

DE SPELERS OP HET MIDDENVELD

Een bestuurskundige doorlichting van de waterketen
en de jeugdzorg

Prof. dr. M. Herweijer
Drs. P.J.A. Praat

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

Hoofdstuk 1	Inhoudsopgave	p. 1
Hoofdstuk 2	De waterketen	p. 3
Hoofdstuk 3	De jeugdzorg	p. 23
Hoofdstuk 4	Toezicht en democratische legitimatie in de waterketen	p. 43
Hoofdstuk 5	Toezicht en democratische legitimatie in de jeugdzorg	p. 49
Hoofdstuk 6	De rol van de CdK	p. 55
Hoofdstuk 7	Algemeen vs. functioneel bestuur	p. 57
Hoofdstuk 8	Effectiviteit en doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie	p. 61
Hoofdstuk 9	Slotbeschouwing	p. 69

SAMENVATTING

In dit rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Breng de bestuurlijke organisatie op het terrein van de jeugdzorg en één of meer waterbeleidsterreinen in kaart. Geef per organisatie aan wat haar taken op die beleidsterreinen zijn.
2. Beschrijf de juridische setting waarin de betreffende organisaties opereren.
3. Verzamel feitelijke gegevens over deze organisaties (ontstaansgeschiedenis, personeelsbestand, omvang van de budgetten waarmee gewerkt wordt).
4. Breng de toezichtsverhoudingen op de onderzochte beleidsterreinen in kaart.
5. Wat valt er te zeggen over de democratische legitimatie van de betreffende *middenbestuurlijke* actoren?
6. Wat is de rol van de CdK op deze beleidsterreinen?
7. Kom tot een beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie op de onderzochte beleidsterreinen.
8. Geef per beleidsterrein aan hoe vormen van algemeen en functioneel bestuur zich tot elkaar verhouden.

Wij hebben deze vragen beantwoord tegen de achtergrond van de vraag die tot het onderzoeksverzoek inspireerde: *Hoe moeten wij tegen het middenbestuur aankijken?*

In hoofdstuk 2 beantwoorden wij de eerste 3 onderzoeksvragen voor de twee waterbeleidsterreinen die tezamen wel als de *waterketen* worden aangeduid: de openbare watervoorziening en de afvalwaterzorg. In deze waterketen kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

- winnen
- zuiveren
- distribueren
- gebruiken
- inzamelen
- transporteren
- zuiveren
- lozen

We hebben per stap aangegeven welke *actoren* daarbij betrokken zijn en vervolgens per actor gereconstrueerd welke *regimes* op zijn of haar handelen betrekking hebben.

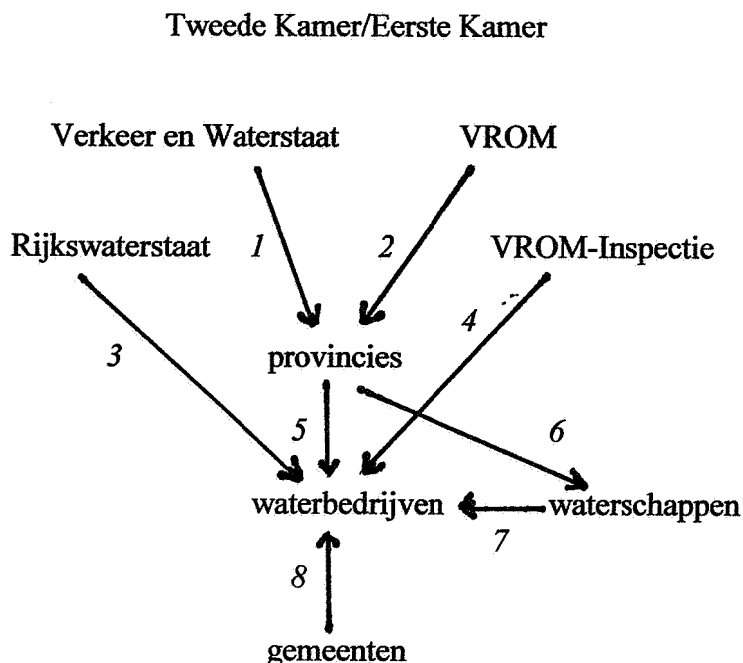
Openbare watervoorziening

De spilactoren in de openbare watervoorziening zijn de waterbedrijven. Het gaat in die sector weliswaar om stevig gereguleerde activiteiten, maar welbeschouwd nog steeds een autonoom taakgebied voor de lagere overheden. Opvallend zijn de externe verzelfstandiging van de waterbedrijven en de enorme schaalvergroting die laatste decennia heeft plaatsgevonden. De indruk is dat de lagere overheden, vooral de provincies, desondanks hun grip op hun waterbedrijven niet hebben verloren.

In onderstaand overzicht worden de bij watervoorziening betrokken beleidsvoerders geïnventariseerd en wordt aangegeven wat hun taken daarin zijn.

Rijk	<ul style="list-style-type: none"> - heft belasting op leidingwater - heft belasting op het onttrekken van grondwater (grondwaterbelasting) - subsidieert waterbesparingsmaatregelen in het bedrijfsleven (MIA/VAMIL)
Minister van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidscoördinatie waterbeleid (Vierde nota waterhuishouding, Anders omgaan met water, Nationaal Bestuursakkoord Water, Rijksvisie Waterketen) - beheer waterstaatswetgeving - toezicht op de provinciale plannen voor de waterhuishouding
Rijkswaterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - beheer grote wateren - Wwh-vergunningverlening (onttrekkingen oppervlaktewater)
Minister van VROM	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidsbepaling watervoorziening (Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening) - beheer wet- en regelgeving (Waterleidingwet, Waterleidingbesluit) - toezicht op de provincies terzake van hun rol bij de reorganisatie (op-schaling) van de watersector
VROM-Inspectie	<ul style="list-style-type: none"> - handhaving Waterleidingbesluit
RIVM	<ul style="list-style-type: none"> - adviseert en assisteert VROM-Inspectie bij handhaving van het Waterleidingbesluit
provincies	<ul style="list-style-type: none"> - aandeelhouders waterbedrijven (via AVA en RvC in control over die bedrijven) - sleutelrol bij de opschaling van de waterbedrijven - maken provinciale plannen voor de waterhuishouding (relevant i.v.m. de beheersplannen van de waterschappen) - stellen provinciale verordeningen op de waterhuishouding vast (idem) - oefenen het toezicht uit op de beheersplannen van de waterschappen - oefenen toezicht uit op de Wwh-vergunningverlening (onttrekkingen oppervlaktewater) door de waterschappen - verlenen zelf de vergunningen voor het onttrekken van grondwater - voeren een actief grondwaterbeschermingsbeleid - kaderstelling GGOR - toezicht op het GGOR-proces - als wegbeheerder zeggenschap over leidingen in/onder de weg
waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> - beheer regionale wateren - stellen beheersplannen op voor die regionale wateren - Wwh-vergunningverlening (onttrekkingen oppervlaktewater) - ontwikkelen GGOR's
gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - zijn aandeelhouder waterbedrijven (via AVA en RvC in control over die bedrijven) - als wegbeheerder zeggenschap over leidingen in/onder de weg
waterbedrijven	<ul style="list-style-type: none"> - winnen, zuiveren en distribueren water (drinkwater en 'ander water') - controleren collectieve leidingwaterinstallaties (voor VROM-Inspectie)

De toezichtsverhoudingen in de sector kunnen als volgt worden gevisualiseerd¹:



Toelichting

1. toezicht op het waterhuishoudingsbeleid van de provincies
2. - eindverantwoordelijkheid drink- en industriewatervoorziening
- toezicht op de reorganisatie van de waterbedrijven
3. Wwh-vergunningverlening aan waterbedrijven (i.v.m. onttrekkingen aan oppervlaktewater)
4. toezicht op de drinkwaterbereiding
5. - bevoegdheden als aandeelhouder
- reorganiseren sector
- vergunningverlening onttrekkingsvergunningen grondwater
6. - toezicht op de beheersplannen waterschappen
- toezicht op de vergunningverlening onttrekkingsvergunningen oppervlaktewater
7. Wwh-vergunningverlening (i.v.m. onttrekkingen aan oppervlaktewater)
8. bevoegdheden aandeelhouder

Afvalwaterzorg

De spilactoren in de *afvalwaterzorg* zijn de gemeenten (inzameling en transport van afvalwater) en de waterschappen (zuivering en lozing). Ons viel op dat de gemeentelijke rioeringszorg een aantal jaren geleden is verhuisd van de sfeer van de gemeentelijke autonomie naar die van het gemeentelijke medebewind.

In het overzicht op de volgende pagina worden de bij de rioeringszorg betrokken beleidsvoerders geïnventariseerd en wordt per beleidsvoerder aangegeven wat zijn of haar taken terzake zijn.

¹ Overige invloeds- en afhankelijkheidsverhoudingen zijn daarbij meegenomen.

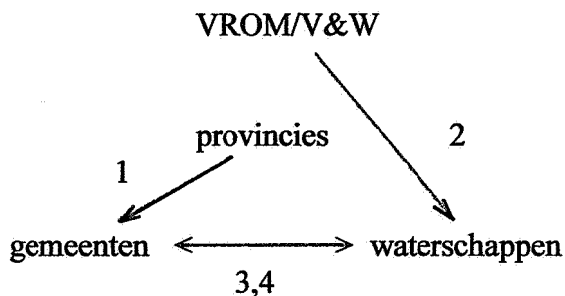
Minister van VROM	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidsbepaling afvalwaterproblematiek - beheer Wet milieubeheer c.a.
Minister van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - beheer Wvo
provincies	<ul style="list-style-type: none"> - verlenen ontheffing van het aansluiten van percelen in het buitengebied - worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk rioleringsplannen - kunnen bindende aanwijzingen geven terzake van die rioleringsplannen - doen de vergunninglening voor de vergunningplichtige Wm-inrichtingen - nemen de handhaving 8.40 AMvB's (niet-vergunningplichtige Wm-inrichtingen) voor hun rekening
waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> - worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijke rioleringsplannen - vergunningverlening Wvo-vergunningplichtige bedrijven
gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - aanleg, beheer en onderhoud gemeentelijk riool - opstellen rioleringsplan - vergunningverlening Wm-inrichtingen - handhaving 8.40 AMvB's (niet-vergunningplichtige Wm-inrichtingen)

Zuiveringsbeheer

Spilactoren in het zuiveringsbeheer zijn de waterschappen. Het regime waar de waterschappen bij de uitvoering van hun zuiveringstaak mee te maken hebben kan als volgt worden weergegeven:

Minister van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidsbepaling waterbeleid - beheer Wvo c.a. - wordt jaarlijks door de waterschappen geïnformeerd over hun prestaties terzake van de zuivering van stedelijk afvalwater
Minister van VROM	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidsbepaling milieubeleid - beheer Wet Milieubeheer c.a. - wordt jaarlijks door de waterschappen geïnformeerd over hun prestaties terzake van de zuivering van het stedelijk afvalwater
provincies	<ul style="list-style-type: none"> - algemeen toezicht op de waterschappen
waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> - zuiveren stedelijk afvalwater - verlenen zichzelf Wvo-vergunning voor het lozen van gezuiverd afvalwater in door hen beheerd oppervlaktewater
gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - sluiten afvalwaterakkoorden met waterschappen over de afstemming van het rioolbeheer op het zuiveringsbeheer

De toezichtsverhoudingen in de sector kunnen als volgt worden afgebeeld²:



Toelichting

1. - goedkeuring gemeentelijk rioleringsplan
- ontheffing rioleren buitengebied
2. toezicht op zuiveringsprestaties waterschappen
3. - aansluitvergunning gemeentelijk riool op waterzuiveringsinstallatie waterschap
- lozingsvergunning overstortingen
4. aanleveren afvalwater

Jeugdzorg

De jeugdzorg wordt gekenmerkt zich door een groot aantal categorieën spelers. Wij hebben voor de volgende actoren nagegaan wat hun bijdragen zijn:

- de ministers van VWS en justitie
- de provincies
- de drie grootstedelijke regio's
- de bureaus jeugdzorg
- de zorgaanbieders
- de gemeenten
- de Raad voor de Kinderbescherming
- de Inspectie jeugdzorg
- de kinderrechters
- de zorgverzekeraars
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg
- de Jeugdzorgbrigade
- het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
- de vertrouwenspersonen
- de cliëntenraden

De jeugdzorg is de optelsom van de activiteiten van al deze actoren. M.a.w.: elke actor heeft niet meer dan een *aandeel* in de realisatie van de jeugdzorg. Gelet op de focus van het onderzoek hebben wij ons afgevraagd wat de positie van de provincies in dit 'jeugdzorgproducerend netwerk' is. Onze stellige indruk is dat de provincies op dit (relatief nieuwe) beleidsterrein als *uitvoeringskantoren* van de betreffende ministeries zijn ingeschakeld. Deze indruk wordt onderschreven door de eerste bevindingen en analyses van de Jeugdzorgbrigade.

² Onze indruk is dat van *weinig* toezicht sprake is.

In de hoofdstukken 4 en 5 geven wij aan hoe wij tegen de *democratische legitimatie* van de middenbestuurlijke actoren in de drinkwatervoorziening, de rioleringszorg, het zuiveringsbeheer en de jeugdzorg aankijken.

We onderscheiden 3 dimensies van democratische legitimatie:

- de mogelijkheden voor burgers, individueel en georganiseerd, om invloed op het beleid uit te oefenen in de fase van de totstandkoming daarvan (d.m.v. inspraak, interactieve beleidsvorming e.d.)
- de publieke verantwoording die de beleidsvoerder voor het door hem gevoerde beleid aflegt (aan een gekozen volksvertegenwoordiging of anderszins)
- de rechtsbescherming tegen het handelen van overheden

De democratische legitimatie van de *spilactoren* in de waterketen werd door ons als volgt samengevat:

	waterbedrijven bij de drinkwaterbereiding	gemeenten bij de uitvoering van hun rioleringsstaken	waterschappen bij de uitvoering van hun zuiveringstaak
positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid	invloed burger vooral als klant	wettelijk geregelde inspraakmogelijkheden én initiatieven gemeenten terzake	geen op interactieve beleidsvorming gerichte initiatieven bekend
publieke verantwoording beleidsvoerder	verplichte deelname aan de VEWIN-benchmark	wettelijk geregelde verantwoording college van b en w aan de raad	wettelijk geregelde verantwoording dijkgraaf en DB aan AB
rechtsbescherming tegen handelen beleidsvoerder	privaatrechtelijk, meestal bij de Geschillencommissie Energie en Water	Awb/klachtrecht	o.h.a. Awb (enkele uitzonderingen)

De democratische legitimatie van de *middenbestuurlijke actoren* in de jeugdzorg ziet er als volgt uit:

	positie burger bij de totstandkoming van het beleid van de beleidvoerder	publieke verantwoording beleidvoerder	rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder
Inspectie jeugdzorg	geen	ministeriële verantwoordelijkheid Minister van VWS	n.v.t.
Inspectie voor de Gezondheidszorg	geen	ministeriële verantwoordelijkheid Minister van VWS	geen informatie
provincies	positie burger is wettelijk geregeld in Provinciewet en Awb; er zijn geen aanwijzingen dat provincies terzake aanvullend participatiebeleid hebben gevoerd	GS zijn verantwoordelijk tegenover PS	Awb

grootstedelijke regio's	geen aanwijzingen voor betrekken van de burger bij planontwikkeling. Rechten burger als belanghebbende geregeld in Awb.	DB regio verantwoordelijk tegenover indirect gekozen AB	Awb
zorgkantoren	RPCP's behartigen belangen patiënten en consumenten	jaarverslagen openbaar	AWBZ jo. Awb
gemeenten	wettelijk geregeld in Gemeentewet en Awb; voorts de mogelijkheid van het betrekken van de burger	burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk tegenover de raad	Awb

Algemeen vs. functioneel bestuur

In hoofdstuk 7 gaan wij in op de verhouding algemeen bestuur-functioneel bestuur. We onderscheiden de volgende kenmerkende verschillen tussen algemeen bestuur en functioneel bestuur:

<u>algemeen bestuur</u>	<u>functioneel bestuur</u>
gebiedscorporaties	doelcorporaties
vehikels van autonomie (open huishouding, recht van initiatief, algemene competentie)	organisaties die takenpakketten krijgen opgedragen (eigen initiatieven daarbuiten zijn niet de bedoeling)
de betreffende organisaties worden ook door het Rijk in medebewind geroepen (vanuit meerdere ministeries)	sturing vanuit één ministerie (niet hiërarchisch, maar via regels, bekostiging, etc.)
heterogene organisaties	homogene organisaties
integraal bestuur	focus op opgedragen taken
hechte relaties met politieke partijen	hechte banden met maatschappelijke actoren
slechts 3 smaken beschikbaar: Rijk, provincies en gemeenten ³ .	zeer veel smaken beschikbaar: zelfstandige bestuursorganen, openbare lichamen, rechtspersonen met een wettelijke taak, overheidsstichtingen, overheidsbedrijven, politie-regio's enz.
gekozen besturen	benoemde besturen
democratische verantwoording aan raad en staten én aan de ministers die medebewind vorderden (controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen)	verantwoording aan de betreffende minister (controleverplichtingen, verantwoordingsverplichtingen, informatieverplichtingen)

³ De waterschappen zijn inmiddels twijfelgevallen. Zij kunnen niet meer als lichamen van functioneel bestuur worden aangemerkt, maar ook nog niet als organisaties van algemeen bestuur.

We signaleerden dat de Raad voor het openbaar bestuur zich medio jaren '90 in negatieve bewoordingen heeft uitgelaten over de opkomst van het functionele bestuur, dat namelijk zowel de effectiviteit als de doelmatigheid én het democratisch gehalte van het bestuur zou aantasten. We konden evenwel vaststellen dat deze beoordeling niet op empirisch onderzoek was gebaseerd.

Empirisch onderzoek naar de verhouding gemeenten-functioneel bestuur is eind jaren '90 wél door Willemse uitgevoerd. Zijn bevindingen zijn dat in de praktijk veelal sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeenten en 'parastatale instellingen' (d.w.z. organisaties van functioneel bestuur) en dat de invloed van deze instellingen op de gemeentebesturen bovengemiddeld is, maar niet alles dominerend.

Getoetst aan deze inzichten bleek op het gebied van de watervoorziening inderdaad sprake van afsplitsing van deze taak uit de huishouding van gemeenten en provincies en *functionalisatie* er van (d.w.z. ontwikkeling in de richting van functioneel bestuur). Dit heeft ogenschijnlijk echter niet geleid tot een vermindering van de grip van de lagere overheden op deze activiteiten.

De afvalwaterzorg bleek zich niet goed te lenen voor een analyse op het punt van de verhouding algemeen bestuur-functioneel bestuur. Op dit beleidsterrein zijn geen relevante actoren van functioneel bestuur actief.

Voor de jeugdzorg concludeerden wij dat van een directe uitholling van het takenpakket van de provincies geen sprake is. Eerder is sprake van het tegenovergestelde. De bemoeienis van de provincies met de zorg voor het bedreigde kind dateert pas van het begin van de jaren '90. Vermoedelijk is wél sprake van uitholling van de provinciale autonomie in de zin van beslissingsmacht, nl. als (tegen de achtergrond van de manier waarop de provincies momenteel zijn ingeschakeld) benodigde budgetten structureel ontoereikend resp. ondoelmatig verdeeld blijken te zijn.

In hoofdstuk 8 gaven wij weer hoe wij, na de bestudering van de bestuurlijke verhoudingen op de onderzochte beleidsterreinen, tegen de organisatie van het binnenlands bestuur aankijken. De positie in het bestuurlijk stelsel van organisaties die als middenbestuurlijk kunnen worden aangemerkt, omdat zij noch tot Den Haag, noch tot de gemeenten kunnen worden gerekend, kan wat ons betreft het beste als volgt worden geanalyseerd:

- alle organisaties worden door het rijk ingeschakeld
- sommige organisaties zijn daarnaast autonoom (te weten de provincies en de gemeenten, de waterschappen tot op zekere hoogte)
- voorzover organisaties worden ingeschakeld krijgen zij óf uitvoeringsverantwoordelijkheid toebedeeld óf, als die uitvoeringsverantwoordelijkheid naar een ander gaat, een complementaire rol
- als een organisatie uitvoeringverantwoordelijkheid krijgt toebedeeld, kan zij kiezen voor uitvoering in eigen beheer of verzelfstandiging daarvan
- de genoemde complementaire rollen zijn veelal: plannen maken, gebieden begrenzen, budgetten verdelen, toezicht houden, regie voeren, coördineren, conflicten beslechten.

Dit lijstje complementaire rollen is niet compleet, maar geeft wel een beeld van de functies die 'in het midden', d.w.z. tussen de centrale beleidsbepaling en de uitvoering door taakorganisaties gerealiseerd dienen worden (zij het door het algemeen bestuur, zij het door instellingen van functioneel bestuur).

De laatste te behandelen vraag was die naar de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie op de onderzochte beleidsterreinen.

Van doelmatigheid achten wij sprake als maatschappelijke problemen vlot worden opgelost tegen zo laag mogelijke kosten en zonder dat daarmee elders nieuwe problemen worden veroorzaakt.

De *voorwaarden* voor een doelmatigheid aldus opgevat zijn:

- bereikbaarheid van overheidsinstanties die het probleem zouden kunnen oplossen
- ontvankelijkheid van die instanties voor de aangedragen problemen
- probleemoplossende vermogen van die instanties (een kwestie van middelen)
- toezicht (gericht op het voorkomen van afwenteling van kosten c.q. probleemverschuiving)

Wij beoordeelden de bestuurlijke organisaties op de onderzochte beleidsterreinen op de vraag of het accent op kostenbeheersing (c.q. doelmatigheid) dan wel inhoudelijke kwaliteit (doeltreffendheid) leek te liggen en ontwikkelden daartoe de volgende meetlat:

	doelmatiger	doeltreffender
bereikbaarheid (laag-hoog)	grootschaligheid	fijnmazigheid
ontvankelijkheid (klein-groot)	eigen verantwoordelijkheid burgers, afstandelijke opstelling van de benaderde overheid	affiniteit, identificatie, probleemtoe-eigening
probleemoplossend vermogen (hoog-laag)	routinematige toepassing van standaardoplossingen	probleemoplossing op maat
toezicht (intern/extern)	internalisatie van het perspectief van de toezichthouder	controle door de toezichthouder (informatieverplichtingen, controlebevoegdheden etc.)

Beoordeeld aan de hand van dit schema stelden wij vast dat de drinkwatervoorziening een gemengd beeld te zien geeft, de nadruk ligt zeker niet alleen op kostenbeheersing.

In de rioleringszorg lijkt de doelmatigheid eerder ondergeschikt aan de inhoudelijke kwaliteit.

Het zuiveringsbeheer vertoont alle kenmerken van een bij uitstek doelmatig georganiseerde sector.

In de jeugdzorg lijkt het accent juist vooral te liggen op de inhoudelijke kwaliteit (doeltreffendheid) van de zorg.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

De Minister van BZK bereidt op verzoek van de Tweede Kamer een beleidsnotitie over het middenbestuur voor. Het voornemen is om een aantal discussiebijeenkomsten te beleggen die mede richting zullen geven aan de inhoud van de op te stellen notitie. Ter voorbereiding hierop laat het Ministerie van BZK een aantal onderzoeken uitvoeren. Het voorliggende rapport is de uitkomst van één van deze onderzoeken. Het onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. M. Herweijer en drs. P.J.A. Praat.

De opdracht

De vraag van de opdrachtgever is omschreven in de 'Briefing onderzoek bestuurlijk-juridische scan middenbestuur' van begin juni 2005 en besproken in een overleg half augustus in Den Haag. We kunnen de bedoeling van de opdrachtgever als volgt samenvatten: Maak inzichtelijk en bespreekbaar wat we ons bij *middenbestuur* moeten voorstellen. Doe dat door op twee beleidsterreinen het middenbestuur in kaart te brengen. Wat valt over de bestuurlijke organisatie op deze terreinen op te merken? Is er sprake van complexiteit? Is er wellicht sprake van bestuurlijke drukte? Verzamel informatie die het middenbestuur op deze beleidsterreinen bespreekbaar maakt.

Afgesproken is de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

Onderzoeksvragen

1. Breng de bestuurlijke organisatie op het terrein van de jeugdzorg en één of meer waterbeleidsterreinen in kaart. Geef per organisatie aan wat de rol (of rollen) van die organisatie op de betreffende beleidsterreinen is (zijn).
2. Beschrijf de juridische setting waarin deze organisaties opereren. Wat is de relevante wet- en regelgeving terzake? Welke taken en bevoegdheden ontleen de betrokken actoren aan deze wet- en regelgeving?
3. Verzamel feitelijke gegevens m.b.t. de ontstaansgeschiedenis, het personeelsbestand en de omvang van de jaarlijkse uitgaven waarmee gewerkt wordt.
4. Breng de toezichtsverhoudingen op de betreffende beleidsterreinen in kaart. Geef per organisatie aan met welke toezichthouders voor welke activiteiten men te maken krijgt.
5. Wat valt er te zeggen over de *democratische legitimatie* van de activiteiten van de betrokken middenbestuurlijke actoren?
6. Wat is de rol van de CdK op deze beleidsterreinen?
7. Kom tot een beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie op deze beleidsterreinen. In hoeverre maakt die een tijdige en betrekkelijk moeiteloze afstemming door van elkaar afhankelijke partijen mogelijk?
8. Geef per beleidsterrein aan hoe vormen van algemeen en functioneel bestuur met elkaar zijn verbonden. Geef ook aan in hoeverre sprake is van samenwerking tussen overheden, semi-overheden en bedrijven.

Aanpak

Doorgaans wordt 'middenbestuur' als synoniem voor de provinciale bestuurslaag gebruikt. Wij geven in ons onderzoek op twee manieren uitbreiding aan het *concept* middenbestuur. Om te beginnen kijken we niet alleen naar de provincies, maar naar alle beleidsvoerders die noch tot het Rijk, noch tot de gemeenten kunnen worden gerekend. We denken daarbij aan de waterschappen, de grootstedelijke gebieden, regionale openbare lichamen, gemeenschappelijke regelingen enz.

Daarnaast proberen we regelmaat te ontdekken in wat er in deze middenbestuurlijke ruimte gebeurt. We verwachten *patronen* te zien in de activiteiten die middenbestuurlijke beleidsvoerders ontplooiën, in de *rollen* die ze voor hun rekening nemen. Mogelijkerwijs wordt duidelijk wat als typisch middenbestuurlijke *functies* moeten worden beschouwd.

Deze dubbele benadering (enerzijds de meer institutionele, anderzijds de meer procesmatige) stuurt de beantwoording van de onderzoeksvragen zoals boven omschreven.

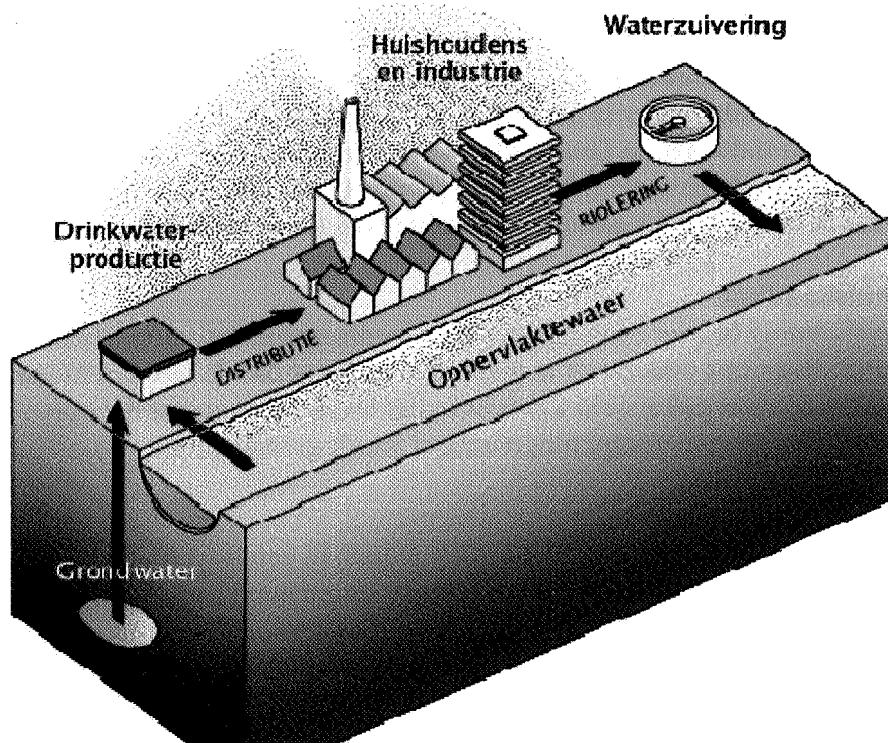
In de hoofdstukken 2 beantwoorden wij de eerst drie onderzoeksvragen voor de waterbeleids-terreinen die tezamen wel als de 'waterketen' worden aangeduid. In hoofdstuk 3 doen we hetzelfde voor de jeugdzorg. Veel van de in dit verband gevraagde feitelijke gegevens zijn omwille van de leesbaarheid niet in de tekst zelf opgenomen, maar in een apart bijlagenboek, dat wij verder als 'reader' aanduiden. Eenmaal de beslissing genomen om met een bijlagenboek te werken, hebben wij daarvan gebruik gemaakt om ook relevante achtergrondliteratuur en -overzichten daarin op te nemen.

In de hoofdstukken 4 t/m 8 worden de onderzoeksvragen 4, 5, 8 en 7 beantwoord.

HOOFDSTUK 2 DE WATERKETEN

De term 'waterketen' is een neologisme, waarmee vooral de wenselijkheid van samenwerking tussen de beoogde ketenpartners tot uitdrukking wordt gebracht. De concrete activiteiten waar de term op slaat zijn de openbare watervoorziening (door de waterbedrijven) en de afvalwaterzorg (door de gemeenten en waterschappen). In dit hoofdstuk zullen deze twee deelketens worden beschreven¹.

De waterketen wordt doorgaans als volgt voorgesteld:



Bron: Rathenau Instituut, Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken, Den Haag, 2000

In de waterketen kunnen de volgende stappen worden onderscheiden: winnen, zuiveren, distribueren, gebruiken, inzamelen, transporteren, zuiveren en lozen. In dit hoofdstuk gaan wij per stap na welke actoren daarbij zijn betrokken. Dit kunnen in principe zowel maatschappelijke als overheidsactoren zijn. We gaan na welk regime op het handelen van deze actoren van toepassing is. Met 'regime' bedoelen we de optelsom van alle bemoeienis van overige overheidsactoren met de betreffende activiteit. Dusdoende wordt per stap aangegeven wie met wie te maken krijgt en wat de aard van de betreffende relatie is. Hiermee worden voor de onderzochte waterbeleidsterreinen de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord.

¹ De afvalwaterzorg wordt tegenwoordig ook wel aangeduid met de term *afvalwaterketen*. De bedoeling van het gebruik van deze aanduiding lijkt te zijn: verbetering van de afstemming tussen de rioleringszorg (door gemeenten) en het zuiveringsbeheer (door de waterschappen).

2.1 Winnen

Wettelijk kader:

- Wet op de waterhuishouding
- Grondwaterwet
- Wet milieubeheer
- Wet belastingen op milieugrondslag

De volgende actoren *winnen* water:

- de landbouw
- de waterbedrijven
- de industrie
- zelfstandige collectieve watervoorzieningen

Met winnen wordt bedoeld: het onttrekken of innemen van oppervlaktewater of grondwater. Op het innemen van oppervlaktewater is de Wet op de waterhuishouding van toepassing, op het onttrekken van grondwater de Grondwaterwet. Deze wettelijke regimes worden nu eerst in hun algemeenheid behandeld. Vervolgens wordt voor elke waterwinner aangegeven welk regime in het bijzonder op zijn activiteiten van toepassing is.

De Wet op de waterhuishouding

De Wet op de waterhuishouding beoogt een efficiënt en samenhangend kwantiteitsbeheer van het oppervlaktewater. Voor ons onderzoek is met name relevant dat de wet een hiërarchisch planningstelsel met daaraan gekoppeld toezicht in het leven roept en dat het onttrekken van water met behulp van een vergunningstelsel wordt gereguleerd.

Over het *planningstelsel* het volgende.

De ministers van Verkeer en Waterstaat, VROM en LNV leggen in een *nota* de hoofdlijnen van het beleid voor de landelijke waterhuishouding vast. Momenteel is de Vierde Nota waterhuishouding (NW4) van kracht.

Provinciale Staten stellen *provinciale plannen* voor de waterhuishouding op, waarin zij de hoofdlijnen van het t.a.v. de waterhuishouding in de provincie te voeren beleid vastleggen. De provincies houden bij deze planvorming nadrukkelijk rekening met het in de rijksnota geformuleerde nationale beleid. Na vaststelling worden deze plannen aan de ministers van Verkeer en Waterstaat, VROM en LNV toegezonden (een informatieverplichting t.b.v. repressief toezicht).

De waterschappen stellen *beheersplannen* op voor de bij hen in beheer zijnde wateren, de zgn. 'regionale wateren'. In deze beheersplannen dienen zij aan te geven wat zij ter uitvoering van hun beheerstaken in de planperiode zullen gaan doen. Gedeputeerde Staten oefenen preventief toezicht op deze beheersplannen uit.

Provinciale Staten geven in een verordening nadere regels m.b.t. de inrichting, voorbereiding en vaststelling van deze beheersplannen. In de praktijk brengen deze verordeningen veelal ook materiële normstelling t.a.v. de inhoud van deze plannen met zich mee. Er is sprake van preventief toezicht van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM op deze verordeningen.

De waterschappen richten zich bij het opstellen van hun beheersplannen op de voor de betreffende wateren geldende provinciale plannen voor de waterhuishouding.

Conclusie: er is sprake van een *hiërarchisch* planningstelsel op het gebied van de waterhuishouding.

Voor het winnen van oppervlaktewater is een vergunning van de waterbeheerder vereist. Voor de regionale wateren zijn dat de waterschappen, voor de grote wateren Rijkswaterstaat. Vergunningvoorwaarden zijn afkomstig uit de Wet op de waterhuishouding, de daarop gebaseerde Uitvoeringsregeling waterhuishouding, soms uit de provinciale plannen voor de waterhuishouding en de door Provinciale Staten vastgestelde verordeningen. De vergunningverlening geschiedt onder toezicht van Gedeputeerde Staten (er is sprake van informatieverplichtingen van waterschap jegens GS in alle fasen van het vergunningverleningsproces).

Relevante kenmerken van het Whh-regime zijn dus:

- het Rijk houdt de strategische planning aan zich en oefent toezicht uit op de doorwerking van zijn beleid in de door de provincies op te stellen plannen
- de provincies *agenderen* de materie (planverplichting), *vertalen* het rijksbeleid in provinciale plannen voor de waterhuishouding en *sturen de uitvoering*, inhoudelijk en operationeel
- de waterschappen voeren uit (verlenen vergunningen voor het onttrekken van water aan het oppervlaktewater)

De Grondwaterwet c.a.

De Grondwaterwet is in zijn algemeenheid gericht op een goed kwantitatief beheer van het grondwater en ziet in dat verband op het onttrekken en injecteren van water in het grondwater. Voor ons onderzoek zijn m.n. de volgende elementen van belang.

De wet vermeldt expliciet de mogelijkheid dat Provinciale Staten bij verordening regels kunnen stellen ten aanzien van het onttrekken van grondwater. Dit zijn in de praktijk de provinciale grondwaterverordeningen.

Voorts verbiedt de wet het onttrekken van grondwater zonder een vergunning van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten houden bij de vergunningverlening rekening met het provinciale waterhuishoudingsplan en de provinciale grondwaterverordening.

Verder is relevant dat een provinciale grondwatercommissie over de aanvragen om vergunning adviseert (veelal alleen voor de grotere onttrekkingen).

Voorlopige conclusie: het grondwaterbeheer is een exclusief provinciale aangelegenheid.

De wetgever geeft in de Grondwaterwet nauwelijks inhoudelijke richtlijnen t.a.v. het grondwaterbeheer. In het verlengde van de discussie over het toekomstige waterbeheer (Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, Anders omgaan met water) en van de agendering van grondwater als beleidsprobleem hebben de belangrijkste waterbeleidspartners in Nederland in een Nationaal Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt over het GGOR. Deze afkorting staat voor Gewenst Gron- en Oppervlaktewater Regime. In het Nationaal Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de provincies uiterlijk in 2005 de kaders voor de GGOR's zullen opstellen en vervolgens de procesgang zullen coördineren en bewaken. De waterschappen zullen tussen 2005 en 2010 in nauwe samenwerking met gemeenten, grondwaterbeheerders en belanghebbenden de gewenste GGOR's feitelijk ontwikkelen. Bedoeling is dat deze GGOR's worden opgenomen in de beheersplannen van de waterschappen.

In de Wet milieubeheer wordt Provinciale Staten opgedragen in de milieuverordening regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden op te nemen (de grondwaterbeschermingsverordeningen).

Het rijk heft belasting op het onttrekken van grondwater. De ministers Financiën en VROM zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de betreffende wet (Wet belastingen op milieugrondslag).

2.1.1 Landbouw en tuinbouw

In de land- en tuinbouw wordt water gewonnen t.b.v. de beregening van gras en gewas.

Beregening wordt toegepast in perioden wanneer de vochtvoorraad in de bodem onvoldoende wordt aangevuld door neerslag of vanuit het diepere grondwater (...). Beregening vindt plaats op grasland, in de akkerbouw (aardappelen, suikerbieten en snijmaïs), tuinbouw op de open grond en de glastuinbouw. Verder wordt water gebruikt als reinigingswater en als drinkwater voor de landbouwhuisdieren.

Milieu- en natuurcompendium, Waterverbruik in de land- en tuinbouw 1991-1999

Het gebruik van *leidingwater* t.b.v. het beregenen neemt af (wordt nl. te duur). Op het gebruik van leidingwater als beregeningswater is geen apart regime van toepassing. Beregeningswater wordt verder onttrokken aan het grondwater en aan het oppervlaktewater. Op onttrekkingen aan het Grondwater is het hierboven uiteengezette regime uit de grondwaterwet van toepassing. Op winningen uit het oppervlaktewater is het regime uit de Wet op de waterhuishouding van toepassing.

In de reader:

- *Waterverbruik in de land- en tuinbouw, 1991-1999, Milieu- en natuurcompendium, www.mnp.nl/mnc*

2.1.2 Waterbedrijven

Wettelijk kader:

- Waterleidingwet c.a.
- Wet op de waterhuishouding c.a.
- Grondwaterwet
- Wet milieubeheer c.a.
- Wet belastingen op milieugrondslag
- MIA/VAMIL

De drinkwatervoorziening in Nederland wordt verzorgd door een 13-tal grote waterbedrijven en één kleintje (Bronwaterleiding Doorn). In de reader is een overzicht van verzorgingsgebieden, adressen en productiestatistieken van de waterbedrijven opgenomen.

Het huidige aantal van 13+1 is waarschijnlijk een tussenstand. De afgelopen decennia hebben een schaalvergroting door fusies en samenvoegingen te zien gegeven. In 1952 telde Nederland bijna 200 waterbedrijven¹, in 1988 nog 73, in 1993 37. In de reader is een kaartje opgenomen dat de situatie in 1992 weergeeft.

¹ Namelijk 198, waarvan 22 zeer kleine (Bron: website VEWIN)

De waterbedrijven zijn in handen van de provincies en gemeenten. Zij winnen, zuiveren en distribueren water. Niet alleen drinkwater, maar ook zgn. 'ander water'. 'Ander water' is water dat geschikt is voor specifieke toepassingen, m.n. in de industrie. Het kan daarbij gaan om minder gezuiverd of ongezuiverd water, maar ook om specifiek gezuiverd water (gedemineraliseerd water bijv.).

Op het winnen, zuiveren en distribueren van water is een scala van regelingen van toepassing. De winning wordt beheerst door Wet op de waterhuishouding en de Grondwaterwet. Op de drinkwaterbereiding zijn het Waterleidingbesluit en de Wet milieubeheer van toepassing. Op de distributiestap de Waterleidingwet. De organisatie van de sector wordt eveneens beheerst door de Waterleidingwet. Deze verschillende regimes worden hier nader toegelicht.

Organisatie van de sector

De minister van VROM is eindverantwoordelijk voor de inrichting en het goede functioneren van de openbare watervoorziening (stelselverantwoordelijkheid). Hij gaat over de wet- en regelgeving, stelt periodiek een beleidsplan drink- en industriewatervoorziening op en doet jaarlijks verslag aan de Tweede Kamer over de kwaliteit van het drinkwater. Eind 1995 is het (vigerende) Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening aan de Kamer aangeboden. De daarin neergelegde kernpunten van het rijksdrinkwaterbeleid zijn:

- blijvende prioriteit in het milieubeleid voor de verbetering en bescherming van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit met het oog op de drinkwaterfunctie
- versterking van de kwaliteits- en milieuzorg bij de productie en distributie
- ombuiging van de stijgende waterbehoefte
- ontzien van natuur en milieu bij de inzet van bronnen en watervoorzieningswerken.

Met als oogmerk de duurzame veiligstelling van de openbare watervoorziening achtte de regering het van belang de structuur en maatschappelijke positie van de bedrijfstak te versterken. Deze versterking zou vorm moeten krijgen door verdergaande schaalvergroting en intensivering van de samenwerking binnen de drinkwatersector, een verdere invulling van de milieutaak en samenwerking in de waterketen. Over de effectuering van deze beleidslijn werd nader overleg met de sector voorgenomen.

Overige relevante gegevens m.b.t. de organisatie van de sector zijn:

- VROM-Inspectie ziet toe op de naleving van het Waterleidingbesluit. In de reader is documentatie over VROM-Inspectie incl. haar aanpak bij de handhaving van het Waterleidingbesluit opgenomen.
- Er is een Commissie drinkwater die de minister adviseert over het beleid m.b.t. de drink- en industriewatervoorziening.
- De waterbedrijven zijn in eigendom bij de provincies en gemeenten. Via hun aandelen zijn de provincies en gemeenten in control over de waterbedrijven.
- De sector wordt niet geliberaliseerd.
- De provincies gaan over de *reorganisatie* van de sector. Zij bewerkstelligen dat fusies en herindelingen van verzorgingsgebieden leiden tot de beoogde schaalvergroting. De minister van VROM heeft goedkeurings- en een aanwijzingsbevoegdheden terzake van deze reorganisatie door de provincies.
- De financiering van de drinkwatervoorziening wordt geheel gerealiseerd uit de opbrengsten van de levering daarvan (systeem van vastrecht en verbruikstarieven).
- VROM beheert een Subsidieregeling sanering loden drinkwaterleidingen.

- Het Rijk (d.w.z. de ministers van Financiën en VROM) subsidieert waterbesparende maatregelen in het bedrijfsleven (investeringsregelingen VAMIL en MIA²).
- Het Rijk heft belasting op de eerste 300 m³ leidingwater die jaarlijks gebruikt wordt (Wet belastingen op milieugrondslag).

Winnen

De waterbedrijven zijn zgn. *grote onttrekkers*. In 2003 werd 1,3 miljard m³ water geproduceerd. Ca. 60% werd uit grondwater bereid, ongeveer 40% uit oppervlaktewater. Op het winnen van oppervlaktewater is het regime uit de Wet op de waterhuishouding van toepassing, op het winnen van grondwater de Grondwaterwet. Beide regimes zijn hierboven beschreven.

Drinkwaterbereiding

In verband met het zuiveren van water tot drinkwater is het *Waterleidingbesluit* van belang. Het Waterleidingbesluit bevat:

- technische en hygiënische voorschriften m.b.t. de bereiding van drinkwater
- voorschriften voor de bereiding van leidingwater uit oppervlaktewater
- regels m.b.t. materialen en chemicaliën
- regels m.b.t. de preventie van legionella in leidingwater
- voorschriften m.b.t. de gezondheid van het personeel van waterleidingbedrijven
- regels m.b.t. het informeren van de consument over de kwaliteit van het leidingwater

VROM-Inspectie ziet toe op de naleving van deze regels en voorschriften. Het RIVM adviseert en assisteert VROM-Inspectie daarbij.

Bij de bereiding van drinkwater ontstaat *zuiveringsslib*. Op de afvoer van verontreinigd zuiveringsslib is de Wet milieubeheer van toepassing. Deze regimes worden hier verder niet beschreven.

Distributie

De waterbedrijven zijn wettelijk verplicht om degenen die daarom verzoeken op hun leidingennetten aan te sluiten en tegen een niet-discriminerende prijs water te leveren.

VROM is er voorstander van dat productie en distributie van drinkwater in één hand zijn. Dit wordt 'verticale integratie' genoemd. De gedachte is dat de kwaliteit beter gegarandeerd is als minder organisaties bij de drinkwaterbereiding betrokken zijn (derhalve liever geen aparte distributiebedrijven). Openbare-ruimtebeheerders, de gemeenten met name, maar ook de provincies, als weg- en vaarwegbeheerders, houden de vinger aan de pols als het gaat om het leggen en onderhouden van leidingen, óók van waterleidingen. De waterbedrijven krijgen bij de stap distributie dus opnieuw met de gemeenten en provincies te maken. Het Kabels- en leidingeninformatiecentrum (Klic) is in operationele zin betrokken bij het leidingenbeheer.

In de tabel op de volgende pagina worden de bij watervoorziening betrokken beleidsvoerders geïnventariseerd en wordt aangegeven wat hun taken hierbij zijn.

² Regeling willekeurige afschrijving milieu-investeringen 2005 (VAMIL), Regeling milieu-investeringsaftrek 2005 (MIA)

Rijk	<ul style="list-style-type: none"> - heft belasting op leidingwater - heft belasting op het onttrekken van grondwater (grondwaterbelasting) - subsidieert waterbesparingsmaatregelen in het bedrijfsleven (MIA/VAMIL)
Minister van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidscoördinatie waterbeleid (Vierde nota waterhuishouding, Anders omgaan met water, Nationaal Bestuursakkoord Water, Rijksvisie Waterketen) - beheer waterstaatwetgeving - toezicht op de provinciale plannen voor de waterhuishouding
Rijkswaterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - beheer grote wateren - Wwh-vergunningverlening (onttrekkingen oppervlaktewater)
Minister van VROM	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidsbepaling watervoorziening (Beleidsplan drink- en industriewatervoorziening) - beheer wet- en regelgeving (Waterleidingwet, Waterleidingbesluit) - toezicht op de provincies terzake van hun rol bij de reorganisatie (op-schaling) van de watersector
VROM-Inspectie	<ul style="list-style-type: none"> - handhaving Waterleidingbesluit
RIVM	<ul style="list-style-type: none"> - adviseert en assisteert VROM-Inspectie bij handhaving van het Waterleidingbesluit
provincies	<ul style="list-style-type: none"> - aandeelhouders waterbedrijven (via AVA en RvC in control over die bedrijven) - sleutelrol bij de opschaling van de waterbedrijven - maken provinciale plannen voor de waterhuishouding (relevant i.v.m. de beheersplannen van de waterschappen) - stellen provinciale verordeningen op de waterhuishouding vast (idem) - oefenen het toezicht uit op de beheersplannen van de waterschappen - oefenen toezicht uit op de Wwh-vergunningverlening (onttrekkingen oppervlaktewater) door de waterschappen - verlenen zelf de vergunningen voor het onttrekken van grondwater - voeren een actief grondwaterbeschermingsbeleid - kaderstelling GGOR - toezicht op het GGOR-proces - als wegbeheerder zeggenschap over leidingen in/onder de weg
waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> - beheer regionale wateren - stellen beheersplannen voor die regionale wateren op - Wwh-vergunningverlening (onttrekkingen oppervlaktewater) - ontwikkelen GGOR's
gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - zijn aandeelhouder waterbedrijven (via AVA en RvC in control over die bedrijven) - als wegbeheerder zeggenschap over leidingen in/onder de weg
waterbedrijven	<ul style="list-style-type: none"> - winnen, zuiveren en distribueren water (drinkwater en 'ander water') - controleren collectieve leidingwaterinstallaties (voor VROM-Inspectie)

In de reader:

- *VEWIN Waterleidingstatistiek 2003, overzicht van waterbedrijven, verzorgingsgebieden, ontwikkeling van de werkgelegenheid en productiestatistieken*
- *RIVM/VEWIN, verzorgingsgebieden in 1992*
- *adressenlijst waterbedrijven*

- *samenvatting VEWIN-benchmark 2003 (waterkwaliteit, klanttevredenheid, milieubelasting, kosten per aansluiting en per m³)*
- *essentiële informatie over VROM-Inspectie*
- *handhaving door VROM-Inspectie van het Waterleidingbesluit*

2.1.3 Industrie

<p>Wettelijk kader:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Waterleidingwet c.a. - Wet op de waterhuishouding c.a. - Grondwaterwet - Wet milieubeheer - Wet belastingen op milieugrondslag - MIA/VAMIL

In de industrie wordt veel water gebruikt. Als grondstof (d.w.z. ingrediënt) en als proceswater. Dit water wordt deels zelf gewonnen en deels ingekocht bij een waterbedrijf.

In kwantitatief opzicht gaat het echter vooral om *koelwater*. Koelwater wordt vrijwel uitsluitend, door de bedrijven zelf, aan het oppervlaktewater onttrokken.

Op de winning van oppervlaktewater en grondwater en de zuivering daarvan zijn dezelfde, boven behandelde, regimes als voor het winnen en zuiveren door de waterbedrijven van toepassing.

In de reader:

- *Waterwinning en waterverbruik door de industrie, Milieu- en natuurcompendium (www.mnp.nl/mnc)*

2.1.4 Zelfstandige collectieve watervoorzieningen

<p>Wettelijk kader:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Waterleidingwet c.a. - Wet op de waterhuishouding c.a. - Grondwaterwet - Wet milieubeheer c.a. - Wet belastingen op milieugrondslag

Zelfstandige collectieve watervoorzieningen winnen en zuiveren water voor eigen gebruik. Kampeerreinen, zwembaden, sauna's, zorginstellingen e.d. zijn voorbeelden van zelfstandige collectieve watervoorzieningen ('eigen winningen'). Het Ministerie van VROM schat dat er in Nederland een paar honderd eigen winningen zijn. De Waterleidingwet stelt voor deze eigen winningen een ontheffing verplicht. Deze ontheffing wordt door de Minister van VROM verleend. Verder gelden in alle opzichten dezelfde regimes als voor de waterbedrijven, zoals hierboven behandeld.

2.2 Watergebruik

Het *gebruik* van drinkwater is in de jaren '90 gestabiliseerd, na een sterke groei in de decennia daarvoor. Het watergebruik in de industrie is licht gedaald.

Er worden op dit moment geen op waterbesparing gerichte voorlichtingscampagnes gevoerd.

Zoals al aangegeven heft het rijk belasting op de eerste 300 m³ geleverd leidingwater, mede als een op waterbesparing gerichte maatregel.

Een scala van waterbesparende maatregelen wordt gesubsidieerd. De milieuregelingen MIA en VAMIL zijn al ter sprake gekomen.

Overige op de omvang van het gebruik als zodanig gericht beleid is niet aangetroffen.

2.3 Inzameling en transport

Wettelijk kader:

- Wet milieubeheer c.a.
- Wet verontreiniging oppervlaktewater c.a.

De Wet milieubeheer verplicht de gemeenten tot het verzamelen van het binnen de gemeente vrijkomende afvalwater en het afvoeren daarvan naar een afvalwaterzuiveringsinstallatie³. Deze zorgplicht dwingt in de praktijk tot de aanleg en het beheer en onderhoud van een ondergronds rioolstelsel.

De gemeenteraad dient periodiek een rioleringsplan vast te stellen. In dat plan moet worden aangegeven wat de stand van zaken is m.b.t. de aanwezige rioolvoorzieningen, alsmede wanneer die voorzieningen naar verwachting aan vervanging toe zijn. Voorts geeft het plan een overzicht van:

- de voorzieningen die in de planperiode zullen worden aangelegd of vervangen
- de wijze waarop de aanwezige voorzieningen worden beheerd
- de milieueffecten van de aanwezige voorzieningen
- de milieueffecten van de voorgenomen activiteiten
- de financiële gevolgen van e.e.a.

Bij de voorbereiding van het rioleringsplan dienen de provincie en de beheerder van de rwzi waar het afvalwater naar wordt afgevoerd te worden betrokken. GS kunnen aanwijzingen geven over de inhoud van het rioleringsplan. Michiels meldt in 2003 dat de provincies nog nooit van deze aanwijzingsbevoegdheid gebruik hebben gemaakt⁴.

Een beperkt aantal gemeenten heeft het aansluiten op het riool aan eigen regels gebonden (in zgn. aansluitverordeningen).

Er zijn diverse mogelijkheden om de kosten van de rioleringstaak bij de belanghebbenden in rekening te brengen, nl.:

- door het heffen van rioolbelasting
- door opname in de exploitatiebegroting (bij de aanleg van het riool op nieuwbouwlocaties en bij de vervanging ervan bij binnenstedelijke herontwikkeling)
- door inbouw in de ozb
- door het heffen van een baatbelasting

Er bestaan geen specifieke uitkeringen t.b.v. de gemeentelijke rioleringstaak.

Het transport van het ingezamelde afvalwater eindigt voor de gemeente op het punt waar de gemeentelijk infrastructuur op die van het waterschap is aangesloten (het zgn. overnamepunt).

GS kunnen de gemeente ontheffing verlenen van de verplichting om buiten de bebouwde kom afvalwater in te zamelen. In dat geval zijn bedrijven en/of huishoudens op individuele oplossingen voor het zuivering van hun afvalwater aangewezen.

³ art. 10.33 Wet milieubeheer

⁴ F.C.M.A. Michiels, De Wet Milieubeheer, 2003, p. 28

Op het centrale niveau is de Minister van VROM beleidsvoerder ten aanzien van de rioleeringszorg. In de reader is een weergave van het rijksrioleringsbeleid opgenomen. De Minister van VROM heeft de rioleringszorg recent (2004) laten evalueren. Uit die rapportage is een aantal relevante onderdelen overgenomen.

Er moeten verschillende *categorieën* lozenden op het riool worden onderscheiden. Op elke categorie is een verschillend regime van toepassing. Onderscheiden moeten worden:

- particuliere huishoudens
- Wvo-vergunningplichtige bedrijven
- vergunningplichtige Wet-milieubeheerinrichtingen
- niet-Wm-vergunningplichtige inrichtingen
- niet-Wm-inrichtingen

Particuliere huishoudens: huishoudelijk afvalwater en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafvalwater mogen op het riool worden geloosd o.g.v. de algemene ontheffing uit art. 10.30, lid 2 van de Wet milieubeheer.

De voorwaarden waaronder *vergunningplichtige bedrijven* op het riool mogen lozen worden door de desbetreffende vergunningverlenende instanties vastgesteld:

- in het geval van de Wvo-vergunningplichtige bedrijven gaat het daarbij om de waterschappen
- in het geval van de vergunningplichtige Wet-milieubeheerinrichtingen gaat het om de gemeentelijke resp. provinciale besturen⁵.

De voorwaarden waaronder *niet-Wm-vergunningplichtige inrichtingen* op het riool mogen lozen zijn in de desbetreffende besluiten (8.40 AMvB's) opgenomen.

Niet-Wm-inrichtingen lozen net als de particuliere huishoudens ingevolge de algemene ontheffing uit art. 10.30 lid 2 Wet milieubeheer.

Stichting RIONED

Een belangrijke speler in de wereld van de rioleringszorg is RIONED. Deze stichting werd in 1986 door bezorgde 'rioleurs' opgericht. RIONED wil platform, belangenbehartiger en kenniscentrum voor aangesloten organisaties zijn. Bijzonder is dat behalve overheden (90% van de gemeenten, 9 van de 12 provincies, alle waterschappen en een aantal regionale directies van Rijkswaterstaat) ook individuele bedrijven en onderwijsinstellingen begunstiger kunnen zijn. Bij individuele bedrijven moet worden gedacht aan buizenfabrikanten, aannemers, ingenieursbureaus, inspectiebedrijven en adviesbureaus.

Stichting RIONED omschrijft haar hoofdfuncties als volgt:

- het zijn van *platform* voor betrokkenen voor de uitwisseling van kennis en ideeën
- het belang van een goede rioleringszorg uit bij publiek en politiek onder de aandacht brengen (*belangenbehartiging*)
- het ontwikkelen, bundelen, autoriseren en verspreiden van kennis (*kenniscentrumfunctie*).

⁵ In de betreffende Wm-vergunningen moeten voorschriften worden opgenomen m.b.t. de bescherming van de riolering, de bescherming en doelmatige werking van de rwzi waar het afvalwater naartoe gaat en de bescherming van de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater.

De meeste activiteiten van RIONED hebben op deze laatste functie betrekking. "De kracht van RIONED ligt vooral bij het maken van instrumenten en hulpmiddelen, d.w.z. kennis die door anderen in een concrete situatie toegepast kan worden, en bij de algemene acceptatie daarvan door het veld (autorisatiefunctie)". (*Voor regen- en afvalwater, Profiel en prioriteiten van Stichting RIONED', december 2002*)

De Stichting heeft een 5-tal goedlopende regionale ervaringsuitwisselingsnetwerken opgezet. Binnen deze netwerken doet zich het verschijnsel voor dat de centrumgemeenten als vraagbaak voor de omliggende, veelal kleinere, gemeenten fungeren.

Recapitulatie: overzicht van bij de rioleringszorg betrokken overheden

Minister van VROM	<ul style="list-style-type: none"> - algemene beleidsbepaling afvalwaterproblematiek - beheer Wet milieubeheer c.a.
Minister van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none"> - beheer Wvo
provincies	<ul style="list-style-type: none"> - verlenen ontheffing van het aansluiten van percelen in het buitengebied - worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk rioleringsplannen - kunnen bindende aanwijzingen geven terzake van die rioleringsplannen - doen de vergunningverlening voor de vergunningplichtige Wm-inrichtingen - nemen de handhaving 8.40 AMvB's (niet-vergunningplichtige Wm-inrichtingen) voor hun rekening
waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> - worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijke rioleringsplannen - vergunningverlening Wvo-vergunningplichtige bedrijven
gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - aanleg, beheer en onderhoud gemeentelijk riool - opstellen rioleringsplan - vergunningverlening Wm-inrichtingen - handhaving 8.40 AMvB's (niet-vergunningplichtige Wm-inrichtingen)

In de reader:

- *De reconstructie van het Rijksrioleringsbeleid (bijlage 1 bij de Evaluatie van de rioleringszorg), VROM, 2004*

Afvalwaterketenproblemen

De inzameling en het transport van afvalwater en de daaropvolgende zuivering in een afvalwaterzuiveringsinstallatie worden tezamen ook wel aangeduid als de *afvalwaterketen*⁶. De gescheiden verantwoordelijkheid voor de schakels in die keten leidt tot een aantal interessante problemen. Op dit moment staan in de belangstelling:

- de afvoer van hemelwater via het riool (voor de gemeenten is dat de goedkoopste oplossing, voor de waterschappen brengt het juist meerkosten met zich mee; bovendien mikt de centrale overheid juist op vasthouden of bergen i.p.v. z.s.m. afvoeren)
- de problematiek van de zgn. 'overstortingen' (d.w.z. als de capaciteit van het riool bij bijvoorbeeld intensieve neerslag onvoldoende is wordt afvalwater, ongezuiverd, uit overstortputten op het oppervlaktewater geloosd)

Dit zijn voor ons interessante problemen, niet zozeer vanwege hun inhoud, maar in verband met de manier waarop ze worden opgelost. In samenspraak met belangrijke actoren op nationaal niveau hebben VNG en de Unie van Waterschappen een 'Handreiking afvalwaterakkoord gemeente en waterschap' opgesteld en onder hun leden verspreid. Met deze handreiking willen zij hun leden ertoe bewegen afvalwaterakkoorden af te sluiten en geven zij aan hoe e.e.a. aangepakt zou kunnen worden. Ondertussen vraagt men zich wel af hoe deze problemen hebben kunnen ontstaan nu gemeentelijke rioleringsplannen in overleg met provincie en waterschappen moeten worden opgesteld en GS aanwijzingen kunnen geven omtrent de inhoud van rioleringsplannen en op de tweede plaats waarom de provincies niet bij de oplossing ervan betrokken zijn. Doen de provincies wel waarvoor ze in het leven geroepen zijn?

⁶ In de Rijksvisie Waterketen bijv., p. 5

2.4 Zuiveren en lozen

Relevant wettelijk kader:

- Europese Kaderrichtlijn Water
- Europese richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater
- Wet milieubeheer
- Lozingenbesluit bodembescherming
- Besluit lozing afvalwater huishoudens

Zuiveren en lozen vormen laatste stappen in de afvalwaterketen. Het zuiveren is er m.n. op gericht de concentratie N (nitraat), P (fosfaat) en zuurstofbindende stoffen in het water omlaag te brengen. Zuurstofbindende stoffen zijn alle in afvalwater voorkomende organische en anorganische verontreinigingen die bij afbraak zuurstof aan het water onttrekken. Bij overmatige lozing van deze stoffen kan de zuurstofhuishouding van het ontvangende oppervlaktewater worden verstoord, waardoor o.a. vissterfte kan optreden.

In de reader is een technische beschrijving van het zuiveren van afvalwater in een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) opgenomen.

Gezuiverd afvalwater mag worden geloosd. Naast dit zgn. *effluent* blijven grof vuil en verontreinigd slib in het reinigingsproces over. Op deze vaste afvalstoffen is het afvalstoffenbeleid van VROM van toepassing. In onze beschrijving van de waterketen wordt deze bijstroom (de regimes die erop van toepassing zijn) niet meegenomen.

Zuiveren en lozen van afvalwater zijn bestuurlijk-juridisch gezien twee kanten van één medaille. De lozingsvoorwaarden bepalen de mate waarin gezuiverd moet worden.

Met betrekking tot de dubbelstap zuiveren/lozen van afvalwater moeten de volgende 5 categorieën lozers worden onderscheiden:

- huishoudens en bedrijven die op het riool lozen
- niet-gerioleerde huishoudens
- bedrijven die hun afvalwater zelf zuiveren
- de gemeenten (die bij de realisatie van hun inzamelings- en transporttaak vanuit overstortputten op het oppervlaktewater lozen)
- de waterschappen (die het afvalwater dat de rwzi's bereikt zuiveren en lozen)

Voor elke categorie lozers geldt een eigen zuiverings-/lozingsregime. In deze paragraaf worden deze regimes weergegeven. We beginnen met de grootste spelers, de waterschappen.

2.4.1 De waterschappen

Zonder enige twijfel zijn de waterschappen in Nederland de belangrijkste actoren als het over de zuivering en lozing van afvalwater gaat. Ten eerste omdat de wetgever hen de zuivering van het zgn. *stedelijke afvalwater* (het afvalwater dat door de gemeenten wordt aan-

geboden) heeft opgedragen⁷. Op grond van deze bevoegdheid zuiveren de waterschappen het meeste afvalwater (bijna alle huishoudelijke afvalwater en 92% van alle bedrijfsafvalwater). Daarenboven zijn zij in hun hoedanigheid van waterkwaliteitsbeheerder op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in het merendeel van *alle* gevallen bevoegd gezag terzake van de lozing van door anderen (m.n. bedrijven) gezuiverd afvalwater. In deze paragraaf worden de waterschappen nader belicht. Aan de orde komen de organisatie van de sector en het regime waaronder zij zich van hun zuiveringstaak te kwijten hebben.

Organisatie van de sector

"Waterschappen zijn openbare lichamen die de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben"⁸. De bevoegdheid tot het instellen en opheffen van waterschappen is aan Provinciale Staten opgedragen. Provinciale Staten gaan over de taken, de inrichting en samenstelling van het bestuur van de waterschappen⁹. Zij regelen deze aspecten in een verordening. De taken die aan de waterschappen worden opgedragen betreffen de zorg voor de waterkering en/of de waterhuishouding. In de praktijk gaat om de volgende taken:

- de zorg voor de waterkering, d.i. de bescherming tegen overstroming door de aanleg en het beheer en onderhoud van dijken, kaden, dammen etc.
- waterkwantiteitsbeheer: peilbeheer, oeverbeheer, waterdiepte als aandachtspunt, waterberging
- waterkwaliteitsbeheer: afvalwaterzuivering, slibverwerking, monitoring kwaliteit oppervlaktewateren, monitoring kwaliteit zwemwater
- vaarwegbeheer (m.n. ten behoeve van de recreatievaart)
- beheer en onderhoud van wegen (vooral in het westen van het land het geval)
- grondwaterbeheer (gedelegeerd door GS)

Uit dit overzicht blijkt al dat het zuiveringsbeheer slecht één taak is uit een veel breder pakket, zij het een niet-onbelangrijke taak: het jaarbudget van alle waterschappen tezamen bedroeg in 2002 1,76 miljard euro. Daarvan werd bijna de helft, te weten 840 miljoen, aan afvalwaterzuivering uitgegeven.

De waterschappen heffen belastingen en rechten krachtens bijzondere wetten (de Wvo m.n.), precario, rechten en de zgn. omslagen. Daarnaast ontvangen zij vergoedingen van het Rijk en de provincie(s).

Het *toezicht* op de waterschappen is primair aan de provincies opgedragen. In de reader is een analyse van het toezicht op de waterschappen uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) bekostiging waterbeheer opgenomen.

Er zijn momenteel, na grote fusiebewegingen in de afgelopen decennia, nog 27 waterschappen over¹⁰. Op de volgende pagina is een overzicht van de huidige gebiedsindeling opgenomen.

⁷ "Zuivering van stedelijk afvalwater geschiedt in een inrichting voor de zuivering van rioolwater in beheer bij een waterschap dan wel in exploitatie bij een rechtspersoon die door het bestuur van het waterschap met die zuivering is belast." (art. 15a lid 1 Wvo)

⁸ Artikel 1 lid 1 Waterschapswet

⁹ De wetgever draagt de waterschappen ook direct taken op. Bijvoorbeeld, relevant in verband met ons onderzoek, de zuivering van het stedelijke afvalwater. De formele bevoegdheid van PS terzake van de taken van de waterschappen moet in die zin gerelativeerd worden.

¹⁰ In 1900 waren het er nog 2700 (!), in 2000 57

Jaarlijks wordt een Waterschapsalmanak uitgegeven, waarin de bereikbaarheidsgegevens van alle waterschappen zijn te vinden. Alle waterschappen hebben een eigen website (te vinden via www.overheid.nl => overheidsorganisaties => waterschappen => waterschappen).

Zuiverende Waterschappen (per 1 januari 2003)



Figuur 2
Waterschappen met een taak op het terrein
van waterkwaliteit (UvW/Mapminded)

Zuiveringsbeheer

De waterschappen zuiveren en lozen het afvalwater dat zij van gemeenten en bedrijven krijgen aangeboden. Op deze activiteiten is het regime uit de Wvo van toepassing. Een opvallend punt is dat de waterschappen daarbij vergunningverlener in eigen zaak zijn: als bevoegd Wvo-gezag verlenen zij zichzelf vergunning om gezuiverd afvalwater op het (door henzelf beheerde) oppervlaktewater te lozen. Dit verschijnsel wordt door de betrokkenen de 'interne vergunningverlening' genoemd¹¹.

De Wvo vereist dat de waterschappen hun zuiveringsprestaties nauwkeurig controleren. Ingevolge het Lozingenbesluit WVO stedelijk afvalwater rapporteren zij jaarlijks aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM over hun prestaties in deze.

Daartoe opgeroepen door VNG en Unie van Waterschappen gaan waterschappen en gemeenten er in toenemende mate toe over *afvalwaterakkoorden* met elkaar te sluiten. In deze convenanten komen punten aan de orde als de planning van investeringen, het zgn. 'afkoppelen', overnamepunten, af te nemen hoeveelheden afvalwater, beheer en onderhoud van het riool enz.

Het *regime* waar de waterschappen bij de uitvoering van hun zuiveringstaak mee te maken hebben, kan als volgt worden samengevat:

Minister van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none">- algemene beleidsbepaling waterbeleid- beheer Wvo c.a.- wordt jaarlijks door de waterschappen geïnformeerd over hun prestaties terzake van de zuivering van stedelijk afvalwater
Minister van VROM	<ul style="list-style-type: none">- algemene beleidsbepaling milieubeleid- beheer Wet Milieubeheer c.a.- wordt jaarlijks door de waterschappen geïnformeerd over hun prestaties terzake van de zuivering van het stedelijk afvalwater
provincies	<ul style="list-style-type: none">- algemeen toezicht op de waterschappen
waterschappen	<ul style="list-style-type: none">- zuiveren stedelijk afvalwater- verlenen zichzelf Wvo-vergunning voor het lozen van gezuiverd afvalwater in door hen beheerd oppervlaktewater
gemeenten	<ul style="list-style-type: none">- sluiten afvalwaterakkoorden met waterschappen over de afstemming van het rioolbeheer op het zuiveringsbeheer

In de reader:

- *overzicht van waterschappen*
- *Inzameling, transport en behandeling van afvalwater in Nederland, RIZA, 2004*
- *samenvatting Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2002, Deloitte/Vertis/Unie van Waterschappen*
- *technische beschrijving zuivering afvalwater en slibverwerking*
- *Taakafbakening en toezicht op de waterschappen, DGW/BI 2004/303 (brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer)*
- *samenvatting Evaluatie afvalwaterakkoorden, VNG, 2005*
- *bekostiging Wvo-taken waterschappen*

¹¹ Het gaat overigens bepaald niet om een ongebruikelijk verschijnsel. Zo verlenen ook de gemeentebesturen zichzelf vergunningen (bouwvergunningen, milieuvergunningen e.d.).

2.4.2 Huishoudens en bedrijven gerioleerd

Ruim 98% van alle huishoudens en 92% van alle bedrijven is op een gemeentelijk riool aangesloten. De regimes die op het lozen door huishoudens en op het gemeentelijk riool aangesloten bedrijven van toepassing zijn, zijn in de rioleringsparagraaf 2.3 al in beeld gebracht.

2.4.3 Huishoudens ongerioleerd

De zorgplicht van de gemeente voor het inzamelen en afvoeren van afvalwater heeft niet op *alle* percelen binnen de gemeentegrenzen betrekking. Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen voor het rioleren van percelen buiten de bebouwde kom (en voor percelen in dunbevolkte gebieden daarbinnen). In Nederland zijn momenteel nog zo'n 100.000 huishoudens niet op een riool aangesloten.

De eigenaren van deze percelen dienen hun eigen zuiveringsboontjes te doppen. In de praktijk zit er weinig anders op dan vrijkomend afvalwater in de sloot of de bodem te lozen. Op het lozen in de sloot is het vergunningstelsel uit de Wvo van toepassing. De Wvo wordt uitgevoerd door de waterbeheerder (vooral de waterschappen). Op het lozen in de bodem is de Wet milieubeheer c.a. van toepassing, die in dit soort gevallen wordt uitgevoerd door de gemeentebesturen. De materiële normstelling terzake wordt door VROM en Verkeer en Waterstaat beheerd. In dit verband is relevant dat binnenkort het nieuwe Besluit lozing afvalwater huishoudens van kracht wordt, dat voorbereid is door VROM en Verkeer en Waterstaat samen. De verdeling van taken ziet er dus als volgt uit:

Minister van VROM	- strategische beleidsbepaling afvalwaterproblematiek - beheer Wet milieubeheer c.a.
Minister van Verkeer en Waterstaat	- strategische beleidsbepaling waterbeleid - beheer Wet verontreiniging oppervlaktewateren c.a.
Rijkswaterstaat	- Wvo-vergunningverlening grote wateren
provincies	- verlenen ontheffing van de gemeentelijke zorgplicht afvalwaterinzameling
waterschappen	- Wvo-vergunningverlening regionale wateren
gemeenten	- Wm-vergunningverlening infiltratie afvalwater in de bodem

In de reader:

- *overzicht van situaties bij de lozing van afvalwater door ongerioleerde huishoudens*

2.4.4 Bedrijven die hun afvalwater zelf zuiveren

Ca. 8 % van de bedrijven zuivert zijn afvalwater zelf. In de meeste gevallen gaat het daarbij om *specifiek* vervuild water, dat met een toegesneden behandeling goedkoper kan worden gezuiverd dan door het waterschap in een rwzi. De lozings- c.q. zuiveringscondities zijn in de betreffende vergunningen opgenomen. Deze vergunningen bevatten m.a.w. de toepasselijke regimes.

2.4.5 De gemeenten (i.v.m. de overstortproblematiek)

Overstortingen vanuit overstortputten (die daar speciaal voor zijn aangelegd) zijn Wvo-vergunningplichtig. Bevoegd gezag (d.w.z. vergunningverlener) is de beheerder van het oppervlaktewater waarop geloosd wordt. In vrijwel alle gevallen de waterschappen.

2.5 Samenvattend overzicht van alle bij de afvalwaterzorg betrokken overheden

Wie doet wat in de afvalwaterzorg?

Minister van Verkeer en Waterstaat	<ul style="list-style-type: none">- algemene beleidsbepaling waterbeleid- beheer Wet verontreiniging oppervlaktewateren c.a.- wordt jaarlijks door de waterschappen geïnformeerd over hun prestaties terzake van de zuivering van stedelijk afvalwater
Rijkswaterstaat	<ul style="list-style-type: none">- Wvo-vergunningverlening grote wateren
Minister van VROM	<ul style="list-style-type: none">- algemene beleidsbepaling afvalwaterproblematiek- beheer Wet Milieubeheer c.a.- wordt jaarlijks door de waterschappen geïnformeerd over hun prestaties terzake van de zuivering van het stedelijk afvalwater
provincies	<ul style="list-style-type: none">- verlenen ontheffing van het rioleren van percelen in het buitengebied- worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk rioleringsplannen- kunnen bindende aanwijzingen geven terzake van het rioleringsplan van de gemeente- doen de vergunningverlening van de vergunningplichtige Wm-inrichtingen- doen de handhaving 8.40 AMvB's (niet-vergunningplichtige Wm-inrichtingen)- algemeen toezicht op de waterschappen
waterschappen	<ul style="list-style-type: none">- worden betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk rioleringsplannen- Wvo-vergunningverlening aan Wvo-vergunningplichtige bedrijven- zuiveren van stedelijk afvalwater- interne Wvo-vergunningverlening voor het lozen van gezuiverd afvalwater in door henzelf beheerd oppervlaktewater
gemeenten	<ul style="list-style-type: none">- aanleg, beheer en onderhoud communaal riool- opstellen rioleringsplan- vergunningverlening Wm-inrichtingen- handhaving 8.40 AMvB's (niet-vergunningplichtige Wm-inrichtingen)- Wm-vergunningverlening infiltratie afvalwater in de bodem- sluiten afvalwaterakkoorden met waterschappen over de afstemming van het rioolbeheer op het zuiveringsbeheer

HOOFDSTUK 3 DE JEUGDZORG

3.1 Inleiding

Wettelijk kader:

- Wet op de jeugdzorg
- Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg
- Tijdelijk Besluit uitkeringen jeugdzorg
- Besluit subsidie rechtspersonen voor voogdij en gezinsvoogdij vreemdelingen
- Besluit beleidsinformatie jeugdzorg
- Overgangsregeling planning jeugdzorg
- Regeling normbedragen jeugdzorg
- Regeling bekostiging jeugdzorg
- Rijkssubsidieregeling jeugdzorg
- Regeling Pleegzorg

In dit hoofdstuk gaan we na *wie wat* doet in de jeugdzorg. 'Jeugdzorg' is het relatief nieuwe verzamelbegrip voor een aantal beleidsterreinen die voorheen als aparte terreinen werden benoemd: de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de zorg voor verstandelijk gehandicapte jeugdigen.

Jeugdhulpverlening is de hulpverlening aan ouders/opvoeders bij het opvoeden van hun kinderen en aan kinderen bij het opgroeien bij hun ouders/opvoeders. Een gangbare indeling van instellingen die zich met jeugdhulpverlening bezighouden is die in preventieve jeugdhulpverlening, ambulante hulpverlening, pleegzorg en residentiële hulpverlening.

Jeugdbescherming wordt tegenwoordig ook wel *justitiële jeugdzorg* genoemd, waarmee het belangrijkste kenmerk genoemd is. Voogdij, gezinsvoogdij en de jeugdreclassering, justitiële jeugdinstellingen en tuchtscholen zijn de belangrijkste instrumenten in de justitiële jeugdzorg.

Geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen wordt aangeboden door de RIAGG's, door centra voor kinder- en jeugdpsychiatrie en GGZ-instellingen. Ook hier zien we vormen van poliklinische zorg, dagbehandeling en intramurale zorg.

De zorg voor *verstandelijk gehandicapte jeugdigen* wordt pas m.i.v. 2006 door de Wet op de jeugdzorg beheerst.

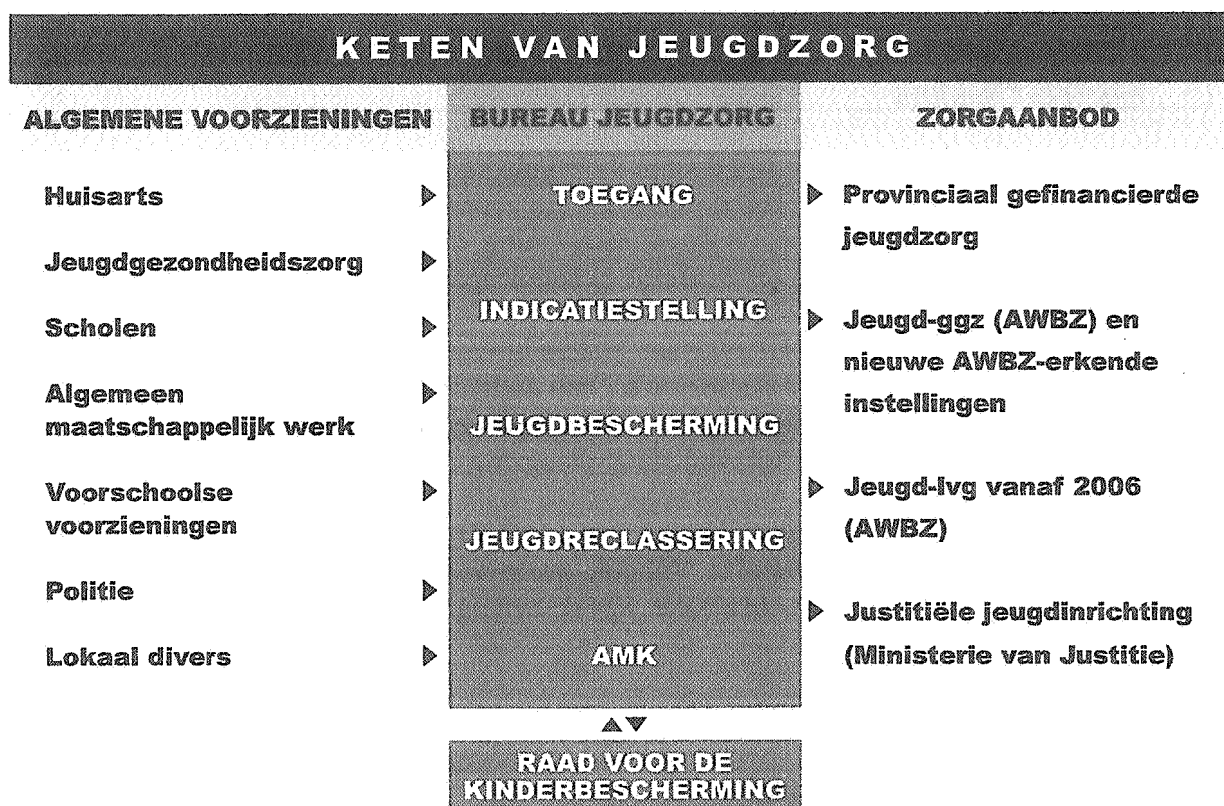
In de jaren '90 is een op deze vier sectoren gerichte grote veranderingsoperatie in gang gezet. De bedoeling van deze operatie kan op verschillende niveaus worden beschreven. Op een meer abstract niveau: gemikt wordt op een sterke verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van de zorg en het scheppen van voorwaarden die een beheersing van de kosten mogelijk moeten maken. In meer operationele termen gaat het om herstructurering, samenvoeging, samenwerking, ketendenken.

Het gaat i.i.g. om een *rationaliseringsproces*.

In dit proces is recentelijk een mijlpaal bereikt: de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de jeugdzorg. Zoals afgesproken beperken wij ons onderzoek tot de terreinen die door de Wet op de jeugdzorg worden bestreken.

De Wet op de jeugdzorg is hoogst relevant voor de bestuurlijke organisatie van de sector. Hiervan zal in de volgende paragrafen nog genoegzaam blijken. Voor een goed begrip van de veranderingen die de Wet op de jeugdzorg introduceert, moet hier alvast gewezen worden op:

- de afschaffing van de vrije toegankelijkheid van een aantal voorzieningen. Positief geformuleerd: de wet introduceert eerstelijnsvoorzieningen op een aantal deelterreinen. De Bureaus jeugdzorg hebben deze toelatingsfuncties toebedeeld gekregen.
- de beoogde samenwerking met instellingen en instanties in aangrenzende sectoren (jeugdbeleid en algemene voorzieningen). Deze *externe integratie* van de jeugdzorg spreekt uit een veelgebruikt plaatje waarin is gevisualiseerd hoe de jeugdzorgketen er idealiter uit zou moeten zien¹:



Een kenmerk van de sector is de betrokkenheid van een grote veelheid en verscheidenheid van actoren. Overheden, semi-overheden, maatschappelijke actoren, verstatelijk maatschappelijk middenveld, bedrijven enz. In de volgende paragrafen worden deze spelers geïnterviewd en wordt hun signatuur en betrokkenheid geschetst. Evenals in het vorige hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen 1 t/m 3 daarbij weer sturend.

In de reader:

- *Historisch overzicht jeugdzorgbeleid, Van Unen, Wet op de jeugdzorg, p. 19-24, 2005*
- *Kerntabellen jeugdzorg 1998-2002, NIZW Jeugd, 2005*
- *De Nederlandse jeugdzorg in cijfers 1998-2002, NIZW Jeugd, 2005*

¹ De figuur is overgenomen uit het meest recente jaarverslag van Bureau Jeugdzorg Groningen. Niet alle voorgeschakelde algemene voorzieningen zijn in de figuur opgenomen. In de figuur is eveneens niet weergegeven dat de bureaus jeugdzorg activiteiten gericht op actoren in het jeugdbeleid en algemene voorzieningen ontplooiën.

3.2 De ministers van VWS en Justitie

De ministers van VWS en Justitie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Binnen VWS is de Directie Jeugdbeleid (DJB) beleidsvoerder, binnen Justitie de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ).

De ministers van VWS en Justitie nemen de *nadere regelgeving* voor hun rekening (voorbereiding van amvb's, vaststellen van ministeriële regelingen).

De ministers stellen 4-jaarlijks een *landelijk beleidskader jeugdzorg* vast. Dit beleidskader bevat de uitgangspunten voor het door de provincies te voeren beleid en de raming van de bedragen die daarvoor beschikbaar zullen worden gesteld. In 2004 is het 'Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005 tot en met 2008' aan de kamers aangeboden.

De ministers stellen jaarlijks een *voortgangsrapportage jeugdzorg* vast.

Ten behoeve van de opstelling van beleidskader en voortgangsrapportages ontvangen zij beleidsinformatie van Gedeputeerde Staten en de zorgverzekeraars.

De wet kent de ministers *aanwijzingsbevoegdheid* en *preventief toezicht* m.b.t. het door de provincies te voeren beleid toe. De ontwerpen van de door PS vast te stellen beleidskaders jeugdzorg dienen aan de ministers te worden toegezonden. De ministers zijn uitdrukkelijk bevoegd gemaakt om aanwijzingen m.b.t. het door de provincies te voeren beleid te geven en kunnen dus fors op deze ontwerpen reageren. De door de staten vastgestelde beleidskaders behoeven de goedkeuring van de ministers. Goedkeuring wordt slechts verleend voorzover het vastgestelde beleidskader niet afwijkt van de wet, het landelijk beleidskader resp. door de ministers gegeven aanwijzingen.

Voor de jaarlijks door GS vast te stellen uitvoeringsprogramma's geldt wél de aanwijzingsbevoegdheid, maar niet het preventieve toezicht.

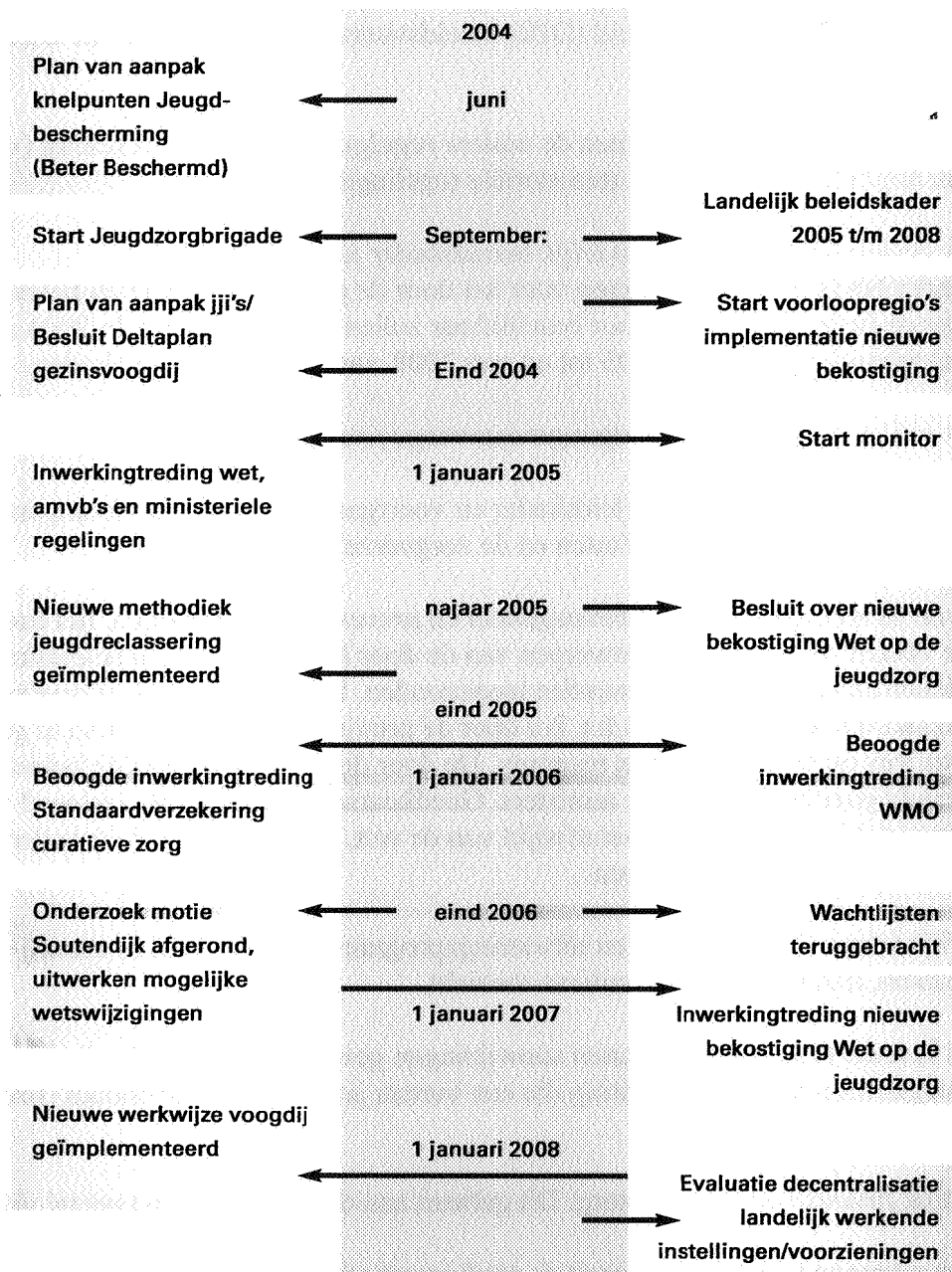
De ministers kunnen Gedeputeerde Staten aanwijzingen geven terzake van de uitoefening van hun bevoegdheden jegens de stichting die een bureau jeugdzorg instandhoudt (*tweede-lijnstoezicht* van VWS en Justitie).

VWS en Justitie *financieren* de jeugdzorg. Dit gebeurt aan de hand van een tweetal uitkeringen:

- de uitkering bureau jeugdzorg, waaruit de werkzaamheden van de bureaus jeugdzorg worden betaald
- de uitkering zorgaanbod, waaruit de door de zorgaanbieders verleende zorg wordt betaald

De ministers hebben ruime sturingsbevoegdheden t.a.v. de Inspectie jeugdzorg. Zij kunnen de Inspectie verzoeken onderzoek te doen, aanwijzingen geven en ontvangen de verslagen van de werkzaamheden van de Inspectie.

De ministers zijn eindverantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren (d.w.z. de resultaten) van de jeugdzorg as such. In het kader van deze *stelselverantwoordelijkheid* hebben zij de Wet op de jeugdzorg tot stand gebracht. In het schema op de volgende pagina is aangegeven wat de plannen voor de komende jaren zijn.



3.3 De Eerste en Tweede Kamer

De volksvertegenwoordiging wordt *actief geïnformeerd*. De beide kamers ontvangen het landelijk beleidskader jeugdzorg en de jaarlijkse voortgangsrapportages jeugdzorg. De Tweede Kamer ontvangt bovendien de jaarverslagen van de Inspectie jeugdzorg.

3.4 De provincies en grootstedelijke regio's

Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdhulpverlening in 1990 werden de provincies en de grootstedelijke regio's Agglomeratie Amsterdam, Stadsregio Rotterdam en Haaglanden belangrijke spelers op het gebied van de jeugdzorg. De Wet op de jeugdhulpverlening maakte deze besturen verantwoordelijk voor de planning en financiering van een samenhangend aanbod van voorzieningen op regionaal niveau. De Wet op de jeugdzorg trekt deze lijn door.

In deze paragraaf geven we een overzicht van de op dit moment aan de provincies en grootstedelijke regio's opgedragen taken en bevoegdheden op het gebied van de jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg bepaalt dat de Kaderwetgebieden rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag voor de toepassing van de wet met een provincie gelijkgesteld worden. Met andere woorden: het bestuur van (bijv.) het ROA, het Regionaal Overleg Amsterdam, treedt in de plaats van de Provincie Noord-Holland voorzover het betreft de provinciale taken en bevoegdheden op grond van de Wet op de jeugdzorg. Het is in het vervolg van de tekst overigens niet nodig om steeds opnieuw onderscheid te maken tussen de provinciebesturen en die van de grootstedelijke regio's. Voor 'het bestuur van de provincie' kan steeds mede 'het bestuur van de grootstedelijke regio' worden gelezen, voor GS steeds ook het dagelijks bestuur van de betreffende openbare lichamen, voor PS steeds ook de algemene besturen daarvan².

Provinciale Staten stellen 4-jaarlijks een *provinciaal beleidskader jeugdzorg* vast, waarin het beleid m.b.t. het Bureau jeugdzorg en de zorg die door de zorgaanbieders wordt geleverd wordt uiteengezet en dat het financiële kader voor dat beleid bevat. De wet schrijft voor dat het provinciaal beleidskader gebaseerd moet zijn op het landelijk beleidskader en dat de ministers van VWS en Justitie goedkeuring moeten onthouden voorzover het provinciaal beleidskader daarvan afwijkt. *De beleidsbepaling door de provincies is daarmee beperkt tot het opvullen van de ruimte die de ministers in hun beleid hebben overgelaten.*

De provincies bevorderen de samenhang en samenwerking binnen de jeugdzorg. In het provinciaal beleidskader wordt daarom een overzicht gegeven van de jeugdzorg die door de *gemeenten* wordt gerealiseerd.

De provincies dienen de afstemming van het *aanbod* op de *behoefte* aan jeugdzorg te bevorderen.

Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks een *uitvoeringsprogramma jeugdzorg* vast.

² In de bijlage is ter illustratie een schets opgenomen van het Regionaal Orgaan Amsterdam, dat de jeugdzorg voor Amsterdam e.o. uitvoert.

Gedeputeerde Staten dienen ervoor te zorgen dat in de provincie een (en niet meer dan één) Bureau jeugdzorg werkzaam is en dragen er zorg voor dat dat bureau goed functioneert. Zij hebben daartoe een algemene aanwijzingsbevoegdheid jegens de stichting die het bureau in stand houdt. Zij kunnen de leden van het bestuur van de stichting schorsen en ontslaan en tijdelijk zelf voorzien in de leiding van het Bureau jeugdzorg. De provincie *subsidieert* de werkzaamheden van Bureau jeugdzorg³.

Het provinciebestuur dient ervoor te zorgen dat in de provincie voldoende voorzieningen aanwezig zijn om in de behoefte aan jeugdzorg te kunnen voorzien. De provincie subsidieert deze voorzieningen.

De provincie subsidieert daarnaast de steunfuncties en de vertrouwenspersonen in de provincie. Provinciale Staten regelen deze subsidiëring door GS in een verordening⁴.

GS controleren de besteding van de door hen verleende subsidies, zij zien toe op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding daarvan.

De provincies worden betrokken bij de totstandkoming van het landelijk beleid (landelijk beleidskader jeugdzorg, jaarlijkse voortgangrapportages).

Gedeputeerde Staten ontvangen beleidsinformatie van de zorgverzekeraars, de stichting, de Raad voor de Kinderbescherming, de justitiële jeugdinrichtingen, de zorgaanbieders en de minister van VWS en Justitie.

Gedeputeerde Staten kunnen de Inspectie jeugdzorg verzoeken onderzoek te doen naar de naleving van de wet door de stichtingen c.q. bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders.

Het algehele beeld is, uitgaande van de bevoegdheidstoedeling en -verdeling tussen de ministeries en provincies, dat de provincies als uitvoeringskantoren van de ministeries zijn opgezet.

In de reader:

- *schets van het Regionaal Orgaan Amsterdam*

3.5 De Bureaus jeugdzorg

De Wet op de jeugdzorg schrijft voor dat in elke provincie één (en niet meer) Bureau jeugdzorg werkzaam is. Dit bureau dient de vorm van een stichting te hebben en de taken die door de wetgever aan dergelijke stichtingen worden opgedragen uit te voeren. Het gaat daarbij om de volgende taken:

1. Portier naar de jeugdzorg

Bureau jeugdzorg diagnosticeert en stelt vast of een cliënt zorg nodig heeft en van welke aard die zorg dient te zijn. Het besluit van het bureau vestigt de *aanspraak* van de cliënt op

³ Cf. art. 41 Wet op de jeugdzorg: 'GS verstrekken aan de stichting subsidie t.b.v. de ingevolge de wet uit te voeren taken'.

⁴ De ministers van VWS en Justitie kunnen weer regelen wat PS in de verordening kunnen regelen (art. 41 lid 6 Wet op de jeugdzorg). Zij hebben dit in de Regeling bekostiging jeugdzorg gedaan.

zorg. Deze zorg wordt in beginsel niet door Bureau jeugdzorg zelf gerealiseerd, maar door van het bureau onafhankelijke zorginstellingen. Bureau jeugdzorg fungeert dus als verwijzinstantie naar deze instellingen, als *portier* naar de jeugdzorg. Dat is althans wat de wetgever van de Bureaus jeugdzorg verwacht.

2. *Justitiële taken*

- het uitoefenen van de (voorlopige) voogdij over een minderjarige
- gezinsvoogdij (toezicht op een minderjarige en hulp en steun aan ouder en kind)
- diverse jeugdreclasseringstaken

3. *Advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK)*

De Advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's) zijn voortaan toegangspoort tot de Raad voor de Kinderbescherming. De AMK's worden ingevolge de Wet op de jeugdzorg bij de Bureaus jeugdzorg onderdak gebracht.

4. *Casemanagement*

- cliënten actief bijstaan bij het tot gelding brengen van hun aanspraak op zorg
- bevorderen dat door de zorgaanbieders samenhangende hulpverleningsplannen t.b.v. hun cliënten tot stand worden gebracht
- het volgen van de verleende zorg
- adviseren over nazorg
- cliënten helpen bij het verkrijgen van benodigde zorg waarop geen aanspraak op grond van de Wet op de jeugdzorg bestaat

5. *Voorlichting en advies*

- algemene voorzieningen voor jeugdigen (i.h.b. onderwijsinstellingen) adviseren
- bijdragen aan de deskundigheidsbevordering van deze algemene voorzieningen

6. *Kortdurende hulpverlening*

- het verlenen van ambulante jeugdzorg die buiten het kader van de wet valt

7. *Kindertelefoon*

- de organisatie van de kindertelefoon

Bekostiging

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel geld voor de subsidiëring van de bureaus jeugdzorg in 2005 beschikbaar was

Groningen	9,6 mln	Zuid-Holland	20,9 mln
Friesland	9,5 mln	Zeeland	6,5 mln
Drenthe	7,3 mln	Noord-Brabant	34 mln
Overijssel	26,0 mln	Limburg	21,4 mln
Gelderland	27,4 mln	Agglomeratie Amsterdam	53,4 mln

Flevoland	7,8 mln	Stadsregio Rotterdam	22,2 mln
Utrecht	20,1 mln	Haaglanden	18,6 mln
Noord-Holland	19,6 mln	Totaal: 305 miljoen euro	

Bron: Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005 tot en met 2008

Overige relevante kenmerken

Relevante systeembevoegdheden van de bureaus jeugdzorg zijn:

- het Bureau jeugdzorg wordt betrokken bij de totstandkoming van het ontwerp-provinciaal beleidskader jeugdzorg (de conceptversie die voorafgaand aan de behandeling in Provinciale Staten aan de ministers voor instemming moet worden voorgelegd)
- het Bureau jeugdzorg dient door de zorgaanbieders op de hoogte te worden gehouden over de voortgang van individuele gevallen.

De bureaus jeugdzorg zijn in de aanloop naar en sinds de invoering van de Wet op de jeugdzorg begin dit jaar volop in ombouw. De volgende trajecten lopen:

- reorganisaties/fusies (onderbrenging Advies- en Meldpunten Kindermishandelingjeugdbescherming en jeugdreclassering);
- toewerken naar een meer integraal werkend Bureau jeugdzorg
- implementatie van het referentiewerkmodel
- opzetten en implementeren van een gewijzigde beleidsinformatiesystematiek
- geleidelijke afbouw van taken, die volgens de nieuwe Wet op de Jeugdzorg voortaan niet meer tot die van het Bureau Jeugdzorg, maar tot de gemeentelijke taken worden gerekend (bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning, schoolmaatschappelijk werk)
- terugdringen van de omvang van de vrij toegankelijke lichte ambulante hulp, conform recente afspraken daarover
- terugdringen van wachtlijsten en wachttijden bij de Bureaus Jeugdzorg
- verbetering van de diagnostiek/indicatiestelling
- invoering nieuw begrippenkader van zorgeenheden bij indicatiestelling
- decentralisatie van de landelijk werkende voorzieningen voor voogdij/gezinsvoogdij
- vormgeven aan een meer outreachend Bureau Jeugdzorg (niet afwachten tot cliënten zich melden, maar bij signalen eropaf)
- vormgeven aan nieuwe taken in kader van aansluitingsbudget (adviseren en consulteren van de voorliggende voorzieningen en deelnemen aan zorgstructuren, met name rond het onderwijs)
- vormgeven van de rol erop toe te zien dat er waar nodig gezinscoaching gegarandeerd wordt door óf voorliggende gemeentelijke voorzieningen, óf bij zorgaanbieder
- invulling van de functie casemanager
- Deltaplan Gezinsvoogdij ter verbetering/caseloadverlaging van de gezinsvoogdij

Bron: IPO-brief aan Minister van VWS d.d. 9 april 2004

In de reader:

- *Wat mogen gemeenten van bureau jeugdzorg verwachten? Nieuwsbrief Jeugdzorg, VWS, december 2003*

3.6 De zorgaanbieders

De zorg waarop op grond van de Wet op de jeugdzorg aanspraak bestaat, wordt verleend door een veelheid van instellingen. Het volgende overzicht geeft een indruk van de betrokken vormen:

- jongerenadvieswerk
- kindertelefoons
- instellingen voor spel- en opvoedingsvoorlichting
- voorzieningen voor crisisopvang
- observatietehuizen
- tehuizen voor opvoeding en verzorging
- tehuizen voor buitengewone behandeling
- gezinshuizen
- instellingen voor therapeutische gezinsverpleging
- instellingen voor begeleid wonen
- voorzieningen voor pleegzorg
- adviesbureaus voor jeugd en gezin
- centrales voor pleeggezinnen
- dagcentra voor de schoolgaande jeugd
- medische kindertehuizen
- medische kleuterdagverblijven
- internaten
- tuchtscholen

In de reader is ter illustratie een overzicht van het hulpaanbod van een grote jeugdzorgaanbieder in de provincie Groningen opgenomen.

Van Unen schat het aantal hulpverleningsorganisaties in de jeugdzorg momenteel op 100. In de reader is een overzicht van de ontwikkeling in het aantal instellingen, aantal voorzieningen en capaciteit opgenomen.

De zorgaanbieders worden gesubsidieerd door de provincies, die de middelen daarvoor uit de doeluitkering zorgaanbod ontvangen. In 2005 ging het om de volgende (geraamde) bedragen:

Groningen	19,6 mln	Zuid-Holland	67,2 mln	
Friesland	23,1 mln	Zeeland	12,7 mln	
Drenthe	15,6 mln	Noord-Brabant	88,7 mln	
Overijssel	44,9 mln	Limburg	59,2 mln	
Gelderland	75,4 mln	Agglomeratie Amsterdam	68,5 mln	
Flevoland	17,8 mln	Stadsregio Rotterdam	52,6 mln	
Utrecht	47,4 mln	Haaglanden	35,1 mln	
Noord-Holland	45,3 mln	Totaal: 673 miljoen euro		

Bron: Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005 tot en met 2008

De zorgaanbieders worden betrokken bij de totstandkoming van het ontwerp-provinciaal beleidskader. Zij zijn belast met de vaststelling en inning van de eventueel verschuldigde eigen bijdrage (van jeugdigen met een eigen inkomen).

MOgroep

De zorgaanbieders in de jeugdzorg kunnen lid worden van de MOgroep, de brancheorganisatie van instellingen in het welzijnswerk, maatschappelijke dienstverlening, de jeugdzorg en de kinderopvang. 'MO' staat voor Maatschappelijk Ondernemers. De MOgroep behartigt de belangen van de aangesloten organisaties, voert de CAO-onderhandelingen, stimuleert en ondersteunt het ondernemerschap in de branches, ondersteunt de werkgeversfunctie van de leden en informeert, signaleert en initieert projecten en onderzoeken. Op de website van de MOgroep (www.mogroep.nl) staan de webadressen van 70 zorgaanbieders in de jeugdzorg vermeld.

In de reader:

- *Jeugdzorg: Feiten en cijfers, Aanbod en capaciteit, NIZW, 2005*
- *Hulpaanbod Base Groep (www.base-groep.net)*

3.7 De gemeenten

De gemeenten hebben nauwelijks wettelijke bevoegdheden op het gebied van de jeugdzorg. Zij dienen door GS te worden betrokken bij de voorbereiding van het provinciaal beleidskader en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en zijn via de VNG betrokken bij de beleidsvorming op centraal niveau. Op het belendende terrein van het jeugdbeleid spelen zij echter een centrale rol. Een van de centrale doelstellingen van de beleidsmakers in de jeugdzorg is de totstandbrenging van een jeugdzorgketen, inhoudende het leggen van functionele verbindingen tussen het jeugdbeleid en de jeugdzorg. In verband met hun centrale positie in het jeugdbeleid komen de gemeenten hierdoor nadrukkelijk in beeld als spelers in de jeugdzorg. De gemeenten hebben in dit verband toegezegd de volgende 5 functies voor hun rekening willen nemen:

- het geven van informatie aan ouders, kinderen en jongeren over opvoeden en opgroeien
- de signalering van problemen door instellingen in de jeugdgezondheidszorg, scholen, peuterspeelzalen en jeugd- en jongerenwerk
- toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod verzekeren (duidelijkheid scheppen over de mogelijkheden)
- pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening), zoals bijv. schoolmaatschappelijk werk en coaching van jongeren
- coördinatie van de zorg (veelal is nl. sprake van een meervoudige problematiek)

De gedachte is dat de gemeentebesturen met een goed gemeentelijk jeugdbeleid de vraag naar jeugdzorg tot op zekere hoogte zouden kunnen voorkomen (*preventie*) en dat op een aantal beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn aan *vroegsignalering* zou kunnen worden gedaan.

A.A.W. van Unen zet in haar 'Wet op de jeugdzorg, tekst en uitleg' de bedoeling van het totstandbrengen van een jeugdzorgketen als volgt uiteen:

"Het algemeen en preventief jeugdbeleid is een eerste en belangrijke schakel in de keten van jeugdzorg. Met dit jeugdbeleid kan voorkomen worden dat ernstige problemen ontstaan waarvoor zwaardere zorg noodzakelijk is. Zoals gezegd blijven gemeenten verantwoordelijk voor het voeren van een gemeentelijk jeugdbeleid. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het onderwijsachterstandenbeleid, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, de jeugdgezondheidszorg, het welzijnswerk, de kinderopvang, de activiteiten in het kader van jeugd en veiligheid en de toeleiding tot de arbeidsmarkt. Daarnaast is de gemeente

verantwoordelijk voor onder andere de verslavingszorg en het maatschappelijk werk voor en de maatschappelijke opvang van jongeren. Bovendien bevordert de gemeente de samenwerking tussen de verschillende lokale voorzieningen en de voorzieningen die niet direct door hen worden aangestuurd, maar die wel op lokaal niveau betekenis voor de jeugd hebben (bijvoorbeeld ouder- en kindzorg, jeugdzorg, delen van het onderwijsbeleid, politie). Het gaat daarbij (*bij het bevorderen van die samenwerking*) om vragen als: hoe moet de relatie tussen jeugdzorg en onderwijs vorm krijgen? Hoe die met de gezondheidszorg? Gemeenten en provincies zullen gezamenlijk, maar ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, deze vragen moeten beantwoorden. Welke vormen van lokaal jeugdbeleid exact nodig zijn om te kunnen spreken van een adequaat en sluitend gemeentelijk voorzieningenniveau wordt in de komende tijd onderzocht."

In de reader is een fragment uit het Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005-2008 opgenomen, waarin de ontwikkelingen in de jeugdzorg, incl. de aan de gemeenten toegedachte rol worden geschetst.

De *Operatie Jong* ondersteunt de gemeenten bij de implementatie van de met het Rijk en provincies gemaakte afspraken. Het betreft een van de 12 thema's van de Operatie Jong. In de reader is de toelichting van Operatie Jong bij dit thema opgenomen.

In de reader is tevens opgenomen de samenvatting van een onderzoek door Regioplan waarin werd nagegaan op welke wijze gemeenten invulling geven aan het jeugdbeleid op het terrein van opgroei-, opvoed- en gezinsondersteuning, de regionale samenwerking daarbij, knelpunten en succesfactoren.

In de reader:

- *Een sluitende keten van jeugdzorg, Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005 tot en met 2008, p. 8-9, VWS, 2004*
- *Welke taken liggen op de weg van de gemeente? Nieuwsbrief Jeugdzorg, 12-2003*
- *Gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, Operatie Jong, 2004*
- *Samenvatting 'Opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning in gemeenten', Regioplan, 2004*

3.8 De Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming is onderdeel van het Ministerie van Justitie (DG Preventie, Jeugd en Sancties).

De drie belangrijkste taken van de Raad zijn bescherming, scheiding en omgang, en strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn. Daarnaast heeft de Raad ook een taak op een aantal andere terreinen waarbij de belangen van het kind in het spel zijn, zoals adoptie, het afstand doen van een kind en afstammingsvragen.

Bescherming

Wanneer de ontwikkeling van een kind in het gedrang komt, kan de Raad een onderzoek instellen naar de omstandigheden waarin het kind zich bevindt. Uit dit onderzoek komt een advies. Dit kan een advies voor vrijwillige hulpverlening zijn. De Raad kan ook, wanneer de situatie erg bedreigend voor het kind is, de rechter vragen om hulpverlening verplicht te stellen.

Scheiding en omgang

De Raad heeft in scheidings- en omgangszaken een adviserende taak aan de rechter. Als ouders gaan scheiden en het zelf niet eens worden over een gezags- en omgangsregeling, kan de rechter de Raad inschakelen. De ouders worden via bemiddeling door de Raad ondersteund om samen tot een oplossing te komen. Wanneer dat niet lukt brengt de Raad een advies uit aan de rechter.

Straf

De Raad wordt betrokken bij jongeren die worden verdacht van het plegen van een misdrijf. De Raad doet onderzoek naar de leefomstandigheden van de jongere en geeft een strafadvies aan de officier van justitie en/of de kinderrechter. Verder is de Raad *casusregisseur*. Dat betekent dat de Raad zicht heeft op het traject dat een individuele jongere doorloopt na melding door de politie totdat de straf voorbij is. Tenslotte coördineert de Raad de uitvoering van de taakstraffen.

De Raad voor de Kinderbescherming is momenteel in reorganisatie. De bestaande 22 vestigingen worden geclusterd tot 13 regio's. Het ressortniveau vervalt. De vijf directiebureaus worden opgeheven. Er komt een driehoofdige landelijke directie. Voor het beleid en de bedrijfsvoering wordt het landelijk bureau de verbindende schakel tussen de regio's onderling en tussen regio en landelijke directie.

Per ultimo 2004 waren 1962 medewerkers aangesteld (op 1747 fte), waarvan 1369 (op 1226 fte) in het primaire proces: raadsonderzoekers, coördinatoren taakstraffen, casusregisseurs, teamleiders, gedragsdeskundigen, juridisch deskundigen, projectmedewerkers primair proces en preventiemedewerkers.

De begroting van de Raad bedroeg in 2004 123 miljoen euro. Ruim driekwart van het beschikbare budget werd uitgegeven aan kosten die verband houden met de factor personeel: salarissen, opleidingen, reizen, kinderopvang, werving en selectie, arbeidsomstandigheden en uitzendkrachten. Ruim ééntiende deel van het budget was bestemd voor de huisvesting. Verder zijn er nog kosten die vallen onder de noemer materiële uitgaven en projecten, zoals ICT en bureaunkosten.

Terzake van zijn betrokkenheid bij de jeugdzorg is het volgende relevant:

- Gedeputeerde Staten betrekken de Raad bij de totstandkoming van het provinciaal beleidskader jeugdzorg
- het Bureau jeugdzorg neemt bij de uitoefening van zijn jeugdreclasseringstaken de aanwijzingen van de Raad in acht
- Bureau jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming informeren elkaar over en weer over het verloop van individuele casus

In het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg is bepaald dat de stichting en Raad voor de Kinderbescherming hun samenwerking in een *protocol* dienen vast te leggen.

In de reader:

- *de rollen van de Raad bij beschermingszaken, scheidings- en omgangszaken en bij jeugdstrafzaken meer uitgebreid*
- *organogram, geschiedenis en adressen van de Raad voor de Kinderbescherming*

3.9 De kinderrechter

De kinderrechter is door de wetgever aangewezen als *beroepsrechter* terzake van door Bureau jeugdzorg genomen indicatiebesluiten, zulks in afwijking van art. 8:7 Awb, dus in plaats van de bestuursrechter. *Hoger beroep* wordt daarom ook bij de Raad van State ingesteld (niet bij het gerechtshof).

De kinderrechter behandelt *strafzaken* tegen minderjarigen (12-18 jaar), waarbij de Raad voor de Kinderbescherming als adviseur en casusregisseur betrokken is.

De kinderrechter kan voorts, om de ontwikkeling van het kind veilig te stellen, *maatregelen van kindbescherming* opleggen. De meest voorkomende maatregel is de ondertoezichtstelling. Ontheffing van het ouderlijk gezag en ontzetting uit het ouderlijk gezag zijn twee verdergaande mogelijkheden.

Ondertoezichtstelling: Het kind krijgt een gezinsvoogd toegewezen door Bureau Jeugdzorg. Deze persoon begeleidt het kind en de ouders bij het oplossen van geconstateerde problemen. De ouders behouden het gezag over hun kind en blijven verantwoordelijk voor de opvoeding. Zowel ouders als kind zijn echter verplicht de aanwijzingen van de gezinsvoogd op te volgen. In principe blijft het kind thuis wonen. De rechter kan in het belang van het kind besluiten om hem (tijdelijk) in een pleeggezin of tehuis te plaatsen.

Ontheffing: Als de ouders niet in staat zijn om het kind op te voeden en te verzorgen krijgt een ander voor onbepaalde tijd het wettelijk gezag over het kind toegewezen. Meestal is dit het Bureau jeugdzorg. Het kind wordt opgevoed in een pleeggezin of een tehuis. De ouders hebben geen zeggenschap meer over hun kind, maar blijven wel zoveel mogelijk bij hem of haar betrokken. De ontheffing kan niet worden uitgesproken als de ouders zich hiertegen verzetten. De wet kent echter enkele uitzonderingen op deze regel. Er wordt dan gesproken van een gedwongen ontheffing.

Ontzetting: Als ouders zich verwijtbaar hebben misdragen tegenover het kind kunnen zij uit het ouderlijk gezag worden ontzet. Het gezag over het kind wordt meestal overgedragen aan Bureau jeugdzorg, dat dan de voogdij over het kind uitoefent. Het kind gaat naar een pleeggezin of een tehuis. De rechter kan de ontzetting alleen uitspreken als hij dit in het belang van het kind noodzakelijk vindt.

3.10 De zorgverzekeraars

De geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de zorg voor verstandelijk gehandicapte jeugdigen worden uit de AWBZ bekostigd. De AWBZ wordt door de zorgverzekeraars uitgevoerd. Zij worden door de ministers betrokken bij de beleidsvorming op centraal niveau. Door de colleges van GS worden zij betrokken bij de totstandkoming van de provinciale beleidskaders. De zorgverzekeraars ontvangen beleidsinformatie van de Bureaus jeugdzorg, de aanbieders en de ministers van VWS en Justitie.

In Nederland zijn zo'n 50 zorgverzekeraars actief. Ze kunnen worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- regionaal werkende ziekenfondsen (bieden alleen ziekenfondsverzekeringen aan, streven naar een sterke positie in de regio waar zij actief zijn met de bedoeling om rechtstreeks te kunnen onderhandelen met de zorgverleners; werken zonder winstoogmerk)
- landelijk werkende zorgverzekeraars met enkele grote regionale kantoren. Hiertoe behoren voormalige ziekenfondsen die hun werkgebied willen uitbreiden, alsmede de ondernemingen die zijn ontstaan door fusies van verschillende ziekenfondsen en ziektekostenverzekeraars. Deze zorgverzekeraars bieden zowel ziekenfonds- als particuliere polissen aan. Werken mét of zonder winstoogmerk.
- landelijk werkende verzekeringsmaatschappijen die o.a. ook ziektekostenverzekeringen aanbieden. Werken eveneens met of zonder winstoogmerk.

De zorgverzekeraars hebben zich verenigd in Zorgverzekeraars Nederland (ZN, in 1995 ontstaan uit de fusie van VNZ en KLOZ). In de reader is een overzicht van alle zorgverzekeraars opgenomen.

Sinds 1998 werken de zorgverzekeraars bij de uitvoering van de AWBZ met elkaar samen in de zgn. *zorgkantoren*. Nederland is verdeeld in 32 regio's en afgesproken is dat de regionaal grootste verzekeraar de AWBZ ook voor de overige in de regio vertegenwoordigde zorgverzekeraars uitvoert. AWBZ-gerelateerde taken zijn in dit verband:

- patiënten c.q. consumenten informeren over AWBZ-zorg
- zorg contracteren
- vaststellen en innen van de eigen bijdragen
- regionaal zorgbeleid (o.a. beleidsplan opstellen, overleg voeren met partijen)

In de reader:

- *overzicht van alle zorgverzekeraars*

3.11 De Inspectie jeugdzorg

De Inspectie jeugdzorg is onderdeel van het Ministerie van VWS. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt gedeeld door de ministers van VWS en Justitie. De inspectie staat onder leiding van de hoofdinspecteur. Samen met de plv. hoofdinspecteur vormt de hoofdinspecteur het directieteam. De organisatie is in 2004 geconcentreerd en is nu gevestigd in Utrecht. Voorheen werd vanuit Den Haag en vier regiokantoren gewerkt. De redenen van deze concentratie zijn volgens de inspectie eenduidig werken bevorderen en de bereikbaarheid van de inspectie verbeteren. De inspecteurs werken vanuit huis. Er is per provincie/grootstedelijke regio een 'accountinspecteur'. Per ultimo 2004 kon de Inspectie beschikken over 39,5 fte menskracht.

De taken van de Inspectie zijn:

- onderzoek verrichten naar de kwaliteit van de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders, de justitiële jeugdinrichtingen, de Raad voor de Kinderbescherming
- toezien op de naleving van de wet door de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders en de justitiële jeugdinrichtingen
- toezicht op de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers

Onderzoek door de Inspectie is mogelijk op eigen initiatief of op verzoek van het betrokken gezag:

- Gedeputeerde Staten kunnen de Inspectie verzoeken onderzoek te doen naar de naleving van de wet door de stichtingen c.q. bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders
- de ministers van VWS en Justitie kunnen de Inspectie vragen onderzoek te doen naar de kwaliteit in algemene zin van de bureaus jeugdzorg en de door de zorgaanbieders geleverde zorg
- de Minister van Justitie kan de Inspectie vragen onderzoek te doen naar de kwaliteit van de justitiële inrichtingen
- de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie kan de Inspectie verzoeken onderzoek te doen naar de kwaliteit van de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers.

De Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie kan de Inspectie jeugdzorg voorts aanwijzingen geven terzake van de handhaving van art. 7 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (de doelmatige zorg voor minderjarige asielzoekers die onder toezicht of voogdij staan).

In de reader

- *aanvullende informatie over de Inspectie jeugdzorg*

3.12 Inspectie voor de Gezondheidszorg

Evenals de Inspectie jeugdzorg ressorteert de Inspectie voor de Gezondheidszorg formeel onder de Minister van VWS. Deze inspectie is ontstaan uit de fusie van de geneeskundige inspectie van de volksgezondheid, de geneeskundige inspectie voor de geestelijke volksgezondheid en de inspectie voor de geneesmiddelen. In 1997 kwamen daar de inspecteurs belast met het toezicht op de verzorgingshuizen bij. De inspectie staat onder de leiding van de Inspecteur-Generaal voor de Gezondheidszorg. De organisatie telt ongeveer 350 medewerkers en werkt vanuit 4 regionale kantoren. De inspectie houdt toezicht op de volksgezondheid, zowel op de organisatie van de gezondheidssector als op de kwaliteit van de geleverde zorg. De Inspectie Gezondheidszorg ziet toe op de kwaliteit van de ggz voor jeugdigen en de zorg voor verstandelijk gehandicapte jeugdigen. In de reader is een beschrijving van de werkwijze van de Inspectie opgenomen.

In de reader:

- *organogram en beschrijving van de werkwijze van de Inspectie voor de Gezondheidszorg*

3.13 Jeugdzorgbrigade

Medio 2004 heeft de staatssecretaris van VWS de *Jeugdzorgbrigade* geïnstalleerd.

Om de jeugdzorg beter te laten presteren en te ontdoen van onnodige bureaucratie installeert staatssecretaris Ross (VWS) binnenkort een jeugdzorgbrigade. De brigade rapporteert en adviseert over ontwikkelingen in de jeugdzorg.

De wachttijden in de jeugdzorg lopen nog altijd op. Het kabinet trekt de komende jaren tientallen miljoenen extra uit voor de jeugdzorg. Om te voorkomen dat dit geld in extra bureaucratie gaat zitten, installeert staatssecretaris Ross een jeugdzorgbrigade

die twee keer per jaar moet laten zien hoe de jeugdzorg ervoor staat. Zo moeten goede voorbeelden landelijk navolging krijgen.

De brigade gaat langs bij de bureaus jeugdzorg en jeugdzorgaanbieders in Nederland en kijkt naar wachttijden, kosten en effectiviteit. Ross: 'De jeugdzorgbrigade kan de resultaten van instellingen met elkaar vergelijken, succesfactoren opsporen en vervolgens onder de aandacht brengen bij andere instellingen. Dat is de grote lijn van de werkwijze.'

De jeugdzorgbrigade wordt betaald uit geld dat de overheid heeft uitgetrokken voor de kwaliteitsverbetering in de jeugdzorg. Hiervoor is tot en met 2006 jaarlijks 4 miljoen euro beschikbaar.

Bron: Persbericht Ministerie van VWS

De jeugdzorgbrigade onderzoekt de *werking* van het stelsel dat wij in dit hoofdstuk beschrijven. Voorjaar 2005 heeft de Jeugdzorgbrigade zijn eerste voortgangsrapportage uitgebracht. Daarin werd onnodige bureaucratie gesignaleerd in

- de contacten met de jeugd en hun ouders/verzorgers
- de interne organisatie van de instellingen
- de samenwerking tussen instellingen
- de overheidsaansturing van de jeugdzorg

Bijzonder relevant voor ons onderzoek is de analyse wat van de Jeugdzorgbrigade noemt "de op de loer liggende bureaucratische gevolgen van een overmatige hantering van sturings- en verantwoordingslijnen", die wij hier daarom overnemen:

Aansturing

In de aansturing en de verantwoording wil de rijksoverheid tot in detail beschikken over de gegevens van de individuele instellingen. Deze gegevens worden door de provincies aangeleverd. Op grond van deze gegevens ondernemen VWS en Justitie tal van initiatieven om noodzakelijk geachte verbeteringen te bewerkstelligen. Compliceerend daarbij is dat deze ministeries initiatieven nemen die niet of onvoldoende zijn afgestemd op andere initiatieven, zoals van provincies en inspectie. Er worden door het rijk ook rechtstreeks initiatieven genomen richting veld en individuele instellingen zonder dat de provinciale overheid er als primair verantwoordelijke bestuurslaag bij betrokken wordt. Daardoor ontstaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de provincies/grootstedelijke regio's en de rijksoverheid.

Provincies sturen als eerstverantwoordelijke overheid voor de jeugdzorg de provinciale jeugdzorg aan. Daarbij gaat het om productie- en budgetafspraken met instellingen, waarbij in toenemende mate marktwerking zijn intrede doet. Marktwerking vereist (meer) inzicht in de afzonderlijke producten en de prijsopbouw. Provincies zijn bezig zich voor te bereiden op het p x q-financieringssysteem (prijs x hoeveelheid). Daarnaast worden provincies geacht de algemene afspraken, die zij met het rijk hebben gemaakt, uit te voeren. En tot slot houden provincies zich bezig met het specifieke regionale beleid van sturing, prestaties, prioriteiten en afstemming en samenwerking.

Verantwoording en rechtmatigheid

De verantwoordingsverplichting van provincies richting rijk is dermate omvangrijk dat zich het beeld opdringt van provincies als uitvoerende instanties, in plaats van zelfstandig gelegitimeerde overheden. (...)

De brigade signaleert dat het vermogen om flexibel in te springen op concrete hulpvragen wordt ondermijnd door de starheid en bureaucratie die gedetailleerde regelgeving en verantwoording met zich meebrengen. Het beeld dat oprijst is er een van 'ge-

organiseerd wantrouwen' en dat acht de jeugdzorgbrigade schadelijk voor de primaire werkprocessen in de jeugdzorg en de zorg voor de cliënt.

De jeugdzorgbrigade stelt vast dat de huidige tendens in de aansturing en verantwoording onvermijdelijk leidt tot een ondoorzichtige en met veel bureaucratische rompslomp gepaard gaande jeugdzorg. Erg veel bestuurders en ambtenaren trekken aan wel heel erg veel touwtjes. De energie die daaraan in het veld moet worden besteed gaat ten koste van de feitelijk cliëntenhulp.

De jeugdzorgbrigade verzoekt de departementen en IPO om in onderling overleg scherpe afspraken te maken over het beteugelen van de informatiestromen en adviseert de departementen zich terughouden op te stellen nadat de afspraken gemaakt zijn.

In de reader:

- *de opdracht en werkwijze van de brigade*

3.14 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen is een zelfstandig bestuursorgaan. Het vindt zijn grondslag in de Wet LBIO. Het Bureau voert in opdracht van de ministers van Justitie en VWS inningstaken uit op het gebied van wettelijke onderhoudsbijdragen. De kerntaken van het LBIO zijn het innen van alimentatie en het vaststellen en innen van de ouderbijdragen jeugdhulpverlening. Voor de uitvoering van zijn taken heeft het LBIO bijzondere bevoegdheden. Zo kan eenvoudig informatie worden ingewonnen bij ondermeer de Belastingdienst, uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid, ziekenfondsen en gemeenten. Bovendien kan het LBIO zonder inschakeling van een gerechtsdeurwaarder beslagleggen op inkomsten uit arbeid of uitkering. Het LBIO wordt door Bureau jeugdzorg op de hoogte gebracht van de aanvang resp. beëindiging van jeugdzorg waarvoor een ouderbijdrage verschuldigd is.

3.15 De vertrouwenspersoon

Gedeputeerde Staten moeten ervoor zorgen dat cliënten in de jeugdzorg altijd een beroep kunnen doen op ondersteuning door een *vertrouwenspersoon*. Deze ondersteuning dient gericht te zijn op de uitoefening door de cliënt van zijn rechten. Een paar voorbeelden van vertrouwenspersonen in den lande:

Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ)

De Stichting Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) wil cliënten in de jeugdzorg informatie en advies te geven over hun rechtspositie en hen ondersteunen bij het formuleren, indienen en afhandelen van klachten. Het werkgebied van het AKJ wordt gevormd door de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel en Flevoland. Het hoofdkantoor van de stichting bevindt zich in Amsterdam, regiokantoren in Rotterdam, Utrecht, Deventer en Lelystad. Binnen het AKJ functioneren 2 teams: de Vertrouwenspersoon voor volwassenen (Vpv) en de Vertrouwenspersoon voor jongeren (Vpj). De dienstverlening is gratis.

Bureau Klachtenondersteuning Jeugdzorg (BKJ)

Het BKJ employeert de vertrouwenspersonen voor de jeugdzorg in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe.

Zeeuws Platform Cliënten Jeugdzorg (ZPCJ)

Het ZPCJ is onderdeel van Stichting Het Klaverblad Zeeland. Het Klaverblad Zeeland is het samenwerkingsorgaan van zes organisaties:

- de Federatie van Ouderverenigingen
- de Landelijke Organisatie Cliëntenraden
- het Provinciaal Overleg- en Samenwerkingsverband Ouderenorganisaties in Zeeland
- het Regionaal Patiënten-/Consumentenplatform Zeeland
- het WAO-Platform Zeeland
- de Zeeuwse Stichting voor Gehandicaptenbeleid.

Beoogd wordt door bundeling van krachten de invloed van de zorggebruikers op de zorg- en dienstverlening te doen toenemen. Het ZPCJ employeert o.a. een cliënt-vertrouwenspersoon en een consulent jeugdzorg.

3.16 Cliëntenraden, cliëntenorganisaties

Cliëntenraden

De Wet op de jeugdzorg regelt de instelling van cliëntenraden door de Bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders in de provincie, alsmede de rechten en verplichtingen van deze raden.

Clientenorganisaties

Cliëntenorganisaties worden betrokken bij de totstandkoming van de provinciale beleidskaders jeugdzorg en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's jeugdzorg. Cliëntenorganisaties wordt voorts de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van het landelijk beleidskader jeugdzorg en de jaarlijkse voortgangsrapportages voor wat betreft de voor de provincies beschikbare uitkeringen. Mede met het oog daarop is recent het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg gevormd. Het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg is gericht op collectieve belangenbehartiging op landelijk en (vooral) interprovinciaal niveau. Het vertolkt de signalen van cliënten, cliëntenraden, jongerenraden, provinciale en landelijke cliëntenorganisaties en cliëntenplatforms. Het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg functioneert als een netwerk en hanteert daarbij diverse werkvormen: panels, werkgroepen, visitaties, thematische bijeenkomsten, een eigen website enz.

3.17 Bekostiging

De provincie heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de bekostiging van het zorgaanbod jeugdhulpverlening. Vanuit deze verantwoordelijkheid stelt de provincie de subsidie en de daarvoor te leveren prestatie vast. Voor de subsidiëring van het zorgaanbod ontvangt de provincie een uitkering van het Rijk. Deze uitkering is gebaseerd op de te verwachten geïndiceerde zorgseenheden vermenigvuldigd met een landelijke normprijs voor die zorgseenheden/bekostigingseenheden. Deze zorgseenheden worden landelijk vastgesteld en omschreven en vormen daarmee de bij de provinciale subsidiering te hanteren bekostigingseenheden. Met de invoering van de Wet op de jeugdzorg wordt onder meer beoogd te komen tot meer marktwerking in het zorgaanbod, onder meer teneinde te komen tot een zo efficiënt en effectief mogelijk zorgaanbod. In verband hiermee zijn de landelijke normprijzen voor de te leveren zorgseenheden niet geldend voor de te hanteren prijzen bij de subsidiëring hiervan door de provincie. Ook kunnen de uiteindelijk door de provincie gehanteerde tarieven per zorgaanbieder verschillen. Hiermee wordt een prikkel voor een zo effi-

cliënt mogelijke uitvoering van zorg gerealiseerd. Wel vormt het op basis van de landelijke normprijzen vastgestelde provinciale budget voor het zorgaanbod het financieel kader waarbinnen een op de vraag afgestemd zorgaanbod door de provincie bekostigd dient te worden. Binnen de doeluitkering dient de provincie voldoende zorgaanbod in te kopen bij zorgaanbieders teneinde de aanspraken op zorg van cliënten te kunnen waarborgen. Uitgangspunt daarbij is dat de provincie over adequate informatie beschikt over de omvang van de door het bureau jeugdzorg geïndiceerde zorgseenheden en over de ontwikkeling hiervan. In de subsidieaanvraag geeft de zorgaanbieder aan voor welke zorgseenheden deze subsidie aanvraagt. Tevens geeft de zorgaanbieder aan voor hoeveel van de onderscheiden zorgseenheden subsidie wordt aangevraagd en welke prijs per zorgseenheid hij aanvraagt. Daarmee heeft de aanvraag het karakter van een offerte. Mede op basis van subsidieaanvraag en het inzicht in de benodigde zorg bepaalt de provincie welke en hoeveel zorgseenheden zij wenst in te kopen bij de zorgaanbieder en tegen welke prijs. Deze hoeft niet gelijk te zijn aan de prijs die de zorgaanbieder in de aanvraag heeft opgenomen. Zorgaanbieder en provincie kunnen hierover onderhandelen. Uiteindelijk stellen Gedeputeerde Staten het tarief vast tegen welke zij de betreffende zorgaanbieder wenst te subsidiëren. Daarbij zal onder meer de gerealiseerde kostprijs van de zorgaanbieder in de voorgaande jaren betrokken worden. In de subsidiebeschikking geeft de provincie aan welke en hoeveel zorgseenheden worden gesubsidieerd en tegen welke tarief. Het aldus tot stand gekomen maximale subsidie wordt alleen verleend voor zover de taken waarop de subsidie betrekking heeft worden uitgevoerd voor cliënten die voorafgaand aan de zorg duurzaam in de provincie verbleven. Deze prijs hoeft derhalve niet gelijk te zijn aan de normprijzen welke het Rijk hanteert voor de vaststelling van de doeluitkering zorgaanbod. Ook de mate van detaillering van de zorgseenheden c.q. bekostigingseenheden kan afwijken ten opzichte van de landelijk vastgestelde eenheden. Wel dienen de mogelijke gedetailleerdere eenheden op een transparante en controleerbare wijze vertaald te kunnen worden naar het niveau van de eenheid van het Rijk. De subsidieaanvraag van een zorgaanbieder zal gebaseerd zijn op een kwantitatieve prognose van de te verwachten inzet van de onderscheiden zorgseenheden. Om zorgaanbieders zo veel mogelijk in staat te stellen bij de uitvoering van de zorg aan te sluiten op de feitelijke ontwikkeling van de vraag hiernaar gedurende het jaar, vormt de kwantitatieve basis bij toekenning van het subsidie primair als middel ter bepaling van het totaal toe te kennen subsidie voor de uitvoering van zorgseenheden. Afhankelijk van de vraagontwikkeling kan de werkelijke inzet van zorg hiervan afwijken. Bij de vaststelling van het subsidie zal de provincie uitgaan van de werkelijk geleverde aantallen eenheden en de daarvoor in de toekenning vastgestelde prijzen. Uitgangspunt daarbij is dat de gerealiseerde aantallen eenheden vermenigvuldigd met de vastgestelde prijzen overeenkomen met het maximaal toegekende subsidie. Slechts indien het langs deze weg tot stand gekomen totale bedrag lager is dan het maximaal toegekende subsidie, kan een lager subsidie worden vastgesteld. Met deze systematiek wordt maximale flexibiliteit voor de zorgaanbieder gerealiseerd om bij de inzet van zorg optimaal aan te sluiten bij de door het bureau jeugdzorg in de indicatie vastgestelde behoefte aan zorg. Een zorgaanbieder wordt daarmee uitdrukkelijk uitgenodigd de ruimte te benutten om, mede gelet op zijn zorgplicht, die zorg te bieden die gelet op de vraag benodigd is, binnen de grenzen van het hun door de provincie maximaal toegekende subsidie. Wel is het zo dat zorgaanbieders slechts die zorgseenheden kunnen uitvoeren, die bij de subsidietoekenning door de provincie zijn aangegeven. Met andere woorden: indien bij een zorgaanbieder geen zorgseenheden in het kader van pleegzorg worden gesubsidieerd, dan komt het uitvoeren van dergelijke eenheden niet voor subsidiëring door de provincie in aanmerking. Tenslotte komen alleen zorgseenheden in aanmerking voor subsidie indien hieraan een geldige indicatie van het bureau jeugdzorg aan

ten grondslag ligt en die zijn uitgevoerd ten behoeve van een cliënt uit de subsidiërende provincie.

Bron: Subsidieverordening Zorgaanbod Jeugdzorg Zeeland 2004

3.18 Relevante websites

- www.jeugdzorg.nl

De site van het Expertisecentrum Jeugd van het NIZW

- www.jeugdzorg.pagina.nl

Een (commerciële) portaalsite.

- www.srjv.nl

De website van de Stichting Registratie Jeugd Voorzieningen. De Stichting Registratie Jeugd Voorzieningen is een particuliere stichting die uitvoering geeft aan de in de Wet op de Jeugdhulpverlening vastgelegde taak om beleidsinformatie over jeugdhulpverlening te genereren. Dit doet zij voor de Ministeries van VWS en Justitie, provinciale overheden, de Inspectie jeugdzorg, Regionale Samenwerkingsverbanden Jeugdhulpverlening en de jeugdzorgorganisaties. In de uitvoering van deze wettelijke taak verzamelt, beheert en verwerkt de SRJV gegevens over de organisaties die de jeugdhulpverlening verzorgen en gegevens over de jeugdigen die hiervan gebruik maken.

- www.brancherapporten.minvws.nl

Alle statistieken in relatie tot de jeugdzorg.

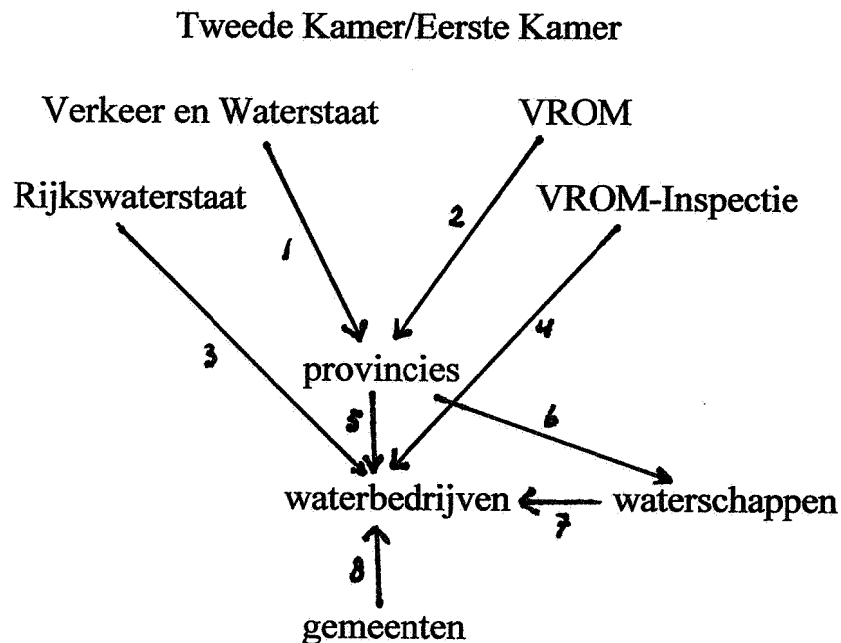
HOOFDSTUK 4 TOEZICHT EN DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE IN DE WATERKETEN

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen naar de toezichtverhoudingen en de democratische legitimatie voor de onderzochte waterbeleidsterreinen. Aan de vraag naar de toezichtsverhoudingen geven we een wat ruimere invulling dan aangekondigd. Bij toezicht gaat het om de wettelijk geregelde mogelijkheden tot kennisverwerving, beoordeling en beïnvloeding van het beleid van hiërarchisch lager geplaatste overheden. Wij geven deze beïnvloedingsmogelijkheden gecombineerd weer met de overige invloeds- en afhankelijkheidsrelaties, die wij op de onderzochte beleidsterreinen aantreffen. Hiermee wordt voorkomen dat een te eenzijdige focus op toezicht ontstaat.

In de volgende paragraaf brengen we eerst de invloeds- en afhankelijkheidsverhoudingen in de drinkwatervoorziening in beeld, in paragraaf 4.2 doen we hetzelfde voor de afvalwaterketen.

In paragraaf 4.3 onderzoeken we vervolgens de democratische legitimatie van de waterbedrijven, de gemeenten en de waterschappen, in hun hoedanigheid van centrale actoren in de watervoorziening en afvalwaterketen.

4.1 Toezicht en overige invloeds- en afhankelijkheidsrelaties in de watervoorziening



Toelichting

1. toezicht op het waterhuishoudingsbeleid van de provincies

2. - eindverantwoordelijkheid drink- en industriewatervoorziening
 - toezicht op de reorganisatie van de waterbedrijven
3. Wwh-vergunningverlening aan waterbedrijven (i.v.m. onttrekkingen aan het oppervlaktewater)
4. toezicht op de drinkwaterbereiding
5. - bevoegdheden als aandeelhouder
 - reorganiseren sector
 - vergunningverlening onttrekkingsvergunningen grondwater
6. - toezicht op de beheersplannen waterschappen
 - toezicht op de vergunningverlening onttrekkingsvergunningen oppervlaktewater
7. Wwh-vergunningverlening (i.v.m. onttrekkingen aan oppervlaktewater)
8. bevoegdheden aandeelhouder

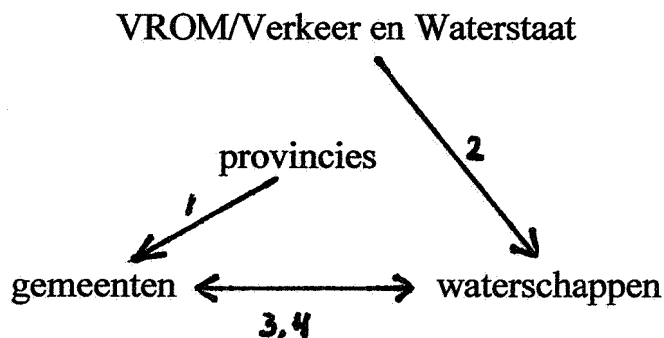
Afhankelijkheden in de drinkwatervoorziening

beleidsvoerder	afhankelijk van	voor
provincie	Verkeer en Waterstaat	akkoord met provinciaal waterhuishoudingsplan (= toezicht)
provincie	VROM	akkoord met provinciaal beleid t.a.v. watervoorziening (= toezicht)
waterbedrijf	RWS	Wwh-vergunning i.g.v. de verwerking van oppervlaktewater bij de waterbereiding
waterbedrijf	provincie	instemming met het gevoerde beleid van de provincie als aandeelhouder
waterbedrijf	provincie	Gww-vergunning i.g.v. verwerking van grondwater bij de waterbereiding
waterbedrijf	VROM-Inspectie	akkoord met de kwaliteit van de drinkwaterbereiding (naleving Waterleidingbesluit)
waterbedrijf	waterschap	Wwh-vergunning i.g.v. de verwerking van oppervlaktewater bij de waterbereiding
waterbedrijf	gemeenten	instemming met het gevoerde beleid van de gemeenten als aandeelhouders
waterschap	provincie	instemming met beheersplan (= toezicht)
waterschap	provincie	instemming met Wwh-vergunningverlening i.v.m. de onttrekking van oppervlaktewater

Toelichting

Alle afhankelijkheden zijn *eenzijdig*. Geen coördinatievoorziening vereist. Van belang is dat de belangrijkste actoren, de waterbedrijven, weliswaar op een aantal belangrijke punten van andere beleidsvoerders afhankelijk zijn, maar niet voor hun middelen. Die halen zij bij hun klanten op.

4.2 Toezicht en overige invloeds- en afhankelijkheidsrelaties in de afvalwaterketen



Toelichting

1. - goedkeuring gemeentelijk rioleringsplan
- ontheffing rioleren buitengebied
2. toezicht op zuiveringsprestaties waterschappen
3. - aansluitvergunning gemeentelijk riool op waterzuiveringsinstallatie waterschap
- lozingsvergunning overstortingen
4. aanleveren afvalwater

Afhankelijkheden

beleidsvoerder	afhankelijk van	voor
gemeente	provincie	instemming met rioleringsplan
gemeente	waterschap	aansluitvergunning
gemeente	waterschap	lozingsvergunning lozingen uit overstortputten
gemeente	provincie	ontheffing rioleren buitengebied
waterschap	V&W/VRM	akkoord zuiveringsprestaties
waterschap	gemeente	aanleveren afvalwater

Toelichting

De gemeente en het waterschap zijn over en weer *van elkaar* afhankelijk. De gemeente van het waterschap voor zuiveringscapaciteit en lozingsvergunningen voor overstortingen, het waterschap van de gemeente voor de aanlevering van afvalwater. In de afstemming wordt voorzien door de VNG en de Unie van Waterschappen die model-afvalwaterakkoorden

tem behoefte van hun leden ontwikkelden. De overige afhankelijkheidsrelaties zijn eenzijdig.

Relevant is dat de gemeenten en de waterschappen (de centrale actoren in de afvalwaterketen) weliswaar op een aantal punten van andere beleidsvoerders afhankelijk zijn, maar niet voor hun middelen! Die verdienen zij bij hun consumenten. De gemeenten o.h.a. door het heffen van rioolbelasting, de waterschappen door het heffen van de verontreinigingsheffing.

4.3 De democratische legitimatie van waterbedrijven, gemeenten en waterschappen

We onderzoeken in deze paragraaf de democratische legitimatie van de spilactoren in de waterketen: de waterbedrijven, de gemeenten en de waterschappen. Het is een gelukkig toeval dat we daarmee een categorie overheidsbedrijven, een categorie lichamen van algemeen bestuur en een categorie lichamen van functioneel bestuur op dit punt met elkaar kunnen vergelijken.

We onderscheiden 3 dimensies van democratische legitimatie:

- de mogelijkheden voor burgers (individueel en georganiseerd) om invloed op het beleid uit te oefenen bij de totstandkoming daarvan (d.m.v. inspraak, interactieve beleidsvorming e.d.)
- de publieke verantwoording die de beleidsvoerder voor het door hem gevoerde beleid aflegt (aan een gekozen volksvertegenwoordiging of anderszins)
- de rechtsbescherming tegen het handelen van overheden

In deze paragraaf gaan we dus de cellen van de volgende matrix invullen:

	waterbedrijven bij de drinkwaterbereiding	gemeenten bij de uitvoering van hun rioleringsstaken	waterschappen bij de uitvoering van hun zuiveringstaak
positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid			
publieke verantwoording beleidsvoerder			
rechtsbescherming tegen handelen beleidsvoerder			

4.3.1 Drinkwaterbereiding waterbedrijven

Positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid:

- waterbedrijven kennen een vorm van klantenvertegenwoordiging (onder benamingen als gebruikersraden, consumentenklankbordgroepen e.d.). Voor de bijeenkomsten van deze vertegenwoordigingen worden m.n. beleidsaangelegenheden geagendeerd.
- belangenbehartiging door de Consumentenbond
- klanttevredenheid is een criterium in de bedrijfsvergelijking van de VEWIN
- plannen van de waterbedrijven moeten door de aandeelhouders (d.w.z. gemeentebestuurders en provinciebestuurders) worden goedgekeurd. In theorie kunnen burgers via dezen invloed op de beleidsvoering van de waterbedrijven uitoefenen.

Publieke verantwoording door de waterbedrijven:

- jaarverslagen worden op voorstel van de Raad van Commissarissen door de aandeelhouders goedgekeurd
- deelname aan van de VEWIN-benchmark (wordt door de wetgever hoogstwaarschijnlijk verplicht gesteld)

Rechtsbescherming tegen het handelen van het waterbedrijf: geschillen tussen klant en waterbedrijf kunnen aan de Geschillencommissie Energie en Water worden voorgelegd. Deze commissie bestaat uit een voorzitter, aangezocht door de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken, een lid voorgedragen door de Consumentenbond en een lid voorgedragen door de overkoepelende organisaties van de energie- en waterbedrijven, VEWIN en EnergieNed, samen. De procedure is relatief eenvoudig (geen verplichte procesvertegenwoordiging), goedkoop (klachtengeld = 25 euro) en snel (de gemiddelde behandelingsduur is ca. 7 maanden). Marginale toetsing door de gewone rechter van de uitspraken van de commissie (geen hoger beroep).

4.3.2 Rioleringszaak gemeenten

De *wettelijke* positie van de burger bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid is geregeld in de Gemeentewet, de Awb, inspraakverordeningen enz.. Van belang is voorts het *beleid* gericht op het betrekken van de burger dat gemeentebesturen realiseren (participatiebeleid).

Publieke verantwoording: het college bestuurt bij gratie van het vertrouwen van de raad. De belangstelling van de raad voor het rioleringsbeleid hield tot voor kort niet over. Met de te verwachten kostenstijgingen voor de rioleringszaak zal daar wellicht verandering in komen.

Rechtsbescherming voor de burger: bezwaar en beroep op grond van de Awb tegen besluiten, klachtrecht i.v.m. feitelijk handelen.

4.3.3 Zuiveringstaak waterschappen

De rol van de burger bij de totstandkoming van het Wvo-beleid van de waterschappen is niet anders dan zijn rol bij de overige taken van de waterschappen. De betreffende rol is vooral die van kiezer van de leden van het AB van het waterschap, welke in de Waterschapswet en de betreffende provinciale verordeningen is geregeld. Zoals bekend

schapswet en de betreffende provinciale verordeningen is geregeld. Zoals bekend houdt de belangstelling voor deze verkiezingen, m.n. in de steden, niet over. De Waterschapswet bepaalt dat het AB een inspraakverordening vaststelt waarin wordt aangegeven hoe ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van door het AB te nemen besluiten worden betrokken. Doorgaans wordt in de vastgestelde verordeningen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb van toepassing verklaard.

Publieke verantwoording: de dijkgraaf en het dagelijks bestuur zijn het aan gekozen AB verantwoording verschuldigd voor het door hen gevoerde bestuur. Het AB kan de leden van het DB ontslaan. De dijkgraaf kan alleen bij koninklijk besluit worden ontslagen. Voorts is van belang de periodieke bedrijfsvergelijking (benchmark) zuiveringsbeheer die in 1999 is opgezet en waaraan alle waterschappen deelnemen. Het ligt in de bedoeling om deze benchmark tot het gehele takenpakket van de waterschappen uit te breiden.

De *rechtsbescherming* tegen het handelen van het waterschap is over het algemeen Awb-conform (voor wat betreft besluiten). Evenals voor de gemeenten geldt dat de rechtsbescherming i.v.m. het feitelijk handelen weinig ontwikkeld is.

Recapitulerend:

	waterbedrijven bij de drinkwaterbereiding	gemeenten bij de uitvoering van hun rioleringsstaken	waterschappen bij de uitvoering van hun zuiveringstaak
positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid	invloed burger vooral als klant	wettelijk geregelde inspraakmogelijkheden én initiatieven gemeenten terzake	geen op interactieve beleidsvorming gerichte initiatieven bekend
publieke verantwoording beleidsvoerder	verplichte deelname aan de VEWIN-benchmark	wettelijk geregelde verantwoording college van b en w aan de raad	wettelijk geregelde verantwoording dijkgraaf en DB aan AB
rechtsbescherming tegen handelen beleidsvoerder	privaatrechtelijk, meestal bij de Geschillencommissie Energie en Water	Awb/klachtrecht	o.h.a. Awb (enkele uitzonderingen)

HOOFDSTUK 5 TOEZICHT EN DEMOCRATISCHE LEGITIMATIE IN DE JEUGDZORG

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 4 en 5 voor de jeugdzorg beantwoord. In de volgende paragraaf eerst de vraag naar de toezichtsverhoudingen, in paragraaf 5.2 de vraag naar de democratische legitimatie van de middenbestuurlijke actoren op dit beleidsterrein.

5.1 Toezicht in de jeugdzorg

In de figuur op de volgende bladzijde zijn de toezichtsrelaties in het jeugdzorgbeleid gevisualiseerd.

1/2

De ministers van VWS en Justitie beschikken over een scala aan toezichtbevoegdheden in hun relatie met de provincies. Goedkeuringsbevoegdheden, vernietigingsbevoegdheden, het recht op beleidsinformatie enz.. De belangrijkste bedoeling lijkt te zijn de doorwerking van het eigen beleid in het beleid op provinciaal niveau te verzekeren. Hier komt nog bij het toezicht dat zij op het GS-toezicht op de bureaus jeugdzorg uitoefenen (tweede-lijnstoezicht).

3

De provinciale besturen beschikken op hun beurt over een verscheidenheid aan machtsmiddelen jegens het provinciale Bureau jeugdzorg. Op grond van de wet, de subsidierelatie met het bureau en de betreffende provinciale verordeningen. Een aantal van deze machtsmiddelen kunnen als toezichtsbevoegdheid worden gekwalificeerd¹.

4

GS zien toe op de recht- en doelmatigheid van door hen verleende subsidies en ontvangen beleidsinformatie van de zorgaanbieders. (Hun positie t.o.v. de zorgaanbieders ontlenen zij overigens vooral aan de subsidieafhankelijkheid van dezen van het provinciaal bestuur.)

5/6/7/8

De Inspectie jeugdzorg ziet toe op de naleving van de wet door de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders en de justitiële jeugdinrichtingen en doet onderzoek naar de kwaliteit van de geleverde diensten door dezen en de Raad voor de Kinderbescherming.

9

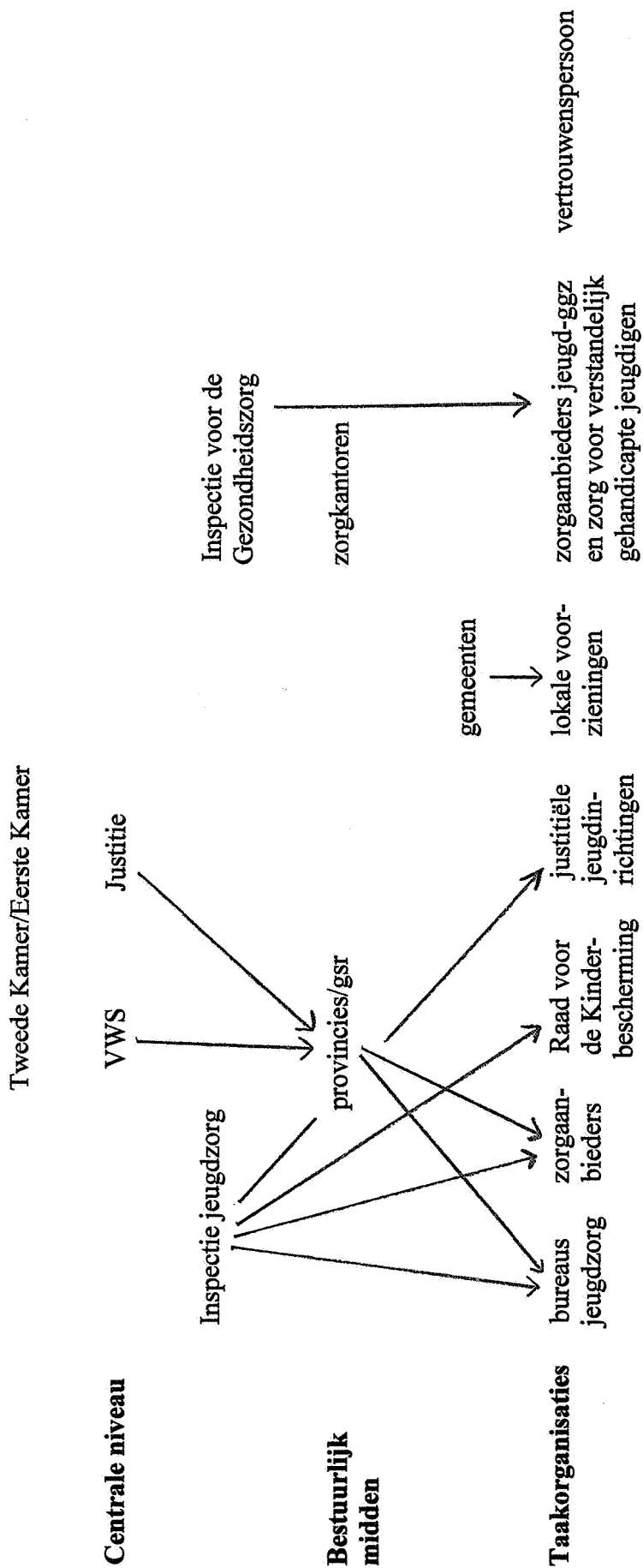
De gemeenten beschikken over een divers pakket (toezichts)bevoegdheden jegens de instellingen en organisaties die zich in hun gemeente met jeugd en jongeren bezighouden.

10

De Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt toezicht op de kwaliteit van de geleverde zorg in de jeugd-ggz en de zorg voor verstandelijk gehandicapte jeugdigen.

¹ Cf. Wet op de jeugdzorg art. 44 lid 1, art. 48 lid 1, art 48 lid 2, artikel 4 lid 5, artikel 16 integraal .

Toezicht in de jeugdzorg



5.2 Democratische legitimatie middenbestuurlijke actoren in de jeugdzorg

Zoals in het vorige hoofdstuk al aangegeven onderscheiden we de volgende 3 dimensies van democratische legitimatie:

- de mogelijkheden voor burgers (individueel en georganiseerd) om invloed op het beleid uit te oefenen bij de totstandkoming ervan (inspraak, interactieve beleidsvorming)
- de publieke verantwoording die de beleidvoerder voor het door hem gevoerde beleid aflegt (aan een gekozen volksvertegenwoordiging of anderszins)
- de rechtsbescherming tegen het handelen van overheden

In deze paragraaf gaan we dus de volgende tabel invullen:

	positie burger bij de totstandkoming van het beleid van de beleidvoerder	publieke verantwoording beleidvoerder	rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder
Inspectie jeugdzorg			
Inspectie voor de Gezondheidszorg provincies			
grootstedelijke regio's			
zorgkantoren			
gemeenten			

Het zal opvallen dat hier ook de *gemeenten* tot de middenbestuurlijke beleidsvoerders wordt gerekend. Dat is in verband met onze aanpak, waarbij we niet alleen naar middenbestuurlijke structuren kijken, maar ook naar intermediaire activiteiten, d.w.z. alles wat gebeurt tussen de algemene beleidsbepaling in Den Haag en de activiteiten die als uitvoeringshandelingen moeten worden gezien in. In dit laatste perspectief is het niet ondenkbaar dat ook gemeenten activiteiten (tussen Den Haag en taakorganisaties in) voor hun rekening nemen. Analyse van die activiteiten kan bijdragen aan het inzicht van wat zich wezenlijk in de middenbestuurlijke ruimte afspeelt.

In het jeugdzorgbeleid is de gemeenten een rol toegedacht. Zij worden door het Rijk en de provincies gepusht om het hunne bij te dragen aan de realisatie van het jeugdzorgbeleid, zoals dat deze hogere overheden voor ogen staat en hebben ook inderdaad toegezegd om een aantal functies voor hun rekening te willen nemen (zie het beschrijvende hoofdstuk).

De *zorgkantoren* hebben, naast uitvoerende taken, een belangrijke rol bij de totstandkoming van het regionale zorgbeleid (regiovisies). Daarom is besloten ze wat dat betreft hier *tevens* als middenbestuurlijke actor te behandelen (het zijn natuurlijk óók taakorganisaties).

5.2.1 Inspectie jeugdzorg

Positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid

De Inspectie heeft recentelijk een Meerjarenplan 2005-2008 en het Jaarwerkprogramma voor 2005 vastgesteld. Deze plannen zijn gebaseerd op *risicoanalyses*. Behalve door de Inspectie geraadpleegde informanten hebben burgers *geen* aandeel gehad in de totstandkoming van dit handhavingsbeleid.

Publieke verantwoording

De ministers van VWS en Justitie zijn verantwoordelijk voor het functioneren en presteren van de Inspectie. De Tweede Kamer ontvangt het jaarverslag van de Inspectie. Relevant is ook dat de Inspectie een goed toegankelijke website onderhoudt. Op deze site is o.a. ook een groot aantal verantwoordingsdocumenten geplaatst.

Rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder

Niet van toepassing. De Inspectie onderzoekt medeoverheden en adviseert over verbeteringsmaatregelen. De burger is hierbij niet direct belanghebbend. De overheden die onderzocht worden staan andere (verweer)middelen ter beschikking dan de gang naar de rechter.

5.2.2 Inspectie voor de Gezondheidszorg

Positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid

Geen. De aanpak van de Inspectie is gebaseerd op risico-inschattingen.

Publieke verantwoording

Ministeriële verantwoordelijkheid minister van VWS.

Rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder

Geen informatie.

5.2.3 Provincies

Positie burger bij de totstandkoming van het beleid

In zijn algemeenheid wordt de positie van de burger bij de totstandkoming van provinciaal beleid beheerst door de Provinciewet, de Al-gemene wet bestuursrecht en het *beleid* van de provincies om burgers meer bij het provinciaal bestuur te betrekken. De belangrijkste provinciale jeugdzorgproducten, waarbij betrokkenheid van de burger denkbaar is, zijn het beleidskader jeugdzorg, de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en de aansturing van het provinciale Bureau jeugdzorg. Onze bestudering van een aantal provinciale beleidskaders en uitvoeringsprogramma's resulteerde in de indruk dat zij niet interactief tot stand zijn gebracht. (In de betreffende documenten wordt ook geen melding gemaakt van inspraakreacties, zodat het vermoeden is dat burgers ook niet druk gebruik hebben gemaakt van hun wettelijke mogelijkheden om de beleidsvorming terzake te beïnvloeden.)

Publieke verantwoording

Verantwoording over het door hen gevoerde beleid leggen GS af tegenover Provinciale Staten. Hiermee is sprake van een volle democratische legitimatie.

Rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder
Awb

5.2.4 Grootstedelijke regio's

Positie burger bij de totstandkoming van het beleid

De betrokkenheid van individuele resp. georganiseerde burgers bij de totstandkoming van het beleid van de grootstedelijke regio's is (op dit beleidsterrein) vermoedelijk non-existent. Wij hebben voor één grootstedelijke regio nagegaan hoe het regionale beleidskader jeugdzorg tot stand is gekomen. Het bleek dat bij de totstandkoming gemeentebesturen, deelgemeentebesturen, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en relevante jeugdzorginstellingen betrokken waren. Individuele burgers resp. hun belangenbehartigers zijn wij er echter niet bij tegengekomen. De mogelijkheden van de burger zijn dus vermoedelijk beperkt.

Publieke verantwoording

De onderliggende gemeenschappelijke regelingen bepalen de wijze waarop de dagelijks besturen van de grootstedelijke regio's door de algemene besturen ter verantwoording kunnen worden geroepen. Meestal gaat het daarbij om verantwoording aan indirect gekozenen: het algemeen bestuur is immers samengesteld uit raadsleden en (vooral) bestuurders van de deelnemende gemeenten.

Rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder
Awb

5.2.5 Zorgkantoren

Positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid

De zorgkantoren betrekken bij hun beleidsvorming de *Regionale Patiënten- en Consumenten Platforms*. Deze RPCP's zijn regionale koepels van patiënten en consumentenorganisaties. Er zijn er landelijk 28 van. Verder zijn de zorgkantoren kien op klanttevredenheid en doen daar ook onderzoek naar.

Publieke verantwoording

De zorgkantoren zijn op de eerste plaats uitvoeringsorganisaties van de gezamenlijke zorgverzekeraars. Publieke verantwoording vindt alleen plaats door de publicatie van hun jaarverslagen.

Rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder

Bezwaar en beroep zijn geregeld in Hoofdstuk IX van de AWBZ. Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ, voorheen de Ziekenfondsraad) dient te worden geconsulteerd bij bezwaren m.b.t. aanspraken op zorg of vergoedingen. Beroepen worden versneld behandeld door de rechtbank (conform art. 8:52 Awb).

5.2.6 Gemeenten

Positie van de burger bij de totstandkoming van het beleid

In zijn algemeenheid wordt de positie van de burger bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid beheerst door de Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht en het vigerende (participatie)beleid m.b.t. het betrekken van de burger bij de beleidsvorming.

Publieke verantwoording

Burgemeester en wethouders besturen bij gratie van het vertrouwen van de raad in hun kunnen en daden. Het college informeert de raad en legt verantwoording af voor het door hem gevoerde bestuur. Volle democratische legitimatie.

Rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder

Awb

Recapitulerend:

	positie burger bij de totstandkoming van het beleid van de beleidvoerder	publieke verantwoording beleidvoerder	rechtsbescherming tegen beslissingen beleidvoerder
Inspectie jeugdzorg	geen	ministeriële verantwoordelijkheid Minister van VWS	n.v.t.
Inspectie voor de Gezondheidszorg	geen	ministeriële verantwoordelijkheid Minister van VWS	geen informatie
provincies	positie burger is wettelijk geregeld in Provinciewet en Awb; er zijn geen aanwijzingen dat provincies terzake aanvullend participatiebeleid hebben gevoerd	GS zijn verantwoordelijk tegenover PS	Awb
grootstedelijke regio's	geen aanwijzingen voor betrekken van de burger bij planontwikkeling. Rechten burger als belanghebbende geregeld in Awb.	DB regio verantwoordelijk tegenover indirect gekozen AB	Awb
zorgkantoren	RPCP's behartigen belangen patiënten en consumenten	jaarverslagen openbaar	AWBZ jo. Awb
gemeenten	wettelijk geregeld in Gemeentewet en Awb; voorts de mogelijkheid van het betrekken van de burger	burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk tegenover de raad	Awb

HOOFDSTUK 6 DE ROL VAN DE CdK

In dit hoofdstukje beschouwen wij het takenpakket van de Commissaris van de Koningin als provinciaal orgaan, als rijksorgaan en als lid van GS.

6.1 De CdK als provinciaal orgaan

De Grondwet bepaalt dat de CdK deel uitmaakt van het provinciebestuur, m.a.w. *provinciaal orgaan* is. De Provinciewet vult deze positie in Hoofdstuk XI verder in. Diverse bijzondere wetten delen de CdK als provinciaal orgaan taken en verantwoordelijkheden toe.

Analoog aan de wijzigingen in de positie van de burgemeester heeft de discussie over dualisering van het provinciebestuur geleid tot wijzigingen in het takenpakket van de commissarissen van de Koningin. Een aantal nieuwe verantwoordelijkheden is neergelegd in artikel 175 Provinciewet. Voor ons zijn relevant de nieuwe leden 1 a en 1 b.

Artikel 175, lid 1a Provinciewet luidt: "De commissaris ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het provinciaal beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken."

Deze bepaling maakt de CdK verantwoordelijk voor de voortgang in de beleidsvoering en de eenheid van het collegebeleid. In de MvT op dit artikel wordt gesproken over de bewaking van de collegialiteit van het bestuur door GS. Het artikel sluit aan bij, en herhaalt feitelijk, de opdracht uit art. 53a: "De commissaris van de Koning bevordert de eenheid van het beleid van gedeputeerde staten".

Artikel 175, lid 1 b Provinciewet luidt: "De commissaris ziet toe op een goede samenwerking van de provincie met andere provincies en andere overheden."

De Ambtsinstructie commissaris van de Koning draagt de CdK reeds op de samenwerking tussen de overheden binnen de provincie te bevorderen. Het nieuwe artikel 175 lid 1 b geeft op 2 dimensies uitbreiding aan de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke samenwerking binnen de provincie.

Ten eerste wordt het gevraagde toezicht opgedragen aan de CdK als provinciaal orgaan. Dat impliceert dat naast zijn verantwoordelijkheid tegenover de regering (die uiteindelijk ambtelijk van aard is) nu ook een politieke verantwoordelijkheid tegenover de staten voor bestuurlijke samenwerking ontstaat.

Ten tweede is het object van de verantwoordelijkheid tegenover de staten omvangrijker. Gaat het in de Ambtsinstructie om de bestuurlijke samenwerking binnen de provincie(grenzen), de nieuwe bepaling heeft de samenwerking 'met andere provincies en andere overheden' op het oog, m.a.w. de samenwerking van de provincie met andere overheden als zodanig.

Gewezen wordt op de samenhang tussen deze eerste twee nieuwe bepalingen van artikel 175: van de CdK zal in ieder geval worden verwacht dat hij ervoor zorgt dat het college extern als eenheid opereert, m.n. ook in zijn betrekkingen met andere overheden. Dit is relevant i.v.m. de externe-integratiefunctie van de provincie.

6.2 De CdK als rijksorgaan

De CdK is niet alleen provinciaal orgaan, maar ook rijksorgaan (o.g.v. art. 126 Grondwet). Het essentiële verschil is dat hij in zijn hoedanigheid van provinciaal orgaan verantwoording verschuldigd is aan PS, in zijn hoedanigheid van rijksorgaan aan de regering. De 'Ambtsinstructie commissaris van de Koning' geeft een overzicht van de taken van de CdK als rijksorgaan. Het gaat om:

- het bevorderen van de samenwerking tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren (defensie inbegrepen) en tussen dezen en het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en het bestuur van het waterschap
- het coördineren van deze samenwerking in bijzondere situaties (bij rampen, zware ongevallen, grote ordeverstoringen)
- de procescoördinatie bij de selectie en herbenoeming van 'zijn' burgemeesters
- het periodiek bezoeken van de gemeenten in de provincie
- het uitoefenen van zijn adviesbevoegdheid bij het benoemen van de korpschef
- idem bij het verlenen van koninklijke onderscheidingen aan inwoners van de provincie
- de CdK is beroepsinstantie in het geval van problemen tussen de actoren die bij de leiding/aansturing van de politie betrokken zijn (regionaal college, korpschef, korpsbeheerder, OvJ, gemeenteraden)
- de CdK dient de regering gevraagd en ongevraagd van advies over aangelegenheden de provincie betreffende

6.3 De CdK als lid van GS

De CdK maakt deel uit van GS en deelt uit dien hoofde in de bevoegdheden van GS. Naast zijn taken als provinciaal orgaan en als rijksorgaan beheert hij als lid van GS vaak portefeuilles die eventueel ook door een van de gedeputeerden beheerd zouden kunnen worden (en dat in de praktijk soms ook worden). Meestal nemen de commissarissen als lid van GS de portefeuilles communicatie en juridische zaken voor hun rekening (niet toevallig de dienstonderdelen die het vaakst met het kabinet gecombineerd zijn).

HOOFDSTUK 7 ALGEMEEN VS. FUNCTIONEEL BESTUUR

In dit hoofdstuk gaan we na hoe op de onderzochte beleidsterreinen vormen van algemeen bestuur zich verhouden tot vormen van functioneel bestuur.

We onderscheiden de volgende *kenmerken* van algemeen t.o.v. functioneel bestuur:

<u>algemeen bestuur</u>	<u>functioneel bestuur</u>
gebiedscorporaties	doelcorporaties
vehikels van autonomie (open huishouding, recht van initiatief, algemene competentie)	organisaties die takenpakketten krijgen opgedragen (eigen initiatieven daarbuiten zijn niet de bedoeling)
de betreffende organisaties worden ook door het Rijk in medebewind geroepen (vanuit meerdere ministeries)	sturing vanuit één ministerie (niet hiërarchisch, maar via regels, bekostiging, etc.)
heterogene organisaties	homogene organisaties
integraal bestuur	focus op opgedragen taken
hechte relaties met politieke partijen	hechte banden met maatschappelijke actoren
slechts 3 smaken beschikbaar: Rijk, provincies en gemeenten ¹ .	zeer veel smaken beschikbaar: zelfstandige bestuursorganen, openbare lichamen, rechtspersonen met een wettelijke taak, overheidsstichtingen, overheidsbedrijven, politie-regio's enz.
gekozen besturen	benoemde besturen
democratische verantwoording aan raad en staten én aan de ministers die medebewind vorderden (controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen)	verantwoording aan de betreffende minister (controleverplichtingen, verantwoordingsverplichtingen, informatieverplichtingen)

Sinds de ontdekking van het verschijnsel functioneel bestuur zijn daar boekenplanken over volgeschreven. Inventarisaties, analyses en stellingnames hebben vooral betrekking op de instellingen van functioneel bestuur op centraal niveau. Niet veronachtzaamd mag worden dat ook op decentraal niveau van functionalisatie van taken sprake is. Het kan daarbij gaan om de functionalisatie van autonoom opgevatte taken, maar ook van in medebewind opgelegd taken.

¹ De waterschappen zijn inmiddels twijfelgevallen. Zij kunnen niet meer als lichamen van functioneel bestuur worden aangemerkt, maar ook nog niet als organisaties van algemeen bestuur.

Onze belangstelling geldt in dit hoofdstuk m.n. de *verhouding* algemeen bestuur-functioneel bestuur.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft de relatie functioneel bestuur-algemeen bestuur halverwege de jaren '90 onderzocht². De Raad signaleerde een sterke opkomst van functionele bestuursvormen en wees op de ongewenste gevolgen daarvan: deelbelangen worden aan de algemene belangenafweging door het algemeen bestuur onttrokken. De Raad was van mening dat zowel de effectiviteit als de efficiency én het democratisch gehalte van het binnenlandse bestuur onder deze proliferatie van functionele bestuursvormen te lijden hebben³.

Als factoren die de *afstemming* tussen algemeen en functioneel bestuur bemoeilijken wordt door de Raad ondermeer gewezen op:

- de verschillen in *schaal* tussen functionele gebiedsindelingen en die van de provincies en gemeenten, waardoor vaak geen geschikt integrerend niveau gevonden wordt
- actieve *onttrekking* door de wereld van het functionele bestuur aan de belangenintegratie door het algemeen bestuur
- de wijze van *bekostiging*. Wie betaalt bepaalt. Het functioneel bestuur heeft vaak geen andere keuze dan gericht te zijn op het centrale niveau, dat zijn activiteiten immers bekostigt.

Herhaald wordt dat de analyse van de Raad van een hoog (ideo)logisch karakter is. Ook deze verklaring van de (beweerdelijk) moeizame verhoudingen tussen algemeen bestuur en functioneel bestuur wordt niet met onderzoeksresultaten geschraagd.

Willemsse heeft in zijn proefschrift 'Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente' de literatuur over de verhouding tussen wat hij noemt 'parastatale instellingen' (instellingen van functioneel bestuur) en *gemeenten* geanalyseerd. Zijn bevindingen zijn dat heel vaak op de *uitholling* van het gemeentebestuur t.g.v. de opkomst van het functioneel bestuur wordt gewezen en dat een grote *afhankelijkheid* van het lokaal bestuur van die instellingen van functionele bestuur wordt verondersteld, maar dat uit empirisch onderzoek (naar de invloed van instellingen van functioneel bestuur op het lokaal bestuur) blijkt dat in de praktijk veeleer sprake is van *wederzijdse* afhankelijkheid en dat de invloed van functionele bestuursvormen op het algemeen bestuur weliswaar *bovengemiddeld*, maar zeker niet alles dominerend is.

7.1 Algemeen vs. functioneel bestuur in de openbare watervoorziening

De waterbedrijven zijn vormen van *privaatrechtelijk* functioneel bestuur. Het gaat om structuurvennootschappen, waarvan de aandelen in handen zijn van de provincies en gemeenten⁴. De verhouding tussen de provincies en gemeenten en de waterbedrijven is meervoudig van karakter. Men komt elkaar dus in verschillende hoedanigheden tegen. Ten eerste oefenen de provincies en gemeenten als *aandeelhouders* zeggenschap over het bestuur van de waterbedrijven uit. Zij benoemen de Raad van Commissarissen (RvC) en zijn daarin vertegenwoordigd. Deze RvC controleert op zijn beurt de dagelijkse leiding van de

² Raad voor het binnenlands bestuur, *Functioneel bestuur in organieke kaders*, 1995, Den Haag

³ Overigens zonder daarvoor naar empirisch onderzoek te verwijzen.

⁴ M.u.v. Waterleidingbedrijf Amsterdam

waterbedrijven. Mogelijkerwijs wordt deze formele zeggenschap over de waterbedrijven in de praktijk gerelativeerd door factoren als deskundigheid aan de kant van het waterbedrijf en de verdeling (versplintering) van het aandeelhouderschap over de veelheid van betrokken provincies en gemeenten. Op de tweede plaats zijn de provincies *bevoegd gezag* als het gaat om het onttrekken van grondwater t.b.v. de drinkwaterbereiding⁵.

Ten derde gaan de provincies over de *reorganisatie* van de drinkwatersector. Zij beslissen dus ook *publiekrechtelijk* over het lot van de waterbedrijven.

Ten vierde: ook een aantal gemeenten is jegens het waterbedrijf *vergunningverlener* (van bouwvergunningen, milieuvergunningen etc.)

Ten vijfde: de provincies en gemeenten zijn (grote) *klanten* van de waterbedrijven.

Conclusie: op het gebied van de watervoorziening is inderdaad sprake van een (overigens door de wetgever gewilde) uitlichting of uitname van de watervoorziening uit de gemeentelijke resp. provinciale huishouding en *functionalisatie* (d.w.z. een ontwikkeling richting functioneel bestuur). Op het oog beoordeeld heeft dit echter allerminst tot een machteloze positie van de betreffende overheden geleid.

7.2 Algemeen en functioneel bestuur in de afvalwaterketen

We hebben gezien dat de afvalwaterzorg bestaat in:

- het reguleren van het lozen van afvalwater op het riool door de gemeenten, provincies en waterschappen
- de inzameling en het transport naar het overnamepunt door de gemeenten
- de zuivering en lozing op het oppervlaktewater door de waterschappen.

In de jaren '90 is de *regulering* van het lozen van afvalwater op het riool verhuisd van de gemeentelijke autonomie naar de sfeer van het gemeentelijke medebewind en deels naar de provincies en waterschappen. De *gemeentelijke rioleringszorg* werd eveneens uit de sfeer van de gemeentelijke autonomie overgeheveld naar die van het medebewind. Tot medio 2002 waren de provincies bevoegd gezag terzake van de *zuivering en lozing* van het aangeboden stedelijk afvalwater, vanaf 1 juli 2002 zijn dat de waterschappen. Het geheel van deze veranderingen ademt de verschuiving van autonomie naar integratie. Het ontstaan van RIONED, het opleggen van de basisinspanning en het ontwikkelen en propageren van het afsluiten van afvalwaterakkoorden passen in dit beeld.

Geen van de hoofdrolspelers in de afvalwaterzorg kan tot de categorie 'functioneel bestuur' worden gerekend. De provincies en gemeenten niet, maar ook de waterschappen zijn niet meer representatief voor wat tegenwoordig met 'functioneel bestuur' wordt bedoeld. Hun gesloten huishouding wordt gerelativeerd door de diversificatie en uitbreiding van hun takenpakketten en door de externe integratie van de te behartigen waterbelangen in het ruimtelijk en milieubeleid. Daarbij komt de democratisering van hun bestuur. Conclusie: de constellatie waarin de afvalwaterzorg wordt gerealiseerd is daarmee geen goed gebied voor onderzoek van de verhouding algemeen bestuur-functioneel bestuur.

⁵ De provincies *verdienen* hier ook aan. De grondwaterheffing levert de Provincie Groningen bijv. 2 eurocent per m³ op.

7.3 Algemeen versus functioneel bestuur in de jeugdzorg

Op het gebied van de jeugdzorg kan een aantal spelers nadrukkelijk wél tot de categorie 'functioneel bestuur' worden gerekend: de grootstedelijke regio's, de bureaus jeugdzorg en de zorgverzekeraars.

De overige spelers niet:

- de Inspectie jeugdzorg valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van VWS en Justitie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg onder die van de Minister van VWS, de Raad voor de Kinderbescherming onder die van de Minister van Justitie
- de zorgaanbieders zijn overwegend vormen van wat Ten Berge 'pseudo-functionele decentralisatie' noemt⁶. Wij volgen hem hier daarin.
- de justitiële jeugdinrichtingen (jji's) zijn voor een deel buitenposten van de Dienst Justitiële Inrichtingen (een agentschap binnen het Ministerie van Justitie). De overige justitiële jeugdinrichtingen zijn zorgaanbieders zoals hiervoor bedoeld.

De meest interessante relatie tussen organisaties van algemeen bestuur en functioneel bestuur op het gebied van de jeugdzorg is die tussen de provincies en de provinciale bureaus jeugdzorg. Deze bureaus bestonden al, maar werden door de Wet op de jeugdzorg grondig getransformeerd. Per provincie werd slechts één bureau toegestaan, waarmee het samengaan van de bestaande bureaus werd afgedwongen, en dit bureau werd met een aanzienlijk pakket, deels nieuwe, wettelijke taken aangekleed. De bureaus jeugdzorg zijn zonder voorbehoud als zelfstandige bestuursorganen aan te merken. Voor hun inkomsten zijn zij bijna volledig afhankelijk van de provinciale besturen, die daarvoor op hun beurt volledig van de betrokken departementen afhankelijk zijn. Gedeputeerde Staten oefenen voorts toezicht op de bureaus jeugdzorg uit. Eén van de nieuwe taken van de bureaus jeugdzorg is die van het functioneren als poortwachter naar de jeugdzorg. De kosten van de te verlenen jeugdzorg komen voor rekening van de provincies. Verwacht mag worden dat het toelatingsbeleid van de bureaus jeugdzorg van invloed is op de budgetten die de provincies daarvoor nodig hebben: bij een soepel toelatingsbeleid ontstaan meer aanspraken waardoor de provincie meer kosten moet maken. Wij hebben geen empirisch onderzoek naar deze veronderstelling gedaan. Maar de regeling laat vermoeden dat van wederzijdse afhankelijkheid tussen provincie en bureau jeugdzorg sprake zal zijn.

Conclusie is daarom dat van uitholling van het takenpakket van de provincies in ieder geval geen sprake is. Het tegendeel is het geval: de provinciale bemoeienis met de jeugdzorg is relatief nieuw, dateert pas van het begin van de 90-er jaren.

Mogelijkerwijs is echter wél sprake van uitholling van de *provinciale autonomie*, nl. als budgetten structureel ontoereikend zijn of ondoelmatig verdeeld.

Op het oog lijkt geen sprake van een eenzijdige afhankelijkheid van de provincie van het provinciale bureau jeugdzorg.

⁶ Ten Berge onderscheidt het *verstatelijke maatschappelijke middenveld* ('pseudo-functionele decentralisatie') van wat hij het *echte particuliere initiatief* noemt. Zijn definitie van verstatelijk maatschappelijk middenveld is samengevat als volgt: het gaat om privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan de leden van het bestuur resp. RvC niet in meerderheid door een overheidsorgaan is benoemd (anders zou het om overheidsstichtingen e.d. gaan), die belast zijn met de uitvoering van publieke taken, door de overheid in een wettelijk kader zijn vervat en grotendeels worden bekostigd uit de publieke kas. Het zijn geen zbo's omdat zij niet met enig openbaar gezag bekleed zijn (in: Bestuurswetenschappen, 1989, nr.6, pp. 335-346).

HOOFDSTUK 8 EFFECTIVITEIT EN DOELMATIGHEID VAN DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

In dit laatste hoofdstuk gaan we in op de doelmatigheid, in brede zin, van het bestuurlijk stelsel.

In de volgende paragraaf zetten we uiteen hoe wij tegen de positie van de provincies in het bestuurlijk stelsel aankijken. We werken daarbij van buiten naar binnen: we geven eerst een karakterisering van het geheel en zoomen vervolgens in op de provincies en daarna verder op de middenbestuurlijke rollen die de provincies spelen. In paragraaf 8.2 zetten we vervolgens uiteen hoe we de doelmatigheid van bestuurlijke organisaties benaderen en bezien we de onderzochte beleidsterreinen nog eens in dat licht.

8.1 De positie van de provincies in het bestuurlijk stelsel

Na het vorige hoofdstuk kunnen we het binnenlands bestuur als volgt afbeelden:



In de afbeelding is het bestuurlijk stelsel weergegeven vanuit het perspectief van een afzonderlijke provincie. De klassieke bestuurslagen, Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zijn natuurlijk herkenbaar. De inliggende gemeenten hebben voor de provincie een andere betekenis dan de rest van de Nederlandse gemeenten, hetgeen in de figuur tot uitdrukking is gebracht.

Boven zich weet de provincie het Rijk. Daar het beleid van het Rijk zich kenmerkt door verkokering is voor de meer nauwkeurige aanduiding *departementen* gekozen.

Nieuw, maar na het vorige hoofdstuk geen verrassing meer, is de weergave van het gefunctionaliseerde bestuur, tegen de achtergrond waarvan en in samenwerking waarmee, de provincies en gemeenten hun taken hebben uit te voeren. We nemen 'functioneel bestuur' hier ruim, dus inclusief het verstatelijkte maatschappelijke middenveld. Vanuit het perspectief van de provincie gaat het om een *wemeling* van omliggende organisaties¹².

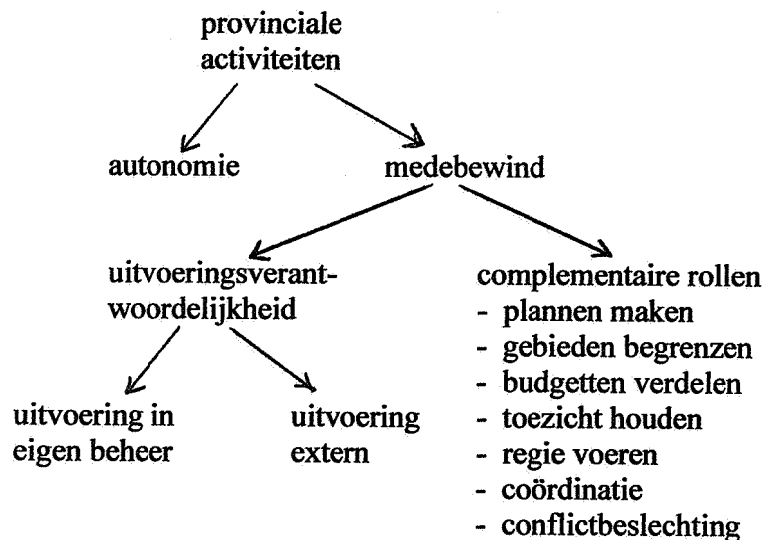
De provincies

We zoomen in op de provincie. Wat zijn de rollen van de provincie in dit geheel? En meer in het bijzonder: wat zijn haar rollen *als middenbestuur*?

Ter beantwoording van deze vragen beschrijven we de activiteiten van de provincies m.b.v. de volgende onderscheidingen:

- autonomie versus medebewind
- toedeling van uitvoeringsverantwoordelijkheid versus die van een aanvullende rol³
- uitvoering in eigen beheer versus de uitbesteding daarvan.

Wij visualiseren deze indeling van activiteiten van de provincie eerst en lichten daarna toe.



¹ Het is technisch niet goed te doen, maar eigenlijk zouden deze organisaties net als de provincies, waterschappen en gemeenten laagsgewijs in de figuur moeten worden afgebeeld. Net als de provincies en gemeenten acteren zij in een afgebakend gebied, een territorium. Het enige verschil met de provincies en gemeenten is dat deze territoria elkaar kunnen overlappen.

² Niet in de afbeelding is opgenomen de omgeving, de maatschappij, die het bestaan van het stelsel mogelijk maakt en rechtvaardigt.

³ Bij toedeling van uitvoeringsverantwoordelijkheid aan een andere actor of actoren (gemeenten, z.b.o.'s e.d.)

Autonomie of medebewind?

In de dogmatiek gaat de aandacht vaak uit naar de *verschillen* tussen autonomie en medebewind. Deze verschillen mogen echter niet worden verabsoluteerd. Medebewind en autonomie sluiten elkaar niet uit. Bij de uitvoering van medebewindstaken kunnen op verschillende manieren autonome accenten gezet worden (bijvoorbeeld door eigen geld bij te leggen). Omgekeerd kan de lokale autonomie worden uitgehold door onvoldoende middelen t.b.v. de uitvoering van medebewindstaken ter beschikking te stellen.

De belangrijkste kenmerken van medebewindstaken zijn:

- het gaat om *verplichte* activiteiten
- medebewind kan door *alle ministers* worden gevorderd
- activiteiten worden over het algemeen door de betreffende minister bekostigd
- de in medebewind geroepen overheid wordt gecontroleerd door de betreffende minister, dient rekening en verantwoording af te leggen, heeft plan- en informatieverplichtingen
- soms creëert de minister voor zichzelf de mogelijkheid om het heft acuut over te nemen van de in medebewind geroepen organisatie (d.w.z. zelf in de zaak te voorzien) resp. creëert voor zichzelf mogelijkheden tot crisisinterventie

Uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de provincie of een complementaire rol?

Medebewindstaken worden door de wetgever opgedragen aan de provincies, gemeenten, waterschappen en/of organisaties van functioneel bestuur. Alleen in de eerste twee gevallen spreken we van medebewind, maar e.e.a. komt in principe op hetzelfde neer, deze actoren worden door de wetgever *ingeschakeld*. Vaak wordt bij inschakeling een *mix* van taken verdeeld over beleidsvoerders. Bestaande instanties krijgen taken toebedeeld, soms worden nieuwe organisaties in het leven geroepen of worden bestaande instellingen getransformeerd. De nieuwe Wet op de jeugdzorg geeft voorbeelden te zien van al deze mogelijkheden (denk aan de opgelegde ombouw van de bestaande bureaus jeugdzorg tot één provinciaal Bureau jeugdzorg).

Als een medebewindstaak in hoofdzaak aan de provincie wordt opgedragen, willen wij dat *uitvoeringsverantwoordelijkheid* noemen⁴. De provincie wordt verantwoordelijk gemaakt voor de realisatie van het beleid. In het jeugdzorgbeleid heeft de provincie onmiskenbaar een dergelijke hoofdrol toegewezen gekregen. Uitvoering kan in eigen beheer worden gerealiseerd (in welk geval van provinciale 'doe-taken' wordt gesproken) of aan een taakorganisatie worden uitbesteed.

Als de uitvoeringsverantwoordelijkheid aan een andere categorie actoren dan de provincies is opgedragen, is voor de provincies vaak een aanvullende of *complementaire rol* weggelegd. De intermediaire taken van de provincies worden met name in deze sfeer gevonden. We onderscheiden:

- het maken van plannen
- het begrenzen van gebieden
- het verdelen van budgetten
- het houden van toezicht
- het voeren van regie (prikkelen en aansturen van actoren in netwerken)
- coördinatie en conflictbeslechting

⁴ Complementair aan de *stelselverantwoordelijkheid* van de minister die het medebewind vordert.

De onderzochte beleidsterreinen getoetst

Wat leren, in dit licht, de ontwikkelingen in de watervoorziening, de rioleringszorg, het zuiveringsbeheer en de jeugdzorg ons over het binnenlands bestuur, m.n. de rol van de provincies daarin?

De ontwikkelingen in de *watervoorziening* bleken zeer instructief. Het gaat bij de watervoorziening om een weliswaar stevig gereguleerde, maar nog steeds autonome taak voor de provincies en gemeenten samen. Op alle niveaus wordt ingezien dat de drinkwatervoorziening te belangrijk is om aan een liberaliseringsexperiment te onderwerpen. Verder is onmiskenbaar sprake van een enorme schaalvergroting. Deze schaalvergroting leidt tot kostenbesparingsmogelijkheden en kwaliteitsverbetering, en vermoedelijk de neiging tot onttrekking aan het gezag van de aandeelhoudende lagere overheden. Tegenwicht biedt hier echter de afhankelijkheid van de waterbedrijven van zowel hogere als lagere overheden. Onderling nemen de waterbedrijven elkaar in VEWIN-verband de maat. Het beeld is: functionalisatie in de zin van de verzelfstandiging van een functie uit de algemene huishouding van de gemeenten en provincies, maar zonder onttrekking aan de beïnvloedingsmogelijkheden door deze lichamen. De provincies en gemeenten verliezen aan doe-taken, maar niet noodzakelijkerwijs aan control over de watervoorziening.

Opvallend bij de *rioleringszorg* was de overheveling van de gemeentelijke autonomie naar het gemeentelijke medebewind, onder gelijktijdige creatie van een specifieke toezichthoudende bevoegdheid voor de provincie. We hebben vraagtekens geplaatst bij de taakopvatting van de provincies terzake van deze bevoegdheid/verantwoordelijkheid.

De waterschappen hebben bij wijziging van de Wvo het *zuiveringsbeheer* opgedragen gekregen. Deze verantwoordelijkheid lag voorheen bij de provincies, -die deze taak overigens al door de waterschappen lieten uitvoeren. De formele toedeling bij wet past in het beeld van de voortgaande uitbouw van de waterschappelijke bestuurslaag.

Opmerkelijk is dat *weinig toezicht* in relatie tot het zuiveringsbeheer-nieuwe stijl is opgetuigd. Er is sprake van interne vergunningverlening door de waterschappen zelf voor het lozen van door henzelf gezuiverd afvalwater. Er is geen sprake van toezicht van de provincies op deze activiteiten (behoudens het algemene provinciaal toezicht op de waterschappen). Het toezicht op de zuiveringsprestaties (door de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat) is ver weg en administratief van karakter. Er is overigens wél sprake van publieke verantwoording en maatstafconcurrentie in de vorm van de Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 2002. Beide ontwikkelingen ondersteunen de waarneming van een voortgaande differentiatie c.q. functionalisatie in het binnenlands bestuur en de versterking van de positie van de waterschappen daarbinnen.

De watervoorziening, de rioleringszorg en het zuiveringsbeheer vormen de waterketen. Met deze aanduiding wordt vooral tot uitdrukking gebracht dat het de *bedoeling* is dat de betreffende overheden beter met elkaar gaan samenwerken. Opvallend is dat de provincie geen waarneembare rol speelt in het voor elkaar boksen van deze doelstelling. Opnieuw lijkt het erop dat de provincie wél over de legitimatie en bevoegdheden tot regievoering beschikt, maar deze taak nog niet ontdekt heeft.

In de jeugdzorg is met de omvorming van de bureaus jeugdzorg tot eerstelijnsvoorziening (nl. poortwachters naar de jeugdzorg) onmiskenbaar sprake van het scheppen van een nieuw stukje functioneel bestuur, op middenbestuurlijk niveau. Interessant is dat dit functioneel bestuur functioneert onder de aansturing en verantwoordelijkheid van de provincies. Daarmee lijkt in overeenstemming met de ideologie van het primaat van het algemeen bestuur te zijn gehandeld. Maar er schuilen addertjes onder het gras. De provincies lijken zeer stevig aangelijnd met een overkill aan beïnvloedingsmogelijkheden voor de betrokken ministers. Daar komt bij dat de provincies, gelet op de bekostigingssystematiek waarvoor is gekozen, zelf lijken te gaan opdraaien voor de tekorten die de marktwerking in de jeugdzorg tot gevolg zullen hebben. De leermomenten uit de casus jeugdzorg zijn daarmee dat wat op het oog een goede mix van functioneel en territoriaal bestuur lijkt te zijn in de praktijk als kolonisatie van het algemeen bestuur kan uitpakken. E.e.a. is afhankelijk van het gebruik dat de ministers van hun bevoegdheden zullen gaan maken en de budgetten die zij aan de provincies ter beschikking stellen.

Conclusies

In deze paragraaf hebben we laten zien hoe wij naar het binnenlands bestuur kijken, de positie en rollen van de provincie daarbinnen in het bijzonder. Vervolgens hebben we die kijk toegepast op de door ons beschreven beleidsterreinen. Een en ander leidt tot bevestiging van de veronderstellingen van differentiatie/functionalisatie in het binnenlands bestuur, en dientengevolge veranderingen in de takenpakketten van de provincies in de richting van meer abstracte taken en rollen (doe-taken verdwijnen, maar er moet nog wel aangestuurd, gecoördineerd enz. worden).

Eventuele aderlatingen in de sfeer van hun taken hoeven niet tot uitholling van de provincies te leiden. E.e.a. is afhankelijk van nieuwe machtsevenwichten (checks and balances) die worden gecreëerd. De grote vraag daarbij is wel in hoeverre de provincies gebruik maken van de mogelijkheden die zij hebben.

8.2 Doelmatigheid van bestuurlijke organisaties

In deze paragraaf bezien we de onderzochte beleidsterreinen op hun doelmatigheid. Zoals afgesproken ontwikkelen we eerst een doelmatigheids*maatstaf* en toetsen de aangetroffen bestuurlijke arrangementen daaraan.

Als we het over doelmatigheid van de organisatie van overheidsactiviteiten hebben, zijn diverse perspectieven mogelijk. Bijvoorbeeld van:

- degenen op wie die activiteiten gericht zijn
- degenen die anderszins belang hebben bij die activiteiten
- degenen van wie die activiteiten verwacht worden (de uitvoerders)
- degenen die voor die activiteiten verantwoordelijk zijn
- etc.

In elk van deze perspectieven zal het accent anders worden gelegd wanneer de doelmatigheid van de organisatie van overheidsinterventies ter sprake wordt gebracht.

Als bestuurskundigen ontsnappen wij zelf ook niet aan deze perspectiefgebondenheid. Het enige wat wij daaraan kunnen doen is onze doelmatigheidsopvatting expliciteren en dan vervolgens systematisch en controleerbaar te werk gaan.

De invalshoek die wij kiezen is de volgende: van doelmatigheid achten wij sprake als maatschappelijke problemen vlot worden opgelost tegen de laagst mogelijke kosten en zonder daarmee elders nieuwe problemen te veroorzaken.

De voorwaarden hiervoor, die tevens als *indicatoren* van doelmatigheid kunnen worden opgevat, zijn:

- bereikbaarheid van overheidsinstanties die het probleem zouden kunnen oplossen
- ontvankelijkheid van die instanties voor de aangedragen problemen
- probleemoplossende vermogen van die instanties (een kwestie van middelen)
- toezicht (gericht op het voorkomen van afwenteling van kosten c.q. probleemverschuiving)

Maatschappelijke problemen ontstaan niet zomaar, en zijn daarom ook niet zomaar oplosbaar. Vlotte oplossingen zonder dat iemand daarvoor een veer moet laten bestaan niet. Vaak is sprake van een inherente *spanning* tussen de vlotheid van de oplossing van problemen en de (directe en indirecte) kosten die daarvoor moeten worden gemaakt⁵.

Een zekere schaling (kwantificering) van de indicatoren van doelmatigheid is daarom wenselijk. Wij houden deze schaling beperkt, gelet op de bedoeling van de operatie: de beoordeling van de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie op de onderzochte beleidsterreinen. Daar wij nauwelijks over kwantitatieve gegevens beschikken, is een uitgebreid toetsingskader overbodige moeite. Wij stellen de volgende uitwerking van doelmatigheid van de organisatie van overheidsinterventies voor:

	doelmatiger	doeltreffender
bereikbaarheid (laag-hoog)	grootschaligheid	fijnmazigheid
ontvankelijkheid (klein-groot)	eigen verantwoordelijkheid burgers, afstandelijke opstelling van de benaderde overheid	affiniteit, identificatie, probleemtoe-eigening
probleemoplossend vermogen (hoog-laag)	routinematige toepassing van standaardoplossingen	probleemoplossing op maat
toezicht (intern/extern)	internalisatie van het perspectief van de toezichthouder	controle door de toezichthouder (informatieverplichtingen, controlebevoegdheden etc.)

Toelichting

Bereikbaarheid is een voorwaarde voor probleemherkenning c.q. probleemoplossing. Een al te fijnmazige overheid gaat echter te zeer 'in de papieren lopen'.

⁵ Deze spanning blijkt ook uit de meer formele definitie van doelmatigheid wanneer die wordt omschreven als een zo gunstig mogelijke verhouding tussen doelen en middelen: doelbereiking met zo min mogelijk middelen óf zoveel mogelijk doelbereiking met de beschikbare middelen.

Eenmaal geïnformeerd over het bestaan (d.w.z. de beleving!) van een probleem, kan de overheid zich daarover ontfermen en zich op de oplossing ervan concentreren. Dit is wellicht doeltreffender dan eerst maar eens kijken of het probleem zichzelf oplost resp. de burgers zelf het probleem oplossen. Deze laatste aanpak is volgens sommigen doelmatiger dan toe-eigening zonder voorbehoud en focus op probleemoplossing.

Als voor overheidsbemoeienis wordt gekozen, is de beschikbaarheid van standaardoplossingen van belang. De vuistregel is dat een organisatie 80% van haar caseload op routine moet kunnen afhandelen, of anders een probleem heeft. Arbeidsdeling (differentiatie, specialisatie) is een verleidelijke strategie om te komen tot een verhoging van het probleemoplossend vermogen van (netwerken van) organisaties, maar verraderlijk: specialisatie vergt afstemming en de noodzaak van afstemming maakt (netwerken van) organisaties kwetsbaar.

Toezicht is nodig om te voorkomen dat kosten gemakzuchtig worden afgewenteld c.q. oplossingen worden gezocht in probleemverschuiving. Toezicht kan uitgebreid worden opgetuigd met controlebevoegdheden voor de toezichthouder c.q. informatie- en verantwoordingsverplichtingen voor de onder toezicht gestelde. Dat is wellicht doeltreffend, zeker is dat de doelmatigheid erdoor in het gedrang komt. Mee kunnen denken met de toezichthouder is minder begrotelijk.

We illustreren deze benadering door haar toe te passen op de onderzochte beleidsterreinen. We doen dat door relevante kenmerken, zoals beschreven in de hoofdstukken 2 en 3 in de tabel onder te brengen in ofwel de kolom doelmatigheid (accent op kostenkant) ofwel de kolom doeltreffendheid (accent op effectenkant).

Watervoorziening

	doelmatigheid	doeltreffendheid (gaat wellicht ten koste van de doelmatigheid)
bereikbaarheid	sterke schaalvergroting waterbedrijven	
ontvankelijkheid		watervoorziening blijft kerntaak overheid, geen liberalisering van de sector
probleemoplossend vermogen	grootschalige toepassing van standaardoplossingen mogelijk	druk om oppervlaktewater als grondstof voor drinkwater te gebruiken
toezicht		inbedding in een web van toezicht en afhankelijkheidsrelaties

Impressie: een gemengd beeld, de nadruk ligt zeker niet alleen op de doelmatigheid.

Rioleringszorg

	doelmatigheid	doeltreffendheid (gaat wellicht ten koste van de doelmatigheid)
bereikbaarheid		gemeentelijke zorgplicht, burgernabij

ontvankelijkheid		vaste gemeentelijke taak, weinig eigen verantwoordelijkheid burger
probleemoplossend vermogen	routinematige toepassing van standaardoplossingen	nieuwe opgaven dienen zich aan (nieuwe routines moeten worden ontwikkeld)
toezicht	Hiërarchisch toezicht ontbreekt, of wordt niet gerealiseerd. Met toezicht vergelijkbare initiatieven worden ondernomen door de VNG en Stichting RIONED	

Impressie: gemengd beeld, doelmatigheid lijkt ondergeschikt aan de inhoud van het beleid.

Zuiveringsbeheer

	doelmatigheid	doeltreffendheid (gaat wellicht ten koste van de doelmatigheid)
bereikbaarheid	geen gegevens (logischerwijze leidt een geringer aantal rwzi's tot meer transport van afvalwater, in het onderzoek zijn wij geen gegevens over eventuele problemen op dit punt tegengekomen)	
ontvankelijkheid	strengere eisen aan kwaliteit van afvalwater; iba-oplossingen	
probleemoplossend vermogen	routinematige toepassing van standaardoplossingen mogelijk	gevaar van overcapaciteit ligt op de loer
toezicht	Hiërarchisch toezicht ontbreekt, of is ver weg. Waterschappen doen wel aan 'intervisie', publieke verantwoording, bedrijfsvergelijking, tevredenheidsonderzoek etc.	

Impressie: doelmatig georganiseerde sector.

Jeugdzorg

	doelmatigheid	doeltreffendheid (gaat wellicht ten koste van de doelmatigheid)
bereikbaarheid		fijnmazigheid is de uitdrukkelijke bedoeling van het smeden van de jeugdzorgketen
ontvankelijkheid	bepaalde ouder- en eigen bijdragen	kerntaak van de verzorgingsstaat, bekostiging uit de algemene middelen
probleemoplossend vermogen	introductie van een eerstelijnsvoorziening	streven naar maatwerk
toezicht		overdaad aan informatieverplichtingen op alle niveaus

Impressie: sector waarin de doeltreffendheid van het werk duidelijk voorop lijkt te staan. Dit strookt met de inzet van de Wet op de jeugdzorg, die immers rationalisering van de sector beoogt.

9. SLOTBESCHOUWING

In het voorgaande is geprobeerd nauwkeurig antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvragen. Normatieve waarderings bleven daarbij achterwege. Onze bevindingen naar aanleiding van de deelvragen 5 en 7 (democratische legitimatie, doelmatigheid en effectiviteit) inspireren echter tot het innemen van een standpunt m.b.t. de middenbestuurlijke toezichtsrol. In deze slotbeschouwing treden wij enigszins buiten de behandeling van de deelvragen en laten ons leiden door onze toetsing aan de genoemde criteria. Dat leidt tot enkele vaststellingen en aanbevelingen.

Een eerste vaststelling is dat de bestuurlijke organisatie op de onderzochte beleidsterreinen in belangrijke mate wordt bepaald door bijzondere (d.w.z. sectorale) wetgeving. We denken daarbij aan de Wet op de Jeugdzorg, de Wet op de Waterhuishouding, de Waterleidingswet, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater. De betreffende ministers van VWS en Justitie respectievelijk Verkeer en Waterstaat brengen met behulp van deze wetten een taak- en bevoegdhedenverdeling tot stand die in belangrijke mate afwijkt van de organieke taak- en bevoegdhedenverdeling zoals we die uit de Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet kennen. Telkens wanneer de bijzondere wetgever de bestuurlijke structuur regelt, wordt meer of minder fors afgeweken van de algemene, organieke structuur.

Een tweede vaststelling is dat de uitvoering van overheidstaken in belangrijke mate is opgedragen aan taakorganisaties die geen onderdeel zijn van het algemeen bestuur. Aan het algemeen bestuur komen in dergelijke gevallen vooral intermediaire taken toe, zoals budgettoewijzing, plangoedkeuring, toezicht, doorverwijzing, coördinatie en dergelijke. Wij hebben dit als typisch middenbestuurlijke taken gekarakteriseerd. De uitvoering is dus in belangrijke mate verplaatst naar functionele taakorganisaties, terwijl een belangrijk deel van de *regie* nog steeds ligt bij overheden van algemeen bestuur.

Een derde constatering is dat de democratische legitimatie voor een belangrijk deel via de formele wetgeving loopt. Ministers en Tweede Kamer leggen in sectorale wetgeving vast hoe in de jeugdzorg en de watersector moet worden geopereerd. Bij het afleggen van verantwoording worden de uitvoerende organisaties in belangrijke mate gecontroleerd door inspecties en toezichthouders die rechtstreeks onder de Minister dan wel onder Provinciale Staten vallen.

Een vierde constatering is dat de mogelijkheid voor de burger om zich te verweren tegen een tekortschietende dienstverlening niet altijd even groot is. Dit komt doordat de door de uitvoerende organisaties te leveren prestaties slechts voor een beperkt deel een besluitkarakter hebben. Tegen besluiten (vergunningen, boetes, ondertoezichtstellingen e.d.) bestaat rechtsbescherming ingevolge de Awb. Belanghebbenden kunnen in bezwaar en beroep, soms ook in hoger beroep. Er is in dergelijke gevallen dus toegang tot een onafhankelijke rechter die het optreden van de uitvoerende instanties toetst aan de wet en aan het recht in meer algemene zin (rechtsbeginselen). Een belangrijk deel van de prestaties die publieke uitvoeringsorganisaties dienen te leveren dragen echter geen besluitkarakter, maar zijn naar hun aard *feitelijke* handelingen. Tegen feitelijk handelen (het leveren van drinkwater, afvalwater inzamelen, informatie verschaffen) is geen bezwaar en beroep mogelijk. In het geval van problemen zijn belanghebbenden aangewezen op het indienen van een *klacht*.

In eerste aanleg wordt die klacht, ingevolge hoofdstuk 9 Awb, behandeld door het bestuursorgaan over wiens handelen werd geklaagd. In tweede instantie, nl. wanneer de af-

handeling van de klacht in eerste instantie niet bevredigend is, staat een gang naar de Nationale Ombudsman open. De toetsing door de Nationale Ombudsman aan de vereisten van behoorlijkheid is nogal formeel van karakter en houdt weinig rekening met de regionale resp. lokale mogelijkheden. In dat opzicht moet worden geconstateerd dat de democratische legitimatie in de twee onderzochte sectoren niet optimaal is.

Een vijfde constatering is dat taakorganisaties waarvan de dienstverlening vooral is gebaseerd op het uitvoeren van feitelijk handelingen de *kwaliteit* van hun dienstverlening vaak proberen te verbeteren resp. te verantwoorden d.m.v. klanttevredenheidsonderzoeken, benchmarks, soms ook accreditering, enzovoorts. De vraag rijst echter in hoeverre deze verantwoordingsdocumenten worden doorgesproken met a) de toezichthouders en b) vertegenwoordigers van de belanghebbende burgers.

De zesde en laatste constatering is dat verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (als drinkwaterbedrijven, zorgaanbieders) zich op soms relatieve grote afstand bevinden van de gekozen volksvertegenwoordiging, terwijl bovendien de mate van rechtsbescherming/klachtenafhandeling waarover de klanten kunnen beschikken betrekkelijk beperkt is.

In deze combinatie ligt ons inziens de grootste beperking van de democratische legitimatie van de door ons onderzochte bestuurlijke stelsels.

Om in dit gesignaleerde manco te voorzien geven wij het volgende in overweging. Het is wenselijk dat belanghebbenden die een klacht hebben ingediend bij een taakorganisatie en over de afhandeling daarvan niet tevreden zijn (bijvoorbeeld omdat zij na drie maanden nog steeds geen uitsluitsel hebben) het recht krijgen om hun klacht door te sturen naar het bevoegde middenbestuur. Het betrokken middenbestuur zal waarschijnlijk een taak hebben bij de regievoering van het beleid in de betreffende regio. Dergelijke verzoeken van onderop kunnen aanleiding zijn om het eigen toezicht aan te scherpen. Bij het afhandelen van de klacht spreekt het betrokken middenbestuur zich uit over de behoorlijkheid van de gedraging en geeft hij eventueel een aanbeveling over hoe de kwaliteit van de dienstverlening kan worden vergroot. Het voordeel van deze werkwijze is dat dichterbij (dan de Nationale Ombudsman) en beter geïnformeerd (op basis van inzicht in de regionale samenwerking van de ketenpartners) kan worden gereageerd op de ingediende klacht. Aldus zou het geconstateerde manco enigermate kunnen worden ondervangen.