

Reorganisatie van het binnenlands bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat

A.F.A.Korsten

Inhoudsopgave

A Inleiding
1 Inleiding
B Algemeen overzicht
2 Voorstellen voor reorganisatie komen en gaan
3 Armslag voor de steden: reorganisatievoornemens op een rij
4 Recente reorganisatievoornemens
5 Vaste patronen in reorganisatievoornemens, tradities en taboes
6 De aard en schaal van het stadsbestuur
7 Grotestedenbeleid
8 Van grote stedenbeleid naar zelfevaluatie
9 Sluipende veranderingen: de Europese Unie
10 Van drie naar vier bestuurslagen
C Uitwerking
11 Commentaar op een provinciale nota over bestuurlijke organisatie
12 Provincies opheffen?
13 Het plan van de commissie-Geelhoed met provincies
14 Beoordeel een quick scan-instrument van een gemeente
15 Animo voor regiobestuur
16 Uitbreiding van de Europese Unie
17 Gewesten productief?
18 Wgr, SETA en federatiegemeente
19 De Grondwet wijzigen voor de gekozen burgemeester?
20 De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
D Balans
21 Balans

A Inleiding

1 Inleiding

Eenheidsstaat

De Nederlandse staat is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In het boek van Burkens e.a. *'Beginselen van de democratische rechtsstaat'* wordt uitgelegd wat daaron verstaan wordt. Beter nog kan men terecht bij de Grondwet. De staat kent drie overheidsniveaus: rijk, provincie en gemeenten. Provincie en gemeenten zijn autonoom in hun handelen maar zijn ingekaderd door (hogere) wetgeving. Wetten van de centrale wetgever moeten worden uitgevoerd. Daartoe kunnen gemeenten en provincies geroepen worden een rol te vervullen. Dat heet medebewind. In de twintigste eeuw is het aantal taken van gemeenten en provincies waarin van medebewind sprake is zo toegenomen dat nauwelijks nog van autonomie te spreken is (zie artikel van Van Ruller in Bestuurswetenschappen).

Binnen de eenheidsstaat doen zich processen voor van centralisatie en decentralisatie (zie commissie-Franssen; Fleurke). Ook is sprake van reorganisatiepogingen die betrekking hadden op delen van het bestel. In Nederland is van oudsher een vrees geweest om te komen tot vier bestuurslagen. Vandaar dat er nooit een vierde gewestlaag kwam. Herindeling is een evergreen, evenals de bevordering van intergemeentelijke samenwerking. Kwamen er provincies-nieuwe stijl? Kwamen er stadsprovincies? Kwamen er agglomeratiegemeenten? Over deze thematiek gaat dit hoofdstuk.

Auteurs

Deze thematiek is een belangrijk onderwerp in het staats- en bestuursrecht, zoals in het werk van Elzinga. Auteurs op het gebied van bestuurskunde die zich hier sterk hiermee bezighielden zijn: De Pree (beginselen van organisatie), Derksen (herindeling), Salet (WRR-rapport over bestuurlijke organisatie), Toonen (het normatieve denken over binnenlands bestuur; herindeling), Fleurke (decentralisatie), Breunese (reorganisatie als Papierkrieg), Huberts en Korsten (oplossingen voor grootstedelijk bestuur; herindeling), Herweijer (herindeling), Denters (herindeling), Traag (samenwerking tussen gemeenten), Tops (herindeling), Boogers (regiobestuur).

Opdracht

Stel: u bent een competente adviseur voor bestuurlijke (re)organisatie van het provinciebestuur van 'Bragel'. Het provinciebestuur van de fictieve provincie 'Bragel' is in het begin van het nieuw millennium voornemens om een nota te wijden aan de bestuurlijke organisatie, terwijl het coalitieakkoord zegt dat *herindeling van bovenaf* in deze collegeperiode ongewenst is. Veel politieke

ruimte is er dus niet. Het bestuur van Bragel vindt dat het, geprikkeld door Provinciale Staten, toch een visie moet geven. Het bestuur heeft overigens nog enkele herindelingsvoorstellen voor 'Den Haag' voorbereid, die de wetgever overnam. GS wachten de voortgang in dit proces af. Zeker van hun zaak zijn ze niet. Het voorstel van de wetgever voor Twentestad, dus de samenvoeging van Hengelo en Enschede e.o., kon *niet* op een meerderheid in de Eerste Kamer rekenen. Enkele betrokken gemeenten uit Bragel verzetten zich nog steeds. De afloop van het wetgevingstraject wordt in 2000 verwacht. De provinciale nota is bestemd voor gemeentebesturen in de eigen provincie en andere acteurs op het politiek toneel. Gedeputeerde Staten geven aan dat ze het akkoord respecteren maar toch pro-actief naar gemeenten en gewesten willen optreden.

Wat adviseert u, gegeven de context, het provinciebestuur om in 2000-2003 op het vlak van de bestuurlijke organisatie in de nota op te nemen? Op het einde van onze beschouwing geven we een richting aan waarin het antwoord kan gaan. We leggen onze visie voor op basis van de ervaring met bestuurlijke reorganisatie in het binnenlands bestuur op lange termijn, en met name de positie van *steden* hierin, het onderwerp van dit artikel.

Voor deze beschouwing is gebruik gemaakt van een eerder gepubliceerd artikel (Boogers en Korsten, 2000).

Literatuur

- Drentje, J., Thorbecke – Een filosoof in de politiek, Boom, Meppel, 2004.
- Boogers, M. & A.F.A. Korsten, Een narrenfeest om niets? – De beklemde stad en het regionale gat, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 163-177.
- Dijk, J.P. van, Gemeentelijke gezondheidsbeleid, dissertatie, Groningen, 18 nov. 2001.

B Algemeen overzicht

2 Voorstellen voor reorganisatie komen en gaan

De aard en schaal van het stedelijke bestuur is al vele decennia een centraal en *terugkerend* element in het debat over de inrichting van het binnenlands bestuur. Met een grote regelmaat werden *ambitieuze* plannen gelanceerd voor institutionele innovaties van het bestuur van de stad en het omliggende gebied, variërend van *gewestbesturen* en *stadsprovincies* tot *agglomeratiegemeenten*. Daarmee is het hele palet niet eens geschilderd. De plannen hebben weinig succes.

Uiteindelijk lijkt het debat over de bestuurlijke vormgeving van stedelijke gebieden weinig meer te hebben opgeleverd dan enige decentralisatie, wat wijzigingen van het juridisch instrumentarium voor *intergemeentelijke samenwerking* en een aantal relatief beperkte *gemeentelijke herindelingen*. Hoewel de beleidstheorie achter veel voorstellen voor gemeentelijke herindeling betrekkelijk zwak was omdat de argumentatieve kwaliteit van de voorstellen discutabel was, is toch sprake geweest van 'succes van falend beleid' (Denters, 1996). De realiteit was dat zwakke voorstellen alleen bij herindeling nog wel eens op politieke meerderheden konden rekenen. Door de beperkte gebiedsgebondenheid van reorganisatievoorstellen kon de tegenstand geen landelijke vormen aannemen. Het betroffen over het algemeen evenwel geen *grootstedelijke* herindelingen.

Ondanks de gebleken onmogelijkheid om het stadsregionaal bestuur ingrijpend te hervormen, blijft het idee leven dat meer bescheiden oplossingen niet voldoende zijn en een forsere ingreep nodig is. Volgens het trendrapport '*Bewegend bestuur 1999*' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden doet het echec van bijna alle reeds beproefde vernieuwingsvoorstellen daar niets aan af: '*Toch is te verwachten dat op enige termijn opnieuw aandacht zal worden gevraagd voor de regionale bestuurlijke problematiek, die zich in een aantal gebieden van ons land blijft aftekenen. De aan de voorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur ten grondslag liggende analyse dat de aard en de schaal van het bestuur niet meer goed aansluiten bij de aard en schaal van een aantal maatschappelijke aandachtsgebieden is nog steeds van kracht*' (BZK 1999).

Typering: oude film

De discussie over bestuurlijke (re)organisatie in het binnenlands bestuur leek lange tijd iets van een oude film met draaiend decor te hebben. Het script van films uit de jaren veertig en vijftig laat zien dat er voortgang zit in de acties van de acteurs maar bepaalde achtergrondbeelden keren voortdurend terug. Denk aan de beelden van stoere cowboys te paard die almaar over dezelfde steppe razen zonder zichtbaar vooruit te komen. De hardnekkige terugkeer van de 'regionale problematiek' en het met een oude film vergelijkbare repetitieve karakter van het bestuurlijke debat hierover, hebben veel commentatoren aanleiding gegeven tot sombere bespiegelingen over de succeskansen van alle pogingen om het bestuur in stedelijke gebieden te hervormen. Het steeds opnieuw afblazen van vrijwel gelijksoortige vernieuwingsvoorstellen zou negatief kunnen worden geduid als een betekenisloos ritueel: een '*gezelschapsspel dat maar geen ernst wilde worden*', een '*narrenfeest om niets*', '*Papierkrieg*' of '*rad van fortuin*' (Korsten, 1990). Toch zullen we betogen dat de bestuurlijke organisatie zich wijzigde: van drie naar vier bestuurslagen, zonder dat daarmee de regionale problematiek is afgedaan.

Vraagstelling

Aan de hand van een historisch overzicht van het debat over de aard en schaal van het stadsbestuur, zal in dit artikel worden aangegeven welke tradities en taboes dit debat omgeven en welke bestuurlijke ontwikkelingen in dit licht relevant zijn voor het bestuur van de stad. Aangegeven wordt of er, ondanks de opkomst en neergang van tal van reorganisatievoorstellen, een uitweg is om verder te komen, zodat we antwoord kunnen geven op de gestelde vraag aan het begin van dit artikel. Is het nog opportuun, verantwoord en legitiem om vanuit een regeringscentrum of provinciebestuurlijk centrum, zonder reflectie van gemeentebestuurders zelf te vragen, samenvoeging voor te schrijven? Wij zoeken het antwoord niet zozeer in taboedoorbreking maar in een andere ingang tot bestuurlijke organisatie: het op gang brengen van *een beleidsconversatie* tussen betrokken overheidsbesturen, zoals die ook in het hoger onderwijs en grotestedenbeleid door *zelfevaluatie en visitatie* betrekkelijk succesvol op gang kwam. Deze conversatie past in een denken over kwaliteitsmanagement dat afstand neemt van extreem, bestuurscentrisch paternalisme, zoals dat ook in de gezondheidszorg en andere non-profits voorkomt.

Literatuur: algemene reflectie op bestuurlijke organisatie

- Boogers, M. & A.F.A. Korsten, Een narrenfeest om niets? – De beklemde stad en het regionale gat, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 163-177.
- Burkens, M. e.a., Beginselen van de democratische rechtsstaat, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1997.
- Bekkers, V.J., Grenzeloze overheid. Samsom, Alphen, 1998.
- Breunese, J.N., Bestuurlijke reorganisatie; een spel zonder grenzen, in: Acta Politica. 1982, nr. 3, pp. 343-365; en 1983, nr. 4: 465-467.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Elzinga, D.J. (red.), Regionaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1995.
- Elzinga, D.J. e.a., Bestuur in verandering. W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1998.
- Drentje, J., Thorbecke – Een filosoof in de politiek, Boom, Meppel, 2004.
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Den Haag, 1987.
- WRR, Orde in het binnenlands bestuur. Den Haag, 1995.

3 Armslag voor de steden: reorganisatievoornemens op een rij

Het is inmiddels bekende retoriek dat diverse stadsbesturen te weinig mogelijkheden hadden en hebben om richting te geven aan hun ruimtelijke, maatschappelijke en economische ontwikkeling. Met behulp van een groot arsenaal aan cijfers en gegevens over onder andere woningbouwcontingenten, bevolkingsopbouw, bedrijfsvestigingen en bijstandsccliënten wordt niet alleen daarop gewezen maar ook keer op keer attentie gevraagd voor de ontstane scheefgroei tussen de centrumstad en randgemeenten en de wederzijdse afhankelijkheden die daar paradoxaal genoeg aan ten grondslag liggen. Het stadsbestuur zou de stedelijke maat zijn ontstegen en eigenlijk metropolitaanse, stadsregionale proporties moeten aannemen. Gesproken wordt van *'de bekleemde stad'* of *'het regionale gat'*. Steeds opnieuw zien we pleidooien om steden meer bestuurlijke en ruimtelijke armslag te geven, zodat beter kan worden ingespeeld op de aanwezige knelpunten en potenties. De motieven zijn niet altijd even nobel. Menig bestuurder wil de hardnekkige problemen, zoals opvang van drugsverslaafden, bovendien verspreiden over de regio, ze zo verdunnen en zelfs onzichtbaar maken.

Het debat hierover kent een lange voorgeschiedenis. Al in de negentiende eeuw werden voorstellen gedaan om het stedelijke bestuur van een nieuw bestuurskader te voorzien. Een van de eerste voorbeelden hiervan is het zogenaamde *Grietenijenplan* uit 1849, waarin de minister het idee lanceerde om de provincie Noord-Holland op te delen in 11 steden en 29 streekgemeenten (Grietenijen). Een ander vroeg voorbeeld van stadsregionale hervormingszin is het voorstel dat Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in 1912 deden om 'omwille van het zelfbestuur van de plaatselijke gemeenschappen' de sterk vergrote gemeente Amsterdam te verheffen tot de rang van provincie. Beide voorstellen sneuvelden vroegtijdig bij gebrek aan politiek draagvlak (Waltmans, 1994); de plannen die later volgden waren eenzelfde lot beschoren.

Schotsen springen: tussen gebiedscorrectie en samenwerking

Annexatie als oplossing voor de urbane problematiek is een oud recept. In deze optiek is de schaal van het grootstedelijk gebied te klein. De stad loopt over. Ze heeft behoefte aan uitbreidingsmogelijkheden, bijvoorbeeld voor woningbouw of industrie. Gebiedscorrectie kan het stedelijk gebied vergroten. Annexatie door toevoeging van delen van een andere gemeente eveneens. Ook bij *samenvoeging* van gemeenten is dat het geval. Annexatie is sedert 1860 een middel bij uitstek geweest voor de oplossing van de urbane problematiek.

Struycken noemt in 1912 in *'De gemeente en haar gebied'* naast de grootstedelijke lijn met annexatie en herindeling als kernelement een tweede denklijn: de regionale lijn met intergemeentelijke samenwerking als invalshoek. Struycken

kiest voor de samenwerkingslijn. Voor grenswijziging en inlijving voelt hij weinig en voor provinciale bemoeienis al helemaal niet. Ondanks deze reserve heeft annexatie tussen 1860 en 1950 wel tot resultaten geleid. Het is een daadwerkelijk ingezet middel als oplossing voor stedelijke problemen.

Daarmee zien we de eerste drie bekende 'ijsschotsen' waartussen door politieke bestuurders gesprongen wordt: annexatie en samenvoeging (herindeling), intergemeentelijke samenwerking en het toekennen van een rol aan provinciebesturen. We zullen ze nog vaker tegenkomen.

Eenheidsgemeente, stadsgewest, samenwerking, annexatie

De administrateur ter gemeentesecretarie van Rotterdam, J. in 't Veld, publiceert in 1929 zijn boek *'Nieuwe vormen van decentralisatie'*, waarin hij zich het volgende afvraagt:

'Het zijn de staatkundige problemen, verband houdende met stads- en streekontwikkeling, welke door den schrijver aan de orde worden gesteld. Vele belangrijke vragen rijzen hier. In welk opzicht behoeft de bestaande regeling van de intercommunale samenwerking verbetering? Is dwang tot samenwerking gewenscht? Kan intercommunale samenwerking baat brengen, wanneer het gaat om streekbelangen, welke van hoogere orde zijn dan gemeentelijke? Zo neen, welke lichamen zijn dan noodig voor de behartiging van dusdanige belangen? Moet hier een oplossing worden gezocht in de richting van doelcorporaties of van een nieuwe gebiedscorporatie tusschen Provincie en Gemeente? Op welke wijze kan het beste worden voorzien in de moeilijkheden, voortspruitende uit den groei van een groote stad buiten haar grenzen? Kan vrijwillige of gedwongen samenwerking, de instelling van doelcorporaties of het in het leven roepen van een stadsgewest hier uitkomst brengen? Of blijft de eenig mogelijke oplossing annexatie?'

Het *wetsontwerp-Kan* dient als uitgangspunt voor het vinden van antwoorden, waarbij In 't Veld naar het buitenland kijkt om te zien wat kan en niet kan. J. in 't Veld blijkt in 1929 geen voorstander van *gedwongen* samenwerking. Dwang en samenwerking sluiten elkaar volgens hem uit. Voor streekbelangen van hogere orde kan samenwerking evenwel geen uitkomst bieden. Subordinatie is nodig. Daarom onderzoekt hij het fenomeen *havenschap* en *het gewestelijk plan*, los van de samenwerking. In 't Veld ziet wel wat in een havenschap en neemt het ook op voor gewestelijke raden. Een *gewest* als tussenlaag tussen provincie en gewest wijst hij evenwel af. Specifiek kijkend naar de grote stad komt hij tot onderzoek van *het stadsgewest* en van de eenheidsgemeente met *lokale decentralisatie*. In 't Veld toont zich voorstander van de eenheidsgemeente met decentralisatie.

Daarvan zou niet onmiddellijk wat terecht komen. Hoogvliet en Schiedam worden in de jaren dertig en veertig bij Rotterdam gevoegd. Argumentaties hiervoor hadden resultaat. De positie van Rotterdam als wereldhaven en de behoefte aan woningbouw waren toen overtuigende argumenten. Grensgemeenten werden niet capabel geacht om de stedelijke uitbreiding op te

vangen.

Niet alle annexatiepogingen hebben overigens succes gehad. Zo strandde in 1946 een poging om Den Haag te vergroten. Een argument als 'ruimtebehoefte' werkte niet meer overtuigend. Annexatie raakten een tijd 'uit'. Het annexatiedenken werd 'ultimum remedium'.

District of samenwerking (1947)

Na de oorlog van '40-'45 stond het bestuur van stedelijke gebieden meteen ter discussie. Gevreesd werd dat de bestuurlijke problemen van stedelijke gebieden een snelle wederopbouw zouden hinderen. In brede kring leefde het idee om na de oorlog met een schone lei te beginnen, ook op het gebied van de bestuurlijke organisatie. De regering stelde daarom in 1946 een *staatscommissie-Koelma* in die moest adviseren 'omtrent de wijze waarop moet worden voorzien in de belangen, welke gemeenschappelijk zijn voor de grote stedelijke gemeenten en de in haar directe omgeving liggende gemeenten: (...) wanneer en zolang grenswijzigingen voor voorziening in die belangen niet noodzakelijk in'. Annexatie van gemeenten moest dus als laatste redmiddel worden beschouwd.

De staatscommissie-Koelma stelde een jaar later voor om de bestaande intergemeentelijke samenwerking verder uit te bouwen tot een bestuurslaag tussen gemeenten en provincie: *het district*. Deze oplossing ging het parlement en de minister echter te ver. We zien het parlement 'naar een ander schots springen', die van de *intergemeentelijke samenwerking*. Uiteindelijk werd er gekozen voor een Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In deze wet worden de bestaande gemeentewetsbepalingen over intergemeentelijke samenwerking ondergebracht in een algemene samenwerkingsregeling van gemeenten en andere openbare lichamen (Breunese en Van der Heijden, 1979: 513; Toonen, 1985: 319).

Naar herindeling en annexatie

In de jaren vijftig stond de bestuurlijke organisatie amper op de politieke agenda. Begin jaren zestig werd de organisatie van het binnenlands bestuur echter opnieuw ter discussie gesteld. Door de explosieve industriële groei en de hiermee samenhangende processen van suburbanisatie ontstonden er op het gebied van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting problemen die met intergemeentelijke samenwerking maar moeilijk konden worden opgelost. Deze problematiek werd voor het eerst gesignaleerd in de *Nota over de Ruimtelijke ordening*, die in 1960 verscheen. In deze nota wordt gepleit voor een samenvoeging van kleine gemeenten, gebiedsuitbreiding voor middelgrote gemeenten en *nieuwe bestuursvormen* voor de grootste agglomeraties. In de *Tweede nota over de Ruimtelijke ordening* uit 1966 werd dit pleidooi in krachtiger termen herhaald.

Schotsen springen (1960): aangegroeide regeling voor samenwerking?

De minister van Binnenlandse Zaken reageerde in 1969 met de *Nota bestuurlijke organisatie*. Deze nota onderkent dat er door maatschappelijke schaalvergroting behoefte bestaat aan grotere eenheden van lokaal bestuur, maar omwille van de relatie tussen burger en bestuur wordt gemeentelijke schaalvergroting afgewezen. In plaats van annexatie zou de gewenste schaalvergroting van het lokaal bestuur ook kunnen worden bereikt door een gemeentelijke federatie in *gewesten*. De nota kiest uiteindelijk voor een 'procesmatig uit het lokaal bestuur zelf voortkomende ontwikkeling' via een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen. We zijn hier opnieuw getuige van de worsteling in denken en de pregnante keuzevraag: op welk schots te springen?

Schotsen springen (1971- 1975): naar gewesten, bestuursrayons, maxi-gemeenten of miniprovincies

De Tweede Kamer was van mening dat er een afzonderlijke *gewestwet* moest komen. In 1971 verscheen het ontwerp van de wet op de gewesten, dat bij gebrek aan politieke steun voortijdig weer werd ingetrokken.

Van de provincies en gewesten splitsen zich ijsschotsen af die samenkomen in het *bestuursrayon*. In 1974 volgt de *Concept structuurschets voor de bestuurlijke indeling*. In dit voorontwerp van wet wordt het land opgedeeld in 44 *bestuursrayons*, welke zich zouden lenen voor de instelling van afzonderlijke en omvattende (*stads-*) *gewesten* of *streekgemeenten*.

In het parlement bleken de voorstellen uit de Concept-structuurschets echter op veel weerstand te stuiten. Men vreesde voor uitholling van de positie van de gemeenten. Ook was het voor veel kamerleden nog onduidelijk hoe deze nieuwe bestuurslaag zich zou gaan verhouden tot de bestaande besturen: wordt het gewest een *maxi-gemeente* of een *mini-provincie*? (Breunese en Van der Heijden, 1979: 520; Toonen, 1985: 320). Het parlement grijpt terug op de drie bestuurslagen als houvast, een concept dat ook in het eerste kabinet-Kok later weer terugkeert.

Schotsen springen (1975-1983): naar provincie-nieuwe-stijl

Bijna elke minister van BiZa overweegt een sprong naar een ijsschots. Een nieuwe schots drijft in 1975 langs. Toen verscheen het *Concept-ontwerp van Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur*. In dit wetsontwerp wordt niet meer gekozen voor schaalvergroting van het lokale bestuur door de instelling van gewesten, maar voor een *verkleining* van de provinciale schaal. De regionale en provinciale bestuurslaag worden hiermee als het ware in elkaar geschoven. De vorming van een *vierde* bestuurslaag wordt vermeden. Door kleinere provincies worden de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met hun geringe

openbaarheid, functionele versnippering en onduidelijke democratische legitimatie, in één klap overbodig gemaakt.

In het voorgestelde bestuursmodel wordt de provincie met een groot aantal gemeentelijke taken en bevoegdheden belast, onder andere op het gebied van verkeer en vervoer, infrastructuur, natuurbeheer, grootschalige recreatievoorzieningen en brandweer. De opstellers van het wetsontwerp stelden voor om te komen tot 26 *provincies-nieuwe-stijl*, klein genoeg om een goede relatie met de burger te waarborgen en groot genoeg voor het uitvoeren van gedecentraliseerde rijkstaken.

Schots breekt: van 44 naar 24 en 17 miniprovincies

Na felle kritiek uit gemeentelijke kring wordt in het uiteindelijke *Ontwerp van Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur* van 1977 (TK 1976-1977, 14322, nr. 2) het aantal taken dat van gemeenten naar de provincie overgaat verminderd, terwijl het aantal provincies op 24 wordt gesteld. Een jaar later wordt het wetsontwerp opnieuw afgezwakt: het provinciale takenpakket wordt opnieuw ingeperkt en het aantal te vormen provincies daalt tot 17.

Decentralisatie

De bestuurlijke (re)organisatie staat in de jaren tachtig *mede* in relatie tot een kijk op decentralisatie. Rond 1980 komt minister Wiegel met de *Decentralisatienota*. Door een offensieve overheveling van taken en bevoegdheden naar provincies en gemeenten hoopt de liberale minister de centralisatietrend te keren. Het kabinet is nog optimistisch over stuurbaarheid van maatschappelijke verhoudingen. Het *decentralisatiestreven* wordt vervolgens gecombineerd met het *grotestedenbeleid*. In 1982 verschijnt *'Een Schuyt, die tegen stroom wordt opgeroeyt'*. Grote steden moeten meer armslag krijgen. Gedifferentieerde rijksregels wordt als middel daartoe aangemerkt. Er zijn in de nota 92 voorstellen opgenomen, vooral decentralisatievoorstellen. De grote steden verwerven zich een plaats naast provincies.

Minister Rietkerk brengt vervolgens het *Decentralisatieplan* (1983) uit, waarmee de sectorale decentralisatie-initiatieven wind in de zeilen kregen. Later groeit de decentralisatie uit tot een 'grote operatie' naast onder meer de heroverwegingen, deregulering en reorganisatie rijksdienst.

Na ongeveer 1983 breekt de periode aan die als 'no nonsense' werd geproclameerd. Planning raakt op zijn retour. In specifieke uitkeringen wordt gewied. Het *D'project* moet leiden tot voorstellen van gemeenten zelf om bepaalde rijksregels buiten werking te stellen of verantwoordelijkheden van het rijk over te dragen. Door bestuursakkoorden tussen het tweede en derde kabinet-Lubbers, de VNG en het IPO worden afspraken gemaakt over verdeling

van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten.

Vanaf 1984 verschijnen jaarlijkse decentralisatieoverzichten, waaruit de verwezenlijking blijkt. Van de voorstellen uit het *Decentralisatieplan*, dat een voortschrijdend karakter heeft omdat voorstellen na 1983 worden toegevoegd, blijken er in 1989 62 gerealiseerd. Van de 92 *Schuyt*-voorstellen zijn er zes jaar later 44 gerealiseerd (Heij en Schrijver, 1991: 64-65; Fleurke, 1995, 1997).

Literatuur over decentralisatie

- Commissie-Franssen, Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven, TK 1992-1993, 21 427, 1993.
- Fleurke, F., Effecten van decentralisatie: stand van zaken, in: Bestuurswetenschappen. 1995: 1`01-138.
- Fleurke, F. e.a., Decentraliseren met beleid, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997.
- Heij, P. en J.F. Schrijver, Decentralisatie, in: Kam, C. de, & J. de Haan (red.), Terugtrekkende overheid, realiteit of retoriek? Academic Service, Schoonhoven, 1991: 55-76.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.
- Lurks, M., De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening, Kluwer, Deventer, 2001.
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Den Haag, 1987.
- Veld, J. in 't, Nieuwe vormen van decentralisatie, Samsom, Alphen, 1929.

Terug naar de schots van de samenwerking: 1983-1985

Ten tijde van het eerste kabinet-Lubbers werd de samenwerking tussen gemeenten opnieuw 'geijkt'. Het perspectief van de bestuurlijke reorganisatie steeds meer van provinciale schaalverkleining naar intergemeentelijke samenwerking. Zo gezien komen we uit bij een eerder besprongen ijschots. In 1983 leidde dat tot het voorlopig einde van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer werd zowel het instellen van *mini-provincies* als de vorming van een vierde bestuurslaag afgewezen; men koos voor de oplossing van de regionale problematiek door intergemeentelijke samenwerking.

De *Nota Bestuurlijke Organisatie* (TK 1982-1983, 17944, nrs. 1-2) luidde het definitieve einde in van de mini-provincie. De minister trekt het *wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur* in en stelt voor de Wgr zodanig te wijzigen dat intergemeentelijke samenwerking weinig belemmering zal ondervinden. In 1985 was de nieuwe *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr) een bestuurlijk feit. Deze wet had tot doel de bestaande samenwerkingsverbanden te ordenen, de

banden tussen gemeenten en samenwerkingsverband aan te halen en de openbaarheid te bevorderen.

De Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb) concludeert in 1986 dat de Wgr voorlopig niet fundamenteel gewijzigd hoeft te worden. De Wgr wordt volgens de Rbb niet volledig benut in grootstedelijke gebieden. In 1989 concludeert de Rbb, somberder geworden, dat de intergemeentelijke samenwerking in grootstedelijke gebieden niet effectief en efficiënt is, democratisch weinig beïnvloedbaar en controleerbaar is. De 'ijsschots' van samenwerking wordt alweer verlaten.

Literatuur over intergemeentelijke samenwerking

- Gaastra, A. e.a., info Wet gemeenschappelijke regelingen, Vuga, Den Haag, 1995.
- Doeschot, R., Gemeenschappelijk regelingen – Een handreiking bij besluitvorming, SBN, Groningen, 1987.
- Doeschot, R.G.P., e.a., Intergemeentelijke samenwerking, Kluwer, Deventer, 1987.
- Berghuis, J.M., M. Herweijer en W.J. Pol, Effecten van herindeling. Kluwer, Deventer, 1995.
- Denters, S.A.H. e.a., Kwaliteit van gemeenten. Vuga, Den Haag, 1990.
- Derksen, W. e.a., De bestuurskracht van kleine gemeenten. Leiden, 1987.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Een bondige balans van BIS – Beschrijving van doelen, effecten en perspectieven van Bestuurlijk Interactieve Samenwerking in de regio Zuid-Limburg, Maastricht, 19 oktober 1999.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen. Uitgeverij Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Mastenbroek, B.J., Trends in de samenwerking tussen gemeenten, in: Bestuurswetenschappen. 1998, nr. 6: 320-333,
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Provinciebestuur van Limburg, Gewicht en gewogen. Maastricht, juli 1999.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb), Advies: lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid. Den Haag, 1996.
- Toonen, Th.A.J. e.a., Gemeenten in ontwikkeling. Van Gorcum, Assen, 1998.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Den Haag, 1987.
- Veld, J. in 't, Nieuwe vormen van decentralisatie, Samsom, Alphen, 1929.

Volgende ijsschotsen: binnenprovinciale decentralisatie, stedelijke knooppunten, agglomeratiegemeenten

Na dit echec van de miniprovincie en 'verslappende' intergemeentelijke samenwerking treedt weer een periode van luwte in. Discussie is de opmaat voor een sprong naar een nieuwe ijsschots. Vanaf het einde van de jaren tachtig komt de bestuurlijke vormgeving van stedelijke gebieden opnieuw ter discussie. De achtergrond hiervan is de *urban renaissance* in deze periode: na de periode van kritiek van de 'grote vier' dat kabinetten te weinig aandacht hadden voor problemen van grote steden volgt een omslag, de herontdekking van de *potenties* van stedelijke centra, en het belang hiervan voor maatschappelijke, culturele en vooral economische ontwikkelingen. De taal waarin over stedelijke ontwikkelingen wordt gesproken, verandert.

De *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* die in 1988 verscheen, was een eerste weerslag van deze *urban renaissance*. Om de Nederlandse concurrentiepositie te versterken in een Europa zonder grenzen, worden hierin enkele gebieden aangewezen als *stedelijk knooppunt*. In deze knooppunten zouden stedelijke functies op het terrein van werkgelegenheid, volkshuisvesting en sociaal-culturele voorzieningen met steun van het Rijk versterkt en geïntegreerd moeten worden.

De Vierde Nota werd in 1989 gevolgd door het rapport *Grote steden grote kansen* van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (*commissie-Montijn*). In dit advies over de vier grote steden in de Randstad, gaat de commissie-Montijn verder op de weg die met de Vierde Nota was ingeslagen. Waar de Vierde Nota nog zweeg over de bestuurlijke organisatie, gaf de commissie-Montijn een eerste voorzet voor een hernieuwd debat over dit thema. Naar de mening van de commissie waren de grote steden beleidsmatig te veel gebonden aan het Rijk en aan andere lagere overheden.

De commissie-Montijn bekijkt weer eens de mogelijke ijsschotsen waarop ze kan springen. *Binnenprovinciale decentralisatie?* Minister De Gaay Fortman wilde die mogelijkheid eerder niet uitsluiten, Wiegel noemde die in 1978 ook maar minister Rietkerk toonde zich in 1983 weer pessimistischer hierover. Binnenprovinciale decentralisatie kan slechts een bescheiden aandeel hebben in de oplossing van de regionale problematiek, meent hij. De commissie-Montijn kan er in 1989 ook niet mee weglopen.

Bestuursovereenkomsten, al voorgesteld in het kader van de eerdere discussie over 'complementair bestuur', zijn volgens de commissie-Montijn een bestuursinstrument voor samenwerking maar ze beschouwt die toch vooral als een hulpconstructie. Omdat intergemeentelijke samenwerking te vrijblijvend zou zijn en omdat een vierde bestuurslaag (gewesten) als ongewenst werd

beschouwd, kiest de commissie voor de vorming van vier *agglomeratiegemeenten* in de Randstad. De toon was hiermee gezet: de stedelijke economie behoeft stimulering, vele vraagstukken zijn gemeentegrensoverschrijdend, intergemeentelijke samenwerking is niet toereikend, een bestuurlijke aanpassing is geboden.

Literatuur over bestuurlijke reorganisatie: 1900-1990

- Breunese, J.N., Bestuurlijke reorganisatie; een spel zonder grenzen, in: Acta Politica. 1982, nr. 3, pp. 343-365; en 1983, nr. 4: 465-467.
- Breunese, J.N., en H. van der Heijden, Bestuurlijke organisatie in Nederland; een spel zonder grenzen, in: Acta Politica. 1979, nr. 4: 509-539.
- Brink, H. van den, Naar een gemeentetheorie?, in: TvO, 1980, nr. 19: 459-461.
- Denters, S.A.H. e.a., Kwaliteit van gemeenten. Vuga, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid; het politiek-bestuurlijk succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in: Bestuurswetenschappen. 1996, nr. 6: 439-455.
- Derksen, W. e.a., De bestuurskracht van kleine gemeenten. Leiden, 1987.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Elzinga, D.J. (red.), Regionaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1995.
- Elzinga, D.J. e.a., Bestuur in verandering. W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Heij, P. en J.F. Schrijver, Decentralisatie, in: Kam, C. de, & J. de Haan (red.), Terugtrekkende overheid, realiteit of retoriek? Academic Service, Schoonhoven, 1991: 55-76.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., Grootstedelijk bestuur - De geschiedenis als uitdaging voor de toekomst, in: Eurostad. 1989, nr. 14: 11-17.
- Korsten, A.F.A., Het denken over grootstedelijk bestuur, in: Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990: 31-57
- Korsten, A.F.A., V. Bekkers en L. Huberts, Grote gemeenten op weg naar 2000, in: Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990: 131-149.
- Lukassen, U., Fragmentatie en eenheid van beleid - Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied, KUN, 1999 (diss.).
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Den Haag, 1987.
- Veld, J. in 't, Nieuwe vormen van decentralisatie, Samsom, Alphen, 1929.

1990 en later: regionale gebiedsautoriteit

Het kabinet-Lubbers liet zich niet lang onbetuigd en kwam in 1990 met een uitgewerkt standpunt hierover in de nota *Bestuur en stedelijke gebieden, bestuur op niveau* (later afgekort als *BoN-1*). Dit standpunt werd later verder uitgewerkt in de vervolgnota's *Bestuur op Niveau* deel 2 en deel 3 (*BoN-2* en *BoN-3*). In deze nota's wordt voorgesteld om een sterk verzelfstandigd intergemeentelijk bestuur (de zgn. *regionale gebiedsautoriteit*) te vormen dat later eventueel zou kunnen uitgroeien tot een meer definitieve oplossing, waarbij onder meer wordt gedacht aan een agglomeratiegemeente. Behalve dat het instellen van zo'n verzelfstandigde *regionale gebiedsautoriteit* zou neerkomen op de vorming van een vierde bestuurslaag en derhalve ongrondwettig zou zijn (Elzinga, 1995: 62-69), rezen in de Tweede Kamer ook politiek-strategische bezwaren.

Sprong naar de schots: provincie-nieuwe stijl

De mogelijkheid van een *tijdelijk* stadsregionaal bestuur zou het proces van bestuurlijke vernieuwing onnodig lang ophouden, terwijl juist snel duidelijkheid moest komen over de bestuurlijke toekomst van de stedelijke gebieden. In het debat hierover verschoof het perspectief naar provinciale schaalverkleining. Het bestuur van de zeven stedelijke gebieden zou uiteindelijk moeten uitgroeien tot een kleinere provincie met andere taken en meer bevoegdheden: de *provincie-nieuwe-stijl* of *stadsprovincie*. Voor de stedelijke gebieden rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag wenste de Kamer een extra snelle aanpak: op korte termijn zou voor deze gebieden een *lex specialis provincie-nieuwe-stijl* moeten worden voorbereid.

De verschillende BoN-nota's mondden uiteindelijk uit in de *Kaderwet Bestuur in Verandering*. Deze wet trad in 1995 - vijf jaar na de eerste BoN-nota - in werking. Met de *Kaderwet Bestuur in Verandering* nam de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie een belangrijke wending. Voor de eerste keer was het gelukt om tot wetgeving te komen die als aanknopingspunt kon dienen voor de bestuurlijke vernieuwing van stedelijke gebieden. Op grond van deze wet zou eerst voor een periode van vier jaar een intergemeentelijk Regionaal Openbaar Lichaam worden gevormd met gemeentelijke en ook enkele provinciale bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting en milieu. Hierna zou er een voor definitieve oplossing worden gekozen. Over de vraag of dit een stadsprovincie, agglomeratiegemeente of intergemeentelijke samenwerking moest zijn liet de wet zich niet uit.

Dankzij het 'open einde' van de Kaderwet kon na de kabinetswisseling van 1994 het vernieuwingsbeleid gemakkelijk worden gewijzigd, hetgeen ook gebeurde. Behalve dat een belangrijk onderdeel van de voorstellen tot het vormen van een stadsprovincie (het opdelen van de centrumstad) in lokale referenda in Rotterdam en Amsterdam werd weggestemd, speelde het ook een

rol dat het nieuwe kabinet minder geporteerd was van bestuurlijke noviteiten als stadsprovincies. Verder was het van belang dat ook de Raad van State zich negatief had uitgelaten over de stadsprovincies, die naar het oordeel van de raad 'vlees noch vis' zouden zijn: *'een provincie die naar bevoegdheden genomen de trekken vertoont van wat tot dusverre een grote gemeente wordt genoemd'*.

Literatuur

- Wet bestuur in stedelijke regio's, TK 2001-2002, 28 095, nrs. 1-2.
- Mok, A., Grondoorlog - De jarenlange strijd om stadsprovincies en gemeentelijke herindeling in politiek Den Haag, Van Gennep, Amsterdam, 2004.
- Lukassen, U., Fragmentatie en eenheid van beleid – Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied, KUN, 1999 (diss.).

Terug naar de schots van de herindeling (1995)

Herindeling lijkt een ankerplaats, een schots waarnaar steeds teruggekeerd kan worden. In de notities *Uitgangspunten Vernieuwing bestuurlijke organisatie* en *Kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie*, die in 1995 verschenen, pleit het kabinet voor een versterking van provincies en gemeenten. Vanaf 1985 was steeds gestreefd naar bevordering en versterking van de intergemeentelijke samenwerking. Het kabinet ziet in de *toename* van regionale bestuursstructuren een *aantasting* van de hoofdstructuur. De nota's zijn daarmee een breuk met het tot dan gevoerde beleid op het vlak van intergemeentelijke samenwerking; terug naar de grondstructuur van drie bestuurslagen luidt het devies. Regionale taken moeten herverdeeld worden. Intergemeentelijke samenwerking blijft wel mogelijk maar dan op basis van vrijwilligheid. 'Vrijwilligheid' marcheert als criterium op.

Het streven naar nieuwe stadsregionale besturen werd vervangen voor gemeentelijke herindelingsplannen. Om de bestuurlijke begeleiding van de al gestarte woningbouw- en infrastructurele projecten veilig te stellen, werd overigens wel besloten de experimentele fase van het bestuur in de zgn. kaderwetgebieden met nog eens vier jaar te verlengen. De Regionale Openbare Lichamen in de zeven stedelijke gebieden veranderden zo van stadsprovincies-in-spe in *ad hoc projectbesturen*.

Literatuur over provincies algemeen

- Commissie-Franssen, Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven, TK 1992-1993, 21 427, 1993.
- Dam, M. van, e.a. (red.), Het onzichtbare bestuur. Eburon, Delft, 1996.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.

- Elzinga, D.J. (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*. Samsom, Alphen, 1995.
- Heij, P. en J.F. Schrijver, *Decentralisatie*, in: Kam, C. de, & J. de Haan (red.), *Terugtrekkende overheid, realiteit of retoriek?* Academic Service, Schoonhoven, 1991: 55-76.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), *Besturen op niveau*. Vuga, Den Haag, 1990.
- Lukassen, U., *Fragmentatie en eenheid van beleid - Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied*, KUN, 1999 (diss.).
- Minister van BZK, *Brief aan Tweede Kamer*, 1 juli 1999.
- Mok, A., *Grondoorlog - De jarenlange strijd om stadsprovincies en gemeentelijke herindeling in politiek Den Haag*, Van Gennep, Amsterdam, 2004.
- Ostrom, E., *Governing the Commons*, Cambridge UP, New York, 1992.
- Pree, J.C.I. de, *Grenzen aan verandering*. SDU, Den Haag, 1997.
- Schaap, L., *Op zoek naar prikkelende overheidssturing*. Eburon, Delft, 1997.
- Sharpe, L. (ed.), *The rise of the meso government in Europe*. Sage, Londen, 1993.
- Themanummer stadsprovincie, *Bestuurskunde*, 1997, nr. 5.
- Toonen, Th., J. Raadschelders en F. Hendriks, *Mesobestuur in Europees perspectief*. Leiden, 1992.
- Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur*. Den Haag, 1987.

4 Recente reorganisatievoornemens

Van herindeling van bovenaf naar herindeling van onderop

Minister Peper treedt aan als minister van BZK in het tweede kabinet-Kok. In november 1998 volgt de *Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*. Daarin pleit de minister zowel voor krachtige gemeenten als voor *vrijwillige* herindeling. Het krachtige blijkt uit volgende passage: 'Gemeenten moet in staat zijn of gesteld worden, ook met het oog op de toekomst waarvan de ontwikkelingen binnen europa deel uitmaken, voldoende kwaliteit te kunnen blijven leveren'. De notitie geeft aan dat schaalvergroting 'hiertoe dikwijls nodig is', aldus het voorwoord. Het wordt gewenst geacht centrumgemeenten te versterken en te kleine gemeenten samen te voegen.

Het kabinet haalt met het wetsvoorstel voor de vorming van Twentestad echter bakzeil in de Eerste Kamer. Het herindelingsbeleid van bovenaf gericht op grote steden, raakt *verlamd*.

Voor dat het zover was, had de minister overigens het onderscheid tussen gedwongen herindeling van bovenaf en *vrijwillige herindeling van onderop* in de notitie al gemaakt. Vanzelfsprekend, want hem hadden ook voorstellen bereikt gebaseerd op eigen reflectie door gemeenten. Voorbeelden waren voorstellen

van Weert-Stramproy, en voor Horst e.o. Minister Peper toont zich 'een groot voorstander van *vrijwillige* samenvoegingen van gemeenten, zolang hierbij ook de belangen van niet-betrokken buur- en centrumgemeenten in het oog worden gehouden' (voorwoord). De minister had het goed begrepen: andere ijsschotsen waren te ver weggedreven om een succesvolle sprong te maken.

Aanzet tot beleidsconversatie

Een nieuwe schots komt echter in beeld. Het poldermodel werd in de tweede helft van de jaren negentig bejubeld en het denken in termen van *interactief bestuur* komt dan sterk in de mode. Overleg verdiende herwaardering in plaats van de connotatie van stroperige, trage besluitvorming op te roepen. In allerlei streken hadden centrumgemeenten door overleg ook een nieuwe institutie laten ontstaan. Heerlen en omliggende gemeenten hadden het gewest niet opgeheven maar min of meer laten opgaan in een nieuwe structuur: Parkstad. De Parkstad-constructie verdiende bestuursrechtelijk misschien geen schoonheidsprijs maar werd door de gemeenteraden 'getolereerd' en door het Limburgse provinciebestuur toegejuicht, mede omdat het voorzag in een regierol voor het provinciebestuur en de machtspositie van dit bestuur niet aantastte. Minister Peper stelt een *commissie-De Zeeuw* in die in bepaalde gebieden met gemeentebesturen in overleg gaat treden om te zien of er beweging kan ontstaan. Het overleg in Overijssel mislukt maar een herstart blijkt mogelijk.

In juli 1999 komt minister Peper met de figuur van de *kwaliteitsmonitor herindeling*. De minister acht het denkbaar dat gemeenten na herindeling onder meer een aantal gegevens bij elkaar zetten en zich vergelijken met andere. De minister blijft redelijk vaag en legt nog niets op. Hij kondigt overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan. In de provincie Limburg wordt aan gemeenten een instrument aangereikt om zonder dat herindeling al aan de orde is te komen tot doorlichtingen.

Verderop gaan we in op de vraag of deze lijn door te trekken is. We zullen dan betogen dat de beleidsconversatie versterking behoeft.

Literatuur over herindeling van gemeenten

- Waltmans, H., Gemeentelijke herindeling in Nederland. Stuberg, Hoogezand, 1994.
- VNG, Toekomstige positie van de gemeenten – Discussienota. Den Haag, 1994.
- Berghuis, J.M., M. Herweijer en W.J. Pol, Effecten van herindeling. Kluwer, Deventer, 1995.
- Boogers, M en P. Tops, Het mirakel van Landgraaf: gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces. Landgraaf, 1997.
- Braun, D. e.a., Gemeente Hunsel: zelfstandig en sterk. Utrecht, 1997.

- Brink, H. van den, Naar een gemeentetheorie?, in: TvO, 1980, nr. 19: 459-461.
- Denters, S.A.H. e.a., Kwaliteit van gemeenten. Vuga, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid; het politiek-bestuurlijk succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in: Bestuurswetenschappen. 1996, nr. 6: 439-455.
- Depla, P., P. Tops en R. Weterings, Kroniek van een gedwongen huwelijk. Eburon, Delft, 1995.
- Derksen, W. e.a., De bestuurskracht van kleine gemeenten. Leiden, 1987.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Gemeente Meerlo-Wanssum, Gemeentefoto 2000. Meerlo, 1999.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., Grootstedelijk bestuur – De geschiedenis als uitdaging voor de toekomst, in: Eurostad. 1989, nr. 14: 11-17.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen. Uitgeverij Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Provinciebestuur van Limburg, Gewicht en gewogen. Maastricht, juli 1999.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb), Advies: lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid. Den Haag, 1996.
- Struycken, A., De gemeente en haar gebied, Arnhem, 1912.
- Toonen, Th.A.J. e.a., Gemeenten in ontwikkeling. Van Gorcum, Assen, 1998.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Den Haag, 1987.

Minister De Vries

Minister Peper, in het tweede kabinet onder leiding van Kok minister van Binnenlandse Zaken, glijdt uit over de declaratie-affaire tijdens zijn burgemeesterschap van Rotterdam en wordt vervolgens opgevolgd door minister De Vries van Sociale Zaken. *De Vries voelt niet voor stadsprovincies.* Het herindelingsbeleid wordt doorgezet. Zowel de top down-herindeling van Venlo-Tegelen wordt een feit *als de bottom up-herindeling*, bijvoorbeeld van Horst e.o. Van nieuwe stadsprovincies moet de minister, zo stelt hij medio 2000, op dat moment niks hebben. Hij biedt ruimte voor aanpassing van samenwerking aan de aard van de vraagstukken die in de betreffende regio's aan de orde is. In oktober 2000 werken er nog *zeven grootstedelijke gebieden* op basis van de Kaderwet bestuur in verandering samen. De Kaderwet loopt in 2003 af. De Vries heeft de kaderwetgebieden gevraagd voor 1 november 200 hun visie te geven op het voortzetten van niet-vrijblijvende regionale samenwerking. Voor een definitieve structuuroplossing als een stadsprovincie voelt de minister niet, zo schrijft hi jde Kamer. Het beleid van steden die vallen onder het grote stedenbeleid heeft verregaande invloed op de omliggende gemeenten,

constateert De Vries. Bij de evaluatie van de Kaderwet wil De Vries bezien hoe de regionale samenwerking in die gebieden behouden kan blijven.

De minister maakt intussen ook werk van de *dualisering* in de provinciale en lokale politiek. In oktober 2000 geven De Vries en VNG-voorzitter Deetman het startschot voor de vernieuwing. Er ligt een wetsontwerp Wet dualisering gemeentebestuur. Gemeenten krijgen allereerst te maken met de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. De Vries adviseerde gemeenten ook het *burgerinitiatief* op de agenda te zetten. Dat geeft burgers het recht om onderwerpen direct op de politieke agenda te zetten. Zijn aanbeveling was vooral gericht tegen gemeentebesturen die zich zorgen maken over de band met de kiezers.

Casus: Studie naar samenwerking

In 2000 verschijnt weer een proefschrift 'De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsuitvoering: een vergelijkende studie op het terrein van de volkshuisvesting'. De bestuurskundige J. Hulst stelt daarin dat 'voorwaardelijk delegeren' van provinciale bevoegdheden aan samenwerkende gemeenten soelaas biedt voor het aanpakken van regionale vraagstukken. Volgens Hulst leidt delegatie onder randvoorwaarden tot 'relatief sterke intergemeentelijke samenwerking en regionale beleidsuitvoering'.

Nederland kent geen zelfstandig regionaal bestuur en de voorstellen die in de loop der tijd zijn ontwikkeld om in deze 'leemte' te voorzien, zijn nooit ingevoerd.

Hulst evalueert vier verschillende bestuursmodellen voor regionaal bestuur. Hij komt tot de conclusie dat het eerste model *vrijwillige samenwerking* en het tweede model van *verplichte samenwerking* tussen gemeenten geen structurele oplossing bieden voor regionale vraagstukken. Het derde model, een kleinschalige en krachtige *regionale provincie*, betekent een belangrijke inbreuk op de autonomie van gemeenten. Invoering van dat model zou om die reden alleen moeten plaatsvinden in 'grootstedelijke agglomeraties met een zwaarwegende regionale problematiek'. In het vierde model, *voorwaardelijke delegatie van provinciale bevoegdheden* aan samenwerkende gemeenten, treedt de provincie op als regisseur van intergemeentelijke samenwerking. Het heeft als voordeel dat het de hoofdlijnen van de bestuurlijke organisatie onaangetast laat, aldus Hulst, en dat het kan worden afgesteld op de specifieke aard en ernst van de regionale problematiek. Het vierde model werd in het kader van het onderzoek getest in de provincie Zuid-Holland. Het betreffende beleidsterrein was volkshuisvesting.

Literatuur

- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries, Decentraliseren met beleid, SDU, Den Haag, 1997.
- Fleurke, F., R. Hulst, F. Huizenga en A. Zandstra, Naar regionale volkshuisvestingscommissies nieuwe stijl, Den Haag, 1990.
- Hulst, J., De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsuitvoering, Eburon, Delft, 2000.

Kaderwet stedelijke regio's

In 2001 was in discussie over de tijdelijke wetgeving voor de kaderwetgebieden als Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, enz. moest worden verlengd of niet. De regering had een wetsvoorstel ingediend met regels voor het bestuur in stedelijke regio's dat de kaderwetgebieden duidelijker vastlegde maar ook niet zonder meer als definitief bedoeld was. De Raad voor het Openbaar Bestuur verklaarde zich tegenstander van deze nieuwe wet. De Raad van State vond met name de democratische legitimatie van de bestuursstructuur in de kaderwetgebieden zeer zwak en de Rob nam dit over. De regiostructuur is er een van vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraden in een regiораad volgens wetsvoorstel 28 095.

Literatuur

- Wet bestuur in stedelijke regio's, TK 2001-2002, 28 095, nrs. 1-2.

Minister Remkes

Ten tijde van de kabinetten-Balkenende, het eerste vanaf medio 2002, functioneert Johan Remkes (VVD) aanvankelijk als minister van BZK en treedt Thom de Graaf op als minister van Bestuurlijke Vernieuwing. De Graaf treedt af als zijn voorstellen niet voldoende steun krijgen in het parlement. De Nacht van Van Thijn (Eerste Kamer) herinnert aan het niet doorgaan van voorstellen voor 'de gekozen burgemeester'. Minister Alexander Pechtold (D66) volgt De Graaf (D66) op maar die zal het einde van het kabinet-Balkenende ook niet mee maken. Na het uitreden van D66 in 2006 volgt Atzo Nicolai (VVD) Pechtold op. Op 22 november volgen Kamerverkiezingen en daarna treedt het kabinet-Balkenende IV aan met Guusje ter Horst (PvdA) op BZK.

Onder minister Remkes vinden niet veel opmerkelijke veranderingen plaats in de organisatie van het binnenlands bestuur. Er voltrekt zich weliswaar een herindeling in Gelderland en ook in Midden-Limburg, maar voorstellen voor herindeling moeten vooral van onderop komen. En er komt een Rotterdamwet.

De minister is voorstander van de drie lagen van Thorbecke en heeft niet veel op met intergemeentelijke samenwerking. Er komt wel een aanpassing van de Wgr die leidt tot Wgr+-gebieden. Naast de bekende regio's zoals Eindhoven en Twente krijgt ook Parkstad die Wgr+-status.

De betrekkingen tussen ministerie en VNG en IPO zijn ten tijde van de kabinetten-Balkenende II en III (medio 2002 tot medio 2006) niet erg harmonieus. Dat wordt mede veroorzaakt door wijzigingen op het vlak van de onroerend zaakbelasting. De VNG stelt een manifest op over autonomie.

Daarnaast is in de periode 2002-2007 sprake van veel bestuurskrachtmetingen. Die vinden plaats in de vorm van visitaties door commissies (zoals in Limburg), of door zuivere zelfevaluatie (Friesland) of onderzoek van adviesbureaus, zoals in Noord- en Zuid-Holland en Utrecht (Cap Gemini, BMC, Berenschot). In 2005-2007 laat de provincie Zuid-Holland en de provincie Limburg zich doorlichten. Zuid-Holland door het bureau Van Naem en Partners en Limburg door het visitatietrio Hendriks, Van Kemenade en Korsten, daarbij ondersteund door het bureau Berenschot.

Minister Remkes volgt intussen de ontwikkelingen rond de gemeentelijke en provinciale dualisering. Zowel de Gemeentewet als de Provinciewet worden op dit punt aan evaluatie onderworpen. Veel ophef daarover ontstaat niet.

De minister van Bestuurlijke Vernieuwing heeft enkele projecten geëntameerd, zoals 'de andere overheid'. De Nationale Conventie komt met een rapport 'Hart voor de publieke zaak'. Het rapport speelt geen rol bij de kabinetsformatie van 2006-begin 2007.

In de aanloop naar de Statenverkiezingen van begin maart 2007 wordt gediscussieerd over 'wat te doen met de provincies'. De *commissie-Kok* bepleit het ontstaan van één Randstadprovincie om zo de bestuurlijke drukte te verminderen, want dat zou weer goed zijn voor de bevordering van het internationale concurrentievermogen van de Randstad. In de kabinetsformatie wordt dit rapport niet overgenomen. Het regeerakkoord maakt wel melding van het bevorderen van twee bestuurslagen ter vermindering van de drukte. Ook de provincie komt als bestuurslaag in brede zin onder druk

Wat zijn de kritische argumenten tegen de provincie?

1. Klaartje Peters komt met het boek '*Het opgeblazen bestuur*' waarin ze belicht dat provincies zich te breed hebben gemaakt in hun profileringsdrang, als antwoord op de dalende opkomst bij de Statenverkiezingen in 2003 en daarvoor. Provincies voeren niet alleen wettelijke taken uit maar ook autonome zaken, die politiek gewenst worden. In Limburg behoort daar volgens het rapport over de provinciale bestuurskracht veiligheids- en armoedebeleid toe, in Gelderland daklozenbeleid en in Zuid-Holland bijvoorbeeld loverboybeleid.
2. Er is geen emotie bij de burgers voor de provincie. Er is indifferent

- gevoel. Tussen eenderde tot de helft van de kiezers weet anno 2007 niet wat de taken van een provinciebestuur zijn.
3. De politici in Provinciale Staten zijn geen echte politici maar meer bestuurders. Vaak zijn het ex-wethouders. Ze brengen het bestuur van de provincie niet goed voor het voetlicht via vlamme betogen. Daardoor krijgen de Statenverkiezingen niet echt urgentie.
 4. Er worden te weinig verschillen zichtbaar tussen politieke fracties. Daardoor kunnen kiezers niet goed kiezen en ervaren ze de Statenverkiezingen niet als strijd om de macht.
 5. Het provinciaal bestuur strooit met geld. Voorzover het moet toetsen houdt het niks tegen. De provincie keurt alles wat gemeenten aandragen goed.
 6. Het provinciebestuur hakt geen knopen door.
 7. Het provinciebestuur is weliswaar nuttig voor kleinere gemeenten maar het begeeft zich met armoede beleid e.d. ook op het terrein van de gemeenten. Grotere gemeenten klagen daar over.

Valt de provincie te verdedigen?

De volgende argumenten zijn in te brengen.

1. Er is diffuse steun voor de provincie onder burgers. Weliswaar weten kiezers vaak niet wie gedeputeerde is, of wat de taak is van een provincie, maar burgers weten dat een provinciebestuur soms de belangen uit de streek bij elkaar brengt om een weg te bepleiten of maatregelen tegen watersnood op de agenda te krijgen van de rijksoverheid.
2. Het provinciebestuur voert wettelijke taken uit op het gebied van ruimtelijke ordening en wegenproblematiek, en waterhuishouding en jeugdzorg.
3. Kijken naar bovenlokale belangen is nodig. De provincie doet dat op het vlak van onder andere bedrijventerreinen en woningbouw. Er is geen alternatief voor de provincie op dit punt.
4. Een provincie kan door middel van cofinanciering dingen stimuleren en zo ontwikkelingen van de grond tillen.
5. Een provincie vervult een regierol in geval een probleem een kwestie is van van elkaar afhankelijke overheden die hun taken, bevoegdheden en middelen moeten samenballen. Denk aan de verdroging in de Peel, die een zaak is van waterschappen, boeren, gemeenten, twee provincies en enkele departementen.
6. De provincie kan lobbyen bij andere overheden.
7. Kleinere gemeenten hebben juist baat bij de provincie omdat de provincie met middelen kan helpen bij planning, prioritering en realisatie van woningbouw, brede scholen e.d. (vitale buurtenproject Limburg bijv.).

8. De provincie is het bestuurlijk kraakbeen tussen rijk en gemeenten: een noodzakelijke verbinding om de overheid overeind te houden. De provincie doet dingen waarbij het rijk te ver af is in relatie tot gemeenten.
9. Provinciale herindeling is niet nodig want niemand van de maatschappelijke en bestuurlijke gesprekspartners in het kader van de bestuurskrachtmeting in Limburg vroeg erom.

Literatuur

- Commissie Toekomst lokaal bestuur (commissie-Bovens), Wil tot verschil, VNG, Den Haag, 2006.
- Lier, R. van, De provinciale organisatie in continue staat van verandering, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2007.
- Peters, K., Het opgeblazen bestuur, Boom, Amsterdam, 2007.
- Raad van State, Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2007.
- Wat te doen met het middenbestuur?, Staatscourant, 5 maart 2007.
- WBS Jaarboek 2006, Vier jaar Balkenende, Mets & Schilt, 2006.

5 Vaste patronen in reorganisatievoornemens, tradities en taboes

Bekende schotsen, nieuwe namen

We zien een aantal patronen in de decennialange discussie. Als alle stadsregionale hervormingsplannen op een rij worden gezet, valt het op dat de gedachtevorming en beleidsontwikkeling hierover een tamelijk vaste sequentie kent. Voorstellen voor agglomeratiegemeenten, gewesten, miniprovincies volgen elkaar steeds opnieuw - met weliswaar steeds *nieuwe benamingen* - op (Korsten 1990; Boogers 1998). De voorgestelde hervormingen impliceren na verloop van tijd steeds opnieuw *onconventionele* oplossingen voor stadsregionale reorganisatie die het midden houden tussen gemeentelijke schaalvergroting, versterking van provinciale taken en bevoegdheden, en verzwaring van de intergemeentelijke samenwerking. Op dit punt aangekomen, blijken de voorstellen zoveel onduidelijkheden en weerstanden op te roepen dat zij vaak schielijk weer worden ingetrokken.

Drie richtingen: fragmentatie, geen consensus

In de gedachtevorming en beleidsontwikkeling rond stadsregionaal bestuur onderkennen we drie verschillende benaderingen (groepen van ijsschotsen zo u wilt).

Volgens de eerste benadering is de ontwikkeling van de gemeentelijke schaal achtergebleven bij de schaalvergroting van het maatschappelijke leven en de taakontwikkeling van het lokaal bestuur. In dit perspectief zou een samenvoe-

ging van gemeenten de oplossing zijn. Die denkrichting is als het gaat om stedelijke centrumgemeenten vrijwel op dood spoor beland. Knelpunten op dit vlak blijken niet overtuigend genoeg meer om herindeling van bovenaf op te leggen. Draagvlakvorming lukt niet meer. Veel burgers zien niet in waarom een grote stad omliggende gemeenten nodig zou hebben om effectiever om te gaan met onder meer het scheppen van prostitutiezones, opvang van drugsverslaafden en daklozen, aanleg van bedrijventerreinen of aanleg van infrastructuur. Weliswaar zijn veel uitdagingen voor steden niet louter stedelijke uitdagingen en is regionale ruimtelijke kaderstelling in streekplannen aan de orde, maar om dan herindeling op te leggen? Onderzoek levert tot nu ook niet of nauwelijks argumenten hiervoor (Toonen e.a., 1998). Minister Peper lukt het niet om op grond hiervan te overtuigen en hij laat het dan ook na om grootstedelijke herindeling zelf te initiëren.

De tweede benadering zoekt de oplossing in de richting van het zogenaamde middenbestuur, dat waar nodig de gemeentebesturen kan ondersteunen. Hoewel er door de vergrote schaal van het maatschappelijke leven en de verruimde taken van het lokale bestuur een toenemende behoefte bestaat aan een intermediair, coördinerend en integrerend bestuur, hebben provinciebesturen gemiddeld genomen te weinig gezag om zich als zodanig te ontplooiën. In deze zienswijze ligt een versterking van het provinciebestuur het meest voor de hand. Maar zou het lukken om de kiezersopkomst naar hoger niveau te tillen?

De derde benadering van de regionale problematiek richt zich op intergemeentelijke samenwerking. Waar individuele gemeenten en provincie eventueel tekortschieten, zouden gemeenten dan gezamenlijk hun gemeenschappelijke sturings- en draagvlakproblemen kunnen oplossen? Vanuit dit gezichtspunt zou de regionale problematiek het best bestreden kunnen worden door de mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking te verbeteren. Daartoe bestaan ook aanzetten, zoals in de Parkstad-regio.

Vanuit deze drie benaderingen gezien, lijkt er op het eind van de twintigste eeuw geen consensus. Binnen het openbaar bestuur worden contextueel bepaalde (maatwerk-)oplossingen nagestreefd.

Beperkingen

Een langdurige geschiedenis van vergeefse pogingen om de bestuurlijke vormgeving van stadsregio's te wijzigen, laat zien dat ieder van deze benaderingen beperkingen kent.

Het idee van de agglomeratie-gemeente is in strijd met de heersende gedachte dat de afstand tussen burger en bestuur op lokaal niveau het kleinst hoort te

zijn. Het sterke geloof in de overzichtelijkheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid van het gemeentebestuur (zie o.a. Rbb 1996) en de idee van gemeente als gemeenschap (Van den Brink 1980) hebben de gemeentelijke schaalvergroting sterk begrensd.

De traditioneel zwakke positie van het middenbestuur is de tweede beperking. Binnen de bestuurlijke verhoudingen bestaat van oudsher een sterke neiging om zo min mogelijk gebruik te maken van de constitutionele mogelijkheden van de provincie. Als er op regionaal niveau behoefte is aan sturing, coördinatie en allocatie, worden deze taken door andere bestuurlijke arrangementen vervuld dan die van de provincie. Verzuilde regionale beleidsnetwerken en later de VNG hebben deze intermediaire rol in belangrijke mate van de provincie overgenomen. Dat geldt ook voor intergemeentelijke samenwerking.

Omdat gemeenten geneigd zijn om bij conflicten het lokale belang voorop te stellen, is deze bestuursvorming echter minder geschikt gebleken om voor de stadsregio politieke knopen door te hakken. Deze tekortkoming is weliswaar te verhelpen door het intergemeentelijke bestuur enigszins te verzelfstandigen, maar dit stuit al snel op het gevaar op van een constitutioneel omstreden vierde bestuurslaag.

Schipperen in een Bermuda-driehoek

Deze tradities en taboes geven de grenzen aan van een soort *Bermudadriehoek*. Net zoals vele schepen op deze plek bij de Caraïbische Zee op onverklaarbare wijze schipbreuk hebben geleden, troffen de voorstellen voor agglomeratiegemeenten, stadsprovincies en gewestbesturen een zelfde lot. Bij het streven naar stadsregionale bestuursvormen moest men daarom schipperen tussen het taboe op rigoureuze herindeling, de traditionele zwakte van de provincie en het taboe op een vierde bestuurslaag. Het idee om een tijdelijk bovengemeentelijk bestuur in te stellen (de zgn. *Regionale Gebieds Autoriteit*) stuitte op politieke en staatsrechtelijke weerstanden die het taboe op een vierde bestuurslaag opnieuw bevestigden. Het voornemen om het intergemeentelijke bestuur van enkele stedelijke gebieden om te vormen tot krachtige stadsprovincies strandde op politieke en maatschappelijke bezwaren, waarmee de traditie van marginaal provinciebestuur opnieuw werd geëerbiedigd. Het kabinet-Kok zette na 1994 met de nota *Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie* een nieuwe koers in die was gericht op het versterken van gemeenten en provincies. Dit streven werd gepresenteerd als een restauratie van de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur; maar omdat gemeentelijke schaalvergroting en provinciale taakverzwaring niet zouden worden geschuwd, hield het ook een revolutionaire belofte in. Het taboe op gemeentelijke herindelingen en de traditie van zwakke provincies werden immers ter discussie gesteld. Uiteindelijk werd deze revolutionaire belofte maar zeer ten dele ingelost. Het

concrete resultaat van dit nieuwe beleid was een toename van het aantal gemeentelijke herindelingen, waarbij met name de annexatie van Rosmalen door 's-Hertogenbosch opviel. Na de formatie van het tweede kabinet-Kok verscheen de nota *Krachtige gemeenten*, die in 1999 nog slechts een papieren tijger bleek. Twentestad kwam er niet. Het momentum voor herindeling van bovenaf was er niet meer.

Literatuur

- Boogers, M. & A.F.A. Korsten, Een narrenfeest om niets? – De beklemde stad en het regionale gat, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), *Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 163-177.

6 De aard en schaal van het stadsbestuur

We keren terug naar de transformaties gericht op het binnenlands bestuur. Uit de vaste patronen in de discussies over stadsregionaal bestuur, en de tradities en taboes die hier richting aan geven, kunnen enkele conclusies worden getrokken over de aard en schaal van het stedelijk bestuur.

Erkenning van polycentrisch denken

Denken in termen van Bermudadriehoek laat aan duidelijkheid niets te wensen over. Tussen provinciebestuur en lokaal bestuur is nog geen structurele, veilige zone gevonden. De aard van het bestuur van de stad en omliggende gemeenten wordt in Nederland (nog) in essentie lokaal geacht. De schaal ervan is en blijft relatief beperkt, zelfs na welke herindeling dan ook. Steden zullen voorlopig nog geen gehele stedelijke agglomeratie omvatten. Het bestuur van stedelijke gebieden blijft in essentie een polycentrische, intergemeentelijke aangelegenheid. Omdat er altijd sprake is van de noodzaak tot samenwerking met andere gemeenten, is het volgens sommige bestuurskundigen aanbevelenswaardig dat stadsbestuurders in positieve zin uitgaan van *stedelijk bestuur in netwerken*. Samenwerken wordt immers nooit overbodig, ook niet na welke opschaling dan ook.

Bovendien biedt de met Internet verbonden toepassing van informatie- en communicatietechnologie de mogelijkheid om tijds- en plaatsafhankelijkheid te relativeren en daarmee de grenzen van overheden (Bekkers, 1998).

Toch blijft er, merkwaardig genoeg, een voortdurende neiging waar te nemen om het daar niet bij te laten en toch over te gaan tot 'opschaling' van het metropolitaine bestuur. Alle vergeefse pogingen om via gewesten of stadsprovincies de aard en schaal van het stadsregionaal bestuur in een monocentrische richting om te vormen, zijn daar een voorbeeld van. Dat streven is onder meer ingegeven door de wens vanuit het bedrijfsleven om met

minder overheden van doen te hebben, overwegingen van geringere bestuursdichtheid, de wens tot het ontbreken van intergemeentelijke verschillen in vergunningverlening en op samenhang gericht beleid. Het streven naar politieke overeenstemming over een schaalvergroting van stadsbestuur schiet echter tekort omdat er geen eenduidige maat is en derhalve elke keuze arbitrair is.

Daarmee hebben we een aantal negatieve antwoorden op de vraag aan het begin van het artikel. Als adviseur bent van het provinciebestuur van Bragel moet u alle oplossingen in de Bermudadriehoek ontraden. Om tot een positief antwoord te komen, gaan we op zoek naar wat het grotestedenbeleid ons leert. Immers, dat grotestedenbeleid is de moeite van het bekijken waard want besturen van grote steden geven er niet op af. Ze zien daar meer in dan in structuuroplösungen.

Literatuur over de stadsprovincie

- Boogers, M., Het onderste uit de KAN. Eburon, Delft, 1998.
- Dam, M. van, e.a. (red.), Het onzichtbare bestuur. Eburon, Delft, 1996.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Lukassen, U., Fragmentatie en eenheid van beleid – Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied, KUN, 1999 (diss.).
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Schaap, L., Op zoek naar prikkelende overheidssturing. Eburon, Delft, 1997.
- Themanummer stadsprovincie, Bestuurskunde, 1997, nr. 5.
- Toonen, Th., J. Raadschelders en F. Hendriks, Mesobestuur in Europees perspectief. Leiden, 1992.

7 Grotestedenbeleid

Minder opvallend maar veel succesvoller dan de bestuurlijke reorganisatie is de sluipende nationale impuls van de rijksoverheid naar het stadsbestuur, die sinds de jaren negentig valt waar te nemen: het grotestedenbeleid.

In de jaren tachtig was al sprake van een levendig verkeer tussen de besturen van 'de grote vier' uit de randstad en de rijksoverheid, veelal buiten de gemeentelijke representant de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om. De overige middelgrote gemeenten roerden geleidelijk ook meer de trom. Er verschenen allerlei studies over de toch in bepaalde opzichten bijzondere positie van middelgrote gemeenten, wat uitliep op de krachtiger wordende bestuurderswens uit die middelgrote gemeenten om te roeren in de 'Haagse vleespotten'. Veel gemeentebestuurders wilden *meer budget* voor de eigen probleemaanpak. Die wens werd maar beperkt gerealiseerd door de nieuwe Financiële Verhoudingswet, en door herindeling op basis van de

knelpuntenaanpak. Middelgrote gemeenten bepleitten participatie in de G zus en zoveel (G15, inmiddels G21).

Dat 'grotestedenbeleid' meer gemeenten dan de grote vier onder de parapluie nam, is gerechtvaardigd als men erkent dat de Financiële Verhoudingswet niet alle budget door middel van verfijningen in de verdeelsleutels kan verdelen, en herindeling van omliggende gemeenten niet bedoeld is om imperfecties uit de financiële verdeling, die ten nadele zouden zijn van middelgrote gemeenten, te corrigeren. De Financiële Verhoudingswet werkt zo dat gemeenten rond steden al bijdragen aan de regiofuncties van de centrale gemeenten.

Het grotestedenbeleid kreeg in de jaren negentig een doorstart om een grote diversiteit aan stedelijke problemen in onderlinge samenhang aan te pakken. Daardoor wordt het mogelijk om grote steden 'kansen' te laten benutten op sociaal, economisch en cultureel terrein, zo heet het in het jargon uit de jaren negentig (na Montijn). Er blijken in (middel)grote steden door een ruimtelijke en sociale cumulatie van problemen grote verschillen in levenskansen en risico's tussen categorieën burgers. Toch beoogt het grotestedenbeleid *niet alleen een innovatieve aanpak*. Het voorziet ook in bestuurlijke vernieuwing door een verandering in de verhouding tussen bestuurslagen: convenanten tussen Rijk en gemeenten; meer financiële beleidsruimte; audit en monitoring van de voortgang door visitaties en hoorzittingen. De gemeentelijke beleidsruimte blijkt inderdaad toegenomen, vooral in financiële zin (Denters e.a., 1999: 100). In de formele verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten is geen verandering gekomen. Hier en daar is wel sprake van ontkokering, bijvoorbeeld op het gebied van jeugd en veiligheid door instelling van een brede doeluitkering, en door een vermindering van de detaillering van financiële regelingen. Van een vermindering van het toezicht op besteding is nauwelijks sprake. De informatiestroom tussen bestuurslagen is uitgebreid door overlegstructuren. Dat overleg blijkt te kunnen leiden tot ondersteuning van het Rijk van gemeenten. Het Rijk als facilitaire dienst dus.

Literatuur over grotestedenbeleid

- Visitatiecommissie Grotestedenbeleid, Perspectief op prestaties. Den Haag, 1999.
- Commissie-Brinkman, Grotestedenbeleid in Heerlen – Visitatierapport. Den Haag, augustus 1999.
- Commissie-Brinkman, Grotestedenbeleid in Maastricht – Visitatierapport. Den Haag, februari 1998.
- Commissie-Brinkman, Grotestedenbeleid in Venlo – Visitatierapport. Den Haag, juli 1999.
- Denters, S.A.H., H. de Jong en O. van Heffen, Het grotestedenbeleid: Rijk en gemeenten – De verhoudingen in het openbaar bestuur, in: Bestuurskunde.

1999, nr. 3.

- Gemeente Heerlen, Grote stad, grote kansen: Grotestedenbeleid Heerlen – Zelfanalyse 1999. Heerlen, 1999.
- Gemeente Meerlo-Wanssum, Gemeentefoto 2000. Meerlo, 1999.
- Gemeente Venlo, Negen wijken een stad – Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Venlo. mei 1999.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.

8 Van grotestedenbeleid naar zelfevaluaties

De les van het grotestedenbeleid voor het denken over bestuurlijke reorganisatie is tweeledig. Ten eerste kunnen door grotestedenbeleid oneigenlijke motieven voor bestuurlijke organisaties, zoals extra middelen voor steden, buiten de organisatiediscussie blijven. Ten tweede valt te leren van de aanpak, minder van de uitkomsten.

Elk bestuur van een grote stad maakte in het kader van het grotestedenbeleid een zelfstudie. Dat in navolging van praktijken in het hoger onderwijs, waar zelfevaluaties en visitaties per opleiding over het hele land voorkwamen en -kamen. Grote steden verzorgden zelf *doorlichtingen*, waarna de visitatiecommissie-Brinkman elke gemeente bezocht om aanvullende informatie te verzamelen en de aanpak en uitkomsten te beoordelen. Dat leidde tot een visitatierapport dat zowel bestemd was voor elk individueel gemeentebestuur zelf als voor de minister voor grotestedenbeleid, Van Boxtel.

Een dergelijke aanpak om zelf in de spiegel te kijken is ook in grote trekken voorgesteld door het provinciebestuur van Limburg in de nota *Gewicht en gewogen* uit 1999, hoewel de nota niet refereert aan grootstedelijke ervaringen met zelfstudies. Volgens dit provinciebestuur zou een gemeentebestuur in een zelfstudie de *eigen bestuurskracht* moeten beoordelen. Gedeputeerde Staten spreken van het bepalen van het eigen '*soortelijk gewicht*'. Een gemeentebestuur zou zelf aan de hand van de criteria ter beoordeling van de kwaliteit van een gemeente, bijvoorbeeld die welke zijn genoemd door Toonen c.s. in *Gemeenten in ontwikkeling*, de eigen kwaliteit kunnen beoordelen, eventueel de kwaliteit van diverse gemeenten in een regio *in samenhang*.

Dit voorstel getuigt niet van machobeleid op het vlak van de bestuurlijke organisatie. Het beleid is terughoudend omdat GS van Limburg geen beeld geven van wat van gemeentelijke organisaties en besturen wordt verwacht, en van het provinciaal bestuur zelf en van gewestbesturen of andere vormen. Van een streefbeeld is geen sprake. Is dan slechts sprake van symbolisch beleid in de zin van een lege huls? Wij menen dat het overnemen van evaluatiesystemen uit het hoger onderwijsbeleid en grotestedenbeleid een positieve ontwikkeling is,

mits het systeem goed doordacht wordt en het de conversatie activeert met en tussen gemeentebesturen onderling en met het provinciebestuur. In die zin lieten GS nog steken vallen maar die zijn te herstellen.

Het Limburgse evaluatiesysteem voor bestuurlijke organisatie is dus nog niet af. We zien nog de volgende bezwaren. Onduidelijk is wie de geadresseerde is bij zelfevaluatie en er wordt niet voorzien in een manier van certificatie van een gemeente of visitatie, die opportunistische vertekening in de zelfstudies, gericht op eigen belang, kan voorkomen. Zoals de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten een protocol ontwierp voor zelfstudie zouden ook GS een handreiking kunnen doen. Daar wordt ook aan gewerkt. Daarnaast moet een stapeling van zelfstudies worden voorkomen. Hier en daar dreigt die stapeling al, zo bleek. Bijvoorbeeld in delen van Midden-Limburg (Thorn e.o.). Die stapelingsvrees komt ook op rond grote steden omdat die immers al in het kader van het grotestedenbeleid de balans opmaakten. Natuurlijk is dit argument ook om te keren: wie al evalueerde kan dat veel materiaal benutten voor een zelfstudie met een ander doel.

In potentie is een zelfevaluatiesysteem voor gemeenten in het kader van het provinciebeleid op het vlak van bestuurlijke organisatie een middel dat het proberen waard is.

Literatuur over de kwaliteitsmonitor bestuurskracht

- Witteveen, W., Een bureaucratische piekervaring: de kwaliteitsmonitor herindeling, in: openbaar Bestuur, jrg. 10, 2000, nr. 11, pp. 15-19.
- Provincie Limburg, Voorstel betreffende inzet van de bestuurskrachtmonitor 2000-2002, Maastricht, 2000.

9 Sluipende veranderingen: de Europese Unie

Het gebrek aan resultaten van reorganisatiebeleid impliceert niet dat 'het huis van Thorbecke' niet verbouwd is. Het 'huis van Thorbecke' kent van oudsher drie etages in de vorm van drie bestuurslagen. De rijksoverheid zetelde op de bovenetage, de gemeenten waren op de begane grond aan te treffen, makkelijk toegankelijk voor burgers, terwijl de provincie als bestuurlijke tussenlaag in het gebouw op de tussenverdieping huisde. De provincie had in het gebouw niet alleen last van de lawaaiige benedenburen maar de bedilligerige (centralistische) bovenbuur, het rijk, liet zich ook niet onbetuigd (Zijdeveld, 1999). Typisch een positie voor middenbestuur: niet echt aantrekkelijk maar wel een essentieel deel in het gebouw. De pogingen het huis te verbouwen door meer kamers te maken (44 bestuursrayons; 24 provincies?) strandden.

Het was een verlegenheidoplossing om de lawaaiige benedenburen te verenigen door meer samenwerking. De intergemeentelijke samenwerking

werd keer op keer gewijzigd. Sinds 1945 is wijziging van de samenwerking als wetgevingsproces met resultaat afgesloten. Decentralisatiepoging hadden zeker gevolgen, hoewel de ook voorkomende centralisatie dat relativeert.

Samenwerking en decentralisatie verhinderden de verbouwing van het bestuursgebouw niet. Het dak van het bestuursbestel is opgetild. Er is een bovenverdieping bijgekomen. De Europese Gemeenschappen gingen op in de Europese Unie (EU), waarnaar steeds meer beleid werd 'overgedragen', zoals landbouwbeleid, technologiebeleid, structuurbeleid en sociaal beleid. Dat had gevolgen voor het rijk, want de soevereiniteit nam af en de noodzaak om EU-beleid te implementeren steeg. Er kwam een Europese Centrale Bank en een euro. De rijksoverheid zwakte als autonome bestuurslaag af. Voor gemeentebesturen had de EU weliswaar aanvankelijk nog weinig directe gevolgen maar geleidelijk wel meer indirecte en ook directe (aanbestedingregels). Mede onder invloed van de EU kwam euregionale samenwerking van subnationale overheden meer in de aandacht te staan. Weliswaar floreerden bestuurlijke samenwerkingsverbanden in euregio's niet excellent maar steeds vaker dienen regionale voorstellen gedaan te worden om in aanmerking te komen voor subsidies uit 'Brussel'. Onder invloed van de EU-Interreg en andere programma's is de aandacht voor landgrensoverschrijdende subnationale betrekkingen en belemmeringen voor grensoverschrijdende beleidsafstemming en ontwikkeling toegenomen (Spoormans, Reichenbach en Korsten, 1999).

Literatuur over Europese ontwikkelingen

- Bekkers, V.J., Grenzeloze overheid, Samsom, Alphen, 1998.
- Schout, J.A. & K. Nomden, De Europeanisering van het Nederlandse openbaar bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2000, nr. 5, pp. 336-355.
- Sharpe, L. (ed.), The rise of the meso government in Europe, Sage, Londen, 1993.
- Spoormans, H., E. Reichenbach en A. Korsten (red.), Grenzen over, Coutinho, Bussum, 1999.
- Toonen, Th., J. Raadschelders en F. Hendriks, Mesobestuur in Europees perspectief. Leiden, 1992.

Literatuur over grensoverschrijdende samenwerking

- Werkgroep grensoverschrijdende samenwerking regio Limburg, De grens nader verkend. BZK, Den Haag, 1999.
- Spoormans, H., E. Reichenbach en A. Korsten (red.), Grenzen over. Coutinho, Bussum, 1999.

10 Van drie naar vier bestuurslagen

Bestuurlijke reorganisatievoorstellen van de rijksoverheid hebben vanaf 1945 in Nederland meestal schipbreuk geleden. De reorganisatiediscussie kreeg iets van het springen over ijschotsen: een sprong op de schots van mini-provincies of naar de schots van gewestvorming, of een sprong naar de regionale gebiedsautoriteit of naar intergemeentelijke samenwerking. Schotsen bleken wankel; geen minister van Binnenlandse Zaken kon er zich lang op handhaven. Van 'oude' voorstellen werd door volgende kabinetten meestal afstand genomen. Ze werd ingetrokken en vervangen door een nieuw voorstel.

De structuurprincipes voor de inrichting van het binnenlands bestuur zaten in de weg (De Pree, 1997). Denk daarbij aan het argument van het vasthouden aan 'drie bestuurslagen', aan het principe van 'de uniformiteit in de verdeling van (medebewinds)bevoegdheden', en aan 'bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers'. Deze principes hebben onder meer betekenis in de discussie vanwege hun historische oorsprong en hun inkadering in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De werking ervan verhindert om landelijk tot bestuurlijke oplossingen op regionaal niveau te komen. De principes waren vaag en oprekbaar. Daarnaast waren er praktische bezwaren, zoals de uitvoeringskosten, het verzet van belangengroepen, en de verslechterende situatie in 's rijks financiën. Het voldoen aan alle eisen leidde tot tijdrovende, suboptimale en niet voldoende gesteunde compromissen. Wie vooruit wil komen, moet het in het kleine zoeken.

De reorganisatiediscussie bleek weliswaar een afvalrace van ideeën en alternatieven maar dat reorganisatiepogingen helemaal geen resultaat hadden, is een misvatting. Decentralisatie, kaderschepping voor intergemeentelijke samenwerking, en gemeentelijke herindeling van kleinere gemeenten 'van bovenaf' rekenen we tot de wel (redelijk) succesvolle resultaten van reorganisatiebeleid (Commissie-Franssen, 1992; Fleurke, 1995; Denters, 1996; Mastenbroek, 1998). Of dat resultaat genoeg was, wordt politiek verschillend beoordeeld. Te midden van veel mislukte *omvattende* reorganisatievoorstellen van de rijksoverheid zetten herindelingen van kleine gemeenten sinds 1945 nog wel door maar de herindeling van grootstedelijke gemeenten met de omgeving stagneerde vaak.

Het belang van vasthouden aan een overzichtelijk stelsel van drie bestuurslagen werd steeds als argument opgevoerd. Ook het eerste kabinet-Kok greep er weer op terug. Toch voltrok zich een bestel van *vier* bestuurslagen. De EU werd de eerste bestuurslaag volgens stukken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en later BZK. Zo werden *vier bestuurslagen*, vaak een bezwaar in de discussie over reorganisatievoorstellen, toch nog een feit. Wat in het openbaar bestuur verandert, is lang niet altijd het resultaat van officieel beleid, bijvoorbeeld een

grote herstructureringspoging, maar ook van sluipende ontwikkelingen op langere termijn. Blijkbaar zaten hiervoor geen structuurprincipes in de weg!

Hoe verder in het binnenlands bestuur? Volstaan met wachten op wat overheden overkomt? We bepleiten in dit artikel het nemen van afstand van van bovenaf bedachte, omvattende reorganisatievoorstellen waarin een nieuwe bestuursvorm wordt opgelegd aan 'lagere' overheden. Het 'centraal voornemen van een kabinet' blijkt steeds weer een te gewilde schietschijf (De Pree, 1997). Die aanpak kan *zeker voorlopig* beter verlaten worden.

De aanpak in het licht van de beleidsschaaldiscussies om zelfstudies door gemeenten vergezeld van een visitatie te bevorderen, kan - mits opgenomen in een verder uitgewerkte denkrichting - meer soelaas brengen. Deze aanpak gaat uit van 'emancipatie' en dus mondigheid en zelfbeschikking van gemeentebesturen. Hoe kan een minister nog over hoofden van autonoom gemeentebestuur uitmaken wat 'goed' voor hen is?

Gemeentebesturen brengen volgens ons voorstel zelf in een zelfstudie prestaties in beeld. Gemeenten lichten zich door zelfevaluatie door en maken uitkomsten bespreekbaar met omliggende gemeenten en provinciebestuur. Ze kunnen zelf een voedingsbodemploeg scheppen voor urgentie en oplossingen, die door een visitatiecommissie wordt beoordeeld. Gemeentebesturen met zwakke prestaties zullen vanzelf door 'de hoepel springen van reorganisatie', als het provinciebestuur en wetgever voor kwaliteitsborging zorg dragen en de conversatie gaande houden. Een parallel met zelfevaluatie van opleidingen, visitatie en toezichthoudend optreden van de inspectie, met in laatste instantie de minister van OC&W is de moeite waard. Minister Peper beweegt zich ook in deze richting. Maar het voorgestelde stelsel is nog niet af. In een dergelijk stelsel ontkomt een wetgever er na verloop van tijd niet aan om aan te geven wat van gemeenten, provinciebesturen en intergemeentelijke samenwerkingsvormen verwacht wordt. Het 'denken van bovenaf' zal dan weer om de hoek komen kijken. Nieuwe voorstellen voor het dichtens van het regionale gat zullen volgen.

Literatuur: binnenlands bestuur algemeen

- Breunese, J.N., Bestuurlijke reorganisatie; een spel zonder grenzen, in: Acta Politica. 1982, nr. 3, pp. 343-365; en 1983, nr. 4: 465-467.
- Breunese, J.N., en H. van der Heijden, Bestuurlijke organisatie in Nederland; een spel zonder grenzen, in: Acta Politica. 1979, nr. 4: 509-539.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Elzinga, D.J. (red.), Regionaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1995.
- Elzinga, D.J. e.a., Bestuur in verandering. W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag,

1990.

- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1998.
- Minister van BZK, Brief aan Tweede Kamer, 1 juli 1999.
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb), Advies: lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid. Den Haag, 1996.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb), Gemeenten in steden. Den Haag, 1993.
- SCP, De bekleemde stad. Rijswijk, 1996.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Den Haag, 1987.

C Uitwerking

11 Commentaar op een provinciale nota over bestuurlijke organisatie

'Gedeputeerde Jan Haazen (VVD) van Limburg presenteerde enige tijd geleden de nota *'Gewicht en gewogen'*. Het is tijd voor een tussenbalans over de voortgang in de bestuurlijke reorganisatie. De ingeslagen richting is uitdagend maar de nota is niet af. Gedeputeerde Staten dreigen teveel gevangene te blijven van het coalitieakkoord. Meer vaart is nodig want anders eindigt deze aanzet slechts in een papierberg'. Aldus schrijven A. Korsten en W. Kuiper in De Limburger van 4 januari 2000. Hier volgt de letterlijke tekst van hun commentaar. Het is de kern van een advies van een adviescommissie van de Sociaal Economische Advies Raad Limburg (SEAR). Beiden maakten deel uit van die commissie.

Gevoelig

De nota gaat over één van de meest gevoelige politieke onderwerpen in de provincie, namelijk de bestuurlijke organisatie, en dus ook over gemeentelijke herindeling. Gevoelig, omdat de verschillende coalitiepartijen hier uiteenlopend over denken. De collegevorming resulteerde dan ook in een voorzichtig compromis. Buiten de al in gang gezette herindelingsprojecten Venlo-Tegelen, Sittard-Geleen, en Horst-Grubbenvorst-Broekhuizen, zouden nieuwe initiatieven vooral 'van onderop' moeten komen. Zowel het akkoord als de uitwerking in *'Gewicht en gewogen'* schieten echter te kort.

Teveel van bovenaf

In het verleden werd het provinciebestuur nogal eens verweten teveel van bovenaf te regeren. Daarom is het op zich toe te juichen dat de provincie de bal weer uitdrukkelijk bij gemeenten legt als het gaat om bestuurlijke organisatie. Herindeling van onderop mag van het college. Dat is ook wel zo gemakkelijk als je zelf om politieke redenen, door een coalitieakkoord, niet meer in beweging kunt komen, zou je in een cynische bui kunnen denken.

Maar er is meer te zeggen voor een beweging van onderop. Draagvlak is altijd van wezenlijk belang bij herindeling. Bij herindelingsvoornemens van onderop kan die steun groeien. Bovendien zijn er in het verleden ook nogal eens fouten gemaakt bij opgelegde operaties, vanwege het ontbreken van voldoende argumenten of gegevens. De resultaten van de herindeling vallen daarom wel eens tegen.

Zelfstudie gevraagd

De nota had het kunnen laten bij de constatering dat de gemeentelijke kippen maar rustig moeten doorgaan met broeden. Daar heeft de provincie echter terecht ook niet voor gekozen.

Van gemeenten wordt gevraagd om zelfstudies te verrichten naar het eigen 'soortelijk gewicht'. Dat is het nieuwe uit de nota.

Gepoogd wordt om dat rijkelijk nog vage begrip uiteen te leggen in een groot aantal concrete indicatoren voor de bestuurlijke kwaliteit van een gemeente. Op die manier hebben gemeenten een meetinstrument in handen om voor zichzelf na te gaan of ze in staat zijn met hun huidige schaal de problemen van de toekomst te kunnen aanpakken. Niet de dokter maar de patiënt zelf stelt de diagnose. Vervolgens wordt de patiënt wel geacht zelf de remedie toe te passen: indien nodig herindeling op vrijwillige basis. Dat is wel heel voorzichtig!

Modern

Het systeem van zelfstudie als onderdeel van kwaliteitszorg wordt inmiddels op meerdere plekken toegepast en lijkt heel vruchtbaar. De universiteiten en hogescholen hebben op dit punt voorop gelopen. Opleidingsdekanen maken zelfstudies over de sterkten en zwakten van elke opleiding en een visitatiecommissie kijkt of het goed gedaan is en spreekt een oordeel uit. De onderwijsinspectie kijkt naar de gevolgen.

Ook elders komt deze aanpak voor. Het grotestedenbeleid vormt een aansprekend voorbeeld. Venlo, Heerlen en Maastricht keken door middel van een eigen analyse in de spiegel. Het leidt zeker tot vergroot zelfinzicht, maar ook tot constructieve en gefundeerde kritiek op het eigen functioneren. Tenminste, als het gekoppeld is aan een systeem van onafhankelijke, kritische visitatie door externe deskundigen. Ook moeten er duidelijk consequenties verbonden worden aan de resultaten, zoals bijvoorbeeld een herverdeling van subsidiegelden. Over heel Nederland werd ruim 16 miljard verdeeld over de grote steden. Daarvoor wil je wel eens in de spiegel kijken.

Niet af

Jan Haazen en zijn collega's kan daarvan leren. Zonder duidelijke criteria, goede facilitering, externe visitatie en gezaghebbende conclusies en consequenties blijven zelfstudies naar gemeentelijke kwaliteit volledig in de lucht hangen. Dit dreigt bij de zelfstudies zoals de provincie ze nu in haar beleid voorstelt, te gebeuren. De nota '*Gewicht en gewogen*' is dus niet af! We roepen politieke partijen dan ook op te voorkomen dat de zelfstudies in het luchtledige blijven hangen.

Vervolg nodig

Na afronding van zelfstudie moeten er vervolgstappen worden gezet. De enige die dat in het kader van bestuurlijke organisatie kan doen, is het provinciebestuur. Gemeenten zullen niet gemakkelijk tot de conclusie komen dat ze eigenlijk gewoon te klein zijn en als ze dat al doen, dan hebben ze een forse steun in de rug nodig om de juiste oplossingsrichting te kiezen en uit te voeren. De nota zegt over mogelijke gevolgen helemaal niets. Psychologisch handig maar slechts tijdelijk verstandig.

Ijsbeer

Het haperende proces in Thorn en omgeving, waar inmiddels voldoende onderzoeksmateriaal voorhanden is, laat dit goed zien. Wat dreigt, is een stapeling van zelfstudies en een provinciebestuur als goedbedoelende postbus daarvoor. Dat oogt sympathiek, want het is allemaal echt van onderop, maar het leidt tot een situatie die te omschrijven is als de *sur place* van een dansende ijsbeer. Die kennen we uit de dierentuin. De ijsbeer beweegt wel, maar komt niet van de plaats. Dat is een buiten de dierentuin onaantrekkelijk beeld.

Oproep

De beleidsrichting in de nota is op zich juist, maar zal verzanden bij het achterwege blijven van een duidelijke processturing en facilitering.

De politieke partijen zouden Gedeputeerde Staten nu meer ruimte moeten geven om straks als de resultaten van zelfstudies voorhanden zijn, daadwerkelijk knopen te kunnen doorhakken. Het is niet verstandig en ook onnodig om die fase naar een volgende college-periode te verschuiven. De patiënt kan niet geheel aan zijn lot worden overgelaten als eenmaal *quick scans* zijn verricht! Thorn smacht om duidelijkheid. En in Belfeld, Beesel en Swalmen ligt ook al materiaal.

Conclusie

Gedeputeerde Staten blijken gevangen te zitten in de te beperkte ruimte die hen vanuit de coalitiepartijen geboden worden en laten het daarbij. GS roepen op tot zelfstudies - dat is nieuw - maar zeggen niets over toezicht op dit proces en

eraan te verbinden gevolgen. Slechts het verplaatsen van papier dreigt. Toon moed!

12 Provincies opheffen?

Vraag:

- A Hou een pleidooi voor opheffing van provinciebesturen.
- B Hou een pleidooi tegen opheffing van provinciebesturen

Antwoord bij A: Hou een pleidooi voor opheffing van provinciebesturen.

Argumenten:

- Provincies bevinden zich in een slaaptoestand. Veel burgers kennen de bestuurders niet bij naam en zijn vrijwel onbekend met de taken, volgens onderzoek. Er is wel een diffuus gevoel dat het provinciebestuur er hoort te zijn, wat vooral aangewakkerd wordt als er weer eens overstromingen zijn. Is dat alles?
- De interesse voor burgers om kandidaat te zijn bij Statenverkiezingen is betrekkelijk beperkt. De aantrekkingskracht op ambtenaren om bij de provincie te gaan werken is ook niet bijzonder opvallend.
- Mondialisering, handelsliberalisatie, bestuurlijke decentralisatie en verdergaande Europese integratie, dat zijn belangrijke ontwikkelingen in de jaren negentig. De provincie is hierdoor links en rechts ingehaald, aldus Haan (1999). Grote gemeenten en rijk doen rechtstreeks zaken met elkaar, zo suggereert het grotestedenbeleid. End 1999 werd ongeveer 16 miljard verdeeld, overigens grotendeels een bundeling van stromen die gemeenten toch wel bereikt hadden.
- Voor zover het rijk een gezicht in provincies moet hebben, of bepaalde taken moet uitvoeren, kan dat door gedeconcentreerde rijksdiensten, zoals voor verkeer en waterstaat, volkshuizing en ruimtelijke ordening

U kunt uw antwoord aanvullen met het pleidooi voor opheffing zoals dat opgesteld werd door W. Blind, voorzitter van de Kamer van Koophandel in Zuid-Limburg, en uitgesproken op 5 januari 2000.

De provincie moet zichzelf opheffen en de ontwikkeling van economie en toerisme in de provincie overlaten aan de Kamer van Koophandel Zuid-Limburg. Dat stelde W. Blind in zijn nieuwjaarsrede. Belangrijke projecten in de infrastructuur voor de provincie komen niet van de grond door gebrek aan financiële creativiteit en besliskracht bij de provincie, was een van de aantijgingen. Volgens Blind is de KvK het beste in staat om de provincie in de nieuwe eeuw te leiden. Het provinciebestuur heeft daarvoor volgens hem te weinig durf, is te afwachtend, bestuurt niet consequent, is niet oplossingsgericht, luistert niet naar anderen en scheidt niet de juiste voorwaarden. De KvK werkt daarentegen samen met de

Werkgeversvereniging, met de organisatie van zelfstandige ondernemers en het MKB, waarin de detailhandel en midden- en kleinbedrijf verenigd zijn, en met werknemersorganisaties. Wie is een evenknie die zo goed samenwerkt met anderen? Het bestel waarin de KvK met anderen samenwerkt slaat aan. Banken, projectontwikkelaars en pensioenfondsen weten elkaar te vinden en dat geeft een goed gevoel volgens Blind. De KvK heeft met anderen samen ook de financiële middelen om economie en toerisme te stimuleren. Die partijen werken samen in de Stichting Structuur Versterking Projecten. Die stichting wil toe naar een werkkapitaal van tweehonderd miljoen gulden. Dat is een even groot budget als de aan het provinciebestuur gelieerde ontwikkelingsbank Liof heeft.

Bestuurlijk heeft het fenomeen provincie geen toekomst meer. In overheidsland hebben Brussel, Den Haag en centrumgemeenten betekenis en bestaansrecht en raakt de provincie zijn functie kwijt als doorgeefluik van Europese en rijks gelden kwijt aan het rijk, vindt Blind.

Literatuur

- Commissie-Geelhoed, Op schaal gewogen – Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw, IPO, Den Haag, 2002.
- Dijk, G., M. Hajer, e.a., De Zuidvleugel van de Radsstad: instituties en discoursen, AME, Amsterdam, 2001.
- Gualini, E. & W. Salet, Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa, Pre-advies voor de Commissie-Geelhoed, IPO, Den Haag, 2002.
- Haan, F., De provincie – Mooi geweest, in: De Volkskrant, 091299.
- Kemenade, J. van, Jaarrede 2001 IPO-voorzitter prof.dr. J.A. van Kemenade, 2001.
- Mok, A., Grondoorlog - De jarenlange strijd om stadsprovincies en gemeentelijke herindeling in politiek Den Haag, Van Gennep, Amsterdam, 2004.
- Schendelen, M. van, Naar opheffing van de provincie, in: Namens, augustus 1987, pp. 256-262.
- Voigt, R. en W. van Spijker, De postkoets op rails, Over de opkomst en ondergang van de stadsprovincie Amsterdam, in: Voigt, R. & W. van Spijker (red.), Spelen met betekenis, Van Gorcum, Assen, 2003.

Antwoord bij B: Hou een pleidooi tegen opheffing van provinciebesturen

Een van de bezwaren van Blind is dat hij te weinig creativiteit ziet, te weinig besliskracht, te weinig durf. Dat is een bezwaar tegen de provincie als bestuurslaag maar een bezwaar tegen de bestuurders die de bestuurszetels bezetten. Blind gooit dus de wijze van functioneren van personen en de zinvolheid van een bestuurslaag op een hoop. Ik zou vooral de provincie als bestuurslaag willen verdedigen. Het ontbreekt mij aan voldoende betrouwbare

gegevens om de grote projecten door te lichten op basis van de criteria die hij noemt. Uit eigen ervaring als lid van het panel of experts van de Maaswerken weet ik dat de provincie druk uitoefent richting Den Haag die er mede toe bijdraagt dat de veiligheid van de burgers langs de Maas prioriteit blijft houden.

Blind kreeg ook als reactie dat hij ondemocratisch was omdat de KvK niet was ingebed in een democratische structuur.

Welke zijn de belangrijkste argumenten voor het voortbestaan van de provincie?

De volgende argumenten zijn te hanteren om de provincie als bestuurslaag te verdedigen.

1 Mini-provincies, stadsprovincies, gewesten, enz. Bijna alle reorganisatievoornemens vanaf 1945 zijn gestrand op de hantering van principes die aan het bestel van het binnenlands bestuur ten grondslag liggen, zoals uniformiteit in het bestel, samenhang en autonomie aan lagere overheden. Aldus De Pree in zijn dissertatie *'Grenzen aan verandering'* (1997). Het bestel wordt blikbaar hardnekkig verdedigd waardoor eerdere reorganisatievoornemens strandden. Het aantasten van een van de wortels van het bestel, de provincies, zal daarom niet lukken. Provincies blijven bestaan.

2 Het kabinet-Kok heeft bij de ontwikkeling van een kijk op de bestuurlijke organisatie gepleit voor een scherpere terugkeer naar de hoofdstructuur. Provincies uit de bestuurlijke organisatie schrappen is strijdig met het streven naar handhaving van de hoofdstructuur.

3 Provincies functioneren nooit continu excellent, evenmin als dat voor een voetbalclub of bedrijf geldt. Provincies zaten een tijd terug in een 'dal'. Daarop ging een commissie na hoe provinciebesturen een injectie konden krijgen. Een van de suggesties van de groep Van Kemenade-Toonen-Kreukels-In 't Veld was dat de provincie duidelijker profiel moest krijgen en in dat kader de regierol kon uitbouwen, om zo andere spelers meer tot hun recht te laten komen. Daar zijn provincies ook aan gaan werken. Beleid maken en uitvoeren is steeds vaker beleid in een netwerkcontext vorm geven. Als middenbestuur zit het provinciebestuur in de verschillende beleidsnetwerken. Kortom, de provincie moet blijven om de veroverde rol in netwerkmanagement, na het dipje, tot zijn recht te laten komen.

4 Een vierde argument betreft het democratisch karakter: is het politiek systeem voldoende om een voortbestaan van de provincie te rechtvaardigen? Voor de

Statenverkiezingen van 1999 werd een discussie gevoerd over het bestaansrecht van provincies. Weliswaar viel de opkomst tegen, een meerderheid van de kiezers ging niet stemmen, maar dat is een fenomeen dat ook andere verkiezingen treft. De verkiezingen voor het Europees Parlement kennen een lagere opkomst dan Statenverkiezingen en dat is ook geen argument om de opheffing van de Europese Unie te bepleiten. Dat boek is gesloten. Aan provinciale politieke partijen de taak om politiek te bedrijven en met burgers meer interactie treden dan zich op te sluiten in de commissies en Statenvergaderingen.

5 Staan de burgers achter de provincie? De meerderheid van de burgers in de verschillende provincies is voorstander van het blijven voortbestaan van provincies. Weliswaar zijn burgers niet zeer scherp op de hoogte met wat een provinciebestuur aan taken heeft en doet, en zijn ook veel provinciale politici onbekend maar toch is er diffuse steun voor provincies. Ook aan de mening van burgers is dus geen argument voor opheffing te ontleen.

6 Moet de provincie misschien weg vanwege de Europese Unie? Het is juist dat de bestuurlijke organisatie sluipend veranderd is doordat het dak van het bestel is 'opgetild'. De EU werd eerste bestuurslaag. Het rijk draagt soevereiniteit over aan de EU om vervolgens weer gedwongen te worden om het EU-beleid intern, in eigen land, te implementeren, dus uit te voeren. Die toenemende rol van de EU had en heeft ook gevolgen voor provincies. Niet dat provincies groter moesten worden, met de interne organisatie van een land bemoeit de EU zich wijselijk niet. Dan had ze teveel te doen omdat er tussen landen nogal verschillen zijn in het bestuursstelsel. Maar wat opvallend is dat in vrijwel alle Westeuropese landen een tussenstructuur bestaat, een mesobestuur. Dat zijn in Duitsland de Länder, in Nederland de provincies, enz. Het mesobestuur kreeg zelfs een lift. Sharpe gaf een door hem geredigeerd boek dan ook de titel *'The rise of meso government in Europe'* mee. Het mesobestuur van een grensregio is zeker belangrijk. Denk aan de rol van provinciebesturen bij de euregionale samenwerking ook al is hier geen sprake van een groot succesverhaal. Subsidieaanvragen naar 'Brussel' moeten vaak regionaal of bovenregionaal zijn of grensoverschrijdend en dan kan een provinciebestuur coördineren. Een provincie kan de lobby naar Brussel coördineren.

7 Een provincie vervult allerlei bovenlokale taken die in wetten genoemd zijn en ook daarom moet een provincie blijven bestaan. Tijdens de onderscheiden wetgevingsprocessen is uitvoerig nagedacht over de rol en de taak van de provincies. Zo hebben provinciebesturen al decennialang een taak om streekplannen vast te stellen. Tegenwoordig koerst Limburg af op een Provinciaal Omgevings Plan, het POL. Twijfel over de zinvolheid hiervan is nooit vernomen, hoewel het voorstelbaar is dat een Rijksplanologische dienst

(RPD) streekplannen ontwikkeld. Maar staat de RPD niet erg ver af van Vaals en Molenhoek? We zien niet hoe de provinciale taak op het gebied van streekplannen overgenomen kan worden door de rijksoverheid.

8 De provincie vervult zelf taken maar bundelt ook voorkeuren van gemeenten, bedrijfsleven en andere organisaties naar andere overheden. Ook dat is een argument pro provincies. Denk aan pleidooien voor de aanleg van infrastructuurprojecten als de R73. Zonder invloedspogingen van het provinciaal bestuur zou die weg er vermoedelijk niet zijn gekomen of niet zo vlug. Of denk aan het op de Haagse agenda houden van de Maaswerken ter bevordering van de veiligheid van burgers langs de Maas. De provincie Limburg is hier convenantpartner, samen met Brabant, het ministerie van Landbouw en van Verkeer en Waterstaat.

9 'Old agencies never die'. Wie als organisatie meer dan honderd jaar oud is, en dat geldt voor provincies, heeft een goede kans om nog veel ouder te worden. Wie jong is wordt bedreigd. Een emancipatieraad, die was jong, is er niet meer. De Agglomeratie Eindhoven bestaat niet meer, de Rijmondraad is weg. Oude organisaties hebben een vermogen ontwikkeld om zich aan te passen en zo te overleven. Dat zal ook voor provincies gelden. Wellicht dat er fusies zullen ontstaan. Immers, het Limburgse provinciebestuur pleitte in 1999 ook voor fusies van waterschappen. Waarom zichzelf op dat punt dan niet tegen het licht gehouden? Maar een opschaling van provincies naar een *landsdelig bestuur* is in de Randstad enkele jaren terug mislukt.

10 Het schrappen van de provinciale bestuurslaag zou de noodzaak inhouden om veel wetten, waarin de provincie een rol is toegedicht, aan te passen. Veel veranderingskosten, kortom. Is het dat waard? En wat is dan het alternatief? Dat bepaalde taken naar het rijk gaan en andere naar groter geworden centrumgemeenten en andere gemeenten, is een mogelijkheid.

11 Dat een Kamer van Koophandel de verantwoordelijkheid krijgt voor bepaalde onderdelen van economische ontwikkeling en toerisme betekent dat bepaalde overheidstaken geprivatiseerd worden en dat democratische controle afwezig is. Is dat aantrekkelijk?

Samenvattend:

- Provincies vervullen allerlei wettelijke taken. Ze werden in medebewind geroepen.
- Provinciebesturen vervullen allerlei bovenlokale en regionale taken, waartoe individuele gemeenten ook niet door samenwerking makkelijk en efficiënt in staat zijn.
- De EU doet het belang van mesobestuur stijgen.

- Provinciebesturen bundelen voorkeuren van andere overheden en lobbyen naar andere overheden. Ze bewaken zo het provinciaal belang.
- De veranderingskosten door het schrappen van provincies zijn hoog.
- Old agencies never die. Oude instituties hebben aanhang. Het is verloren energie te proberen ze op te heffen.
- Allerlei pogingen provincies op te heffen zijn gestrand omdat het beginsel van de hoofdstructuur steeds verdediging vindt. Het kabinet-kok benadrukte dat recent weer.
- Op regionaal niveau is een regisseur nodig die partijen verenigd. Een taak voor de provincie om een rol te vervullen in beleidsnetwerken. Beleidsnetwerken blijven, ook al zijn er minder gemeenten.

Over opheffing van provincies moet eerst nog maar eens meer worden nagedacht.

Literatuur over de opheffing en samenvoeging van provincies

- Commissie-Geelhoed, Op schaal gewogen – Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw, IPO, Den Haag, 2002.
- Dijkling, G., M. Hajer, e.a., De Zuidvleugel van de Radsstad: instituties en discoursen, AME, Amsterdam, 2001.
- Elzinga, D.J. (red.), Regionaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1995.
- Gualini, E. & W. Salet, Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa, Pre-advies voor de Commissie-Geelhoed, IPO, Den Haag, 2002.
- Heij, P. en J.F. Schrijver, Decentralisatie, in: Kam, C. de, & J. de Haan (red.), Terugtrekende overheid, realiteit of retoriek? Academic Service, Schoonhoven, 1991, pp. 55-76.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.
- Minister van BZK, Brief aan Tweede Kamer, 1 juli 1999.
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Schaap, L., Op zoek naar prikkelende overheidssturing. Eburon, Delft, 1997.
- Schendelen, M. van, Naar opheffing van de provincie, in: Namens, augustus 1987, pp. 256-262.
- Sharpe, L. (ed.), The rise of the meso government in Europe. Sage, Londen, 1993.
- Themanummer stadsprovincie, Bestuurskunde, 1997, nr. 5.
- Toonen, Th., J. Raadschelders en F. Hendriks, Mesobestuur in Europees perspectief, Leiden, 1992.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Den Haag, 1987.

Eind 2001 werden de pleidooien sterk voor het laten ontstaan van landsdelen, wat een samenvoeging van provinciebesturen zou impliceren. De voorzitter

van het Interprovinciaal Overleg Van Kemenade pleitte hiervoor in zijn jaarrede.

13 Het plan van de commissie- Geelhoed met provincies

Het Interprovinciaal Overleg onder leiding van de Zuidhollandse CdK Jan Franssen stelde een commissie in onder leiding van de voormalige secretaris-generaal Ad Geelhoed. Lid van de commissie waren onder meer prof.dr. U. rosenthal en prof.dr. W. van den Donk. De commissie-Geelhoed kwam met een plan tot samenvoeging van provinciebesturen, waarbij met name aan de orde was om Zuid-Holland en Noord-Holland en een deel van Utrecht samen te voegen. Daarnaast zou Gelderland Overijssel en een deel van Utrecht samengaan, alsmede Groningen, Drenthe en Friesland, en een deel van Limburg zou samengaan met Brabant. Zuid-Limburg zou een deelprovincie worden. een teruggang van twaalf provincies naar een stuk of vijf of zes straks. Aan het plan lag een concept ten grondslag.

In de commentaren kwam naar voren dat er niets van terecht zal komen, zoals meestal het geval is met voorstellen die de bestuurlijke organisatie in Nederland op de schop willen nemen. Dat is jammer want het rapport van de commissie-Geelhoed verdeint een beter lot. Geelhoed c.s. trekken heldere lijnen schrijft de commentator van de Limburger (150302). Wat samengevoegd wordt, heeft deels eenzelfde problematiek. Bovendien is sprake van 'een stroperige, onwerkbaar bestuurlijke organisatie'. 'Tussen het rijk en de steeds verder uitdijende gemeenten staan krachteloze provincies en nog zwakkere gewesten. Deels houden ze zich met dezelfde dingen bezig en hebben ze overlappende bevoegdheden. Dat leidt tot onduidelijkheid, versnippering en bureaucratie. Zo zelfs dat Brusselse miljoenen subsidies aan ons land voorbijgaan', aldus De Limburger (150302). In een toelichting merkt Geelhoed op dat een Nederlandse provincie in Brussel volstrekt betekenisloos is. Beieren betekent daar wel wat.

Heel de dichtgeslibde Randstad maakt straks deel uit van een provincie. Het uitsterste zuiden van Limburg met een kansrijke buitenlandse oriëntatie moet een deelprovincie worden. Studies wezen al eerder uit dat Venlo en omstreken een economische oriëntatie heeft in horizontale richting op de kaart richting Eindhoven en omgekeerd, in plaats van naar het zuiden. Het voorstel staat haaks op het plan dat nu in de Tweede Kamer ligt om de kaderwetgebieden door te zetten. Weliswaar was de Raad van het Openbaar Bestuur en een groot deel van de Tweede Kamer begin maart 2002 nog tegen maar er kan heel goed een tijdelijk arrangement volgen. De VNG steunde minister De Vries van BZK. Zal tijdelijk bepalend zijn wat minister De Vries wil?

Literatuur

- Commissie-Geelhoed, Op schaal gewogen – Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw, IPO, Den Haag, 2002.
- Dijkning, G., M. Hajer, e.a., De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen, AME, Amsterdam, 2001.
- Gualini, E. & W. Salet, Conditioes van bestuur en praktijken van governance in regionaal Europa, Pre-advies voor de Commissie-Geelhoed, IPO, Den Haag, 2002.

14 Beoordeel een quick scan-instrument van een gemeente

Diagnoses van gemeentelijke organisaties komen ook voor.

Stramproy, Hunsel, Thorn

We hebben zelf drie gemeenten Stramproy, Hunsel en Thorn, alle drie gelegen langs de Belgische grens in Midden-Limburg, bekeken vanuit een opdracht in het midden van de jaren negentig van de gemeente Stramproy: ga na of er argumenten pro en contra zijn voor een gemeentelijke herindeling van Stramproy (ongeveer 5100 inwoners) in de samenvoegingsvariant a Stramproy gaat samen met Hunsel (ongeveer 6000 inwoners) en Thorn (ongeveer 2000 inwoners) (samen minder dan 15000 inwoners), of b Stramproy gaat samen met het veel grotere Weert.

Het gemeentebestuur van Stramproy koos uiteindelijk voor een *vrijwillige gemeentelijke herindeling* met het aangrenzende Weert, onder meer omdat herindeling met Hunsel en Thorn vanuit de optiek van een kwalitatief goed apparaat en goede dienstverlening aan burgers te weinig soelaas bood. Argumenten voor continuïteit in de zelfstandigheid van Stramproy waren er minder dan argumenten voor opheffing, aldus Korsten en Willems (1995) in 'Een, twee of drie?'. Hoewel ambtenaren die in een kleine gemeente als Stramproy werken, bergen werk verzetten:

- bleek de organisatie klein en kwetsbaar,
- bleek de financiële veerkracht van de gemeente gering,
- was er geen overdosis aan professionaliteit door de beperkte mogelijkheden op het vlak van ambtenarensalarissen,
- was de specialisatie van ambtenaren erg beperkt,
- was de organisatie niet adequaat meer ingericht om geschikte antwoorden te geven op ontwikkelingen in de omgeving, zoals toenemende vraag naar klantgerichte dienstverlening, toenemende juridificering van de samenleving, toenemende informatisering, decentralisatie en 'Europeanisering', wat zich uitte in een grote behoefte aan samenwerking met omliggende gemeenten en daardoor niet adequaat op te vangen bleek.

Dat is slechts een glimp van de overwegingen.

Hunsel

Een recente diagnose van de gemeente Hunsel is meedogenloos kritisch over de kwaliteit van de heel kleine gemeentelijke apparaten (Moret, Ernst & Young, 26 sept. 1997). Het gemeentelijk apparaat bestaat slechts uit enkele tientallen personeelsleden. De kleine gemeente van ongeveer 6000 inwoners (en 11 raadsleden), aldus het rapport, ontwikkelt zich van een kleine, functioneel georiënteerde organisatie ('familiebedrijf') tot een organisatie 'die te maken heeft met een complexe omgeving waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen. Om een dergelijke organisatie te kunnen blijven sturen en beheersen is een grotere mate van professionaliteit, van oriëntatie op *processen* die zich binnen de gemeentelijke organisatie afspelen en op *producten* die de organisatie levert, noodzakelijk. Aan een bijpassend instrumentarium heeft het tot nu toe ontbroken. (..) Hierbij dient een aantal handicaps, die de kleine schaalgrootte van Hunsel met zich meebrengt, overwonnen te worden. Daarnaast moet niet voorbij worden gegaan aan de voordelen die Hunsel als kleine gemeente heeft. Zo kan een kleine gemeentelijke organisatie daadkrachtig en snel opereren (geen lange bureaucratistische procedures) en is het contact met de bevolking direct en laagdrempelig. Deze voordelen dienen in stand te worden gehouden en waar mogelijk beter te worden benut. Kortom: een gemeente met perspectief'. De rapporteurs bepleiten een omvangrijk veranderproces. Dat blijkt uit een aantal zinsneden. Die geven tevens *zicht op criteria* waaraan een organisatie volgens de rapporteurs/adviseurs moet voldoen.

- *Ontbreken strategische beleidsvisie.* 'Een (..) heldere, integrale visie is niet in schriftelijke vorm beschikbaar. Er is geen (voortschrijdend) collegeprogramma of visiedocument voor gemeenteraad en college van B&W. In zekere zin is sprake van een democratisch tekort: de gemeente Hunsel maakt haar burgers niet duidelijk welke hoofdzaken zij wil realiseren. Hierdoor ontbreekt ook een kader voor de ambtelijke organisatie' (1997: 10).

- *Adequate politiek-ambtelijke verhoudingen?* 'De beeldvorming stagneert binnen de gemeentelijke organisatie aan beide kanten: bestuurlijk en ambtelijk. Aan bestuurlijke kant worden weinig beleidsinitiatieven gesignaleerd, aan ambtelijke kant worden weinig voorzetten gedaan voor beleid. Het is alsof het bestuur zit te wachten op voorzetten vanuit de ambtelijke organisatie, terwijl vanuit de ambtelijke organisatie het verwijt klinkt dat daartoe de richtinggevende vraag van het bestuur ontbreekt' (1997: 10). Er ontbreekt een goede systematiek van bestuursopdrachten.

- *Bestuur op hooflijnen of details?* 'In deze situatie vindt beleidsvorming ad hoc en te veel op details plaats: 'toevallig' opgevangen externe signalen leiden tot 'stukjes' beleid op deelonderwerpen. Hierbij geldt gelijkstelling van de dorpen als beginsel. Dit beginsel lijkt soms belangrijker dan de vraag wat voor de gemeente als geheel in de gegeven situatie de beste keuze is' (1997: 10).

- *Bestuurscultuur.* Door het ontbreken van een collegeprogram, een duidelijk patroon in het werken met bestuuropdrachten, en een zekere cliëntelistische politiek (burgers wenden zich met vragen tot wethouders of raadsleden) ontstaat een klimaat waarin bestuurders als vanzelfsprekend soms op de stoel van ambtenaren gaan zitten. Soms zijn beloften gedaan en wil een bestuurder die geëffectueerd zien om vervolgens de burger weer te antwoorden (1997: 17). Deze bestuurscultuur dient te veranderen.

- *De kwaliteit van beleidsnota's.* De beleidsnota's zijn onvoldoende gericht op wat realiseerbaar is. (...) Het maken van afgewogen keuzen wordt op deze manier bemoeilijkt' (1997: 10).

- *Van beleid naar interne sturing.* Beleid moet worden omgezet in interne sturing. Het rapport: 'In Hunsel is (...) sprake van een gevoel van stuurloosheid bij de uitvoering. Medewerkers weten niet goed waar ze aan toe zijn en wat van hen verwacht wordt. Beslissingen worden ad hoc genomen en prioriteiten wisselen snel, omdat niet kan worden gevaren op aangegeven kaders. Er ontstaat een beeld van een organisatie die afwacht wat er dagelijks op haar afkomt en vervolgens bekijkt welke mensen en middelen beschikbaar zijn om de situatie het hoofd te bieden, zonder te bedenken welke consequenties dit heeft voor overige lopende werkzaamheden' (1997: 11).

- *Doelstellingen en prestaties.* 'Door het ontbreken van doelstellingen en prestatienormen is het ook moeilijk om prestaties te beoordelen. Wanneer is een prestatie naar behoren geleverd? Welke prestaties (diensten, producten) worden van een afdeling of van een medewerker verwacht?' (1997: 11). Er ontbreekt een jaarprogramma of activiteitenplan, gekoppeld aan de visie of een collegeprogram.

- *Begroting.* Er ontbreekt een produktbegroting, 'waarin aan de opgenomen produkten stuurgetallen en normen worden gekoppeld en produkten worden toegewezen aan verantwoordelijke produktbeheerders' (1997: 11). Er is geen sprake van een *bestuursrapportage* in de vorm van een voorjaarsnota of najaarsnota (1997: 13).

- *Beleidsvaluatie*. Volgens de rapporteurs: 'Het beleid wordt onvoldoende geëvalueerd' (1997: 12).

- *Organisatiemanagement*. 'Op dit moment heeft Hunsel onvoldoende instrumenten om de gemeentelijke organisatie te beheersen' (1997: 12). Er ontbreekt een duidelijke sturing waarbij op basis van planmatigheid een kwantitatief en kwaliteit beeld ontstaat van de gewenste prestaties van medewerkers, en er ontbreekt ook een verantwoordingsinstrumentarium. Er zijn geen managementrapportages (1997: 13).

- *Organisatiecultuur*. De managementstijl is er een van controle en veel minder van stimuleren (1997: 18). De staf is geen eenheid, geen team (1997: 19). Werkoverleg is te vaak taak- en te weinig 'mensgericht' (1997: 19).

- *Managementgebied: informatietechnologie*. 'De huidige aandacht van de gemeente Hunsel voor informatietechnologie achten wij te gering. Het management is zich te weinig bewust van bestaande mogelijkheden en heeft zich onvoldoende georiënteerd hoe informatietechnologie in de gemeentelijke bedrijfsvoering ingezet zou kunnen worden' (1997: 21).

- *Organisatieverbetering*. 'Centrale gedachte hierbij is dat 'afscheid' genomen wordt van de oude organisatie en dat iedereen meewerkt aan de realisatie van de nieuwe organisatie' (1997: 8).

- *De grenzen van verbetermogelijkheden*. 'Op korte termijn ligt de prioriteit bij het op orde brengen van de interne organisatie en hierop aansluitend, het aangaan van samenwerkingsrelaties met andere gemeenten op gebieden waar dat de dienstverlening ten goede komt' (1997: 9). 'Zelfstandigheid mag hierbij voorlopig uitgangspunt zijn, maar in onze opvatting slechts zolang als met een zelfstandig Hunsel de dienstverlening aan de burgers het best gediend is. De gemeente Hunsel zal zich voortdurend de vraag moeten stellen waar waar de grens van de zelfstandigheid ligt. Op langere termijn kan en mag gemeentelijke herindeling (..) niet worden uitgesloten' (1997: 9). De rapporteurs menen dat het gemeentebestuur er goed aan doet na te denken over *vrijwillige herindeling*, om zo een gedwongen herindeling voor te zijn (1997: 9).

Een kleine kritische kanttekening bij het rapport van Moret, Ernst & Young is te geven: welke? De adviseurs gebruiken wel heel sterk het normatieve beeld van een gemeente-organisatie van pakweg minstens 40.000 inwoners als toetsingskader voor een gemeente als Hunsel. Immers, gemeenten van een

dergelijke grootte kennen vaak een beleidsvisie, veel planmatigheid, een produktbegroting en verantwoordingscyclus, oog voor beleidsevaluatie, enz.

Echt en Susteren

De buurgemeenten Echt en Susteren (Limburg) sturen begin 2000 aan op een herindeling. Uit een onderzoek van het adviesbureau Ernst & Young is gebleken dat een fusie voor beide gemeenten de beste optie is. De colleges van beide gemeenten staan volledig achter de conclusies (zie DDL, 07012000). Een samenvatting uit de krant:

‘Gemeenten moeten steeds meer taken overnemen van het Rijk, waardoor de druk op het ambtenarenapparaat toeneemt. Dat speelt gemeenten zoals Echt (20.000 inwoners) en Susteren (12.000 inwoners) parten. Zulke gemeenten zijn vaak prima in staat hun huidige taken uit te voeren maar houden weinig ruimte over voor lange termijnbeleid. Ernst & Young hebben dat laatste nog eens in hun onderzoek voor de beide gemeenten bevestigd. Als voorbeeld noemen de adviseurs de discussie over het provinciaal omgevingsplan Limburg (POL). Echt, dat (..) te boek staat als een plattelandsgemeente, wil in dat plan graag tot centrumgemeente benoemd worden, met meer ruimte voor bedrijven en woningbouw. Bij een fusie met Susteren zou een grotere gemeente ontstaan, die meer gewicht in de schaal kan leggen om dat doel te bereiken, zo redeneert Ernst & Young’.

Daarbij speelt mee dat ambtenaren meer ruimte krijgen voor specialisatie en scholing, waardoor zij een grotere expertise kunnen opbouwen. Daar staat tegenover dat een fusie met Susteren financieel geen winst oplevert. Wel is een bezuiniging mogelijk op personeelskosten. Echt en Susteren hebben samen ruim 206 fulltime-equivalenten personeel, waarvan 134 in Echt en 72 in Susteren. Bij een herindeling kunnen tien arbeidsplaatsen vervallen, zo becijferde Ernst & Young.

De beide colleges van B&W staan positief tegenover een fusie. Maar de Echter burgemeester E. Schaftenaar benadrukt dat formeel nog niets is besloten. Het rapport moet nu eerst voorgelegd worden aan het personeel en de gemeenteraden. Daarnaast wordt een enquête gehouden onder de bevolking. Voorzitter G. Kuypers van de Echter ‘ondernemingsraad’ kon nog niet reageren op het rapport. Het rapport wordt medio 2000 in de gemeenteraden behandeld.

Literatuur over doorlichting van gemeenten

- Braun, D. e.a., Gemeente Hunsel: zelfstandig en sterk. Utrecht, 1997.
- Ernst & Young, Rapport over Susteren en Echt, 2000.
- Kesteren, J. van, Doorlichten en herontwerpen van organisatiecomplexen, Groningen, 1996 (diss. RUG).

- Toonen, Th. e.a., Gemeenten in ontwikkeling, Van Gorcum, Assen, 1998.
- KPMG, Gemeenten Heel, Hunsel en Thorn – Rapportage quick scan, 12 november 1998.
- IME Consult, Verkennend onderzoek samenwerking Beesel, Belfeld, Swalmen, 1999.
- Gemeente Meerlo-Wanssum, Gemeentefoto 2000, nov. 1999.
- Gemeente Venlo, Negen wijken, een stad – Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Venlo, mei 1999.
- Tops, P. en W. van Spijker, Den Helder: doe normaal, Den Helder, juni 2004.

Vraag:

1 Ontwikkel op grond van het voorgaande een checklist voor beoordeling van een kleine gemeente.

2 Pas die lijst toe door deze te vergelijken met een rapport over een quick scan, bijvoorbeeld van Echrt en Susteren (Moret, Ernst & young kwamen begin 2000 met een analyse van beide gemeenten).

3 Maak een vergelijking met de lijst van criteria van Toonen c.s. in 'Gemeenten in ontwikkeling'.

4 Maak een vergelijking met onderstaande handleiding.

In het navolgende een handleiding ter oriëntatie.

Handleiding voor het doorlichten van een gemeente

A. Korsten

A Politiek bestuur

A1: college

collegevorming en programma

- Algemeen: Hoe procedureel verlopen: wie naam voortouw, wie deed verslaggeving, wie was voorzitter, netjes?

- Resultaat collegevorming: collegeprogramma? Vergelijking met vier jaar terug? opsteller?
- Kwaliteit collegeprogramma? In raad geweest?
- Koppeling aan meerjarig beleidsplan?
- Langere termijn in beeld?

- Collegesamenstelling: partijsteun en partij-uitsluiting adequaat?

- Steun genoeg?
- Alles geprobeerd?
- Geen weeffouten?

college: werkverdeling

- portefeuillevverdeling adequaat: geen versnippering (of bewust wel); spoort met partijsterkte, spoort met kwaliteiten wethouders?

- waarvan is welke wethouder voorzitter: projectgroep?

college als team

- collegiaal bestuur: homogeniteit?
- vergaderingen: agendapunten
- ad hoc inbreng

sturing college in meerjarenperspectief

- geeft het college leiding door collegeprogramma te vertalen in
- strategisch beleid: visie op ...
- meerjarenbeleidsplan
- voldoende toetsingskaders voor nieuwe maatsch. initiatieven: bestemmingsplan
- prioriteiten duidelijk
- achterstanden in planontw.?

bestuursstijl college

- bestuursstijl expliciet
- co-productie
- draagvlakvorming/overleg
- adviesstructuur?

sturingsmodel van college intern

- sturingsmodel intern: outputsturing/ resultaatverantwoordelijkheid
- bedrijfsconcept?

sturingsmiddel

- systeem van sturing: bestuursopdrachten?
- ad hoc en mondeling?

stagnatie en voortvarendheid in sturing college

- achterstanden: waar, waarom?
- inhuur?
- jaarplannen of activiteitenprogramma's per afdeling

sturing college en positie gemeentesecretaris:

- rol initiatieven neerleggen in college?
- initiatieven van college vertalen naar apparaat?
- leiding geven aan organisatie: structuur, cultuur, fin. man. p en o, huisvesting, automatisering

- welke projecten hebben prioriteit
- belangrijkste documenten van gem. secr. laatste twee jaar naast sector en facetplannen: organisatiestructuurplan, cultuurbeïnvloedingsplan, teamvorming, opleidingsplan, mobiliteitsplan, automatiseringsplan, archiefbeleid, bpr, een loket, klantgerichtheid (verg. HRM)

verbeterpunten in functioneren college

- sturingsaanpak
- prioritering
- doelgerichtheid
- resultaten: efficiency, effectiviteit, legitimiteit
- terugkoppeling

verbeterpunten

A2: positie burgemeester

- portefeuille
- aanwezigheid in gemeentehuis
- nevenfuncties
- verhouding met ambtelijke top
- rolopvatting: representatie in gemeente en erbuiten, vertegenwoordiging in rechte, ombudsman?, raadsvoorzitter, openbare orde, enz.

verbeterpunten

A3: raad

raad op zich

- reglement van orde is er en bij iedereen bekend
- welke raadscommissies, wie voorzitter, wie verslaggeving, frequentie van vergaderingen, kwaliteit vergaderingen
- raadsvergadering: frequentie, onderwerpen, kwaliteit,
- raadsverg.: interventie/interruptiegedrag
- in raad: moties
- in raad: amendementen
- openbaarheid van vergadering
- infopakket voor nieuwe raadsleden: zo ja wat erin? zo nee, waarom niet?
- raadsinformatiesysteem/ automatisering
- bestuurlijke vernieuwing: met de raad de wijk in?

raad-collegeverhouding

- stukken op tijd voor raadsverg.
- gevraagde stukken komen
- uitvoering raadsbesluiten cf besluit

verbeterpunten

B: Ambtelijke organisatie en ambtelijke leiding

B1: organisatiestructuur

organisatiestructuur

- organisatieverordening: feitelijke structuur
- laatste wijziging en waarom?

positie sectoren

- sector onder druk?
- enz.

verbeterpunten

B2: positie gemeentesecretaris

- gemeentesecretaris
 - rol initiatieven neerleggen in college?
 - initiatieven van college vertalen naar apparaat?
 - leiding geven aan organisatie: structuur, cultuur, fin. man. p en o, huisvesting, automatisering
- kwaliteit mede-leidinggevenden
- is er een mt: zo ja, sinds wanneer
zo nee, waarom niet?
- mandateringsstelsel
- managementrapportagesysteem
- belangrijkste documenten van laatste twee jaar naast sector en facetplannen:
 - organisatiestructuurplan,
 - cultuurbeïnvloedingsplan,
 - teamvorming, opleidingsplan,
 - mobilitieitsplan, automatiseringsplan,
 - archieffbeleid,
 - bedrijfsprocessen: bpr,
 - dienstverlening en een loket, klantgerichtheid (verg. HRM)
 - enz.
- waar kwam/komt interimmanagement voor?

verbeterpunten

B3: managementteam

- wie is voorzitter
- wie is lid; vervanging mogelijk en wordt daarvan gebruik gemaakt?
- wie secretaris
- wie krijgt verslag
- hoe wordt besluiten vertaald naar organisatie: bestuursopdracht?
- kwaliteit functioneren team
- overleg mt-college

verbeterpunten

B4: leiding in sectoren

- formele structuur helder
- vervanging

doelgerichtheid en resultaten

- mandateringsbrieven?
- resultaatverplichting
- gespecificeerde productbegroting
- communicatie van college via gem. secr.: bestuursopdrachten
- communicatie leiding-personeel: van boven naar beneden en omgekeerd?
- sfeer/verhoudingen
- werkoverleg
- opleidingsbeleid
- automatiseringsbeleid
- ziekteverzuim-controle

- dossiervorming

verbeterpunten

C: toezichhouders

opstelling toezichhouders financiën

-

opstelling toezichhouders sociale dienst

-

opstelling toezichhouders ro en v

-

verbeterpunten

D Centrale documenten: begroting en rekening

D1: begroting

algemeen

- begroting op tijd klaar
- gedrag provincie t.o.v. begroting
- begroting sluitend
- reservepositie
- soort begroting: produktbegroting

eigen inkomsten

- tarieven
- ozb

uitgaven

- bezuinigingsbeleid gevoerd

inhoud begroting

- gereserveerd voor inhuur advieswerk

D2: rekening

- plaats rekening in financieel systeem
- rekeningcommissie
- wanneer rekening gereed
- bevindingen laatste drie jaar
- raadsdiscussie over rekening

D3: administratief systeem

- opzet adm. systeem algemeen
- adm. in sectoren: o.a. sociale dienst

D4: overige aspecten van financieel management

controllers

- aanwezig

verbeterpunten

E: regelgeving en dienstverlening

E1: verordeningen

overzicht

- bestaat er een overzicht van verordeningen
- welke zijn de laatste 5 verordeningen in raad

evaluatiesystematiek

- evaluatie van verordeningen
- deregulering

voorwaarden en barrières

- hoeveel juristen als jurist werkzaam
- jur. afdeling

vergunningen

- wat als een bedrijf iets wil?

E2: dienstverlening

klantgerichtheid algemeen

- servicecentrum
- drempelperspectief: laagdrempeligheid/opvang openingstijden
- ombudsperspectief: behoorlijke behandeling
- bedrijfsmatig perspectief: snelheid, resultaat
- netwerkperspectief: doorverwijzen
- ethisch perspectief: integriteit

tariefbeleid

- hoogte tarieven in verg. perspectief, landelijk

sector burgerzaken

- functioneren
- openingstijden
- nieuwe jas/bezinning

afvalproblematiek

- ophaalbeleid huisvuil, glasbak, schoenenbak, plastic, klein chemisch afval, enz.
- stortlocatie

verbeterpunten

F: primaire processen

inrichting van het primair proces

- inrichting met weinig knooppunten: stappen vastgelegd

- werksinstructies helder
- voortgangscntrole
- wachttijden geen probleem
- overzicht/ beschrijving
- inzicht medewerkers
- geen bpr

controle op en informatieverstrekking over het primaire proces

- prestatie-indicatoren
- marap

evaluatie

- total quality

verbeterpunten

G: mens en cultuur

typering van de organisatiecultuur

- typering bestuurscultuur
- bestuurscultuur spooft met organisatiecultuur
- wat is org. cultuur: resultaatgericht versus inspanningsverplichting
- verfijning door sem. differentiaal: wenselijke versus feitelijke cultuur: open-gesloten; klantgericht of niet; enz.
- wat blijft er liggen aan cultuurbeïnvloeding

Leidinggeven spooft met gewenste of feitelijke org. cultuur

- stijl van leidinggeven

prioriteit voor mens en cultuur

- oog voor mentale beelden bij gem. secr., mt, burgemeester, college?
- sporen mentale beelden in het algemeen met gewenste: volgens?

binnenkomst en vertrek

- entree-begeleiding nieuwe medewerkers?
- exit-interviews bij vertrek

functioneren medewerkers

- taakverdeling goed geregeld?
- adequate werkhouding/-beleving/-sfeer
- voldoende interne communicatie/ werkoverleg
- aanspreekcultuur niet aanwezig?
- functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken
- diff. beloning expliciet en wordt doorgevoerd
- verloop/mobiliteit
- loopbaanbegeleiding
- outplacement
- opleidingsbeleid

stress en ziekte

- stress-/werkdruk-meting
- ziekteverzuim-analyse: wiens taak?

- analyse ziekteverzuimbeleid: zo ja door wie?; mt?; waarom niet?

doelgerichtheid cultuurbeïnvloeding

- zijn centrale visies uitgewerkt in cultuurmodel
- cultuurbeïnvloedingstraject gehad: inhoud, begeleiding?
- waarom cultuurbeïnvloedingstraject, resultaten?
- waarom niet?

zeggen en doen

- gebeurt wat aangekondigd wordt

verbeterpunten

H: informatietechnologie

hardware

- keuze

softwaresystemen

- keuze
- onderhoud

interne communicatie

- e-mail

opleiding

verbeterpunten

I: taakverdeling en structuur

organisatiestructuur

- organisatieverordening: feitelijke structuur
- laatste wijziging en waarom?

positie sectoren

- sector onder druk?
- enz.

verbeterpunten

J: verandertrajecten

verbeterpunten

15 Animo voor regiobestuur

Bekijk de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Wat is de actuele stand van ie wet in de praktijk? Het regiobestuur via regionale samenwerking kalft

verder af. Gemeenteraden laten de regionale samenwerking over aan hun wethouder, zo blijkt uit onderzoek van SGB0 dat in 2000 werd gepubliceerd.

Er is een tijd van ambitieuze regiobesturen en gewestraden met politieke fracties geweest. Maar die tijd is voorbij, zo wijst een onderzoek van SGB0 uit 2000 uit. SGB0 lichtte in opdracht van het ministerie van BZK ook de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen door.

Het onderzoek laat zien dat het aantal samenwerkingsregelingen tussen gemeenten op zich niet vermindert. De samenwerking verandert wel van karakter. Er wordt minder ambitie gestoken in regiobestuur. De regionale samenwerking wordt voornamelijk op zijn zakelijke merites beoordeeld. De samenwerking is meer *ad hoc* geworden, *minder gebieds- en meer probleemgericht*. Gemeenten hebben meer de neiging om de eigen zelfstandigheid te bewaken en bewaren. De bereidheid om beleidstaken aan de regio over te dragen is afgenomen.

Deze trends zijn al in 1997 waargenomen. SGB0 lichtte toen eveneens de regionale samenwerking door. Maar de trends zijn in 1999 *sterker* geworden. De samenwerking *verzakt*. De concerngedachte rukt nu ook op in de samenwerkingsverbanden.

Gemeenten neigen meer en meer naar tijdelijke samenwerkingsverbanden in plaats van tot structurele, duurzame verbanden. Deze verandering is het sterkt voelbaar in gewestbesturen, met een brede opdracht, die van oudsher wat ambitieus waren. Een voorbeeld. Het stadsgewest Den Bosch beëindigde de basisregeling om vervolgens ad hoc verder te gaan. Het gewest Midden-Brabant besloot zich om te vormen tot een overlegplatform. Ook de 'zware' gewesten als Stedendriehoek (Apeldoorn, Zutphen, Deventer), Gooi- en Vechtstreek, en Twente zijn bestuurlijk niet meer wat ze geweest zijn.

Volgens het SGB0-onderzoek is de aandacht bij gemeenteraden voor regiobesturen verder teruggelopen. In de regionbesturen hebben amper raadsleden zitting. Het bestuur is bijna helemaal een zaak van wethouders geworden. De politieke controle op regiobesturen vindt weliswaar in de gemeenteraden plaats maar loopt feitelijk veelal via de B&W's. Daarmee is niet uitgesloten dat de controle minder effectief is. Vroeger liep die vaak via de gewestraden die ver van zowel de gemeenteraden als de burgers afstonden.

Is de veranderde positie van regiobesturen een weerspiegeling van de kijk van de rijksoverheid op regiobesturen? Ja, want de lijn van de kabinetten-Kok was een stelsel van vier bestuurslagen: EU-rijk-provincie-gemeenten. Dat was begin jaren negentig nog anders. Toen zetten vakdepartementen nog in op

bovengemeentelijke organen en sluisden daar ook budget naar toe. Onder paars I is de regering op haar schreden teruggekeerd. De Wet gemeenschappelijke regelingen werd gewijzigd, waarmee een eind kwam aan de verplichte bundeling en integratie van samenwerkingsregelingen in vaste samenwerkingsverbanden.

Hoe dit te interpreteren? De voorzitter van het Contact Gewestbesturen van de VNG is de burgemeester van Doetinchem J. Fokkens 'Het binnenlands bestuur is tegenwoordig doordeesemd van zakelijkheid, flexibiliteit en maatwerke. Wat vroeger verguisd werd als een lappendeken wordt nu geprezen als flexibel maatwerk. Dat spreekt ook uit dit onderzoek' (zie BB, 040200: 14-15).

Literatuur over intergemeentelijke samenwerking

- Mierop, R. & C. Bastiaansen, De actieve overheid, Lemma, Utrecht, 2002.
- Voigt, R. en W. van Spijker, De postkoets op rails, Over de opkomst en ondergang van de stadsprovincie Amsterdam, in: Voigt, R. & W. van Spijker (red.), Spelen met betekenis, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Boogers, M., Het onderste uit de KAN. Eburon, Delft, 1998.
- Gaastra, A. e.a., info Wet gemeenschappelijke regelingen, Vuga, Den Haag, 1995.
- Doeschot, R., Gemeenschappelijk regelingen – Een handreiking bij besluitvorming, SBN, Groningen, 1987.
- Doeschot, R.G.P., e.a., Intergemeentelijke samenwerking, Kluwer, Deventer, 1987.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur. WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Een bondige balans van BIS – Beschrijving van doelen, effecten en perspectieven van Bestuurlijk Interactieve Samenwerking in de regio Zuid-Limburg, Maastricht, 19 oktober 1999.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau. Vuga, Den Haag, 1990.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland. Samsom, Alphen, 1998.
- Mastenbroek, B.J., Trends in de samenwerking tussen gemeenten, in: Bestuurswetenschappen. 1998, nr. 6, pp. 320-333,
- Pree, J.C.I. de, Grenzen aan verandering. SDU, Den Haag, 1997.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur, Den Haag, 1987.
- Veld, J. in 't, Nieuwe vormen van decentralisatie, Samsom, Alphen, 1929.

16 Uitbreiding van de Europese Unie

De politieke democratie op Europees niveau

De Amerikaanse politiek filosoof Larry Siedentop, docent in Oxford,

presenteert in *'Democracy in Europe'* de visie dat in Europa het geld en de goederen regeren en dat dus de consument triomfeert en de burger het nakijken heeft. Dat betekent dat de politieke democratie op achterstand is komen te staan. Om daar wat aan te doen moet Nederland een voorbeeld nemen aan de Verenigde Staten. De V.S. hebben al meer dan tweehonderd jaar een grondwet waarin de scheiding der machten en democratische controle zijn geregeld volgens een federaal model. Een federaal model zou in Europa ook goed passen, zo meent hij. Een centrale regering met veel bevoegdheden voor de afzonderlijke staten. Siedentop vraagt zich af waar de Europese Madisons zijn, verwijzend naar *The Federalist Papers*. Er is gebrek aan debat over het Europees bestel hoewel de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer in 1999 pleitte voor de vorming van een *federale Europese staat*.

Siedentop heeft wel iets te pakken: politiek blijft in Europa achter bij economie, burger bij consument. De opkomst voor verkiezingen van het Europees parlement is laag, het EP zelf is betrekkelijk tandeloos hoewel er wel geleidelijk verbeteringen optraden. Het EP kreeg meer bevoegdheden. Er wordt door Siedentop en andere wel op gewezen dat een tweede democratisch orgaan naast het EP nodig is, iets dat door De Hoop Scheffer in september 2000 ook bepleit werd. Een soort *Europese senaat*.

De boodschap van Siedentop is duidelijk. Hij luidt de alarmklok. Europa lijdt aan een *crisis in de democratie*. De kloof tussen de politieke elites en het publiek is groot. Europese burgers voelen zich vooral Nederlander, dan Limburger of Fries en dan pas Europeaan. Duitsers voelen zich Duitser, dan inwoner van de Noord-Rijn Westfalen en dan pas Europeaan.

Moet de Europese Unie uitbreiden in zo een situatie?

Democratie vergroten is een element in de discussie over de toekomst van de EU. Een andere discussie betreft de uitbreiding. Daarop gaan we nu nader in.

Er is daadwerkelijk een uitbreiding van de EU voorgesteld. In 2000 is zelfs sprake van twaalf kandidaat-leden van de Europese Unie. De datum van toetreding bleef in de loop van 2000 echter in de lucht hangen. De kandidaat - landen begonnen zich ongerust te tonen, gevoed door discussies over uitbreidingsreferenda.

De wenselijkheid van toetreding in oostelijke richting kent een aantal sleutelbegrippen, zoals geld, tijd en politieke wil. De historie van deze discussie toont dat er sinds 1989 gesproken wordt over 'historische noodzaak' en 'uitgelezen kans'. In december 1999 op de Eurotop in Helsinki besloten de vijftien 'oude' EU-landen dat de toetreding van de twaalf nieuwe EU-landen zich in een *grote operatie* moest voltrekken, ongeacht de grote verschillen in

uitgangspositie van de naties. In 'Brussel' werden de aanpassingen van de kandidaat-landen aan het EU-regime op een groot scorebord bijgehouden.

Ging het zo de goede kant op in de loop van 2000? Er viel zowel onbehagen te bespeuren binnen de vijftien lidstaten als bezorgdheid bij de twaalf kandidaat-landen en hun regeringen. Is er Helsinki teveel hooi op de vork genomen? Is de uitbreiding teveel een onderonsje geweest van de gevestigde politieke elites? Wat zal het Europees landbouwbeleid wel niet kosten als landen als Estland, Polen, Hongarije, Slovenië en Tsjechië toetreden? Moet het beleid dan herzien worden of zullen middelen herschikt worden of beide? Dat zijn vragen die binnen de EU naar voren komen.

Bezorgde onderhandelaars die optraden voor de twaalf kandidaten stellen andere vragen. Is de EU in 2000 niet teveel bezig geweest met de sancties tegen het Oostenrijk van Haider en de opheffing daarvan? Is er niet een tegenvallende appreciatie van de euro bij burgers in Europa die huidige EU-landen minder doet verlangen naar uitbreiding? Gaan de besprekingen over meer bestuurlijke slagvaardigheid van de EU, in casu over de herziening van het Verdrag van Amsterdam in Nice in december 2000, de aandacht niet teveel afleiden van het Megaproject zoals de uitbreiding met twaalf naties gerust genoemd kan worden?

De uitbreiding van de Europese Unie (EU) is een riskante onderneming vanwege de onverwachte effecten die op de loer liggen. We lopen een aantal argumenten langs.

Eerste argument

Er wordt voorgesteld landen in de EU op te nemen die *het onderling niet met elkaar rooien*. Zou dat dan wel lukken in Europees verband? Denk aan Tsjechië en Slowakije. Ooit een natie, later uit elkaar gevallen in twee naties. En wat te zeggen over de relatie tussen Cyprus en Turkije. Bestaan er realistische verwachtingen over uitbreiding van de Europese Unie? Daarmee hebben we het *eerste* tegenargument in de uitbreidingsdiscussie ingebracht. Plasterk noemt dit en een aantal andere argument in een column over roekeloze uitbreiding van de EU. We noemen diverse door hem aangevoerde argumenten.

Tweede argument

Noorwegen, Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië: deze vier landen buiten Nederland zitten begin 2000 niet in de EMU en gaan de euro (nog) niet invoeren. Dus de 'oude' EU-landen zijn zelf verdeeld. Ze kunnen niet eens samen tot de invoering van een gemeenschappelijke munt besluiten. Waarom dan uitbreiding in de vorm van toetreding van nieuwe naties bij de EU met veel meer ongewisheden dan de invoering van een munteenheid? Weet de EU ofze

landbouwbeleid kan voortzetten? Dat is slechts een vraag, die dringt omdat de uitbreiding in een grote operatie zou geschieden.

Derde argument

Zijn de Europese burgers misschien voor de EU? Een *derde* argumentatie onderzoeken we. Eurocommissaris Verheugen stelde in 2000 voor dat er een referendum moest komen over de snelle uitbreiding van de EU. Diverse leden van het Europees Parlement voelden hier niet voor. Ze kwamen al direct met allerlei bezwaren op de proppen, zowel van juridische als procedurele aard. Een referendum zou interessant kunnen zijn. Immers, wie van de Europese burgers uit de lidstaten is voorstander van opname of toevoeging, zo men wil fusie met landen als Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije, Letland, Litouwen, Estland, enz. Het antwoord is bekend. *Eurobarometer - onderzoek* toont dat minder dan de helft van de burgers voorstander is van zo een uitbreiding van de EU. Een referendum wordt zo een riskante aangelegenheid voor aanhangers van het uitbreidingsmodel.

Vierde argument

De referendumdiscussie is niet de enige discussie. Er zijn ook denkers als de KUB-hoogleraar internationaal recht Ernst Hirsch Ballin opgestaan die een *Europese grondwet* bepleiten waarbij de EU op steeds meer terreinen regels gaat maken. Combineren we dit dat zien we pleidooien voor zowel een grotere EU als een grotere en bredere EU-interventie. Zijn beide doelstellingen te verwezenlijken? Plasterk (VK, 080900) vraagt zich dat in een column af. zijn antwoord is negatief. Als de EU meer gaat interveniëren en we constateren dat landen als Bulgarije en Polen arm zijn dan laat zich een gevolg van de *beleidsuitbreiding* raden. De EU gaat aan ontwikkelingspolitiek doen, en dus beide landen Bulgarije en Polen helpen in sociaal-economisch opzicht. Daarnaast, is er het pleidooi om qua politie, drugs, onderwijs, belasting, milieu, economie binnen de EU meer op een lijn te komen, dus tussen de huidige lidstaten. Het *harmonisatiestreven*. Dat harmonisatiestreven lukt volgens Plasterk niet met landen als Polen erbij want de bevolking is er conservatief en het duurt nog decennia alvorens de belastingpolitiek in Polen in EU-banen geleid kan worden (BTW-heffing in Warschau?). Kortom, de *EU-harmonisatie* in beleid is al iets met verrassende effecten maar de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten zit vol beleidseffecten die niemand ziet aankomen. Daarmee is het *vierde* tegenargument met betrekking tot EU-uitbreiding genoemd: er is nog genoeg te doen binnen de EU zelf.

Vijfde argument

Het *vijfde* tegenargument houdt in: de EU verraste ons in het verleden menigmaal. De EU heeft zo zijn onverwachte kanten. Wisten de opstellers van het Verdrag van Rome destijds dat de rol van de Tweede Kamer zou worden

uitgehouden en dat de Tweede Kamer na een aantal jaren niet veel meer te zeggen zou hebben over de Nederlandse Spoorwegen, zo merkt Ronald Plasterk op. Nee. Wist het Nederlandse parlement dat in Europees verband al richtlijnen inzake het octrooi op planten en dieren waren opgesteld, voordat in Den Haag het debat over gen-technologie zelfs nog maar was begonnen. Nederland was in Europa overstemd.

Voor (vooramlig) CDA-fractie leider De Hoop Scheffer is dit een voorbeeld van een volstrekte verrassing, die onaanvaardbaar is. Volgens hem moet het mogelijk zijn in Nederland een eigen ethische afweging over gentechnologie te maken, hoezeer wetenschappelijke ontwikkelingen zich ook internationaal voltrekken. De EU legt ook ergerlijke ambitie aan de dag bij het uitvaardigen van regels voor gezondheidszorg en onderwijs, sectoren waarvoor het CDA van oudsher 'sovereiniteit in eigen kring' bepleit. Een Nederlander moet ook in het buitenland tegen ziekte verzekerd kunnen zijn en Nederlandse diploma's moeten ook in het buitenland erkenning krijgen maar bepaalde elementen moet Nederland in eigen hand houden omdat ze bindmiddelen vormen in *de natiestaat* (NRC, 150900).

Zesde argument

Wat erbij komt, maakt het complexer. De uitbreiding van de EU met Hongarije maakt de EU autoritairder, meent Plasterk, de uitbreiding met Polen roomser, de toetreding van Litouwen rechtser. Gaat dat goed? Alleen al de hereniging van West- en Oost-Duitsland gaf een hoop sores die nog decennia nagalmt. De Westduitse regering-Kohl heeft diep in de buidel moeten tasten om economische en andere ontwikkelingen in het voormalige Oost-Duitsland in gang te zetten. Het is dus begrijpelijk dat van de Duitsers maar 38 procent voorstander is van uitbreiding van de EU (Plasterk, 2000).

Zevende argument

Wie durft er met deze kennis op zak nog zeker te zijn omtrent de gevolgen van uitbreiding van de EU? We zullen naast veel *onverwachte effecten* van eerder EU-beleid nog vele effecten te zien zijn van snelle uitbreiding van de EU waarbij Nederlandse parlementariërs, de regering, burgers en belangengroepen zich achter het oor zullen krabben. Hadden we dit gewild? In september 2000 pleitte Jaap de Hoop Scheffer voor een Senaat op Europees niveau, samengesteld uit leden van de Europese parlementen om niet overvallen te worden door regels, die tot gevolg hebben dat de vrijheid om op een bepaald gebied nationaal beleid te voeren te vergaand is beperkt. De CDA-fractie leider wil eigen *souvereiniteit* overhouden.

Samengevat

De uitbreiding van de EU is een sprong in het duister. Er treden allerlei onverwachte effecten op die zo ongewis zijn dat een uitbreiding misschien wel niet zou moeten plaatsvinden.

- Er is antagonisme tussen bepaalde lidstaten en naties waarvan toetreden overwogen wordt. Waarom deze problemen binnenhalen?
- Sommige van de nieuwe naties zijn al voor toetreding uit elkaar gevallen en onzeker is of die vredelievend zullen optreden binnen de EU.
- De EU-landen kunnen niet eens tot een munt komen (Noorwegen enz. doen niet mee). Waarom dan nog meer landen erbij halen, die verlammen, want zij zullen ook niet op de euro overstappen.
- De heterogeniteit binnen de EU wordt groter met tot gevolg dat beleidsinterventie toeneemt (bijvoorbeeld Polen helpen) en harmonisatie verder bemoeilijkt wordt (BTW in Bulgarije?).
- Daar komt bij dat er al binnen de huidige EU-landen effecten van de EU optreden die niet bevallen omdat ze de soevereiniteit zodanig hebben aangetast dat het niet bevalt als Nederland daarover niet zelf meer mag beslissen. Het verwijt dat parlementariërs en burgers dan hebben zit slapen is niet geheel onterecht maar niet vergoelijkend, meen ik.

Literatuur over effecten van uitbreiding van de Europese Unie

- Hoetjes, B., Besturen op Europees niveau, Maastricht, 2000.
- Plasterk, R., De roekeloze uitbreiding van Europa, in: Volkskrant, 8 september 2000.
- Staden, A. van (red.), De nationale staat onhoudbaar maar onmisbaar? – Het perspectief van de Europese integratie en mondialisering, Van Gorcum, Assen, 1996.
- Pond, E., The rebirth of Europe, Brookings Institution Press, Washington, 2000.
- Siedentop, L., Democracy in Europe, Allen Lane, New York, 2000.

17 Gewesten productief?

Uit Binnenlands Bestuur, november 2003. Artikel van A. Korsten

De kwaliteit van verlengd lokaal bestuur in de vorm van gewesten is in een groot aantal gebieden niet voldoende. Natuurlijk vinden er vergaderingen plaats, verschijnt er wel eens een nota maar concrete producten zijn schaars. De productiviteit is dus zorgelijk. Dat is een conclusie die bestuurlijk vaak wel erkend wordt maar die bestuurders het liefst stil houden. Evaluaties van gewesten gaan er daarom vaak aan voorbij. Die beschouwingen handelen vaak over beelden, samenwerkingsbereidheid en tegenwerking maar dat is maar een aspect. Wat er aan productie uitrolt, komt niet aan bod. Een recente 'successtory' over een gewest ken ik dan ook niet. Dat is teleurstellend. Is het

echt zo? Op toertocht om lezingen te geven, probeer ik gesprekspartners vaak een oordeel te ontfoetselen over de kwaliteit van de gewestelijke samenwerking in hun regio. Kunt u mij – zo vraag ik – ‘twee hoogtepunten van integrale gewestelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in de laatste twee, drie jaren noemen?’ Raadsleden, wethouders en burgemeesters blijken vaak geen productieve hoogtepunten te kunnen aanwijzen. ‘Hun’ gewest functioneert niet goed genoeg, er wordt weinig heil meer van verwacht en trots ontbreekt al helemaal. Gesprekspartners uit Voorhout, Sassenheim en Warmond konden zich van het gewest Duin- en Bollenstreek geen feestvreugde herinneren over een noemenswaardig product. Een bijzondere nota misschien? Ook dat niet. Met de gewestelijke samenwerking in de regio Leiden is het niet veel beter. Een recent rapport van een adviesbureau bevestigt dat. Ook het gewest Westelijke Mijnstreek munt niet uit in productiviteit. Adviseurs tekenden dat uit vele monden op. Ik maak meestal duidelijk dat ik niet veel kwaads van verlengd lokaal bestuur wil zeggen maar een aanvullend concept heb: ‘Samen en toch apart’ (SETA). Ik ben helemaal niet uit op beëindiging van verlengd lokaal bestuur. Als gewestelijke samenwerking nuttig is, ga er dan vooral mee door. Voor het operationele dagelijks werk kunnen gemeenten, die al lang en breed het resultaat zijn van herindelingsprocessen en samenwerken in een gewest, echter niet om bundeling van ambtelijke krachten heen. Het is dom als elk gemeentebestuur bijvoorbeeld zelf gaat uitzoeken of en welke Europese aanbestedingsregels voor hen van toepassing zijn. En je zou ook wel gek zijn als je als gemeente alleen naging hoe in te spelen op de Wet - Rutte over werk en inkomen. Het is beter om het samen uit te zoeken, zoals de gemeenten Maastricht en Heerlen gaan doen. ‘Samen maakt sterk’. Veel ambtenaren blijken dit te willen. Een gewest is volgens mij echter geen oplossing voor veel van die alledaagse gemeentelijke zaken. Dus zeg ik: richt werkgroepen op en help elkaar in de SETA-geest. Het totaal van de ambtelijke organisaties samen voegen, is vooral een eindplaatje dat ter wille van de discussie is opgetekend. Is het nu wel zo ernstig met de gewesten gesteld als bestuurders wel naar buiten treden? Maastrichts burgemeester Leers heeft gedreigd om de financiering van het gewest Heuvelland vanwege improductiviteit op te zeggen. ‘We komen geen meter vooruit met deze samenwerkingsvorm’, laat hij in een dagblad optekenen. Er worden wel nota’s geproduceerd maar tot daden leidt dit niet. Hij spreekt zelfs van ‘gesjouw met lege dozen’, een waarneming die vijf jaar eerder in een evaluatie ook al werd gedaan. De visie van Leers wordt door bijna alle andere regioburgemeesters onderschreven. Eigenlijk treft iedereen een verwijt. Maastricht blijkt de voortrekkersrol jarenlang maar matig ingevuld te hebben, zoals de visitatiecommissie - Rutten aan de gemeenteraad

fijntjes liet weten. Uit veel bestuurskrachtrapporten over gemeentelijk bestuur in Zuid-Holland en Limburg blijkt bovendien dat veel kleinere en grotere gemeenten in gewestelijk verband niet pro-actief zijn. Ze wachten af of liften mee.

Gewesten zijn in Nederland, zo blijkt ook uit andere regio's dan de genoemde, te vaak een regionaal bestuurlijk verband, dat niet veel produceert. Teveel gewesten zijn een zwak-democratische reststructuur geworden zonder veel toegevoegde waarde. Het gewest is van een kamer in het 'huis van Thorbecke' tot een donker keldertje geworden. De remedie is voor mij duidelijk. Gemeenten moeten in duo's, trio's of quartetten operationele samenwerking volgens het SETA-concept zoeken. Gewesten zijn geen alternatief voor SETA maar voor resultaatgerichte gewesten met een interne cafetariawerkwijze – waarbij niet iedereen alle producten moet afnemen - zie ik nog wel enkele toekomstkansen.

18 Wgr, SETA en federatiegemeente

In Bestuursforum van 2004 schreef de Groningse hoogleraar Herweijer de volgende tekst onder de kop: de WGR als blokkade voor intergemeentelijke samenwerking. Hier de letterlijke weergave.

Kritiek op de WGR

Herweijer: Onafhankelijk van elkaar hebben twee hooggeleerden de vinger op de zere plek gelegd: de WGR stimuleert gemeenten niet tot het zorgvuldig regelen van hun onderlinge samenwerking. De laatste zin van het onder leiding van prof.dr.A.F.A. Korsten opgestelde boek *'Samen en toch apart'* luidt bijvoorbeeld: 'Intergemeentelijke samenwerking op de leest van de WGR raakt veelal verstrikt in het strakke keurslijf van regels en voorschriften, met als gevolg een geringe transparantie in het praktisch functioneren van het samenwerkingsverband en een problematische bestuurlijke controle' (2002: 119). Naar zijn oordeel heeft een kleine gemeente die wil investeren in een effectieve intergemeentelijke samenwerking weinig aan de algemene modelregeling van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. De bestuurder van de kleine gemeente krijgt in deze publicatie het advies om de samenwerking met andere gemeenten maar te regelen per convenant en bij een stichtingsacte.

Ook prof.mr.drs.D.J. Elzinga is niet erg lovend over de bruikbaarheid van deze wet. In de brochure *'Federatiegemeente: de krachten gebundeld'*, lezen wij: 'De huidige samenwerkingsvormen (zoals: vrijwillige herindeling en samenwerking in het kader van de WGR) hebben als nadeel dat de

betrokkenheid van burgers in de deelnemende gemeenten minder wordt' (Buitenhek & Van Doorn, 2003: 13). In deze publicatie krijgt de lezer het advies om de intergemeentelijke samenwerking te regelen per gelijkkluidende verordeningen.

Samenwerking door kleinere gemeenten

Beide publicaties kiezen hun vertrekpunt in de positie van kleinere gemeenten (met minder dan 20.000 inwoners) (De WGR biedt daarnaast ook een model voor interprovinciale samenwerking, samenwerking tussen waterschappen, samenwerking tussen provincies en gemeenten. Bovendien kan de provincie aan een samenwerkingsverband van gemeenten dwingend een gemeenschappelijke regeling opleggen). Het sterke punt van de meeste van deze gemeenten is dat de burger het bestuur nog spontaan weet te vinden. De opkomst bij lokale verkiezingen is in deze gemeenten relatief hoog. Wanneer sprake is van overlast of tekortschietende publieke voorzieningen, worden klachten daarover relatief snel op de agenda van het gemeentebestuur geplaatst. Doet het bestuur van zo'n gemeente bij de uitvoering van het beleid een beroep op het verenigingsleven of de zelfwerkzaamheid van de inwoners, dan wordt dat beroep zelden tevergeefs gedaan. Deze 'betrokkenheid' is een groot goed. Dat moet worden gekoesterd. Een gemeentelijke herindeling waarbij de 'frontoffices' worden verplaatst naar een verder gelegen bestuurskern leidt - naar de empirie uitwijst - tot lagere maatschappelijke betrokkenheid: het percentage inwoners dat de lokale politiek actief volgt, neemt af. Zoiets moet worden voorkomen.

Tegenover dit schaalvoordeel kampen kleinere gemeenten wellicht ook met schaalnadelen. Dat blijkt bijvoorbeeld wanneer het digitale loket ingrijpend moet worden herzien, wanneer het bestemmingsplan buitengebied moet worden aangepast aan de nieuwe Flora- en Faunawet of wanneer er door een benadeelde burger een beroep wordt gedaan op een schadevergoeding terzake van planschade. Vaak is de benodigde deskundigheid in eigen huis dan niet beschikbaar. Dat is overigens niets bijzonders want ook grote gemeenten hebben veel moeite om dergelijke kwesties met de eigen menskracht op te lossen. In zulke gevallen wordt er vaak specialistisch advies ingewonnen. Na enig zoeken is dat specialistisch advies op de markt vaak wel te koop, maar de kosten van de 'commerciële' zijn soms aanzienlijk, zeker wanneer het niet beperkt blijft tot incidentele dienstverlening (Soms zie je dat gemeenten hun informatiebehoefte bevredigen door de vraag voor te leggen aan rijksdiensten, provincie, de VNG of andere gemeenten).

Tot voor kort kampten de kleinere gemeenten met het probleem dat hoger opgeleide bestuursambtenaren moeilijk konden worden geworven en nog lastiger konden worden vastgehouden. Eén van de voordelen van de recessie en van de specifiek op de reductie van het aantal rijksambtenaren gerichte 'grote operatie' is dat de marktpositie van de kleinere gemeenten als werkgever sterk verbeterd is.

Maar de recessie en de bezuinigingen betekenen ook voor de kleine gemeenten dat deze veel meer kostenbewust moeten opereren. Het grotere beroep op de sociale bijstand dat vanaf volgend jaar voor een groter deel voor rekening komt van de algemene middelen van de gemeente betekent dat de gemeentebesturen alle zeilen hebben moeten bijzetten om de begroting sluitend te krijgen en in de loop van volgend jaar goed de vinger aan de pols moeten houden om ook bij de jaarrekening uit de rode cijfers te blijven. Er wordt dus naarstig gezocht naar efficiency-maatregelen. In dat verband zou schaalvergroting door vrijwillige samenwerking van gemeenten een bijdrage kunnen leveren aan het verlagen van de kosten van de ambtelijke ondersteuning, zonder dat de burger daar wat van merkt.

In de praktijk kunnen wij zien dat diverse clusters van twee of drie kleinere gemeenten recentelijk samen één voltijdse raadsgriffier in dienst hebben genomen, terwijl de gemeenteraden in deze gemeenten hun zelfstandigheid en eigen identiteit behouden. Dat blijkt te kunnen zonder daarvoor een gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen. In de praktijk blijkt 'het gezamenlijk aanstellen' goedkoper te zijn dan 'het afzonderlijk inhuren'. Eerder deden veel kleinere gemeenten deze ervaring op bij het gemeenschappelijk aanstellen van een sociaal-rechercheur. Door aan te stellen in plaats van in te huren kan worden bespaard op kostenopslagen voor onder andere BTW, overhead, risico, winst en vennootschapsbelasting.

Ook bij de aanschaf van materialen kan een gemeenschappelijke inkoop voordelen opleveren (door een lagere inkoopsprijs te bedingen), zonder dat voor dit gemeenschappelijk opereren een WGR-constructie uit de kast hoeft te worden gehaald.

De vlucht uit de WGR

In beide publicaties wordt de bestuurder van de kleine gemeenten gewezen op de kostenvoordelen en kwaliteitsvoordelen van een gemeenschappelijke dienstverlening door het 'poolen' van de ambtelijke dienst van twee of meer gemeenten. Bij het regelen van deze 'shared services' moet geen gebruik

worden gemaakt van de WGR. Daar zijn een aantal redenen voor.

In de eerste plaats vindt de vrijwillige, intergemeentelijke samenwerking van onderop niet plaats op de schaal van de door de provincie vastgestelde samenwerkingsgebieden. De door de provincie vastgestelde samenwerkingsgebieden bevinden zich op een veel hoger schaalniveau dan dat van het gezamenlijke grondgebied van twee of drie kleinere gemeenten.

In de tweede plaats kiezen de gemeentebesturen - in de voorgestelde constructie - niet voor het afsluiten van een gemeenschappelijke regeling die vervolgens aan het provinciebestuur ter goedkeuring en registratie moet worden voorgelegd. Nee, in het voorstel van Korsten cum suis sluiten de betrokken gemeenten met elkaar een convenant en richten zij eventueel gezamenlijk een stichting op die als rechtspersoon aan het rechtsverkeer kan deelnemen (in dienst nemen personeel, aankoop van goederen, opnemen van leningen). In de visie van Elzinga cum suis stellen de gemeentebesturen - in plaats van eensluitende gemeenschappelijke regelingen - eensluitende gemeentelijke verordeningen vast.

Het derde verschil is dat de WGR-wetgever er vanuit gaat dat er bij intergemeentelijke samenwerking vooral bestuursbevoegdheden worden overgedragen. De beide hooggeleerden menen echter dat er in de intergemeentelijke samenwerking tussen kleine gemeenten vooral ambtelijke diensten zullen worden verleend (zoals informatie verzamelen, notities opstellen, feitelijke handelingen verrichten) terwijl de wettelijk bevoegde colleges van burgemeester en wethouders hun oorspronkelijke beslissingsbevoegdheid behouden. Uitbesteding en contractsrelaties worden steeds gewoner. Mede als gevolg van de opmars van ICT wordt het mogelijk om op drie gemeentesecretarieën en even zoveel digitale loketten een front-office aan te bieden, terwijl de feitelijke administratieve handelingen, betalingen en verstrekkingen worden geconcentreerd bij één 'back office' (het voordeel van specialisatie wordt dan behaald zonder dat de gebruiker het merkt). Zo sluiten de beide publicaties goed aan op het eigentijdse denken (New Public Management) in termen van contracten, uitbesteding, afrekenen en nemen ze daarmee afstand van het staatsrechtelijke (federatieve) denken dat ten grondslag ligt aan de WGR (en aan de dualisering).

Met de figuur van de gemeenschappelijke regeling heeft de wetgever er voor willen zorgen dat de gekozen raadsleden voldoende invloed kunnen uitoefenen op het reilen en zeilen van de intergemeentelijke

samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld de sociale werkplaats, het regionale brandweerkorps of de basisgezondheidsdienst). Zo wordt het algemene bestuur van een intergemeentelijk samenwerkingsverband volgens de WGR samengesteld uit raadsleden van de deelnemende gemeenten. Bij de vaststelling van de begroting van het samenwerkingsverband spelen de raadsleden van de deelnemende gemeenten expliciet een rol. In beginsel zitten er geen ambtenaren in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Het aantal bepalingen over de invloed die de gekozen raadsleden uit moeten kunnen oefenen op het samenwerkingsverband zal nog verder toenemen wanneer de WGR - binnenkort? - wordt aangepast aan het gedachtegoed van de dualisering. Een vierde verschil is dat in beide publicaties wordt gesteld dat de gekozen gemeenteraadsleden hun invloed op de gemeenschappelijke ambtelijke dienstverlening vooral moeten uitoefenen door in de eigen gemeenteraad de eigen bestuurder ter verantwoording te roepen.

Hoewel volgens het CBS de gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten goed zijn voor een uitgavenniveau van bijna zes miljard euro en daarmee het uitgavenniveau van de provincies achter zich laten (Van Nijendaal, 2003), is ook reeds vaak geconstateerd dat een groot deel van de huidige intergemeentelijke samenwerking plaatsvindt buiten de WGR om in de vorm van stichtingen, NV's, BV's, convenanten en mondelinge afspraken.

Kanttekeningen

Het is een goede zaak dat er thans weer volop wordt geïnvesteerd in het denken over en het regelen van de intergemeentelijke samenwerking. In de voorgaande beleidsperiode (Kok-1 en -2; 1994-2002) had gemeentelijke herindeling (desnoods tegen de wil van de lokale bevolking in) de voorkeur van politiek Den Haag en was het niet onhandig - hoewel denk ik niet direct beoogd - dat de bestuurslasten van de intergemeentelijke samenwerking steeds verder opliepen (verplichte regio-indeling, provinciale goedkeuring, voorkeur voor integratie, etc).

De intergemeentelijke samenwerking staat dan nu weer op het menu, maar we moeten niet vergeten dat een gemeente ook haar voordeel kan doen met een intensievere samenwerking met de eigen bevolking (interactieve beleidsvorming), sterk kan profiteren van een goede samenwerking met het bedrijfsleven (publiek-private-samenwerking) en zelfs voordelen kan doen met een goede samenwerking met provincie en waterschap (complementair bestuur). Verder is het zinnig te bedenken dat bij elke vorm van samenwerking de coördinatielasten toenemen en per definitie enig autonomieverlies

onvermijdelijk is (Doeschot e.a., 1987). Bovendien kan de instelling van een gemeenschappelijk ambtelijk apparaat gepaard gaan met een zodanige stijging van het algemene salarispijl dat een belangrijk deel van de doelmatigheidswinst weer onder het tapijt verdwijnt.

Met het aantreden van de kabinetten Balkenende - I en - II is het politieke tij gekeerd. In beginsel worden gemeentelijke herindelingen niet meer opgelegd, tegen de zin van de betrokken inwoners in. In beginsel wordt het tegenwoordig aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen overgelaten om zelf vorm te geven aan de inrichting van hun bestuur. Gemeenten worden door de teruglopende financiële middelen gedwongen om kritisch te kijken naar hoe doelmatig de eigen organisatie is ingericht. In dat kader past het dat de wetgever ook nog eens kritisch kijkt naar de huidige WGR. Niet met het doel om deze kerstboom nog verder te versieren met een 'dualistische' spits, maar veeleer met het doel om de bestuurslasten voor gemeenten die willen samenwerken te verkleinen.

Nu het politieke tij is gekeerd, is intergemeentelijke samenwerking niet langer slechts een strategisch alternatief om aan (gedwongen) herindeling te ontkomen. Intergemeentelijke samenwerking is als afwijking van de basisstructuur van Thorbecke vooral te rechtvaardigen wanneer zo doelmatigheidsvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Nu het klimaat in de regio dus wat 'vrijer' geworden is, kan bij een nauwkeurige bestudering van het menu overigens blijken dat het uitbesteden van de vuilophaal, het wegbeheer, het groenonderhoud of het strategische verweer bij de Raad van State beter en goedkoper kan worden uitbesteed aan de meest naburige centrumgemeente dan dat deze activiteit wordt uitgeoefend in samenwerking met een of twee andere, kleinere gemeenten.

Het denken in termen van 'Seta' en 'federatiegemeenten' moet worden gesitueerd in de overgangsfase tussen het *paarse herindelingsdenken* (ten opzichte waarvan veel van de nog overgebleven kleinere gemeenten terecht een zekere beduchtheid hebben ontwikkeld) en het *meer constitutionele denken* waarbij de eigen verantwoordelijkheid van het gekozen gemeentebestuur veel sterker wordt benadrukt. In de huidige fase van het denken over het binnenlandse bestuur zou de WGR geen ondergeschoven kindje mogen zijn maar juist een uitnodiging en uitdaging moeten inhouden. Wat dat betreft kan politiek Den Haag zeker zijn voordeel doen met de expliciete kritiek van de beide hooggeleerden op de huidige WGR.

Literatuur

- Buitenhek en Van Doorn i.s.m. D.J. Elzinga, Federatiegemeente: de krachten gebundeld, 2003.
- Doeschot, R.G.P. e.a., Intergemeentelijke samenwerking, Kluwer, Deventer, 1987.
- Herweijer, M., De WGR als blokkade voor samenwerking, in: Bestuursforum, 2004.
- Korsten, A.F.A., e.a., Samen en toch apart, Heerlen, 2002.
- Nijendaal, G. van, e.a., Gemeentelijke samenwerking: wie betaalt de rekening?, in: Dijk, A. van (red.), Laag voor laag: aspecten van regionalisering, ROB, nov. 2003.

19 De Grondwet wijzigen voor de gekozen burgemeester?

Een politieke partij die deel uitmaakt van het kabinet- Balkenende II (CDA, VVD, D66) zit midden in een discussie over de vraag of ze akkoord moet gaan met een voorstel tot rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door kiezers, dat zich binnen de Grondwet bevindt of juist leidt tot wijziging van de Grondwet. Een relevante discussie want de Grondwet bevat bepalingen over het lokaal bestuur. Voor ligt een voorstel over de gekozen burgemeester van minister De Graaf van Binnenlandse Zaken, dat gepresenteerd is als 'eindmodel' en zich binnen de Grondwet bevindt. De minister is dit niet onbekend maar die kiest er voor om – op basis van het regeerakkoord – eerst zijn voorstel door het parlement te slepen. Dan kan vervolgens eventueel een Grondwetswijziging volgen en alsnog gebeuren wat de 'scherpslijpers' wensen. Dat voorstel is gekritiseerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB; zie www.rfv.nl) dat een paar zaken niet vindt passen die juist een Grondwetswijziging zouden vereisen.

Opdracht: De voorbereidingscommissie van de betreffende politieke partij die discussieert, heeft een aantal stellingen geformuleerd. Noem minstens twee stellingen die zich bevinden buiten het kader van de Grondwet, dus waarbij realisatie eerst tot een Grondwetswijziging zou moeten leiden?

Stellingen over de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester.

Stelling 1 Geen verschillende burgemeesters in Nederland.

Stelling 2 De burgemeester wordt gekozen op een eigen programma.

Stelling 3 De burgemeester is het bestuursorgaan in plaats van het college van

burgemeester en wethouders.

Stelling 4 De burgemeester is verantwoordelijk voor benoeming en ontslag van de wethouders.

Stelling 5 De gemeenteraad is niet langer het hoofd van de gemeente.

Stelling 6 De burgemeesters is niet langer voorzitter van de raad.

Stelling 7 Het is aan de raad om een sterke positie tegenover de burgemeester in te nemen.

Stelling 8 De rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester behoudt het gezag over de politie.

Stelling 9 Verkiezingen van burgemeester en gemeenteraad: om en om.

Stelling 10 Nieuwe rechtspositieregeling voor burgemeester en wethouders 'nieuwe stijl'.

Antwoord: In elk geval stelling 6 is strijdig met de Grondwet zoals die eind 2003 in Nederland geldt want de Grondwet bepaalt dat de burgemeester voorzitter is van de gemeenteraad. Stelling 1, 2, 9 en 10 hebben niets van doen met de Grondwet. De rest mag u uitzoeken.

20 Reorganisatie in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie?

Na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland sprake van een PBO. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) voert taken in autonomie en medebewind uit. PBO is gestoeld op het overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, met de Sociaal-Economische Raad als toporgaan. Er kwam een Landbouwschap, een horizontale organisatie waarin deelbelangen aan bod kwamen. Daarnaast bestonden er verschillende productschappen, te beschouwen als verticale organisaties waarin alle onderdelen van de productiekolom waren vertegenwoordigd. De productschappen waren in het verleden al ketenorganisaties. Deze organisaties functioneerden *aanbodgestuurd*; het aanbod van producten was bepalend. Dat resulteerde in bulkproductie.

De PBO kwam vooral in de land- en tuinbouw van de grond. In die sectoren bestonden tamelijk veel kleinere bedrijven, dus was het behartigen van gezamenlijke belangen relevant.

De tuinbouw kende, om een voorbeeld te geven, twee productschappen: het Productschap Groen & Fruit en het productschap Siergewassen. Beide zijn in 1997 samengevoegd tot het *Productschap Tuinbouw*. Er heeft dus al reorganisatie binnen het PBO plaatsgevonden. In 2000 is het Landbouwschap opgeheven. Veel taken werden daarna overgenomen door de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, LTO. Dat is een *privaatrechtelijke organisatie* die vooral de belangen van de sector behartigt. LTO Nederland is ook vertegenwoordigd in het bestuur van het Productschap Tuinbouw.

Wat is de toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie? Hoe moet het verder met de product- en bedrijfschappen? Dat vraagt om een discussie over criteria. We noemen er een paar: souplesse/flexibiliteit om als schap mee te gaan in externe of interne ontwikkelingen in bedrijfstakken, transparantie, steun in termen van bereidheid om heffingen te betalen, kosten-batenperceptie bij de betrokken bedrijven, administratieve lasten, democratische legitimatie. Is sprake van *good governance* in de sectoren?

Evaluatie door KPMG

KPMG kwam met een evaluatierapport over de periode 1999-2003, dat in december 2003 door minister De Geus naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Eerst eind 2004 kwam het kabinet-Balkenende-II met een reactie daarop. Eindoordeel van het kabinet: *reductie* van het aantal schappen tot 18, *opschoning van de verordeningen* en een grotere *ministeriële betrokkenheid*. Bovendien hebben de schappen zelf aangekondigd de *administratieve lasten* voor het bedrijfsleven van in totaal 23 miljoen euro met de helft te zullen terugbrengen. Voor het kabinet was deze uitkomst geen reden om het bestaan van de schappen zelf niet ter discussie te stellen.

Zwakke democratische legitimatie en andere kritiek

In het KPMG-rapport is geen aandacht besteed aan de *democratische legitimiteit* van de schappen. En dat laatste vormt nu juist een van de problemen in de verschillende sectoren van het bedrijfsleven. Kleine bedrijven voelen zich gedomineerd door enkele grote, of grote bedrijven voelen zich juist ondergesneeuwd door een groot aantal kleine bedrijven. Ongeorganiseerde bedrijven voelen zich niet vertegenwoordigd in de besturen van de schappen, die bestaan uit vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers en werknemers. Bovendien hebben ondernemers twijfels over het nut van allerlei verordeningen die de schappen uitvaardigen en de hoge heffingen die moeten worden betaald. Dat zijn voor het kabinet-Balkenende II redenen om voor te

stellen dat elk schap voor het einde van het jaar een toekomstverkenning maakt over nut en noodzaak van elk schap afzonderlijk. Daarbij vraagt het kabinet nadrukkelijk om externe onderzoeken naar de democratische legitimiteit van elk schap. Op basis daarvan wil het kabinet bekijken welke schappen nog bestaansrecht hebben (schappen schrappen?).

Tweede Kamer

De fractie van CDA, PvdA en SGP in de Tweede Kamer schaarden zich begin 2005 in het debat over het KPMG-rapport en het kabinetsstandpunt) achter het kabinetsstandpunt, waarbij vooral het CDA en de PvdA het nut van de schappen benadrukten voor een georganiseerde en geordende gang van zaken in de verschillende bedrijfssectoren. VVD en D66 stelden zich, net als in het verleden, op het principiële standpunt dat nu de product- en bedrijfsschappen al kunnen worden opgeheven. De publieke taken zouden dan kunnen worden uitgevoerd door *agentschappen* onder verantwoordelijkheid van een minister. De private taken zouden vervolgens kunnen toevallen aan reeds bestaande brancheorganisaties. Minister De Geus ging daarin niet mee. Hij wilde de uitkomst van de onderzoeken afwachten. De Geus pareerde daarmee de ideologische discussie over de schappen.

Productschap Tuinbouw

Het PT ontstond in 1997 uit een fusie van de productschappen Groenten & Fruit en Sierteelt. Het nieuwe PT kent een bestuur van 24 leden. Het PT wordt dan gedragen door 18 organisaties uit de branche. Het schap is verdeeld in zes sectoren: bloemen, groenten & fruit, bollen, bomen, hoveniers wen energie. De sectoren hebben een belangrijke plaats binnen het PT. De organisatiestructuur met sectoren is gekozen om zo een sterke binding met de sectoren te hebben en veel besluitvorming decentraal te laten plaatsvinden en rekening te houden met verschillende belangen. Elke sector heeft een *sectorcommissie*. Die sectorcommissie bepaalt de hoogte van de heffing, geeft de taken aan en regelt de toekenning van budget. De sectorcommissies worden van advies voorzien door de zgn. programmadviescommissies (PAC's). Het bestuur van het PT fiatteert de begrotingsvoorstellen die vanuit de sectoren worden ingediend..

Onderzoek van Productschap Tuinbouw

Naar het functioneren van het productschap voor de tuinbouw (PT) is onderzoek gedaan door J. de Vries c.s.

Het onderzoek is als volgt aangepakt. Ten eerste is nagegaan met welke dominante ontwikkelingen (extern en intern) het Produktschap Tuinbouw

wordt geconfronteerd. Een tweede vraag was welk beeld over het Productschap Tuinbouw (PT) bestaat en of er verschillen bestaan. Daarna wordt de vraag beantwoord hoe de sturingsprocessen verlopen tussen het PT en de dragende organisaties. Dan komen vragen aan bod zoals de relatie tussen de taken en heffingen. Zijn deze in evenwicht en welk oordeel hebben stakeholders over de geleverde taken door en de heffingen voor het productschap. Tenslotte worden aanbevelingen gegeven.

Externe ontwikkelingen. Tot de externe ontwikkelingen behoren: mondialiseren van de economie; technologische veranderingen; een ontwikkeling van aanbod naar vraag economie; de terugtrekkende overheid; toenemende aandacht voor milieu-eisen en voedselveiligheid.

Tot de interne ontwikkelingen behoren: het verdwijnen van kleine bedrijven; de opschaling van bedrijven; een trend van telers naar ondernemers en managers; de differentiatie tussen sectoren.

Beelden. Er bestaan uiteenlopende opvattingen over het productschap. Deze beelden zijn deels sectorbepaald. We noemen er enkele.

- Sector Bloemen. De *snijbloemkwekers* hebben kritiek op het collectieve onderzoek dat het PT financiert en op de reclamecampagnes van het Bloemen Bureau Nederland. De *potplantkwekers* menen dat de communicatie over de besteding van heffingen te wensen overlaat. De *handelaars* klagen over de hoogte van de heffingen in vergelijking met het buitenland (De Vries e.a.).
- Sector Groenten. De *bloemkooltelers* uit Noord-Holland verzetten zich ten tijde van het onderzoek tegen de hoogte van de heffingen van het PT. Uit dat protest kwam zelfs een nieuwe organisatie voort: de *Nieuwe Vrije Agrarische Federatie* (NVAF). De NVAF heeft als kritiek op de PT dat er geen sprake is van democratische controle op de besluiten van het PT en dat het middels de PT 'gefinancierde collectieve onderzoek funest is voor de Nederlandse tuinbouwsector' (De Vries, e.a., 2004: 11). Volgens de NVAF moet de PT worden opgeheven. De medebewindstaken moeten worden overgheheveld naar het ministerie van Landbouw. Er is ook forse kritiek in andere sectoren maar tegelijk behoefte aan een collectief arrangement, bijvoorbeeld in de vorm van een afgeslankt PT (De Vries e.a.).

Nader onderzoek naar de beelden wijst uit dat er een zekere bestuurlijke spanning bestaat tussen de PT en LTO Nederland (De Vries e.a., 2004).

Onder druk

Uit het onderzoek blijkt dat het PT onder druk staat. Interne en externe ontwikkelingen hebben geleid tot veranderingen in de tuijnbouwsector, zonder dat het PT is meeveranderd. Veel kleine bedrijven zijn verdwenen en er treedt voortdurend 'opschaling' op. Het *PT als beschermend omhulsel van de sector neemt in betekenis af*. Zullen in de toekomst naast LTO privaatrechtelijke brancheorganisaties worden opgericht en taken overnemen?

Alternatieven voor de toekomst

Het PT krijgt kritiek, forse kritiek, aldus De Vries e.a.. De kritiek verschilt per deelsector. Ondanks de kritiek bestaat er in de sector Groenten & Fruit en Bloemen behoefte aan iets collectiefs.

Alternatief 0: Als er *niets* gebeurt, zal er initiatief komen vanuit sommige brancheorganisaties, zoals de handel, om een aantal taken, zoals promotie, zelf ter hand te nemen (De Vries e.a., 2004: 20). Dat bevoordeelt de grotere tuinbouworganisatie/ bedrijven. Zij kunnen al veel, los van het PT. Een brancheorganisatie loopt dus het risico niet representatief te zijn en dan daalt de legitimiteit voor een kabinet. LTO heeft hier al meer en meer moeite mee.

De kleinere telers blijken echter behoefte te hebben aan het regelen van overschrijdende zaken in het kader van PT. Daarmee komt een ander alternatief in beeld.

Alternatief 1: Een andere mogelijkheid is – op de langere termijn - een *afgeslankte PT*. Door het takenpakket af te slanken zouden de heffingen ook omlaag kunnen. Maar de dragende organisaties van het PT zijn het niet eens over welke taken het PT dan niet meer zou moeten uitvoeren, zo blijkt uit het onderzoek van De Vries c.s.. Er is dus een soort patstelling. Op zoek naar een andere mogelijkheid dus om de gepercipieerde onbalans tussen het takenpakket van het PT en de heffingen te herstellen (De Vries, 2004: 20).

Alternatief 2: Een veel strakkere *deelsectorbudgettering*, onder andere per gewas, misschien? Als elke deelsector de volledige autonomie krijgt over het eigen budget kunnen de heffingen worden aangepast aan de wensen in de deelsectoren.

Alternatief 3: Op *korte* termijn is een *verandering in de effectiviteit en doelmatigheid van de bestedingen* mogelijk.

a) Meer effectiviteit en doelmatigheid kan volgens De Vries c.s. ten eerste door

betere prioritering binnen het PT. De begrotingsvoorbereiding kan worden vervroegd, zo dat de sectorcommissies eerst meerjarig inhoudelijke prioriteiten in programma's kunnen aanbrengen. In deze optiek wordt veel ruimte gegeven aan sectorcommissies om prioriteiten te stellen en te komen tot een toerekening van algemene kosten. De sectorcommissies doen een voorstel aan het bestuur en geven daarbij geprognosticeerde heffingsniveaus aan (De Vries e.a., 2004: 21)

b) In deze optiek zal er een zekere spanning blijven bestaan tussen deelsectoren en bestuur. Daarbij is reflectie nodig op het vermijden van de schijn van belangenverstrengeling, menen De Vries e.a. Hier speelt het criterium integriteit en transparantie. De samenstelling van besturen en sectorcommissies moet kritisch worden bekeken. 'Personele unies in de verschillende geledingen van het PT moeten worden geëindigd'. Tveel onderlinge verbanden en afhankelijkheden zijn ongewenst. Hier is dus '*good governance*' aan de orde. Om die reden heeft De Vries aan zijn rapport ook de titel gegeven '*Een tabaksblad in de tuinbouw*', daarbij verwijzend naar Morris Tabaksblatt die een commissie over good governance in het bedrijfsleven leidde.

c) Als er gekomen wordt tot meer transparantie zullen ook de dilemma's en keuzen in het productschap meer naar voren komen. Immers, meer prioritering en vertaling daarvan in heffingen. Het gevolg daarvan moet zijn dat het *vertrouwen* in het productschap als optimale, doelmatige organisatie stijgt. Als complement adviseren De Vries e.a. daarom de instelling van een rekenkamerfunctie bij het productschap. Een *rekenkamer* zou kunnen bestaan uit drie personen, externe deskundigen op het terrein van doelmatigheid en bestuur, ondersteund door enkele medewerkers.

Shared services?

Welke oplossingen dienen zich zoal aan in het kader van de toekomstverkenningen? Een is die van zekere fusie van productschappen plus een vorm van shared services toepassen of productschappen laten bestaan en krachtig samenwerken in een shared services-model (Strikwerda; Korsten e.a.). In het voorgaande is al gewezen op de mogelijkheid tot instelling van een rekenkamer. Een rekenkamer voor al productschappen, zou een vorm van shared services zijn.

Literatuur

Over productschappen en bedrijfsschappen in het algemeen:

- Dijkstra, G., F. van der Meer en J. van der Meer, *Produkschappen en bedrijfsschappen onderzocht – Het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur*, H. Tjeenk Willink, Alphen, 1995.
- Have, K. ten, V. Bekkers, e.a. (red.), *Het schap de maat genomen – Evaluatieonderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen*, IVA, Tilburg, 1995.
- Over het Productschap Tuinbouw*
- Vries, J. de, R. 't Hart e.a., *Een tabaksblad in de tuinbouw – Een onderzoek naar het functioneren van het Productschap Tuinbouw*, 2004.
- Over ketenmanagement:*
- Duivenboden, H. van e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Over agentschappen:*
- Kraak, A. en R. van Oosterom (red.), *Agenschappen: innovatie in bedrijfsvoering*, Sdu, Den Haag, 2002.
- Over shared services:*
- Korsten, A. e.a., *Shared services*, IaAxis, Den Haag, 2004.
- Strikwerda, J., *Shared service centers en control in de publieke sector – Hoe verdere decentralisatie leidt tot betere control*, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 22-27.
- Strikwerda, J., *Shared service centers: van kostenbesparing naar waardecreatie*, Van Gorcum, Assen, 2003.

D Balans

21 Balans

De studie van bestuurlijke organisatie en reorganisatie is een klassiek thema in de bestuurskunde dat veel aandacht heeft getrokken. Wie het normatieve leerstuk in historisch opzicht wil volgen, kan terecht bij de dissertatie van Theo Toonen *'Denken over binnenlands bestuur'*. Het terrein is sterk verkaveld.

Een belangrijk deel van de studie is de positie van gemeenten en herindeling. We lichten dit er uit. De voortgang en vooruitgang van onderzoek op dit terrein is in kaart te brengen. Het zou ook kunnen gebeuren voor andere vraagstukken, zoals de studie van intergemeentelijke samenwerking (zie Traag; Doeschot; Reussing), interprovinciale samenwerking, de positie van grote steden (zie Hiemstra), de binnengemeentelijke decentralisatie, de decentralisatie van rijk naar provincies en gemeenten (Fleurke; Elzinga; cie-Franssen).

Op het terrein van herindeling bewogen zich onder meer Brasz, Rombouts,

Denters, Derksen, Fokkens, Bleker en De Koning, Herweijer, Korsten, Reussing, Boogers, Tops, Koppenjan. We schetsen een ontwikkeling in het denken.

Waltmans stelde in een historisch overzicht vast dat herindeling een evergreen is. Het is van alle tijden. Vooral na 1945 nam het aantal herindelingen toe. Wie herindeling in landenvergelijkend perspectief wil bekijken, kan terecht bij de dissertatie van Rombouts.

Brasz maakte met De Jong duidelijk dat er een knik zit in de betrokkenheid van burgers bij gemeentebestuur, doordat boven 30.000 inwoners de betrokkenheid afneemt. Vanuit democratisch oogpunt, in het bijzonder betrokkenheid, kan niet gezegd worden dat herindeling onder 30.000 inwoners onaanvaardbaar zou zijn.

Een ondergrens, 30.000 of 20.000 of 10.000 inwoners is lang een discussiepunt geweest in studies. In het tijdschrift Bestuur verscheen in de jaren tachtig een artikel van een BiZa-medewerker (Fokkens?) waarin 18.000 inwoners als ondergrens werd genoemd. Die grens was gebaseerd op een normatieve maatstaf. Een gemeente met die omvang zou kerntaken *zelf* kunnen uitvoeren, zoals het beschikken over een eigen sociale dienst. Moest die ondergrens ook politiek gekozen worden? Het werd bestreden door de secretaaris van de Vereniging voor Bestuurskunde, in het tijdschrift Bestuur. Discussie bleef omdat een grens, een minimumgrootte, arbitrair is. Bewindslieden stapten daarom over op de knelpuntenaanpak, en herindeling per streek, zodat niet 'het hele land' in het parlement tegenstander van een herindeling was. Later heeft de VNG nog eens 40.000 inwoners als minimumomvang geformuleerd. Maar daarover werd geen consensus bereikt.

Kleine gemeenten zijn verdedigd door Derksen in *'De bestuurskracht van kleine gemeenten'* waarin hij met anderen duidelijk maakt dat kleine gemeenten empirisch gezien ook kleine problemen hebben en grote gemeenten grote problemen. Later zou Derksen meer oog tonen voor vraagstukken van grote steden, mede op grond van een studie van enkele cases en het vaststellen van liftersgedrag. Hij verdedigde zich tegen de aantijging van het maken van een draai (zie tijdschrift Bestuurskunde).

Denters, De Jong en Thomassen versterken het beeld dat kleinere gemeenten zekere waarde/ kwaliteit hebben in een studie *'Kwaliteit van gemeenten'*. Daarin komen drie clusters van taken van grote en kleine gemeenten aan bod. Ze verrichten een groot onderzoek. Opnieuw blijkt dat de kwaliteit van grotere gemeenten anders is dan van kleinere.

Welke gevolgen treden op na herindeling? Korsten ging met name in op de

politieke gevolgen na herindeling in midden-Limburg zoals electorale gevolgen, en op de bestuurlijke gevolgen in termen van vorming van een nieuwe organisatie. Een gevolg: er treden fusies op binnen lokale lijsten.

Herweijer erfde als hoogleraar een project van zijn Groningse voorganger Oosting. Daarin is geprobeerd nu ook een meting te plegen van gemeenten voor en na herindeling om te zien wat er veranderd. Daarin komt naar voren dat er wel hier en daar iets veranderde maar dat allerlei veronderstelde effecten van herindeling niet optraden of effecten wel optraden maar ook los van herindeling opgetreden zouden zijn. Ook Tops en Boogers keken terug, na herindeling. Ze bestudeerden de casus Landgraaf. Foppen verrichtte ook een case-study. Korsten en Willems bekeken twee varianten voor herindeling van Stramproy.

Duidelijk zal zijn dat de beleidstheorie achter het beleid van de ministers van Binnenlandse Zaken door te lichten viel. Derksen zette zich aan dat werk in een artikel in *Beleid & Maatschappij*. Zijn conclusie was dat de beleidstheorie deels ondeugdelijk was. Dat verhinderde voortzetting en aanpassing van herindelingsbeleid niet. Denters constateert zelfs succes van falend beleid: ondanks de gebrekkige beleidstheorie achter herindelingsbeleid worden diverse herindelingen gerealiseerd.

Hoe is het met de satisfactie van bestuurders en ambtenaren na herindeling? Die vraag was nog niet gesteld en daarom moest zo'n onderzoek er een keer komen. Binnenlandse Zaken hoopte op een positieve uitkomst zodat eindelijk eens een onderzoek als steun voor herindeling gebruikt kon worden. Toonen c.s. verrichtten het onderzoek. Uit *'Gemeenten in ontwikkeling'* blijkt dat de onvrede na enige tijd sterk gesleten is. De satisfactie bestaat daadwerkelijk. Alles went blijkbaar. De gevoelde en beleefde voordelen zitten vooral op het interne vlak. Voor de burgers voelbaar, kunnen bestuurders amper voordelen aanwijzen.

Er is daadwerkelijk meer inzicht verworven in de loop der jaren. Recent kwamen meer vrijwillige herindelingen voor.

Literatuur over herindeling van gemeenten

- Waltmans, H., Gemeentelijke herindeling in Nederland, Stuber, Hoogezand, 1994.
- VNG, Toekomstige positie van de gemeenten - Discussienota, Den Haag, 1994.
- Berghuis, J.M., M. Herweijer en W.J. Pol, Effecten van herindeling, Kluwer, Deventer, 1995.

- Boogers, M en P. Tops, Het mirakel van Landgraaf: gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces, Landgraaf, 1997.
- Denters, S.A.H. e.a., Kwaliteit van gemeenten, Vuga, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid; het politiek-bestuurlijk succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in: Bestuurswetenschappen, 1996, nr. 6, pp. 439-455.
- Depla, P., P. Tops en R. Weterings, Kroniek van een gedwongen huwelijk, Eburon, Delft, 1995.
- Derksen, W. e.a., De bestuurskracht van kleine gemeenten, Leiden, 1987.
- Derksen, W. en W. Salet (red.), Bouwen aan het binnenlands bestuur, WRR, Sdu, Den Haag, 1996.
- Huberts, L.W. en A. Korsten (red.), Besturen op niveau, Vuga, Den Haag, 1990.
- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen. Uitgeverij Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Provinciebestuur van Limburg, Gewicht en gewogen. Maastricht, juli 1999.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (Rbb), Advies: lokaal bestuur tussen bestuurskracht en betrokkenheid, Den Haag, 1996.
- Struycken, A., De gemeente en haar gebied, Arnhem, 1912.
- Toonen, Th.A.J. e.a., Gemeenten in ontwikkeling, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Toonen, Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur, Den Haag, 1987.