doel uitkeringen. Ook het oprichten van een speciaal fonds voor de veiligheidsregio werd genoemd als mogelijkheid om de totstandkoming en het onderhoud daarvan te financieren. Als regio's en gemeenten aan bepaalde maatstaven voldoen zullen zij uit dit fonds geld kunnen verkrijgen.

Echter, ook wat betreft rijksfinanciering zijn tegenwerpingen te vinden. Als het Rijk de meeste middelen ter beschikking stelt zal deze ook invloed hebben op hoe deze worden besteed. Met andere woorden: wie betaalt, bepaalt.

Anderen vinden dit echter geen probleem. Als er meer uniforme regelingen komen die voor elke regio gaan gelden, is het niet erg dat het Rijk hierbij de regie heeft, mits natuurlijk hier van te voren overleg is geweest met de regio's. Het zou goed zijn als sommige financiële zaken toch op rijksniveau worden geregeld.

### **5.2.6. Huis van Thorbecke**

Is het 'Huis van Thorbecke' in verband met de introductie van de veiligheidsregio nog relevant?

Een paar geïnterviewden denken van niet. Volgens hen is het Huis een gekunstelde constructie, en staat het op instorten. De provincies kunnen het beste afgeschaft worden. De schaal van de veiligheidsregio's kan daarbij de bestuurlijke laag van de provincie vervangen. Verder wordt nog opgemerkt dat de vorm waarin de veiligheidsregio vorm wordt gegeven – namelijk een gemeenschappelijke regeling – de vraag doet oprijzen of de democratische controle in de veiligheidsregio wel voldoende gewaarborgd is.

Zo is op papier niets mis met de democratische legitimiteit van de regio, maar in de praktijk ligt dat toch anders: zo is er een gebrek aan controle, en er is geen gekozen bestuur.

De structuur van de waterschappen kan een voorbeeld zijn voor de inrichting van de veiligheidsregio. Deze worden wél door de burger gekozen. Er zijn gekozen volksvertegenwoordigers in plaats van benoemde functionarissen.

Daarnaast wordt gezegd dat de regio vooral voor de gemeenteraden nog ver weg is. Toch moet er wel goed nagedacht worden over hoe je de raden op een juiste manier bij de veiligheidsregio kan betrekken, aangezien de regio een vorm is van verlengd lokaal bestuur. Dit betekent ook dat opschalen van activiteiten vraagt om legitimatie van de volksvertegenwoordiging.

Wel wordt geprobeerd om het nodige voor de gemeenteraden te organiseren, zodat ze meer betrokken raken bij nieuwe plannen op het gebied van de veiligheidsregio. Denk in dit kader aan het bespreken van die plannen op locatie; op die manier gaan deze meer leven.

Toch blijft men vaak bezig nog met het spreekwoordelijke kerkplein.

Het punt is, meent men, dat het Nederlands bestuurlijk stelsel het noodzakelijk maakt om de veiligheidsregio als een gemeenschappelijke regeling te zien; dit is niet ideaal, maar het is moeilijk om te zeggen hoe het anders zou moeten. Het omgooien van het Huis van Thorbecke zou, hieraan gerelateerd, erg lastige discussies met zich mee brengen.

Ook door de vergaande autonomie van de gemeenten valt de veiligheidsregio lastig in te passen in het 'Huis van Thorbecke'.

### 5.3. Planning en tijdstip van de sturing

#### 5.3.1. Tijdstip van de gegeven rijkssturing

De rijkssturing is eigenlijk begonnen op het moment van de publicatie van het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's op 8 april 2004. Daarvoor waren ook enige publicaties voorhanden die te maken hadden met veiligheidsregio's, maar niet exclusief op dit onderwerp ingingen.

Aangezien de totstandkoming van de veiligheidsregio's nog niet voltooid is, duurt de rijkssturing tot op vandaag de dag voort.

#### 5.3.2. Oordeel over tijdsplanning

Het tijdspad vindt men over het algemeen niet reëel. Immers, niet alleen moet de regio inhoudelijk en bestuurlijk vorm worden gegeven, ook moeten de medewerkers betrokken worden bij de veranderingen. Zo heb je te maken met fuserende organisaties. Tevens moeten taken van lokaal naar regionaal niveau worden overgeheveld. Deze processen kosten veel tijd. Vooral ondernemingsraden kunnen voor veel vertraging hierin zorgen; extra tijd die BZK niet zorgvuldig genoeg heeft ingecalculeerd.

Ook het ontbreken van relevante wet - en regelgeving en bruikbare instrumenten wordt als hinderlijk voor de tijdsplanning ervaren. Er wordt gezegd dat het ontbreken van de wet - en regelgeving op korte termijn een belemmering is. Uiteindelijk zal men door schade en schande wel wijs worden.

#### 5.3.3. Meninge n over het achteraf consolideren in plaats van vooraf door wetgeving

Bijna iedere deelnemer aan de enquête (zeven van de acht respondenten) vindt dat het gebrek aan wet - en regelgeving een remmende werking op de vormgeving van de veiligheidsregio heeft. Slechts één persoon is het hier niet mee eens. De meningen zijn verdeeld of nieuwe wet - en regelgeving volgend of leidend moet zijn (dus wel of niet gebaseerd op de ontwikkelingen in de regio's). De helft van de respondenten kiest voor volgende wetgeving, één persoon is er nog niet over uit, en drie personen vinden niet dat nieuwe wet - en regelgeving volgend in plaats van leidend moet zijn.

*" Het zou handig zijn als de wet - en regelgeving er is ( en dus ook duidelijk is) voordat we tot de vorming van de Veiligheidsregio moeten overgaan. Nu hebben we veel tijd en energie verspild aan discussies, terwijl het standpunt van BZK later is gewijzigd [...] zonde van de kostbare tijd. Vooraf moet er duidelijkheid zijn."*

#### *Het vormen van een strategie*

Vier respondenten vonden dat er van te voren een duidelijke strategie moet bestaan aan de hand waarvan de veiligheidsregio gevormd gaat worden. Drie personen waren het hier niet mee eens en ook niet mee oneens, en één respondent heeft geen antwoord gegeven.

Ook vier respondenten zijn van mening dat een duidelijke strategie ook tijdens het proces van realisatie kan worden gevormd. Eén iemand was het hiermee oneens, en de rest was er nog niet over uit.

## **5.4. Communicatie**

### **5.4.1. Door wie is sturing gegeven?**

Binnen het Rijk is door personen uit verschillende ministeries, organisaties en overheden sturing gegeven. Het betreft voornamelijk het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), en daarnaast de ministeries van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Deze personen hebben zitting in verschillende onderdelen van de organisatie rondom het project Veiligheidsregio. Zo hebben er in de stuurgroep Veiligheidsregio onder andere personen zitting namens het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIBRA), de VNG, de Raad van Hoofdcommissarissen, en namens de provincies en de ministeries van VWS en BZK.

Op de website van BZK kan nagegaan worden welke personen precies deelnemen aan welke commissie, overleg, of stuurgroep.

### **5.4.2. Aan wie is sturing gegeven?**

De rijkssturing is voornamelijk gericht op vertegenwoordigers van verschillende organisaties en overheden. Dit zijn bijvoorbeeld organisaties en overheden, zoals gemeenten, in een regio, maar ook overkoepelende organisaties, zoals de VNG en het NIBRA.

Wat de meningen van de geïnterviewden over de communicatie betreft wordt gezegd dat het essentieel is dat BZK eerlijk is over haar bedoelingen en er geen dubbele agenda op na houdt. Nu lijkt het soms alsof men lokaal door regionaal wil vervangen. Ook worden regiobesturen niet voldoende geadviseerd door het Rijk over zaken als het bereik van de regio (fysieke en/of sociale veiligheid) en gezamenlijke taken zoals oefenen. Vaak heeft het Rijk alleen rechtstreeks contact met de (toppen van) de kolommen; daarbij worden voornamelijk ambtelijke coalities gevormd. Meer aandacht voor de besturen van de veiligheidsregio's is wenselijk, omdat hierin toch diegenen zitten die een leidende rol moeten vervullen in een regio.

### **5.4.3. Wisselwerking tussen Rijk en gemeenten**

Er is volgens geïnterviewden weinig sprake geweest van wisselwerking tussen Rijk en gemeenten, hoewel er toch het nodige onderlinge overleg heeft plaatsgevonden. Het Rijk heeft wel geprobeerd om te luisteren, maar het kan beter. Er wordt toch teveel vanuit Den Haag gedacht.

Ook is het niet bevorderlijk voor de sturing en het contact met de regio's dat het kabinet niet wil afwijken van haar eigen standpunten. Deze standpunten maken het volgens de VNG in feite onmogelijk om een veiligheidsregio goed in te richten, maar overleg over deze punten is niet nuttig, vanwege de starre houding van het kabinet en de onwil om deze punten te veranderen. Soms krijgt men het gevoel dat BZK 'tegen' de gemeente is in plaats van 'met' de gemeenten.

Dat geen sprake geweest is van wisselwerking tussen Rijk en gemeenten komt volgens anderen ook tot uiting in het concept wetsontwerp. Het zou beter zijn geweest als er óf een keuze was gemaakt voor een ontwerp met als uitgangspunt de Wgr óf een keuze voor functioneel bestuur. Helaas is dat niet gedaan, waardoor een onbevredigende 'tussenvorm' is ontstaan.

#### 5.4.4. Visie van het Rijk op de veiligheidsregio

Over de vraag, of het Rijk een duidelijke visie op de veiligheidsregio heeft, is men niet onverdeeld positief. Twee respondenten die mee hebben gedaan aan de enquête zijn het met de stelling eens, twee weten het niet en zelfs vier personen zijn het niet met de stelling eens. Wel vindt iedereen het belangrijk dat het Rijk een duidelijke visie op de veiligheidsregio heeft.

Er werd opgemerkt, dat de rijksvisie nu wel daden vergt, anders vertroebelt de visie.

Wat denkt men van de betrokkenheid van de regio's bij de visievorming van het Rijk?

De helft van de deelnemers aan de enquête vindt dat de regio's zelf niet worden en werden betrokken bij deze visievorming. Twee personen weten het niet, en de overige twee zijn wel van mening dat de regio's zich hebben kunnen bemoeien met de rijksvisie.

Allen zijn van mening dat het wel *belangrijk* is dat de regio's bij de visievorming worden betrokken.

*Onderlinge kennisuitwisseling tussen de veiligheidsregio's.*

Alle deelnemers aan de enquête vinden het belangrijk dat er tussen de aparte veiligheidsregio's onderlinge kennisuitwisseling plaats vindt. De helft vindt dat het Rijk deze uitwisseling ook daadwerkelijk bevordert. Drie personen zijn het hier noch mee eens, noch mee oneens, en één respondent vindt niet dat het Rijk de kennisuitwisseling stimuleert. Daarbij vinden zes respondenten dat er op ambtelijk niveau voldoende contact is tussen de regio's om onderling van elkaar te kunnen leren.

## 5.5. Effect van de sturing

### 5.5.1. Urgentiebesef; ziet men het nut in van de veiligheidsregio?

Alle ondervraagden vinden het over het algemeen een goed idee dat de veiligheidsregio er komt. Ze noemen hiervoor verschillende argumenten.

Ten eerste stopt veiligheid niet bij gemeentegrenzen. Daarmee samenhangend waren regionalisering en schaalvergroting van hulpverlenende instanties al langer aan de orde, maar de rampen in Volendam en in Enschede hebben daaraan een extra impuls gegeven. Een ondervraagde merkte op dat op termijn zelfs over de grenzen van de eigen veiligheidsregio gekeken kan en moet worden.

Wat betreft het takenpakket van de regio wordt opgemerkt, dat die taken die lokaal georganiseerd kunnen worden, ook lokaal moeten worden gedaan. Er moet dus goed worden gekeken wat voor meerwaarde het heeft om de zaken op regionaal niveau te regelen. De belangen van de gemeente moeten niet uit het oog worden verloren.

*“ De introductie van de veiligheidsregio kan helpen om te kijken of men op bestuurlijk en organisatorisch vlak nog steeds professioneel te werk gaat op het gebied van hulpverlening”*

Een tweede argument dat pleit voor de komst van de veiligheidsregio, is dat deze een einde maakt aan de lappendeken van organisaties en regelingen op het gebied van veiligheid en hulpverlening. De veiligheidsregio kan zo dienen als ordeningsinstrument en - organisatie. Alleen al het bestaande woud van gemeenschappelijke regelingen zal door de komst van de regio worden versimpeld; de nadruk komt veel meer te liggen op de inhoud. Er is sprake van minder bestuurlijke drukte doordat alle hulpverleningsdiensten nu officieel onder één organisatie gaan vallen. Deze ene organisatie maakt het voor een eventuele overkoepelende leidinggevende ook makkelijker om zijn of haar functie uit te oefenen, omdat deze niet meer wordt geconfronteerd met suborganisaties met ieder hun eigen belangen, en met verschillende netwerken.

Als derde argument voor de komst van de veiligheidsregio wordt genoemd dat op het vlak van kennis, van mensen, maar ook op het vlak van techniek krachten worden gebundeld en een professionaliseringslag wordt gemaakt. Gemeenten kunnen op het gebied van kwaliteit en kwantiteit complementair aan elkaar zijn.

Wat betreft de noodzaak van de veiligheidsregio, vond iedereen die deelnam aan de enquête dat dit het beste middel is om de bestuurlijke en operationele samenwerking te verbeteren.

*“een goed functionerende veiligheidsregio heeft meerwaarde voor de regionale samenleving. Er dient echter nog veel te gebeuren, met name dienen autonome gemeenten bereid te zijn een deel van hun autonomie inzake veiligheid in handen van de regio te leggen”*



Toch zijn anderen zijn minder positief over de introductie van de veiligheidsregio. Men vraagt zich af of het uiteindelijk allemaal wel de moeite waard is. Het realiseren van een veiligheidsregio is in de praktijk een lastig proces.

#### *Personen overtuigen van het nut van de veiligheidsregio*

De helft van de personen denkt dat het onmogelijk is om iedereen te overtuigen van het nut van de regio. De andere helft denkt dat dit wél mogelijk is.

Opmerkingen hierbij waren dat er niet moet worden gewacht totdat de laatste [persoon] zo ver is. Enige dwang [kan worden uitgeoefend] door regelgeving.

*“Er zou teveel tijd en energie in gaan zitten om iedereen te overtuigen van het nut. Dat is ook noodzakelijk. Het geldt in ieder geval wel voor bestuurlijke en ambtelijke sleutelfiguren.”*

### **5.5.2. Betrokkenheid van gemeenten**

De meeste personen die zijn geïnterviewd zijn van mening dat deze betrokkenheid groeiende is. De betrokkenheid is dus soms nog niet voldoende, maar men maakt duidelijk vorderingen. Het besef groeit dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor een aantal deelprocessen in de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Zij moeten goed in staat zijn om deze processen uit te voeren. Echter, in theorie zou een klein rampje geen kwaad kunnen om de gemeentelijke betrokkenheid te vergroten.

Betrokkenheid van de gemeente laat soms ook te wensen over omdat sprake is van te veel vrijblijvendheid in de gemeentelijke kolom. Ook hebben gemeentesecretarissen niet genoeg zeggenschap.

Op zich is de mindere mate van betrokkenheid ook niet raar; de andere drie kolommen zijn immers 'meer professionele takken van sport'; zij hebben al jaren ervaring met rampenbestrijding en wat daar allemaal bij komt kijken. Dit behoort allemaal tot het dagelijkse werk van brandweer, politie en geneeskundige diensten. Echter, gemeenten moeten de veiligheidstaken naast hun reguliere werkzaamheden uitvoeren. Er kan dus nog veel gewonnen worden op het gebied van functie invullingen van ambtenaren in die gemeenten, zodat deze meer tijd hebben voor rampbestrijdingstaken.

Gemeenten doen steeds meer investeringen. Zo wordt moeite gedaan om het college en de gemeenteraad bij te praten. Het besef van het belang van de veiligheidsregio wordt steeds groter. Belangrijk is wel dat de verschillende belangen in het oog worden gehouden.

Ook op ambtelijk niveau begint de veiligheidsregio steeds meer te leven. Ambtenaren openbare Veiligheid (AOV'ers) worden zich steeds meer bewust van hun functie. Er wordt over nagedacht, hoe deze het best ingevuld kan worden. Van belang is dat AOV'ers een specifieke eigen positie hebben, en dus niet bestuurlijke en politiek gezien 'meeliften'. Lokale betrokkenheid zorgt ook in dit kader weer voor lokale input.

In sommige regio's is veel intergemeentelijk AOV overleg. Er worden veel afspraken met elkaar gemaakt, bijvoorbeeld over bijspringen en oefenen. Elke gemeente levert naar grootte een aantal mankrachten. Over de inzet van deze krachten wordt goed nagedacht. Welk type mens, welke kwaliteiten, uit welke organisatie afkomstig? De coördinerend

gemeentesecretaris is hierbij erg belangrijk. Hij of zij begeleidt de AOV'ers en stuurt ze vanuit een centraal punt manier aan.

Poolvorming is een manier om ambtenaren uit verschillende gemeenten meer en beter te laten samenwerken op het gebied van veiligheid. AOV'ers worden ingezet bij diverse deelprocessen. Allen krijgen zij een basiscursus en iedereen krijgt per deelproces een aparte cursus. Soms kunnen ambtenaren ongepland worden opgeroepen voor een oefening; dit helpt om ervoor te zorgen dat men zo alert mogelijk op onverwachte situaties kan reageren.

Zo leren AOV'ers elkaar steeds beter kennen, niet alleen op een 'negatieve' manier tijdens rampsituaties, maar ook op een 'positieve' manier daarbuiten. Deze contacten en de andere veiligheidsontwikkelingen tussen en in de gemeenten bestonden al, maar worden versneld en gestimuleerd door de komst van de veiligheidsregio's.

Het besef groeit dat gemeenten elkaar nodig hebben tijdens een ramp of crisis; denk bijvoorbeeld aan het geven van nazorg en het verzorgen van de communicatie. Belangrijk is om te weten dat gemeenten dus hun eigen verantwoordelijkheden hebben, onafhankelijk van wat er door het Rijk van hen wordt verwacht.

In sommige regio's zijn concrete afspraken gemaakt om de ambtelijke/ gemeentelijke kolom bij de regio te betrekken: er zijn convenanten opgesteld, en de gemeentesecretarissen maken deel uit van het Regionaal Beleidssteam/ Regionaal Opleidingsteam (RBT/ ROT). Gemeentesecretarissen tonen zo steeds meer betrokkenheid, ook door deel te nemen aan een landelijk overleg.

Kortom, gemeenten moeten hun plannen op maat brengen en zorgen voor professionalisering van hun medewerkers.

Er wordt verder opgemerkt dat de gemeentelijke kolom een belangrijke partner in de veiligheidsregio is, en een link is tussen de lokale en de regionale overheid. De eerder genoemde AOV'ers en ambtenaren volksgezondheid kunnen daarbij een belangrijke schakelfunctie vervullen. Ook een groep coördinerende gemeentesecretarissen kan nuttig werk leveren, ook op management - en directieniveau.

Wat betreft de betrokkenheid van de gemeenteraden kan gezegd worden dat de veiligheidsregio voor hen nog ver weg is. Toch moet wel goed nagedacht worden over hoe je de raden op een juiste manier bij de veiligheidsregio kan betrekken, aangezien de regio een vorm is van verlengd lokaal bestuur. Maar tot dusver zijn vooral gemeenteraden lastig om te overtuigen. Zij hebben het idee dat hen dingen uit handen worden genomen, en dat zij dus aan invloed gaan verliezen. Zij kijken niet of nauwelijks naar de algemene kwaliteitsverbetering.

Het zou beter zijn geweest als meer aandacht was besteed aan de democratische legitimiteit van de regio. Nu is dit een ondergeschoven onderwerp. Wellicht hadden burgemeesters zelf hier ook een grotere rol in moeten vervullen, evenals de wethouders.

Er wordt nogmaals benadrukt dat de veiligheidsregio in de eerste plaats een gemeentelijke aangelegenheid is. Immers, veiligheid is iets wat heel dicht bij de burger ligt, en moet daarom ook op lokaal gebied worden georganiseerd. Daarom spelen de gemeenteraden en de colleges van B&W ook een belangrijke rol bij het nemen van beslissingen over de veiligheidsregio.

Men is er nog niet helemaal over uit hoe je de betrokkenheid van de gemeentelijke kolom precies moet waarborgen. Van belang is, dat dit op een heldere manier, zonder overbodige bureaucratie, gebeurt. In ieder geval zorgt meer betrokkenheid van gemeenten voor een duidelijker besef van hun bestuurlijke positie in de veiligheidsregio.

De meningen van de deelnemers aan de enquête over deze betrokkenheid zijn verdeeld. De ene helft van de respondenten vindt dat gemeenten (nog) onvoldoende op een constructieve manier bijdragen aan de vorming van de veiligheidsregio. De andere helft van de respondenten is het hier echter niet mee eens.

Wel is iedereen het er unaniem over eens dat medewerking van gemeenten *onmisbaar* is om de veiligheidsregio te realiseren

Aanvullend wordt opgemerkt dat men merkt dat bij verschillende gemeenten de inzet toeneemt. Wat betreft het vestigen van urgentiebesef zegt men dat het probleem juist ligt bij diegenen die niet direct bij de (vorming van) de veiligheidsregio zijn betrokken. In het bijzonder binnen de gemeentelijke kolom is hier nog een slag te maken.

## ANALYTISCH DEEL

## Hoofdstuk 6. Voordelen en nadelen van de gegeven sturing voor zowel het Rijk als de gemeenten

### Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de vijf deelaspecten (manier van sturing, het aspect van een landelijke blauwdruk tegenover regionaal en lokaal maatwerk, de planning en het tijdstip van de sturing, de communicatie, en als laatste het effect van de Rijkssturing) behandeld. Aan de hand van meerdere vragen per deelaspect is geprobeerd om de verschillende facetten van sturing weer te geven zoals die daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Waar mogelijk is theorie en praktijk met elkaar verbonden. Daarnaast zijn meningen en visies van geïnterviewde en geënquêteerde personen over (aspecten van) deze sturing weergegeven.

Het wordt nu tijd om een oordeel te vellen over de voor - en nadelen van de Rijkssturing zoals die heeft plaatsgevonden, om zo de hoofdvraag van deze scriptie te behandelen:

*“ Wat zijn de voor - en nadelen voor het rijk respectievelijk de gemeenten van het sturingsmodel dat door het Rijk gebruikt is om de gemeentelijke kolom te sturen bij de totstandkoming van veiligheidsregio's?”*

Achtereenvolgens worden eerst de voordelen voor zowel het rijk als de gemeenten van de gegeven sturing behandeld, en daarna de nadelen voor beide partijen.

### 6.1. Voordelen voor het Rijk en gemeenten van de gegeven sturing

#### *Open benadering van beleidsuitvoering*

De open benadering van beleidsuitvoering levert in eerste instantie weinig werk op voor Rijk. Zoals eerder gezegd hoeft er vooraf geen wetgeving te worden ontwikkeld, en hoeft het Rijk zich niet bezig te houden met het implementatieproces. Er kan wat betreft deze punten veel worden overgelaten aan de regio's zelf.

Daarnaast biedt de open benadering ook voor gemeenten voordelen. Op deze manier kan rekening worden gehouden met regionale situaties. Zoals eerder gezegd kan gemakkelijk worden voortgebouwd op bestaande ontwikkelingen. Er zijn dus mogelijkheden genoeg voor een bottom-up aanpak, dus om bij implementatie van nieuwe maatregelen op het gebied van veiligheid uit te gaan van de lokale situatie en de lokale wensen.

In het licht van het concept van de open huishouding is de keuze voor de open benadering zeker positief te noemen. Immers, zoals te lezen is hoofdstuk twee kan deze open huishouding volgens de Grondwet betekenen dat een zo groot mogelijke bestuurlijke en regelgevende vrijheid van het gemeentebestuur moet worden gerespecteerd. Het gemeentebestuur is het aangewezen orgaan om aan het gemeentelijk beleid inhoud te geven.

Dus, in het kader van de veiligheidsregio zou dit inhouden dat het logisch is dat gemeenten zoveel mogelijk vrijheid krijgen om de veiligheidstaken op die manier in te richten die het beste bij de lokale omstandigheden past. Ook betekent dit, dat gemeenten zoveel mogelijk zelf de regels op mogen stellen die daarbij nodig zijn. Het zou dus vreemd zijn als het Rijk zomaar aan deze regels voorbij zou kunnen gaan, of hier een te grote invloed op zou kunnen uitoefenen. Ook zou het onlogisch zijn als de veiligheidsoplossingen in alle regio's precies

hetzelfde zouden zijn. De lokale omstandigheden zijn immers ook niet in elke regio hetzelfde; integendeel.

#### *Geen vaststaande wet - en regelgeving*

Om te beginnen is de keuze van het Rijk om voorafgaande aan de vorming van de veiligheidsregio geen vaste wet - en regelgeving te ontwikkelen, in verschillende opzichten voor het Rijk voordelig geweest. Over het algemeen is veel tijd, geld en moeite bespaard. Zo is bijvoorbeeld geen uitgebreid onderzoek vooraf nodig geweest, en geen lange en tijdrovende overleggen. Er is ook geen goedkeuring van diverse partijen nodig geweest voordat de wet van kracht zou mogen zijn.

Tevens is door het ontbreken van wet - en regelgeving het nu (nog) niet nodig om te controleren of de wet wordt nageleefd en dus niet wordt overtreden. Ook dit scheelt tijd, geld en moeite. En, wanneer het tijd wordt om wel wet - en regelgeving te ontwikkelen, zal dit proces relatief eenvoudig kunnen zijn, omdat ingespeeld kan worden op de ontwikkelingen die tot dusver in de regio's hebben plaatsgevonden. Men weet door ervaring op welke punten de wet - en regelgeving in zou moeten gaan.

Ook gemeenten hebben profijt van het ontbreken van vaststaande wet - en regelgeving. Zij hebben nu alle ruimte om regels op te stellen die het beste passen bij de lokale omstandigheden en mogelijkheden. Met andere woorden: zij hebben uitgebreide mogelijkheden om hun eigen huishouding op het gebied van veiligheidsstaken in te vullen.

Ook hier valt een verband te leggen met informatie uit hoofdstuk twee. Bovenstaande vrijheid in wet - en regelgeving valt immers goed te verenigen met de bepalingen in het Europees Handvest inzake de lokale autonomie. Binnen de grenzen van de wet (lees: de weinige kaders die het Rijk toch heeft gesteld op het gebied van de ontwikkeling van de veiligheidsregio's) kunnen de lokale autoriteiten een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden op het gebied van veiligheid in het belang van de plaatselijke bevolking regelen en beheren. Zij kunnen dit doen vanuit het principe van hun eigen verantwoordelijkheid voor het bestaan van een zo veilig mogelijke leefsituatie voor de lokale burgers.

#### *Negen basisniveaus*

In zekere zin gerelateerd aan de voordelen van het ontbreken van wet - en regelgeving vooraf zijn de voordelen voor het Rijk inzake de negen basisniveaus. Ook hiervoor bestaan geen standaard procedures waaraan regio's en gemeenten daarin zich moeten houden. Het Rijk hoeft dus ook niet in de gaten te houden of de regio's zich aan de voorgeschreven procedures houden, en of deadlines wel of niet worden gehaald.

Ook voor gemeenten bieden de negen basisniveaus verschillende voordelen. Gemeenten hebben bijvoorbeeld baat bij het feit dat zij in grote mate vrij zijn op de manier waarop zij (elk van) de negen basisniveaus realiseren. Met andere woorden: tijdens het proces van realisatie speelt het concept van de gemeentelijke autonomie een grote rol.

Voordeel hiervan is dat gemeenten op verschillende manieren goed rekening kunnen houden met lokale omstandigheden, tradities en situaties. Rekening kan worden gehouden met onderlinge politieke en persoonlijke verhoudingen. Ook kan men voortborduren op eerder opgestarte projecten op het gebied van veiligheid, waardoor men niet volledig opnieuw hoeft te beginnen. Vaak is dit het geval in regio's waarin altijd al een relatief grote kans is geweest dat een ramp of crisis zich voordoet, bijvoorbeeld Limburg - Zuid en Rotterdam - Rijnmond. Het is voor deze regio's voldoende om de bestaande veiligheidsmaatregelen - en organisaties op een paar punten aan te passen, zodat toch aan de eis van de negen basisniveaus wordt voldaan.

Het begrip integraal bestuur komt hier om de hoek kijken. Gemeenten krijgen door middel van de sturing zoals die nu is gegeven de kans om rekening te houden met ander of bestaand beleid; al dan niet op het gebied van veiligheid.

Voordeel hiervan is, dat men op lokaal niveau de indruk krijgt dat men in grote mate zelfstandig beslissingen kan maken. Met andere woorden: er kan rekening worden gehouden met het concept van de lokale democratie. Het gevolg hiervan is weer dat minder twijfels zullen ontstaan wat betreft de democratische legitimatie van de veiligheidsregio.

#### *Indirecte sturing*

Wat betreft de manier van sturing is de keuze voor indirecte sturing voordelig geweest voor het Rijk, omdat zij op deze manier geen moeite hoeft te doen om bij wijze van spreken iedereen in alle organisaties in een veiligheidsregio te benaderen en te overtuigen van het nut van de veiligheidsregio. Dit scheelt dus tijd, geld en er hoeft minder Rijkspersoneel te worden ingezet.

#### *Communicatie*

De keus om alleen met bepaalde personen uit de gemeentelijke organisatie te communiceren (zoals de gemeentesecretarissen) bespaart tijd en moeite voor het Rijk. Doordat er weinig sprake is van wisselwerking en invloed van de gemeenten loopt het implementatieproces van de veiligheidsregio (in de beginfase) weinig vertraging op.

Ook gemeenten hebben baat bij de gegeven communicatie. Zo is deze van de juiste instanties en personen uit de overheidsorganisatie afkomstig. En, doordat het Rijk slechts met een aantal personen uit een regio of een gemeente daarin contact heeft, is het gemakkelijk om ervoor te zorgen dat eventuele problemen of tekortkomingen niet te nadrukkelijk aan het licht komen.

#### *Voordelen van visiedocumenten, regiotafels en stimuleringsregelingen*

Een ander groot voordeel van de gegeven sturing is geweest voor het Rijk, dat zij op verschillende manieren inzicht heeft gekregen in de activiteiten, denkbeelden die leven bij betrokkenen, en de sterke en zwakke punten van de (organisaties in) een veiligheidsregio. Onder andere door het verplicht opstellen van een visiedocument krijgt het Rijk inzicht in de ideeën en werkwijzen die in de verschillende veiligheidsregio's bestaan. Het Rijk krijgt zo een beeld van wat daarbij verbeterd moet worden, en waar men misschien voorop loopt. Naar aanleiding van de visiedocumenten kan het Rijk haar sturing aanpassen, zodat deze effectiever en efficiënter wordt, en de veiligheidsregio's dus sneller en beter gerealiseerd kunnen worden. Ook kan het Rijk er naar keus visiedocumenten uitlichten en deze als voorbeeld stellen voor de overige veiligheidsregio's, iets wat de overheid dan ook daadwerkelijk heeft gedaan.

Ook de regiotafel biedt het Rijk veel voordelen op het gebied van inzichtelijkheid. Door deze te organiseren krijgt de overheid een goed beeld van wat leeft in de regio's. Duidelijk wordt wat problematisch is en wat juist goed gaat. En omdat er meestal veel deelnemers zijn aan een regiotafel, is veel interactie en discussie onderling mogelijk.

Daarnaast kan de stimuleringsregeling genoemd worden als een manier om de inzichtelijkheid voor het Rijk te vergroten. Als gemeenten en andere organisaties in een veiligheidsregio in aanmerking willen komen voor een stimuleringsregeling, moeten zij immers laten zien aan het Rijk wat zij precies van plan zijn en voor welk project zij de middelen willen gebruiken.

Bovengenoemde drie aspecten (visiedocument, regiotafel, stimuleringsregeling) bieden naast voordelen voor het Rijk, ook voordelen voor de gemeenten zelf.

Het voordeel van het schrijven van een visiedocument is voor de regio's en gemeenten bijvoorbeeld geweest, dan men gedwongen is om zich in het proces van de realisatie van de

veiligheidsregio een duidelijk beeld te vormen van hoe men de regio wil vormgeven en wat men daarmee wil bereiken. Het visiedocument kan zo fungeren als leidraad tijdens het proces van realisatie van de veiligheidsregio. Het helpt om zo de rode draad in het oog te houden. Ook geeft een visiedocument aan iedereen in verschillende (delen van) organisaties duidelijkheid over hoe en waarom sommige maatregelen genomen moeten worden. Dit maakt dat men eerder aan deze soms pijnlijke maatregelen zal willen meewerken. Tevens hebben gemeenten op verschillende manieren baat bij de regiotafel. Tijdens deze bijeenkomsten krijgt men de kans om informatie uit te wisselen met mede regio's. Misschien kan de ene regio een oplossing bieden voor de problemen van een andere regio. Daarnaast is de regiotafel ook een manier om elkaar op een formele en informele manier te leren kennen. Dit kan te goede komen aan de onderlinge samenwerking. Als laatste kan gezegd worden dat subsidies en stimuleringsregelingen zoals de naam al aangeeft een extra stimulans zijn om hard aan de slag te gaan om de benodigde deelaspecten van de veiligheidsregio te realiseren. Ook het publiceren van de voortgangsrapportage veiligheidsregio's, waarin staat hoe ver elke regio is met het realiseren van (bepaalde aspecten van) de veiligheidsregio, draagt hieraan bij; regio's worden gestimuleerd worden om hard aan de slag te gaan omdat zij immers niet onder willen doen voor anderen.

#### *Internet*

Het gebruik van een Internetpagina als sturingsmiddel heeft verschillende voordelen voor zowel het Rijk als de gemeenten. Zo is een website vrij gemakkelijk up to date te houden. Nieuwe gegevens kunnen gelijk worden gepubliceerd. De site kan wanneer en waar men maar wilt worden geraadpleegd, en is wat betreft onderhoud minder duur dan het onderhouden van communicatie op een andere manier, zoals schriftelijk of per telefoon. Beide partijen zijn direct op de hoogte van elkaars denkbeelden, en weten met welke ontwikkelingen de ander zich bezig houdt.

#### *Gemeenschappelijke regeling*

Het voordeel van het gebruik van een gemeenschappelijke regeling als vormgeving van de veiligheidsregio, is dat hierdoor duidelijkheid ontstaat welke taken (nog) behoren tot de aparte gemeenten in een regio en welke taken worden of zijn overgedragen aan de veiligheidsregio. Iedere gemeente weet dus waar zij aan toe is. Ook het Rijk heeft baat bij de inkadering van de verschillende veiligheidstaken door middel van de gemeenschappelijke regeling. Vooral bij inspectie kan het nuttig zijn om te weten wie precies voor welke taken verantwoordelijk is. Beoordelingen kunnen zo beter worden gedaan.

#### *Lokale financiering*

Het uitgangspunt van lokale financiering zorgt voor betrekkelijk lage kosten voor het Rijk. Ook hoeft het Rijk geen moeite doen om de benodigde middelen te verkrijgen. Lastige onderhandelingen met bijvoorbeeld de regering zijn dus niet nodig. Voor gemeenten betekent lokale financiering ook lokale zeggenschap. Weliswaar is het soms lastig om in een regio de benodigde middelen te verkrijgen van de verschillende gemeenten, maar men kan dan wel in grote mate zelf bepalen aan wat voor soort veiligheidsmaatregelen het geld wordt besteed.

#### *Verhoging van urgentiebesef*

Doordat er in verhouding tot het verleden veel aandacht wordt besteed aan adequaat veiligheidsbeleid, is het urgentiebesef bij de gemeenten verhoogd.



## 6.2. Gegeven sturing; nadelen voor het Rijk en de gemeenten

### *Gebrek aan onderlinge afstemming*

Gezegd kan worden, dat het gebrek aan onderlinge afstemming tussen de verschillende departementen die bij het veiligheidsbeleid betrokken zijn negatief is voor zowel het Rijk als de gemeenten. Zo zorgt dit gebrek aan afstemming voor een onsamenhangende communicatie naar de regio's. Voor het imago van het Rijk is het slecht, als blijkt dat men intern niet eens wat betreft belangrijke zaken tot overeenstemming kan komen.

Voor de gemeenten is het soms niet duidelijk wat precies van ze verwacht wordt, en wat ze nu voor welke departement zouden moeten doen.

Gebrek aan afstemming zorgt dus voor een gebrek aan eenduidige sturing en een gebrekkige communicatie, en hier hebben beide partijen geen baat bij.

Het ontbreken van een heldere rijksvisie zorgt er voor dat gemeenten ook niet weten wat zij precies moeten realiseren en hoe en waarom bepaalde maatregelen op het gebied van veiligheid nodig zijn.

Het consolideren van ontwikkelingen door wet - en regelgeving achteraf heeft ook nadelen voor het Rijk die verband houden met een gebrek aan onderlinge afstemming. Zo kan het zijn dat de ontwikkelingen in de verschillende regio's teveel verschillen om, wanneer dat nodig mocht zijn, deze juist en snel met elkaar te integreren. Zo kunnen bij wijze van spreken 25 verschillende informatiesystemen zijn ontstaan. Om te zorgen dat deze systemen toch op elkaar aansluiten, kan zorgen voor hoge kosten en veel vertraging. Tevens is het lastig om ontwikkelingen in verschillende regio's met elkaar te vergelijken.

Ook voor gemeenten zelf kan de grote ruimte voor regionaal maatwerk in de toekomst problemen opleveren. Ook zij zullen veel tijd, geld en moeite moeten investeren om verschillende systemen uiteindelijk te integreren. Tevens is het ook voor gemeenten lastig om door het gebrek aan uniformiteit ontwikkelen in verschillende regio's met elkaar te vergelijken. Een hoge mate van autonomie is dus ook voor gemeenten zelf niet altijd ideaal.

### *Basisniveaus*

De eerdergenoemde vrijheid tijdens het vormgevingsproces van realisatie van de negen basisniveaus kan ook verlamdend werken voor gemeenten. Vooral regio's en gemeenten daarin die van nature weinig ervaring hebben met rampenbestrijding en crisisbeheersing, weten zich vaak geen raad met de gegeven beleidsvrijheid. Zij weten niet waar ze moeten beginnen, en vinden het lastig om te bepalen op welke manier hun veiligheidsregio het beste vorm moet worden gegeven. Vaak hebben deze regio's de neiging om bij het nemen van eventuele beslissingen te kijken wat 'Den Haag' ervan zou vinden. Zij hebben dus een afwachtende houding, en dat komt de mate van eigen initiatief natuurlijk niet te n goede. Het gebrek aan wet – en regelgeving zorgt dus voor vertraging.

Ook is de voorgeschreven tijdsplanning vaak te ambitieus. Zo is er geen ruimte om rekening te houden met de vertragende werking van gemeenteraden, en de tijd die het kost om bepaalde technische systemen te integreren.

Ook voor het Rijk komen een aantal nadelen om de hoek kijken in verband met de basisniveaus. Deze geven weliswaar een indruk van wat geregeld moet worden in iedere veiligheidsregio, maar ze bieden geen garantie voor kwaliteit. Er is geen overzicht of dat wat is gerealiseerd ook daadwerkelijk in de praktijk werkt, of dat er voldoende middelen zijn om te waarborgen dat alles gedaan moet worden wat nodig is. Ook zeggen de basisniveaus

niets over de vereiste kwaliteiten en geschiktheid van diegenen die bij de realisatie ervan betrokken zijn.

Daarnaast hebben gemeenten hebben teveel ruimte om het tempo waarin zij de niveaus willen realiseren aan te geven. Zij beschikken over voldoende autonomie om toch in grote lijnen hun eigen weg te gaan. Als gemeenten en regio's zich niet houden aan de voorgeschreven tijdsplanning, heeft het Rijk weinig tot geen middelen om tot sancties over te gaan. Dit is tegelijkertijd dan weer een voordeel voor de gemeenten zelf.

### *Communicatie*

Zoals bleek uit meningen van lokale bestuurders, is het geven van alleen sturing aan de 'leiders' van de organisatie bij anderen niet altijd in goede aarde gevallen. Men heeft het idee gekregen dat te weinig geluisterd is naar ideeën van mensen werkzaam op een andere (lagere) plek in de verschillende organisaties. Dit is natuurlijk de bereidheid om mee te werken aan de realisatie van de regio's niet ten goede gekomen. Er is soms weinig begrip getoond voor de (noodzaak van) de maatregelen die het Rijk en de projectleiders van de regio's willen nemen. Ook zijn sommigen in de gemeentelijke organisatie teleurgesteld omdat niet naar hun mening is gevraagd.

Dit gebrek aan bereidheid heeft indirect ook weer negatieve gevolgen voor het Rijk; de gewenste veranderingen zullen moeizamer of niet gerealiseerd kunnen worden. Er moet meer moeite en tijd worden geïnvesteerd om genoeg mensen in een gemeentelijke organisatie te overtuigen van de noodzaak van sommige maatregelen op het gebied van veiligheid.

Door met een geselecteerde groep te communiceren, krijgt het Rijk een incompleet en onjuist beeld van wat er zich in een regio afspeelt. Het Rijk hoort de zaken slechts van één kant. Het kan zijn dat sommige zaken positiever of juist negatiever worden gebracht dan ze in werkelijkheid zijn.

Door niet te overleggen met bijvoorbeeld diegenen die op uitvoeringsniveau in een gemeente werkzaam zijn, kan het Rijk nuttige tips missen van diegenen die over veel praktische ervaring beschikken.

Op lange termijn zorgt het gebrek aan wisselwerking met gemeenten voor vertraging, omdat niet iedereen zich in het voorgeschreven beleid kan vinden, en men het idee heeft dat niet naar de standpunten van de gemeente geluisterd is.

### *Internet*

Hoewel het bestaan van een internetpagina waarop door verschillende partijen informatie kan worden geraadpleegd over de veiligheidsregio op zich positief is, is hier ook een aantal nadelen aan verbonden.

Zo is het gebruik van de internetpagina geheel vrijblijvend. Ook kan men zelf de keuze maken, welke informatie via de site beschikbaar wordt gesteld. Het gevolg is dat die informatie die in het nadeel kan werken voor de eigen organisatie, kan worden weggelaten.

### *Doorbreken van geslotenheid*

De regiotafel doorbreekt de geslotenheid van regio's en gemeenten daarin. Dit zal niet altijd in het voordeel van hen zijn, bijvoorbeeld als zo duidelijk wordt dat men op bepaalde punten achterloopt met de ontwikkeling en implementatie van nieuwe maatregelen en werkwijzen.

### *Geen prioriteit van veiligheidstaken*

Een laatste punt wat genoemd moet worden, is dat gemeenten veiligheidstaken naast hun reguliere werkzaamheden moeten uitvoeren. Hierdoor krijgen deze taken niet de aandacht en prioriteit die ze eigenlijk verdienen. Dit is nadelig voor zowel de uitvoer van de taken zelf als voor degenen die ervoor verantwoordelijk zijn; zij hebben waarschijnlijk het gevoel hun taak niet goed genoeg te kunnen uitoefenen.

Gezegd kan worden, dat burgemeesters wellicht ook niet voldoende van het belang van het reorganiseren van veiligheidstaken zijn doordrongen, of dat zij misschien een actievere rol moeten spelen in het 'promoten' van veiligheidsbeleid. Het is belangrijk dat een burgemeester hier de nodige urgentie aan geeft; omdat veiligheidsonderwerpen in zekere zin toch altijd moeten 'concurreren' met beleid dat op lokaal gebied meer tot de verbeelding spreekt.

#### *Lokale financiering*

Lokale financiering heeft als nadeel dat de overheid weinig te zeggen heeft over de besteding van die gelden. Het kan dus zijn dat een regio veel geld aan bepaalde maatregelen op het gebied van veiligheid wil spenderen, terwijl het Rijk liever zou zien dat zij die middelen gebruiken om iets anders te realiseren.

Het is lastig voor gemeenten om de lokale financiering rond te krijgen. Gemeenteraden geven hun geld vaak liever uit dan andere maatregelen dan die op het gebied van (regionale) veiligheid.

#### *Gemeenschappelijke regeling*

Door de veiligheidsregio in de vorm van een gemeenschappelijke regeling te gieten, is er volgens sommigen te weinig mogelijkheid tot controle door de aparte gemeenteraden in de regio's. Er is dus sprake van onvoldoende democratische legitimatie.

#### *(Angst voor) gebrek aan invloed*

Gemeenten en bestuurders daarin zijn bang om door regionalisatie zeggenschap en macht te verliezen. Hierdoor zijn zij niet altijd even enthousiast om mee te werken aan bepaalde maatregelen, en is het soms moeilijk om hen te laten inzien wat het regionale, algemene belang is van een nieuwe veiligheidsmaatregel. De gegeven sturing heeft die angst (tot nu toe) niet kunnen wegnemen.

Men beschikt over te weinig mogelijkheden om de gemeentelijke betrokkenheid te waarborgen. Zo beschikt een gemeentesecretaris niet over voldoende doorzettingsmacht.

#### *Positie van de gemeentesecretaris*

Bij de gegeven sturing is te weinig aandacht geweest voor de positie van de (coördinerend) gemeentesecretaris. Aan de ene kant is op zich duidelijk wat de functie precies inhoudt (coördineren van alle gemeentelijke processen op het gebied van veiligheid, advies geven aan de burgemeester, het aansturen van operationele processen). Echter, het gezag van de gemeentesecretaris daarbij is onvoldoende vastgelegd. Met andere woorden: het ontbreekt hem aan zeggenschap.

Ook in de conceptwet veiligheidsregio's worden de taken van de gemeentesecretaris niet expliciet benoemd, omdat ze worden afgeleid van de bevoegdheden van het bestuur. Daarbij is het ook onduidelijk wat de positie van de coördinerend gemeentesecretaris is ten opzichte van de andere gemeentesecretarissen in een veiligheidsregio. Staan zij op gelijke voet? Dit is een lastige vraag, aangezien de coördinerend gemeentesecretaris in principe een overkoepelende functie heeft ten opzichte van zijn collega's, maar niet over de instrumenten beschikt om als dat nodig is zijn overwicht formeel te doen gelden.

Dit gebrek aan doorzettingsmacht maakt ook, dat in de praktijk de coördinerend gemeentesecretaris in het veiligheidsbestuur niet een volkomen gelijkwaardige positie inneemt naast de andere leden van dat bestuur. Immers, anderen beschikken vaak wel over de instrumenten om hun gezag te doen gelden wanneer dat nodig is.

#### *Conceptwet*

De conceptwet is te star weergegeven. Er is weinig ruimte voor lokale variatie, en om in te springen op onverwachte situaties. De bottom- up ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden worden door het top- down karakter van de wet onrecht aangedaan.

## Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt ten eerste een aantal conclusies gepresenteerd over de gehanteerde rijkssturing. Deze conclusies zijn gebaseerd op alle voorafgaande informatie in de scriptie. Ze zijn in de vorm van een aantal stellingen geformuleerd.

Daarna wordt deze scriptie afgesloten met enkele aanbevelingen voor een manier van sturing, die beter aansluit bij de behoeften van zowel de gemeenten als het Rijk.

### 9.1. Conclusies

*Het Rijk heeft aan de regio's en de gemeenten in die regio's genoeg, zo niet zelfs teveel autonome ruimte te geven waarin genoeg of zelfs teveel mogelijkheden bestaan om regionaal maatwerk aan te brengen.*

Het Rijk heeft dit gedaan door overwegend een open manier van beleidsuitvoering te hanteren. Hierbij hoort het geven van veel informatie door middel van onder andere Internet en de regiotafels; het alleen voorschrijven van negen basisniveaus waarbij het proces van realisatie vrij wordt gelaten; en het uitvaardigen van wet - en regelgeving achteraf.

Op twee manieren kan de geboden beleidsruimte 'teveel' zijn.

*Er is sprake van teveel ruimte omdat regio's en gemeenten daarin niet weten hoe deze ingevuld en gebruikt moet worden.*

Er is bij veel gemeenten gebrek aan ervaring, mede omdat veiligheid niet tot kerntaken behoort. Mocht men al wel weten hoe men aan een bepaalde eis wil voldoen, of hoe men een bepaalde maatregel op veiligheidsgebied wil realiseren, dan is er vaak gebrek aan geld. Vaak staan de gemeentelijke financiën al onder druk.

*Er is sprake van teveel ruimte omdat de ontwikkelingen tussen de regio's in de toekomst te ver uiteen kunnen gaan lopen.*

Op lange termijn is het dan lastig om beleid en systemen te integreren. Het doel van de veiligheidsregio, namelijk meer uniformiteit in veiligheid voor heel Nederland, wordt dan juist teniet gedaan.

*Er is dus (paradoxaal genoeg) behoefte aan méér sturing. Dit is voor zowel het Rijk als voor de gemeenten beter.*

*Echter, dankzij onderlinge verdeeldheid is het lastig om deze extra sturing te geven. Deze onderlinge verdeeldheid komt bij zowel het Rijk als de gemeenten voor.*

Wat betreft het Rijk heerst er onderlinge verdeeldheid tussen de departementen die bij het veiligheidsbeleid betrokken zijn. Hierdoor is het lastig om één uniforme rijksvisie te creëren. Zo is het niet mogelijk om over bepaalde belangrijke veiligheidszaken tot overeenstemming te komen. Dit alles maakt, dat gemeenten niet weten wat nu precies van hen wordt verwacht.

Echter, ook tussen regio's en de gemeenten daarin heerst onderlinge verdeeldheid. Per regio is men het niet eens over de aspecten die men graag landelijk en uniform voor elke regio geldend geregeld ziet (dus waarvoor men een landelijke blauwdruk wenst), en de aspecten waarbij men juist meer zelfstandigheid en lokale inbreng wil (dus waarvoor men regionaal maatwerk zou willen hebben). Kortom, op welke gebieden wil men graag gebruik maken van de eigen autonome ruimte, en op welke gebieden wil men dat juist niet?

Deze onderlinge verdeeldheid tussen de regio's maakt het op haar beurt voor het Rijk niet gemakkelijk om sturing te geven waarin een groter gedeelte van de regio's en gemeenten zich zou kunnen vinden. Omdat men onderling geen overeenstemming kan vinden, is het immers moeilijk om aan het Rijk duidelijk te maken wat men nu precies wil.

*De gegeven rijkssturing heeft niet alleen teveel ruimte gelaten aan de 25 regio's, maar heeft ook te weinig rekening gehouden met de pluriformiteit die er tussen deze regio's bestaat. De sturing vanuit het Rijk is dus te uniform geweest.*

Rekening houden met verschillen tussen regio's betekent niet zonder meer: het regio's op veel gebieden zelf laten uitzoeken. Integendeel, van het Rijk mag verwacht worden dat men de regio's in hogere mate dan het geval is geweest helpt met het invullen van de eerdergenoemde autonome ruimte. Vooral de regio's die geen of weinig ervaring hebben met het invullen van taken op het gebied van rampen - en crisisbeheersing, verdienen een steuntje in de rug. Kortom:

*Het Rijk heeft niet genoeg moeite gedaan om de regio's die daaraan behoefte hebben, meer begeleiding te geven bij de realisatie van de veiligheidsregio.*

Als laatste onderdeel van deze conclusie wil ik mij richten op de positie van de gemeentelijke kolom naast de andere kolommen. Er moet helaas gezegd worden dat de gemeentelijke kolom wat betreft veel aspecten toch geen gelijkwaardige positie inneemt naast de brandweer, politie en geneeskundige diensten.

Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen. Van oorsprong is de achterstand van de gemeentelijke kolom op de rest natuurlijk veroorzaakt door het feit dat brandweer, politie en geneeskundige diensten zich vanuit hun professionaliteit en vakgebied altijd al meer bezig hebben gehouden met veiligheidstaken.

Ook de interne structuur en organisatie van de gemeentelijke kolom maakt dat deze niet op gelijke hoogte staat naast rood, wit en blauw. Denk bijvoorbeeld aan de vertragende

werking die gemeenteraden kunnen uitoefenen op beslissingen inzake veiligheidsbeleid. Ook het voorkomen van bureaucratie kan de oorzaak zijn dat de gemeente op het gebied van veiligheidsbeleid misschien meer achter de feiten aanloopt dan bijvoorbeeld de politie. Daarnaast is de zeggenschap van de sleutelfiguur in de gemeentelijke organisatie, namelijk de coördinerend gemeentesecretaris, niet voldoende op een formele manier geborgd. Hierdoor heeft hij, zoals eerder gezegd, ook een achterstand op zijn collega's uit de andere kolommen.

Op verschillende manier kan aangetoond worden dat het Rijk door middel van de gegeven sturing niet voldoende heeft gedaan om de gemeentelijke positie naast de andere kolommen goed te waarborgen. Dit is ook voor het Rijk wel van belang; een sterke, professionele gemeentelijke organisatie kan helpen om de realisatie van de veiligheidsregio zo optimaal en snel mogelijk vorm te geven.

Zo heeft het Rijk door middel van de conceptwet en de basisniveaus geen aandacht gehad voor het verbeteren van de positie van de coördinerend gemeentesecretaris. Ook de vertegenwoordiging van de gemeentelijke delegatie ten opzichte van de rest bij de regiotafels is niet voldoende geweest. Aangezien het Rijk (BZK) de initiator is van de regiotafel bijeenkomsten, hadden meer gemeentelijke vertegenwoordigers bij deze bijeenkomsten uitgenodigd moeten worden, of hadden gemeentelijke vertegenwoordigers actiever gestimuleerd moeten worden om aan deze bijeenkomsten deel te nemen.

De laatste conclusie van deze scriptie luidt dus als volgt:

*Het Rijk heeft door middel van de gegeven sturing te weinig inspanning geleverd om ervoor te zorgen dat de gemeentelijke positie een gelijkwaardige rol naast de overige drie kolommen in kan nemen*

## 7.2. Aanbevelingen

Er kunnen, uitgaande van de conclusies in de vorige paragraaf, een aantal aanbevelingen worden gedaan voor een rijkssturing die beter aansluit op de wensen, mogelijkheden en behoeften van zowel het Rijk als de gemeenten.

### Aanbeveling 1:

Het Rijk moet meer moeite doen om wisselwerking met de gemeenten te verkrijgen

Het is belangrijk dat het Rijk meer rechtstreeks contact heeft met personen die zich op verschillende plaatsen in een gemeentelijke organisatie bevinden. Er moet dus ook geluisterd worden naar de meningen en ideeën van diegene die op werkvloerniveau werken aan veiligheid. Dit is ten eerste van belang voor de gemeenten omdat meer mensen zich serieus genomen voelen worden en beter begrijpen wat er precies van hen verlangd wordt, en ten tweede is het voor het Rijk voordeliger omdat zo meer mensen overtuigd kunnen worden van het nut van de veiligheidsregio, en dus beter hun best zullen gaan doen. Ook krijgt het Rijk zo een beter beeld van wat er allemaal in een gemeentelijke organisatie speelt, en hierop kan in het vervolg de sturing aangepast worden.

De wisselwerking kan op verschillende manieren worden gegarandeerd. Zo kunnen rijksmedewerkers in persoon langsgaan bij gemeenten, om zo via persoonlijke gesprekken te praten over wederzijdse verwachtingen, problemen, en mogelijke oplossingen daarvoor. Ook kunnen bij de regiotafels die nu al worden georganiseerd niet allen projectleiders worden betrokken, maar kan ook de deelname van personen die zich op een andere plek in de veiligheidsorganisatie bevinden, bevorderd worden.

Als laatste zou door middel van een enquête gevraagd kunnen worden naar de mening en ervaringen van personen uit diverse lagen van de gemeentelijke organisatie.

### Aanbeveling 2:

Het Rijk moet zorgen voor een uniforme uitstraling naar de gemeenten toe.

Deze aanbeveling bestaat uit twee componenten. Ten eerste houdt zij in dat de verschillende departementen die betrokken zijn bij het veiligheidsbeleid, moeten zorgen dat zij zoveel mogelijk als één front naar buiten toe treden. Dat betekent dus dat zij moeten proberen geen tegenstrijdige uitspraken over (onderdelen van) het veiligheidsbeleid moeten doen. Zij moeten dus éérst onderling overleggen en een gezamenlijke mening over onderwerpen vormen, voordat zij apart aan gemeenten hun standpunt laten weten.

Ten tweede moet er een coherente rijksvisie op de veiligheidsregio komen. Ook hierover moet dus door de verschillende ministeries overeenstemming worden bereikt. De coherente rijksvisie kan helpen om regio's die moeite hebben met het invullen van hun veiligheidsregio, een leidraad te bieden.

### **Aanbeveling 3:**

De regio's moeten zorgen voor een uniforme uitstraling naar het Rijk toe

Door samen te werken en met één mond te spreken, kunnen wensen op een heldere manier aan het Rijk duidelijk worden gemaakt. Als bovendien zoveel mogelijk regio's achter een bepaald verzoek tot wijziging of introductie van een maatregel op het gebied van veiligheid staan, bestaat de kans dat zij door het Rijk eerder serieus worden genomen, en dat er dus aan hun wensen gehoor wordt gegeven.

Regio's kunnen bijvoorbeeld door het houden van meer onderlinge bijeenkomsten zorgdragen inventariseren op welke gebieden men allen veranderingen, of juist geen veranderingen wenst. En, op welke gebieden men uiteraard ruimte wil hebben om rekening te houden met lokale situaties, belangen, en uitgangspunten, en op welke gebieden met juist een landelijke blauwdruk wil zien. Zo wordt ook voor de regio's zelf duidelijker hoe zij met de geboden autonome ruimte moeten omgaan.

### **Aanbeveling 4:**

Het Rijk moet regio's die moeite hebben om de veiligheidsregio vorm te geven, meer ondersteuning bieden.

Afgezien van enkele regio's die al ruime ervaring hebben met het vormgeven van een regionale veiligheidsorganisatie, zijn er diverse regio's die wat betreft de realisatie van een adequate hulpverleningsorganisatie nog in de kinderschoenen staan. Dit simpelweg, omdat zij zich op een plaats in Nederland bevinden waar de kans op het voorkomen van een ramp of crisis niet zo groot is.

Deze regio's moet het Rijk op verschillende manieren meer ondersteuning bieden. Dit kan gedaan worden door bijvoorbeeld vaker een bezoek te brengen aan deze regio's en proberen een oplossing te vinden voor de problemen waarmee zij worstelen. Ook kan er meegeholpen worden om processen, protocollen, en opleidings- en oefenmogelijkheden vast te stellen.

Een andere manier waarop meer steun kan worden gegeven, is door het toepassen van persoonsgerichte instrumenten. Vanuit het Rijk kan er een medewerker tijdelijk worden geplaatst in een gemeentelijke organisatie die het moeilijk vindt om de gewenste veranderingen op het gebied van veiligheid door te voeren. Deze medewerker kan aan de ene kant een beeld krijgen van de problemen in de organisatie, en aan de andere kant hiervoor mogelijke oplossingen aandragen en ondersteuning bieden. Bovendien kunnen medewerkers onderling overleg plegen en samen werken.

### **Aanbeveling 5:**

De conceptwet veiligheidsregio's moet nogmaals kritisch worden bekeken

Over deze wet zijn vanuit verschillende hoeken twijfels naar voren gebracht. Over het algemeen vindt men dat de strakke invulling van de wet afbreuk doet aan de ontwikkelingen



die inmiddels door middel van een bottom-up proces door de regio's en de gemeenten daarin zijn gerealiseerd. Het verdient dus aanbeveling om met de gemeenten over de vormgeving te overleggen. Wellicht kan er aan hen duidelijk worden gemaakt waarom de conceptwet in zijn huidige vorm is ontworpen. Ook kunnen de regio's de makers van de wet misschien overtuigen om het een en ander aan de wet te veranderen. Daarnaast worden de verantwoordelijkheden van de coördinerend gemeentesecretaris in het concept wetsvoorstel niet voldoende gewaarborgd. Er moet daarom bekeken worden op welke manieren deze waarborging toch op een formele manier kan worden vastgesteld.

## BRONNENOVERZICHT

- Bruin, J.A. de en Heuvelhof, E.V. ten., *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden, 1991
- Derksen, W. en Schaap, L., *Lokaal bestuur*. Den Haag, 2004
- Diepeveen, J.E. en Woerkom, R.van., *Secretaris van dienst: bruggenbouwer of commandant. Handreiking bij de aansturing van de gemeentelijke kolom binnen de veiligheidsregio*. Juni 2006
- Haselbekke, A.G.J., *Prestaties tellen*. Rotterdam, 1990
- Hirschman, A.O., *Shifting involvements. Private interest and public action*, Oxford 1982
- Kamerstukken II, 1976/77
- Koopmans, T., De rol van de wetgever. *Honderd jaar rechtsleven*. Zwolle, 1970
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan het regionaal bestuur veiligheidsregio i.o., aan het Bestuur regionale Brandweer, bestuur GHOR over basisniveaus veiligheidsregio*. Den Haag, 21 november 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over aanbidding kabinetstandpunt over 'De GHORDiaanse knoop doorgehakt'* Den Haag, 13 december 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Bestuurlijke organisatie in de responsfase en de rol van de voorzitter Regionaal Beleidsteam*. Den Haag, 7 maart 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Concept *wetsvoorstel veiligheidsregio's*. Den Haag, juli 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over doorzettingsmacht*. Den Haag, 14 maart 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over het regionaal veiligheidsbestuur*. Den Haag, 27 april 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Regionaal Veiligheidsbestuur*. Den Haag, 27 mei 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties., *Brief aan de Tweede Kamer over de voortgangsrapportage implementatie Veiligheidsregio*. 21 december 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer over Veiligheidsregio's*. Den Haag, 8 april 2004

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties., *Discussienotitie: Maatwerk in het Middenbestuur*. Den Haag, 2 mei 2006
- Model Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio, 2006
- Model samenwerkingsconvenant tussen regionaal veiligheidsbestuur en regionaal college regio X
- Neelen, G.H.J.M. e.a., *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum, 2003
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag, augustus 2005
- Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag, februari 2003
- *Regiotafelflits* nummer 3, maart 2006
- *Regiotafelflits* nummer 1, januari 2006
- *Regiotafelflits* nummer 2, februari 2006
- Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. Den Haag, 1987
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)., *Reactie concept wetsvoorstel veiligheidsregio's*. Den Haag, 28 september 2006
- VNG commissie Brouwer: *Krachten bundelen voor veiligheid. Regionaal denken, lokaal doen. Een strategische visie uit gemeentelijk perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de kabinetsperiode 2002-2006*. Den Haag, mei 2002
- Voortgangsrapportage implementatie veiligheidsregio. Den Haag, 21 december 2005

#### Digitale bronnen

- [http://www.harderwijk.nl/upload/62068\\_8987\\_1128505899736-Deelplan\\_alarmering.doc](http://www.harderwijk.nl/upload/62068_8987_1128505899736-Deelplan_alarmering.doc)
- <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's/visiedocumenten>
- <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's>
- [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

## Bijlage 1: Aanvullende informatie over de geïnterviewden en deelnemers aan de enquête.

Alle interviewgegevens en resultaten van de elektronische enquête zijn geanonimiseerd. Daarom is het niet mogelijk om precies aan te geven wie er precies uit welke veiligheidsregio is geïnterviewd.

Wel wordt in onderstaande tabel aangegeven, welke functies degenen die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek, bekleeden.

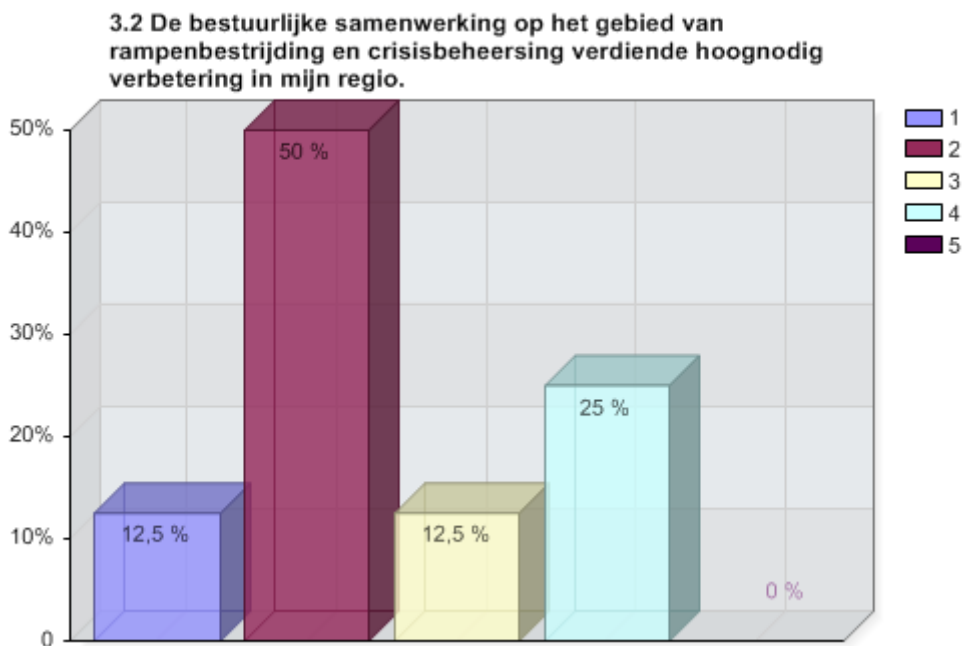
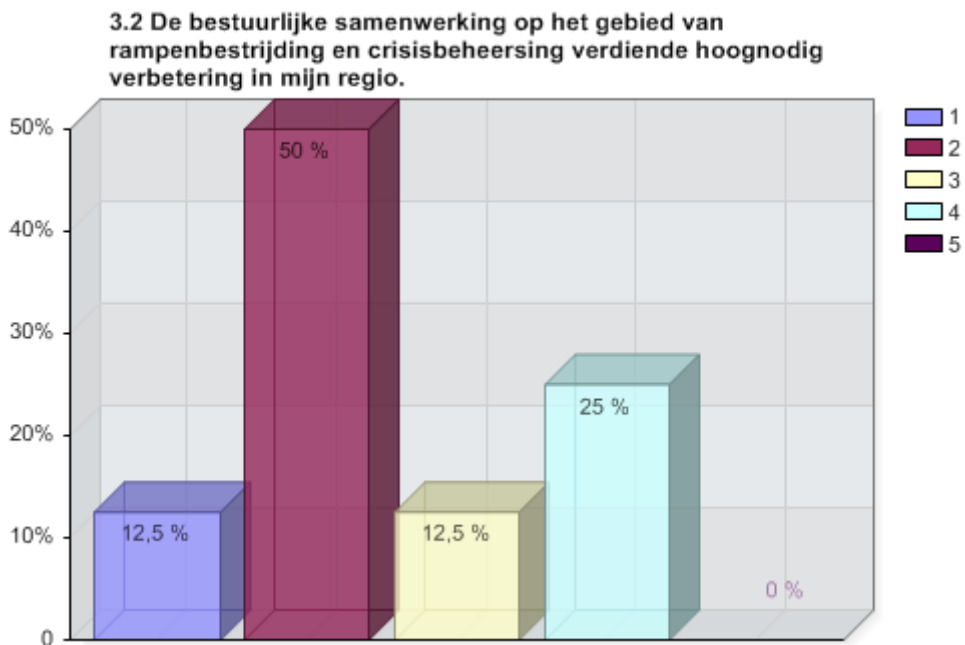
	Burgemeester	Coördinerend gemeentesecretaris	Overig (projectleider, adviseur, ambtenaar)
Interviews tijdens de stage	1	3	3
Enquête tijdens de stage	0	5	3
Interviews na afloop van de stage	4	0	0

Bovenstaande deelnemers zijn afkomstig uit een gemeentelijke organisatie uit de volgende dertien veiligheidsregio's:

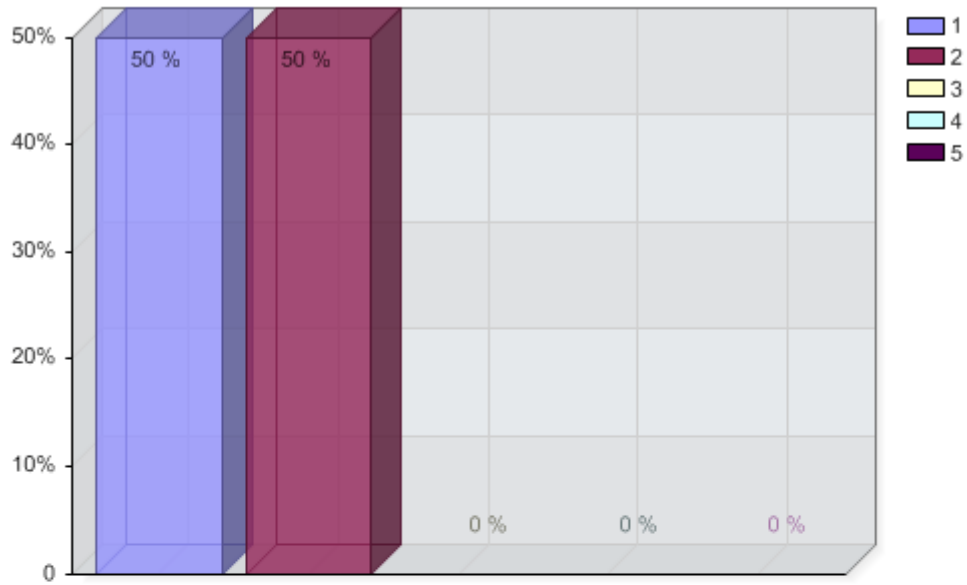
- IJssel - Vecht
- Kennemerland
- Noord - Holland Noord
- Gooi en Vechtstreek
- Noord - en Oost Gelderland
- Holland Midden
- Zuidoost Brabant
- Zuid - Holland Zuid
- Drenthe
- Gelderland Midden
- Rotterdam Rijnmond
- Midden - en West Brabant
- Utrecht

## Bijlage 2: Tabellen elektronische enquête

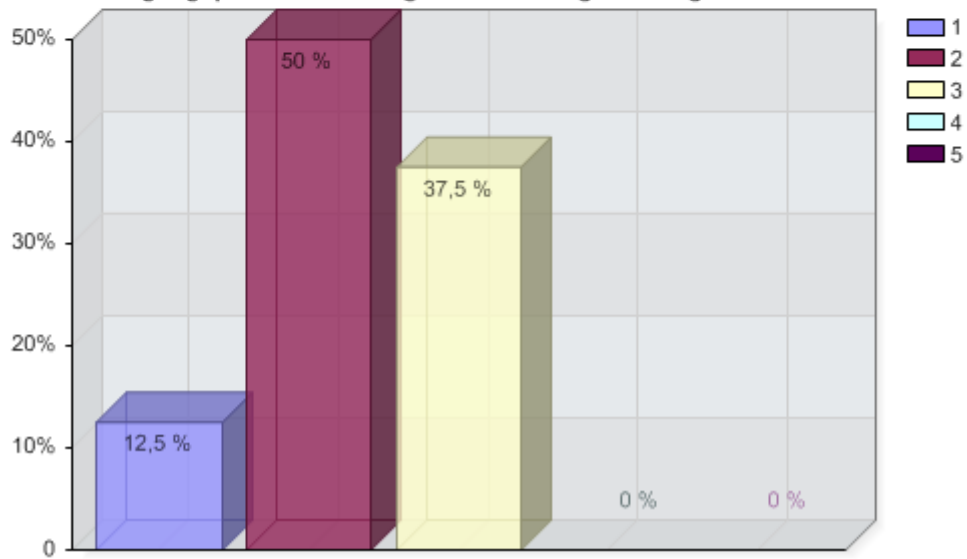
De enquête bestond oorspronkelijk uit meer vragen. Echter, niet al deze vragen zijn van toepassing op het onderwerp van deze scriptie. Daarom zijn alleen die resultaten vermeld, die naar mijn mening daadwerkelijk voor dit onderzoek naar de gegeven rijkssturing van nut zijn geweest.



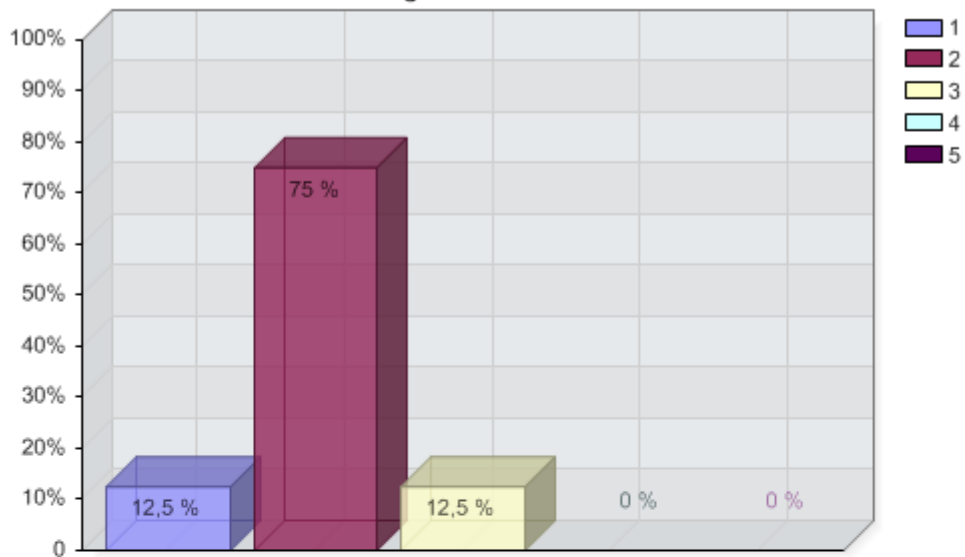
**3.3 De veiligheidsregio is voor deze beide vormen van samenwerken het meest geschikte middel ter verbetering.**



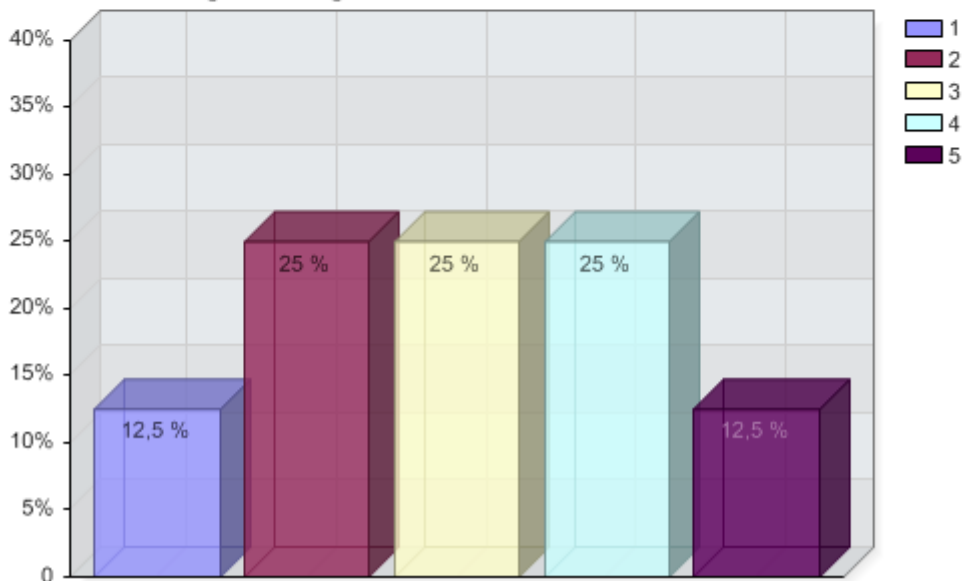
**5.1 Het Rijk heeft er goed aan gedaan om de negen vereiste basisniveaus vast te stellen en deze te nemen als hét uitgangspunt om de veiligheid in een regio te vergroten.**



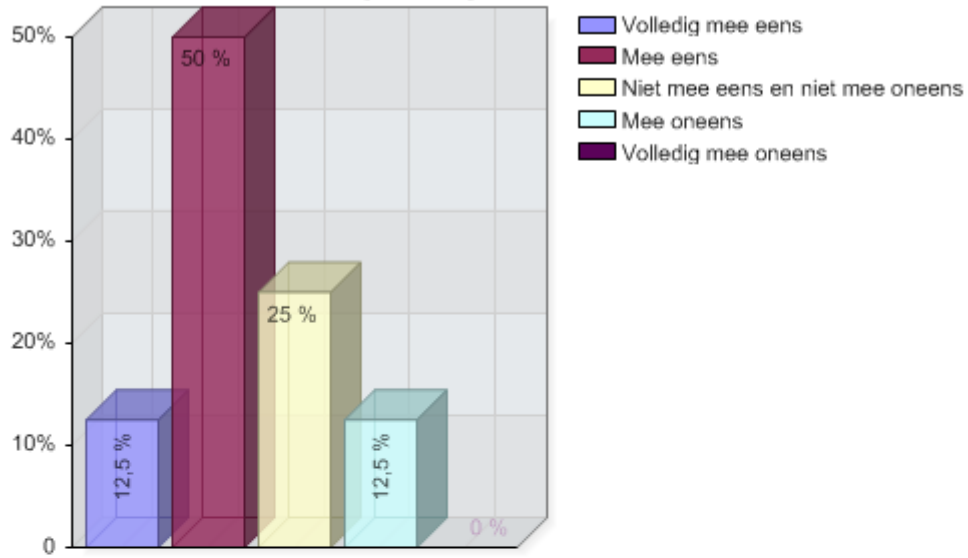
**8.1 Ik vind het belangrijk dat er bij de vormgeving van elke veiligheidsregio ruimte is om rekening te houden met de verschillen tussen de regio's.**



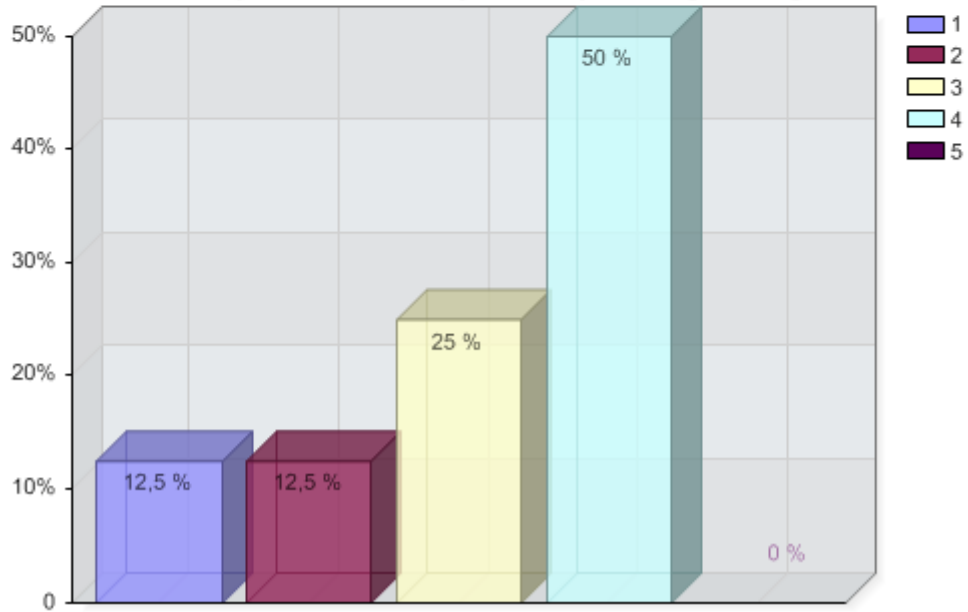
**8.2 BZK doet er goed aan om veel ruimte te laten voor het aanbrengen van regionale verschillen.**



**10.2 De leefomgeving van de burger wordt daadwerkelijk verbeterd door de komst van de veiligheidsregio.**

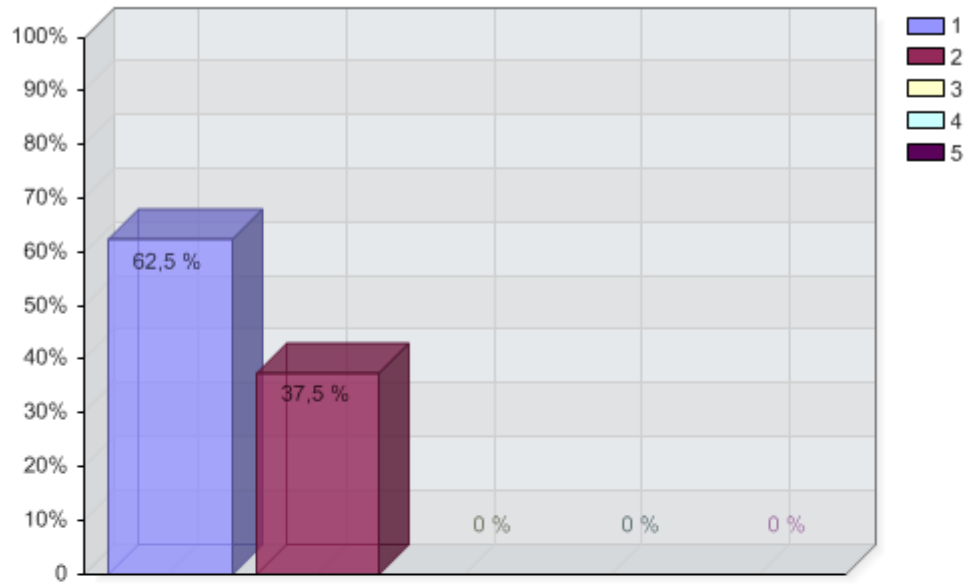


**15.1 Het Rijk heeft een duidelijke visie op de veiligheidsregio.**

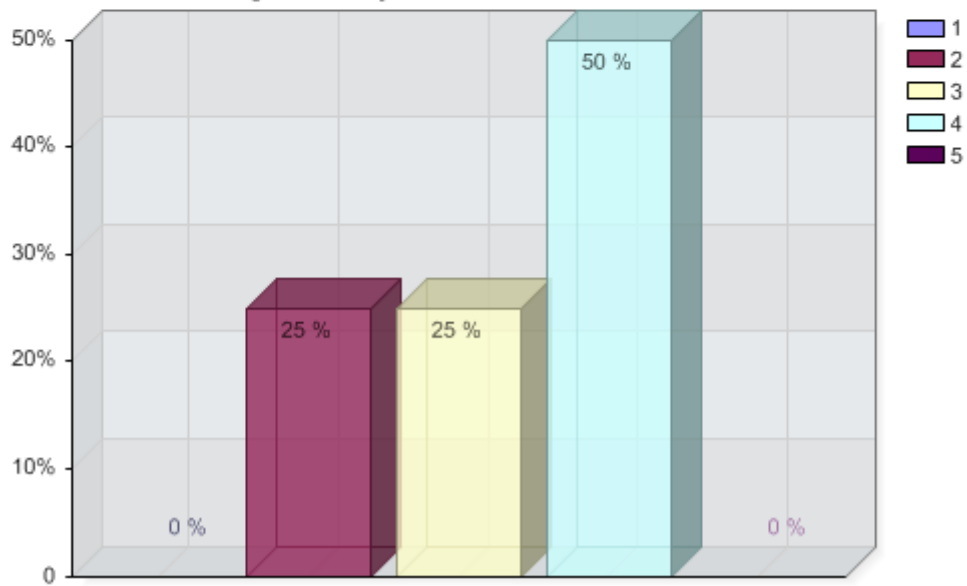




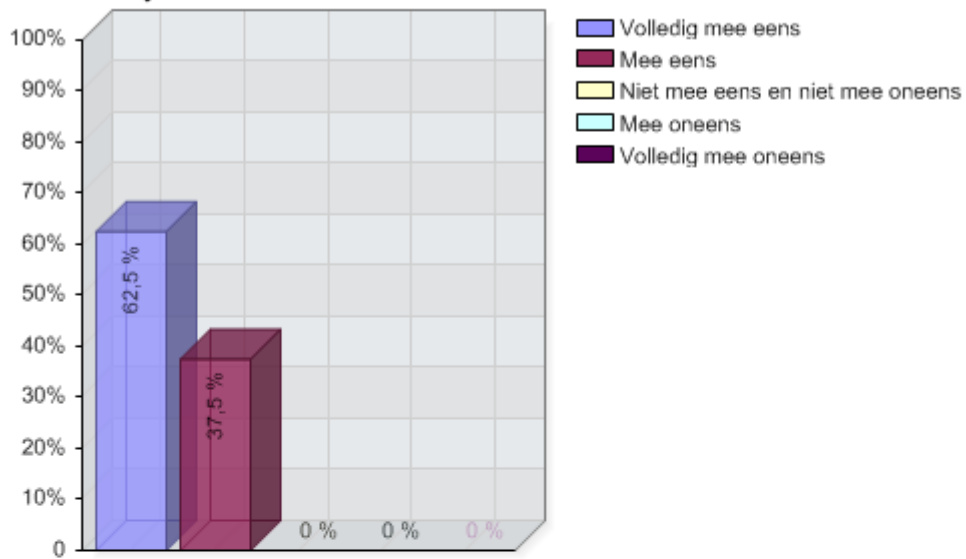
**15.2 Ik vind het belangrijk dat het Rijk een duidelijke visie op de veiligheidsregio heeft.**



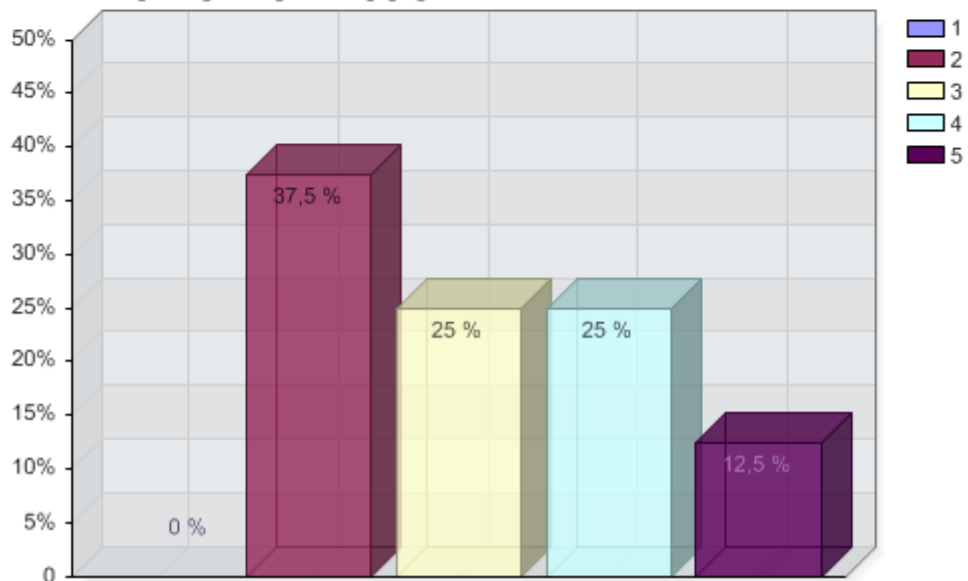
**17.1 De veiligheidsregio's werden en worden bij deze visievorming inhoudelijk betrokken.**



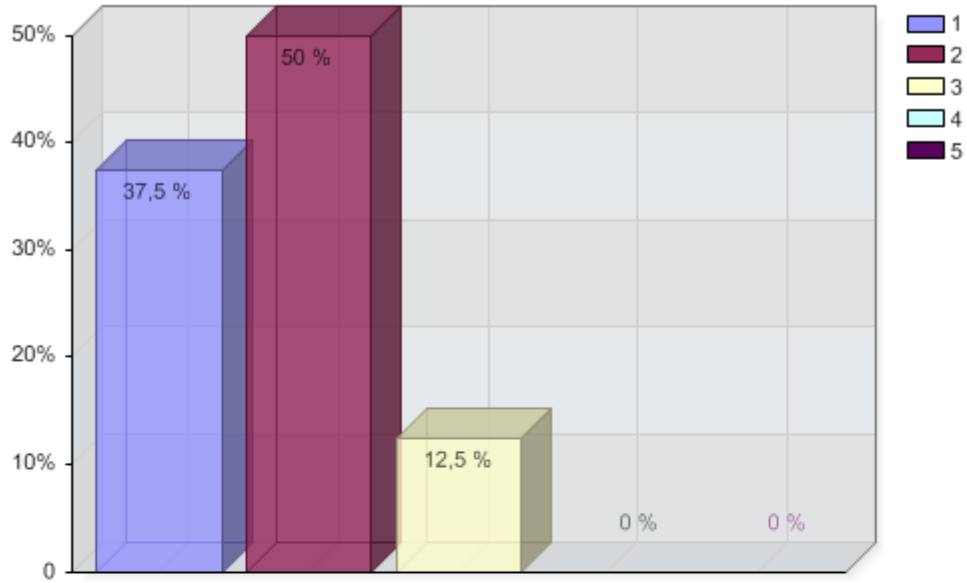
**17.2 Ik vind het belangrijk dat de regio's bij de visievorming van het Rijk betrokken worden.**



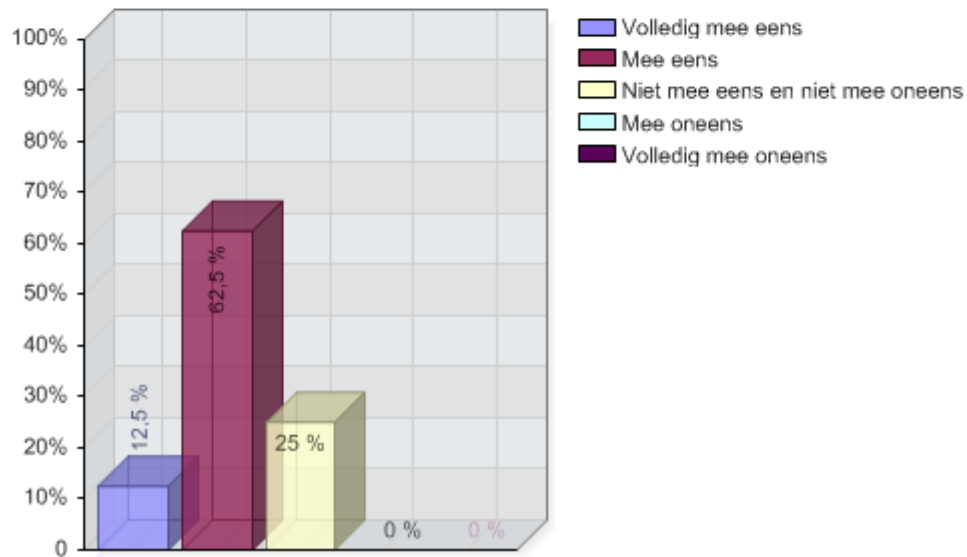
**19.1 Bij de realisatie van de veiligheidsregio's heeft het Rijk de regio's genoeg sturing gegeven.**



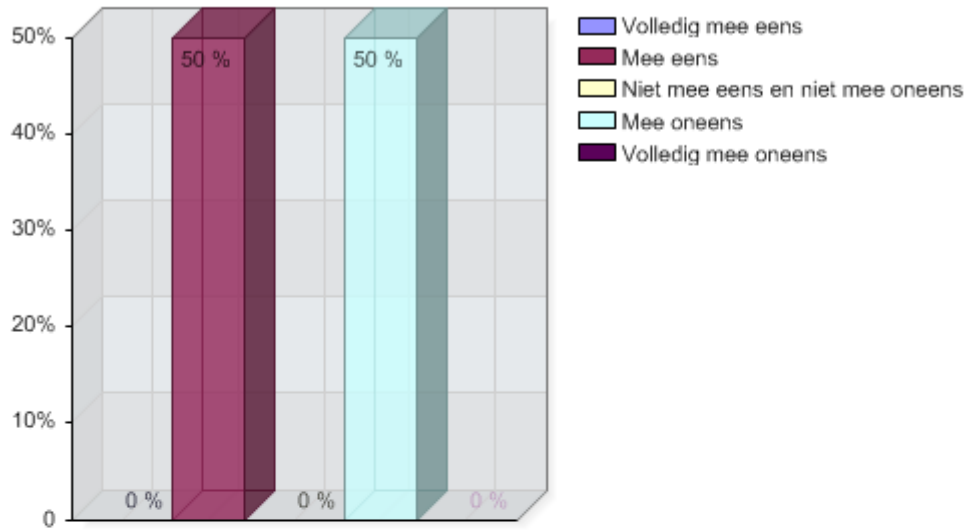
**19.2 Ik vind het belangrijk dat het Rijk de regio's voldoende sturing geeft bij de realisatie.**



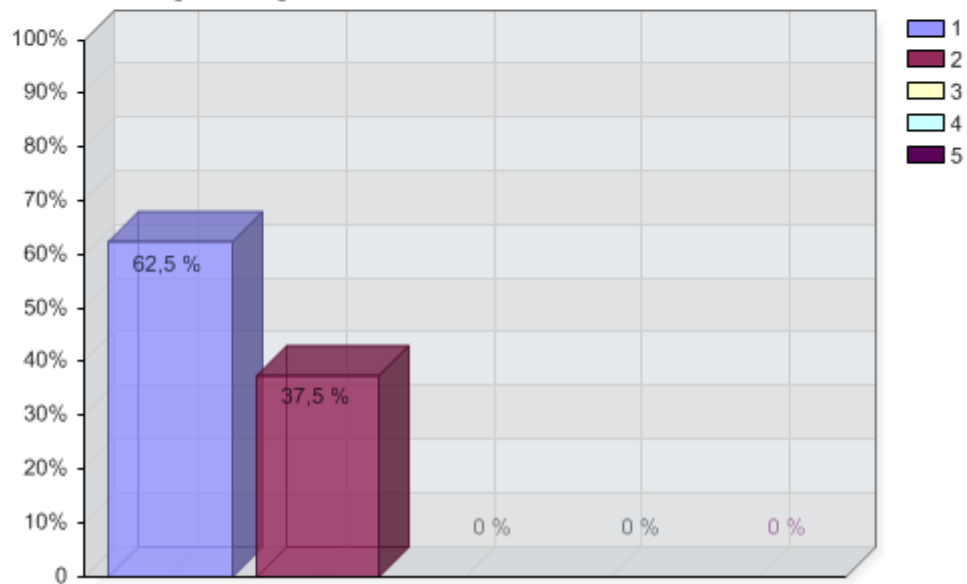
**23.3 Tussen regio's is er op ambtelijk niveau voldoende contact om van elkaar te leren.**



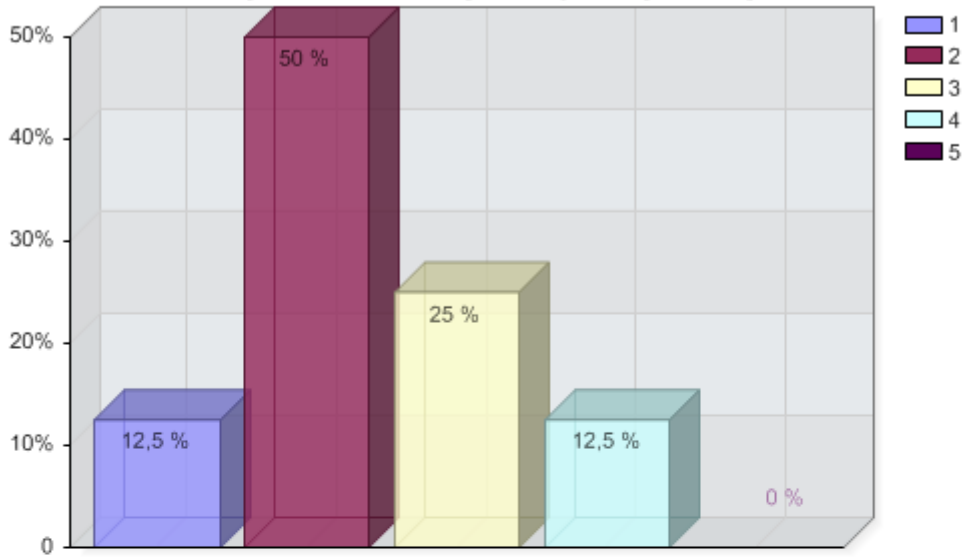
**25.1 Gemeenten dragen (nog) onvoldoende op een constructieve manier bij aan de vorming van mijn veiligheidsregio.**



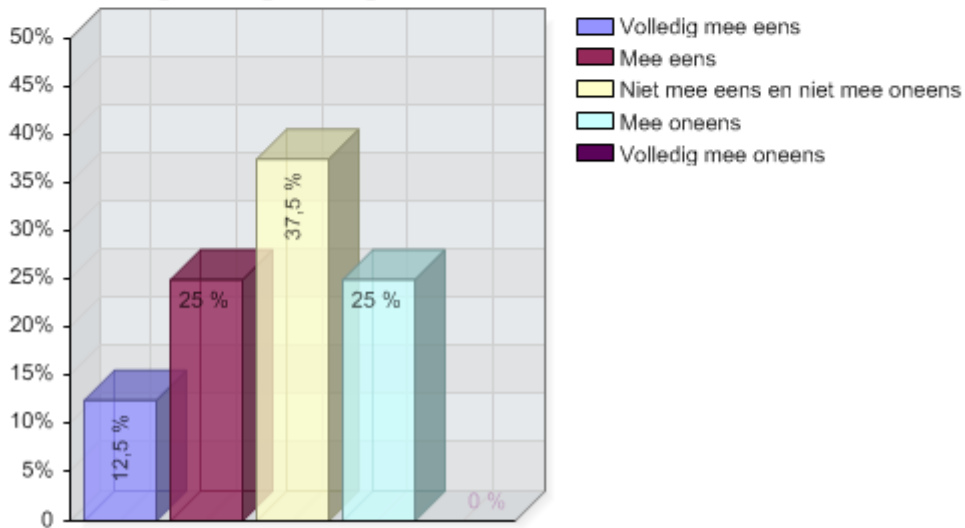
**25.2 Medewerking van de gemeenten is onmisbaar om mijn veiligheidsregio te realiseren.**



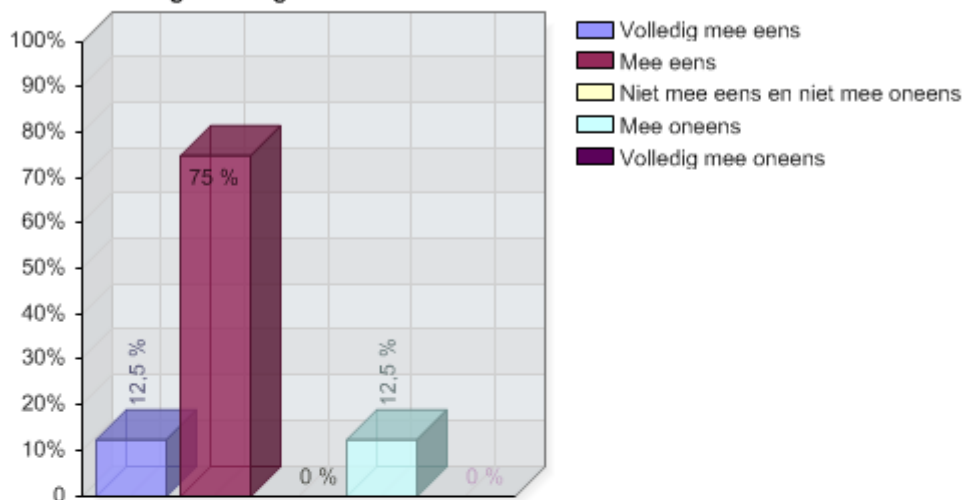
**27.1 Mijn organisatie (bedoeld wordt één van de kolommen of de gemeenten) is voldoende geprofessionaliseerd om bij te kunnen dragen aan de vorming van mijn veiligheidsregio.**



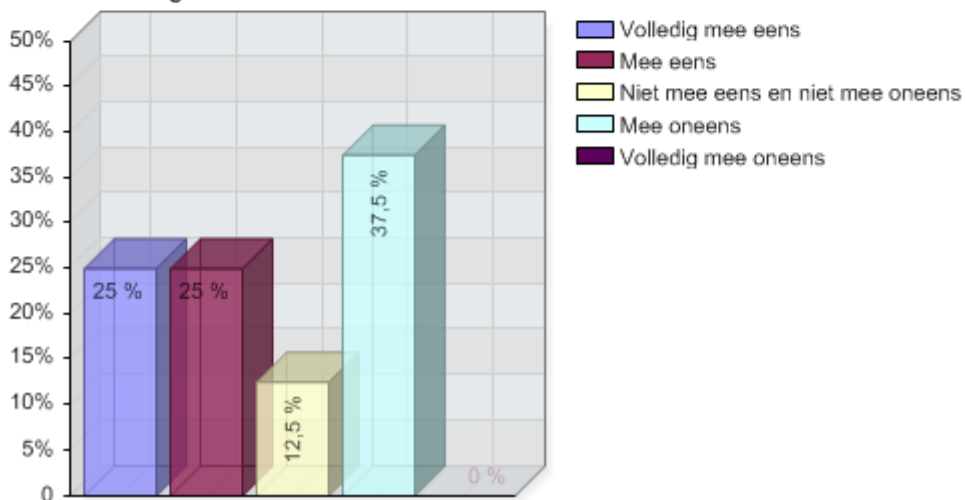
**34.1 Het huidige financieringssysteem belemmert de (totstandkoming van) mijn veiligheidsregio in hoge mate.**



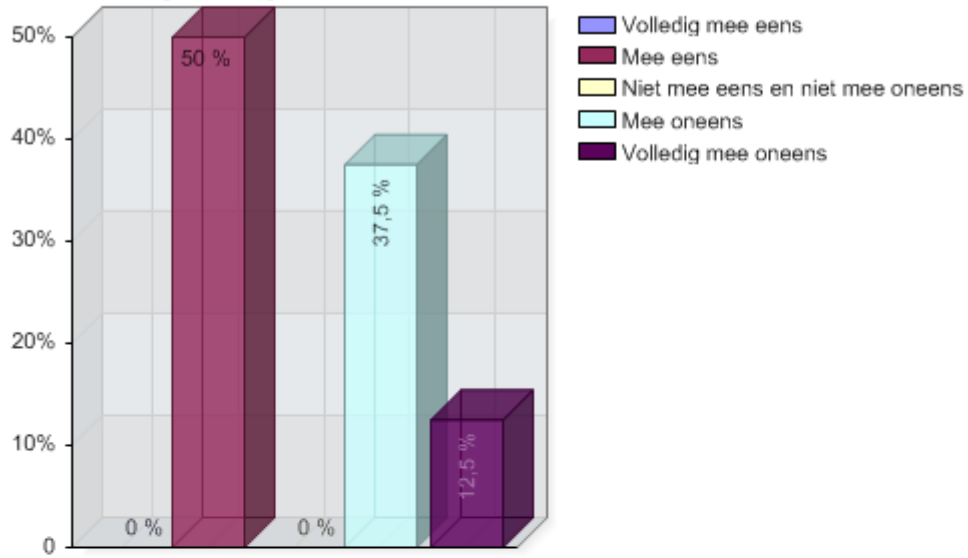
**36.1 Het gebrek aan relevante wet- en regelgeving heeft een remmende werking op de vormgeving van mijn veiligheidsregio.**



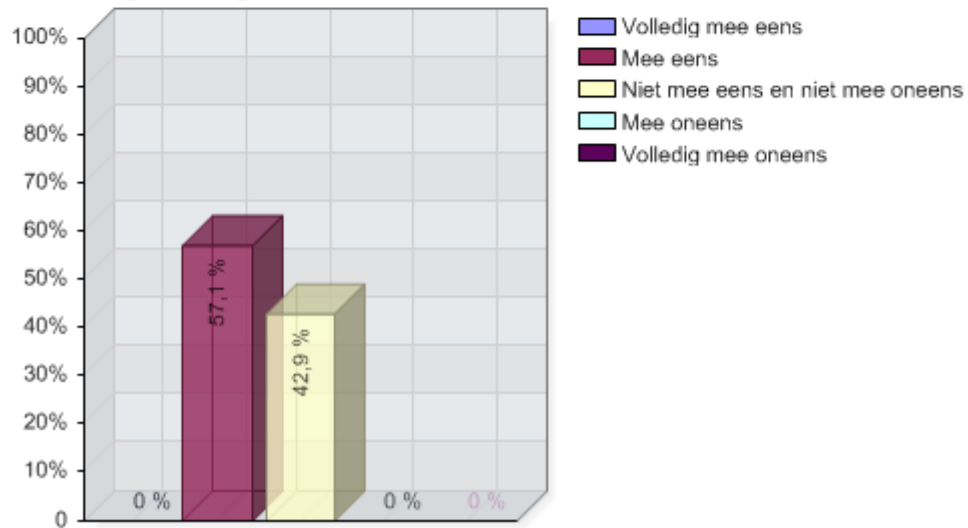
**36.2 Nieuwe wet- en regelgeving moet volgend in plaats van leidend zijn; dus gebaseerd zijn op de ontwikkelingen die voorkomen in de regio's.**



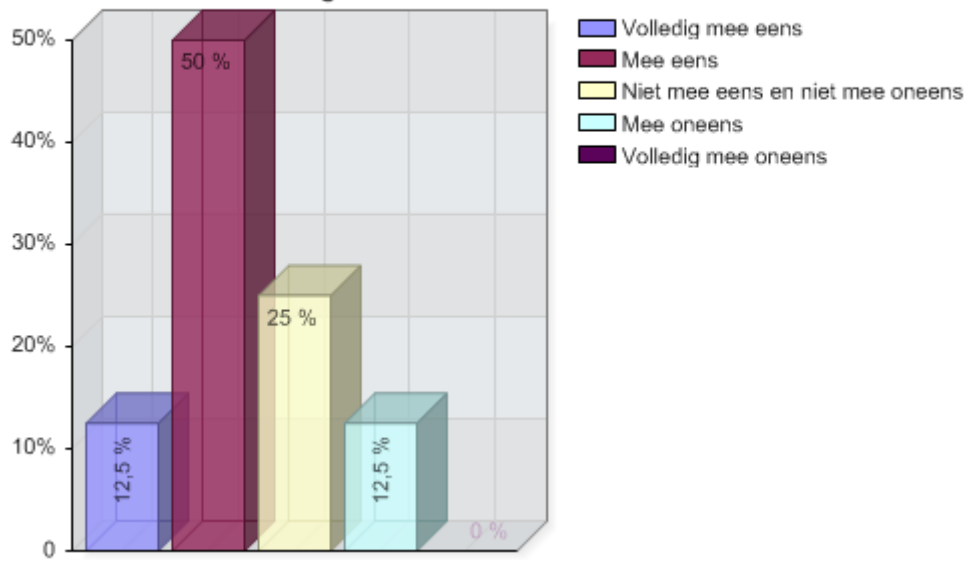
**46.1 Het is onmogelijk om iedereen te overtuigen van het nut van de veiligheidsregio.**



**50.1 Er moet van te voren een duidelijke strategie bestaan aan de hand waarvan de veiligheidsregio gevormd gaat worden.**



**50.2 Een duidelijke strategie kan ook tijdens het proces van realisatie worden gevormd.**





### **Bijlage 3. Interview vragen tijdens de stage**

Net als bij de enquête zijn ook hier die interviewvragen weggelaten, waarvan de antwoorden niet geschikt waren om te gebruiken voor het onderwerp van deze scriptie.

#### *Inleidende algemene vragen*

- Op welke manier bent u betrokken bij de (vorming en organisatie) van de veiligheidsregio?
- Hoe gaat dat tot nu toe?

#### *Organisatie*

- Hoe is de organisatie van de veiligheidsregio precies ingericht? Is er bijvoorbeeld een veiligheidsbestuur, een veiligheidsbureau, een regionaal operationeel team? Een dagelijks en algemeen bestuur?
- Wie zitten er in deze besturen, bureaus, teams?
- Hoe is de ambtelijke ondersteuning van de veiligheidsregio geregeld? Wat zijn de voornaamste taken en verantwoordelijkheden daarvan?
- Is er bijvoorbeeld een coördinerende gemeentesecretaris? Wat is zijn of haar belangrijkste takenpakket?
- Hoe is de besluitvorming geregeld? Formele of informele middelen en structuren? Wat zijn daar de voor- en nadelen van in de praktijk? Zijn er directe of indirecte lijnen?
- Hoe is de doorzettingsmacht geregeld? Gebeurt dat informeel of formeel en met welke instrumenten?
- In hoeverre komt dit alles overeen met uw eigen visie over de organisatie van de veiligheidsregio?
- Zijn er organisaties die volgens u overbodig zijn, of zijn er die volgens u juist missen? Vanwege welke redenen vindt u dat?
- Is de gehele organisatie van de veiligheidsregio met het bijbehorende takenpakket geschikt om tijdens een ramp gemakkelijk opgeschaald te worden? Waarom wel of niet?
- Hoe ver bent u tot nu toe met de realisatie van de veiligheidsregio?
- Wat beschouwt u kort samengevat als de grootste knelpunten of voorwaarden voor het slagen met betrekking tot de organisatie en scope van de veiligheidsregio?

#### *Vragen over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio*

- Nederland heeft een bestuurlijke drie lagenstructuur van rijk, provincies en gemeenten. In welke mate vindt u dat de veiligheidsregio past in dit 'huis van Thorbecke' ?
- Op welk vlak traden er problemen op bij de inpassing van de regio in het Huis?
- Hoe gaat men om met het probleem dat de regiogrenzen niet congruent zijn met de provinciegrenzen?
- Vindt u zelf dat de huidige drie lagenstructuur een goede achtergrond is voor de veiligheidsregio? Waarom wel of niet?
- Wat vindt u zelf de grootste knelpunten met betrekking tot de inpassing van de regio in de bestaande bestuurlijke structuur?

### *Relatie met Rijk, BZK, VWS*

- Kunt u iets vertellen over de relatie van deze regio met het rijk en BZK? Bijvoorbeeld: verloopt deze prettig, informeel, formeel, hiërarchisch?
- Was er met betrekking tot de realisatie van de gehele veiligheidsregio teveel, genoeg, of onvoldoende sturing naar uw mening? Met andere woorden, gaf het rijk voldoende duidelijkheid?
- Hoe is er in deze veiligheidsregio omgegaan met de hoeveelheid sturing? Met andere woorden: is men zelf aan de slag gegaan of wacht men op meer duidelijkheid vanuit het rijk?
- Kwam sturing volgens u op het juiste moment, te vroeg of te laat?
- Zijn de basisniveaus duidelijk en allesomvattend genoeg, of moet er nog iets aan toegevoegd worden?
- Wat verwacht deze regio verder nog van BZK?
- Had en heeft BZK reële verwachtingen van de partners die de veiligheidsregio moeten realiseren? Waarom wel of niet?
- Had en heeft BZK een heldere visie op het fenomeen veiligheidsregio? Waarom wel of niet?
- Wat vindt u van de initiatieven (projectgroepen, stimuleringsregeling) vanuit BZK?

### *Financiering van de realisatie van de regio*

- Op welke manieren wordt op dit moment de totstandkoming gefinancierd?
- Vindt u dat het rijk voldoende financiële middelen beschikbaar stelt? Zo ja of nee, waarom wel of niet?
- Vindt u dat de juiste hoeveelheid geld op de juiste plaats terecht komt en zo ja of nee, waarom wel of niet?
- Hebt u de indruk dat het geld overal zo efficiënt en effectief mogelijk wordt gebruikt? Waarom wel of niet?

### *Structurele financiering van de veiligheidsregio*

- Hoe is de financiering voor het 'onderhoud' van de veiligheidsregio op dit moment geregeld, op welke manieren ontvangt men de benodigde middelen?
- Hoe zal dat in de toekomst geregeld worden?
- Is het een goed idee om prestatiecontracten in te stellen met betrekking tot de rijksfinanciering?
- Wat vindt u zelf van die financieringsstructuur?
- Hebt u suggesties om verbeteringen aan te brengen in de bestaande en geplande financieringsstructuur? Met welke specifieke factoren moet er bijvoorbeeld rekening worden gehouden?

### *Afsluitende vragen*

- Kunt u kort aangeven wat u beschouwt als de grootste problemen of knelpunten die komen kijken bij het fenomeen veiligheidsregio?
- Kunt u ook kort aangeven wat u beschouwt als noodzakelijke succesfactoren om de regio te laten slagen?
- Heeft u verder nog opmerkingen of vragen, of zijn er onderwerpen die niet in dit interview aan de orde zijn gekomen maar naar uw mening wel relevant zijn?

### **Bijlage 3. Interviewvragen na afloop van de stage**

#### *Algemeen*

- Wat is uw mening over de veiligheidsregio?

#### *Landelijke blauwdruk tegenover lokaal maatwerk*

- Hoe beoordeelt u het geven van sturing door middel van het vaststellen van basisniveaus?
- Hoe wordt bij de sturing rekening gehouden met het concept van de gemeentelijke autonomie?
- Is de sturing naar uw mening te verenigen met de financiële mogelijkheden van elke gemeente?
- Wat denkt u over de houdbaarheid van het Huis van Thorbecke?

#### *Planning en tijdstip van de sturing*

- Wat vindt u van de tijdsplanning die vastgesteld is door het Rijk?
- Wat is uw mening over de beslissing van het Rijk om achteraf door wetgeving te consolideren in plaats van om voorafgaande aan de sturing de regels al vast te stellen?

#### *Communicatie*

- Was en is er sprake van wisselwerking tussen het Rijk en de gemeenten?
- Heeft het Rijk volgens u een duidelijke visie op de regio?

#### *Effect van sturing*

- Wordt door de sturing urgentiebesef gecreëerd en ziet men in uw gemeente het nut in van de veiligheidsregio?
- Wat heeft de sturing betekend voor de betrokkenheid van de gemeentelijke kolom in en bij de veiligheidsregio?