

Tegen het Madurodamdenken in het openbaar bestuur

In Rijnmond, Amsterdam en zelfs in het Haagse heeft men zich lange tijd het hoofd gebroken over regiovorming.

De regiovormers zijn van oordeel dat de problemen van de stedelijke gebieden niet zonder regiovorming zijn op te lossen. De vraag, die gesteld en beant-

woord moet worden is: zal de regiovorming een slagvaardig bestuur opleveren? Met slagvaardig besturen kan anno 1996 niets anders bedoeld worden dan het tegengaan van bureaucratie, verloedering, grootheidswaan en geldverspilling.

Gemeentelijk wanbeleid

De plaatselijke overheden pretenderen al enkele jaren zakelijk te werken. Een ieder kan constateren, dat daar in veel gevallen niet veel van terecht is gekomen: IJ-oeverplan in Amsterdam, plan

rond Zestienhoven in Rotterdam, Den Haag dat haar vermogen met ca. f 250 mln. naar beneden moest bijstellen toen er enige orde werd geschapen in de chaotische administratie, bestuurlijke chaos in Emmen, Zandvoort en Zaanstad. Dit zijn dan de bekende gevallen, die de nationale pers hebben gehaald. Hoeveel gemeenten zullen er nog meer zijn waar ook sprake is van wanbeleid? Het zou naïef zijn te menen dat dit alles is.

Het toezicht, dat de Provincies op de gemeenten dienen uit te

H O O F D E N & Z I N N E N

oefenen lijkt volstrekt ontoereikend te zijn. De burgers zien de verloedering toenemen en de belastingen omhoog gaan.

Het systeem van deelgemeenten heeft ook geen slagvaardig besturen opgeleverd, doch alleen maar extra bureaucratie gebracht. In *Het Parool* van tien juni 1996 was te lezen, dat vier Amsterdamse Deelgemeenten te kampen hebben met een bestuurs-crisis dan wel in grote financiële problemen zitten.

De gemeente Amsterdam heeft zelfs aangekondigd in te grijpen als deze deelgemeenten niet in staat zijn de problemen snel op te lossen. Op het stadhuis wordt de instabiliteit van veel stadsdeelbesturen geweten aan een gebrek aan gekwalificeerd politiek kader en een tekort aan goede ambtenaren met name op de afdeling financiën.

Het is hoogst onwaarschijnlijk, dat een Regio de kwaliteit van het Openbaar Bestuur zou verbeteren: deelgemeenten, die zichzelf nu al niet kunnen besturen worden dan immers gemeenten! Er is geen enkele aanwijzing, dat een Regio tot kostenbesparingen kan leiden. Sommige politici hebben dit wel gesuggereerd, maar nooit hard gemaakt. Hoe kan men dan nog in Regiovorming geloven?

De Amsterdammer, die op 18 oktober 1994 tijdens een Raadscommissievergadering voorstelde de huidige binnenstad uit te breiden tot de huidige stadsgrenzen, zodat er één gemeente Amsterdam ontstaat heeft het grootste gelijk van de wereld.

De rationaliteit van de plannen was ver te zoeken. Nadat men in

ons land meer dan 100 jaar bezig is geweest met het terugbrengen van het aantal gemeenten door annexatie of samenvoeging zouden nu de grootste steden in mootjes worden gehakt.

Moest dit nu die veelbesproken 'bestuurlijke vernieuwing' waar geen enkele Nederlander ooit iets van begrepen heeft, voorstellen?

Hoe komt het toch, dat in ons land, dat vol zit met bestuurskundigen, op Madurodamschaal wordt gedacht? De referenda in Amsterdam en Rotterdam hebben de regiovorming gelukkig tot staan gebracht. Het kabinet heeft onlangs geprobeerd de regio rond Rotterdam toch in het leven te roepen, doch de Minister van Binnenlandse Zaken heeft het desbetreffende wetsontwerp moeten intrekken omdat het niet voldoende steun in de Tweede Kamer kreeg. De uitslagen van de referenda hebben bewezen dat de bevolking goed begrepen heeft dat de plannen niet deugden.

Wat zijn de oorzaken van het falende openbaar bestuur?

De gemeenten

Aangezien het in de grote gemeenten al moeilijk is om mensen van een voldoende niveau in de gemeenteraad te krijgen, is dit in kleinere gemeenten een nog veel groter probleem. De gemeentebestuurders – de wethouders – moeten zelf ook zitting hebben in de Raad en kunnen dus niet van buiten worden aange trokken. Het gevolg is, dat gemeentebestuurders vaak niet het niveau bezitten, dat nodig is om een gemeente naar behoren te besturen. De wethouders hebben

meestal niet voldoende relevante maatschappelijke ervaring opgedaan (bijvoorbeeld in het bedrijfsleven); ervaring met leiding geven heeft men dan ook zelden. Het besturen van gemeenten kan zo – alles onder het mom van democratie – gemakkelijk verworden tot amateuristisch hobbyisme van Raad en College.

Een belangrijk obstakel is verder de Gemeentewet, die de burgemeester veel te weinig bevoegdheden toestaat. De burgemeester heeft terzake van beleid en uitvoering geen enkele bevoegdheid. Hij zit weliswaar het College van B & W en de Gemeenteraad voor, maar hem/haar onwettige besluiten kan de burgemeester niet tegengaan. Laat staan dat deze incapabele wethouders zou kunnen ontslaan. De bevoegdheid van de burgemeester om een raadsbesluit voor vernietiging voor te dragen bij de Kroon is slechts van marginale betekenis. De burgemeester kan dit alleen doen indien het bewuste raadsbesluit in strijd is met de Grondwet, Rijswetten, goede zeden of het algemeen belang. Het zal duidelijk zijn dat zulke raadsbesluiten niet vaak worden genomen.

De enige bevoegdheden die een burgemeester heeft, liggen op het gebied van de openbare orde. Natuurlijk hebben burgemeesters wel invloed op beleid en uitvoering (indien het goede burgemeesters zijn), maar als puntje bij paaltje komt staan zij machteloos. Een goed voorbeeld hiervan was de recente crisis in Rotterdam. De burgemeester had geen enkel machtsmiddel in handen om de crisis te bezweren.

H O O F D E N & Z I N N E N

Een gemeente heeft dus geen hoogste gezagsdrager, die verantwoordelijk is voor het totale beleid en voorzien is van de nodige bevoegdheden. Het beeld, dat veel burgers van burgemeesters hebben, namelijk dat van lintendoorknippers, heeft beslist enige realiteitswaarde.

Bij de provincies

De provincies zijn relikten uit de vorige eeuw. Er is bijna geen mens in dit land, die weet wat Provincies precies doen.

De provincies zelf zijn in 1993 tot het inzicht gekomen, dat veranderingen nodig zijn om de provincies weer op de bestuurlijke kaart van Nederland terug te brengen. De provincies moesten aan een nieuwe identiteit gaan bouwen met het doel een grotere bijdrage te kunnen leveren aan maatschappelijke problemen. Dit project gaat door het leven onder de naam 'Naar provincies van de toekomst' en wordt gecoördineerd door het Interprovinciaal Overleg (IPO). De provincies zijn nu drie jaar met dit project bezig. Het gaat in feite om een proces van kwaliteitsverbetering.

Onlangs heeft een Commissie onder leiding van de Commissarissen van de Koningin in Noord-Holland en Overijssel onder auspiciën van het IPO de vorderingen van de vernieuwingsprocessen in kaart gebracht. Daartoe heeft deze Commissie een tournee gemaakt langs alle provincies en heeft daar met betrokkenen gesproken. De weerslag van het werk is vastgelegd in het rapport d.d. 22-2-1996 getiteld *Dichter bij de toekomst*.

Het is positief te duiden, dat de provincies kijken naar hun eigen functioneren. Jammer genoeg echter komt men bij lezing van het rapport 'Dichter bij de toekomst' niet in een betere stemming. Uit het rapport komt duidelijk naar voren, dat de provincies zelf niet weten wat hun toegevoegde waarde in de toekomst moet zijn. Het project 'Provincie-van-de-Toekomst' heeft dan ook geen enkele zin. Het is een reorganisatie die alleen op papier bestaat en daarmee los je geen identiteitscrisis op.

Bestuurlijke vernieuwing

Mijn analyse is, dat het gehele bestuurlijke bestel van Nederland is verouderd en aan grondige herziening toe is. De gehele juridische constructie van de Provincies en de Gemeenten zal moeten veranderen, terwijl de taken en bevoegdheden opnieuw dienen te worden geformuleerd.

Als men aan 'bestuurlijke vernieuwing' werkelijk inhoud wil geven, dan zijn er twee mogelijkheden:

1. Doorgaan met het proces van samenvoeging van de 633 gemeenten totdat het aantal tot ca. 200 is teruggebracht en de Provincies omvormen tot *toezicht-houders op deze gemeenten*. De Provincies zijn geen uitvoerders meer van eigen taken en beleid. Ze dragen deze taken over aan het Rijk en de gemeenten. Provinciale Staten worden afgeschaft.

De Commissaris van de Koningin krijgt de volgende taken: coördinatie van gemeentelijk beleid waar dit nodig en wenselijk is; toezicht op de gemeente-

besturen; ingrijpen in het gemeentelijk beleid c.q. aanwijzingen geven aan gemeentebesturen, waar nodig (hiervoor dient zij/hij de bevoegdheden te krijgen); benoeming van burgemeesters. De Commissaris heeft voor haar/zijn werk de beschikking over een klein team van hoogwaardige functionarissen.

11. De Provincies worden in twee à drie eenheden opgesplitst. Er ontstaan dan een kleine dertig Provincies. De gemeenten worden opgeheven en alle stadsbesturen en gemeenteraden worden naar huis gestuurd. De nieuwe provincies nemen de taken van de gemeenten over. Provinciale Staten worden rechtstreeks gekozen door de burgers.

Het toezicht op het Provinciaal Bestuur wordt uitgeoefend door een Directeur-Generaal Binnenlands Bestuur op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze Directeur-Generaal krijgt dezelfde taken en bevoegdheden als de Commissaris van de Koningin zoals onder 1. beschreven.

Waarborgen de alternatieven 1. en 11. een krachtdadig en professioneel bestuur? Er is meer nodig.

Bij de selectie van Burgemeesters en Wethouders en van Commissarissen dient veel beter gekeken te worden naar de aanwezigheid van goede managementkwaliteiten. Wethouders moeten ook van buiten de Raad kunnen worden aangetrokken. Burgemeesters worden gerecrueteerd uit een tamelijk beperkte kring. Meestal hebben zij slechts ambtelijke of politieke ervaring. Waarom worden er geen burge-

H O O F D E N & Z I N N E N

meesters benoemd met ruime ervaring in het bedrijfsleven? Burgemeesters die het niet goed doen, dienen na zes jaar niet te worden herbenoemd. In dit land is herbenoeming een automatisme.

Van kardinaal belang is echter, dat de burgemeester (in alternatief I.) en de Commissaris (in alternatief II.) de hoogste baas wordt in de gemeente of provincie en de eindverantwoordelijkheid krijgt voor het totale beleid. De burgemeester of Commissaris dient de bevoegdheden te krijgen om het beleid van zijn medebestuurders te coördineren, te controleren en, indien ze het niet goed doen, tot de orde te roepen en in het uiterste geval te ontslaan.

Financiën

De Rijksoverheid en de Provinciebesturen hebben nooit oog gehad voor de verspillingen die met name in de grote steden sche-

ring en inslag zijn. Heeft een gemeente niet genoeg middelen, dan worden de belastingen simpelweg verhoogd. Het zou helemaal niet zo revolutionair zijn om alle gemeentelijke belastingen af te schaffen. Negentig procent van de gemeentelijke inkomsten komen uit het Gemeentefonds. Dat wordt dan honderd procent.

De voordelen van deze ingreep zijn niet gering: het Rijk geeft de gemeenten een dusdanig bedrag, dat men wel zuinig moet zijn. Verspillingen van gemeenschapsgeld worden zo drastisch tegengegaan; alle kosten van invordering van gemeentelijke belastingen worden bespaard. Landelijk gezien gaat dit om forse bedragen; de lagere overheden kunnen de inflatie niet meer aanjagen.

Uiteraard moeten de Rijksbelastingen iets omhoog om de inkomsten uit de gemeentelijke belastingen te compenseren.

Ter afsluiting

Voorgaande alternatieven voor een bestuurlijke reorganisatie gaan uit van de overtuiging, dat democratie een groot goed is, maar dat te veel democratie (bijvoorbeeld in de vorm van te veel kleine gemeenten) sterk contra-productief werkt. Het is verbijsterend, dat drie regeringen Lubbers en de regering Kok (tot nu toe) nooit met een heldere visie zijn gekomen inzake de broodnodige bestuurlijke reorganisatie. Daarmee hebben zij er blijk van gegeven niet te weten wat de werkelijke problemen bij de lagere overheden zijn. Uit het provinciale rapport 'Dichter bij de toekomst' blijkt duidelijk, dat uit deze kringen ook geen goede ideeën zijn te verwachten.

D. VAN ENTHOVEN

Als econoom werkzaam bij het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam

