

Procesvaluatie
Totstandkoming Omgevingsdiensten Gelderland

2009 – 2013

Jan Herman de Baas

de Baas *Management.nl*

26 april 2013

Inhoud

1. Inleiding	5
Verantwoording en leeswijzer	
2. Beoordelingskader procesregie	6
Acceptatie en verantwoording	
3. Reconstructie	10
3.1. Aanleiding: kwaliteit en onafhankelijkheid	10
Intentieverklaring	
Resultaat	
3.2. Twee thema's: VTH versus Bestuurlijke organisatie	12
Bestuurlijke organisatie	
Professionalisering VTH	
Voorrang voor het pleidooi van de Cie. Mans	
3.3. Provinciale regie	16
Rolkeuze bij de start	
De Gelderse Maat, een vondst	
Netwerk-RUD	
Witte vlekken	
8 ^e RUD	
Gelders Stelsel	
4. Toetsing regierol	23
Initiatief	
Variatie	
Representatie	
Selectie	
Acceptatie en verantwoording	
5. Conclusies	29
6. Aanbevelingen voor de provinciale regierol	32

Bijlage 1. Analyse-schema

Bijlage 2. Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage 3. Enquête-resultaten

1. Inleiding

In opdracht van de provincie Gelderland is door adviesbureau **de Baas Management.nl** een evaluatie gedaan van het proces van totstandkoming van zeven omgevingsdiensten in Gelderland. Dit proces heeft gelopen van begin 2009 tot de formele afsluiting in april 2013. De evaluatie is met name gericht op de regierol van de provincie in dit proces.

Verantwoording en leeswijzer

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentanalyse, interviews en een enquête onder de meest betrokken bestuurders en ambtenaren.

Er zijn 29 interviews afgenomen. De lijst met geïnterviewde personen is als bijlage 2 bijgevoegd bij deze rapportage.

De enquête is uitgezet onder 112 betrokkenen: leden van de provinciale en regionale stuurgroepen, projectgroepen en ondernemingsraden. Er zijn 43 ingevulde enquête-formulieren ingezonden. Een respons van 38%.

Paragraaf 3 van deze rapportage geeft een *reconstructie* van het verloop van het proces. Deze tekst is gebaseerd op de beschikbare documenten en de interviews met betrokkenen.

In de tekst zijn ook resultaten van de enquête opgenomen, als cursieve tekst. Op verschillende plaatsen zijn enquête-resultaten ook visueel weergegeven, als inzet in de tekst.

De complete vragenlijst met resultaten is opgenomen in bijlage 3.

De evaluatieve beoordeling is te vinden in de paragrafen 4, *Toetsing regierol*, en 5, *Conclusies*. Daar worden de proces-reconstructie en de beoordelingen uit interviews en enquête geconfronteerd met het in paragraaf 2 weergegeven *beoordelingskader*.

Dat kader is gefundeerd in de bestuurskundige literatuur, maar kwalitatief van karakter. Als gevolg daarvan is de beoordeling in deze rapportage onafhankelijk en transparant, maar tegelijkertijd kwalitatief en bediscussieerbaar. Hopelijk geeft deze evaluatie aanleiding tot een levendig debat, met leerpunten voor al degenen die betrokken waren in dit proces en/of betrokken zullen zijn bij regieprocessen in de toekomst.

Specifiek voor de provincie is een aanzet tot leerpunten opgenomen in de afsluitende paragraaf 6: *Aanbevelingen voor de provinciale regierol*.

Over de auteur:

De evaluatie is uitgevoerd door Jan Herman de Baas, zelfstandig gevestigd consultant en interim-manager. Hij heeft rechten en bestuurskunde gestudeerd; meerdere boeken en artikelen gepubliceerd op bestuurskundig terrein; en heeft jarenlang bestuurskunde gedoceerd aan de Universiteit Nijmegen.

Daarnaast heeft hij een ruime ervaring in de praktijk van het openbaar bestuur, onder meer als provinciaal ambtenaar in Gelderland (tot 2002) en daarna als gemeentesecretaris in vier gemeenten; directeur strategie bij een gemeente en twee andere provincies; als secretaris van de regio Drechtsteden en in tal van adviesopdrachten voor gemeenten en provincies.

2. Beoordelingskader procesregie

Volgens de definitie van de Raad voor het openbaar bestuur is *regie* aan de orde in een situatie waarin je *verantwoordelijk* bent voor een bepaald resultaat, maar tegelijkertijd *afhankelijk* van andere partijen om dat resultaat te bereiken.¹

We zien steeds meer van dit soort situaties, ook wel genoemd '*Netwerksituaties*'²:

- Er zijn veel actoren, onderling afhankelijk in hun doelen, maar autonoom in hun gedragsbepaling.
- Er is geen eenstemmigheid over de doelen. Bijvoorbeeld wat prioriteit moet hebben: overwegingen vanuit VTH of vanuit bestuurlijke organisatie.
- Er is onzekerheid over de effecten van middelen die worden ingezet. Bijvoorbeeld of opschaling van backoffices juist wel of juist niet bijdraagt aan gemeentelijke autonomie.
- Er zijn voortdurend wisselingen in de participatie van deelnemers. Bijvoorbeeld de relatieve afwezigheid van het OM en de plotselinge, maar eenmalige interventie vanuit de Eerste Kamer.

*afhankelijk in doelen,
autonoom in gedrag*

Of de vele personele wisselingen, zowel bestuurlijk als ambtelijk (bij de provincie is niet één van de centrale personen uit de eerste fase nu nog betrokken, niet bestuurlijk en niet ambtelijk).

In zo'n netwerksituatie heeft niemand een volledig overzicht, laat staan de mogelijkheid om het procesverloop te beheersen. Het procesverloop wordt bepaald door de samenkomst van verschillende ingrediënten in de zogenaamde 'garbage can'³: problemen, oplossingen, spelers. Uit onderzoek is naar voren gekomen dat er in lang lopende beleidsprocessen verschillende beleidsrondes⁴ zijn te onderscheiden. In iedere ronde zijn er wijzigingen in de samenstelling van de beleidsarena ('garbage can').

Het begrip regie is opgekomen voor dit type contexten. Het staat voor het begeleiden van dergelijke processen. Niet om de uitkomst te dicteren, maar om de wisselwerking tussen

*eenzijdigheid of
blokkades tegen gaan*

relevante ingrediënten te bevorderen en zo de kans op een vruchtbare uitkomst te vergroten.

Regie is er op gericht om de twee grootste risico's van een netwerksituatie te voorkomen:

- dat er een eenzijdige dominantie ontstaat en dus eenzijdig gekleurde uitkomsten (de zogenaamde 'bias');
- dat het proces vast komt te zitten in een fixatie (blokkade/ patstelling) en er dus niets uitkomt.

Netwerksituaties zijn niet eenvoudig, maar dat is onvermijdelijk als partijen voor het bereiken van hun doelen van elkaar afhankelijk zijn. De positieve uitkomst kan echter een set acties zijn, waarin partijen ieder hun eigen mogelijkheden inzetten om zo de doelen van meerdere partijen dichterbij te brengen. Dat is de veelbesproken 'win-win-situatie'.

In de bestuurskunde zijn principes ontwikkeld voor sturing van dit type interactieve beleidsprocessen.⁵ In de kern gaat het om de volgende elementen:

- Initiatief;
- Variatie;
- Representatie;
- Selectie.

In deze benadering is het de taak van een procesregisseur om:

- Het *initiatief* te nemen tot het aanpakken van een bepaald thema en daar relevante partijen bij te betrekken, binnen een bepaald kader dat het onderwerp en de randen van de (gewenste) arena aangeeft.
- Bevorderen dat er een voldoende *variatie* wordt ingebracht aan probleemverkenningen en oplossingsmogelijkheden.
- Sturen op een goede *representatie* van relevante spelers met hun invalshoeken en belangen.
- Bevorderen dat er voortgang is in de onderlinge uitwisseling, door het *selecteren* van bepaalde opties en uiteindelijk het kiezen en uitvoeren van bepaalde actielijnen.

Geen van deze taken is waardenvrij. Integendeel, ieder element is mede bepalend voor de inhoudelijke uitkomsten. Dit soort beleidsarena's worden niet centraal gestuurd, maar de

samenstelling arena bepaalt de uitkomst uitkomsten zijn ook niet geheel toevallig. Kort gezegd wordt de uitkomst bepaald door de samenstelling van de 'garbage can'. De regiefunctie ondersteunt dit proces.

Uitgangspunt van regie is dat de regisseur in zijn handelen geen eigen inhoudelijke doelstellingen nastreeft. In de meest zuivere vorm gaat dit lijken op een mediërende rolinvulling. We zien soms dat bestuursorganen geen enkel criterium meer hanteren: '*Ons criterium is dat er consensus ontstaat tussen partijen*'.

Die houding heeft echter aanleiding gegeven tot kritiek op de 'lege overheid'. Er is dan geen correctie meer op willekeur in het participatie-patroon. Door zich aan een willekeurige 'consensus' over te leveren, verwaarloost de overheid haar verantwoordelijkheid als vertegenwoordiger van het algemeen belang. Uit diverse studies is bekend dat het eenvoudig openstellen van interactie-momenten niet leidt tot evenredige vertegenwoordiging van alle relevante belangen.⁶ Dit geldt eens te meer in interactie-processen tussen bestuursorganen en andere professionele partijen.

kader geeft houvast en transparantie Naast dit principiële punt komt het praktische bezwaar dat kaderloosheid geen houvast biedt in de processturing. Het verdient daarom de voorkeur dat de regisseur werkt binnen een vooraf bepaald kader. Dat kader wordt gebruikt voor het sturen van het onderwerp, de samenstelling van participanten, het genereren van variatie en het selecteren van uitkomsten.

In deze evaluatie gaan we er vanuit dat het bepalen en hanteren van zo'n kader niet neutraal is, maar wel legitiem. De regierol wordt zuiver uitgevoerd als:

- er een helder en transparant kader wordt gehanteerd;
- de regisseur zich laat leiden door het procesbelang binnen dat kader.

Inhoudelijke verantwoordelijkheden van het betreffende bestuursorgaan worden door de regisseur alleen meegenomen voor zover opgenomen in het vastgestelde kader. Hoe beperkter dat kader, hoe zuiverder en transparanter dat verloopt.

Acceptatie en verantwoording

Een apart punt van aandacht is de rol van de vertegenwoordigende politiek bij de kaderstelling, acceptatie en verantwoording. Het proces en de regie daarbinnen zijn te beschouwen als 'de keuken' waarin een resultaat wordt bereid. De volksvertegenwoordiging is niet in staat en niet bedoeld om zelf in dat regieproces te treden. Zicht op de gang van zaken in die 'proceskeuken' (of in een andere beeldspraak: 'de onderkant van het tapijt') is ook niet noodzakelijk om de functie van de politiek in zulke processen waar te maken.

De politieke betrokkenheid kan worden vormgegeven in drie elementen:

- Kaderstelling;
- Acceptatie;
- Verantwoording.

Een transparant kader aan het begin van het proces biedt aan volksvertegenwoordigende organen (parlement, staten, raden) gelegenheid om wel of niet in te stemmen met de opzet van het proces. In die fase worden zij doorgaans geïnformeerd en anders kunnen zij vragen om informatie over het proces en de daarin te voeren regie.

Het hiervoor behandelde beoordelingskader biedt ook houvast voor een politieke beoordeling van procesvoorstellen:

Initiatief: Hoe is de afbakening van het veld van onderwerpen? Is er een transparant kader en wordt dat door participanten gedragen? Welke politiek relevante uitgangspunten zijn daarin opgenomen?

Variatie: Is verzekerd dat er voldoende toegang is voor feitelijke informatie en alternatieve oplossingen?

*zijn alle belangen
vertegenwoordigd?*

Representatie: Worden alle politiek of maatschappelijk relevante aspecten op een evenwichtige manier in het proces betrokken? Welke participanten worden uitgenodigd/ toegelaten en welke rol krijgen zij in het proces?

Selectie: Hoe is verzekerd dat er voldoende voortgang blijft in het proces? Welke beslisregels gaan gehanteerd worden? Aan wie worden elke bevoegdheden toegedeeld over proces en inhoud?

Een tweede belangrijk moment is de acceptatie van de uitkomsten door de bevoegde bestuursorganen. In veel gevallen betreft het deels bevoegdheden van raad of staten. Als dat niet het geval is, kunnen zij toch hun dagelijks bestuur om verantwoording vragen. De volksvertegenwoordiging staat tijdens interactieve processen doorgaans terecht op afstand. Hun verantwoordelijkheid herleeft bij de acceptatie van de uitkomsten. De kunst is om de procesuitkomsten niet slaafs te volgen (wat de staatsrechtelijke verhoudingen zou ontkennen), maar er ook niet vrijelijk overheen te stappen (zodat het interactief proces zinloos was). De beste basis voor een genuanceerd acceptatieproces is een vooraf op politiek niveau besproken kader. Toetsing daarop is transparant en acceptabel voor alle betrokkenen.

Een derde belangrijke rol is het achteraf vragen van verantwoording aan de feitelijke procesdeelnemers. Dagelijks bestuurders moeten ruimte en mandaat voelen om goed te opereren in interactieve processen. Verantwoording achteraf blijft echter belangrijk voor de

verantwoorden is leren democratische legitimatie van interactief bestuur. Als de verantwoording op een constructieve wijze wordt ingericht draagt het bovendien bij aan de leerprocessen in het openbaar bestuur.

Bovenstaand kader zal in paragraaf 4 worden geconfronteerd met het verloop van het proces zoals dat in de volgende paragraaf 3 is gereconstrueerd.

3. Reconstructie

In deze paragraaf wordt het verloop van het proces gereconstrueerd aan de hand van schriftelijke documenten en de interviews met betrokken bestuurders en ambtenaren.

3.1. Aanleiding: kwaliteit en onafhankelijkheid

Op 8 november 2008 verscheen er een kabinetsbrief, waarin werd aangegeven dat er landsbreed Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) moesten komen voor de uitvoering van de taken van provincies en gemeenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Deze RUD's moesten een 'robuuste' schaalomvang hebben, in principe niveau Veiligheidsregio (VHR). Die schaalomvang is later uitgewerkt in een minimumaantal fte's per specialisatie, de zogenaamde 'kritieke massa'. De vorming van RUD's zou zo nodig met *wettelijk afdwingen* wetgeving worden afgedwongen, gebruik makend van het feit dat gaat om taken in medebewind.

Op de departementen van VROM en Justitie bestond al langer onvrede over de kwaliteit van deze taken. Daarom werd een commissie gevraagd te onderzoeken of het bestaande stelsel nog houdbaar was. De Cie. Mans vond inderdaad van niet. Volgens haar zijn er teveel organisaties, die te weinig samenwerken. Het ketentoezicht is gebrekkig waardoor milieucriminaliteit te veel kansen kreeg. Ambtenaren hebben vaak onvoldoende kennis om een geloofwaardige gesprekspartner te zijn. Vaak is er bij lokale besturen te weinig distantie om krachtig op te treden. Mede om die reden is er volgens de Cie. Mans teveel (rechts)ongelijkheid waardoor bedrijven geen 'level playing field' hebben.

De Cie. Mans concludeerde dat de vorming van regionale omgevingsdiensten noodzakelijk was voor de versterking van de professionaliteit van VTH-taken. Daarmee werd een andere route gekozen dan in de jaren '80, toen complexe taken via de Wet Milieubeheer werden overgeheveld naar de provincies. De Cie. Mans tornde juist niet aan de bevoegdheidsverdeling, *ambtelijke expertise en onafhankelijkheid* maar wilde de achterliggende ambtelijke organisaties fuseren om zo meer expertise en onafhankelijkheid te brengen in de advisering aan de besturen en de uitvoering van het toezicht.⁷

Intentieverklaring

De Gelderse besturen zaten hier bepaald niet op te wachten. Toch verenigden zij zich al vroeg in het proces onder de opvatting dat dit 'onvermijdelijk' was, maar uitgevoerd moest worden op de 'Gelderse Maat': dat wil zeggen de 7 WGR-regio's in plaats van de 3 Veiligheidsregio's. Dit werd in maart 2009 al geschreven in een brief van GS aan de minister van VROM. In november 2009 werd het vastgelegd in de door de provincie en alle Gelderse gemeenten getekende 'Intentieverklaring'.

Deze Intentieverklaring is consequent als kader vastgehouden. Provincie en gemeenten hebben zich verenigd om te bereiken dat een uitwerking op deze schaal tot stand kwam en ook geaccepteerd zou worden door het rijk. De gedeputeerden hebben daarvoor ook intensief gelobbyd. De provincie gaf voorrang aan dit procesdoel, boven eigen ideeën of haar belang als één van de inbrengende partners. Hierdoor kon de provincie zich naast de gemeenten

positioneren in plaats van er tegenover. De provincie trad niet op als boodschapper van een onwelkome rijkswens, maar als partner van gemeenten. Samen optrekken om een beter aanvaardbare tussenoplossing voor elkaar te krijgen.

Dit betekende wel dat de inhoudelijke ambities relatief op de achtergrond raakten. Zo betwijfelen sommigen nog steeds of de gekozen schaal inhoudelijk optimaal is en duurzaam houdbaar zal blijken.

Resultaat

Inmiddels zijn de Omgevingsdiensten tot stand gekomen (met beperkte vertraging) en is het gelukt om met alle 56 gemeenten deel te nemen. Er zijn zeven publiekrechtelijke organen opgericht op de overeengekomen schaal van de WGR-gebieden.

Betrokkenen denken dat deze diensten meer kwaliteit zullen leveren en voldoende maatwerk. Over de 'robuustheid' (voldoende omvang) leven nog wat twijfels.



De nieuwe organisaties voldoen aan de toetsingscriteria zoals takenpakket, kritieke massa (formatie-omvang) en financieringsstructuur. Zie hiervoor de *'Inhoudelijke evaluatie Totstandkoming Omgevingsdiensten Gelderland'*⁸

Dezelfde *'Inhoudelijke evaluatie'* laat zien dat het invoeren van processen en ICT-voorzieningen nog een behoorlijke opgave is voor de komende periode. Ook de samenwerkingsafspraken met andere partners (OM, politie, brandweer) zijn nog niet afgerond.

De formele overgang vindt plaats op een moment dat de inrichting van de organisaties nog niet klaar is. Nu heeft het voordelen om de laatste fase van organisatie-inrichting te doen binnen de nieuwe organisatie. Maar de implementatiefase kent hierdoor nog wel behoorlijke risico's. Dit zal komende periode een belangrijk aandachtspunt moeten zijn, zeker gezien de maatschappelijke risico's rond handhaving en vergunningverlening. De eerste periode zal een extra beroep gedaan moeten worden op de loyaliteit en het improvisatie-vermogen van de medewerkers.

3.2. Twee thema's: VTH versus Bestuurlijke organisatie

De vorming van RUD's raakt tegelijkertijd aan twee verschillende thema's: de versterking van de professionaliteit van VTH (Cie. Mans) en de organisatie van het binnenlands bestuur. Binnen beide domeinen spelen onopgeloste discussies. In dit proces komen beide domeinen ook nog met elkaar in aanraking.

Bestuurlijke organisatie

Zoals gezegd zaten de besturen eind 2008 bepaald niet te wachten op het vormen van RUD's. De belangrijkste tegengeluiden komen uit het domein bestuurlijke organisatie. Nu oefent iedere organisatie per definitie een soort 'zwaartekracht' uit, waardoor men liever taken behoudt of erbij krijgt, dan deze kwijt te raken. Hier speelt echter meer.

Er zijn verschillende visies in omloop over de gewenste ontwikkeling van het binnenlands bestuur.

- In het klassieke '*Huis van Thorbecke*' zou een behoefte aan extra schaalgrootte 'gewoon' leiden tot opschakelen naar het naast hogere bestuursniveau: de provincie. In de jaren '80 is dat ook gebeurd. Die optie is nu blijkbaar niet eens in beeld geweest.
- De keuze om in plaats daarvan de ambtelijke organisaties (backoffice) op te schalen lijkt meer te passen in een visie à la de '*Eerste Overheid*', zoals uitgewerkt door een aantal VNG-Commissies.⁹ In die visie wordt bepleit om het loket van alle overheidsdiensten bij de gemeenten onder te brengen, terwijl de feitelijke afhandeling in de achterliggende organisaties naar behoefte op verschillende schaalniveaus kan plaatsvinden. De oplossing van RUD's past hier echter niet in, aangezien de provincie blijft functioneren als ingang en bevoegd gezag voor haar inrichtingen.
- In de laatste fase van het proces is nog een volgende visie een rol gaan spelen. Namelijk de visie van het kabinet Rutte II, zoals verwoord in de brieven van minister Plasterk. Daarin wordt uitgegaan van omvangrijke decentralisatie van taken, zodat op uitvoeringsniveau integraler en meer contextgebonden gewerkt kan worden. Daarvoor is volgens minister Plasterk aanzienlijke opschaling van gemeenten nodig. Hij zet zich daarbij expliciet af tegen intergemeentelijke samenwerking als blijvend alternatief. WGR-verbanden zouden moeten convergeren in clusters die uitgroeien tot heringedeelde gemeenten. Ook deze benadering sluit niet aan bij de vorming van RUD's, niet op WGR-schaal en zeker niet op VHR-schaal.

geen passende visie op binnenlands bestuur

Over deze verschillende visies op het binnenlands bestuur bestaat geen gemeenschappelijke opvatting, niet op rijksniveau en niet op provinciaal of lokaal niveau. Daar komt dus bij, dat de vorming van RUD's in geen enkele actuele visie op het binnenlands bestuur lijkt te passen. Het is niettemin een betekenisvolle ingreep in de bestuurlijke organisatie. Daarmee blijft het thema bestuurlijke organisatie in dit dossier problematisch en aanleiding tot onenigheid en verwarring.

Professionaliteit VTH

De samenloop met het thema 'professionaliteit VTH' maakte dit niet eenvoudiger. Ook op dit thema heerst geen eenstemmigheid. In het veld leven kritische gevoelens.

Ten eerste staat het negatieve oordeel van het departement op gespannen voet met de Inspectie-rapporten van datzelfde ministerie. Die rapporten waren doorgaans mild of zelfs positief. Misschien omdat de Inspectie veel rekening hield met de lokale context? Nu bleek ineens dat in de ogen van de Cie. Mans en het kabinet de taakuitvoering over de hele linie onvoldoende was. Veel gemeentebestuurders vinden dat plotselinge oordeel onheus.

Het verwijt werd geconcretiseerd in criteria voor de ‘kritieke massa’. Voor sommige gemeenten pakte dat redelijk uit, voor anderen betekende dit dat er extra formatie bij zou moeten, nog voor overdracht naar de omgevingsdienst. Een aantal gemeenten heeft dat ook gedaan. In de werkelijkheid wordt de kwaliteit van de taakuitvoering echter niet alleen bepaald door de omvang van de formatie. De dominante rol van dit ‘input-criterium’ wordt breed gezien als ouderwets en onterecht. Zeker in kleinere gemeenten meent men dat een krappere formatie gecompenseerd wordt door meer lokale kennis, die selectief opereren mogelijk maakt.

*‘kritieke massa’
ouderwets criterium*

Het is ook navrant dat het inhuren of delen van capaciteit niet meetelde. In een beoordeling waarmee beargumenteerd werd dat gemeenten hun volledige formatie buiten de deur moesten organiseren...

Een tweede kritiekpunt is dat de Cie. Mans een optimalisatie nastreefde van alleen de VTH-taken, eventueel Wabo-breed. Dat is altijd nog smaller dan de integrale dienstverlening waar gemeenten het laatste decennium zo op hebben ingezet. De overgang naar RUD’s haalt een flinke hap uit de formatie van de ‘Publiekswinkels’ in de gemeentehuizen.

Een werkelijk integrale afstemming is inclusief stedenbouw, economie, wijkgericht werken etc. Formeel blijft dat mogelijk voor het gemeentebestuur, maar praktisch wordt dit bemoeilijkt door de afsplitsing van VTH-taken. Dat staat haaks op het streven naar de één-loket-dienstverlening uit de ‘Eerste Overheid’.

Op veel gemeentehuizen leeft dit argument vooral bij degenen die wat verder van het RUD-proces afstaan. Het zijn onder meer burgemeesters, portefeuillehouders dienstverlening, hoofden dienstverlening en gemeentesecretarissen die zich juist aan dit aspect hebben gestoord.

Tenslotte leeft tamelijk breed het gevoel dat er sprake is van ‘overkill’. De bedoelde problemen spelen maar bij een beperkt deel van de taken, inrichtingen en handhavingsthema’s. In plaats van alle taken over te hevelen, had je volgens veel spelers een slankere oplossing kunnen kiezen. Bijvoorbeeld door een deel van de taken bij de provincies onder te brengen of door een rijksinspectie toe te rusten voor ketentoezicht en criminaliteitsbestrijding. Het spreekwoord

kanon en mug ‘met een kanon op een mug schieten’ wordt door respondenten veel gebezigd.

Het toenmalige kabinet is ondanks deze kritiekpunten tot de afweging gekomen dat de RUD-vorming landsbreed verplicht gesteld moest worden. De Tweede Kamer heeft zich daar achter geschaard.

In het voorjaar van 2010 laaide de politieke discussie nog even op. De Eerste Kamer nam een motie aan die stelde dat de vorming van RUD’s niet bij wet mocht worden opgelegd. De vormgeving van hun ambtelijke organisaties zou aan de provincies en gemeenten zelf moeten worden overgelaten.¹⁰ Een staatsrechtelijk argument dus. Dit gaf grote onrust onder de RUD-

voorstanders, die meenden dat het drukmiddel van wettelijke dwang niet kon worden gemist. Binnen een maand nam de Tweede Kamer een tegenmotie aan, die stelde dat het proces niet vrijblijvend mocht zijn en zo nodig alsnog een wettelijke verplichting moest worden overwogen.¹¹

Dit soort Haagse uitspraken betekent niet automatisch dat alle bestuurders in het land hun verzet opgeven. Iedereen weet dat hervormingen in het binnenlands bestuur geregeld vastlopen. Voor sommige Binnenhof-watchers liet de discussie tussen Eerste en Tweede Kamer de mogelijkheid open dat de Eerste Kamer niet mee zou gaan met een dwangmaatregel. Maar de meeste gemeentebesturen concludeerden op dit moment toch dat de RUD-vorming onvermijdelijk zou worden doorgezet. Ook in Gelderland gaven verschillende gemeentebesturen hun pogingen op om het tij te keren. Ze schakelden nu definitief over naar medewerking aan de vorming van omgevingsdiensten.

Uit de enquête onder betrokkenen blijkt dat de steun voor de analyse van de Cie. Mans in de loop van het proces geleidelijk is toegenomen. De uitspraak 'In grote

lijnen deel ik de argumentatie van de Cie. Mans (te veel organisaties en rechtsongelijkheid; te weinig ketentoezicht en te weinig expertise en distantie)' wordt door vrijwel alle respondenten positief beantwoord. Betrokkenen zien omgevingsdiensten nog steeds niet als onmisbaar, maar wel als een bijdrage in deze problematiek en vrijwel niemand zou nog terug willen naar de oude situatie. Men vindt ook niet dat er langer verzet gepleegd had moeten worden.

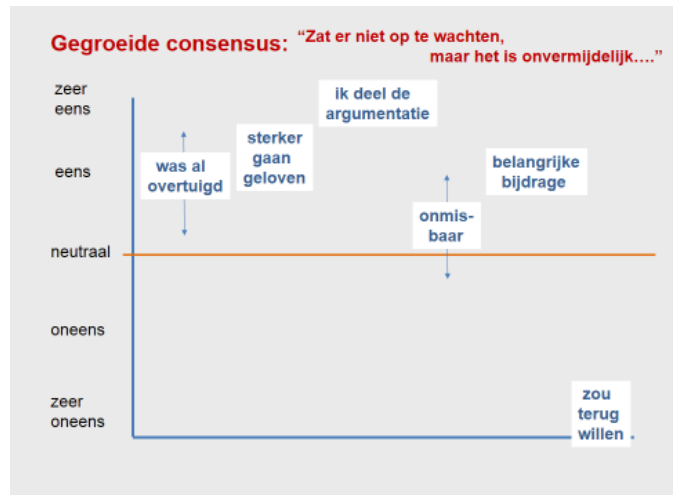
Voorrang voor het pleidooi van de Cie. Mans

De confrontatie met het thema bestuurlijke organisatie is niet opgelost, maar als het ware tussen haakjes gezet, zowel landelijk als regionaal. Velen gebruikten de bezweringsformule dat de bestuurlijke organisatie in tact bleef, aangezien er geen bevoegdheden werden verschoven. In dat licht is het ongerijmd dat er wel grote effecten worden verwacht van het opschalen van de ambtelijke organisatie. Kennelijk dicht men de ambtelijke advisering een grote invloed toe. De veronderstelling is dat de professionalisering helpt in de ambtelijke contacten met het bedrijfsleven. Ook de advisering aan lokale portefeuillehouders zou geleidelijk worden geobjectiveerd en gestandaardiseerd. Daardoor zou er minder kans zijn op rechtsongelijkheid en minder gelegenheid voor individuele portefeuillehouders om 'souplesse te betrachten' uit klantvriendelijkheid, cliëntelisme of lokale belangen.

*integrale afweging?
klantvriendelijkheid?
of rechtsongelijkheid?*

Werkmethoden en beleidslijnen worden vaker in regionaal verband afgestemd, waardoor portefeuillehouders voor specifieke wensen hun collega's zullen moeten overtuigen. Dat zou objectivering in de hand werken.

Het thema van 'cliëntelisme' heeft steeds meegespeeld, maar zelden in deze openheid omdat dit woord in onze rechtsstaat taboe is. In plaats daarvan spreekt de Cie. Mans over



‘rechtsongelijkheid’ en ‘level playing field’. VNO/NCW bepleitte dat de vergunningsvoorwaarden voor bedrijven in heel Nederland gelijk zouden moeten zijn.

Daartegenover staat echter het recht van de lokale democratie om beleidsafwegingen te maken vanuit meer argumenten dan alleen het VTH-belang. Het is lastig te bepalen op welk punt dit omslaat in te-slap-optreden of ‘cliëntelisme’.

In ieder geval is onafhankelijke advisering blijven staan als één van de argumenten in de onderbouwing van de omgevingsdiensten.

Al met al is de landelijke opdracht voor RUD’s doorgezet vanuit de sectorale optiek van milieubeleid, vergunningverlening en handhaving. Voor VROM en Justitie vervult dit een langgekoesterde wens. Kabinet en Kamer hebben aan dat aspect prioriteit gegeven.

Een factor die daarin heeft meegespeeld is de fragmentatie van het domein bestuurlijke organisatie. Inhoudelijk is er geen coherente en gedeelde visie voor handen die als toetssteen kan dienen. Procesmatig zijn actoren uit dit domein, zowel landelijk als regionaal, weinig actief geweest of laat wakker geworden. Alle fasen van het proces zijn gedomineerd door actoren uit de VTH-sector (zie ook het analyseschema in bijlage 1).

De tijd zal leren welk effect de regionale uitvoeringsdiensten op het binnenlands bestuur zullen hebben.

Het bundelen van expertise in achterliggende verzelfstandigde diensten wordt door de meeste betrokkenen gezien als een onvermijdelijke trend. Sommigen vrezen dat dit afbreuk gaat doen aan de autonomie van gemeenten, die een steeds kleinere organisatie overhouden. Veel betrokkenen zien het echter juist als een methode om autonomie te behouden.

Door in je naaste omgeving efficiency en expertise te organiseren, wordt je immers minder kwetsbaar.

Verwacht mag worden dat de gemeenschappelijke omgevingsdiensten meer uniform gaan werken en adviseren. *Vooraf voor kleinere gemeenten zal de inhoudelijke kwaliteit van de advisering toenemen. Betrokkenen verwachten dat ook.* Goede adviezen brengen het bestuur beter in positie. Anderzijds zullen bestuurders ook meer weerwerk krijgen van geobjectiveerd advies.



3.3. Provinciale regie

Rolkeuze bij de start

In november 2009 werd de Intentieverklaring getekend waarin men akkoord ging met de RUD-vorming mits op kleinere schaal dan de veiligheidsregio. De keuze voor deze tussenpositie is cruciaal geweest voor het proces in Gelderland. Sommigen zagen het als een manipulatie van de provincie ('truc' of 'meesterzet'). Uit dit onderzoek blijkt echter anders. Deze keuze was gewoon van aanvang af vindbaar als brede consensus in de samenstelling van het veld. Dit kwam voort uit de behoefte aan nabijheid en de ervaring van afstand binnen de bestaande veiligheidsregio's in Gelderland.

De keuze voor de 'Gelderse Maat' was dus niet ingezet als 'slimmigheidje'. Het was wel een bewuste keuze van de provincie om de regietaak prioriteit te geven en draagvlak onder de gemeenten te zoeken. Deze keuze kwam begin 2009 tijdens een eerste informele bespreking in het college van GS ('strategisch uurtje') al naar voren. De collegeleden wilden inzetten op:

- een open bestuursstijl;
- partnerschap met de gemeenten;
- het slagen van de regietaak, inclusief resultaat binnen de door het kabinet gestelde kaders.

Deze punten bepaalden de rolkeuze van de provincie, die gedurende het gehele proces

prioriteit voor de regietaak

onveranderd is gebleven. Het college gaf aan deze punten prioriteit boven het institutioneel belang van de provinciale organisatie; boven maximalisatie van het VTH-belang; en boven een eventuele agenda vanuit bestuurlijke organisatie.

De open bestuursstijl en het partnerschap met gemeenten waren expliciete motto's van dit college. Openheid en partnerschap pasten ook bij de eigen bestuursstijl van de gedeputeerde voor milieu. Net zoals selectief sturen vanuit een kort kader paste bij de gedeputeerde voor de regio. De menselijke invulling was cruciaal als altijd.

Het waarmaken van de regiefunctie was al langer een ambitie van alle provincies. Juist dit was een centraal motief voor het IPO om (enkele maanden eerder) de 'package deal' te sluiten. Zowel provincies als gemeenten moesten wat slikken in de 'package deal'. Maar voor IPO en VNG als belangenorganisaties is het belangrijk om voor het kabinet een partner te zijn die uitvoeringskracht kan organiseren. Voor de provincies kwam daar bij dat bij hun rol als intermediair bestuur de ambitie was geformuleerd om 'regisseur' te zijn. Dit was een moment om die ambitie in te vullen. De provincie Gelderland was zowel ambtelijk als bestuurlijk direct betrokken bij de 'package deal'. Ook binnen de provincie werd vanuit die lijn geacteerd.

teggeluiden niet georganiseerd

In de Gelderse setting hebben overige belangen een minder prominente rol gespeeld. Het sectorale VTH-geluid was niet dominant aanwezig. Een factor was daarbij dat er op het provinciehuis sinds 2008 een reorganisatie speelde. Daarbij is de oude dienst Milieu opgeheven ten gunste van een procesindeling: Beleid; Programmering; Uitvoering. In die filosofie was het op afstand zetten van uitvoerende taken geen zelfstandig doel, maar ook geen vreemde gedachte. In ieder geval had het waarmaken van de regietaak op dat moment ook op directieniveau voorrang.

Mede door de reorganisatie zijn er gaandeweg het proces veel personele wisselingen geweest in de ambtelijke vertegenwoordiging. Los daarvan had het college van GS in de allereerste fase bewust gekozen om het proces bestuurlijk in te steken. De eerste voor-verkenningen ('denktank') en de bestuursconferenties in het voorjaar van 2009 werden bestuurlijk gehouden. Ze werden ondersteund door een kleine ambtelijke staf, niet afkomstig uit de afdelingen vergunningverlening en handhaving maar uit de Gelderse IPO-vertegenwoordiging voor algemeen milieubeleid. Hiervoor werd gekozen omdat men een bestuurlijke afweging wilde, zo min mogelijk gehinderd door institutionele bezwaren van direct betrokken medewerkers (zowel bij provincie als gemeenten). Dit was een eerste stap van procesregie, overigens zonder dat het als zodanig werd benoemd.

*organisatorische
belangen naar zijlijn*

Het college bracht geen eigen doelstellingen vanuit bestuurlijke organisatie in het spel. Men accepteerde de wensen van VROM en Justitie. Het college was bereid om de provinciale formatie in te brengen, als bijdrage aan de algehele professionalisering van VTH in Gelderland. Men vocht niet om (in plaats daarvan) een tweede golf à la de Wet Milieubeheer te krijgen met meer taken naar de provincies.

De wens om de WGR-schaal te kiezen kwam iets later naar voren, tijdens de eerste voor-verkenningen. Die wens paste prima in het beleid om regionale samenwerking te stimuleren. Maar heeft dat niet vanuit dat motief ingestoken.

De Gelderse Maat, een vondst

Het afwijzen van de VHR-schaal bleek een rode draad vanaf de eerste contacten met gemeenten. Gemeenten wilde hun formatie liever niet kwijt. Als het dan toch moest, dan liefst zo dichtbij mogelijk, zowel fysiek als qua zeggenschap. In de Gelderse context liep die wens samen met negatieve gevoelens bij de eerder gekozen drie veiligheidsregio's. De schaal werd in alle drie de regio's als te afstandelijk ervaren. Het duidelijkst was dit in de regio 'Noord- en Oost-Gelderland', die loopt "van Harderwijk tot Winterswijk". In de zeven WGR-regio's waren vergelijkenderwijs positievere ervaringen opgedaan.

Afgaande op informatie van respondenten kwam de zogenaamde 'Gelderse Maat' van alle kanten opzetten. De grootste vier steden hadden in ambtelijk vooroverleg besloten om deze optie in te brengen. Maar ook kleinere gemeenten uit alle streken gaven dit onmiddellijk als voorkeur.

Een bijkomende factor was dat de bestaande VHR-regio's zich geheel afzijdig hielden, zowel bestuurlijk als ambtelijk. In tegenstelling tot andere provincies waren er in Gelderland ook geen sterke milieudiensten (meer), die zich als natuurlijke landingsplaats konden aandienen.

*"laten we er dan maar
het beste van maken.."*

De spelstructuur 'Laten we er dan maar het beste van maken' is bijna universeel toepasbaar. Zeker voor professionele bestuurders is het bekend terrein. In deze casus waren de omstandigheden echter bijzonder gunstig. De noodzaak van ministeriële goedkeuring was behulpzaam als stok achter de deur. De provincie kon daardoor een bemiddelende rol aannemen.

In geval je regisseert op een terrein waar je zelf bevoegd bent, kun je desondanks een helpende houding kiezen: *'Ik wil jou helpen om te voldoen aan (mijn) kader'*. Maar als bevoegde komt je eerder onder druk te staan om je kader te versoepelen.

De aanwezigheid van een breed gedragen 'next best'-alternatief was ook cruciaal. Een interessant gedachtenexperiment is de vraag wat er zou zijn gebeurd als er in Gelderland toevallig al kleinere veiligheidsregio's waren geweest. Bijvoorbeeld vier, volgens de oude streekplan-gebieden: Veluwe; Rivierenland; Arnhem/ Nijmegen;

*wat als er in Gelderland
meer VHR-regio's
waren geweest?*

Achterhoek. Het is heel wel denkbaar dat er dan bij de RUD-vorming geen beweging naar WGR-niveau zou zijn ontstaan. De provincie had de gemeenten dan zonder wisselgeld mee moeten krijgen...

Gegeven de bestaande setting was het echter vanzelfsprekend dat de optie van de WGR-maat op tafel kwam. De crux was eerder dat de provincie bereid bleek om de gevonden consensus daadwerkelijk op te rapen; om deze op rijksniveau te verdedigen; en gedurende het proces consequent vast te houden.

In sommige andere provincies was dat niet vanzelfsprekend. Maar de beschreven rolkeuze maakte dat GS hier wel voor kozen. Het paste in de geschetste keuze voor een open bestuursstijl, partnerschap en prioriteit voor de regiefunctie. Het was deze houding die maakte dat het college zich, zonder berekendheid, schaarde achter deze brede consensus en samen met de gemeenten ging optrekken om dit mogelijk te maken.

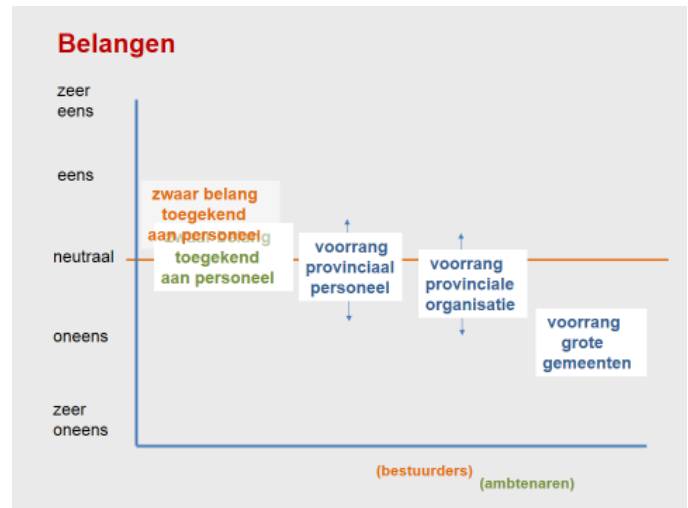
Al met al is de *'Gelderse Maat'* dus te betitelen als een *'vondst'*, in beide betekenissen van het woord: Als gevonden consensus én als buitenkans voor de regie. De keuze voor de Gelderse Maat was een beslissende verandering in de structuur van de arena. Er ontstond samenwerking tussen provincie en gemeenten. Bovendien was hiermee een helder kader ontstaan, dat houvast bood voor de regietaak. De provincie is als regisseur gedurende het gehele proces teruggevallen op dit handzame kader. Daarmee kon de regie voorspelbaar blijven en beperkt tot hoofdlijnen, met in de detaillering ruimte voor zakelijke argumentatie en vrijheidsgraden per regio.

*gevonden consensus én
buitenkans voor de regie*

Zowel de rolkeuze als het aanvaarden van de *'Gelderse Maat'* zijn waardegebonden keuzes geweest. Ze zijn aanvechtbaar vanuit verschillende perspectieven en belangen. Als *'willende partij'*¹² beperkte de provincie zich tot de basale punten, zoals opgenomen in de Intentieverklaring: WGR-schaal; openbaar lichaam; budgetneutraliteit; voldoen aan kwaliteitscriteria/ basistakenpakket.

Dit type zelfbeperking is voor iedere regisseur heel behulpzaam. Uit het beoordelingskader blijkt: Hoe meer je eigen opvattingen bijmengt, hoe minder neutraal en minder gezaghebbend je je procesverantwoordelijkheid kunt uitoefenen. Zeker als je gaandeweg opvattingen bijmengt die niet te herleiden zijn tot het vastgestelde kader. De provinciale regie heeft zich daar niet toe laten verleiden.

Respondenten geven aan dat de provincie geen overdreven waarde heeft gehecht aan andere belangen, zoals die van grote gemeenten of het betrokken personeel. In het bijzonder geloven zij niet dat de provincie voorrang heeft verleend aan het institutioneel belang van haar eigen organisatie of de belangen van het provinciale personeel.



Sommigen betreuren het dat de provincie hiermee afzag van een meer eigenstandig wervende rol, als trekker op weg naar een nog kwalitatiever perspectief. Sommigen vinden het getuigen van te weinig ruggespraak tegenover de wensen van gemeenten. Uit het onderzoek blijkt echter dat deze rolkeuze van de provincie onder de in het proces betrokken spelers juist breed wordt gewaardeerd.

Deze rolkeuze leidde er ook toe dat de provincie op betrekkelijke afstand bleef ten opzichte van de regieprocessen die zich vervolgens binnen de zeven WGR-regio's afspeelden. De complexiteit van die processen deed niet onder voor het hier onderzochte provinciale proces. Alleen al door het aantal regio's was het voor gedeputeerden moeilijk om deze processen van dichtbij te volgen. Dat zal komende jaren een aandachtspunt blijven.

Vanuit de ambtelijke regie werden alle regionale processen trouw gevolgd en ondersteund. Vanuit de partnerrol nam de provincie in alle regio's deel aan de besprekingen.

Een zekere afstandelijkheid van het bestuur paste bij de rolkeuze. De regisseur wilde niet verleid worden tot allerlei inhoudelijke stellingnames als die los stonden van de Intentieverklaring. Die opstelling bood de kans om allerlei discussies te relativiseren. Om ruimte te laten -op voorwaarde dat men er uit kwam- en om waar nodig zuiver inhoudelijke argumentatie te steunen. Deze opstelling versterkte de positie als aan het proces toegewijde regisseur.



Netwerk-RUD

De discussie over netwerk-RUD's was een uitzondering op deze houding. De provincie gaf de regio's ruimte voor diverse uitwerkingen. Zelfs de soms gekunstelde constructies voor het hosten en verrekenen van overhead, die vooral lijken te zijn ingegeven door de boekhoudkundige in plaats van organisatorische overwegingen. Maar op één punt bood de provincie felle weerstand, namelijk de optie om een zogenaamd 'netwerk-RUD' te vormen.

Dit speelde met name in de Achterhoek, waar vlak over de grens in Overijssel die vorm werd gekozen. Het hield in dat de medewerkers in dienst bleven van de gemeenten resp. de provincie. De RUD-directeur zou hun inzet regelen op basis van inlenen/ detachering.

In de weerstand van de provincie waren de partnerrol en de regierol niet goed te onderscheiden. Vanuit de partnerrol had men weinig vertrouwen in deze constructie voor de eigen medewerkers. Vanuit de regierol vreesde men dat een netwerk-RUD te weinig krachtig zou zijn omdat de lokale context zou blijven overheersen. Een RUD die zelf geen werkgever zou zijn week af van het landelijk kader. Overijssel kreeg hiervoor instemming in Den Haag. Maar de Gelderse regie wilde liever niet met een 'dubbele afwijking' op de proppen komen.

netwerk-RUD: niet krachtig genoeg?

Om dit te voorkomen werd ambtelijk en bestuurlijk druk gezet op de Achterhoekse gemeenten. Uiteindelijk werd niet verder toegegeven dan een optie voor ambtenaren om het werk de eerste drie jaar in een detachingsconstructie aan te zien. Toen dit eenmaal aan de betrokken ambtenaren werd voorgelegd bleek vrijwel iedereen liever rechtstreeks in dienst te gaan bij de nieuwe RUD. De detachingsoptie verdampte daardoor definitief.

Witte vlekken

Er werd ook druk gezet op gemeenten die ertoe neigden om niet te willen deelnemen aan de omgevingsdiensten. In verschillende toonaarden speelde dat bij de 'H2O'-gemeenten (Hattem, Heerde en Oldenbroek); de Liemers; Neerijnen; Zutphen en Lochem en enkele Achterhoekse gemeenten. De minister van VROM had in februari 2010 laten weten in te stemmen met de Gelderse Maat. Maar licht schoorvoetend en onder voorwaarden: gemeenten zouden ruimhartig taken moeten inbrengen (breder dan het basistakenpakket); de buitengrenzen zouden wel de veiligheidsregio's moeten volgen en er zou één 'portaal' moeten komen als ingang voor afstemming met het OM en andere ketenpartners.

regie in de schaduw van de dreiging door VROM

De dreiging om terug te vallen op een wettelijke ingreep werd in de lucht gehouden. Dat was overigens een vast onderdeel van de regie van het ministerie richting alle provincies. Enerzijds was het een dreiging tegenover de provincies, anderzijds een bewuste steun in de rug voor de provinciale regie. De provinciale regie kon immers leunen op die dreiging om druk op het proces te houden en het kader te bewaken. Zelf had de provincie geen harde dwangmiddelen beschikbaar.

In feite was er überhaupt geen formele basis voor de regierol van de provincies. Die rol stoelde op de 'package deal' en de achterliggende dreiging van een wettelijke ingreep als het gewenste resultaat uit zou blijven. In Gelderland is het de provincie gelukt om gedurende het hele proces stevig in de regiepositie te blijven (in tegenstelling tot de ontwikkelingen in sommige andere provincies).

Die dreiging werd zo nodig ook ingezet tegen onwillige gemeenten. Het ministerie ontwierp daarvoor een 'witte-vlekken-procedure', die inhield dat als gemeenten niet deelnamen hun bevoegdheden wettelijk zouden worden overgeheveld naar de provincie. Zo ver is het niet gekomen, maar de provincie Gelderland heeft in de loop van 2011 wel enkele gemeenten bij het ministerie aangemeld als eerste stap in de witte-vlekken-procedure.

Uiteindelijk zijn ook de meest aarzelende gemeenten overstag gegaan door een combinatie van deze dreiging, de onwenselijkheid om je bestuurlijk te isoleren binnen de regio en het steeds onvermijdelijker besef dat de RUD-vorming niet meer was te keren. De positie van de provinciale regie was in dit licht relatief comfortabel, omdat men de druk van het ministerie kon gebruiken. Eén van de betrokken wethouders vertelde dat de gedeputeerde op enig moment belde met de mededeling dat er “geen andere keuze was dan” de gemeente aan te melden voor de witte-vlekken-procedure. De regisseur kon dus ook tegenover onwillige gemeenten als het ware een helpende positie blijven innemen.

8^e RUD

Een ander kritiek moment ontstond eind 2010, toen bij de verdere uitwerking bleek dat de zeven RUD's onvoldoende omvang zouden hebben om de toets van 'robuustheid' te doorstaan. In de Intentieverklaring was voor dat geval een 'retourbepaling' opgenomen. Sommigen zagen die bepaling als een verborgen agenda. Zij vermoedden dat de provincie loerde op een mogelijkheid om alsnog over te schakelen naar één provinciale RUD dan wel RUD's op VHR-niveau. Toen het aan de orde kwam was er in het veld echter totaal geen draagvlak om alsnog terug te schakelen.

Vanuit de provinciale organisatie kwam wel een voorstel om bovenlokale taken alsnog samen te brengen op provinciale schaal: in een zogenaamde '8^e RUD'. Vanuit de optiek van provinciale ambtenaren was een voordeel daarvan, dat zo'n 8^e RUD mogelijk voor het leeuwendeel van hen de nieuwe thuisbasis kon worden. Het voorstel had de charme van de eenvoud, maar het raakte een open zenuw. Velen waren er immers steeds beducht op dat de provinciale

8^e RUD: verborgen agenda?

organisatie vanuit haar rol als deelnemende partner en/of haar eigen institutionele belangen met dergelijke voorstellen zou komen.

Die angst werd gevoed doordat de provincie zich niet expliciet had vastgelegd op de hiervoor genoemde rolkeuze. Gaandeweg het proces werden er nog geregeld aspecten van provinciaal belang ingebracht. Dat gebeurde door de gedeputeerde die speciaal met het 'partner-belang' was belast en door provinciale ambtenaren in allerlei werkgroepen of losse werkcontacten. Hoewel de regisseur en het voltallige college van GS een consistente lijn aanhielden, zorgde dit soort signalen voor onzekerheid onder partijen.

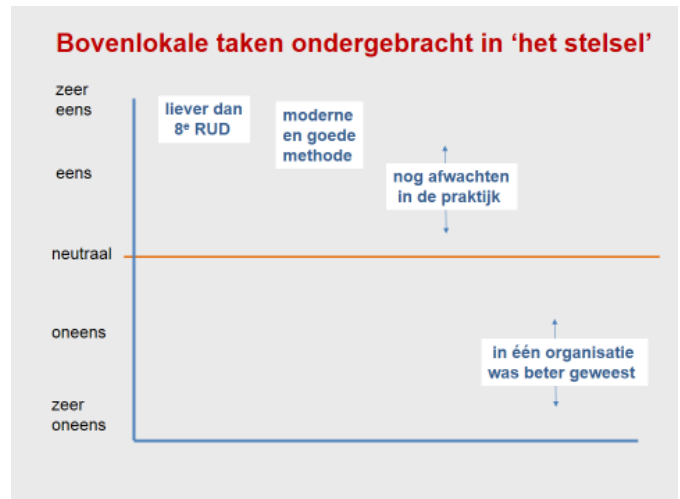
Dat gold opvallend genoeg ook voor de provinciale ambtenaren zelf, die soms onzeker of teleurgesteld waren over het uitblijven van bestuurlijke verdediging van hun belangen. Deze onduidelijkheid vormde mede de voedingsbodem om toch met een voorstel voor een 8^e RUD te komen.

Gelders Stelsel

Al snel bleek echter dat GS geen steun gaven aan dit voorstel. In plaats daarvan werd een voorwaarts gerichte oplossing gekozen. Complexe en bovenlokale taken werden verdeeld over de zeven diensten, zodat toch voldaan kon worden aan de robuustheidseisen. Dit zogenoemde 'Gelders Stelsel' was een netwerk-constructie en daarmee geen traditionele oplossing. Ieder van de zeven omgevingsdiensten gaat enkele taken vervullen ten behoeve van het geheel. Het gaat hierbij om complexe vergunningverlening (BRZO); complexe handhaving; een kennisfunctie; de algemene contactfunctie voor het OM; ketentoezicht; P&O-taken en de algemene regie binnen het stelsel.

Het Gelders Stelsel betekent dat geen van de omgevingsdiensten zich van de anderen kan vervreemden. Sommigen verwachten zelfs dat de onderlinge samenwerking zo intensief zal zijn, dat de nadruk meer op het gezamenlijke stelsel dan op de individuele diensten zal komen te liggen. Vanuit de optiek van lokale belangen zal dit nauwlettend gevolgd moeten worden.

Menig betrokkene, bestuurlijk en ambtelijk, ziet het overigens nog als een avontuur om het Gelders Stelsel voor bovenlokale taken goed te laten werken. Het model heeft wel grote steun onder de betrokkenen. De meesten zien de verdeling en samenwerking in het stelsel als een goede en moderne netwerk-oplossing. In ieder geval beter dan een 8^e-super-RUD...



Er is groot commitment om het stelsel met bovenlokale taken te laten slagen.

Zeker ook in de groep van directeuren. Zij hebben elkaar gedurende het proces gevonden op de gezamenlijke doelstelling om er een succes van te maken. De vervlechting van onderlinge afhankelijkheden dwingt hen tot constructieve samenwerking. Zij zien dat als een belangrijke succesfactor.

Toch blijft er juist op dit punt ook twijfel of het in de praktijk goed zal blijken te werken. Menigeen houdt er rekening mee dat er komende jaren zo nodig nog aanpassingen in het stelsel doorgevoerd zullen worden.

4. Toetsing regierol

Als we het bovenstaande beoordelingskader confronteren met de procesreconstructie uit de voorgaande paragraaf, kan geconcludeerd worden dat het in veel opzichten een geslaagd proces is geweest met een expliciete en goed ontwikkelde invulling van de regierol, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Deze beoordeling kan verder ontleed worden aan de hand van de hiervoor genoemde elementen van de regiefunctie: initiatief, variatie, representatie, selectie.

In het schema hiernaast zijn de belangrijkste punten van waardering en kritiek opgenomen. Deze worden in de onderstaande tekst verder uitgewerkt.

Initiatief

Het initiatief voor dit proces is genomen in Den Haag. De provincie Gelderland heeft actief bijgedragen aan de daarop

volgende 'package deal', waarin de provincies een regierol kregen toebedeeld. Direct aansluitend heeft de provincie voor die regierol een heldere rolkeuze gemaakt.

Die rolkeuze hield in dat de provincie de vorming van RUD's conform de wensen van het kabinet wilde realiseren. In politieke zin is daarop kritiek mogelijk en die is ook aanwezig in het veld. Een dergelijke keuze is waardegebonden, maar het is wel de legitieme bevoegdheid van de provincie.

Daarnaast omvatte die rolkeuze openheid; de wil om samenwerking en consensus met gemeenten te bereiken; en de keuze om andere belangen dan de regietaak een mindere prioriteit te geven. Deze keuzes zijn te beoordelen als passend bij een regiefunctie.

Een kritiekpunt op dit aspect is dat deze rolkeuze door de provincie nauwelijks expliciet is gemaakt. Ze ontstond tijdens een informele collegebespreking en is consequent gehanteerd, maar in schriftelijke stukken niet prominent naar voren gebracht.¹³

Dit kwam mede doordat de functie als kader voor de provinciale regie al snel werd overgenomen door de *Intentieverklaring* c.q. de 'Gelderse Maat'. Dat kader is wel gezamenlijk met partijen geformuleerd. Het had breed draagvlak. Voor sommige van de ondertekenaars was die steun aanvankelijk nog wat halfhartig, maar gaandeweg heeft dit kader ook bij hen werkelijk steun gekregen. Het is ook een constant richtsnoer gebleven, voor de regierol en alle andere participanten. Daarmee is dit een schoolvoorbeeld van hoe een dergelijk kader bijdraagt aan het procesverloop.

De achterliggende provinciale rolkeuze bleef echter onderbelicht. De agenda van het provinciebestuur was daardoor voor zowel partijen in het veld als de eigen medewerkers minder transparant. Een deel van het veld bleef vrezen voor een ommekeer uit de Gelderse

Evaluatie regie-rol:	
	waardering:
initiatief	openheid samen optrekken helder kader
variatie	toewijding & ondersteuning schakelen tussen niveaus
representatie	partnerschap/ consensus
selectie	consistent in kader meegaand (meestal) argumenteren
	kritiekpunten:
	'next best strategie' weinig wervend rolkeuze beperkt transparant
	dominant sub-optimalisering VTH
	bias: procesbelang voorop onderstroom prov ^e organisatie
	tempo

Maat ('verborgen agenda'). Een deel van de medewerkers bleef daar op hopen. Dit laatste werkte door in de opstelling van medewerkers in en rond het proces, wat weer voeding gaf aan de argwaan bij partners. Het was mede aanleiding voor het 'slotoffensief' richting een 8^e RUD. Achteraf gezien was dat eigenlijk kansloos en daarmee onnodig verwarrend en pijnlijk voor betrokkenen.

Het explicieter uitdragen van de provinciale rolkeuze had bijgedragen aan de transparantie van de regierol en de rust in het proces. (Al is dit een oordeel achteraf. Op het moment zelf is niet gemakkelijk in te schatten welke effecten zo'n explicitering heeft op het proces. Als partijen in een onderhandelings-modus zitten levert het bekend maken van je rolkeuze ook risico's op.)

Een ander veelgenoemd kritiekpunt in dit domein is dat de provinciale rolkeuze betekende dat samen met gemeenten werd geopteerd voor een 'next best'-oplossing: wel RUD's, maar dichterbij gemeenten dan je vanuit de VTH-invalshoek zou nastreven. Door sommigen is dit gezien als 'slap', 'gemakkelijk' of 'je oren laten hangen naar de gemeenten'. Positief bekeken is het een bewust gekozen compromis tussen het domein 'professionalisering VTH' en het domein 'bestuurlijke organisatie'.

In de formele procesgang is aan dit laatste aspect vrijwel voorbij gegaan, onder de bezweringsformule dat de bevoegdheidsverdeling in tact bleef.

De facto is het aspect 'bestuurlijke organisatie' desondanks leidend geweest voor de uitkomsten in Gelderland. Juist de overweging van bestuurlijke nabijheid bepaalde de inhoud van de Intentieverklaring. De inzet van veel bestuurders was in de eerste plaats om de klippen te omzeilen van niet gewenste organisatievormen, zoals: één provinciale RUD; drie RUD's op VHR-schaal of opgaan in de organisatie van grote steden (centrumgemeente-constructie).

Dat streven is geslaagd. Al blijft de tocht van de omgevingsdiensten in de eerstkomende jaren onzeker.



Op dit punt verdient vermelding dat het bereiken van het in de Intentieverklaring beoogde resultaat zeker niet alleen de verdienste is geweest van de provincie c.q. de provinciale regie. Dit doel leefde juist onder de gemeentelijke bestuurders. Zij hebben daar bewust op ingezet. Dit einddoel is door een groot aantal gemeentelijke bestuurders en ambtenaren overeind gehouden. Het is grotendeels aan die inzet te danken dat de zeven regionale processen uiteindelijk tot een bevredigend einde zijn gekomen. Al met al is het proces net zo goed vanuit gemeentelijke hoek gestuurd als vanuit de provinciale organisatie.

Passend in een netwerk-situatie, waarin niemand een overheersende positie heeft, kun je ook zeggen dat de gemeentelijke bestuurders een adequate regie hebben gevoerd tegenover de provincie, de rijksoverheid, het OM en de andere betrokken partijen.

Variatie

De totstandkoming van de Gelderse omgevingsdiensten is een proces geweest van vier jaar hard werken voor een groot aantal ambtenaren en bestuurders. Daarvoor is een uitgebreide projectorganisatie opgezet, volgens de regels van de kunst van het procesmanagement. Er is een groot aantal bijeenkomsten georganiseerd op bestuurlijk en ambtelijk niveau. *Er is voldoende tot ruim voorzien in communicatiemiddelen zowel schriftelijk (digitaal) als in beeldmateriaal (video). De inzet van communicatie gedurende het proces was volgens de bestuurders op maat en had voor een deel van de ambtenaren nog iets hoger gemogen.*

Tijdens het proces is zowel provinciaal als regionaal op drie niveaus gewerkt: bestuurlijk niveau, managementniveau en inhoudelijk medewerkersniveau. Waar nodig is bekwaam tussen deze niveaus geschakeld, zodat bestuurlijke knelpunten met behulp van inhoudelijk materiaal konden worden opgelost en ambtelijke impasses met een bestuurlijke uitspraak konden worden doorbroken. Medewerkers op projectgroepniveau vonden elkaar vaak in vakinhoudelijk enthousiasme. Dat werd door de regie ook gebruikt om managers en bestuurders te stimuleren of om hun discussies juist te relativieren.

schakelen tussen de niveaus

Om dit mogelijk te maken heeft de provincie ruime inzet gepleegd, zowel met eigen mensen als ingehuurde krachten. De inzet daarvan is ook binnen de verschillende regio's ervaren als een cruciale factor. Als in een dergelijk proces alle capaciteit uit de lopende werkprocessen moet worden vrijgemaakt, dan kom je gemakkelijk in een veel te laag tempo. Dat geldt eens te meer in kleine organisaties met krappe capaciteit.

Dankzij haar financiële positie was de provincie in staat om dit soort procesondersteuning in te zetten. Gedurende de looptijd heeft een regiebureau gefunctioneerd, met een capaciteit van zo'n 6 fte en jaarlijkse procesuitgaven van 3 à 4 ton euro. De mogelijkheid tot een dergelijke inzet is ook in andere regieprocessen een nauwelijks te overschatten kracht van de provinciale organisatie.

Tegelijkertijd vertaalde zich dat in deze casus soms in een gevoel van dominantie van de provincie c.q. het provinciale regiebureau. Bestuurders en ambtenaren uit de regio's hadden geregeld moeite om de productie van stukken bij te benen. Soms werden deze pas ter plekke verspreid om een open discussie te bevorderen. Dat kan een bruikbare werkwijze zijn, totdat het irritatie oproept of het gevoel te worden gemanipuleerd.

Een verdere verbetering op dit punt zou zijn, om wel dezelfde capaciteitsruimte beschikbaar te maken, maar juist ook vanuit de partnerorganisaties (zo nodig deels gecompenseerd).

Representatie

Bij dit element gaat het om de vraag welke inzichten en belangen in de beleidsarena naar voren komen en in welke krachtsverhoudingen dat leidt tot bepaalde uitkomsten. Tot de regietaak behoort het bewaken van de representativiteit in het proces, gestuurd vanuit het gegeven kader.

In deze casus koos het college van GS vroeg in het proces bewust voor een bestuurlijke insteek, met de bedoeling om daarmee de institutioneel-inhoudelijke invalshoek meer accent te geven.

Men wilde een meer bestuurlijke benadering, die niet belangeloos was maar wel gevoelig voor de 'realiteit van de bestuurlijke verhoudingen'. In het bijzonder de bereidheid om mee te werken aan een goede uitwerking van de 'onvermijdelijke' verplichting om RUD's te vormen.

Het is niet met zekerheid te zeggen of het hieraan te danken is geweest, maar het beoogde doel is begin 2009 in enkele bijeenkomsten bereikt. Daarbij zijn alle besturen wel steeds open uitgenodigd en is het aan de besturen zelf overgelaten wie werd afgevaardigd. In de meeste gevallen waren dat voornamelijk de portefeuillehouders milieu. Dat accent bleef zo gedurende het gehele proces. Ook bij latere ambtelijke bijeenkomsten kwamen slechts heel beperkt functionarissen van buiten het vakgebied. Burgemeesters en/of gemeentesecretarissen (die de invalshoeken VHR en/of bestuurlijke organisatie zouden inbrengen) werden niet bewust opgezocht en ze kwamen ook uit eigener beweging niet of pas laat in actie.

weinig participatie van buiten het vakgebied

Een aantal gemeentesecretarissen heeft gepoogd de discussie vanuit bestuurlijke organisatie te agenderen. Ook in de discussie over een netwerk-RUD en soms over deelname überhaupt zijn enkele gemeentesecretarissen actief geweest. Op dat moment waren de piketpalen in de Intentieverklaring echter al onwrikbaar.

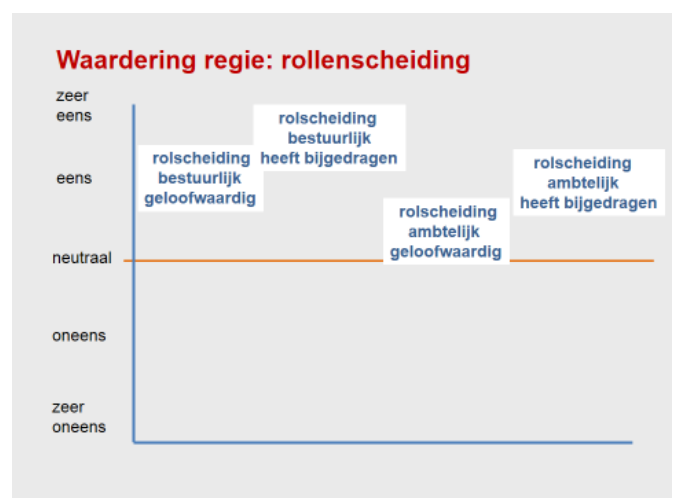
Op dit punt is door de provinciale regie dus wel enige sturing uitgeoefend, zij het niet dwingend. Die sturing vloeide logisch voort uit de rolkeuze, maar die was zoals gezegd weinig uitgesproken en dus weinig transparant. In het verdere proces is steeds bewust gestuurd op de compleetheid en representativiteit van spelers en onderwerpen, geredeneerd vanuit de Intentieverklaring. Betrokkenen zijn breed uitgenodigd, er zijn bijeenkomsten georganiseerd en er zijn voorstellen aangedragen als onderwerpen nog onderbelicht waren. Deze processturing was niet neutraal, maar wel passend in de gezamenlijk onderschreven kaders. Vanuit de regiefunctie bezien was dit dus legitiem.

Een aandachtspunt was, zoals gezegd, de vertegenwoordiging van het belang van de provincie als deelnemer in de RUD's en het institutionele belang van de provinciale organisatie. Vanaf het moment van de Intentieverklaring is hiervoor een aparte bestuurlijke vertegenwoordiger aangewezen, die dit aspect waar nodig inbracht: de rollenscheiding.

Ook op ambtelijk niveau is het proces vanaf dat moment open gesteld voor de betrokken VTH-ambtenaren. Sterker nog, vanuit de inhoud stonden zij centraal in alle uitwerkingen. Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau is de positie van de regierol echter consequent dominant gemaakt.

Dat is mede bepalend geweest voor de inhoud van de gekozen oplossing.

Procesmatig heeft het onder een deel van het provinciale personeel aanleiding gegeven tot het gevoel 'onvoldoende te zijn meegenomen'. Dit was mede voedingsbodem voor het



wegstemmen van het concept-Sociaal Plan door provinciale vakbondsleden. Als gevolg daarvan ontstond er in de staart van het proces nieuwe spanning en kwam er uiteindelijk pas begin 2013 een akkoord over het Sociaal Plan.

Een verbeterpunt is het meenemen van alle betrokkenen, juist ook degenen die in de beleidsarena een minder dominante plek krijgen. De kunst is om met uitleg en transparantie ook bij hen het gestelde kader aanvaardbaar te maken.

Selectie

Het in de Intentieverklaring gestelde kader is in dit proces koersvast gehanteerd: Bij het ontwikkelen van voorstellen (variatie) én als criterium voor het aannemen of verwerpen van voorstellen (selectie).

Vanuit rijksniveau werd hieraan bijgedragen door een strenge opstelling van het ministerie en een uitgebreide uitwerking van landelijke 'kwaliteitscriteria'.

Inhoudelijk was er het nodige aan te merken op de rigiditeit van die criteria. Er was met name veel kritiek op het dominerende criterium van 'kritieke massa'. Dit was inputgericht ('hoeveel formatie per specialisme') en zegt dus alleen indirect iets over de kwaliteit van de taakvervulling. Maar deze criteria waren wel concreet meetbaar. In combinatie met de dreiging van een wettelijke ingreep hebben ze zeer sturend gewerkt.

In het bestuurlijke proces op provinciaal niveau heeft de regie steeds vastgehouden aan toetsing aan het kleine aantal overeengekomen uitgangspunten: WGR-schaal; openbaar

het nut van een handzaam maar bindend kader

lichaam; budgetneutraliteit; voldoen aan kwaliteitscriteria/basistakenpakket. Daardoor kon de provinciale regisseur steeds terugvallen op uitgangspunten waar betrokkenen zelf hun handtekening onder hadden gezet.

Een zekere druk op achterblijvers is in dit soort complexe processen onvermijdelijk. Het uitoefenen van dergelijke druk hoort ook bij de rol van regisseur. De regisseur blijft daarbij zuiver in zijn rol zolang hij de autonomie van betrokkenen respecteert, maar hen wel confronteert met de gevolgen als men zich beweegt buiten het geldende kader.

Daarbij kon dus worden teruggevallen op in het proces zelfde geaccepteerde kaders. In dit geval werd het uitoefenen van druk op gemeenten die uit de boot dreigden te vallen gemakkelijker gemaakt door de stevige opstelling van het ministerie van VROM. De minister zwaaide immers van buiten de provinciale arena met dwingende bevoegdheden (de zogenaamde witte-vlekken-procedure). De provinciale regie kon daar op leunen.

Op overige punten is steeds veel ruimte gelaten aan de regio's om zelf bepaalde uitwerkingen te kiezen (zoals gezegd met uitzondering van het onderwerp netwerk-RUD).

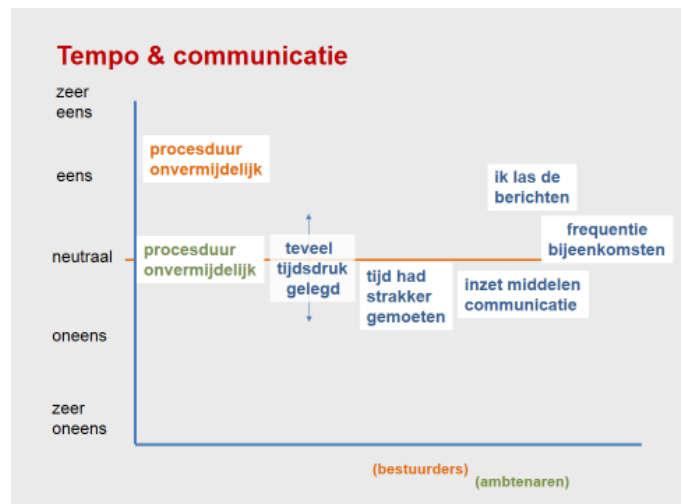
ruimte geven in de uitwerking

Dit maakte de regie voorspelbaar en transparant. Uit het onderzoek blijkt dat dit heeft bijgedragen aan de legitimiteit en waardering voor de regierol.

De regie had geen behoefte om allerlei eigen vakinhoudelijke opvattingen tot gelding te brengen. Daardoor was er een open houding tegenover zakelijk inhoudelijke argumenten. Dit ondersteunde de neutrale rol van de regisseur. Het gaf ook een platform om bij discussiepunten andere spelers aan te spreken op eenzelfde openheid. Dat heeft op verschillende momenten geholpen om ingenomen stellingen te doorbreken.

Een mogelijk kritiekpunt is het tijdsverloop van het proces. De aanvankelijke landelijke doelstelling (ingangdatum 1-1-2012) was al te ambitieus, maar ook de provinciale fasering moest worden bijgesteld tot uiteindelijk 1 april 2013. Uit de inhoudelijke toetsing door de provinciale afdeling Control blijkt bovendien dat per die datum de zeven omgevingsdiensten nog maar beperkt zijn ingericht.

Een flink deel van de betrokken ambtenaren meent dat het tempo van het proces hoger had kunnen liggen. De betrokken bestuurders zijn echter in grote meerderheid van mening dat het tijdsverloop onvermijdelijk was, gegeven de complexiteit van het proces. Betrokkenen zijn het er over eens dat de tijdsdruk in de laatste fase hoog opliep en inderdaad niet nog verder verhoogd had moeten worden.



Acceptatie en verantwoording

In het beoordelingskader is ook stilgestaan bij de rol en betrokkenheid van de politieke volksvertegenwoordiging bij interactieve beleidsprocessen. Daarbij is aangegeven dat er een belangrijke functie ligt aan het begin van het proces bij de kaderstelling en aan het einde van het proces bij de acceptatie van de uitkomsten en de verantwoording.

In deze casus is de kaderstelling aan provinciale staten gemeld in de statenvoorstellen van 1 april 2009, 6 september 2009 en 10 november 2009. In deze voorstellen is de context geschetst en de beweegredenen van GS om de regierol te willen opnemen. In deze voorstellen is ook het inhoudelijk kader aangegeven, zoals dat later is opgenomen in de Intentieverklaring. Door de debatten over deze stukken is op een transparante en volwassen wijze invulling gegeven aan de kaderstellende rol van provinciale staten. Binnen de Gelderse gemeenten zijn over het algemeen in dezelfde periode en op vergelijkbare wijze de gemeenteraden betrokken.

Alle gemeenteraden en provinciale staten hebben inmiddels expliciet ingestemd met de bereikte resultaten, waaronder het aangaan van nieuwe gemeenschappelijke regelingen voor de zeven regionale omgevingsdiensten. Daarmee heeft acceptatie van de uitkomsten plaats gevonden.

Het juiste moment voor een politieke verantwoording van het proces is nu aangebroken. Deze procesevaluatie en de eveneens uitgevoerde inhoudelijke evaluatie dragen daar hopelijk aan bij.

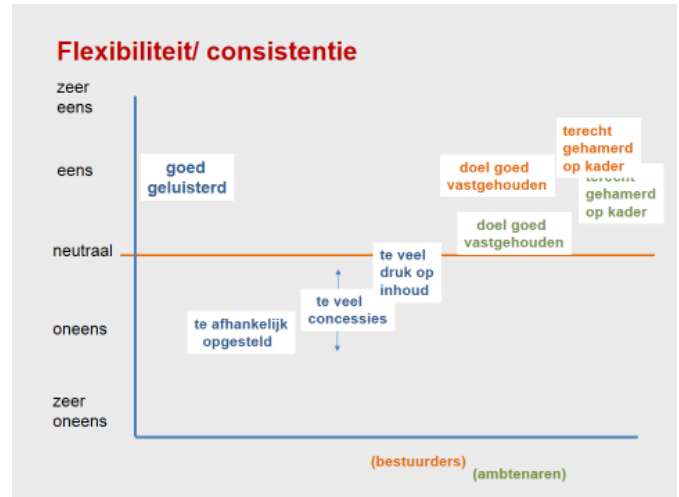
5. Conclusies

Het proces van totstandkoming van de Gelderse omgevingsdiensten is in veel opzichten geslaagd. Het in de Intentieverklaring beoogde resultaat is tot stand gekomen.

Betrokkenen zijn van mening dat de provincie er terecht op is blijven hameren dat het resultaat gehaald moest worden binnen de voorwaarden van het rijk. Men vindt (vooral bestuurlijk) dat de provincie goed heeft vastgehouden aan het einddoel, zonder zich te laten meeslepen in details.

Men vindt dat de provincie goed heeft geluisterd naar wat de gemeenten wilden, zonder zich te afhankelijk te maken.

Slechts een klein deel van de respondenten is van mening dat er teveel concessies zijn gedaan aan de inhoudelijke kwaliteit.



Er zijn niettemin ook aanknopingspunten voor verdere verbeteringen in de regievoering. In de vorige paragraaf zijn die aangeduid als:

- transparantie over de rolkeuze, waaronder de voorrang van het procesbelang boven een wervend perspectief van optimalisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH);
- expliciete representatie van relevante onderwerpen, waaronder met name de effecten op de bestuurlijke organisatie;
- de goede, maar soms wat dominerende provinciale ondersteuning en een explicietere sturing op het tempo in het proces.

In Gelderland is het onderwerp vooral binnen de sector milieu/VTH opgepakt. De direct betrokkenen steunden deze koers, maar een andere afbakening van insiders en outsiders had mogelijk geleid tot andere uitkomsten. Als regisseur heeft de provincie daarop niet actief gecorrigeerd. Binnen de groep domineerde het gevoel dat men niet zat te wachten op de

gedeelde werkelijkheidsbeeld in de groep van betrokkenen

vorming van RUD's. Maar al vrij snel groeide steeds breder de overtuiging dat dit onvermijdelijk was en dan maar zo dicht mogelijk bij de gemeenten georganiseerd moest worden.

Deze setting leidde als vanzelf tot de gekozen route:

Omgevingsdiensten op WGR-schaal, de 'Gelderse Maat'.

De kans om die route te bewandelen is door de regisseur opgepakt en uitgenut. Een vondst die uiteindelijk leidde tot het beoogde resultaat, met brede tevredenheid in de groep van betrokkenen, zowel over de inhoud als over de regierol van de provincie. Buiten deze kring van direct betrokkenen zijn meer twijfels gebleven over de wenselijkheid van RUD-vorming.

Dat de provincie de 'Gelderse Maat' oppakte kwam voort uit de rolkeuze die het college vooraf had gedaan. De provincie wilde een open bestuursstijl; partnerschap met de gemeenten; en profilering in de regiefunctie, inclusief het opleveren van een voor het rijk acceptabel resultaat.

Men gaf hieraan voorrang boven andere inhoudelijke punten. Deze rolkeuze is consistent vastgehouden.

Regie is procesbegeleiding in een 'netwerk-situatie', waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn maar autonoom in hun gedrag zodat niemand het proces volledig beheerst. De taak van regie is om de voortgang van het proces te bevorderen en zo de kans op een vruchtbare uitkomst te vergroten. Dat vraagt om een representatieve inkadering van de beleidsarena; het genereren van voorstellen en het organiseren van besluitvaardigheid in de selectie van uitkomsten.

Deze regiefunctie is actief opgepakt. Het kader werd samen met de gemeenten vastgelegd in een Intentieverklaring met een klein aantal uitgangspunten: WGR-schaal; openbaar lichaam; budgetneutraliteit; voldoen aan kwaliteitscriteria/ basistakenpakket.

- *representatieve inkadering*
- *genereren van variatie*
- *organiseren besluitvaardigheid*

In de regierol is steeds dit kader leidend gemaakt, wat ondersteund werd door de noodzaak van acceptatie door het rijk.

Procesmatig is actief geschakeld tussen bestuurlijke en ambtelijke niveaus en tussen het regionale, provinciale en landelijke niveau. Hiermee konden impasses op het ene niveau worden doorbroken op andere niveaus. Een belangrijke factor was ook dat voldoende extra capaciteit is ingezet om het proces gaande te houden. Bij de selectie van uitkomsten heeft de regie zich doorgaans goed weten te beperken tot het vastgestelde kader. Wel was in de laatste fase het onderscheid met de rol van de provincie als deelnemende partner minder helder. Grotere transparantie over de rolkeuze van GS had dat tegen kunnen gaan. Gedurende het proces is niet voor iedereen helder geweest waarom de provincie de Intentieverklaring steunde en in hoeverre daarop vertrouwd kon worden.

De regierol is ambtelijk en bestuurlijk professioneel ingevuld. Zowel gemeten aan het hier gehanteerde beoordelingskader, als naar de mening van bij het proces betrokken bestuurders en ambtenaren. In een netwerk-context is dat laatste misschien nog wel belangrijker. Tussen partijen is geen dwingende sturing mogelijk. De voortgang in het proces is daarom afhankelijk van wederzijdse meningsvorming. In dit licht is de belangrijkste functie van regie het ophalen, terugleggen en gezamenlijk bijstellen van opvattingen en werkelijkheidsbeelden.

In de groep van betrokken bestuurders en ambtenaren (zo'n 150 à 200 personen) is dat proces succesvol verlopen. Er is vertrouwen en commitment om de nieuwe diensten te laten slagen.

In de waardenoriëntatie binnen de groep staan *deskundigheid*, *efficiency* en *onafhankelijkheid* voorop. Dat past bij de doelstellingen van de Cie. Mans. Meer algemeen past het bij verzelfstandiging. Waarden als *omgevingsbewustzijn* en *maatwerk* scoren binnen deze groep relatief lager. Ook dat past bij de huidige beweging, waarin die waarden niet voorop staan. Maar op de langere termijn vormt dit wel een aandachtspunt voor de zo gewenste lokale nabijheid.



Het naar elkaar toegroeien van participanten is essentieel in een regieproces, omdat een regisseur geen bevoegdheden heeft om medewerking af te dwingen. Het ontwikkelen van een gezamenlijk werkelijkheidsbeeld ('sensemaking') is dan de kern van het proces.¹⁴

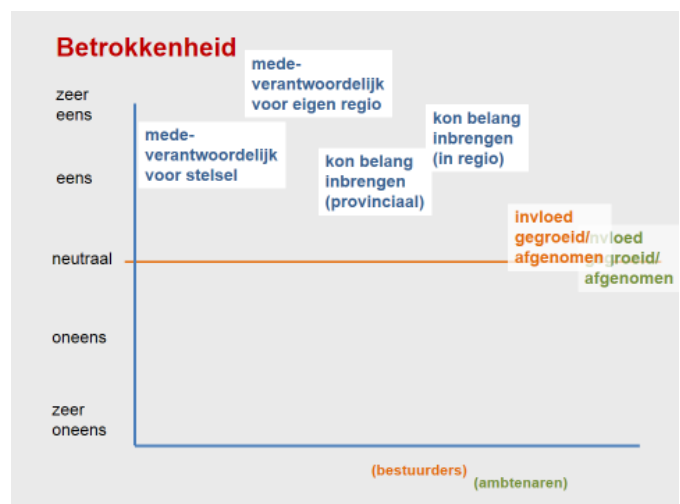
Juist op dit punt is de regie succesvol gevoerd. In aanvang was er veel verdeeldheid en tegenzin. Partijen hebben zich echter verenigd op de tussenpositie: *'dan maar meewerken aan een next-best invulling'*. Er is een breed commitment ontstaan om dit waar te maken.

Het ontstaan van dergelijk commitment is een sociaal-psychologisch proces. Het gaat om argumentatie, maar ook om wederzijdse aanpassing. Aanpassing aan elkaar en aan datgene dat door de gezamenlijke ervaringen gaandeweg als mogelijk of onmogelijk beschouwd gaat worden, of als onvermijdelijk...

Het commitment geldt binnen de actieve groep en minder voor personen op grotere afstand. Het is niet alleen gebaseerd op inhoudelijke onderbouwing. Van afstand kan dat kritisch worden gezien. Voor het proces en het functioneren van de omgevingsdiensten is dat echter minder relevant. Het commitment van de direct betrokkenen bepaalt de voortgang.

Betrokkenen vinden dat ze tijdens het proces hun belang goed konden inbrengen en bij hen is een sterk gevoel van mede-verantwoordelijkheid gegroeid. Men is trots op het resultaat.

Men vindt dat de provincie daaraan veel heeft bijgedragen. Onder betrokkenen is brede steun om de provincie een regierol in andere processen te gunnen. Ook als daarin een vergelijkbare aanpak wordt gekozen. Zeker als daarbij een aantal verbeterpunten wordt meegenomen.



Al met al een positieve conclusie, zeker gezien vanuit het 'incrementalisme' van de bestuurskundige Lindblom, die leerde dat beleid zich stapje voor stapje ontwikkelt; dat met trial-and-error wordt gezocht naar werkende oplossingen, rekening houdend met omstandigheden; en dat opvattingen over doelen en middelen in dat proces naar elkaar toegroeien. Zodat uiteindelijk tevredenheid-achteraf de beste maatstaf is voor het slagen van een beleidsproces.¹⁵

6. Aanbevelingen voor provinciale regie

De provincie Gelderland ziet de regiefunctie als één van haar kerntaken. We zien steeds meer dat (boven)regionale thema's vragen om samenwerking tussen partijen. Partijen die van elkaar afhankelijk zijn, terwijl men elkaar niet kan dwingen tot medewerking. In dit soort 'netwerksituaties' is behoefte aan regie. In veel gevallen is de provincie daarvoor een geschikte kandidaat: door haar schaal, haar staatsrechtelijke positie en de middelen waarover zij beschikt, qua bevoegdheden, kennis, vaardigheden en financiële kracht.

Het verloop van dit proces mag beschouwd worden als een aanmoediging voor de provincie om ook in andere situaties een regierol te nemen of aan te bieden.

Het verdient aanbeveling om de hier getoonde professionaliteit van bestuurders en ambtenaren te onderhouden en verder te ontwikkelen, ook breder in de provinciale organisatie. Dit evaluatie-onderzoek kan daarin een bijdrage zijn, zeker als het op politiek niveau open en constructief wordt besproken.

Naarmate de regiefunctie zich verder ontwikkelt zullen meer provinciale medewerkers daarin betrokken worden.

Een leerpunt uit dit proces is dat begrip van het regieproces ook van belang is voor bestuurders en ambtenaren die vanuit een inhoudelijke rol betrokken worden. Aandacht voor degenen die verder van het centrum van het proces staan is een verbeterpunt gebleken.

Een tweede aanbeveling is om nog transparanter te zijn over de eigen inzet en prioriteiten van de provincie, met name over de verhouding tussen de regietaak en de overige verantwoordelijkheden die de provincie als bestuurslaag nu eenmaal heeft. De scheiding van beide rollen was hiertoe een goede aanzet, maar expliciete communicatie over de eigen rolkeuze hoort daarbij.

In de praktijk dienen zich hierbij overigens tactische afwegingen aan. Transparantie over de eigen inzet is lastig als in het begin van een proces de situatie nog onhelder, bewegelijk en

- *professionaliteit*
- *transparantie*
- *capaciteit*

broos is. Ook in die situatie draagt transparantie echter bij aan het gezag van de regisseur (zelfs als dat neerkomt op het delen van onzekerheden).

Een derde aanbeveling is om als regisseur te blijven investeren in het inzetten van capaciteit en middelen. Regisseren is een intensief proces. Voldoende 'voetenwerk' is onmisbaar voor een succesvol procesverloop. Om ook hierin representativiteit te bereiken verdient het overweging om hiervoor meer inzet van partners te vragen (en hen daarvoor zo nodig te compenseren).



Bijlage 1. Analyseschema Dynamische Politieke Omgeving (dBm)

Binnen de bestuurskunde is de laatste decennia veel onderzoek gedaan naar netwerk-situaties. Enkele belangrijke elementen uit de bestuurskundige theorievorming zijn opgenomen in het beoordelingskader, zoals beschreven in paragraaf 2.

Dat kader gaat niet uit van één (rationele) afweging door één centrale actor. Uitgangspunt is een wisselend patroon van spelers, onderwerpen en argumenten, die in de loop van complexe processen meer of minder dominant aanwezig zijn. De uitkomst wordt bepaald door de krachtsverhouding tussen deze ingrediënten.

Regie is opgevat als het begeleiden van dergelijke processen, niet om de uitkomst te bepalen, maar om de wisselwerking van relevante ingrediënten te bevorderen en zo de kans op een vruchtbare uitkomst te vergroten.

Voor de casus van de Gelderse omgevingsdiensten is het verloop van ingrediënten gereconstrueerd in de vorige paragrafen. Als analysekader is daarbij uitgegaan van wisselende verhoudingen tussen wisselende onderwerpen en spelers, in meerdere beleidsronden. Als hulpmiddel bij deze reconstructie is gebruik gemaakt van een door ons ontwikkeld visueel analyse-instrument. Dit is weergegeven op de volgende pagina.

Op de horizontale as zijn de belangrijkste gebeurtenissen in de procesgeschiedenis geplaatst. Vervolgens wordt aangegeven welke van deze gebeurtenissen bepalend zijn geweest voor het inluiden van een nieuwe procesronde.

Iedere procesronde heeft een duidelijk afwijkende samenstelling van de arena. Op de verticale as wordt aangegeven welke ingrediënten in die procesronde een rol speelden.

Per ingrediënt (probleem, oplossing, participant) wordt per ronde aangegeven of dit in die ronde een dominante, actieve of passieve rol speelde. Hiermee ontstaat een beeld van de in die episode dominante beslisgroepering.

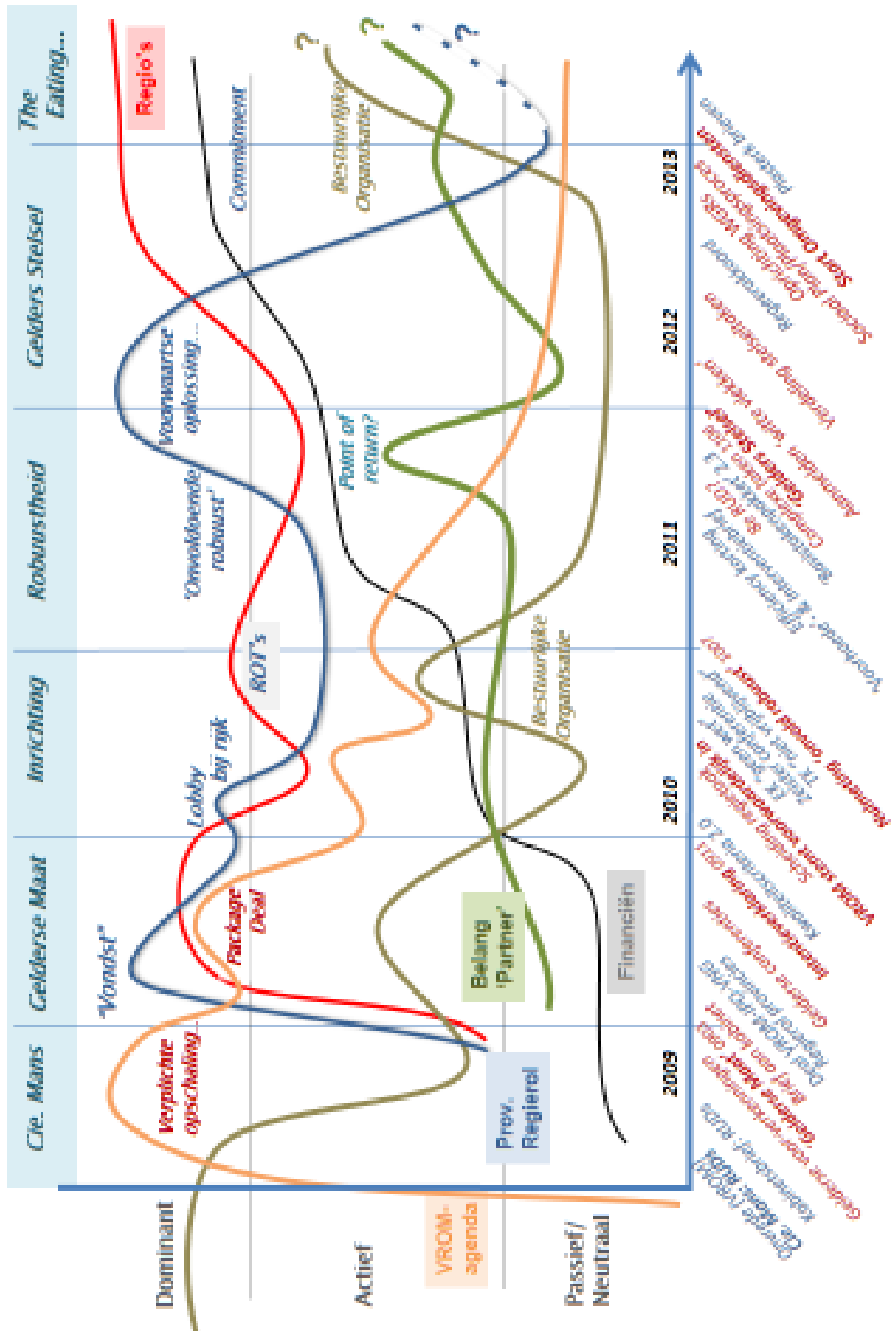
De ontwikkeling van ingrediënten kan grafisch worden weergegeven door de betreffende punten met te verbinden met een kromme lijn. Daarbij kan (hier niet zichtbaar gemaakt) ook het patroon van participerende spelers in beeld worden gebracht.

Het beeld dat zo ontstaat is op het eerste gezicht niet minder complex dan het beschreven proces. Voor wie kennis heeft genomen van de procesgeschiedenis biedt het echter tal van aanknopingspunten voor verklaring, analyse en interventie.

Het proces wordt gevisualiseerd als een serie uitkomsten van een serie 'garbage cans'. Uitkomsten die worden verklaard door de in die tijdelijke arena's dominante samenstelling van ingrediënten. Uitkomsten die op hun beurt de uitgangssituatie bepalen voor de daarop volgende procesronde.

Het onderstaande schema is zo gebruikt bij de presentatie van deze procesevaluatie op 11 april 2013 te Arnhem.

DPO-reconstructie RUDs Gelderland



Bijlage 2. Lijst van geïnterviewde personen:

mw. van der Kolk, voormalig gedeputeerde milieu (tot april 2011)
dhr. Verdaas, voormalig gedeputeerde regierol (febr. 2010 – nov. 2012)
mw. van Gastel, wethouder Arnhem
dhr. Joosten, burgemeester Brummen
dhr. Kok, wethouder Aalten
mw. Kunst, wethouder Nijmegen
dhr. Teeninga, wethouder Harderwijk
dhr. Thijssen, wethouder Groesbeek
dhr. van der Weerd, wethouder Ede
dhr. Wissink, wethouder Montferland
dhr. Zondag, wethouder Zaltbommel
dhr. Buist, officier van justitie

dhr. Baakman, directeur OD Vallei
dhr. Bezemer, secretaris regio Noord-Veluwe
dhr. ter Braak, Wagenaar-Hoes/ projectleider IPO
mw. de Boer, ambtelijk regisseur (vanaf okt. 2012)
dhr. Bouman, directeur OD regio Nijmegen/ ambtelijk regisseur (febr. 2010 – okt. 2012)
mw. Broekman, voormalig hoofd milieubeleid provincie
dhr. C. Jansen, afdelingshoofd gemeente Rheden
dhr. J. Janssen, voormalig directeur provincie
dhr. van Kalmthout, provinciesecretaris
dhr. van der Knaap, gemeentesecretaris Wijchen
dhr. Nieuwe Weme, B&A-adviseurs/ lid provinciaal regiebureau
mw. van Oosterbosch, directeur OD Achterhoek
dhr. Papjes, gemeentesecretaris Duiven
dhr. Robben, directeur OD regio Arnhem
dhr. Strebus, directeur OD Veluwe-IJssel
dhr. Theunissen, afdelingshoofd milieu, Montferland
mw. van Waart, gemeentesecretaris Doetinchem

Bijlage 3. Resultaten enquête:

De enquête is uitgezet onder 112 betrokkenen: leden van de provinciale en regionale stuurgroepen/ projectgroepen. Er zijn 43 ingevulde enquête-formulieren ingezonden. Een respons van 38%.

Wat was uw rol tijdens de totstandkoming van de Omgevingsdiensten in Gelderland?

Gemeente-bestuurder – 8; Gemeente-ambtenaar – 21; Provincie-bestuurder -3; Provincie-ambtenaar – 6; Voorzitter bijzondere ondernemingsraad -5.

[waarden-orientatie]

Met welk van de volgende stellingen bent U het eens?

Toen ik voor het eerst betrokken raakte bij dit proces was ik al overtuigd van nut en noodzaak van regionale omgevingsdiensten

+22/ 42 zeer oneens – 3; oneens – 8; neutraal – 4; eens – 18; zeer eens – 9

Gaandeweg het proces ben ik sterker gaan geloven in de meerwaarde van regionale omgevingsdiensten

+26/ 42 zeer oneens – 0; oneens – 4; neutraal – 15; eens – 16; zeer eens – 7

Op dit moment zou ik, als dat kon, nog terug willen naar de oude situatie zonder omgevingsdiensten

-43/ 43 zeer oneens – 14; oneens – 19; neutraal – 6; eens – 4; zeer eens – 0

In grote lijnen deel ik de argumentatie van de Cie. Mans (teveel organisaties en rechtsongelijkheid; te weinig ketentoezicht, expertise en distantie)

+42/ 43 zeer oneens – 1; oneens – 1; neutraal – 4; eens – 29; zeer eens – 8

Het oprichten van regionale omgevingsdiensten was onmisbaar om de genoemde problemen te verminderen

+10/ 43 zeer oneens – 3; oneens – 8; neutraal – 11; eens – 18; zeer eens – 3

De oprichting van regionale omgevingsdiensten zal een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de door de Cie. Mans genoemde problemen

+23/ 43 zeer oneens – 0; oneens – 4; neutraal – 14; eens – 23; zeer eens – 2

Welk van de volgende waarden vindt U het belangrijkste voor de uitvoering van vergunningverlenings- en handhavingstaken?

Er zijn 8 items. Ken ieder punt niet meer dan twee keer toe! 1 = meest belangrijk; 4 = minst belangrijk.

	<u>1e</u>	<u>2e</u>	<u>3e</u>	<u>4e</u>
90/ 32 Efficiency	9	10	11	2
119/ 32 Deskundigheid	27	3	0	2
76/ 32 Innovatie	5	11	7	9
69/ 32 Organisatiekracht	4	10	5	13
81/ 32 Onafhankelijkheid	7	11	6	8
67/ 32 Omgevingsbewustzijn	1	10	12	9
62/ 32 Maatwerk	3	5	11	13
80/ 32 Klantgerichtheid	10	4	10	8

[resultaten]

Het Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten, zoals dat nu wordt ingevoerd:

... is voldoende robuust qua capaciteit en expertise

+12/ 41 zeer oneens – 0; oneens – 14; neutraal – 6; eens – 16; zeer eens – 5

... biedt voldoende ruimte voor maatwerk vanuit lokale omstandigheden en lokaal beleid

+39/ 43 zeer oneens – 0; oneens – 3; neutraal – 7; eens – 24; zeer eens – 9

Komende jaren zal het Gelders Stelsel in de praktijk moeten gaan draaien. Ik zie daarbij als voornaamste risico: (vul in in onderstaand tekstvak)

In de loop van het proces is mijn bezorgdheid over bovenstaande risico's

+10/ 42 toegenomen -17; gelijk gebleven - 18; afgenomen -7

Door de overgang naar regionale omgevingsdiensten zal de kwaliteit van de taakuitvoering in mijn organisatie:

+11/ 42 achteruitgaan -5; nauwelijks veranderen – 21; vooruitgaan -16

Het gewicht dat in dit proces is toegekend aan de belangen van het personeel was:

+7/ 43 te weinig – 1; beperkt -6; voldoende -22; zwaar -11; te zwaar -2

In het Gelderse stelsel zijn een aantal complexe en bovenlokale taken via netwerk-afspraken ondergebracht bij verschillende Omgevingsdiensten.

Welke van de onderstaande uitspraken vind U daarop van toepassing?

Dit is een moderne en goede methode om specialistische kennis voor iedereen beschikbaar te krijgen

+34/ 42 zeer oneens – 0; oneens – 5; neutraal – 7; eens – 21; zeer eens – 9

Dit verdiende de voorkeur boven de vorming van een achtste RUD op provinciale schaal

+40/ 42 zeer oneens – 1; oneens – 6; neutraal – 5; eens – 12; zeer eens – 18

Het is nog afwachten of dit in de praktijk goed gaat functioneren

+20/ 41 zeer oneens – 1; oneens – 6; neutraal – 10; eens – 20; zeer eens – 4

Het was beter geweest om deze taken te beleggen in één organisatie op provinciaal niveau

-31/ 41 zeer oneens – 12; oneens – 15; neutraal – 7; eens – 6; zeer eens – 1

[bestuurlijke inrichting]

Met welk van de volgende twee stellingen bent U het eens?

We hadden ons gezamenlijk steviger moeten verzetten tegen de pressie van het rijk om regionale omgevingsdiensten te vormen

-23/ 40 zeer oneens – 7; oneens – 20; neutraal – 5; eens – 5; zeer eens – 3

Het bijeenbrengen van kennis in intergemeentelijke organisaties is een trend die onvermijdelijk door zal zetten

+46/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 2; neutraal – 2; eens – 24; zeer eens – 12

Met welk van de volgende twee stellingen bent U het eens?

Het bijeenbrengen van kennis in intergemeentelijke organisaties levert een belangrijke bijdrage aan het zelfstandig voortbestaan van kleinere gemeenten

+17/ 41 zeer oneens – 1; oneens – 12; neutraal – 4; eens – 17; zeer eens – 7

Het bijeenbrengen van kennis in intergemeentelijke organisaties zal uiteindelijk afbreuk doen aan de lokale autonomie

-12/ 41 zeer oneens – 5; oneens – 16; neutraal – 8; eens – 10; zeer eens – 2

[communicatie]

Ik vond de inzet van de communicatie-middelen

-11/ 41 te weinig -2; beperkt – 11; op maat -24; ruim -4; te veel -0

De door de regie-organisatie verspreide communicatie-berichten las ik:

+19/ 41 nauwelijks -3; soms -4; geregeld -15; grotendeels -9; altijd -10

Ik vond de frequentie van de voor mij georganiseerde bijeenkomsten

+ 5/ 41 te weinig -0; beperkt -5; op maat -26; ruim -10; te veel -0

[invloed]

Ik ben tevreden over de gekozen organisatievorm in mijn eigen regio

+23/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 5; neutraal – 14; eens – 14; zeer eens – 7

Ik ben tevreden over het 'Gelders stelsel' zoals dat nu op provinciaal niveau tot stand is gekomen

+17/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 9; neutraal – 9; eens – 18; zeer eens – 4

Ik heb de belangen van mijn organisatie/ bestuur voldoende naar voren kunnen brengen:

- bij de provinciale regie

+23/ 40 zeer oneens – 1; oneens – 2; neutraal – 13; eens – 21; zeer eens – 3

Ik heb de belangen van mijn organisatie/ bestuur voldoende naar voren kunnen brengen:

- bij de ontwikkeling in mijn eigen regio

+36/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 0; neutraal – 10; eens – 24; zeer eens – 6

Het gevoel dat ik invloed kon uitoefenen op het verloop en de uitkomsten is gaandeweg

+ 5/ 40 afgenomen -9; gelijk gebleven -15; gegroeid -16

Ik heb mezelf tijdens het proces mede-verantwoordelijk gevoeld voor het bereiken van het eindresultaat op provinciaal niveau

+30/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 5; neutraal – 8; eens – 19; zeer eens – 8

Ik heb mezelf tijdens het proces mede-verantwoordelijk gevoeld voor het bereiken van het eindresultaat in mijn eigen regio

+50/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 0; neutraal – 4; eens – 22; zeer eens – 14

[regie]

Met welk van de volgende uitspraken bent U het eens?

- Het is knap dat het gelukt is dat alle gemeenten in Gelderland deelnemen aan de Omgevingsdiensten
+48/ 41 zeer oneens – 1; oneens – 1; neutraal – 4; eens – 19; zeer eens – 16
- De provincie heeft partijen vaardig bijeen gebracht en gehouden
+19/ 41 zeer oneens – 2; oneens – 6; neutraal – 11; eens – 15; zeer eens – 7
- De lobby van de provincie bij het rijk was essentieel om ruimte te krijgen voor de Gelderse Stelsel
+32/ 41 zeer oneens – 0; oneens – 4; neutraal – 10; eens – 18; zeer eens – 9
- We hebben samen bewust gekozen om in te zetten op de Gelderse Maat, ook al was dat voor sommigen een next-best oplossing
+36/ 41 zeer oneens – 0; oneens – 1; neutraal – 8; eens – 27; zeer eens – 5
- De provincie is er terecht op blijven hameren dat dit resultaat gehaald moest worden binnen de voorwaarden, die het acceptabel zouden maken voor het rijk
+36/ 39 zeer oneens – 0; oneens – 4; neutraal – 2; eens – 26; zeer eens – 7
- De provincie heeft teveel druk uitgeoefend om bepaalde oplossingen te accepteren, onder het mom dat het anders voor het rijk niet acceptabel zou zijn
- 4/ 42 zeer oneens – 1; oneens – 13; neutraal – 19; eens – 7; zeer eens – 2
- De regie binnen de eigen regio is belangrijker geweest voor het eindresultaat dan de regie op provinciaal niveau
-9/ 39 regionale regie belangrijker -13; even belangrijk -22; provinciale regie belangrijker -4
- De regiobestuurders hebben gebruik gemaakt van de stuurgroep om beslissingen in de eigen regio vast te leggen
+1/ 39 te vaak -2; in juiste maat -34; te weinig -3
- Dat het vier jaar heeft geduurd was onvermijdelijk gezien de complexiteit van het proces
+15/ 43 zeer oneens – 1; oneens – 11; neutraal – 7; eens – 20; zeer eens – 4
- De provincie had strakker moeten sturen op het tijdsverloop
-12/ 42 zeer oneens – 0; oneens – 18; neutraal – 18; eens – 6; zeer eens – 0
- In de laatste fase is er teveel tijdsdruk op het proces gelegd
-2/ 43 zeer oneens – 4; oneens – 12; neutraal – 12; eens – 12; zeer eens – 3
- De provincie heeft goed vastgehouden aan het einddoel, zonder zich mee te laten slepen in details
+19/ 42 zeer oneens – 0; oneens – 5; neutraal – 15; eens – 20; zeer eens – 2
- De provincie heeft zich met raad en daad dienstbaar getoond aan het proces
+29/ 43 zeer oneens – 1; oneens – 3; neutraal – 11; eens – 22; zeer eens – 6
- De provinciale regierol heeft een essentiële bijdrage geleverd aan het bereikte resultaat in mijn regio
+25/ 42 zeer oneens – 0; oneens – 5; neutraal – 12; eens – 20; zeer eens – 5
- De provinciale regierol heeft weinig invloed gehad op het bereikte resultaat in mijn regio
-21/ 42 zeer oneens – 1; oneens – 23; neutraal – 14; eens – 4; zeer eens – 0
- De provincie heeft teveel concessies gedaan aan de inhoudelijke kwaliteit
-16/ 43 zeer oneens – 3; oneens – 18; neutraal – 16; eens – 4; zeer eens – 2
- De provincie heeft goed geluisterd naar wat de gemeenten wilden
+21/ 42 zeer oneens – 1; oneens – 5; neutraal – 9; eens – 26; zeer eens – 1
- De provincie heeft zich teveel afhankelijk gemaakt van wat de gemeenten wilden
-22/ 43 zeer oneens – 3; oneens – 24; neutraal – 10; eens – 4; zeer eens – 2
- De provincie heeft vooral geluisterd naar wat de grootste gemeenten wilden
-19/ 41 zeer oneens – 2; oneens – 21; neutraal – 13; eens – 4; zeer eens – 1
- De provincie heeft het belang van haar eigen organisatie voorop gesteld
-7/ 42 zeer oneens – 3; oneens – 14; neutraal – 15; eens – 7; zeer eens – 3
- In de laatste fase liet de provincie de belangen van haar eigen personeel te zwaar meewegen
-6/ 41 zeer oneens – 2; oneens – 12; neutraal – 16; eens – 7; zeer eens – 4

De provincie heeft een scheiding gehanteerd tussen de regierol en de inhoudelijke verantwoordelijkheid/ P&Overantwoordelijkheid.

Met welk van de volgende stellingen bent U het eens?

- Op bestuurlijk niveau is die scheiding in praktijk geloofwaardig gehanteerd
+25/ 41 zeer oneens – 1; oneens – 4; neutraal – 10; eens – 21; zeer eens – 5
- Die bestuurlijke scheiding was belangrijk voor het goede verloop van het proces
+35/ 41 zeer oneens – 0; oneens – 2; neutraal – 11; eens – 19; zeer eens – 9
- Op ambtelijk niveau is die scheiding in de praktijk geloofwaardig gehanteerd
+10/ 41 zeer oneens – 0; oneens – 6; neutraal – 21; eens – 12; zeer eens – 2
- Die ambtelijke scheiding was belangrijk voor het goede verloop van het proces

+22/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 2; neutraal – 17; eens – 18; zeer eens – 3

[tips]

Ik zou het prima vinden als de provincie in een veranderingsproces op een ander beleidsterrein opnieuw een regietaak zou krijgen

+30/ 40 zeer oneens – 0; oneens – 2; neutraal – 9; eens – 26; zeer eens – 3

Ik zou het prima vinden als de provincie dan een vergelijkbare aanpak zou hanteren als in dit proces

+22/ 39 zeer oneens – 0; oneens – 3; neutraal – 15; eens – 17; zeer eens – 4

Noten:

¹ De regiefunctie in gemeenten, a.w., pag. 24.

² Bestuurskunde in hoofdlijnen, J.H. de Baas, 1995, pag. 224 e.v.

³ A garbage can model of organizational choice, Cohen, March en Olseon, ASQ 1972, pag. 1-18

⁴ Complexe besluitvorming, G.R. Teisman, 1992, pag. 143

⁵ Het management van beleidsprocessen, in Bestuurskunde in hoofdlijnen, J.H. de Baas, a.w., pag. 276 e.v.

⁶ Diploma-democratie, M.A.P. Bovens, *Beleid en Maatschappij*, 2006, 33, 4

⁷ De tijd is rijp, Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving, 1 juli 2008

⁸ Inhoudelijke evaluatie Totstandkoming Omgevingsdiensten Gelderland, Publicatie provincie Gelderland, 25 april 2013

⁹ VNG-Cie. Jorritsma, *Publieke Dienstverlening 2005*; VNG-Cie. Bovens, *Wil tot verschil 2006*; VNG-Cie. Van Aartsen, *Eerste Overheid 2007*

¹⁰ Motie Huijbregts-Schiedon, EK 31 953, 23 maart 2010

¹¹ Motie Boelhouwer, TK 31 953, nr 31, 22 april 2010

¹² De regiefunctie in gemeenten, *Preadvies voor de Raad voor openbaar bestuur*, 1999, pag. 24

¹³ Zie bijvoorbeeld de Statenvoorstellen van 1 april 2009, 6 september 2009 en 10 november 2009

¹⁴ Sensemaking in organizations, K.E. Weick, 1995

¹⁵ The science of muddling through, C.E. Lindblom, in *Public Administration Review*, 1959, pag. 79 e.v.