

Via deze communicatie kan stedelijke sturing 'in de week' worden gelegd, kan een ongewenste centralistische sturing nog eens worden bepraat, enz. Zo stuurt de centrale stad en wordt de centrale stad gestuurd.

Het vinden van de juiste maat. Vingeroefeningen vinden op verschillend (bestuurlijk) niveau plaats. En wie weet, wordt dat wel een mooi samenspel.

## Aan de slag met Bestuur op niveau

Hoe kunnen stedelijke agglomeraties zelf op een doeltreffende manier een weg uitstippelen naar bestuurlijke vernieuwing in hun gebied? Dat is de vraag die in dit artikel centraal staat, met een accent op de organisatorische aspecten. Vertrekpunt van de beschouwingen vormt de kabinetsnota 'Bestuur op niveau.' Kern van deze nota is dat in een aantal stedelijke gebieden sturingsbehoefte bestaat op regionaal niveau over een breed terrein van taken. Op (langere) termijn is daar de inrichting vereist van een meer structurele vorm van een bestuurlijke autoriteit op boven-lokaal niveau: de 'agglomeratie-autoriteit.'

### F. de Zeeuw

Mr F. de Zeeuw is senioradviseur bij Berenschot en lid van Provinciale Staten van Noord-Holland.

Het proces tot versterking van de bestuurskracht op het niveau van het stedelijk gebied, dient zich primair in de regio's zelf te ontwikkelen.

Naast functionele en territoriale criteria voor de inhoud van de bestuurlijk-organisatorische oplossingen, stelt 'Bestuur op niveau' eisen aan de weg naar de oplossing.<sup>1</sup> Het proces moet kunnen bogen op voldoende draagvlak bij de betrokken overheden en gericht zijn op resultaat, zowel op korte als op lange termijn, en dient zicht te geven op een adequate bestuurlijke organisatie in het gebied. 'Het proces mag niet leiden tot uitstel of het ontlopen van het maken van keuzes', zo stelt de kabinetsnota. Tussenschappen en experimenten zijn aanvaardbaar, ook indien deze niet direct voorzien in een structurele oplossing. Ze moeten echter uitzicht bieden op een structurele oplossing op langere termijn. Tot zover 'Bestuur op niveau'.

De stappen die gezet worden, moeten democratisch gelegitimeerd kunnen worden.

### Een complex veranderingsproces

Een proces zoals het kabinet het zich voorstelt, vertoont de kenmerken van een complex veranderingsproces: het betreft een groot aantal betrokkenen die deel uitmaken van verschillende organisaties met uiteenlopende oriëntaties en (deel)belangen in een politieke omgeving. Een dergelijk traject stelt hoge eisen aan structuur en sturing van de voorgenomen aanpak. Wij onderscheiden een drietal elementen: een streefmodel, een stappenplan en een plan van aanpak.

#### Formulering van een streefmodel

De meeste regio's hebben de fase van de probleemidentificatie en probleemanalyse achter de rug. Men is daar

in het stadium van afweging van (alternatieve) oplossingsrichtingen, de formulering van een streefmodel en de opstelling van een stappenplan. In sommige regio's liggen de voorstellen ter toetsing bij de verschillende gemeenten.

De volgende rapporten zijn momenteel in discussie. In de Amsterdamse regio: *De Grenzen geopend* van de stuurgroep van der Louw. In de Rotterdamse regio: *Discussienota over de bestuurlijke organisatie* van de Ontwikkelingsraad voor de regio Rotterdam. In de Haagse regio: *Regionale problemen, regionale oplossingen* van Derksen en Ten Heuvelhof. In de Utrechtse regio: een notitie van vier burgemeesters over de agglomeratieproblematiek. Maar ook buiten de regio's met de vier grootste steden is al veel materiaal voorhanden. Louter als voorbeeld noem ik Arnhem/Nijmegen: *Kleine stappen en/of grote sprongen* van Nelissen en Goverde.

Een streefmodel of eindbeeld moet beantwoorden aan de tevoren geformuleerde oplossingscriteria. De kabinetsnota biedt hiervoor waardevol materiaal. Het streefmodel moet op hoofdpunten helder zijn, maar hoeft niet een (op alle onderdelen) uitgewerkt beeld te geven. Uitwerking en bijstelling tijdens de rit moeten mogelijk blijven. Een kwetsbaar element in het model is de taakverdeling tussen gemeenten, provincie en Rijk enerzijds en de agglomeratie-autoriteit anderzijds. Een slordige taakafbakening vergroot de 'bestuursdichtheid' in plaats van haar te verkleinen, zoals 'Bestuur op niveau' beoogt. De mate van concreetheid en hardheid van het streefmodel hangt onder meer af van het draagvlak dat het bij

de betrokkenen kan verwerven. De kunst is om de partners te binden aan het streefmodel; dit vraagt een grote kennis van het krachtenveld. Het gevaar dreigt dat een (te) concreet eindbeeld blokkerend werkt of vrijblijvend wordt bejegend. Een te abstracte schets – waarin bijvoorbeeld een behoorlijke omschrijving van het beoogde takenpakket ontbreekt – is niet meer toetsbaar aan de criteria en verliest haar betekenis.

In de praktijk is waarschijnlijk het grootste risico dat de meeste deelnemers zich alleen aan een voorzichtige eerste stap willen binden en verder de handen volstrekt vrij willen houden.

#### *Een stappenplan*

Bij een streefmodel hoort een stappenplan dat laat zien via welke tussenstappen naar het streefmodel wordt toegewerkt en in welke fasering dat zal geschieden.

### **De meeste deelnemers willen zich alleen aan een voorzichtige eerste stap binden en verder de handen volstrekt vrij houden...**

Het verdient aanbeveling (toetsbare) taakstellingen in het stappenplan op te nemen. Bijvoorbeeld:

- ◆ concrete projecten die gezamenlijk op agglomeratieniveau zullen worden aangepakt (zoals een regionale ruimtelijke structuurschets) alsook de formele en organisatorische vormgeving daarvan;
- ◆ een schema voor de ambtelijke voorbereiding en de bestuurlijke besluitvorming over de formele regelgeving en inrichting van de agglomeratie-autoriteit in de startfase;
- ◆ traject voor het operationeel worden van de agglomeratie-autoriteit met personele en materiële uitrusting;
- ◆ schema voor de geleidelijke inbreng (integratie) van deeltaken daarin ('startpakket');
- ◆ de integratie/opheffing van sectorale organen en werkgroepen.

Het is van groot belang dat randvoorwaarden worden geformuleerd in termen van tijd, geld en menskracht. Bijvoorbeeld dat het ambtelijk apparaat voor de agglomeratie-autoriteit gerecruteerd zal worden uit bestaande ambtelijke apparaten, afgezien van enkele aan te trekken 'kwartiermakers' en staffunctionarissen.

#### *Een plan van aanpak*

Een derde element is het plan van aanpak. Dit plan werkt de eerste stappen uit in concrete actiepunten. Daarnaast worden in het plan de organisatorische voorzieningen getroffen om het stappenplan verder daadwerkelijk in te voeren. Gezien de complexiteit van het veranderingsproces is een stevige projectorganisatie noodzakelijk.

De volgende elementen behoeven regeling in het plan van aanpak:

- ◆ omschrijving van de uit te voeren werkzaamheden;
- ◆ aanwijzing van een competente en gezaghebbende projectleider (er is veel te zeggen voor een figuur van

buiten de regio) met een nader te omschrijven, ruim mandaat;

- ◆ aanwijzing van een representatieve, maar slagvaardige (dus kleine bestuurlijke) begeleidingsgroep;
- ◆ benoeming van terugkoppelingsmomenten in besluitvormende en informerende zin; de terugkoppeling naar de gemeenteraden vergt aparte aandacht, omdat het gevaar bestaat dat deze door informatieachterstand en onvoldoende betrokkenheid in de besluitvorming op cruciale momenten dwars gaan liggen;
- ◆ tijdschema;
- ◆ regeling van de ondersteuning en beschikbaarstelling van een projectbudget;
- ◆ regeling van projectbewaking van tijd, geld en inhoudelijke resultaten; een hierop afgestemde informatievoorziening.

### **Bijsturing tijdens de rit**

De voorgaande uiteenzetting wekt wellicht de indruk van het intrappen van reeds openstaande deuren. De ervaring leert echter dat met name het stappenplan en het plan van aanpak bij dit soort processen onderbelicht blijven. Vooral politieke bestuurders zijn in hoge mate gefixeerd op de eindbeelden en tevens – net hoe het uitkomt – zeer bedreven in het tegenhouden daarvan. Het voorzien in een adequate sturing en beheersing van het (veranderings)proces schiet er dan bij in, of wordt afgedaan met de mededeling dat dit maar ambtelijk geregeld moet worden. Evaluatie van taakstellingen en randvoorwaarden tijdens de rit is nog ongebruikelijk en daarmee mist men de mogelijkheid tot bijsturing. De inrichting van een bestuurbaar en beheersbaar veranderingsproces vraagt ruime aandacht in de bestuurlijk-politieke arena. Het is geen schande daarvoor behoorlijk wat tijd uit te trekken. Ter illustratie gaan we iets dieper in op de financiële aspecten.

### **'De kost gaat voor de baat uit'**

In 'Bestuur op niveau' zegt het kabinet te verwachten dat de instelling van een bestuurlijke autoriteit op regionaal niveau tot efficiëntere besluitvorming en uitvoering zal leiden en **duś** tot lagere uitgaven (en/of kwaliteitswinst). Dat is ook **de** reden dat het kabinet van mening is dat eventuele frictiekosten door de regio zelf moeten worden opgevangen, omdat deze kosten op den duur terugverdiend moeten kunnen worden. Deze benadering is op zichzelf niet onjuist, maar wel erg kort door de bocht.

Nog vaak komt bij grote (reorganisatie)projecten in het openbaar bestuur 'het geld' als aandachtspunt achteraan bungelen. Het GBA-project voor een nieuwe gemeentelijke bevolkingsadministratie (GBA) en, in mindere mate, de politiereorganisatie zijn recente voorbeelden.<sup>2</sup> Aan het (financieel) management van dit soort projecten moeten vanaf het begin hoge eisen worden gesteld. Ook de omvangrijke binnengemeentelijke reorganisatie in Amsterdam wijst dat uit.<sup>3</sup>

De kosten van alle voorgenomen stappen dienen stelselmatig in beeld te worden gebracht.

Vervolgens dienen de voorstellen op hun financiële consequenties getoetst te worden. Ondermeer kan hierbij gedacht worden aan de overdracht van ambtenaren en materiële middelen en aan de kosten van sociale plannen. Uiteraard is ook kostenbewaking essentieel.

De kost gaat weliswaar voor de baat uit, maar als de kosten ongelijk verdeeld zijn en bovendien de baten niet alle participanten (gezien hun belangen) even helder voor ogen staan, verliest deze vaderlandse zegswijze haar zeggingskracht.

Bij de contra-expertise van het GBA-project (met een breed spectrum aan participanten) kwam naar voren dat hierop een op zich zinvolle en (op termijn) kostenbesparende vernieuwing dreigde te stranden.

De mogelijkheid van 'voorfinanciering' of tenminste een 'prikkelpremie' van rijkszijde, zoals bepleit tijdens de Tweede-Kamerbehandeling van begroting 1991 van Binnenlandse Zaken, verdient dan ook serieuze overweging. Daarmee kunnen de projectkosten en de (eerste) frictiekosten geheel of gedeeltelijk worden opgevangen.

### **Spelenderwijs naar een oplossingsrichting**

Zorgvuldig is in 'Bestuur op niveau' gezocht naar een juist evenwicht met het (zelf) aangeven van oplossingsrichtingen.

Ook de termijn die men de regio's geeft om met voorstellen te komen (maart 1991), lijkt goed gedoseerd. Op de ketel wordt terecht druk gezet; het gunnen van meer tijd zal niet leiden tot inhoudelijk (wezenlijk) betere voorstellen of een (aanmerkelijk) breder draagvlak. Zoals eerder betoogd, is het zinvoller om meer tijd en aandacht te investeren in een zorgvuldig invoeringstraject.

Het is daarom jammer dat in de Tweede Kamer enkele woordvoerders ter gelegenheid van de begrotingsbehandeling van BiZa enige afstand tot het kabinetsstandpunt leken te nemen.<sup>4</sup> Het gevaar dreigt al snel van een zich schier eindeloos voortslepende discussie, zoals we die ook in het recente verleden over de bestuurlijke organisatie hebben meegemaakt. Dat zou een hervatting betekenen van een langdradig gezelschapsspel, dat alleen nog op de echte liefhebbers aantrekkingskracht uitoefent.

Dat het kabinet ruimte wil bieden voor tussenstappen en experimenten, lijkt logisch. VAN KEMENADE plaatst kritische kanttekeningen bij het houden van dit soort experimenten.<sup>5</sup> Hij heeft in een vorige functie dan ook de nodige praktijkervaring met experimenten opgedaan (middenschool!). Vooringenomen deelnemers zullen trachten experimenten te vertragen en te dwarsbomen; experimenten mogen immers mislukken.

Een alternatief voor het dure en tijdrovende experiment is de toepassing van de speltheorie. Het uitgangspunt is vrij eenvoudig: betrokkenen spelen agglomeratie-autoriteit en gemeentebestuur conform het model dat in de regio ter discussie staat en wel aan de hand van concrete, uit het leven gegrepen kwesties. Onder betrokkenen zijn niet alleen te verstaan de politici en beleidsambtenaren uit de regio, maar ook

representanten van het bedrijfsleven, bewoners- en milieugroepen, rijksoverheid en provinciale overheid. Zo'n veredeld rollenspel kan wezenlijke informatie opleveren over de effecten van het bestuursmodel in de praktijk. Om dit resultaat te bereiken en om de tijdsinvestering van de deelnemers te rechtvaardigen, vergt zo'n spel degelijke voorbereiding en professionele begeleiding.

### **De 'taakgretigheid' heeft in ons openbaar bestuur een hoge ontwikkelingsgraad bereikt...**

#### *Bestuur op het niveau van de bestuurders*

Een tweede functie van deze spelaanpak is het slechten van grenzen in de hoofden van de deelnemers. Veel discussies over bestuurlijke reorganisatie zijn in de afgelopen decennia stukgelopen op het feit dat de politieke bestuurders en ambtelijke smaakmakers onvoldoende in staat bleken om over de grenzen van de eigen competentie en het eigen domein te denken. De 'taakgretigheid' heeft in ons openbaar bestuur een hoge ontwikkelingsgraad bereikt.<sup>6</sup> 'Bestuur op niveau' wijst op het dilemma van bestuurders van regiogemeenten, die met een 'dubbele loyaliteit' te kampen hebben, zowel naar de oplossing van bovenlokale problemen als naar hun eigen gemeenteraad.

Als bestuurders eens wat meer afstand zouden nemen van de eigen positie die ze 'toevallig' in het bestuurlijke krachtenveld innemen, zou dat een enorme bijdrage betekenen aan de verbetering van het functioneren van ons openbaar bestuur. Ik weet dat dit makkelijker is gezegd dan gedaan: groeperingen onder de titel 'Plaatselijk belang' of 'Hou ons dorp groen/zelfstandig' kunnen ineens groeien als kool en die hebben een heel eigen niveau van besturen.

### **Samenvatting**

Dit artikel gaat in op de vraag hoe stedelijke agglomeraties op een doeltreffende manier zelf het pad kunnen effenen naar bestuurlijke vernieuwing.

Vertrekpunt is de kabinetsnota 'Bestuur op niveau'. De daarin voorgestelde creatie van een 'agglomeratie-autoriteit' behelst in feite een complex veranderingsproces dat hoge eisen stelt aan de projectstructuur en -sturing en daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de formulering van een streefmodel en de opstelling van een stappenplan en een plan van aanpak. De voornaamste ingrediënten van deze plannen passeren de revue.

Politieke bestuurders wordt voorgesteld meer aandacht te schenken aan een beheerst invoeringstraject, in plaats van alle energie te richten op het volledig ingekleurd eindbeeld (of het tegenhouden daarvan). Het is van belang van begin af aan randvoorwaarden te stellen in termen van tijd, geld en menskracht. Regelmatige ijking van die voorwaarden vergroot de bijsturingmogelijkheden tijdens de rit.

Als alternatief voor tijdrovende en dure bestuurlijke experimenten wordt de (zorgvuldig voorbereide) toepassing van de speltheorie aanbevolen.

## Noten

- 1 *Bestuur en stedelijke gebieden, 'Bestuur op niveau'*, ministerie van Binnenlandse Zaken, september 1990.
- 2 In het rapport 'De haalbaarheid van de GBA', de contra-expertise op de invoeringsplannen voor de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (ministerie van BiZa, GBA-projectbureau, dec. 1989) wordt geconcludeerd dat een extra bedrag van circa f 60 miljoen nodig is om het project verantwoord te kunnen invoeren. In het artikel 'Reorganisatie van de politie: invoeringskosten en kostendekking' constateren R.G. Daniels en G.A. van Nijendaal grote marges in de ramingen van de opbrengsten en kosten van deze operatie (*Bank en Gemeente*, nov. 1990).
- 3 Zie onder meer de raadsvoordracht 'Afsplitsing budgetten nieuwe stadsdeelraden' (*Gemeentebld* 7-10-'88, nr 1397), waarin wordt uiteengezet dat als gevolg van de binnengemeentelijke decentralisatie op termijn een kostenverlaging van staf- en steundiensten ad

f 60 miljoen is te verwachten, evenals een besparing op de uitvoering van gemeentelijke taken van f 80 miljoen; daar staan kostenposten tegenover, zodat een totale netto structurele opbrengst van f 90 miljoen resteert.

4 In een overigens te pessimistisch getoonzet verslag ('Dales' bestuursnota in nevels verdwenen') dicht Jan Joost Lindner de negatieve benadering hoofdzakelijk toe aan het optreden van het CDA-kamerlid Mateman, nader omschreven als 'een bestuurlijke brontosaurus uit de Achterhoek'.

5 J. van Kemenade 'Besturen op regionale schaal', in: *Socialisme en Democratie*, mei 1990.

6 Daarover onder meer: F.L. Bussink, *Samenwerken bij het ruimtelijk beleid*, Alphen aan den Rijn 1988; P. Winsemius, *Gast in eigen huis*, Alphen aan den Rijn 1986.

# Constitutionele toetsing: senaat en rechter geen concurrenten

Het Eerste-kamerlid Fleers bepleit in een tijdschriftartikel dat de regering de Eerste Kamer ruimte moet laten voor zijn toetsende rol. Gebeurt dit niet, dan voorziet de senator dat toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet door de rechter onontkoombaar wordt: als aan het parlementaire toetsingsproces onvoldoende inhoud wordt gegeven, zou de druk van de samenleving om tot rechterlijke toetsing te komen moeilijk te weerstaan zijn. Hij onderschrijft Donners opvatting dat toetsing dient te geschieden door wetgevende organen.

**J.H.M. van Erp en  
J.A.M. van Heijningen**

Mr J.H.M. van Erp is  
universitair hoofddocent  
Privaatrecht aan de  
Katholieke Universiteit  
Brabant.

Mr J.A.M. van Heijningen  
is advocaat en  
gemeenteraadslid  
te 's-Hertogenbosch.

De vraag is gerechtvaardigd of we op basis van de – hier-na te bespreken – nu al kenbare ontwikkelingen, niet moeten constateren dat er eigenlijk al consensus bestaat over het mogelijk maken van constitutionele toetsing door de rechter. Zo ja, dan is daarmee nog niet gezegd dat FLEERS' zorg op dit punt geen aandacht meer verdient.<sup>1</sup> Hoe wordt de verhouding tussen de Eerste Kamer, als 'college van revisie', en de rechter, wanneer de rechter formele wetten mag toetsen aan de Grondwet? Het is in dat verband interessant hoe de constitutionele toetsingspraktijk is in de Verenigde Staten, een land met een lange traditie op dit gebied. Welke gevaren zitten aan deze praktijk vast, en hoe kunnen deze het best worden vermeden?

## Veranderende rollen

Het onderwerp *constitutionele toetsing* mag zich – zeker na het *Harmonisatiewet* arrest – in een warme belangstelling verheugen.<sup>2</sup> In de recente literatuur blijkt het merendeel der auteurs voorstander van rechterlijke toetsing van formele wetten aan de Grondwet. Met

name zij gewezen op CLITEUR, die in het NJB alle argumenten *pro* en *contra* naast elkaar zet.<sup>3</sup>

De belangrijkste argumenten vóór constitutionele toetsing zijn: de bestaande praktijk van toetsing aan internationale verdragen;<sup>4</sup> de Grondwet, die in 1983 zoveel mogelijk is ontdaan van materiële normstellingen; de rechter die zich vrijer voelt bij interpretatie van de formele wet; een veranderde houding ten opzichte van de wet (voorbeeld: uitleg *contra legem*<sup>5</sup>); het primaat van de grondrechten; de falende wetgever.<sup>6</sup>

De wetgevende macht, met inbegrip van de Eerste Kamer, staat steeds meer bloot aan kritiek – vooral vanwege slordige wetgeving en onmacht om op belangrijke terreinen tot keuzen te komen; dit leidt tot gezagsverlies. De rechterlijke macht daarentegen wint aan invloed. Eensdeels doordat de rechter op een aantal terreinen minder terughoudend is gaan toetsen, anderdeels omdat hij daar waar de wetgever geen keuzen kan of wil maken, bruikbare regels heeft gesteld, waarvan het stakingsrecht een bekend voorbeeld vormt.<sup>7</sup> STROINK signaleert een aantal ontwikkelingen die de