

## University of Groningen

### Na(ar) goed overleg... Achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in verhoudingen tussen overheden.

Bleker, Hinderk

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

1984

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Bleker, H. (1984). *Na(ar) goed overleg... Achtergronden en verbeteringen van overleg in het openbaar bestuur in het bijzonder in verhoudingen tussen overheden*. s.n.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## Samenvatting

Tal van besluiten van Nederlandse overheidsinstanties komen tot stand nadat overleg is gevoerd met andere overheidsorganen, met maatschappelijke organisaties of met individuele burgers. Deze studie gaat over het overleg zoals dat veelvuldig tussen overheidsinstanties van verschillende bestuursniveaus wordt gevoerd. In concreto staat het overleg tussen rijk, provincies en gemeenten in dit boek centraal.

Er bestaat nogal wat ontevredenheid over het verloop van intergouvernementele overlegprocessen. Vandaar dat er van verschillende zijden voor wordt gepleit om tot het ontwikkelen van normen en regels voor dergelijk overleg te komen. De centrale vraag in deze studie is of dat gewenst is en hoe dat dan eventueel zou moeten gebeuren. De probleemstelling is in hoofdstuk 1 als volgt geformuleerd: welke normen en regels (inzake de organisatie van en procedures in overleg) behoren, eventueel gespecificeerd naar verschillende situaties, in acht te worden genomen bij overleg tussen bestuurslagen en hoe kan daaraan worden vorm gegeven?

Wat wordt verstaan onder *overleg*? In deze studie wordt daarmee bedoeld op: het aan elkaar overdragen van berichten, waarbij meningen van de deelnemers over en weer kunnen veranderen onder invloed van deze berichten. Het gaat om een bijzonder soort communicatie. Communicatie waarbij sprake is van wederkerigheid. Openheid, gelijkwaardigheid der partners en wederkerigheid zijn termen die vaak met overleg in verband worden gebracht.

Hoofdstuk 2 is gewijd aan principes die ter rechtvaardiging van overleg kunnen worden aangevoerd. Het opsporen van dergelijke principiële achtergronden door middel van een zingevinganalyse is nodig om te beoordelen welke normen en regels voor overleg zouden moeten gelden.

*Legitimiteit* wordt beschouwd als een fundamenteel principe ter rechtvaardiging van overleg. Na een bespreking van klassieke legitimiteitstheorieën, van Weber's gezagsleer en empiristische benaderingen waarin legitimiteit gereduceerd wordt tot de feitelijke aanvaarding van beslissingen, wordt de stelling betrokken dat vrije communicatie over overheidsbeslissingen wezenlijk is voor de legitimiteit ervan.

Vervolgens laat hoofdstuk 2 zien hoe ook *rationaliteit* een principiële rechtvaardiging voor overleg vormt. Het begrip *rationaliteit* is zowel van betekenis voor processen van kennisvorming (technische rationaliteit) als voor processen van wilsvorming en praktisch handelen. Voor elk van deze processen wordt gekozen voor interpretaties van rationaliteit waarin aan overleg en discussie een belangrijke rol wordt toegekend. In dat verband wordt aangesloten bij het kritisch-rationalistisch denken en stromingen in de argumentatieleer.

overheidsorganisaties ook een principiële rechtvaardiging voor overleg vormt.

De drie principes legitimiteit, rationaliteit en coördinatie worden in hoofdstuk 3 uitgewerkt. In dat verband worden enkele meer specifieke normen inzake overleg geïntroduceerd: openheid, constructiviteit, geen vrijblijvende inbreng, vrij van macht, fair play en doel- en resultaatgerichtheid. Nadat is geschetst wat dergelijke normen in verband met overleg betekenen, wordt vervolgens uiteengezet wat het belang van deze zes normen is voor de basisprincipes legitimiteit, rationaliteit en coördinatie. Op die wijze wordt als het ware nagegaan aan welke normatieve eisen overleg dient te voldoen volgens deze drie basisprincipes. Daarbij wordt tevens aandacht geschonken aan de verhouding tussen en eventuele strijdigheid van die basisprincipes.

Een normatieve theorie, een stelsel van normen en regels voor overleg, kan niet alleen langs de hiervoor geschetste deductieve weg worden ontwikkeld. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt daarom de betekenis van overleg in de huidige bestuurspraktijk, in wetgeving op verschillende terreinen, alsmede in de jurisprudentie onderzocht. Daarbij zijn vragen gesteld inzake de principiële rechtvaardigingen van overleg, vragen naar eventuele normatieve vereisten of regels, alsmede naar knelpunten in de bestaande overlegpraktijk. Voorts is nagegaan of zich in de loop van de tijd ook bepaalde ontwikkelingen met betrekking tot normering en regeling van overleg voordoen.

Hoofdstuk 4 bevat een analyse van twee gevallen van min of meer gestructureerd overleg. Het gaat om overleg tussen de centrale overheid en de vier grootste gemeenten en vervolgens komt het overleg tussen de centrale overheid en de drie noordelijke provincies aan de orde. In beide gevallen blijken overwegingen van coördinatie en rationaliteit aan het overleg ten grondslag te liggen. Voorts is in beide gevallen in de loop van de tijd sprake van nadere regeling van procedures en organisatie.

Voor tal van beleidsterreinen zijn wettelijke plichten en rechten inzake overleg tussen bestuurslagen geschapen. Deze komen in hoofdstuk 5 aan de orde wanneer overlegbepalingen in wetten betreffende de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, de waterhuishouding, de sociale voorzieningen, het sociaal-cultureel beleid en de bestuurlijke organisatie worden geanalyseerd. De bestaande wettelijke overlegplichten worden niet altijd duidelijk gemotiveerd. Voor zover er wel rechtvaardigingen worden aangevoerd, betreffen deze vooral coördinatie en, zij het in mindere mate, legitimiteit en rationaliteit. Veel wetten bevatten slechts een summier regeling van overleg, waarbij vaak volstaan wordt met het opleggen van overlegplichten of het vestigen van een recht op overleg. In wetgeving van recente datum is een tendens waarneembaar in de richting van nadere regeling.

In hoofdstuk 6 worden rechterlijke uitspraken met betrekking tot overleg onder de loupe genomen. Waar het relaties tussen overheid en burger betreft, blijkt

beginsel hanteert. Dit zorgvuldige gedachte. Voor de verhoudingen tussen van overheidspersoneel zijn wetten geschreven. De rechter blijkt de laatste vereisten, zoals openheid, aan dat wettelijke plichten tot overleg tussen rechterlijke uitspraken daaromtrent

Hoofdstuk 6 besluit met een diagnose belangrijke punten daaruit:

- a. In wetgeving en jurisprudentie richting van normering en regeling overlegpraktijk daaraan ook behoud
- b. Die ontwikkeling is begrijpelijk principes als legitimiteit, rationaliteit grondslag liggen.
- c. Er worden rondom overleg verspreid onvoldoende openheid, ongelijkheden enzovoort; deze knelpunten vormen regeling te overwegen.

Deze diagnose is aanleiding om in de regeling (betreffende organisatie en procedure) het oog daarop worden verschillen dersteld mag worden dat ze van invloed zijn. Indien daar inzicht in is verkregen, en regeling van overleg kan bijdragen tot kwalificeren, verloop van overleg.

Van de volgende soorten van factoren zijn: de aard van de afhankelijkheid van bestuurslagen, de omgeving van de kenmerken van de organisaties zelf, overleg voeren alsmede de aard van de

Vervolgens wordt uiteengezet dat de nementele verhoudingen niet als instanties moeten worden gezien. Er regels en structuren worden geïntegreerd overlegprocessen. Dat onderstreepst nementeel overleg.

In aansluiting hierop wordt de verhoudingen tussen de overlegvoerende de uitkomsten van overleg behandeld overleg een reproductie van die normering en regeling in het overleg één der partners wordt gecorrigeerd. In normering en regeling naar voren

coördinatie van het beleid van verschillende  
princiële rechtvaardiging voor overleg vormt.

legitimititeit en coördinatie worden in hoofdstuk  
enkele meer specifieke normen inzake  
constructiviteit, geen vrijblijvende inbreng,  
resultaatgerichtheid. Nadat is geschetst wat  
overleg betekenen, wordt vervolgens  
de zes normen is voor de basisprincipes  
atie. Op die wijze wordt als het ware  
overleg dient te voldoen volgens deze drie  
aandacht geschonken aan de verhouding  
die basisprincipes.

normen en regels voor overleg, kan niet  
reductieve weg worden ontwikkeld. In de  
de betekenis van overleg in de huidige  
verschillende terreinen, alsmede in de  
zijn vragen gesteld inzake de principiële  
naar eventuele normatieve vereisten of  
de bestaande overlegpraktijk. Voorts is  
tijd ook bepaalde ontwikkelingen met  
g van overleg voordoen.

van twee gevallen van min of meer  
overleg tussen de centrale overheid en de  
ns komt het overleg tussen de centrale  
cies aan de orde. In beide gevallen blijken  
nraliteit aan het overleg ten grondslag te  
de loop van de tijd sprake van nadere  
e.

wettelijke plichten en rechten inzake overleg  
ze komen in hoofdstuk 5 aan de orde  
betreffende de ruimtelijke ordening, het  
de sociale voorzieningen, het sociaal-  
organisatie worden geanalyseerd. De  
worden niet altijd duidelijk gemotiveerd.  
worden aangevoerd, betreffen deze vooral  
, legitimiteit en rationaliteit. Veel wetten  
g van overleg, waarbij vaak volstaan wordt  
of het vestigen van een recht op overleg.  
tendens waarneembaar in de richting van

uitspraken met betrekking tot overleg onder  
tussen overheid en burger betreft, blijkt

dat de administratieve rechter overleg als een vereiste van het zorgvuldigheids-  
beginsel hanteert. Dit zorgvuldigheidsbeginsel is geënt op de legitimizeits-  
gedachte. Voor de verhoudingen tussen de overheid als werkgever en bonden  
van overheidspersoneel zijn wettelijke overlegplichten en -structuren voor-  
geschreven. De rechter blijkt de laatste jaren geneigd om ook nadere normatieve  
vereisten, zoals openheid, aan dat overleg te verbinden. Hoewel er van veel  
wettelijke plichten tot overleg tussen bestuurslagen sprake is, zijn er nauwelijks  
rechterlijke uitspraken daaromtrent.

Hoofdstuk 6 besluit met een diagnose van de huidige stand van zaken. Enkele  
belangrijke punten daaruit:

- a. In wetgeving en jurisprudentie is een voorzichtige ontwikkeling in de  
richting van normering en regeling van overleg te bespeuren, terwijl in de  
overlegpraktijk daaraan ook behoefte blijkt te bestaan.
- b. Die ontwikkeling is begrijpelijk wanneer men bedenkt dat belangrijke  
principes als legitimiteit, rationaliteit en coördinatie aan het overleg ten  
grondslag liggen.
- c. Er worden rondom overleg verschillende knelpunten gesignaleerd, zoals  
onvoldoende openheid, ongelijkwaardige machtsposities, vrijblijvendheid  
enzovoort; deze knelpunten vormen tevens redenen om verdere normering en  
regeling te overwegen.

Deze diagnose is aanleiding om in hoofdstuk 7 na te gaan of normering en  
regeling (betreffende organisatie en procedures) effectief zou kunnen zijn. Met  
het oog daarop worden verschillende factoren behandeld, waarvan veron-  
dersteld mag worden dat ze van invloed zijn op het verloop van overlegproces-  
sen. Indien daar inzicht in is verkregen, kan beoordeeld worden of normering  
en regeling van overleg kan bijdragen aan een bepaald, als behoorlijk of goed te  
kwalificeren, verloop van overleg.

Van de volgende soorten van factoren wordt verondersteld dat ze van invloed  
zijn: de aard van de afhankelijkheidsverhouding tussen de overlegvoerende  
bestuurslagen, de omgeving van de interacterende overheidsorganisaties,  
kenmerken van de organisaties zelve, kenmerken van contactpersonen die het  
overleg voeren alsmede de aard van de interpersoonlijke verhoudingen.

Vervolgens wordt uiteengezet dat regels en structuren in de intergouver-  
nementeel verhoudingen niet als een gegeven voor de overlegvoerende  
instanties moeten worden gezien. Er wordt daarentegen vanuit gegaan dat die  
regels en structuren worden geïnterpreteerd, aangepast en ontwikkeld in  
overlegprocessen. Dat onderstreept nog eens het gewicht van intergouver-  
nementeel overleg.

In aansluiting hierop wordt de relatie tussen enerzijds de machtsver-  
houdingen tussen de overlegvoerende instanties en anderzijds het verloop en  
de uitkomsten van overleg behandeld. Daaromtrent wordt geconcludeerd dat  
overleg een reproductie van die machtsverhoudingen zal zijn, tenzij via  
normering en regeling in het overleg zelf een eventueel machtsoverwicht van  
één der partners wordt gecorrigeerd. Daarmee komt een belangrijk motief voor  
normering en regeling naar voren, omdat de principes van legitimiteit,

rationaliteit en coördinatie zich niet verdragen met overleg dat een reproductie van de machtsverhoudingen vormt.

Hoofdstuk 7 wordt afgesloten met de conclusie dat, hoewel verschillende andere factoren ook invloed op overlegprocessen hebben, toch verwacht mag worden dat normering en regeling kunnen bijdragen aan een goed verloop van overleg tussen bestuurslagen. Vooral ook wanneer voorzien is in handhaving van en toezicht op naleving van normen en regels.

Het laatste hoofdstuk begint met een betoog waarin verschillende belangrijke, principiële redenen worden aangevoerd die voor normering en regeling van overleg pleiten. Daarop aansluitend wordt gesteld dat die normering en regeling wel globaal van karakter moet zijn. Gedetailleerde normen en regels zouden namelijk tot ongewenste rigiditeit kunnen leiden. Daarom wordt er voor gepleit vier beginselen van behoorlijk overleg in een wettelijke regeling op te nemen: overleg tussen bestuurslagen dient open, constructief, vrij van macht en resultaatgericht te zijn. Aan deze vier beginselen wordt nader inhoud gegeven door de betekenis ervan voor de start, de organisatie, het proces en de uitkomsten van overleg te schetsen. Ondanks deze aanzet tot concretisering behoeven de vier genoemde beginselen van behoorlijk overleg nadere uitwerking en afweging door rechter en bestuur.

Het verdient voorts aanbeveling om enkele essentiële regels inzake overleg in algemene wetten te verankeren. Die hebben in de eerste plaats betrekking op de procedure van besluitvorming in overlegprocessen wanneer het gaat om instelling van overlegcommissies, de doelstellingen daarvan en taakverdeling daarbinnen. Die regels beogen te voorkomen dat één der overlegpartners over dergelijke zaken 'over-ruled' wordt. Tevens wordt voorgesteld om een regel op te nemen waarmee gewaarborgd wordt dat gekozen vertegenwoordigende organen voldoende worden geïnformeerd over en betrokken bij overlegprocessen.

De toepassing, de verdere uitwerking en de handhaving van beginselen van behoorlijk overleg vereisen dat er een rechterlijke instantie is die daarvoor kan zorg dragen. De huidige voorzieningen zijn, waar het verhoudingen tussen overheidsinstanties betreft, op dat punt niet voldoende ontwikkeld. Vandaar dat dan ook de aanbeveling wordt gedaan de rechtsbeschermingsvoorzieningen en beroepsmogelijkheden voor overheden ten opzichte van elkaar te verbeteren en te vergroten.

## Summary

Any foreign student of the Dutch political system is amazed at the frequency and intensity of deliberation in policy making. Most of the general political and administrative decisions can be reached through the various public agencies, pressure groups and private citizens. By deliberation is meant 'overleg'. Deliberation or 'overleg' is defined as consultation and is therefore the most important part of 'overleg', since it underlines the fact that decisions are the result of communication, referring to really open and free exercise of power.

This study is devoted mainly to the study of deliberation in policy making and implementation of norms, principles or rules, in which the study of the mental relations, i.e. relations between individuals and groups.

In order to answer the above questions the study is divided into three fundamental justifications. One of the most important is that government decisions have to be based on a solid theoretical foundation.

After analysing several legitimacy theories and empirical approaches in which legitimacy is studied, the thesis is put forward that the study of government decisions is essential to the study of the political system.

A second fundamental justification is that the concept of rationality is of significance in the study of political processes (technical rationality) and actions. For each of these processes we will study the part in which deliberation and discussions are found. In this context links with critical theory and the theory of argumentation are found.

In the third place deliberation is studied in the study of decisions by various government authorities.

In view of these three fundamental justifications certain normative criteria for deliberation are introduced: openness, participation, freedom from power and influence. In the study of deliberations of norms such as openness, participation, freedom from power and influence six norms to the basic principles of legitimacy are discussed.