

Naar betere interbestuurlijke verhoudingen

De afgelopen drie jaar verschenen verschillende rapporten over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. De toon van deze rapporten is in het algemeen kritisch. De boodschap is dat de huidige wijze waarop bestuurslagen samenwerken inefficiënt is en het presteren van de overheid belemmert. Hoe kunnen de interbestuurlijke verhoudingen de komende jaren worden verbeterd?

Met de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851 legde Thorbecke de basis voor de huidige interbestuurlijke verhoudingen. Belangrijk in zijn zienswijze was zijn organische kijk op de staat.¹ In 1824 had hij het gedachtegoed van de democratische rechtsstaat al uitgewerkt in een leer voor het binnenlands bestuur, die was gebaseerd op de in Duitsland florerende Historische school. Deze school benaderde de staat in termen van een biologisch organisme. De staat bestaat uit verschillende onderdelen, elk met een zelfstandige betekenis. Deze delen kunnen echter niet zonder het geheel. Gemeenten en provincies zijn in het verlengde van die visie geen onderdeel van de nationale overheid, maar vormen samen met de nationale overheid de staat. Dit uitgangspunt van Thorbecke is vrijwel nooit ter discussie gesteld.

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

De gedecentraliseerde eenheidsstaat kenmerkt het Nederlandse staatsbestel. Er is één staat, maar naast het centrale gezag worden delen van de overheidsbemoeyenis aan relatief onafhankelijk van de centrale overheid functionerende lichamen overgelaten. De decentralisatie heeft in Nederland territoriaal en functioneel gestalte gekregen. De territoriaal gedecentraliseerde eenheden in de vorm van provincies en gemeenten hebben de vrijheid op hun gebied algemene belangen te behartigen. Zij hebben een onbeperkt takenpakket en worden als algemeen bestuur aangeduid. De functionele bestuurlijke eenheden zijn slechts bevoegd een specifiek belang te behartigen. Hun taken zijn nadrukkelijk beschreven en beperkt. Bekende functionele eenheden in het Nederlandse staatsbestel zijn de waterschappen. Daarnaast kennen we ook productschappen en bedrijfsschappen. Doordat gemeenten en provincies een onbeperkt takenpakket hebben, kunnen zij verschillende overheidstaken en -belangen op lokaal en regionaal niveau afstemmen. De kracht van de centrale overheid komt vooral tot uitdrukking bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen,

waarbij ze samenhangend maatwerk kan leveren. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat is er een spanningsveld tussen decentralisatie en het waarborgen van de eenheidsstaat. Gemeenten en provincies zijn daarom niet soeverein, maar hebben een gedeeltelijke zelfstandigheid die tot uitdrukking komt in het onderscheid tussen autonome taken en medebewindstaken die ze uitvoeren. De mate van zelfstandigheid hangt af van de mate waarin decentrale overheden in hun handelen door onder andere (landelijke) (beleids)regels, specifieke financiering en toezicht worden beperkt. Ofschoon decentrale overheden vaak op hun autonomie wijzen, is de rijksoverheid aan de gemeente hiërarchisch bovengeschikt: zij heeft de bevoegdheid provincies en gemeenten op te heffen, te vergroten of te verkleinen en taken en bevoegdheden bij provincies te belegen of weg te halen. De gedecentraliseerde eenheidsstaat is een effectieve staatsvorm. Zij biedt de mogelijkheid op lokaal en regionaal democratisch gelegitimeerd niveau beleidsprioriteiten te stellen en keuzes te maken die voor dat gebied noodzakelijk en nuttig zijn. Anderzijds waarborgt zij de eenheid die onder andere bijdraagt aan de rechtsgelijkheid voor alle ingezetenen. De natuurlijke spanning tussen lokaal, regionaal en nationaal belang leidt idealiter tot keuzes, waarbij de belangen op elk niveau zorgvuldig zijn meegewogen. Een risico van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is dat de verschillende bestuurslagen te sterk van elkaar afhankelijk zijn en in onvoldoende mate zelfstandig kunnen presteren. Onderlinge bemoeienis in de vorm van regelgeving, specifieke financieringsstromen en overmatig toezicht leidt tot interbestuurlijke verstremgeling die tot een introverte en afwachtende overheid kan leiden, waarin bestuurders en ambtenaren elkaar bezig houden, de besluitvorming traag verloopt en overheidsorganisaties de beoogde maatschappelijke resultaten uit het oog verliezen.

Zorgwekkend beeld

In de afgelopen jaren zijn afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen gemaakt en

[1] Toonen, Th., De positie van de gemeente in het binnenlands bestuur, in: Derksen e.a., *Lokaal bestuur in Nederland* tweede druk, 1989.

verschenen rapporten over dit onderwerp. In 1999 verschijnt het *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl* (BANS) waarin VNG, IPO en de rijksoverheid afspraken maken over interbestuurlijke verhoudingen.² BANS is een raamconvenant, waarin op een beperkt aantal strategische onderwerpen op hoofdlijnen inhoudelijke en procedurele afspraken zijn gemaakt. De evaluatie van BANS wijst uit dat alle bestuurslagen enthousiast over deze nieuwe manier van samenwerken waren en dat zij op dezelfde weg verder wilden. De evaluatie levert ook kritische geluiden op. BANS leefde te weinig in het land (te Haags), afspraken waren te weinig resultaat- en prestatiegericht en de discussies in het overhedenoverleg waren te weinig sturend en visievormend. In het vervolg op BANS wilden de deelnemers het goede behouden en op onderdelen verbeteringen aanbrengen.

De commissie-Geelhoed komt in 2002 met het rapport, *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw*. De commissie constateert dat het op bovenlokaal niveau druk is geworden met stadsgewesten (kaderwetgebieden), provincies, inspecties en diensten van ministeries. 'Op het bestuurlijk midden-niveau is sprake van een opvallende bestuurlijke drukte, maar deze kan het beeld van stagnatie en machteloosheid niet wegnemen'.³ De commissie vindt dat het potentieel van de provincie onvoldoende wordt benut, waarbij in de afgelopen decennia ten onrechte niet overwogen is taken als politie, arbeidsvoorziening, zorg en onderwijs en die taken van rijksinspecties een plaats bij de provincie te geven. De provincie staat immers in de traditie van intermediair bestuur: beweeglijk, communicatief, met relatief weinig uitvoerende functies, maar wel met een duidelijk profiel als ontwikkelaar van plannen, opdrachtgever en toezichthouder. De commissie pleit voor één systeem van toezicht, waarbij de provincies toezicht houden op gemeenten, de rijksoverheid op de provincies en tevens systeemverantwoordelijk is. Opvallend is dat de commissie ook voor schaalvergroting van de provincies pleit. In Noord en Oost Nederland zou samenwerking voldoende zijn. Dit volstaat ook voor Zuid Nederland. Schaalvergroting in de Randstad is volgens de commissie onvermijdelijk.

Vooruitlopend op de nieuwe afspraken in het overhedenoverleg heeft de VNG de Commissie Autonomie een visie laten opstellen.⁴ In het rapport *Brief van de gemeente aan het Rijk: Over de interbestuurlijke verhoudingen* (2004) komt naar voren dat er geen tendens tot centralisatie is:

'Empirisch onderzoek naar gemeentelijke besluiten wijst echter uit dat het beeld van de onmachtige gemeente die alleen maar doet wat van bovenaf wordt verordonneerd, niet strookt met de feiten'.⁵

Toch is de conclusie dat de onafhankelijke positie van gemeenten in de verdrukking komt. De punten van zorg liggen onder andere in de mate van prestatiesturing door de rijksoverheid. Het lokaal bestuur wordt gedwongen tot rekenschap aan de centrale overheid alsof die zijn opdrachtgever is, terwijl voorop moet staan dat de gemeente als democratisch gelegitimeerde overheid verantwoordelijkheid aan de gemeenteraad aflegt. Ook de financiële ruimte en de transparantie van gemeenten worden in dit rapport zorgelijk genoemd. Het concludeert: 'Geconstateerd is dat de kwaliteitsbewaking van het Rijk ten opzichte van de gemeente in de vorm van controle-, verantwoordings- en informatieplichten toeneemt, met alle gevolgen van dien in termen van bureaucratie en administratieve lasten.⁶

In de aanloop tot de herziene visie op de interbestuurlijke verhoudingen schrijft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2004:

'Ook bij de bestuurslagen zelf leeft onvrede over gebrekkige samenwerking, onduidelijke rolverdeling en verwarrende vermenging van taken (...) Kortom: we hebben de zaken wel érg ingewikkeld gemaakt. Al doende hebben we bestuurlijke arrangementen ontwikkeld die niet altijd consistent en consequent zijn'.⁷

In 2005 ondertekenden het kabinet, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten de *Code interbestuurlijke verhoudingen*. 'De code is een vernieuwend document; niet eerder hebben bestuurslagen hun onderlinge verhoudingen zo expliciet op papier gezet', staat in de code.⁸ Het gaat niet om inhoudelijke afspraken op een aantal beleidsterreinen zoals in BANS het geval was, maar om omgangsregels. De uitgangspunten zijn: probleemgericht werken, scherpe verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en taken en beleidsvrijheid voor decentrale overheden. Kabinet, provincies en gemeenten hebben afgesproken zich te richten op verruiming van decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering), vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen en vermindering van verticaal toezicht. De code bevat tevens omgangsregels, waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als eerste aanspreekbaar is op de naleving daarvan.

Na de code verscheen de onder voorzitterschap van Frank de Grave de rapportage van de Gemengde

[2] M.L. van Muijen, Bestuursakkoorden: een praktijk met méér dan goede bedoelingen, *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 2001.

Idem, BANS in Balans? Het bestuursakkoord nieuwe stijl, *Openbaar bestuur*, nr 5, 2005.

[3] Commissie Geelhoed, *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw*, 2002, p. 58.

[4] Commissie Autonomie voor de VNG, (auteur Fleurke) *Brief van de gemeente aan het Rijk, over de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de gemeente*, juni 2004.

[5] *Over de interbestuurlijke verhoudingen*, p. 24.

[6] Idem.

[7] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ieder zijn rol: een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen*, 10 juni 2004.

[8] VNG, IPO, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, 2005, p.6.

Commissie Bestuurlijke Coördinatie *Je gaat er over of niet* (2005). De bestuurlijke drukte staat centraal. Ook dit rapport constateert een toenemende ontevredenheid over het presteren van de overheid. De commissie heeft onderzocht of de overheden elkaar niet te veel in de weg zitten, of het niet kan met minder overheid en op welke wijze meer ordening in de (inter)bestuurlijke arrangementen kan worden aangebracht. In tegenstelling tot de andere rapporten staan praktijkcases in de rapportage centraal. De conclusie is weinig opbeurend: 'In die cases komt een schrijnend beeld naar voren van bestuurlijke drukte.'⁹ De commissie constateert dat verschillende bestuurslagen en te veel bestuurders zich met dezelfde vraagstukken bezighouden. Een aardige schets van de commissie is het 'Mercedesbeeld':

'op veel vergaderplekken verschijnen iedere keer weer dezelfde dienstvoets. Het zijn vaak dezelfde personen die arriveren, maar wel telkens in een ander bestuurlijk verband en vaak met een andere 'bestuurderspet' op.'

Het pleidooi van de commissie is gericht op verbetering van de bestuurlijke coördinatie en bestuurlijke drukte te verminderen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Bestuurlijke Werkgroep Alders gevraagd een strategische discussie voor te bereiden over de rol en de organisatie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In december 2005 verscheen haar rapport: *Interbestuurlijk toezicht herijkt, Toe aan nieuw zicht op overheden*. De werkgroep is zeer kritisch en stelt dat het huidige stelsel van toezicht een verbrokkeld geheel vormt, waarbij het van het doel dreigt te vervreemden. De invoering van het dualisme in de Provincie- en Gemeentewet maakt interne controle (horizontale verantwoording) vaker mogelijk en interbestuurlijk toezicht overbodig. In de praktijk wordt deze keuze vaak niet gemaakt. De commissie-Alders heeft een stappenplan ontwikkeld waarmee toezichtarrangementen kunnen worden doorgelicht. Overheden moeten toezichtrelaties bewuster inrichten met het doel deze te optimaliseren in termen van effectiviteit en efficiëntie.

Opmerkingen

In de eerste plaats vraagt het werken aan effectievere interbestuurlijke verhoudingen een heldere definitie van interbestuurlijke verhoudingen en het doel om hierin verandering aan te brengen. Het vakgebied maakt op dit moment een onvolwassen

indruk door het ontbreken van gedeelde definities, waardoor het begrip *interbestuurlijke verhoudingen* abstract blijft. In de *Code interbestuurlijke verhoudingen* staat bijvoorbeeld het functioneren van rijksoverheid, provincies en gemeenten centraal, terwijl in andere rapporten ook wordt ingaan op zelfstandige bestuursorganen en andere overheidsorganisaties.

In de tweede plaats zijn de rapporten kritisch zijn over interbestuurlijke verhoudingen. Het risico dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat tot interbestuurlijke verstrengeling kan leiden, lijkt waarheid te zijn geworden. Alle rapporten laten de lezer met een gevoel achter dat er snel iets moet gebeuren. De commissie-Geelhoed stelt bijvoorbeeld:

'In een bijna veertig jaar durende palaver over de inrichting van ons openbaar bestuur is veel tijd verloren. In de periode is de omgeving waarin Nederland welvarend en herkenbaar moet blijven onherkenbaar veranderd. Het is onverantwoord dat introverte en vrijblijvende discours voort te zetten.'¹⁰

Het gedachtegoed uit de rapporten heeft inmiddels weerklank gevonden bij politici en bestuurders. Zowel PvdA als VVD problematiseert de bestuurlijke complexiteit. Toch blijft de vraag hoe ernstig de situatie in de interbestuurlijke verhoudingen is. De rapporten roepen een beeld op 'dat het huis in brand staat'. Ofschoon vanuit Haagse optiek eenvoud en overzicht wenselijk zijn, manifesteren maatschappelijke uitdagingen zich nu eenmaal niet binnen het exclusieve territorium van gemeenten en provincies (woningmarkt, verkeersproblemen, economische knelpunten). De natuurlijke spanning tussen de roep om eenvoudige interbestuurlijke verhoudingen, die 'top down' vanuit Den Haag logisch zijn, versus de noodzaak om complexe maatschappelijke problemen regionaal op kunnen lossen, komt in de rapporten onvoldoende aan bod.

In de derde plaats stelt geen enkel rapport het bestaansrecht van de drie bestuurslagen ter discussie. De visie van Thorbecke staat als een huis en wordt als een goed uitgangspunt voor de toekomstige ontwikkeling gezien. De commissie Geelhoed doet wel structuurvoorstellen in de vorm van het opschalen van de randstadprovincies. Verder pleiten de commissies Geelhoed en De Grave om de vele *hulpstructuren*, die naast de huidige bestuurslagen zijn gecreëerd, te verminderen. Die lieden immers tot een diffuse rolverdeling, slechte herkenbaarheid en een veelheid van overlegcircuits. In de rapporten wordt weinig aandacht aan de

[9] Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, *Je gaat er over of niet*, juni 2005.

[10] Commissie Geelhoed, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in de 21ste eeuw*, 2002, p. 65.

zachte kant van de interbestuurlijke verhoudingen besteed. Goede of verstoorde interpersoonlijke verhoudingen tussen *stakeholders* kunnen voor succesvolle of niet succesvolle samenwerking doorslaggevend zijn.

Verbeteringen

De vraag is hoe het nu verder moet met de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. Hierbij spelen drie complicerende factoren.

In de eerste plaats is het tragische van dit onderwerp dat het burgers en bedrijven slechts indirect

werking van het openbaar bestuur.

De rol die het ministerie op dit moment speelt, is terughoudend en van onvoldoende stevigheid om de daadwerkelijke verbeteringen in de interbestuurlijke verhoudingen effectief te kunnen doorvoeren. Ofschoon er verschillende goede initiatieven worden genomen, moet het ministerie een stevigere positie claimen:

- een heldere definitie van wat interbestuurlijke verhoudingen zijn en de doelen die de rijksoverheid nastreeft,
- een samenhangende visie op en uitgangspunten voor de toekomst van het openbaar bestuur,
- een stevige positie van de minister ten opzichte van de andere ministeries waar het gaat om interbestuurlijke verhoudingen, zodat hij op rijksniveau collega's effectief op de inrichting en werkwijze van beleidssectoren kan aanspreken.

Het Overhedenoverleg vormt voor het ministerie een belangrijk platform om de visie te toetsen en de voortgang van de interbestuurlijke verhoudingen te bespreken.

2. Licht beleidssectoren aan de hand van visie en uitgangspunten door.

De complexiteit verschillende gevallen in de rapporten toont dat er niet één operatie of blauwdruk is te maken die de problemen oplost. In lijn met de organische visie van Thorbecke zullen verbeteringen stap voor stap moeten worden doorgevoerd. Thema's of deelthema's moeten worden doorgelicht op basis van de visie en uitgangspunten en vervolgens moeten de verbeteringen daarvan worden geïmplementeerd. Uitgangspunt voor de doorlichting zouden moeten zijn:

- opdrachtgeverschap voor de doorlichting is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarbij het overhedenoverleg een belangrijke klankbordfunctie vervult,
- naast vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen maken ook externe belanghebbenden (bijvoorbeeld ondernemers) deel uit van de doorlichtingsteams,
- in lijn met de rapporten is het maatschappelijk presteren of een efficiëntere overheid het startpunt voor de doorlichtingen,
- sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande initiatieven en ervaren maatschappelijke knelpunten,

De visie van Thorbecke wordt als een goed uitgangspunt voor de toekomstige ontwikkeling gezien

raakt. Het is lastig scoren met interbestuurlijke verhoudingen. De politiek-bestuurlijke *wil* om de ambtelijke verhoudingen te verbeteren is van cruciaal belang om verbeteringen aan te brengen. In de tweede plaats is het een ingewikkeld onderwerp. Ondanks de verschillende rapporten blijft het lastig te doorgronden welke interventies welke problemen kunnen oplossen. Is de randstadprovincie bijvoorbeeld het antwoord op de verslechterende concurrentiepositie van de Randstad?

In de derde plaats zijn met de verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen bestuurlijke belangen in het spel (positie en macht). Een sterkere rol van de provincie in het middenbestuur zal bijvoorbeeld onvermijdelijk ten koste van andere spelers gaan. Het verleden wijst uit dat veranderingen niet zonder slag of stoot aangebracht kunnen worden.

Tot slot is het probleemeigenaarschap gefragmenteerd. Ofschoon alle partijen constateren dat de interbestuurlijke verhoudingen kunnen worden verbeterd, is het de vraag wie de regie over dit terrein.

1. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet een stevigere positie innemen als het gaat om de werking van het staatsbestel. De minister is de eerstverantwoordelijke voor de bewaking van de afspraken en omgangsregels die in de *Code interbestuurlijke verhoudingen* zijn vastgelegd. Het ministerie is belast met de organisatie en werking van het openbaar bestuur. Het verbeteren van de interbestuurlijke verhoudingen vraagt, gezien de vele deelbelangen die er spelen, een sterke regisseur met een heldere visie op de inrichting en

Niet stoppen met nadenken

In mijn studie bestuurskunde leerde ik tijdens colleges Openbare Financiën het nodige over maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba). Kort gezegd is dat een poging van economen de irrationaliteit van politieke besluiten terug te dringen. Politici knippen graag linten door bij de oplevering van grote projecten die ze zelf in gang hebben gezet, of het nu een schouwburg is of een snelweg. Maar achteraf blijkt niet zelden dat de burger of belastingbetaler het nakijken heeft en voor niet voorziene uitgaven of overschrijdingen opdraait. Bovendien wordt niet altijd de vraag gesteld of de voordelen van grote investeringen voor de samenleving wel tegen de kosten opwegen.

Om de besluitvorming over grote projecten te ondersteunen, kan het helpen kosten, baten en financiële risico's vooraf goed in beeld te brengen. Daarbij moet het niet alleen gaan om financiële aspecten, maar ook om niet op geld waardeerbare zaken. Bij de aanleg van een snelweg kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de gevolgen voor na-

tuur en milieu of de toename van geluidsoverlast. Als alle voor- en nadelen op een rij zijn gezet, kan de politiek een goed onderbouwde keuze maken. De mkba treedt dus niet in de plaats van de politieke afweging, maar ondersteunt deze. Politici moeten aangeven wat ze belangrijk vinden en keuzes maken. Althans, zo staat het in de boekjes. Maar waag het niet om als Tweede-Kamerlid vraagtekens bij de uitkomst van een mkba te zetten. Dan is de wereld te klein voor de Arnold Heertjes en andere rekenmeesters. Zo kreeg de Kamer begin dit jaar met een negatieve uitkomst van de mkba voor de Zuiderzeelijn te maken. Dat kon maar tot één conclusie leiden: afblazen. De oproep van de Tweede Kamer om een specifieke variant verder te verkennen, werd als verkiezingsretoriek afgedaan. Maar mag je als politicus nog vinden dat het vreemd is dat de spoorlijn vanuit Amsterdam richting Noord-Nederland in Lelystad ophoudt? Bovendien is het opvallend dat ov-projecten (in tegenstelling tot wegen) per definitie slecht scoren in mkba's. Toch ziet de overheid er

reden in om het openbaar vervoer jaarlijks met miljarden euro's te subsidiëren. Wat is de waarde van een goede spoorverbinding? En past zo'n lijn wellicht in een ruimtelijke strategie om de overloop van de overvolle Randstad op te vangen? Het zijn relevante politieke vragen.

Ook worden de uitkomsten van de mkba's selectief gebruikt. Zo scoorden ook alle varianten voor de aanleg van de snelweg A6/A9 aanvankelijk negatief, zowel de omstreden tunnelvariant als de verbreding van bestaande wegen. Vervolgens werden wat risico's afgevaarderd, werd er gesleuteld aan de rentevoet *et voilà*, een positieve uitkomst. Ook de door de Kamer ingestelde *second opinion* over de mkba's van de Zuiderzeelijn wijst op de grote gevoeligheid van de uitkomsten voor de gehanteerde rekenrente.

Ik zou daarom nog maar eens hardop willen zeggen dat het uitvoeren van een mkba niet betekent dat politici moeten stoppen met nadenken. Het is de start van een inhoudelijke discussie, niet de uitkomst.

- doorlichten moet uitmonden in concrete voorstellen die tot een beter maatschappelijk resultaat of een goedkopere overheid leiden,
- de rapportages moeten zowel de sterke als verbeterpunten behandelen, ten einde een evenwichtig beeld te geven.

In de praktijk worden voor maatschappelijke vraagstukken veelal *maatwerkoplossingen* gezocht: 25 veiligheidsrisico's, 19 vervoerregio's en de commissie Jeugd en jongerenbeleid die voor het beëindigen van de rol van de provincie op dit terrein pleitte. De keuze voor dergelijke oplossingen is op voorhand niet verwerpelijk, omdat ze aansluit bij de optimale schaal van de specifieke problematiek. Maar de discussie wordt nog te veel vanuit één beleidsko-

lom gevoerd, zonder naar de uitgangspunten voor de totale inrichting en besturing van het openbaar bestuur te kijken en de kansen die er in het combineren van taken liggen.

3. Kies naast 'harde' maatregelen ook voor 'zachte' maatregelen om de verhoudingen te verbeteren. Het is opvallend dat de rapporten vooral stilstaan bij de 'harde' aspecten van de interbestuurlijke verhoudingen (taak- en rolverdeling). Zachte elementen zijn evenzeer van belang, bijvoorbeeld de beelden die bestuurders van de bestuurslagen over en weer hebben en de oordelen die zij over elkaar geven. Daarnaast leven er vooroordelen over de bestuurslagen: 'ze hebben daar geen kennis van zaken en zijn veel te

praktisch', 'dat is een stoffige bestuurslaag waar ik niet zou kunnen werken', 'ze weten daar niet wat er speelt in de praktijk'. De beeldvorming is negatief en berust op een beperkt beeld. Ook ambtenaren op cruciale posities moeten meer zicht krijgen op de competenties van andere bestuurslagen. Het overhedenoverleg moet de mobiliteit tussen bestuurslagen bevorderen.

Tot slot

Er is de afgelopen jaren voldoende materiaal verzameld om de interbestuurlijke verhoudingen concreet te verbeteren. Optimisme, vertrouwen en moed bij ambtenaren en bestuurders zijn daarbij cruciaal. De burger zal uiteindelijk de vruchten daarvan plukken.