

# Reorganisatie binnenlands bestuur: *betrokkenheid versus bestuurskracht*

door Willeke van Staalduinen

**D**e discussie en besluitvorming over de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland kent een lange historie, vele blauwdrukken en even zovele mislukkingen. Ideeën zoals 'meer centralisatie', 'meer decentralisatie', regiovorming, stadsgewesten, stadsprovincies, agglomeratievorming, enzovoorts, zijn een tijdje in de mode en worden dan door velen gesteund, maar verliezen vervolgens weer hun draagvlak.

## *Dilemma's: betrokkenheid versus bestuurskracht*

De reorganisatie van het binnenlands bestuur hangt voornamelijk af van de vraag welke gemeentegrootte men wenst. Het gemeentebestuur wordt gezien als het bestuur dat het dichtst bij de bevolking staat. Om de betrokkenheid tussen het lokaal bestuur en de bevolking zo optimaal mogelijk te laten zijn, zou een kleine gemeente het meest gewenst zijn. Anderzijds beschikt een kleine gemeente vaak niet over voldoende bestuurskracht. Wethouders werken part-time en het ambtenarenapparaat is niet groot genoeg om te kunnen inspelen op alle eisen die gesteld worden aan het lokaal bestuur. Ook loopt een kleine gemeente meestal tegen haar eigen grenzen aan: er is te weinig ruimte voor woningbouw en bedrijventerreinen, een goed aansluitend lokaal wegen- en openbaar-vervoernet ontbreekt, enzovoorts. De inrichting van het openbaar bestuur is gevangen in het dilemma 'dichtbij de burger' en de 'versterking van de bestuurskracht van gemeenten'.

Ik zal aan de hand van acht invalshoeken de verschillende keuzemogelijkheden die met bovenstaand dilemma samenhangen bezien. Zoals zal blijken wordt geen blauwdruk geschreven, maar wordt een aantal mogelijkheden geschetst dat een overzicht biedt van voor- en nadelen en logische gevolgen van keuzes. Onder meer zal blijken dat de keuze voor grote gemeenten directe gevolgen heeft voor met name provinciebesturen. Hoe groter de gemeente,

***Het mega-project reorganisatie van het binnenlands bestuur is gestrand in een moeras van elkaar belemmerende criteria, aldus Van Staalduinen. De keuze spitst zich echter steeds toe op enerzijds het vergroten van de betrokkenheid van de burger en anderzijds het versterken van de bestuurskracht. Toch zijn er ontsnappingswegen, zeker voor D66.***

hoe minder mogelijkheden voor de provincie. Uniformiteit in de taken en verantwoordelijkheden van de bestuurslagen schept voor iedereen duidelijkheid. Maar uniformiteit doet te weinig recht aan de verschillen die tussen gebieden en steden in Nederland bestaan. Elke oplossing lijkt tevens weer zijn eigen problemen mee te brengen.

## **1. Gewenste schaalgrootte**

Ten behoeve van de aanpak van verkeersproblemen, huisvesting en dergelijke is een gemeentebestuur erbij gebaat zoveel mogelijk ruimte - een zo groot mogelijke grondoppervlakte - ter beschikking te hebben. Het kan in dat geval bovengenoemde problemen zelf oplossen en is dan minder afhankelijk van naastgelegen gemeenten en hogere overheden. Bovendien beschikken grotere gemeenten over meer full-time wethouders en een groter ambtenarenapparaat.

Hierdoor kunnen zij meer taken behartigen en, als men vervolgens aannemen, hebben zij een grotere bestuurskracht, hetgeen wil zeggen 'een competentie hun taak te realiseren'.

Het nadeel van grote gemeenten is echter dat het bestuur verder van de bevolking afstaat: bestuurders lopen het gevaar dat zij minder goed op de hoogte zijn van de problemen en gevoelens in bepaalde wijken. Andersom geldt voor de inwoners dat zij zich minder betrokken voelen bij het reilen en zeilen van de gemeente. Bovendien is het mogelijk dat zij het gevoel hebben minder invloed uit te kunnen oefenen op het gemeentebestuur.

Een verkleining van de gemeentelijke schaal kan de betrokkenheid van de bevolking bij het bestuur vergroten. Het gemeentebestuur bevindt zich dan dichterbij de directe leefomgeving van de burger. Het nadeel is dat een kleine gemeente op het gebied van maatschappelijke problemen, zoals de infrastructuur, veel minder mogelijkheden heeft. Dit kan bij de bevolking teleurstelling en het gevoel dat 'de politiek toch niets doet' teweegbrengen.

## **2. Verantwoordelijkheden, taken en middelen op het juiste niveau**

Het juiste niveau voor verantwoordelijkheden, taken en middelen is de bestuurslaag die de meeste kans op succes maakt bij de aanpak van problemen. Daar moeten ze ook worden ondergebracht.

*Willeke van Staalduinen is politicologe en medewerkster van Roger van Boxtel.*

*Veel dank gaat uit naar mijn vorige werkgever prof.dr J.Th.J.van den Berg die het mij mogelijk heeft gemaakt dit artikel te schrijven en af te ronden.*

Door parlement en regering wordt momenteel de slogan 'lokaal moet, wat lokaal kan' gehanteerd. Dit houdt in dat in principe een taak op lokaal niveau (gemeente) thuishoort, tenzij er redenen zijn de taak naar een hoger niveau te tillen. Een reden is bijvoorbeeld dat een gemeente te weinig mogelijkheden heeft om een bepaalde taak uit te oefenen, of dat de taak meer in een bovengemeentelijke en coördinerende sfeer ligt. Een aantal taken is duidelijk te verdelen in typisch gemeentelijke, provinciale of rijkstaken. Zorg voor de woonomgeving van mensen (groen, bestrating, verlichting) is een gemeentelijke taak. De infrastructuur tussen gemeenten kan heel goed door de provincie worden verzorgd. Het instandhouden van een militair apparaat is onmiskenbaar een rijkstaak.

Veel overheidstaken zijn moeilijk toe te delen aan één bestuurslaag. Voor de bestrijding van de werkloosheid bijvoorbeeld zijn veel macro-economische factoren van belang, zoals de hoogte van de arbeidskosten en uitkeringen, de internationale handel, de infrastructuur en de lokatie van bedrijventerreinen. De vraag is of het daarom wenselijk is de bestrijding van de werkloosheid uitsluitend centraal of provinciaal te doen plaatsvinden. Werkloosheid heeft voor de mensen die het betreft veel meer gevolgen dan het niet-hebben-van-werk alleen. Deze gevolgen kunnen naar mijn idee het beste lokaal gesignaleerd en aangepakt worden door middel van plaatselijke voorzieningen zoals scholing, bijstand, scheppen van vrijwilligerswerk en toezichthoudende banen. Zoals uit dit voorbeeld blijkt zullen grote maatschappelijke problemen door alle bestuurslagen gezamenlijk moeten worden aangepakt. Bij een gezamenlijke aanpak is het belangrijk dat het overleg tussen de verschillende bestuurslagen goed verloopt en dat de aanpak van maatschappelijke problemen als een gezamenlijke uitdaging wordt gezien.

Het takenpakket van de provincie kan ter discussie komen te staan als een provincie uit enkele grote gemeenten zal bestaan (Drenthe). Dan valt er bijvoorbeeld voor een provinciebestuur niet zo veel meer te coördineren. Ook zullen grote gemeenten vaker rechtstreeks contact met het Rijk hebben. De rol van de provincie kan daarentegen wel groter worden als het Rijk taken naar de provincies decentraliseert of als zij de taken van functionele regio's kunnen overnemen.

### 3. Aantal bestuurslagen

Hoeveel bestuurslagen moeten er zijn om het binnenlands bestuur optimaal te laten functioneren? Momenteel wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Staten-Generaal aangestuurd op een aantal van drie lagen: een hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten. Elke bestuurslaag moet volgens de omschrijving van het ministerie van Binnenlandse Zaken democratisch gelegitimeerd zijn en een integraal bestuur bevorderen.

Het streven van de regering naar maximaal drie bestuurslagen heeft tot gevolg dat er in de grote steden geen deelgemeenten meer mogen zijn, want zij vormen een vierde bestuurslaag. Maar wat doe je dan met de wens van de inwoners dat een gemeentebestuur oog moet hebben voor de specifieke problemen in de woonomgeving? Deconcentratie van gemeentelijke diensten, met name de publieksgerichte, is een mogelijke oplossing. Een andere mogelijkheid is dat men kiest voor het bestaan van grote gemeenten met deelgemeenten en vervolgens de provinciebesturen afschaft. Een andere invulling van de drie-lagen-eis is de keuze voor kleine gemeenten. Dan neemt de rol van provincies als coördinator en

intermediair aanzienlijk toe. Bij de vorming van de stadsprovincie Rotterdam gaat men eveneens uit van drie lagen. De regio Rotterdam zal zich daarom afscheiden van de provincie Zuid-Holland en een aparte provincie gaan vormen waarin de gemeenten blijven voortbestaan.

Met de keuze voor drie bestuurslagen kan men vele kanten uit. Maar ook zou men kunnen kiezen voor een ander aantal bestuurslagen. Bijvoorbeeld twee: Rijk en (grote) gemeenten. Een andere mogelijkheid is vier lagen: Rijk, provincies, gemeenten en deelgemeenten. Vijf bestuurslagen: Rijk, provincies, gewesten, gemeenten en deelgemeenten. Naast de lagen in het binnenlands bestuur moet uiteraard ook nog rekening worden gehouden met de bestuurslaag 'Europa'.

Het aantal lagen blijkt op zich weer sterk af te hangen van de gewenste schaalgrootte van de bestuurslagen.

### 4. Uniformiteit of diversiteit

Dienen in het land de bestuurslagen dezelfde taken en verantwoordelijkheden te hebben of mag dit per provincie/regio verschillen, is een volgende vraag.

Vóór het hanteren van het zogenaamde uniformiteitsprincipe pleit dat dit duidelijkheid schept voor inwoners, bedrijven en de overheid zelf. Het land kent overal dezelfde bestuurslagen en elke provincie en gemeente heeft dezelfde bevoegdheden, taken en middelen. Duidelijker kan het eigenlijk niet. Het probleem is echter dat dit waarschijnlijk niet haalbaar is. Er moet een oplossing worden gevonden voor regionale verschillen. Een stad als Amsterdam heeft gezien haar omvang en problemen andere bevoegdheden nodig dan een stad als Middelburg. Ook provincies kunnen niet met elkaar worden vergeleken. De drie Randstadprovincies verschillen sterk van bijvoorbeeld de provincie Friesland.

Kiezen voor diversiteit is een andere mogelijkheid. De regering kiest momenteel voor minimale differentiatie. Er mogen twee soorten provincies voorkomen: een stadsprovincie en een 'gewone' provincie.

Meer differentiatie tussen gemeenten is eveneens een optie. Bijvoorbeeld aan grote gemeenten meer bevoegdheden verlenen dan aan kleinere. Een andere mogelijkheid is grotere gemeenten zeggenschap te geven ten aanzien van hun randgemeenten. Het nadeel van verregaande differentiatie is dat de verschillende bevoegdheden per landstreek onduidelijkheid scheppen voor iedereen.

### 5. Rekening houden met landelijke en stedelijke gebieden

Samenhangend met de vorige maatstaf is de vraag of er een onderscheid gemaakt moet worden tussen landelijke en stedelijke gebieden. Is het wenselijk dat een provinciebestuur in een landelijk gebied meer bevoegdheden krijgt dan provincies met meer stedelijke centra? In landelijke gebieden bevinden zich kleinere woonkernen. De provincie kan hier een grotere coördinerende taak vervullen, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en gezondheidszorg. Anderzijds kan gekozen worden voor versterking van de bestuurskracht van de gemeenten in het landelijk gebied door middel van gemeentelijke herindeling. De coördinerende rol van de provincie kan dan voor een deel worden overgenomen door de gemeentebesturen.

In stedelijke gebieden is veel onderlinge afstemming nodig. Met name daar worden veel claims gelegd op de beperkt beschikbare

ruimte. Vergroting van de gemeentelijke schaal heeft als voordeel dat de besluitvorming over de inrichting van de beschikbare ruimte gemakkelijker kan plaatsvinden. Het nadeel is de afnemende betrokkenheid van de bevolking bij het gemeentebestuur. Het is ook mogelijk te kiezen voor de mogelijkheid om de provincie een grotere bevoegdheid te geven bij de afstemming tussen gemeenten.

## 6. Een helder bestuur

Een helder en doorzichtig bestuur moet er toe leiden dat de onduidelijke overlap van taken tussen de verschillende besturen verdwijnt en dat de bestaande bovengemeentelijke hulpstructuren worden opgeheven. Dit valt te bereiken door een duidelijke definitie van het aantal bestuurslagen en van de taken, verantwoordelijkheden en middelen van elke bestuurslaag. Belangrijk is dat taken zoveel mogelijk bij één bestuurslaag worden ondergebracht. Dit schept duidelijkheid: inwoners en bestuurders weten dan precies waar ze moeten zijn als ze iets willen weten, hebben of krijgen.

Het definiëren van taken in één bestuurslaag kan leiden tot inflexibiliteit. De schaal van de problemen is nooit een constante: elke definitieve vaststelling van vandaag, kan morgen een fiasco blijken te zijn, waaraan dan omwille van de duidelijkheid weinig meer veranderd zou mogen worden.

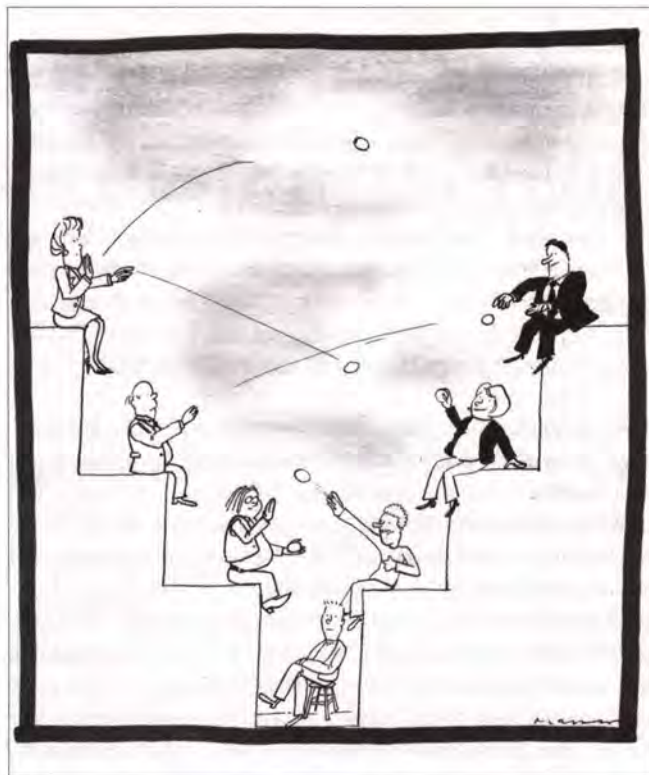
Om het bestuur voor alle inwoners helder en doorzichtig te maken is het noodzakelijk dat er niet veel differentiatie in de taken en bevoegdheden per streek of provincie mag optreden. Dat betekent een uniforme aanpak van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Dit geeft weer definitieproblemen omdat een stad als Amsterdam meer en andere bevoegdheden nodig heeft dan de Groningse gemeente Scheemda.

## 7. Integraal bestuur

Integraal bestuur is besturen waarbij niet slechts één facet van een bestuurlijk probleem wordt gezien, maar ook (alle) andere invalshoeken worden betrokken. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg wordt niet alleen door de planologische dienst voorbereid maar ook door economische en sociaal-wetenschappelijke deskundigen. Integraal bestuur wordt door het huidige kabinet genoemd als een belangrijke voorwaarde. Dit wordt, volgens de regering, bevorderd door het opruimen van functionele en gemeentelijke samenwerkingsregio's en de taken en bevoegdheden toe te delen aan de hoofdstructuur van bestuurslagen.

Een verdere bevordering van integraal bestuur is de onlangs in werking gestelde algemene bestuursdienst bij de rijksoverheid. Op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn eveneens dergelijke algemene bestuursdiensten geïnstalleerd. Waar zij nog niet bestaan, is het aan te bevelen een zelfde soort dienst te installeren. Ook zou het goed zijn als ambtenaren tussen de verschillende bestuurslagen meer zouden worden uitgewisseld.

Verder zou minder verkokering in de fracties van gemeenteraden, provinciale staten en parlement eveneens bijdragen tot meer integraal bestuur. Meer overleg en een betere afstemming in de fracties kan in de toekomst voorkomen dat het ene raadslid in een commissievergadering pleit voor meer huizenbouw terwijl bij een andere gelegenheid een lid van dezelfde partij kiest voor het bewaren van bepaalde stukken groen.



## 8. Democratische legitimatie

Elke bestuurslaag dient rechtstreeks gekozen te worden door de burgers. Dit heeft tot gevolg dat hulpstructuren zoals gemeentelijke samenwerkingsregio's moeten verdwijnen, of juist via verkiezingen een democratisch gelegitimeerde bestuurslaag dienen te worden.

Discussiepunt is, vooral na de laatste provinciale-statenverkiezingen, of uit een laag opkomstpercentage de conclusie mag worden getrokken dat een bestuurslaag niet democratisch gelegitimeerd is, omdat de burger zich niet betrokken voelt bij die bestuurslaag. Om de betrokkenheid van de bevolking bij de politiek te vergroten kan gebruik worden gemaakt van andere mogelijkheden van raadpleging, zoals referenda, ombudsmannen (ook regionaal/provinciaal), wijkpanels, enzovoort.

### *Ontsnappingswegen*

De reorganisatie van het openbaar bestuur is in een moeras van elkaar belemmerende criteria beland. Het dilemma 'dichtbij de burger' versus 'versterking van de bestuurskracht van de gemeenten' kan niet naar tevredenheid worden opgelost. Voorstanders van een heldere taakverdeling wordt voor de voeten geworpen dat eerst besloten moet worden over de omvang, omdat anders onduidelijk is of de taken wel kunnen worden uitgevoerd. Voorstanders van omvangseisen wordt voorgehouden dat de omvang afhankelijk is van de beoogde taken. Voorstanders van decentralisatie wordt gewezen op de noodzaak van helderheid en rechtsgelijkheid. Voorstanders van uniformiteit wordt gewezen op de eigenheid van het lokaal bestuur. En zo blijft alles bij het oude. Het openbaar bestuur hoeft zijn functioneringsproblemen ook niet op te lossen, omdat er allerlei ontsnappingswegen zijn. Voor D66 kan er uiteindelijk slechts één maatstaf zijn: géén bestuursuitoefening zonder democratische legitimatie en controle, hoe efficiënt sommigen het ontbreken van democratie ook vinden. ♦