

INLEIDING

Heinrich Winter, Hanna Tolsma en Solke Munneke

1 DE ROEP OM (MEER) REGIE

Steeds vaker klinkt in krantenkoppen en Kamerstukken een pleidooi voor *meer regie* door de overheid. Zo meldde minister Hugo de Jonge in maart 2022 met een zekere trots de regie in de volkshuisvesting terug te pakken om zo de woonimpasse te doorbreken.

‘De afgelopen jaren hebben we de rol van de Rijksoverheid voor dit grondrecht te klein gemaakt. Te veel is gedacht dat de markt als vanzelf en alleen een oplossing zou bieden voor de woningnood. Te lang is geloofd dat de optelsom van alle gedecentraliseerde keuzes zou leiden tot de oplossing. Regie is nu des te gewenster, omdat er – mede als gevolg van de bevolkingstoename – een enorme schaarste aan huizen is. Die maakt dat we nu met meer tempo en meer regie aan de slag moeten. Als we dat niet doen, raken meer mensen in de knel.’¹

De roep om meer regie is actueel. Het citaat van minister De Jonge over de volkshuisvesting kan eenvoudig worden aangevuld met andere voorbeelden. ‘De aanpak van de klimaatcrisis gaat niet snel genoeg en vraagt om meer regie,’ aldus de Afdeling advisering van de Raad van State. ‘Het kabinet neemt meer regie op de inrichting van Nederland in de Nationale omgevingsvisie.’ ‘De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) roept het ministerie van VWS en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op stevige regie te voeren op de ombouw van de JeugdzorgPlus.’ In de eindrapportage van de parlementaire verkenning ‘Prestaties in de strafrechtketen’ komen de rapporteurs tot de conclusie dat de ministers meer regie op zich kunnen nemen, vooral op het gebied van bedrijfsvoering, om zo de problemen in de keten vanuit een overkoepelende rol aan te pakken. En zo zijn er nog tal van andere voorbeelden. Regie kan, zo blijkt, op verschillende terreinen spelen: het fysieke domein (denk aan regie in het omgevingsrecht en bij de energietransitie), het sociale domein (regie in de jeugdhulp en bij de Wet maatschappelijke ondersteuning, bij de inzet van algoritmes in fraudeonderzoeken) of de openbare orde (denk aan de rol van de

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale woon- en bouwagenda* 2022, p. 5. Voor de zomer van 2023 werd het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting naar de Raad van State gestuurd. Zie ook de bijdrage van Bregman hierover.

regioburgemeester in relatie tot de politieorganisatie of aan die van de veiligheidsregio bij de coronapandemie).

Regie is een begrip dat niet scherp is afgebakend, maar er ligt hoe dan ook in besloten dat zonder die regie sprake is van een zekere stuurloosheid, en dat als gevolg daarvan de te bereiken maatschappelijke, politieke, bestuurlijke of juridische doelen niet, of niet op efficiënte wijze worden behaald. In het ergste geval komen mensen daardoor in de knel. Meer regie zou dan moeten leiden tot een duidelijker richting, meer sturing en het oplossen van maatschappelijke problemen.

Er zijn verschillende situaties waarin de roep om regie doorklinkt, vele manieren om aan die oproep vorm te geven, en er zijn dus ook vele regisseurs. Deze bundel heeft als ambitie de verschillende manieren waarop naar regie kan worden gekeken te inventariseren en te laten zien of, en zo ja hoe, (meer) regie bij kan dragen aan een oplossing van geconstateerde problemen en daarbij de betekenis te verhelderen van regie voor alle bij het probleem betrokken actoren. Is de roep om regie een makkelijke weg om verantwoordelijkheden af te schuiven? Zijn er voldoende bevoegdheden om regie te kunnen voeren om de doelen te halen? Of zijn de bevoegdheden er wel, maar ontbreekt de politieke wil om in te grijpen en door te pakken als blijkt dat doelen niet worden gehaald?

De bundel bestaat uit bijdragen van een groot aantal onderzoekers, bijna zonder uitzondering verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Groningse rechtenfaculteit. De redactie heeft de auteurs tevoren geen definitie van het begrip regie aangereikt. Het is daarom begrijpelijk dat niet alle auteurs hetzelfde verstaan onder regie. En de vragen rond regie in de bijdragen verschillen ook. De bijdragen zien op uiteenlopende terreinen van het staats- en bestuursrecht. Dat varieert van het omgevingsrecht en het natuurbeschermingsrecht tot het socialezekerheidsrecht en het asielrecht. Ook de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken en bestuurskundige invalshoeken komen aan de orde. Elk van de hoofdstukken problematiseert een gevoelde behoefte aan (meer) regie of de inrichting daarvan.

In deze inleiding staan we stil bij de vraag wat regie is of kan zijn (par. 2), waarom (meer) regie wenselijk is (par. 3), wat het oogmerk daarvan is (par. 4), welke instrumenten en randvoorwaarden daarbij aan de orde zijn (par. 5) en wie daarbij een rol spelen (par. 6). We sluiten af met een korte introductie van de verschillende bijdragen (par. 7).

2 WAT IS REGIE?

Regie is een manier van sturen en van aansturen, van richting geven.² In die zin is het een bestuurskundig en in mindere mate een juridisch begrip. Maar het begrip duikt wel in veel juridische discussies op. En in een groot aantal gevallen vereist die sturing uiteraard ook een juridische grondslag, met name waar de regisseur van wettelijke bevoegdheden wordt voorzien, of waar zijn gezagspositie door wettelijke verankering moet worden versterkt. Regie is hiermee een begrip dat zich bevindt op het kruispunt van de verhoudingen tussen staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde.

Regisseren, sturen en richting geven kan op vele manieren. Die diversiteit is in deze bundel dan ook duidelijk terug te vinden. De eerste, heel basale, klassieke vorm van sturen is simpelweg het stellen van algemene bindende regels, met andere woorden, het maken van wetgeving.³ Deze vorm van sturing doet zich in vele gedaanten voor en de algemene, sturende regels waarvan gebruik wordt gemaakt kunnen harder en zachter zijn en door verschillende ambten en organen in het leven worden geroepen. Het bovenstaande voorbeeld van de regie in de volkshuisvesting is daarvan een goed voorbeeld. Maar ook regie bij de oplossing van andere maatschappelijke problemen, zoals het stikstofprobleem, vraagt om sturing door algemene regels. Het internationale en Europese recht zijn hierbij ook relevant nu zij doorwerken in de nationale rechtsorde en de speelruimte om nationaal keuzes te maken in beleid en wetgeving beïnvloeden.

Een verbijzondering hiervan is de situatie waarin regie fungeert als een nadere invulling van de vrijheid die de wetgever aan het bestuur heeft gelaten om te komen tot grotere voorspelbaarheid, tot verbeterde afstemming of tot een grotere mate van onderlinge vergelijkbaarheid in het te voeren beleid. Voor de invulling van die vrijheid staan verschillende middelen ter beschikking. Dat kan zijn het stroomlijnen van gemeentelijke regelgeving door de modelverordeningen van de VNG. Maar ook afstemmingsoverleg is een manier om de oplossing van maatschappelijke problemen te 'regisseren'. Bij regie gaat het steeds om situaties waarbij ten minste twee organen zijn betrokken: de regisseur en de geregisseerde.

Naast het stellen van regels, is de tweede vorm van regie die waarbij bestuursorganen de door de wetgever gegeven vrijheid nader invullen. Regie speelt zich dan dus af op het niveau van de uitvoerende macht, centraal dan wel decentraal. De regie is dan bijna per

2 Brink wijst er in haar bijdrage op dat regie in feite een ander woord is voor het veel gebruikte 'governance'.

3 Die vorm komt bijv. aan de orde in de bijdrage van Laninga, Duchateau en Bouwmeester, in de bijdrage van Haitsma en Tollenaar en in die van Braaksma en Mendelts.

definitie ingewikkeld omdat juist daar geldt dat veel van de uitvoerende organen een zekere mate van autonomie en zelfstandigheid genieten. Soms is sprake van decentrale, grondwettelijk verankerde autonomie. In andere gevallen is er zelfstandigheid van het orgaan ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals bij zelfstandige bestuursorganen. Weer anders is de betekenis van regie bij de uitvoering van taken in medebewind door decentrale overheden. Regie en decentralisatie staan in zekere zin op gespannen voet met elkaar. De centrale vraag bij door de wetgever gegeven vrijheid aan bestuursorganen is hoe de bemoeienis van een regisseur zich tot de zelfstandigheid van bestuursorganen en hun bevoegdheden verhoudt. Die vraag speelt tegen de achtergrond van de veranderde verhouding tussen de rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden, die steeds minder door ‘verticale’ en steeds meer door ‘horizontale’ kenmerken wordt getypeerd.

De vraag naar de verhoudingen tussen overheden dringt zich tegenwoordig ongetwijfeld sterker op dan voorheen omdat de samenwerking tussen overheden (en hun onderlinge afstemming) veel meer in het publiekrechtelijke blikveld is gekomen. In vergelijking daarmee lijken legaliteitsoverwegingen zelfs naar het tweede plan te zijn verwezen. Ook de (nog steeds voortgaande) decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten, met als belangrijk punt de decentralisatie van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg leidt ertoe dat de vraag naar regie pregnanter op de agenda is gekomen. De onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende bestuurslagen is toegenomen. Tegelijkertijd zien we dat waar het lange tijd in die verhoudingen lukte om op basis van samenwerking en loyaliteit aan beleidsdoelstellingen tot overeenstemming te komen, dat tegenwoordig minder vanzelfsprekend lijkt te zijn. De casus van de opvang van asielzoekers en statushouders is daarvan een goede illustratie. Het vastlopen van het asielopvangsysteem leidde tot een ingreep van de wetgever om uiteindelijk tot een meer evenredige spreiding van verantwoordelijkheden voor die opvang te komen. Kenmerkend voor die wettelijke regeling is overigens dat die nog steeds vooral uitgaat van overleg en samenwerking; de ‘hardere’ regisserende bevoegdheden kunnen pas na verloop van tijd en onder bepaalde condities worden ingezet.⁴

Behalve tussen overheden speelt het begrip regie ook – en mogelijk in toenemende mate – een rol tussen overheid en burger. Verschillende bijdragen aan deze bundel gaan op dat onderwerp in.⁵ In een tijd waarin het overheidshandelen dient te voldoen aan kenmerken als ‘wederkerigheid’, ‘responsiviteit’ en ‘maatwerk’ en waarin de overheid een dienende functie moet vervullen, wordt steeds meer naar de burger gekeken en naar diens wensen.

4 Zie ook de bijdrage van Ruigrok in deze bundel.

5 Zie de bijdragen van Bakker en van Tadema, Tolsma en Wertheim.

Tegelijkertijd maakt dat de vraag naar regie urgenter, want wie zit aan het stuur, waar worden knopen doorgehakt als zich belangentegenstellingen voordoen en welke procedures gelden dan?

Opvallend is verder dat op terreinen waar regie op zichzelf goed geregeld is, de regiefunctie soms lijkt te worden verwaarloosd.⁶ Regie is dus ook kwetsbaar: door de druk die ligt op samenwerking, gelijkwaardigheid en horizontale verhoudingen, verdwijnt de meer verticale regiefunctie soms zomaar uit beeld. Niet altijd is dat een bewuste keuze, maar soms ook wel.⁷

3 WAAROM (MEER) REGIE?

De vraag naar (meer) regie kan vanuit uiteenlopende perspectieven worden gezien. Vaak is sprake van een poging een overheidstaak beter in te richten. Denk daarbij aan de zorg voor de natuur en de verhouding met andere belangen, zoals die van de agrarische sector. Of denk aan de strafrechtketen. In sommige gevallen betreft het vooral een poging om vragen en bevoegdheden die los van elkaar tot ontwikkeling zijn gekomen, beter met elkaar te verbinden. De roep om regie in het kader van de Nationale Omgevingsvisie is daarvan een voorbeeld. En dit speelt ook bij de jeugdzorg. In beide gevallen spelen veel verschillende overheidslagen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties een rol.

Maar er zijn ook gevallen waarin de roep om regie vooral een reactie is op een – achteraf gezien – wellicht te vergaand loslaten van een overheidstaak door met name de centrale overheid. Daarvan lijkt sprake op het hiervoor genoemde terrein van de gedecentraliseerde jeugdzorg. De decentralisatie van bevoegdheden op dat terrein lijkt in veel gemeenten te hebben gezorgd voor grotere complexiteit en minder effectieve zorg. Breed klinkt een roep om regie, maar op rijksniveau ontbreken daarvoor de instrumenten. Dat vertaalt zich in het steeds frequentere gebruik van de term ‘stelselverantwoordelijkheid’, in feite een schaamlap die het gebrek aan regisserend vermogen moet verhullen. Het inruilen van de regiefunctie van de overheid op de ‘woningmarkt’ – de naam zegt het al – voor een groot geloof in de realiserende macht van de markt en het beperken van de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties door de introductie van de verhuurdersheffing,

6 De officier van justitie is volgens het Wetboek van Strafvordering ‘dominus litis’, maar in de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, de ZSM-procedure, lijkt die rol te zijn verwaterd; zie de bijdrage van Winter, Marseille, De Winter en Wever.

7 Van dat laatste is bijv. sprake bij de rol van de Koning bij kabinetsformaties die de Tweede Kamer heeft ingehuurd voor een eigen regierol. In de bijdrage van Van Leunen, Karapetian en Hoogers komt aan de orde hoe het daarmee gaat.