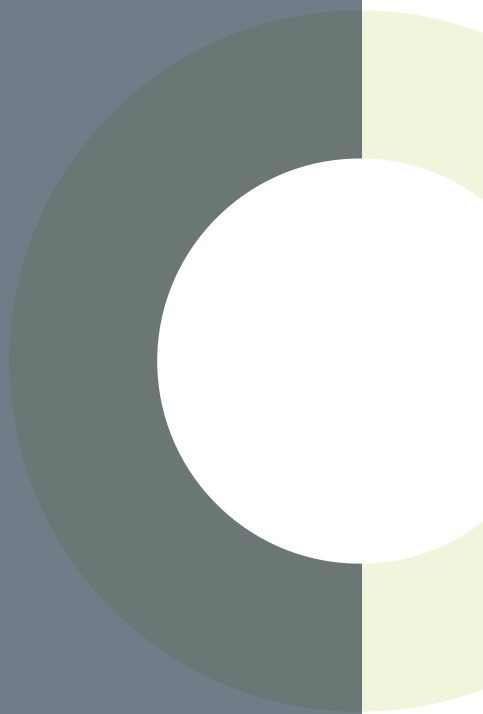


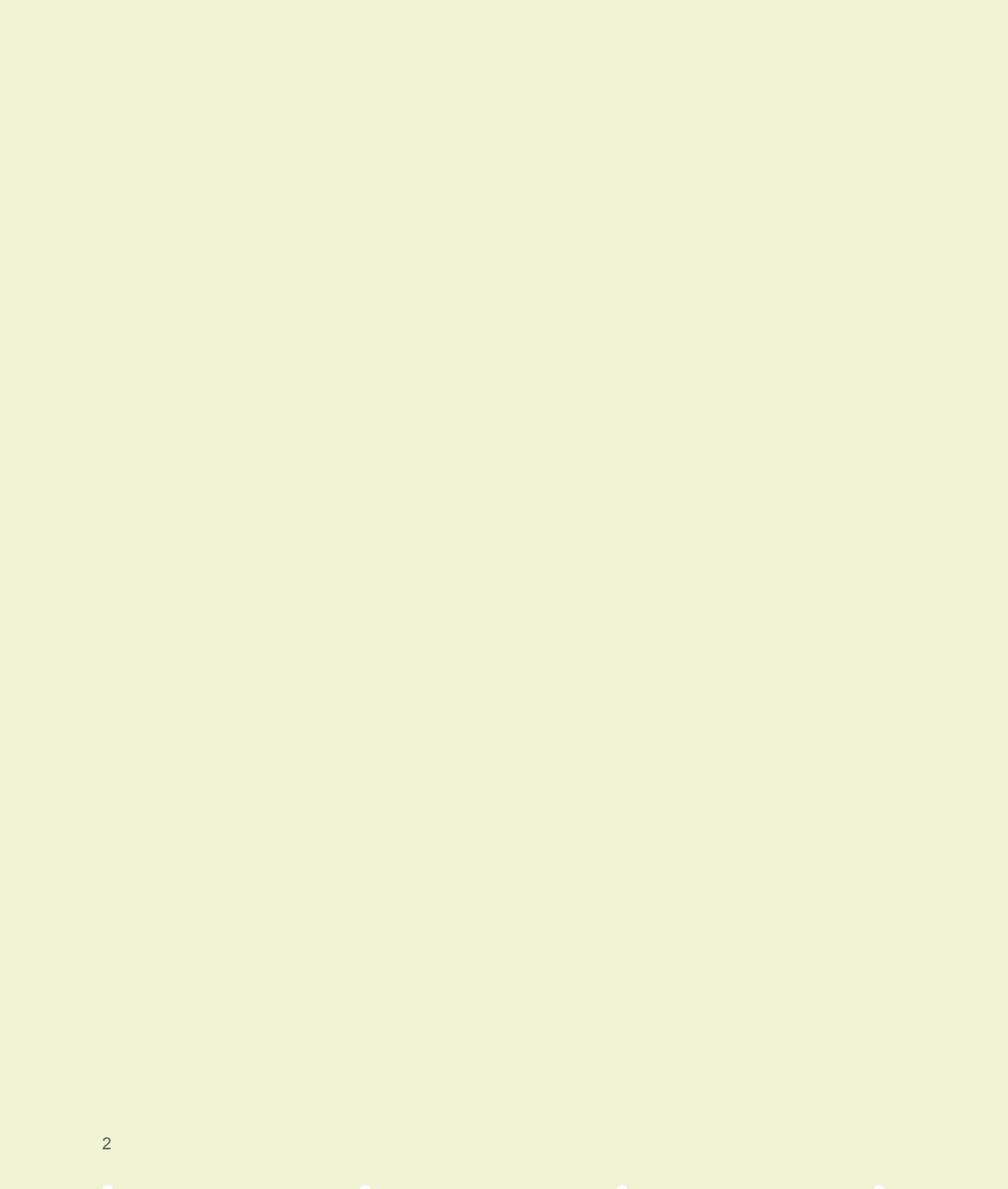
**Middenbestuur in Nederland:  
opgeblazen, versleten kraakbeen  
of een slecht gebit?**



Jaarboek Vereniging van Griffiers 2007

Middenbestuur in Nederland:  
opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?





Het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers behandelt thema's die de democratie in het algemeen aangaan en die gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de beroepsgroep bestaande uit raads-, staten- en kamergriffiers. Het wordt gratis gezonden aan de leden van de vereniging.

**Uitgave:**

Sdu Uitgevers, Den Haag

ISBN 978 90 12 12129 3

NUR 780

Derde jaargang

**De redactie**

prof. dr. J.Th.J. van den Berg, voorzitter

mw. mr. A. M. van Omme

mw. M.F. Stein

drs. J. Vis

**Redactiesecretariaat:**

Anouk van Nieuwenburg, Postbus 30435,

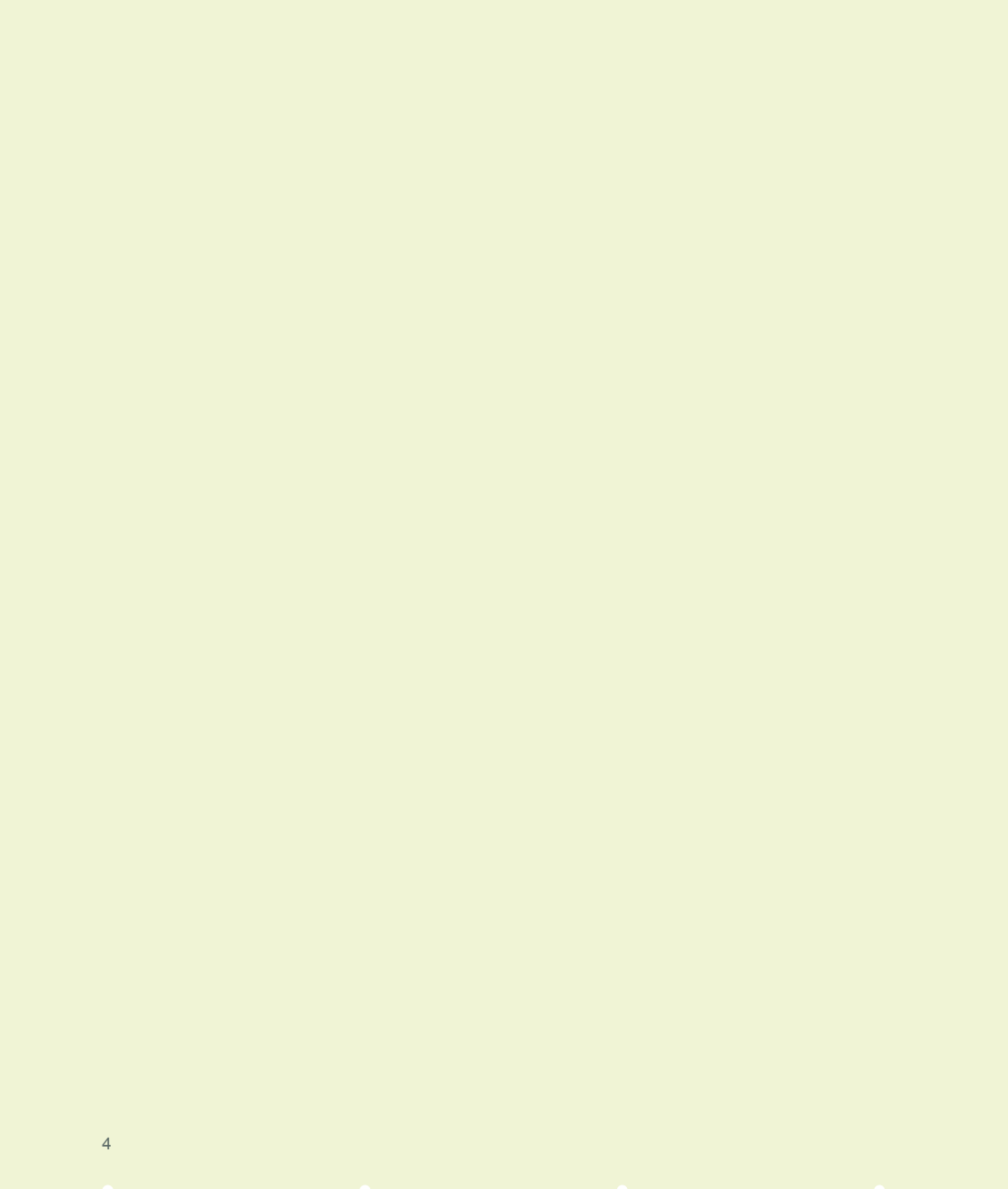
2500 GK Den Haag

telefoon (070) 373 82 12; [www.griffiers.nl](http://www.griffiers.nl),

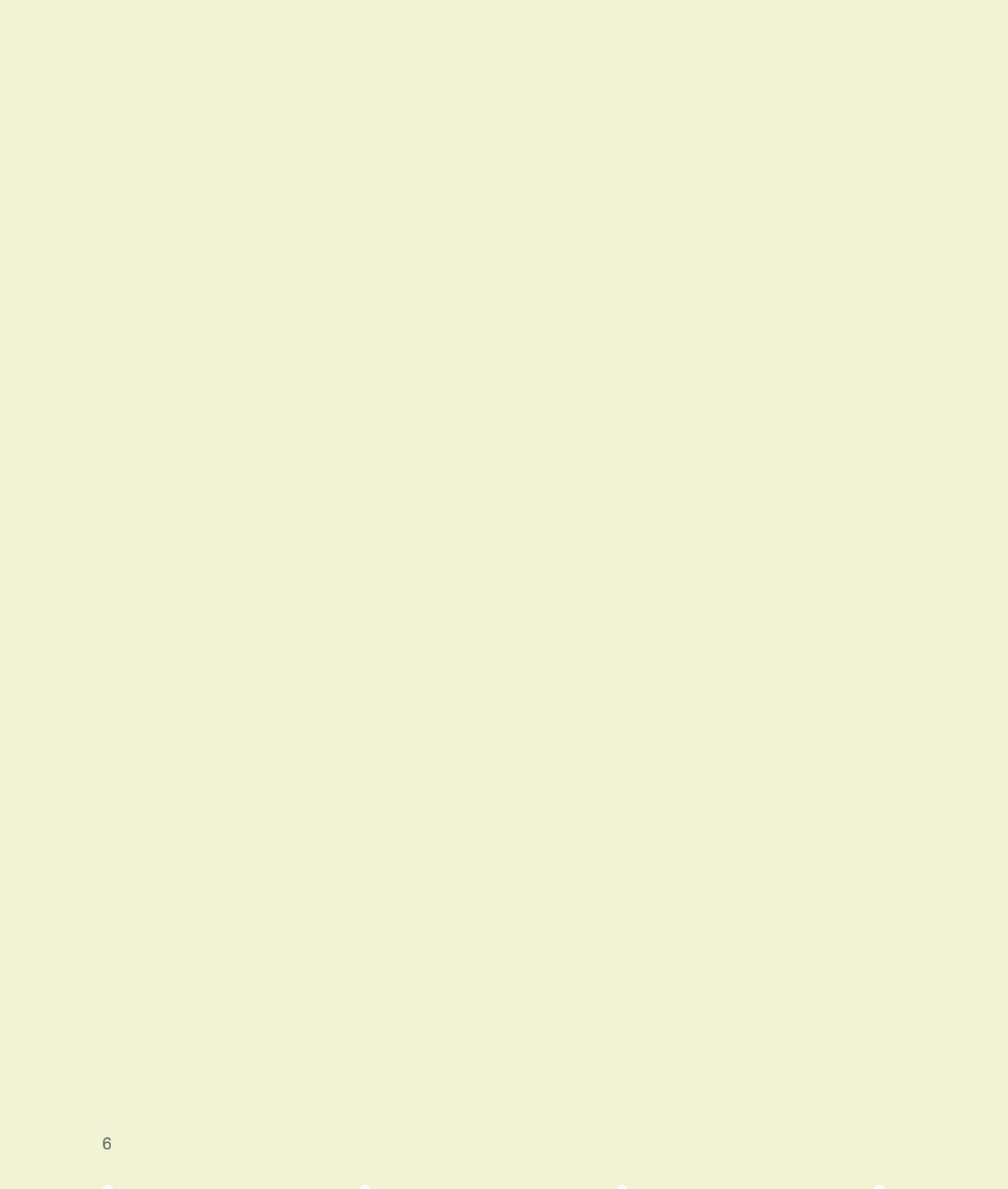
[vvg@vng.nl](mailto:vvg@vng.nl).

Losse exemplaren zijn verkrijgbaar bij het redactiesecretariaat voor 10 euro per deel

Het jaarboek is mede mogelijk gemaakt dankzij de sponsors van de VvG: Ernst & Young, P&O Services Groep, NotuBiz en BMC.



<i>Woord vooraf</i>	
<b>Opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?</b>	7
J.Th.J. van den Berg	
<b>Terug naar de klassieke provincie: de verbindende regioautoriteit</b>	11
J. Franssen	
<b>Het vitale middenbestuur</b>	17
C. Abbenhues	
<b>De Provincie dichterbij dan je denkt</b>	21
B. Roelofs	
<i>Column: De staat van de democratie</i>	
<b>Een beter bestuur begint bij jezelf</b>	29
J. van Leeuwestijn	
<b>De Wgr: Het cement in het Huis van Thorbecke</b>	33
R. Wever	
<b>Gemeentelijke samenwerking en de Wgr</b>	51
<b>Contramal bij het artikel van R. Wever</b>	
M. van Omme	
<i>Column: De staat van de democratie</i>	
<b>Griffiers moeten snel de samenwerkingsdemocratie redden</b>	59
R. Zunderdorp	
<i>Column: De staat van de democratie</i>	
<b>Feestrede bij een lustrum</b>	63
L. Randsdorp	
<b>Randstad Holland: pleidooi voor een ‘historische’ aanpak</b>	67
J.Th.J. van den Berg	
<b>‘Opruiming op het middenniveau’.</b>	81
Interview van Marion Stein met professor Jouke de Vries	



## Opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?

‘De tragiek van de provincies in Nederland lijkt te zijn dat het niet de vorm van middenbestuur is die we *wensen*, maar wel de vorm van middenbestuur die we *houden* bij gebrek aan overeenstemming over een alternatief.’

Deze zin uit het hierna volgende artikel van Jan Franssen, Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland en voorzitter van het Interprovinciaal Overleg, is zo ongeveer de rode draad die loopt door deze derde editie van het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers. Je zou het Jaarboek als tentamenopgave aan studenten kunnen voorleggen met de opdracht: zoek alle tegenstellingen op die er zijn te vinden onder de auteurs van het jaarboek. Dat zou nog een verhelderende exercitie kunnen worden, want dit boek is een poging verschillen en overeenkomsten in opvatting bij elkaar te brengen en niet om overeenstemming te bereiken. Daar zijn andere plekken voor. Wat niet wegneemt dat de ergernis van Franssen begrijpelijk is.

Twee hoofdproblemen dringen zich zo te zien op. Ook als er bereidheid zou bestaan iets aan het provinciaal bestuur of aan andere regionale constructies te doen, er komt waarschijnlijk alleen maar bij en er gaat nooit eens iets af, zoals prof. Jouke de Vries snedig opmerkt in een gesprek in dit jaarboek met redacteur Marion Stein. Zoals in de Amerikaanse bestuurswetenschappen wordt opgemerkt: *‘Institutions seem to be immortal’*.

Voorts blijkt voortdurend onduidelijkheid over de vraag: wat hoort nu wel en niet tot het ‘middenbestuur’? Alleen het provinciaal bestuur of ook al die functionele regio’s, gewesten, of gemeenschappelijke regelingen, die soms weinig meer vormen dan verlengd lokaal bestuur. Allemaal een vorm van regionaal bestuur, maar zijn het ook organen van middenbestuur? De grens is vaag en in de praktijk lijken ze elkaar inderdaad in de weg te lopen en voor de beruchte ‘bestuurlijke drukte’ te zorgen. Zoals De Vries in het interview opmerkt: het Huis van Thorbecke staat nog recht overeind, maar er zitten wel een groot aantal bouwsels tegenaan gebouwd. Moeten wij dan die



aanbouwsels saneren of primair, zoals De Vries suggereert, de tussenverdieping weghalen of veel kleiner maken?

In dit jaarboek spreken drie auteurs zich uit over de provincie. Naast Jan Franssen is dat Corry Abbenhues, gedeputeerde van Overijssel en de griffier van Gelderland, Bob Roelofs, die vanuit de historie van de provincie redeneert. Opmerkelijk is dat Franssens artikel tegelijk het sterkst pleit voor het provinciaal bestuur én het meest zelfkritisch is.

Daarnaast zijn er drie auteurs die ingaan op de ook al zo graag weggeschreven gemeenschappelijke regeling. Wever beschrijft haar taak en geschiedenis. Redacteur Van Omme bespreekt de variëteit aan voorbeelden en constructies en in een columnbijdrage legt oud-wethouder van Groningen, Rein Zunderdorp, haarscherp het verband tussen dualisering in het gemeentebestuur en het niet doortrekken daarvan in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit probleem komt nog bovenop het vraagstuk, waarvoor een gemeenschappelijke regeling wel en niet kan dienen en, in samenhang daarmee, de vraag naar de democratische legitimiteit. Van Ommes en Wevers bijdragen laten zien hoe met die vragen wordt geworsteld. Ook hier zijn er van lieverlede de pleidooien voor afschaffing, zoals dit voorjaar door de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet. Enigszins een oplossing van grote stappen gauw thuis? De Vries, lid geweest van die commissie, voelt er wel voor.

Het is niet alleen een kwestie van gebrek aan overeenstemming die hervorming van het middenbestuur zo moeilijk maakt. Het is ook de weigering van de wetgever de noodzakelijke differentiatie aan te brengen tussen provincies en gemeenten onderling, die de vernieuwing van het middenbestuur bemoeilijkt. Stein en De Vries verkennen de weg van systematische differentiatie in hun gesprek. Het artikel over de Randstad Holland, door J.Th.J. van den Berg, is een groot pleidooi voor differentiatie, in zowel het gemeentebestuur als het provinciaal bestuur, maar ook tot op zekere hoogte in de aanpak door de staat. Tegelijk probeert het de samenhang vast te houden tussen de drie lagen van openbaar bestuur. Wat daar wordt voorgesteld zou in andere delen van het land zo niet functioneren. Maar, dat hoeft ook helemaal niet.

Dit alles, oh ironie, zonder aan de Grondwet te knutselen of zelfs maar aan de belangrijkste wetgeving op het terrein van het binnenlands bestuur.

In zijn betoog laat Franssen, gesteund door Abbenhues en Roelofs zien, dat de provincie in staat is tot verbinden en tot de vorming van wat Abbenhues noemt, 'vitale coalities'. De zwakte van de provincie, aldus Franssen, is echter dat zij vervolgens dikwijls niet doorbijt en haar werk niet afmaakt.

Naar de boektitel van Klaartje Peters is het provinciaal bestuur nogal 'opgeblazen'. Voorts functioneert het weliswaar als 'bestuurlijk kraakbeen', een uitdrukking van de socioloog Zijderveld, maar wel kraakbeen dat slijtageverschijnselen vertoont. De diagnose kon uiteindelijk echter wel eens moeten luiden, dat die *obesitas* vervelend is maar goed te genezen; dat het met dat kraakbeen wel meevalt, al is er kans op bestuurlijke hernia, maar dat de eigenlijke zwakte van de provinciale democratie zit in haar slechte gebit. Van oude auteurs als Bodin en Hobbes weten wij dat alle openbaar bestuur begint met het vermogen tot bijten. In de woorden van wijlen Ad. Geelhoed: 'Besturen is leed toebrengen'. Dat geldt ook voor een middenbestuur dat zichzelf respecteert.

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg,  
voorzitter redactie



# Terug naar de klassieke provincie

J. Franssen

## Terug naar de klassieke provincie: de verbindende regioautoriteit

Een beschouwing over de sterktes en zwaktes van ons middenbestuur

De provinciale verkiezingen van maart 2007 zijn al weer enige tijd achter de rug, en daarmee is de aandacht in de publieksmedia voor het functioneren van deze bestuurslaag grotendeels verdwenen. De landelijke opkomst van 46 procent liet zien dat in vergelijking met vier jaar geleden er weer minder mensen de moeite genomen hebben om naar de stembus te gaan.

De rol en de taak van de provincies in het geheel van het Nederlands bestuurlijk stelsel is een onderwerp dat eens in de vier jaar prompt een 'hot item' is. Een erg eenduidig debat is het niet. De vraag naar verbeteringen in de werkwijze en de bestuurscultuur komt voortdurend terug. Maar ook over de vorm van het middenbestuur wordt al jarenlang gedebatteerd. Toch blijkt steeds weer dat er geen breed draagvlak gevonden kan worden voor een vernieuwde vorm van middenbestuur. Een sterk regiobestuur op kleinere schaal komt te dicht bij de autonomie van de gemeenten en een krachtig regiobestuur op grotere schaal is weer niet aantrekkelijk voor de rijksoverheid. De tragiek van de provincies in Nederland lijkt te zijn dat het niet de vorm van middenbestuur is die we *wensen*, maar wel de vorm van middenbestuur die we *houden* bij gebrek aan overeenstemming over een alternatief.

Vanuit de bestuurskunde is vaak beargumenteerd dat de provinciestructuur die we nu hebben perfect past in het politiek-bestuurlijke bestel van Nederland. Elk alternatief voor de bestaande provinciale structuur zou een wijziging van dit stelsel vergen. Net als bijvoorbeeld de invoering van een gekozen burgemeester. Stelselwijzingen blijken in ons land echter vrijwel onmogelijk.

Desondanks zal er echt iets moeten gebeuren met de provincies. Als de electorale desinteresse al niet illustratief genoeg is, dan is het commentaar op de provinciale werkwijze ofwel (overlevings)strategie dat wel. De vraag die hierbij opkomt, is of het bestaansrecht van de provincie in het gedrang komt, of dat dit zich misschien al onder een kritisch minimum bevindt. Bij de zoektocht van de provincie naar haar politieke legitimiteit spelen twee zaken een rol. De provincie beoogt haar bestuurlijke taken krachtig, efficiënt en zorgvuldig uit te voeren, en wil daarbij ook nog zichtbaar zijn voor de bevolking. Hiertoe zullen de provincies proberen hun eigen bestuurscultuur te versterken en de bestaande bestuurlijke instrumenten succesvol te benutten.

Een risico dat hierbij ontstaat, benoemt onderzoekster Klaartje Peters in haar boek als 'Het opgeblazen bestuur'. De provincies nemen, in hun streven naar meer zichtbaarheid en bekendheid bij de bevolking, steeds weer nieuwe taken op zich. Maar aangezien de provincies met deze taken geen duidelijke rol en meerwaarde hebben, maatschappelijke resultaten uitblijven, zij afdrijven van hun kerntaken en bovendien beleidsconcurrentie met gemeenten en maatschappelijk middenveld veroorzaken, is het resultaat eerder inflatie van het provinciale profiel dan vergrote zichtbaarheid. En scheppen de provincies zelf het klimaat waarin de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met voorstellen komt om – zoals onlangs verwoord in het rapport 'De eerste overheid' van de commissie-Van Aartsen – het belastinggebied van de provincies over te hevelen naar de gemeenten.

Cruciaal in dit alles is ook de bestuurlijke omgeving waarin de provincie opereert. Er is een indrukwekkende veelheid van bestuurslagen en instanties actief op het regionale niveau. Wgr-constructies, gedeconcentreerde rijksdiensten, waterschappen, regionale samenwerkingsverbanden en functionele regio's, die qua taken een overlap vertonen en die zich bij de uitvoering van taken soms wel en soms niet iets van de provincie aantrekken. In de praktijk is de provincie in Nederland niet *het* regiobestuur maar *één* van de regiobesturen. We ondervinden in Nederland steeds meer de negatieve gevolgen van onze – vaak sluipenderwijs gemaakte – keuze voor een gefragmenteerd, gedifferentieerd, functioneel verkokerd regionaal bestel. Er is

## Terug naar de klassieke provincie

systematisch gebrek aan regie op elk niveau van het geheel dat meer is dan de som der delen.

De Randstad is een voorbeeld van zo'n niveau, waar departementen, provincies en steden weliswaar een speelveld definiëren, maar niet tot een gedeeld handelingskader kunnen komen. Dit veroorzaakt complexe situaties en problemen, zoals eerder door de commissie-Geelhoed en de commissie-Kok indringend beschreven. Provincies, interprovinciale en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeenten zitten te dicht op elkaar. Er is zo een onnodige bestuurlijke drukte ontstaan. Terwijl juist de vele problemen op het gebied van mobiliteit, infrastructuur, ruimtelijke ordening, milieu, klimaataanpassingen, woningbouw en economische ontwikkeling in de Randstad vragen om een samenhangende aanpak met doorzettingsmacht. Deze structuurzwakte heeft de OESO uitgebreid en diepgaand geschetst in haar in januari 2007 gepubliceerde 'Territorial Review' van de Randstad.

Een complicerende factor hierbij is dat de betekenis van het lokale bestuur toeneemt doordat de rijksoverheid steeds meer taken naar gemeenten decentraliseert. Juist krachtige gemeenten hebben behoefte aan een autoriteit die op regionaal niveau keuzes maakt, knopen doorhakt en ontwikkelingen verbindt.

Dit zijn de klassieke rollen van provincies. In ons staatsbestel is de provincie de aangewezen partij om op bovenregionaal niveau dwarsverbanden aan te brengen tussen de verschillende bestuurlijke en maatschappelijke partijen, om betrokken partijen en beleidskaders bijeen te brengen, coalities rondom 'strategische' vraagstukken te smeden en door middel van visieontwikkeling integratiekaders aan te reiken. Als de provincie deze opgaven goed invult, dan is de provincie – in termen van de socioloog Zijdeveld en de Raad voor het Openbaar Bestuur – het bestuurlijk kraakbeen tussen de botten van ons bestuurlijk bestel. En zonder dat kraakbeen ontbreekt het scharnier tussen de botten (lees Rijk en gemeenten) van ons staatsbestel, met als gevolg frictie en slijtage. Bij de invulling van deze scharnierfunctie beschikt de provincie van origine over een aantal sterke punten. De provincies zijn in staat gebiedsspecifieke deskundigheid te koppelen aan een grote ervaring met de

rol van procesarchitect. In de provincies gaat niet meer dan 2% van de overheidsuitgaven om, worden niet de voor de burger interessantste beslissingen genomen en zijn de publieksmedia alleen geïnteresseerd als er een schandaal te melden is. Maar voor een middenbestuur dat als intermediair opereert moet dat laatste niet als probleem worden gezien. Zoals vaak het geval is geldt hier ook 'geen nieuws, goed nieuws'. Kraakbeen functioneert uitstekend zolang het geen geluid maakt!

De provincies zijn over het algemeen goed in staat om bestuurlijke en maatschappelijke partijen op één lijn te brengen en interbestuurlijke consensus te realiseren. Maar als het er vervolgens om gaat vanuit bereikte consensus over te gaan tot besluiten en handelen, komt de zwakte van de provincie als bestuur in beeld.

Helaas moet ik vaststellen dat de provinciebesturen hun klassieke rollen de laatste decennia te weinig zelfbewust hebben ingevuld. Zodra er grote belangentegenstellingen gaan spelen waarbij naar de provincie gekeken wordt om de knoop door te hakken, gaat het provinciebestuur in haar handelen risicomijdend gedrag vertonen. De provinciale politiek lijkt dan niet in staat een beslissing te nemen. Zelfs als het college van Gedeputeerde Staten een gedurfde beslissing neemt of een impopulaire oplossingsstrategie vaststelt, dan loopt deze over het algemeen stuk. Provinciale Staten blijken ongeacht hun regionale sturingstaak bijzonder gevoelig voor hun – lokale – achterbannen. In de ogen van de kiezer gebeurt er misschien weinig interessants op de provinciale bestuurstafels, maar andersom wordt de druk heel sterk gevoeld. En struikelt een dergelijk stevig besluit niet in de eigen Statenvergadering, dan gebeurt het regelmatig dat de rijksoverheid de provincie passeert en anders beschikt. De rijksoverheid, noch de gemeentebesturen schrikken er voor terug om – als de provinciale daadkracht onverhoopt een andere richting inslaat dan die men gewild had – diezelfde provincie te passeren, te negeren of voor de rechter te dagen. En de provincies hebben dit in het verleden te vaak laten gebeuren.

Het ontbreekt de provincies vaak aan een duidelijke bestuursstijl en gezag waarmee zij als middenbestuur de meest pregnante beslissingen nemen en

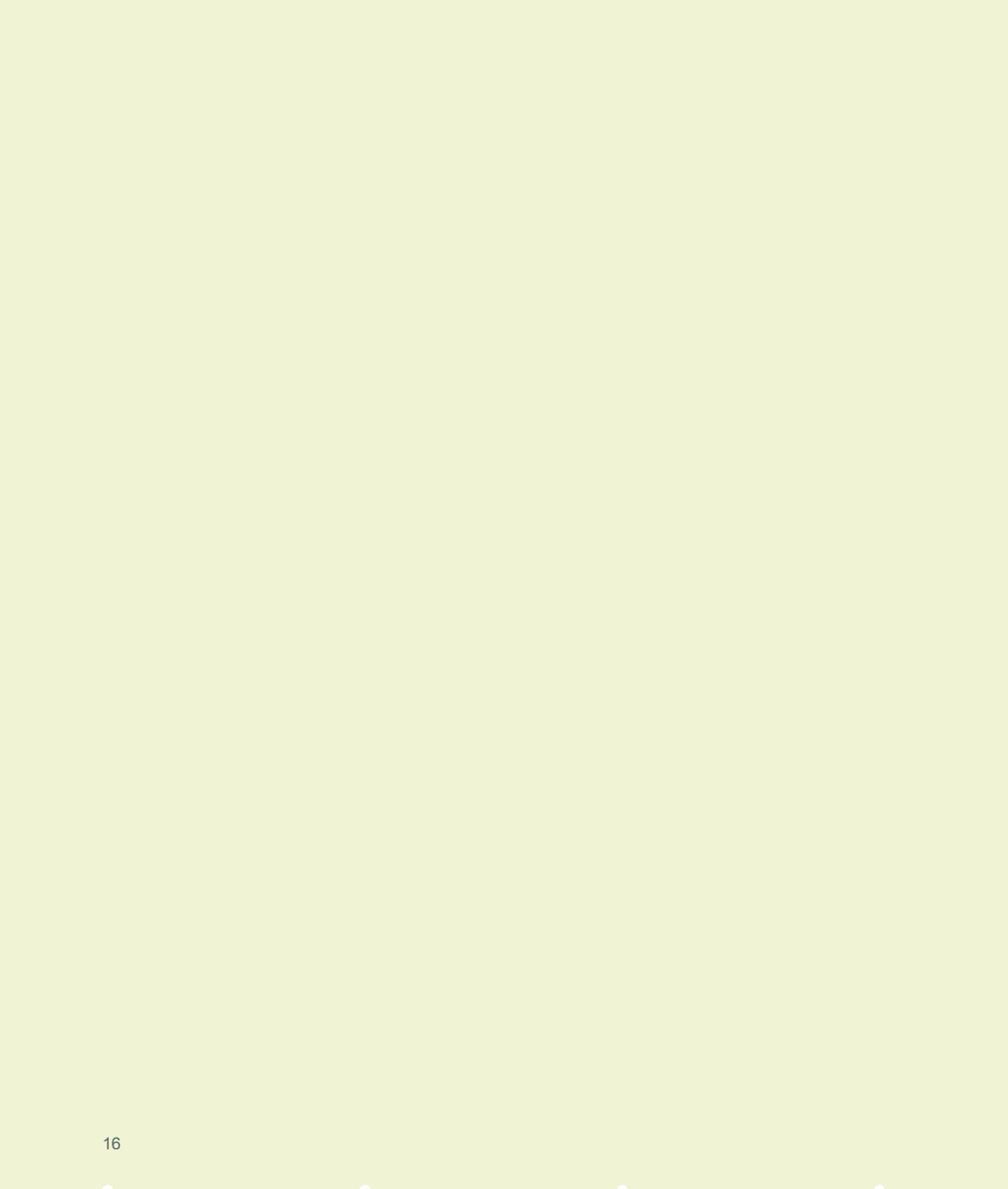
## Terug naar de klassieke provincie

doorzetten. Hierdoor hebben de provincies horizontale relaties ontwikkeld met andere spelers op regionaal niveau zoals grote steden, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en waterschappen. Dit is een kwetsbare positie. Ongeacht de vraag of de provincies voldoende instrumenten en middelen hebben, lijkt op dit moment vooral nadere profilering nodig: een heldere taakopvatting en specialisering op die terreinen waarbij de provinciale meerwaarde kan worden aangetoond. Dit vraagt om een prioritering van werkvelden en taken, een heldere visie, een consistente aanpak en meer lef in de regionale sturing. Deze professionalisering en positionering zou voor de provincies een eerste stap in de verbetering van zowel bestuurskracht als zichtbaarheid kunnen zijn – de twee terreinen waarop provincies naarstig zoeken naar vergroting van hun legitimiteit.

Concluderend stel ik vast dat de provincies sterk zijn in het *scheppen* van kaders en voorwaarden als intermediaire bestuurslaag, maar zwak in het *stellen* van kaders en het nemen van beslissingen vanuit hun positie als gebieds- of regioautoriteit. Hoewel dit twee tegengestelde processen lijken te zijn, waarbij de ene functie betrokkenheid vraagt en de tweede een bepaalde afstand en onpartijdigheid om beslissingen te nemen, moet het doel van de nieuw gevormde provinciebesturen zijn om beide rollen op zich te nemen en daar zelfbewust naar te handelen.

*Jan Franssen is commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland*





C. Abbenhues

## Het vitale middenbestuur

Het is alweer enkele maanden geleden dat de commissie-Kok haar advies uitbracht over de toekomst van het Randstadbestuur. Het nieuwe Kabinet heeft in reactie daarop een Randstadoffensief aangekondigd en een coördinerend minister voor de Randstad aangewezen. Als niet direct belanghebbende provinciebestuurder volg ik deze ontwikkelingen uiteraard met belangstelling en nieuwsgierigheid. Want ook voor het gebied buiten de Randstad zijn het advies van de commissie-Kok en de beleidsdaden van het Kabinet van grote betekenis. Alleen al de geografische omvang van een nieuw Randstadbestuur heeft grote invloed op de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen, en zal altijd in een of andere vorm gevolgen hebben voor samenwerkingsvormen.

Veel belangrijker dan het model, de structuur en de schaal van het nieuwe Randstadbestuur is de constatering van de commissie-Kok dat er een vitaal bestuur nodig is dat door middel van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling de economie stimuleert. Dat er een bestuur moet zijn dat economische vraagstukken oplost in samenhang met belangen van duurzaamheid, natuur, landschap, water en leefbaarheid. Een bestuur dat in staat is een gemeenschappelijke regionale agenda te formuleren en partijen bij elkaar brengt. Een middenbestuur dus.

Het advies van de commissie-Kok is niet alleen een oproep voor een forse verandering van het middenbestuur in de Randstad, maar ook een impliciete erkenning van de veranderingen die de provincies hebben ingezet. Wij hebben die urgentie zelf gevoeld. Het middenbestuur moet ten faveure van inwoners, ondernemers, onderwijsinstellingen en het lokale bestuur een toegevoegde waarde leveren aan het openbaar bestuur. Wij gaan die verandering in de komende jaren verder doorvoeren. Ik zal dat, vanuit mijn ervaringen als gedeputeerde van de provincie Overijssel, in het vervolg van mijn artikel toelichten.

Provincies hebben in sommige kringen een slechte naam. Ze zijn onzichtbaar en worden met een autoritaire hindermacht geassocieerd. Dit beeld

van provincies is een karikatuur en doet geen recht aan de veranderingsprocessen die de afgelopen jaren in veel provincies zijn doorgevoerd. De provincie Overijssel bijvoorbeeld heeft al lang afstand gedaan van (het beeld van) de passieve en autoritaire provincie. Zij richt zich op samenwerking, toont initiatief en ondernemerschap en heeft de eigen organisatie grondig gemoderniseerd. Het gaat ons niet langer om een positie te bevechten ten opzichte van gemeenten, om zo populariteit bij de burger of bestaansrecht te rechtvaardigen. Dankzij 25 sterke gemeenten in Overijssel (van 16.000 tot 155.000 inwoners) richt de provincie zich op de maatschappelijke vraagstukken, die zich op regionaal schaalniveau voordoen. De gemeenten hebben daardoor volop ruimte hun verantwoordelijkheid op lokaal niveau waar te maken.

In het verleden zijn provincies er nogal op gefixeerd geweest zich positie te verwerven ten opzichte van andere overheden. Het gevolg was veel bestuurlijk gedoe en weinig focus op resultaat. In Overijssel zijn we niet alleen tot het inzicht gekomen dat gemeenten en provincie ieder op een eigen aanvullend schaalniveau actief moeten zijn, maar ook dat vele andere organisaties het realiseren van maatschappelijke doelen mede bepalen. Scholen, universiteiten, woningbouwcorporaties, bedrijven, culturele instellingen, zorginstellingen etc. zijn direct van invloed op de kwaliteit van onze samenleving. Zij vormen het hart van de netwerksamenleving, waarin het openbaar bestuur een belangrijke, maar niet allesbepalende rol vervult.

Veel van deze organisaties zijn zo groot geworden en zo breed georiënteerd dat ze de invloedssfeer van gemeenten overstijgen. De schaal van bijbehorende maatschappelijke vraagstukken is navenant vergroot. Naast zaken als ruimtelijke ordening, mobiliteit, natuur en waterbeheer zijn ook onderwerpen als werkgelegenheid en zorgverstrekking in toenemende mate regionale vraagstukken geworden. Het middenbestuur is op deze vraagstukken de aangewezen partij om op te komen voor het publiek belang. Het gaat de beïnvloedingskracht van gemeenten te boven; gemeenten zitten bovendien vaak in een ongemakkelijke concurrerende verhouding tot elkaar. De rijksoverheid is niet in staat om zowel integraal beleid als regionaal maatwerk te bieden. En dat is wel nodig. Provincies hebben wel de schaal en de deskundigheid om verschillende maatschappelijke organisaties en diverse beleids terreinen met elkaar te verbinden. Wij zien het als functie van de provincie

## Het vitale middenbestuur

Overijssel om ervoor te zorgen dat maatschappelijke vraagstukken op regionaal schaalniveau effectief en met resultaat worden aangepakt. Daarvoor moeten wij een veelheid aan organisaties, waaronder gemeenten, bijebrengen rond een gezamenlijk doel en ervoor zorgen dat iedere organisatie datgene doet dat bijdraagt aan het bereiken van een maatschappelijk doel. Een coalitie van partijen die op die manier in actie is, noemen wij een vitale coalitie. Ons coalitieakkoord & *Overijssel!* met als ondertitel *vertrouwen – verbinden – versnellen* straalt deze ambitie uit.

Het vormen van vitale coalities rond regionale vraagstukken is de functie van de provincie. In Overijssel hebben we dat bijvoorbeeld gedaan in de integrale gebiedsontwikkeling in het gebied tussen Zwolle en Kampen. In dit gebied van de IJsseldelta worden, vanuit verschillende belangen en overheden grote projecten voorbereid. Zoals de aanleg van een waterarm om hoogwater op te vangen, de uitbreiding van Kampen met een hoog waterrijk woonklimaat, de aanleg van de Hanzelijn tussen Lelystad en Zwolle, de ontwikkeling op termijn van de N50 tussen Zwolle en Emmeloord tot een autosnelweg, de versterking van de unieke natuur in de IJsseldelta en het bevorderen van recreatieve, toeristische en economische ontwikkelingen. De provincie heeft het voortouw genomen de onderlinge samenhang tussen de projecten te waarborgen. De betrokken organisaties, inclusief burgers, zijn met een gezamenlijke visie aan de slag voor een unieke investering in de kwaliteit van Noordwest-Overijssel.

Een ander voorbeeld is de planning en herstructurering van bedrijventerreinen. In 2004 hebben wij geconstateerd dat de huidige planning en realisering van bedrijventerreinen niet ongewijzigd kan worden voortgezet. Veel publicaties, onderzoeken en andere signalen wijzen op een overmaat aan (plannen voor) nieuwe bedrijventerreinen. De verspilling van ruimte en het gevaar van (verdere) verloederding van bestaande bedrijventerreinen wordt aan de orde gesteld. *'Huidige bedrijventerreinen zijn niet mooi, onpraktisch, ruimte-verslindend en mensenvriendelijk'* constateert de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen. Er is, ook in Overijssel, een heel palet aan maatschappelijke problemen van verslindend ruimtegebruik, bodemverontreiniging, geluidszonering, veiligheid en leefbaarheid.

En *dús* hebben wij het initiatief genomen daar iets aan te doen. Wij hebben het probleem van verloederde bedrijventerreinen politiek geagendeerd, zeven aanjaagprojecten benoemd, forse financiële middelen beschikbaar gesteld en een strenger regime afgekondigd voor het realiseren van nieuwe bedrijfsterreinen.

Het aanpakken van dit, en elk ander groot maatschappelijk probleem kan niet volgens een vast recept gebeuren. Dat geldt ook voor het project 'herstructurering bedrijventerreinen' als geheel en voor de afzonderlijke aanjaagprojecten. Er zal steeds sprake zijn van maatwerk, creatieve oplossingen en inschakeling van diverse actoren. Het herstructureren van bedrijfsterreinen gebeurt in de gemeenten. Zij zijn, met de betrokken ondernemers, probleemeigenaar. De provincie kan zorgdragen voor politieke agendering, voor het aanjagen, stimuleren en verbinden van de betrokken partijen. En daar zit nou net de unieke taak én opgave van het moderne middenbestuur. De provincie kan een regionaal maatschappelijk probleem niet alleen oplossen. Veel verschillende vraagstukken zijn met elkaar verweven, maar de benodigde kennis zit vaak bij afzonderlijke disciplines en overheden. Alleen door disciplines te integreren en diverse partijen met elkaar te verbinden in vitale coalities kunnen maatschappelijke uitdagingen effectief worden aangepakt. De provincie beperkt zich daarbij niet tot het correct uitoefenen van haar eigen specifieke taak, maar richt zich op effecten en resultaten die zij nooit in haar eentje zou kunnen bereiken.

En daarmee kom ik, tot slot, ook bij de rol van de raadsgriffier. Want als het vormen van vitale coalities in onze huidige netwerksamenleving zo belangrijk is, hebben zij daarin een belangrijke rol. Zij overzien de maatschappelijke vraagstukken in hun gemeente, kunnen de bovenlokale of regionale dimensie inschatten, kunnen verbindingen zien tussen beleidssectoren en inschattingen maken van de politieke en bestuurlijke relevantie. Ik verwacht van de vitale raadsgriffier dat hij, ter wille van een vitale coalitie tussen het lokale bestuur en het moderne middenbestuur, aanjaagt, aggregereert en agendeert. Ik hoor van u.

*Carry Abbenhues is gedeputeerde economie, toerisme en arbeidsmarkt in de provincie Overijssel*

B. Roelofs

## De Provincie dichterbij dan je denkt

Er is de afgelopen tijd heel veel aandacht geweest voor de provincie. Open en gesloten huishouding, opgeblazen en zinvolle bestuurslaag, de eerste overheid en Randstadprovincie waren de steekwoorden waar de discussies zich op concentreerden. Waar een verkiezing en een VNG -congres ook al goed voor kunnen zijn. Het inspireerde mij in ieder geval om eens even terug in de tijd te gaan.

Het woord provincie stamt uit de Romeinse tijd. Men sprak toen over provincia en dat betekende vijandelijk veroverd gebied, wingewest. Na de val van het Romeinse Rijk kun je de gouw (gewest) als een vervolg zien op deze bestuurseenheid. In de Middeleeuwen bepaalde de adel als erfelijke bestuurders er de gang van zaken. Die invloed was terug te zien in hertogdommen en graafschappen, waarvoor de inwoner herendiensten moest verrichten. Karel V luidde in 1515 de nieuwe tijd in. Hij bezat vele gebieden, waaronder België, Nederland en Luxemburg. Een gebied als een lappendeken, bestaande uit de zeventien Nederlanden, op basis van de door de graaf of hertog verleende overeenkomsten en handvesten, die zeer verschillende vormen van inspraak kenden. Zijn zoon Filips II, dacht over deze privileges echter heel anders. Diens centralisatiepolitiek, met name de belastingheffing – tienden – en bovendien zijn opstelling tegenover de protestanten zette veel kwaad bloed. Wij kennen dit brede verzet van vroeger als de Tachtigjarige Oorlog, nu spreekt men over de Nederlandse Opstand van 1568 tot 1648.

Een belangrijk moment was in 1579 de Unie van Utrecht. Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Friesland en Groningen legden hierin de basis voor het gezamenlijk optrekken tegen Filips II. Drenthe was hier aanvankelijk ook bij, maar werd door de vijand veroverd en keerde na de herovering niet meer terug bij de Unie. In 1581 werd in het Plakkaat van Verlatinghe de Spaanse vorst niet langer als landsheer erkend. Na de

vergeefse zoektocht bij de grote mogendheden naar een nieuwe leider ontstond in 1588 de onafhankelijke Republiek der Zeven Verenigde Provinciën. Deze werd later beter bekend als de Republiek der Verenigde Nederlanden en bij de Vrede van Münster in 1648 ook door Europa erkend. Het was een statenbond, waarin de zeven provincies min of meer soevereine staten waren. De samenwerking beperkte zich tot oorlogsvoering en buitenlandse politiek. Die gewestelijke soevereiniteit was immers het argument voor de opstand geweest.

Het gezag van de landsheer kwam nu in elk gewest in handen van een collectief, de staten. De stadhouder, de prins van Oranje, was van elke provincie aanvoerder van het leger en als zodanig in dienst van de staten. Je kunt stellen dat de provincie in deze tijd voor de inwoner het vaderland was. Men voelde zich dus in de eerste plaats Fries, Zeeuw of Hollander. Er zijn onderzoekers geweest die de vraag hebben gesteld of men in de Republiek kan spreken van een provincierecht. Het antwoord verschilde per gewest. Feitelijk waren alleen Holland en Zeeland nauwelijks afhankelijk van de andere provincies. Voor de buitenlanders in die tijd was de Republiek eigenlijk Holland. Toch zag je de macht van met name Holland niet overal terug. Gelderland was namelijk als enige een hertogdom en was dus in die tijd hoogste in rang. Gelderland ondertekende bij de Vrede van Münster bijvoorbeeld als eerste en niet de Hollandse gezant.

De republiek kende de Staten-Generaal, het overleg van afgevaardigden van de zeven verschillende Provinciale Staten. In de Staten zaten de vertegenwoordigers van de adel en rijke burgers. Men vergaderde in Den Haag. Het was een enorme opgave de tegenstrijdige belangen tussen niet alleen de gewesten, maar ook tussen de standen met elkaar in overeenstemming te brengen, want er kon alleen in unanimitie besloten worden. De Nederlandse vertegenwoordigers in de Europese Unie zouden met deze kennis van de geschiedenis van de Republiek toch een voorsprong kunnen hebben. Ruim tweehonderd jaar heeft deze structuur standgehouden.

De komst van de Napoleontische troepen in 1795 zorgde uiteindelijk voor de genadeklap aan deze structuur. Tegen de verlichte denkbeelden, waarin

## De provincie dichterbij

vrijheid, gelijkheid en broederschap de sleutelwoorden waren, was geen doorgestoken dijk opgewassen. Het betekende het einde van de Republiek en het einde van de macht van de provincies. De Bataafs-Franse tijd van 1795 tot 1813 veranderde ons land eens en voor altijd: we werden één staat met een centraal bestuur. De provincies verdwenen, daarvoor kwamen departementen in de plaats. Acht in totaal, met ongeveer evenveel inwoners en een gelijke bestuursvorm. Maar wel met andere grenzen en heel veel problemen over de verdeling van de staatsschuld.

Met de komst van koning Willem I (1813–1840) werd de provinciale indeling hersteld. De gewestelijke zelfstandigheid van voor 1795 behoorde echter definitief tot de verleden tijd. De zeven provincies, aangevuld met Drenthe en Brabant, gingen op in een eenheidsstaat, het Koninkrijk der Nederlanden. Het bewijs hiervoor ligt in de Grondwet van maart 1814. De eerste taak van de provincie werd het uitvoeren van de wetten en bevelen omtrent bevordering van godsdienst, openbaar onderwijs, armenbestuur, aanmoediging van de landbouw, koophandel en fabrieken en alle andere zaken die betrekking hebben op het algemene belang. Met andere woorden, provinciale besturen werden dienaren van het centrale gezag en kregen dus geen eigen financiële middelen. De Statenleden vergaderden een keer per jaar onder voorzitterschap van een door de koning benoemde commissaris. Hij werd ook wel gouverneur genoemd en bemoeide zich als een echte rijkspottenkijker tot in detail met het provinciaal bestuur. De Statenleden waren afkomstig uit drie standen: ridderschappen, steden en boeren met een eigen erf of rijke pachtboeren. Door de eenwording met de Zuidelijke Nederlanden, het huidige België, kwamen we weer op 17 provincies. Met een apart Noord- en Zuid-Brabant, maar één Limburg.

In 1840 veranderde de situatie door de onafhankelijkheid van België. De Grondwet moest worden herzien. Dit resulteerde onder meer in de splitsing van Holland in Noord- en Zuid-Holland. Bovendien werd ook de vraag gesteld of de provincies niet moesten worden vervangen door vier of vijf districten.

Er waren echter belangrijker zaken aan de orde, zoals de diepgewortelde angst voor een revolutie. In 1848 leidde dat in Nederland tot een politieke aardverschuiving. Dankzij Thorbecke kwam het zwaartepunt van de macht



te liggen bij het parlement oftewel de Staten-Generaal. De Tweede Kamer werd rechtstreeks gekozen, de Eerste Kamer via de Provinciale Staten. De Statenleden werden voor een periode van zes jaar, vanaf 1887 voor vier jaar, gekozen. Het standenbeginsel verdween en het kiesrecht was weggelegd voor mannen die een bepaalde belasting, census, betaalden. De koning werd onschendbaar en er kwam ministeriële verantwoordelijkheid. Dit alles had ook enkele positieve gevolgen voor de positie van de provincie. De uitwerking hiervan is te zien in de Provinciewet van 6 juli 1850. De Staten, het hoogste orgaan van de provincie, kregen alle bevoegdheden tot regeling en bestuur van het provinciale huishouden. De twee kernbegrippen daarbij waren en zijn nog steeds medebewind en autonomie. Bij provinciale reglementen en verordeningen was koninklijke goedkeuring nog wel nodig. Gedeputeerde Staten (GS) kregen de leiding over de dagelijkse gang van zaken en moesten de besluiten van de Staten uitvoeren. Ook kregen ze de toezicht op de gemeentebesturen en de waterschappen. De commissaris bleef voorzitter van Provinciale Staten (PS) en GS en ook toezichthouder van het Rijk, echter niet meer aan de hand van de koning maar aan die van de minister van Binnenlandse Zaken.

Vanaf 1850 had de provincie in het huis van Thorbecke een duidelijkere positie gekregen, namelijk die van het middenbestuur. Hiermee werd de basis gelegd voor de onderlinge verwevenheid die het Nederlandse staatsbestel zo zou gaan kenmerken. Vooralsnog bleef de rol van de provincie geruime tijd marginaal. De 'negatieve' ervaringen met de provinciale vrijheden en bevoegdheden tijdens de republiek, lagen nog te vers in het geheugen. De afzijdige overheid die het negentiende eeuwse Nederland zo kenmerkte, hield wel de vinger aan de pols. De Staten mochten bijvoorbeeld maar twee keer per jaar in een gewone zitting bij elkaar komen en de provinciale begroting vereiste de goedkeuring van de koning. Dit leidde tot een ingewikkelde dubbele begroting met enerzijds de kosten van het uitvoeren van de rijkstaken en anderzijds de kosten van het puur provinciaal bestuur. Met de Provinciewet van 1905 kwam hier een einde aan. Belangrijk was dat de provincie de jaarlijkse rijksuitkering ineens kreeg en tevens de mogelijkheid tot een beperkte heffing van bepaalde provinciale belastingen. In de 20e eeuw ging de provincie logischerwijs mee met de groeiende rol van de overheid. Meer verkeer betekende meer aandacht voor provinciale wegen,

## De provincie dichterbij

rijwielpaden, tram- en spoorwegen, busdiensten, veren en vliegvelden. Via vennootschappen pakte de provincie elektriciteitsvoorzieningen op.

Daardoor hadden in 1939 alle Nederlanders toegang tot het elektriciteitsnet, de rest van Europa kon hiervan slechts dromen. Een stap met gevolgen: in Gelderland kocht de provincie zich in de jaren twintig voor 450.000 euro in bij de Provinciale Gas Electriciteits Maatschappij (PGEM). Anno 2007 is de provincie Gelderland voor ruim 46 procent aandeelhouder van NUON, wat een gemiddeld jaarlijks rendement van vijftig miljoen euro oplevert.

De provincie bemoeide zich ook meer en meer met de drinkwater- en gasvoorziening, industriële ontwikkeling en het landschapsschoon. Met de Woningwetwijziging van 1931 kregen GS de bevoegdheid streekplannen te ontwikkelen. De inrichting van de ruimte werd een belangrijke provinciale taak: de uitbreiding van stad en dorp, de locatie van bedrijventerreinen leverden heel veel discussiestof in en buiten de Staten op. Hierdoor zagen provinciale planologische diensten het licht. De verrommeling werd aangepakt en hand in hand met Natuurmonumenten groeide via organisaties van provinciale landschappen de zorg voor het behoud en herstel van natuur, landschap en cultureel erfgoed. Tot op de dag van vandaag is de provinciale invloed ook terug te zien in de ontwikkelingsplanologie. Een inspirerend succesvol voorbeeld is de provincie Groningen met de Blauwe Stad.

Het culturele leven werd verrijkt met musea, orkesten en bibliotheken. Ook in de zorg was de provinciale verantwoordelijkheid zichtbaar, vooral bij de uitvoering van de Krankzinnigenwet en bij subsidiering van particuliere gezondheidsorganisaties, Kruisorganisaties. De provincies ontplooiden dus vele maatschappelijke nuttige activiteiten, de wetgever daarentegen wierp hiervoor nog steeds de nodige belemmeringen op. In het naoorlogse Nederland werd dan ook in 1962 na het voorwerk van de commissie-Prinsen de Provinciewet aangepast aan de nieuwe realiteit:

- PS kregen de mogelijkheid vaker bij elkaar te komen
- het instellen van Statencommissies werd toegestaan
- de verantwoordingsplicht van GS aan PS werd uitgebreid
- koninklijke goedkeuring was bij vele provinciale besluiten niet meer nodig
- de commissaris handhaafde zijn rijkstaken, maar werd vooral ook een provinciaal orgaan met in 1974 verantwoordingsplicht aan PS.

Is hiermee de cirkel rond? Natuurlijk niet. De situatie van voor 1795 waarin de provincies op eigenzinnige manier hun zaakjes vooral zelf regelden, is nooit meer in beeld gekomen. Toch zie je wel heel duidelijk de ontwikkeling in de twintigste eeuw, waarin de provincie naast uitvoerder van een aantal rijkstaken ook op een autonome manier haar verantwoordelijkheid neemt. Bij de wettelijke taken moet gedacht worden aan de jeugdzorg, het toezicht op gemeenten, waterschappen en regionale samenwerkingsverbanden. Ook de bereikbaarheid van steden, dorpen en platteland staat hoog op de provinciale agenda, denk maar eens aan de streekbussen en regiotaxi. Ambulancezorg, schoon zwemwater, milieucontrole, zijn ook voorbeelden waar de provincie zich nadrukkelijk mee bemoeit.

Een veelgehoorde klacht is dat de provincie regelmatig op de verkeerde stoel zit. Ten eerste: in de Grondwet zijn de provinciale kerntaken nergens vastgelegd. Ten tweede: je zou hierop kunnen zeggen dat deze stoel dan wel leeg is. Te denken valt bijvoorbeeld aan regionale monumentenzorg, natuurbeheer, recreatie en toerisme. De provincie speelt dan de rol van een vangnet, mogelijk gemaakt door het bestaan van een open huishouding. Van stedelijk beleid tot bestrijding van de armoede, van vergrijzing tot woningbouw, van werkgelegenheid tot herstructurering van bedrijventerrein, de provincie toont haar maatschappelijke betrokkenheid. Vermeldenswaard is ook de leidende rol die de provincie als bestuurlijk scharnier tussen Rijk en gemeente heeft. Dit manifesteert zich in ondersteuning door middel van kennis- en informatieoverdracht, coördinatie van bovengemeentelijke belangen en conflictbeslechting. De positie als middenbestuur brengt simpelweg met zich mee dat de provincie in vele rollen met andere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers contact heeft. De ene keer als regisseur, dan als partner, stimulator of anderszins. Dit gebeurt heel vaak op verzoek van de gemeenten zelf, een volstrekt logisch gevolg van de onderlinge samenhang die Rijk, provincie en gemeente hebben.

Heb ik dan geen oog voor de zo vaak genoemde bestuurlijke drukte? Natuurlijk wel, maar het is een feit dat er sinds 1840 alleen Flevoland toegevoegd is aan het rijtje provincies. Wat ook kenmerkend in de provinciale geschiedenis is geweest, is de democratische legitimiteit. Met een opkomst-

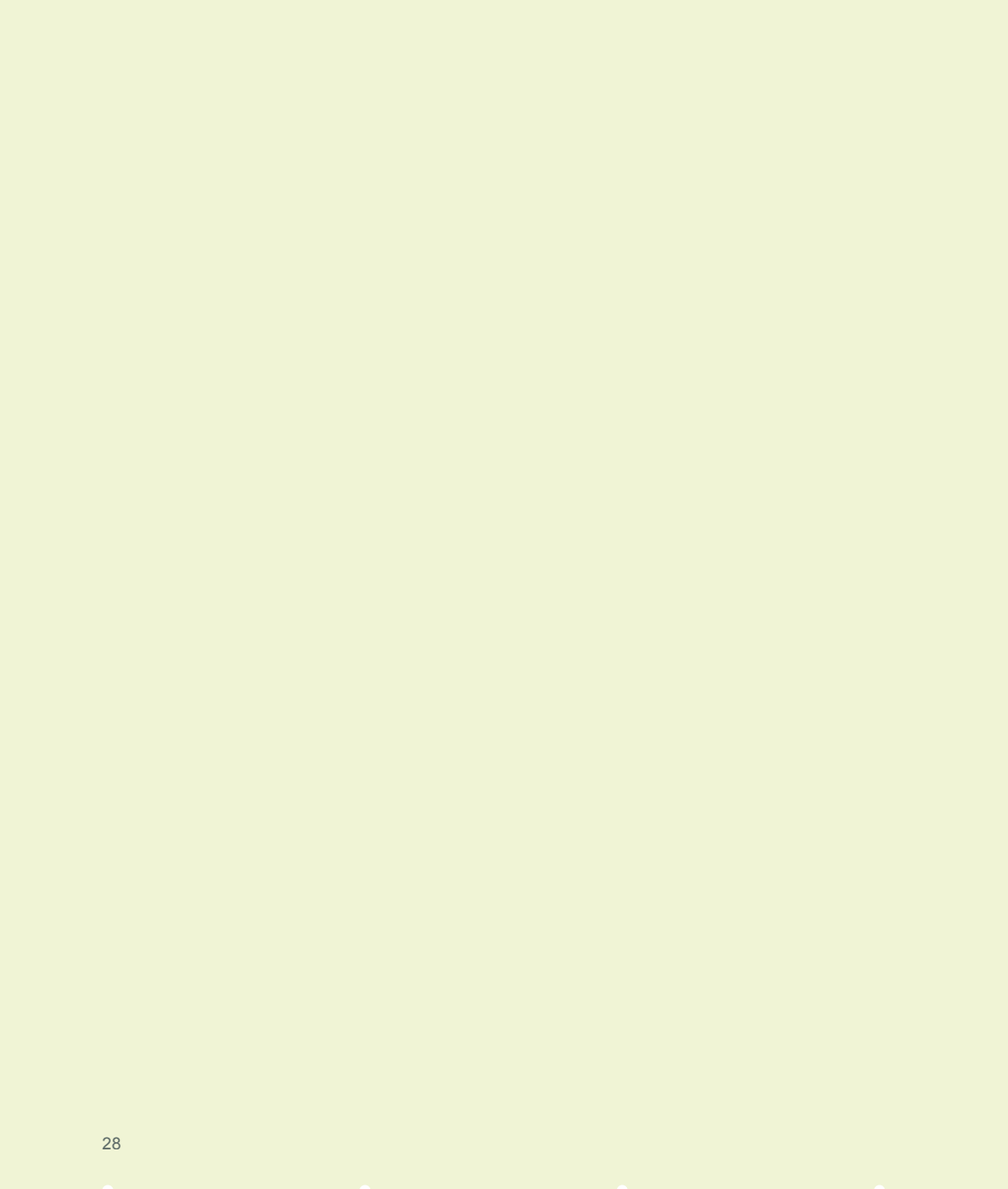
## De provincie dichterbij

percentage dat anno 2007 schommelt rond de vijftig procent, mag je zeker niet achterover leunen. Een zorg die ook heel veel grote Nederlandse steden hebben. Om over het Europese parlement nog maar te zwijgen. Het heeft in ieder geval geleid tot een veel actievere opstelling van de provinciale besturen en Staten, zeker ook na de invoering van het dualisme in 2003.

Begrotingskrant, debatten in de regio, burgerforums, live-uitzendingen op regionale zenders en op internet, open dagen, een maandelijkse pagina in de huis-aan-huisbladen, zijn enkele voorbeelden die de provinciale zichtbaarheid vergroten. De regionale vertegenwoordiging in de Staten versterkt dit proces alleen maar. De ontwikkeling is onmiskenbaar, de provincie komt dichterbij, in vergelijking met de Kamer en de gemeente is deze trein door de wetgever later in beweging gezet.

De gehele provinciale geschiedenis beijkend, trek ik tot slot een heldere conclusie: een integrale aanpak, samen met Rijk en gemeenten de problemen op te lossen, is altijd de sleutel geweest. Uiteindelijk gaat het de burger daarom. Wie dat doet, zal hem een zorg zijn.

*Bob Roelofs is griffier provinciale staten van Gelderland.*



J. van Leeuwestijn

### Een beter bestuur begint bij jezelf

Niet over de bestuurskracht, maar over de bestuursmacht. Daar gaat de discussie rondom het middenbestuur over. Wie de publicaties over het binnenlands bestuur volgt, kan maar tot één conclusie komen: zaken als de toenemende complexiteit van de samenleving, democratische legitimatie of de noodzaak van integraliteit van het gevoerde bestuur zijn schijnargumenten in een heel gewone machtsstrijd. Na een kabinet Balkenende dat de gemeenten het lokale belastinggebied ontnam, werkt met name de lobby van de VNG op volle toeren. Met maar één doel... de positie van de gemeenten te verstevigen, ten koste van de provincie.

Het is als een serie van Big Brother: een ordinaire machtsstrijd, vaak laag bij de grond, uiterst serieus genomen door de deelnemers terwijl het publiek smalend toekijkt. Geen huis dat de deelnemers van de buitenwereld afsluit, maar de kaasstolp van Den Haag. En NOVA biedt de camera.

In het debat over de bestuurskracht van gemeenten en provincie voeren heel overzichtelijke oplossingen de boventoon. Met name de VNG levert rapport na rapport dat stelt dat het bestuurskrachtvraagstuk wordt opgelost door de Gemeentewet en Grondwet aan te passen, gemeenten hun belastinggebied en andere vormen van autonomie (terug) te geven, herindeling op gang te brengen en rijksoverheid en provincie minder ruimte te geven.

Gelukkig is de praktijk van het binnenlands bestuur iets complexer dan de voorgenomen maatregelen doen vermoeden. Want grotere gemeenten blijven voor bijzondere taken samenwerken met andere waardoor de democratische legitimatie niet toeneemt. En natuurlijk neemt de effectiviteit van de lokale overheid niet toe als het belastinggebied vergroot wordt. Het zijn structuurmaatregelen en aanpassingen in het instrumentarium die de kwaliteit van het lokale bestuur nauwelijks beïnvloeden. Een schrijver wint ook

geen literatuurprijs omdat hij een betere tekstverwerker tot zijn beschikking heeft.

Het rapport 'Culturen rond besturen' van de Vernieuwingsimpuls maakt duidelijk dat vier gemeenten in hetzelfde bestuurlijke systeem verschillend functioneren en in verschillende mate successen boeken. Wat het verschil maakt? Mensen en bestuurscultuur. Niet wetgeving of het belastinggebied van de gemeenten.

Een quick scan die de commissie-Openbaar Bestuur van de VvG uitvoerde in Drenthe tien jaar na de herindeling laat zien dat de kwaliteit van het lokale bestuur niet verbeterd is door fusies van gemeenten. Het zijn de kwaliteiten van individuele bestuurders die de kwaliteit van bestuur bepalen. Niet de schaal van de gemeenten, de middelen die ze tot hun beschikking hebben of het instrumentarium dat wetgeving en rijksbeleid hen biedt. En ondanks dat de bestuurlijke drukte afneemt bij herindeling, is de ervaring in Drenthe dat veel bestuurders van de 'oude gemeenten' bestuurders zijn in de 'heringedeelde gemeenten' waardoor de kwaliteit van het bestuur niet wijzigt.

Daarom wordt het tijd voor een nieuwe spelregel, vertrekkende vanuit de opvatting die de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) treffend verwoorden in hun essay 'Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht' van mei 2007: bestuurskracht gaat over meer dan wat met audits en benchmarks gemeten kan worden. Bestuurskracht gaat over het opbouwen van vertrouwen. Omdat een gemeente bestaat uit gemeenschappen en niet alleen uit een gemeentehuis, moet bestuurskracht gericht zijn op het vergroten van de kracht van de gemeenschappen en van daaruit pas op het bestuur en de ambtelijke organisatie.

De focus van discussie moet verlegd worden. De nieuwe spelregel moet zijn: beste provinciale en lokale bestuurders (en lobby's!), excelleer binnen de huidige structuur, werk aan de eigen kwaliteiten om de kracht van

## Column: De staat van de democratie

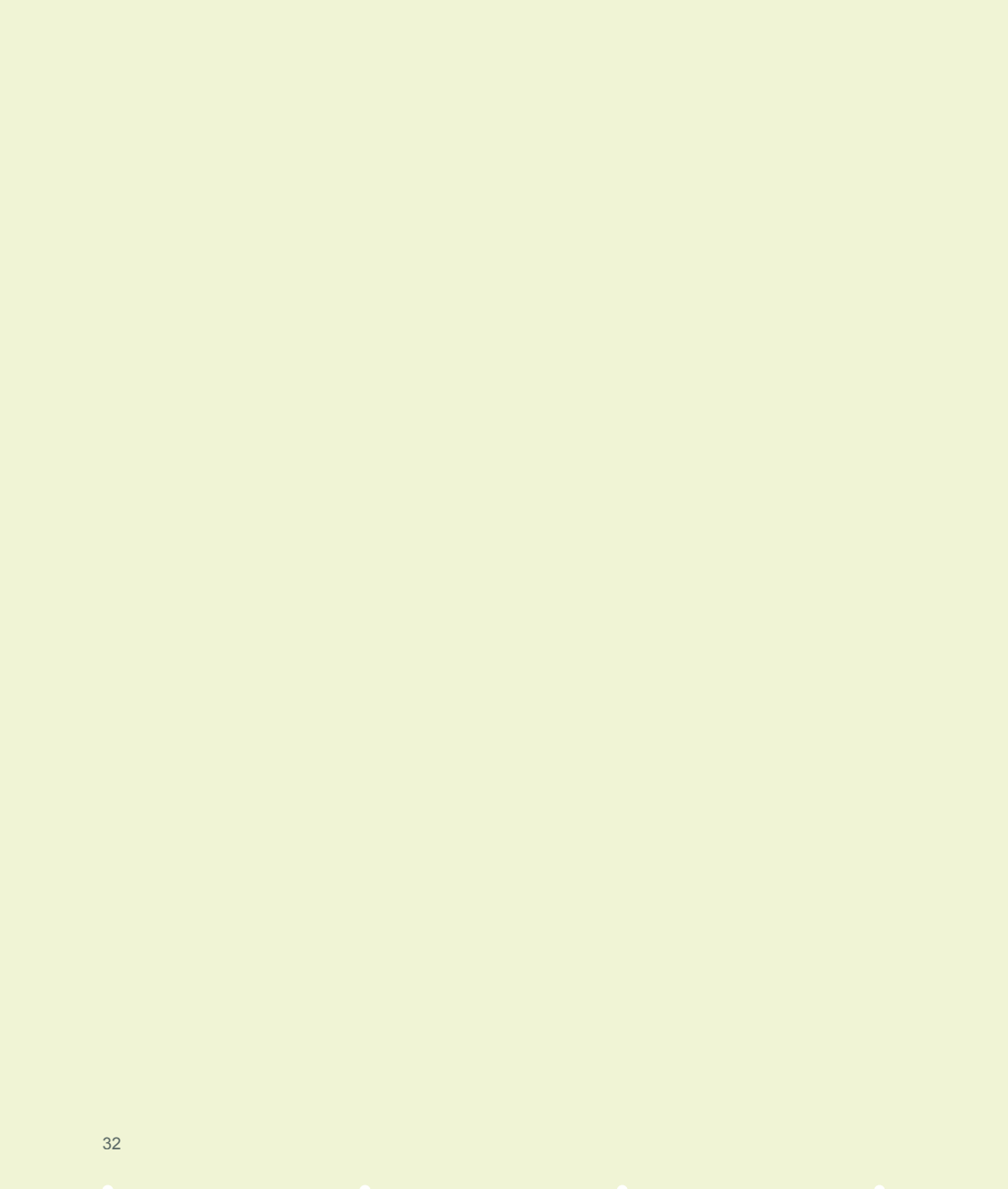
bestuur en gemeenschap te vergroten. Om u op gang te helpen een aantal vaardigheden dat daarbij kan helpen:

- Gebruik de particuliere en private krachten in de samenleving om publieke doelen te bereiken, net als in de judosport. Sluit dus coalities, stuur in plaats van te roeien ... of doe niets zodat anderen het podium kunnen bestijgen, daag ze hiertoe uit;
- Luister naar wat anderen beweegt en vraag door. Laat zien dat je luistert;
- Toon leiderschap door de samenleving te laten bloeien binnen vooraf gestelde kaders. En redt de samenleving het niet, hak dan op doortastende en transparante wijze knopen door;
- Durf risico te nemen, toon ondernemerszin door kansen te pakken en te experimenteren.

NOVA zal er wel een stuk minder spannend van worden. Minder list en bedrog, meer samenwerking, minder gedoe om mensen en posities en meer gedoe om de inhoud. Maar mijn kijkcijfer stijgt.

*Jeroen van Leeuwestijn is griffier van Heerenveen en lid van de Commissie openbaar bestuur van de VvG.*





R. Wever

## De Wgr: Het cement in het Huis van Thorbecke

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bestaat meer dan vijftig jaar als hulpconstructie in de samenwerking tussen overheden. De discussies rondom de bestuurlijke hoofdstructuur in Nederland, zoals verankerd in het Huis van Thorbecke, hebben niet geleid tot een alternatief voor de positie van het middenbestuur. Ook de discussie rondom de democratische legitimatie van de samenwerking in het kader van de Wgr heeft niet geleid tot ingrijpende wijzigingen. Het onvermogen van de politiek om met creatieve en ingrijpende oplossingen te komen ter verbetering van het Huis van Thorbecke nopen ertoe dat de Wgr zal blijven fungeren als het cement dat het Huis van Thorbecke in staat stelt om onveranderd te blijven functioneren.

### 1 Inleiding

De drielagenstructuur (rijk, provincies, gemeenten) van Thorbecke dateert uit de negentiende eeuw en heeft geleid tot een wirwar aan bestuurlijke relaties tussen rijk, provincies, gemeenten en semi-overheden en private organisaties. Door deze bestuurlijke spaghetti is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is. Dit leidt tot afstemming, overleg, zorg en coördinatie tussen de diverse partijen. Het praktische gevolg hiervan is het installeren van commissies, stuur- en projectgroepen die nieuwe voorstellen doen voor verbeteringen en zo mogelijk verandering van de bestuurlijke structuur. De praktijk leert echter dat tot op heden deze verbeteringen niet zijn aangebracht en dat de drielagenstructuur en de Wgr de basis blijven vormen van de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland.

De Wgr is in het midden van de vorige eeuw in het leven geroepen vanwege veranderingen in de maatschappij. De schaalvergroting van maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven, gecombineerd met de sociaal-maatschappelijke vraagstukken, die de schaal van een individuele gemeente te boven gingen, heeft geleid tot een zoektocht naar het kunnen geven van antwoorden op

deze vragen. Voorbeelden van problemen, die gemeentegrensoverschrijdend zijn en een agglomeratie of stedelijke regio raken, zijn werkeloosheid, milieu, criminaliteit, volksgezondheid et cetera. De functionele samenwerking tussen gemeenten en/of andere bestuurslagen op inhoud rondom thema's als vernoemd, met name gericht op de uitvoering van bepaalde taken, is de basis geweest voor samenwerking binnen de Wgr. Later is daar ook samenwerking op een meer beleidsmatig niveau aan toegevoegd.

In de praktijk van de afgelopen decennia heeft samenwerking op grond van de Wgr tot positieve resultaten geleid en tot oplossing van problemen en gezamenlijke aansturing van instellingen als GGD, sociale werkvoorziening, kredietbank, milieudienst et cetera.

Desalniettemin kan vastgesteld worden dat de samenwerking op grond van de Wgr ook zijn schaduwzijde kent en heeft geleid tot ergernissen, ruzies, afstemmingsproblemen en verdelingsvraagstukken. Onenigheid over begroting of rekening in het kader van verdeling van de lasten, bepaling van het criterium op grond waarvan een deelnemer zijn bijdrage aan de betreffende Regeling levert, meningsverschillen over inhoud of aansturing, maar ook van meer recente datum de betrokkenheid van de raden bij besluitvorming, de positie van burgemeesters in het bestuur, het afleggen van verantwoording in het algemeen bestuur, zijn voorbeelden van problemen in het kader van de Wgr. De laatste jaren lijken de nadelen meer in het oog te springen dan de voordelen en behaalde resultaten. De discussie rondom de Wgr zal niet verstommen, maar eerder verhevigen.

Tegelijkertijd vindt de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland in alle hevigheid plaats. De voormalige minister van BZK heeft in dat verband het Deense model geïntroduceerd met minder provincies en gemeenten en een duidelijker taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Daarnaast zijn alternatieven voor het bestuur in de Randstad aangedragen, waarin wordt gepleit voor één dan wel twee Randstadprovincie(s).

Het verminderen van de bestuurlijke drukte een blijft 'hot issue'. Ook het huidige kabinet gaat zich oriënteren op zowel de bestuurlijke indeling van Nederland als de samenwerking op grond van de Wgr. Het coalitieakkoord verraadt in dezen echter nog geen vernieuwende en verfrissende aanpak. De baas van de VNG, Ralph Pans, heeft echter de lont in het kruidvat

# Cement in het Huis van Thorbecke

gegooid door zijn voorzet dat de komende jaren het aantal gemeenten zal halveren. De commissie-Van Aartsen heeft dit in haar onderzoek eveneens naar voren gebracht. Zij benadrukt dat de schaalgrootte van gemeenten dient te wijzigen in verband met benodigde bestuurskracht en dat bij een wijziging à la het Deense model de Wgr kan komen te vervallen. Het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten gaat eveneens in op het belang van bestuurskracht en daarmee samenhangend de schaal van een gemeente. Zonder wijzigingen bij provincies en het rijk zelf, zal dat echter geen oplossing bieden en blijft samenwerking tussen overheden noodzakelijk om bepaalde thematieken te kunnen aanpakken. De commissie-Van Aartsen stelt overigens, dat voor een dergelijke ingrijpende wijziging van de hoofdstructuur een Grondwetwijziging noodzakelijk is, hetgeen nog duidelijker maakt dat de voorgestelde wijzigingen voorlopig nog niet doorgevoerd zullen worden. Grondwetwijziging lukt immers niet in een kabinetsperiode en vereist verder ruime meerderheden.

In dit artikel komt de geschiedenis van de Wgr als eerste aan bod, waarbij het waarom van de wet, de wijzigingen van de wet en de problematiek in stedelijke regio's aan de orde komen. Vervolgens zal specifiek worden ingegaan op enkele hoofdpunten uit de wet, die kunnen worden opgevat als de kern van de Wgr. In hoofdstuk 4 zal een SWOT-analyse worden opgesteld, waarbij enerzijds het functioneren van de wet centraal zal staan, maar ook gekeken zal worden naar toekomstmogelijkheden en bedreigingen. Tenslotte zal worden afgewogen of het voortbestaan van de Wgr in het gedrang komt, of er alternatieven voor de wet zijn en wat dit met name betekent voor de diverse overheden.

## 2 Historie van de Wgr

De geschiedenis van de Wgr loopt gelijk op met de discussie in de afgelopen decennia over de inrichting van de bestuurlijke hoofdstructuur in Nederland. Zoals in de inleiding reeds aangegeven, is in de eerste helft van de twintigste eeuw duidelijk geworden dat bepaalde problemen zich gemeentegrensoverschrijdend voordoen en niet meer binnen de jurisdictie van één gemeente kunnen worden aangepakt. Regionale sturing, afstemming van lokale maat-

regelen, bundeling van kennis en middelen zijn nodig om de maatschappelijke problemen aan te pakken.

Dit heeft geleid tot het in het leven roepen van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950. Deze wet was gebaseerd op de idee van vrijwillige samenwerking tussen gemeenten.

Het fenomeen van een bovengemeentelijke gebiedsautoriteit met dwingende bevoegdheden, een openbaar lichaam, kende nog geen plaats in de wet. Conform de tijdsgeest van die jaren, stonden het vertrouwen in de besturen en de verwachting dat op vrijwillige basis de noodzaak tot samenwerking wel zou worden ingezien centraal.

In de jaren zestig is vastgesteld dat de vrijblijvendheid in de Wgr 1950 ontoereikend is om de problemen aan te pakken. Als alternatief is de discussie inzake de vorming van gewesten naar voren gekomen. De gemeenten zouden 44 gewesten moeten vormen om een einde te maken aan de vrijblijvendheid van de samenwerking en de problemen te lijf te gaan. Hiermee is een vierde bestuurslaag geïntroduceerd, waarbij de gewesten nog wel gebracht zijn als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Vervolgens zien we dat elk volgend decennium een nieuw voorstel brengt om de bestuurlijke inrichting van Nederland te verbeteren. De jaren zeventig zijn wat dat betreft de representant van het verkleinen van de schaal van de provincies en het model van de 26 miniprovincies. Deze provincies zouden worden belast met een deel van het takenpakket van de gemeenten, met name taken met een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Het gedachtegoed heeft zelfs de status van conceptwet bereikt, maar heeft uiteindelijk de eindstreep niet gehaald. De discussie over opschaling van de Nederlandse provincies heeft evenmin tot resultaat geleid.

In de jaren tachtig leidt dit tot een terugkeer naar het gedachtegoed van de vrijwillige samenwerking en besluit men de wet uit 1950 ingrijpend te wijzigen. Dit leidt tot de Wgr 1984, die de basis biedt voor de huidige regionale samenwerking. De wet uit 1984 zorgt voor stroomlijning van de samenwerkingsmogelijkheden, maar blijft vrijwilligheid als uitgangspunt hanteren. Zoals gesteld in de inleiding, verdient de positie van stedelijke regio's binnen regionale samenwerking apart aandacht. Ook de Wgr uit 1984 bood namelijk

## Cement in het Huis van Thorbecke

onvoldoende houvast voor stedelijke gebieden om problemen aan te pakken. De vrijblijvendheid van de samenwerking staat in schril contrast met de noodzaak om ingrijpende maatregelen te nemen op onder andere de terreinen infrastructuur, ruimtelijke ordening en economie. Dit heeft geleid tot een serie aan rapporten over het bestuur van stedelijke gebieden, de inrichting, de oplossingen et cetera. In deze rapporten is specifiek aandacht besteed aan de Randstad in vergelijking met andere stedelijke regio's. De voorstellen in de rapporten zijn divers, waarbij bijvoorbeeld de Raad voor het Binnenlands Bestuur heeft gepleit voor een gedifferentieerde aanpak per gebied (met name een andere aanpak in de Randstad via grootschalige herindeling). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid komt met het voorstel van niet-vrijblijvende regioverbanden binnen de drielagenstructuur. Uiteindelijk leidt dit in de jaren negentig onder het derde Kabinet Lubbers tot de nota's over bestuur in stedelijke gebieden, die de basis vormen voor de Kaderwet Bestuur in Verandering. Op grond van deze wet zijn de Kaderwetgebieden Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden, Utrecht, Regio Eindhoven, Regio Twente en Knooppunt Arnhem-Nijmegen tot stand gekomen.

Zonder slag of stoot is dit niet gegaan, aangezien men in eerste instantie beoogde stadsprovincies in het leven te roepen met een eigen bestuur, verkiezingen en opheffing van bestaande gemeenten. De verkiezingen en grootscheepse herindeling zijn er niet gekomen, maar het eigen bestuur en een takenpakket op grond van de wet, inclusief overgedragen taken en bevoegdheden van Rijk en/of provincies wel. Uiteindelijk is de Kaderwet geïntegreerd in de Wgr als zogenoemde plusregio. De Wgr kent nu de plusregio als 'extra bestuurslaag' naast Rijk, provincie, gemeente en waterschap, echter zonder rechtstreekse verkiezingen. Op 1 januari 2006 heeft dit geleid tot de toekenning van de status van plusregio aan de voormalige Kaderwetgebieden en 1 maart 2006 is de Parkstad Limburg als achtste plusregio hieraan toegevoegd.

De vorenstaande korte schets van de historie van de Wgr toont aan dat vrijwel alle wet- en regelgeving en wijzigingen tot stand zijn gebracht in de tijd van het monistische lokale en regionale bestuursstelsel. De samenwerking

had en wellicht heeft voor een belangrijk deel betrekking op samenwerking tussen colleges van burgemeesters en wethouders dan wel tussen burgemeesters. De positie van de raden is wel genoemd, maar heeft nimmer een cruciale plaats verkregen. Telkens wanneer de discussie ging over rechtstreekse verkiezingen, het in het leven roepen van een vierde bestuurslaag of het grootschalig veranderen van de bestaande drielagenstructuur, stakte de discussie.

Inmiddels kennen we sinds het begin van deze eeuw het dualisme in Nederland en zijn de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden manifest geworden. Dit leidt tot een verheving van de discussie over democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerking en de roep om alternatieven binnen de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland. De vraag is, of dit nodig is of dat oplossingen binnen de huidige structuur ook mogelijk zijn.

### **3 Hoofdpunten van de Wgr**

De Wgr van 1984, uitgebreid met de uitgangspunten van de beleidsnotitie Wgr+, vastgelegd in de Wgr van 2006, biedt nog steeds de basis in Nederland voor vrijblijvende samenwerking. In deze wet staan vele belangrijke artikelen. De wet is opgebouwd in diverse hoofdstukken, onderstaande kernpunten regaderen met name het eerste hoofdstuk inzake regelingen tussen gemeenten, alsmede de samenwerking in stedelijke regio's.

De gemeenteraden, de colleges van burgemeesters en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen gezamenlijk dan wel ieder afzonderlijk, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling in het leven roepen ter behartiging van een of meerdere belangen van die gemeenten. Feitelijk is dit de basis van de Wgr, zoals vermeld in artikel 1, en de grondslag voor de gemeenschappelijke regelingen in Nederland. Onderscheidend in dit artikel is dat er dus regelingen getroffen kunnen worden tussen raden, tussen colleges en tussen burgemeesters dan wel tussen meerdere gremia.

Bij de discussie over de wenselijkheid van gemeenschappelijke regelingen, de democratische legitimatie en de bestuurlijke hoofdstructuur in Nederland worden echter alle regelingen op een hoop geveegd.

## Cement in het Huis van Thorbecke

Regelingen tussen colleges raken echter de bevoegdheden van dat gremium en zullen derhalve betrekking moeten hebben op de taken en bevoegdheden van colleges. In een dergelijke situatie behoeft er geen discussie te zijn over de democratische legitimatie van de regeling. Immers, deze is vanuit de wet geregeld.

De colleges zijn op grond van de wet bevoegd tot het treffen van een regeling en op grond van diezelfde wet verplicht tot het afleggen van verantwoording over die bevoegdheden aan de raden, gelijk aan de taken die zij binnen de gemeente uitoefenen. De discussie over democratische legitimatie wordt interessant bij een regeling getroffen tussen raden ter behartiging van bijvoorbeeld de beleidsmatige belangen van gemeenten. In dat geval gaat het over kaderstellende taken en zal er waarborging nodig zijn van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

In het eerste artikel van de Wgr wordt verder aangegeven dat de raden een verklaring van geen bezwaar dienen af te geven bij het aangaan van een regeling door colleges of burgemeesters en tenslotte dat het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling gelijk staan aan het treffen van een regeling. Feitelijk houdt dit in dat dezelfde gremia die besluiten om een regeling te treffen ook kunnen besluiten om uit een regeling te treden. Bij dit laatste is overigens van belang dat de regeling zelf goede bepalingen kent over de voorwaarden die gepaard gaan met uittreding. De geschiedenis leert namelijk dat het aangaan van een regeling geen problemen oplevert, maar dat het uittreden vaak heeft geleid tot onenigheid tussen gemeenten.

Een volgend punt, zoals verwoord in de algemene bepalingen van de Wgr, paragraaf 2 artikel 2 en volgende, samenhangend met de opname van de stedelijke plusregio's in de wet, betreft het vervallen van het zogenoemde bundeling- en integratieartikel. Op grond van dit artikel konden provincies hun grondgebied indelen in samenwerkingsgebieden en bevorderen dat gemeenten hun regelingen aangingen binnen die gebieden. Met het vervallen van dit artikel, staat het gemeenten vrij om met diverse gemeenten uit diverse samenwerkingsregio's regelingen aan te gaan. Hierdoor ontstaat een gekleurd palet aan regelingen, waarbij



gemeenten met verschillende partijen in verschillende gebieden samenwerken. De eenduidigheid, transparantie en helderheid worden hierdoor niet bevorderd. Het overzicht voor raden, maar ook voor ambtenaren, om te kunnen volgen wat er in de diverse regelingen speelt, laat staan het regisseren daarvan, wordt hierdoor bemoeilijkt.

De analogie met de Gemeentewet in de Wgr is groot, getuige de mogelijkheid om een openbaar lichaam in het leven te roepen. Een dergelijk lichaam of orgaan is een rechtspersoon en als zodanig bevoegd om handelend op te treden aangaande de taken en bevoegdheden die door gemeenten zijn overgedragen aan de regeling. Feitelijk ontstaat hiermee een krachtdadig bestuur dat rechtshandelingen kan verrichten binnen de kaders van wet- en regelgeving. Teneinde te waarborgen dat een lichaam optimaal functioneert binnen de gestelde kaders, zijn regelingen in de wet opgenomen over de samenstelling van het bestuur, het afleggen van verantwoording, het verstrekken van informatie en het instellen van commissies.

Evenals een gemeente, kent een gemeenschappelijke regeling drie bestuursgremia, namelijk een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De leden van het algemeen bestuur worden door de deelnemende gemeenteraden uit hun midden, de voorzitter inbegrepen, aangewezen. Een algemeen bestuur kan derhalve bestaan uit raadsleden, leden van colleges van burgemeesters en wethouders, burgemeesters dan wel een combinatie daarvan. De leden van het dagelijks bestuur, bestaande uit een voorzitter en twee of meer andere leden, worden door en uit het algemeen bestuur aangewezen. In de praktijk zien we veelal bij regelingen met meerdere vaak ook beleidsmatige, taken een mix van raads- en collegeleden in het algemeen bestuur en bij meer eenduidige regelingen veelal collegeleden. Met de komst van het dualisme is op dit punt discussie ontstaan en willen raadsleden hun duale taken binnen de regeling uitvoeren. Feitelijk is de wet hiertoe niet uitgerust, aangezien de wet uitgaat van verlengd lokaal bestuur. Desondanks hebben Parkstad Limburg en Drechtsteden hun regeling binnen de grenzen van de wet zo dual mogelijk ingericht met een algemeen bestuur bestaande uit raadsleden en een dagelijks bestuur bestaande uit collegeleden (wethouders).

## Cement in het Huis van Thorbecke

Essentieel is verder de verankering van de inlichtingen- en verantwoordingsplicht in de wet. De regelingen dienen bepalingen te bevatten over de wijze waarop leden van het algemeen bestuur inlichtingen verstrekken aan de raad, die hen heeft aangewezen, alsmede de wijze waarop een gemeenteraad een aangewezen lid van het algemeen bestuur ter verantwoording kan roepen en ontslag kan verlenen. Voor wat betreft informatie verstrekken en verantwoording afleggen geldt dat leden van het dagelijks bestuur dit moeten doen in het algemeen bestuur. Feitelijk is hiermee een juridisch sluitende constructie voor de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen in het leven geroepen. Immers, de positie van de gemeenteraden is optimaal gewaarborgd. Zij kunnen regelen dat er informatie wordt verstrekt en verantwoording wordt afgelegd. Bij het in gebreke blijven daarvan kunnen zij zelfs overgaan tot het verlenen van ontslag aan leden van het algemeen bestuur. Dit neemt overigens niet weg dat raadsleden toch kunnen vinden dat gemeenschappelijke regelingen in veel gevallen een 'ver van m'n bed show' zijn en dat zij zich daardoor onvoldoende betrokken voelen. In de rest van dit artikel zal ik derhalve niet meer spreken over de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, maar over de democratische betrokkenheid van raadsleden.

De wet kent in het kader van het optimaal betrekken van raads- en collegeleden bij de regeling en het versterken van toezicht en het bevorderen van beleidsmatige inbreng de mogelijkheid om commissies in het leven te roepen ten behoeve van het algemeen bestuur en commissies van advies ten behoeve van het dagelijks bestuur. De afgelopen decennia is het aantal commissies ten behoeve van het algemeen bestuur beperkt geweest. Daar waar zij in het leven zijn geroepen, ging het om vaste commissies zoals bekend in een gemeente, rekeningcommissies of een beroepscommissie. Van het fenomeen commissies van advies voor het dagelijks bestuur is echter veelvuldig gebruik gemaakt. Vele regelingen kennen zogenoemde portefeuillehoudersoverleggen, waar de inhoudelijke onderwerpen van een regeling behandeld worden, al dan niet ondersteund door de ambtenaren van de diverse gemeenten of een daarvoor in het leven geroepen regiobureau.

Tenslotte kent de wet een uitdrukkelijke passage over de plusregio's, de stedelijke gebieden. Vanuit het belang van een samenhangende gebiedsgerichte aanpak is het mogelijk dat op voorstel van gemeenten een plusregio in het leven wordt geroepen. De taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten en daarmee de taken voor die regio's staan vermeld in de wet. Het grote verschil met de 'gewone' regelingen die bedoeld zijn voor de uitvoering van gemeentelijke taken is dat de plusregio's ook taken van andere overheden krijgen en zich expliciet moeten uitspreken voor samenwerking, resultaten en financiering. Overigens vermeldt de wet ook dat niet ieder gebied in aanmerking komt voor de status van plusregio. Het moet om steden en hun omgeving gaan, samenhang op ruimtelijk terrein, wederzijds oriëntatie van burgers van de stad en de omliggende omgeving, samenwerking op vrijwillige basis voldoet niet en er moet een basis zijn voor bestendige en vruchtbare samenwerking. Hiermee ontstaat een vorm van regionale samenwerking die van essentieel belang is voor de toekomst van een regio, die actief is op cruciale terreinen van de gemeentelijke overheid en die niet vrijblijvend opereert.

Bevreemdend is in dit geval, dat er in het kader van de besturing van dergelijke regelingen geen andere bepalingen zijn getroffen dan voor de vrijwillige regeling. Juist in deze regio's zou men toch een grotere democratische betrokkenheid mogen verwachten en bepalingen daaromtrent. Men kiest in één wet voor verschillende vormen van regelingen, maar niet voor verschillende besturingsvormen.

Resumerend kan gesteld worden dat de kernpunten van de wet betrekking hebben op het optimaal invullen van de intergemeentelijke samenwerking binnen de bestaande drielagenstructuur van Nederland. Daarmee hinkt de wet op twee gedachten, enerzijds het optimaal realiseren van condities en voorwaarden waarbinnen gemeenten kunnen samenwerken en anderzijds het niet durven doortrekken van een lijn waarbij bepaalde regio's taken en bevoegdheden krijgen opgedragen die gekenschetst kunnen worden als die van een vierde bestuurslaag in Nederland.

# Cement in het Huis van Thorbecke

## 4 Sterke en zwakke punten van de Wgr

In de voorgaande hoofdstukken zijn de geschiedenis en de kernpunten van de Wgr aan de orde geweest. Na ruim vijftig jaar is de prangende vraag of deze wet nog voldoet in de 21e eeuw of verbeteringen mogelijk zijn en zo ja, of dat dan binnen de wet kan of dat verandering van de hoofdstructuur meer in de rede ligt. Om een goed beeld te krijgen van de sterke en zwakke punten van de Wgr is onderstaand een SWOT-analyse in beeld gebracht.

### Sterk

- Vijftig jaar succesvol
- Flexibiliteit
- Uitvoering
- Slagvaardigheid
- Inspringen in bestuurlijk gat
- Rol colleges

### Zwak

- Verplichtend karakter
- Wegvallen bundeling en integratie
- Rol gemeenteraden
- Onderscheid uitvoering en beleid
- Middelen
- Niet benutten van wettelijke bepalingen

- Politieke discussie
- Democratische betrokkenheid
- Maatschappelijk middenveld
- Verkiezingen
- Rol griffiers

- Vermenging bestuurlijke verantwoordelijkheden
- Democratische legitimatie
- Herindeling en structuur
- Ambtelijke sturing
- Woud aan regelingen

### Kansen

### Bedreigingen

#### *Sterk*

Ten aanzien van de sterke punten van de Wgr staat voorop dat de wet al meer dan vijftig jaar fungeert als een hulpmiddel voor intergemeentelijke samenwerking. Iedere gemeente in Nederland neemt minimaal deel aan

vijf tot tien gemeenschappelijke regelingen. Dit houdt in dat de Wgr voorziet in een vraag en behoefte. Hierop aansluitend kan worden vastgesteld dat de Wgr heeft voorzien in de gezamenlijke aanpak van gemeenten op het gebied van de meer uitvoerende taken, zoals gezondheidsdiensten, sociale werkplaatsen, sociale diensten et cetera. Dit heeft geleid tot goede resultaten, getuige de goed lopende regionale diensten en instellingen en de afspraken die op de genoemde terreinen door gezamenlijke gemeenten zijn gemaakt. De ook aanwezige incidenten, die meer in het oog springen, doen geen afbreuk aan het feit dat door een gezamenlijke uitvoering gemeenten erin geslaagd zijn om op terreinen als de volksgezondheid en sociale werkvoorziening kwalitatief hoogwaardige beleidsvorming overeind te houden en de regiefunctie te behouden.

De samenwerking in gemeenschappelijke regelingen heeft mede dankzij de optimale inzet van wethouders en burgemeesters bijgedragen aan slagvaardigheid en het snel inspelen op acute problemen. De mogelijkheden van taken en bevoegdheden overdragen aan bestuurders in een gemeenschappelijke regeling, ondersteund door een daarbij geëigend verantwoordingsmodel, hebben geleid tot een effectief en slagvaardig opererend besturingsmodel. Korte lijnen, kunnen opereren buiten het gemeentehuis zonder alle overlegsituaties in datzelfde gemeentehuis te moeten aflopen, boven de materie / de eigen gemeente / het eigen belang uitstijgen en gezamenlijk naar oplossingen zoeken, hebben bijgedragen aan de slagvaardigheid.

Een laatste sterk punt van de Wgr betreft de wet zelf. De wet is flexibel opgebouwd en biedt mogelijkheden voor samenwerking tussen gemeenten, maar ook tussen diverse overheden, alsmede met instellingen en bedrijven in een regio. Daarnaast biedt de wet mogelijkheden voor ofwel meer beleidsmatig gerichte samenwerking, ofwel meer uitvoeringsgerichte samenwerking, in combinatie met een op maat toegesneden besturingsmodel en verantwoording en informatie instrumentarium. Kortom: de wet biedt de ideale mogelijkheden om in te springen op de 'gaten' die in de praktijk vallen tussen de diverse overheden.

### *Zwak*

De kritiek die te horen valt vanuit gemeentebestuurders richting de Wgr, heeft vaak te maken met het verplichtende karakter van de wet en het

## Cement in het Huis van Thorbecke

gevoel dat men in een keurslijf gedrongen wordt. De Wgr wordt gezien als een zwaar middel om samenwerking vorm te geven. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat in de praktijk de wettelijke bepalingen niet optimaal benut worden. Voor relatief eenvoudige uitvoeringskwesties wordt een zware bestuursconstructie in het leven geroepen, terwijl een minder zware bestuursvorm voldoet. Controle en verantwoording binnen de regeling krijgen steevast veel nadruk, terwijl ook verantwoording door colleges richting de raden voldoet, et cetera. Het gevoel van een verplichtend karakter en het niet optimaal benutten van de mogelijkheden van de wet zijn daarmee twee zijden van dezelfde medaille, die telkenmale gezamenlijk zullen moeten worden afgewogen indien overheden besluiten tot samenwerking binnen de publiekrechtelijke rechtsvorm van de gemeenschappelijke regeling.

Het wegvallen van de artikelen inzake de bundeling en integratie van regelingen in een door de provincie aangewezen samenwerkingsgebied, heeft de deur wijd opengezet voor 'shopgedrag' door gemeenten. Het controleren daarvan en het zo efficiënt en effectief mogelijk omgaan met de schaarse middelen (menskracht, kennis, financiën) wordt hierdoor bemoeilijkt.

Een ander zwak punt in de wet is dat geen onderscheid is aangebracht tussen de verschillen die er zijn tussen regelingen gericht op samenwerking op beleidsmatige aspecten en regelingen meer gericht op uitvoerende aspecten. Hieraan gekoppeld treft men geen specifieke bepalingen aan omtrent de rollen van bijvoorbeeld colleges en raden in de uitvoerende dan wel beleidsmatige regeling, de verschillen in verantwoording en informatie en de zwaarte van de benodigde regeling. Eén van de gevolgen van het ontbreken van dit onderscheid is dat sedert de komst van het dualisme de roep om betrokkenheid vanuit de raden, kaderstelling en control, sterk is toegenomen.

Zonder onderscheid te maken naar de aard van de regeling, is de communis opinio in bestuurlijk Nederland dat raden meer betrokken moeten zijn bij gemeenschappelijke regeling. Vijftig jaar ervaring leert echter dat bij meer uitvoeringsgerichte onderwerpen de samenwerking tussen colleges dan wel burgemeesters prima voldoet en dat ook op adequate wijze informatie kan worden verstrekt dan wel verantwoording kan worden afgelegd in de gemeenteraad door wie men aangewezen is.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat de bepalingen omtrent middelen in de Wgr zeer summier zijn. In tegenstelling tot de aanzienlijke eisen die aan

gemeenten worden gesteld, bevat de Wgr slechts een aantal kaders, zoals de data voor indiening rekening en begroting en verder veel open bepalingen over controle, commissies et cetera. Gelet op de inhoud van bepaalde regelingen, de budgetten die soms met samenwerking gemeoid zijn en het belang van een optimale controle, zouden bepalingen als een verplichte rekeningcommissie, aansluiting bij het begrotings- en beleidsinstrumentarium van gemeenten en dergelijke niet misstaan.

### *Bedreigingen*

Eén van de bedreigingen voor de Wgr is de roep om democratische legitimatie. Het aangeven dat raden geen grip hebben op gemeenschappelijke regelingen, meer betrokken moeten zijn en te allen tijde moeten kunnen sturen en controleren, doet geen recht aan het onderscheid tussen de diverse regelingen en zal er uiteindelijk toe leiden dat regelingen vleugellam worden. Dit leidt ertoe dat er een dusdanige bestuurlijke vermenging gaat ontstaan dat raadsleden op de stoel van de collegeleden terecht komen en diezelfde collegeleden niet meer toekomen aan de uitvoering, maar continu gefocust zijn op voorbereiding van notities en het afleggen van verantwoording. Onderscheid maken tussen uitvoerende en beleidsmatige regelingen en daarmee tussen de verschillende rollen die raden en colleges bij regelingen spelen is onontbeerlijk.

In navolging van de wens van raden om overal bij betrokken te zijn, worden ook ambtelijke organisaties onder druk gezet om meer toezicht uit te oefenen, meer te participeren, adviezen te verstrekken over het reilen en zeilen binnen regelingen et cetera. Ook op dit punt past nuancering, aangezien met name bij uitvoerende regelingen ook bewust ambtelijke taken en menskracht in een regio-organisatie gebundeld zijn om de gevraagde ondersteuning en advieskwaliteit te leveren. Advies op advies leidt tot onnodige bureaucratie en stroperigheid in de besluitvorming en uiteindelijk tot het ter ziele gaan van regelingen.

Zoals in de inleiding gesteld, is vanuit de VNG de discussie over herindeling, gekoppeld aan bestuurskracht van gemeenten weer op tafel gelegd. In diverse provincies zijn ter zake notities verschenen, die gemeenten ertoe nopen om vooral te bezien of een herindeling noodzakelijk is. Dit leidt af van de inhoud en weerhoudt gemeenten om actief te opereren in de samenwerking

## Cement in het Huis van Thorbecke

met buurgemeenten, terwijl juist samenwerking, mits optimaal ingericht en uitgevoerd, een alternatief kan bieden voor herindeling. Structuurdiscussies vergen nu eenmaal tijd, getuige de discussies over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, de inhoud van de regeling, een eventuele zetel- en stemmenverdeling, de rollen van betrokken bestuurders et cetera. Tenslotte is een laatste bedreiging de hoeveelheid regelingen waaraan een gemiddelde gemeente meedoet. Het aantal, de verschillen qua aard, inhoud en resultaten, de aansturing, de controle en dergelijke, vereisen een optimale invulling van de opdrachtgeversrol. Het overzicht houden, kunnen sturen op inhoud, actief deel kunnen nemen in de diverse regelingen en op de juiste momenten de juiste beslissingen nemen is geen sinecure. Gemeenten moeten zelf in relatie tot enerzijds hun eigen opgaven en anderzijds de eigen beschikbare capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) bezien in hoeverre zij nog daadwerkelijk kunnen sturen op inhoud en resultaten van een regeling. Indien in de praktijk blijkt dat zij dit niet meer kunnen, wordt dit voelbaar in ofwel de resultaten, ofwel de kritiek vanuit de raden, ofwel een dusdanig uit de hand gelopen situatie dat ingrijpen van buiten noodzakelijk wordt.

### *Kansen*

Zoals eerder aangegeven in dit artikel, is men in Den Haag er tot op heden niet in geslaagd om de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland ingrijpend te wijzigen. In dat verband biedt het coalitieakkoord van de huidige regering ook geen zicht op een oplossing in de nabije toekomst. Het Deense model is onderweg terug naar Scandinavië, het rapport van de commissie-Kok verdwijnt in het spreekwoordelijke ronde archief en de poging van de VNG zal, mede gedwongen door de achterban en de behoefte aan herindeling van onderop, niet verheven worden tot wet. Desalniettemin blijven gemeenten en provincies te klein om bepaalde problemen aan te pakken en daarmee is de weg geopend voor de Wgr om ook de komende jaren door te gaan.

De schaalvergroting in onze maatschappij op diverse beleidsterreinen leidt ertoe dat de rol van de overheid verandert, waarbij maatschappelijke ondernemingen en bedrijven in regio's meer en meer het voortouw nemen voor initiatieven die door gemeenten worden begeleid en gefaciliteerd.

Bescheidenheid past overheden, evenals het optimaal benutten van de kennis en kunde van datzelfde maatschappelijk middenveld. De Wgr biedt de



mogelijkheid om middenveld en bedrijfsleven te binden door ze een actieve rol te laten spelen binnen de gemeenschappelijke regelingen. Hiermee zouden in bijvoorbeeld de zorg en de kennisontwikkeling centra voor bestuur van maatschappelijke ondernemingen kunnen ontstaan, bestaande uit zowel private, als publieke deelnemers.

Uitgaande van het onderscheid tussen beleidsmatige en uitvoerende regelingen ligt er voor de Wgr in de komende periode een uitdaging in het beter faciliteren van de beleidsmatige regeling. Het vergroten van de democratische betrokkenheid van raden, zoals in Parkstad en de Drechtsteden, behoort tot de mogelijkheden, waardoor de betrokkenheid van raadsleden toeneemt. Een kleine stap verder is het organiseren van verkiezingen voor de zogenoemde plusregio's. De tegenstanders zullen dit afdoen door te zeggen dat dan een vierde bestuurslaag ontstaat. De geschiedenis leert echter dat deze er al is en Wgr heet.

Ter ondersteuning van de versterking van de posities van raadsleden bij de meer beleidsmatige regelingen, kunnen de griffiers een essentiële rol spelen door een bijdrage te leveren aan de verbetering van het besluitvormingsproces binnen gemeenschappelijke regelingen, het initiëren van commissies bestaande uit raadsleden en het meehelpen voorbereiden van de totstandkoming van kadernota's, het op orde brengen van het controle instrumentarium en het trainen van raadsleden in hun rol als lid van een algemeen bestuur en vertegenwoordiger van een gemeenteraad.

## **5 Toekomst**

Aan het einde van dit artikel rijst de vraag of er nog toekomst is voor de Wgr. Het is duidelijk dat deze vraag nauw samenhangt met de discussie in Nederland over de toekomstige inrichting van bestuurlijk Nederland, de handhaving van de drielagenstructuur in het Huis van Thorbecke of het ingrijpend vernieuwen van ons huidige bestel.

Duidelijk waarneembaar is dat er vanuit het Rijk initiatieven worden genomen om wijzigingen aan te brengen in het Huis van Thorbecke (commissie-Van Aartsen, standpunt VNG, bestuursakkoord). Mede vormgegeven door invloeden vanuit Europa, is er een schaaldiscussie ontstaan. De vier grote steden in Nederland zijn in Europees verband qua omvang beperkt en niet voor

## Cement in het Huis van Thorbecke

niets profileert men zich als Randstad. Hetzelfde geldt voor Brabantstad. Hoe goed gemeenten als Tilburg en Eindhoven het afzonderlijk ook doen. Alleen gezamenlijk slagen ze er in om grootschalige projecten van de grond te krijgen, externe financiering aan te boren en zich aan te melden als Europese hoofdstad van Cultuur 2018.

Er valt veel voor te zeggen om enerzijds de bestuurlijke drukte, die in dergelijke regio's aanwezig is, aan te pakken om de slagkracht te vergroten en om analoog aan andere landen in Europa in te grijpen in de structuur van Nederland. Het Deense model, zoals geïntroduceerd door Remkes en uitgewerkt in het advies van de commissie-Van Aartsen, biedt in dat verband interessante aanknopingspunten die goed aansluiten bij onder andere de adviezen van de commissie-Kok, maar ook het advies van de commissie onder leiding van wijlen de heer Geelhoed. Echter, het resultaat van vijftig jaar discussie op dit terrein overziend, alsmede de ambities in het huidige coalitieakkoord, het grote belang dat wordt gehecht op herindeling van onderaf en de patstelling die telkenmale op dit onderwerp bereikt wordt, is de verwachting niet gerechtvaardigd dat een snelle ingreep in de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland zal worden aangebracht.

Om het Huis van Thorbecke overeind te houden, blijft de Wgr dus nodig om als cement te dienen en de samenwerking tussen de diverse overheden gestalte te geven. De signalen van de afgelopen jaren stemmen wat dat betreft positief. De resultaten die regio's als Arnhem-Nijmegen en Twente hebben geboekt op diverse terreinen, zoals openbaar vervoer, economie en ruimtelijke ordening, hebben aangetoond dat samenwerking tot goede resultaten kan leiden. De Wgr+ mag en kan echter niet stil blijven staan en zal met zijn tijd moeten meebewegen. De roep om meer democratische betrokkenheid, de rol van het maatschappelijk middenveld in onze samenleving en het belang van optimale verantwoording en controle, vragen om aanpassing en verdere verbetering van de wet. In dit artikel zijn hiervoor voorbeelden genoemd, zoals: het organiseren van verkiezingen voor de plusregio's, het dualiseren van beleidsmatige regelingen, het versterken van de hoofdstukken over middelen en controle in de wet, het betrekken van de griffiers bij de regeling en het toe laten treden van maatschappelijke organisaties tot gemeenschappelijke regelingen. Met de voornoemde aanpassingen kan de

Wgr nog vijftig jaar verder als alternatief voor een andere bestuurlijke hoofdstructuur in Nederland.

*drs. R. Wever is manager organisatie BMC.*

M. van Omme

## Gemeentelijke samenwerking en de Wgr Contramal bij het artikel van R. Wever

*Wever: Wgr blijft nodig*

Het onvermogen van de politiek om met oplossingen te komen ter verbetering van het Huis van Thorbecke maakt dat gemeentelijke samenwerking die oplossing moet bieden. Het instrument daarvoor is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), door Wever het cement in dat Huis genoemd. De Wgr blijft nodig, zo constateert hij. De signalen van de afgelopen jaren stemmen positief. Wel zijn aanpassing en verbetering van de wet nodig. Het resultaat van 50 jaar discussie geeft geen uitzicht op een snelle ingreep in de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland.

*Van Aartsen: schaf de Wgr af*

De commissie-Van Aartsen ('De eerste overheid') daarentegen stelt dat de tijd nu rijp is voor sterke gemeenten met meer vrijheid en een sterkere juridische en financiële positie<sup>1</sup>. Er hangt iets in de lucht. Het gaat er nu om dat er ook werkelijk uit te plukken, zo zegt Van Aartsen in *VNG Magazine* van 15 juni 2007. Om te voorkomen dat gemeenten blijven vluchten in samenwerkingsverbanden, in plaats van het vormen van die sterkere, grotere gemeenten, denkt de commissie aan afschaffing van de Wgr, op een termijn van zo'n 15 jaar.

*Hogere en lagere overheden?*

Met het pleidooi voor sterkere en grotere gemeenten, roept de commissie-Van Aartsen tegelijkertijd op tot het ingrijpen van hogere overheden bij taakverwaarlozing door gemeenten. Wat een opluchting gewoon de termen hogere en lagere overheden weer eens te mogen gebruiken! Lange tijd waren ze taboe en konden we alleen nog spreken van mede-overheden. Dit terwijl het basisprobleem bij alle discussies over het functioneren van het Huis van Thorbecke steeds weer is het evenwicht tussen doorzettingskracht

1 VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*. Den Haag 2007.

en verhinderingsmacht van bestuurslagen. Autonomie behoeft toch ook hiërarchie.

### **Wgr en gemeenteraad**

De consequenties van de dualisering zijn niet doorvertaald naar het functioneren van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Nu zijn doorgaans louter collegeleden lid van het regionale bestuur. Soms echter kiezen gemeenteraden ook uit hun midden bestuursleden (raadsleden dus). De algemeen besturen benoemen uit hun midden de dagelijks besturen, in feite steeds leden van de colleges van burgemeester en wethouders.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde dat gemeentelijke samenwerkingsverbanden een verlengstuk zijn van de colleges die ieder voor zich belast zijn met het dagelijks bestuur van hun gemeenten. De bestuurders in de regio zijn ieder verantwoording schuldig aan hun eigen gemeenteraad. Dat lijkt mij op zichzelf een juiste redenering. Immers, raadsleden die hun gemeente moeten vertegenwoordigen, verkeren in een wonderlijke positie. Raadsleden zijn gekozen om een politiek standpunt uit te dragen en om keuzes te maken, niet om een gemeenteraad te vertegenwoordigen. Dat is de dood in de pot voor het politieke debat. In een gemeenschappelijke regeling werken raadsleden bovendien doorgaans zonder inhoudelijk mandaat van hun raad. Het is ook de vraag hoe in voorkomende gevallen wordt omgegaan met vertegenwoordiging vanuit coalitie dan wel oppositie. Overigens, in Drechtsteden leveren alle gemeenteraadsfracties vertegenwoordigers in de regioraad en in Twenterand is afgesproken dat de deelnemende gemeenten hun raadslid vooraf mandaat kunnen verlenen. In de Regio Twente bestaat een gemeenschappelijke Radencommissie Netwerkstad Twente en werkt in elk geval de raad van Enschede ook met een mandaat voor zijn vertegenwoordiger.

Hoe dan ook, noch met louter collegeleden noch met ook individuele raadsleden in de besturen is in de praktijk sprake van een helder onderscheid tussen een voorbereidend en uitvoerend orgaan enerzijds en een kaderstellend en controlerend orgaan anderzijds. Daarbij vind ik dat het in de praktijk niet goed mogelijk is, de sturingsmiddelen die de Wgr voor gemeenteraden dan

wèl kent, zinvol te gebruiken. Zodra een begroting of jaarverslag moet worden vastgesteld, is er nog een beslismoment voor raden. Dat levert echter zelden een inhoudelijke discussie op. Daar is ook vrijwel geen ruimte voor, wil het geheel nog een beetje werkbaar blijven.

Verschillende gemeenten bedenken creatieve nieuwe vormen voor de invulling van hun samenwerkingsverbanden. Deze werkwijze voldoet aan het idee van maatwerk en vrijwilligheid. Echter, in beschouwing nemend wat hier allemaal voor nodig is aan regel en wat voor lappendekens er vaak blijven bestaan, kun je je wel afvragen of dit nu de bedoeling moet zijn. Overigens is voor dit jaarboek interessant, dat in West-Brabant het initiatief voor verbetering is uitgegaan van de griffierskring. Ook in Regio Twente zijn de griffiers bezig een verbeterde structuur voor elkaar te krijgen.

De praktijkvoorbeelden zijn gebaseerd op een snelle inventarisatie naar bijzondere vormen.

### **De praktijk in**

#### *BRABANT-NOORD-OOST, strikt afgestemde p&c-afspraken, adoptieregeling*

In Brabant-Noord is een verbetering van de werkprocessen doorgevoerd om de uitgaven van de regelingen beheersbaar te maken. De raad stuurt nu meer op uitgaven. Het initiatief kwam van de kring van burgemeesters van de regio. Er zijn 21 gemeenten betrokken bij negen gemeenschappelijke regelingen. Uiterlijk op 1 februari ontvangen de gemeenten per regeling een kadernota. Ze kunnen daar dan vroeg in het jaar op reageren en de gevolgen verwerken in hun eigen begroting. Voor 1 mei ontvangen de raden de jaarrekening van het afgelopen jaar.

Bestuurlijk staat het proces onder leiding van de burgemeesters van de regiogemeenten. De burgemeester van Oss coördineert en bewaakt het proces. Hij wordt ondersteund door een ambtelijke werkgroep, bestaande uit griffiers en ambtenaren van de gemeenten en vertegenwoordigers van de gemeenschappelijke regelingen. Per regeling is een adoptie-ambtenaar aangewezen uit een van de gemeenten. Deze ambtenaar neemt de kadernota,

de begroting en de jaarrekening onder de loep en adviseert aan de gemeenten. Hij volgt ontwikkelingen goed en bereidt de stukken tijdig voor voor serieuze behandeling in de gemeenteraden. Inmiddels heeft een eerste evaluatie plaatsgevonden. De reacties waren overwegend positief. De griffiers en de beleids-/contactambtenaren vonden de ruimte om tijdig advies over de jaarstukken uit te brengen nog wel erg krap.

*DEN BOSCH: convenanten per onderwerp, met wisselende partners*

Het Stadsgewest Den Bosch is in liquidatie. Er was nagenoeg geen gemeentelijk beleidsterrein dat niet ook werd bestreken door het Gewest. Het Gewest was groter dan sommige deelnemende gemeenten. De deskundigheid verdween binnen de gemeenten. Diverse mogelijkheden zijn onderzocht ter vervanging van het gewest (geen samenwerking, ad hoc overleg, structurele coördinatie, inkoopcombinaties, gezamenlijke uitvoering).

Gekozen is voor samenwerking met maximale bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten, geen gemeenschappelijke regelingen, geen eigenstandige regionale organisatie, geen eigen bureau, geen vierde bestuurslaag: via convenanten worden per onderwerp afspraken gemaakt, in allerlei combinaties van gemeenten. Er is een servicepunt intergemeentelijke samenwerking, gevestigd en ambtelijk ondersteund in de gemeente Den Bosch.

De samenwerkingsvormen opereren op het niveau van de colleges. Zij leggen verantwoording af aan hun gemeenteraden. In de praktijk is er binnen de gemeenteraden weinig aandacht voor de talloze samenwerkingsvormen.

*DRECHTSTEDEN: raad der raden*

De raden van de zeven gemeenten die de Drechtsteden vormen hebben een eigen gemeenschappelijke regeling ingesteld, een openbaar lichaam 'Drechtsteden', met een 'raad der raden', de Drechtraad, als algemeen bestuur. Iedere fractie van iedere gemeenteraad levert een lid van de Drechtraad. Iedere gemeente vertegenwoordigt zoveel stemmen als bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen geldig zijn uitgebracht. Het Drechtstedenbestuur (dagelijks bestuur, vier tot acht leden) wordt benoemd

## Gemeentelijke samenwerking

door de Drechtraad uit collegeleden van de deelnemende gemeenten en eventueel maximaal voor de helft uit externen.

De Drechtsteden hebben als taak visies op te stellen op het gebied van economie en bereikbaarheid, op het fysieke en sociale terrein alsmede op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling en grotestedenbeleid. Daarnaast vervult Drechtsteden als bevoegd gezag de taken uit op grond van vele wetten (zoals Wmo, Wvg, Wwb, de Leerplichtwet).

Door deze structuur vertegenwoordigen de raadsleden niet hun raden, maar hun fracties. Ze kunnen samen met gelijkgezinden uit andere gemeenten fracties vormen in de Drechtraad, kortom politiek bedrijven, keuzes maken.

*ENSCHEDÉ, nieuwe regio, (nog?) geen verbetering democratische legitimiteit, wel mandaat*

Momenteel wordt de Regio Twente omgevormd tot een nieuwe Wgr+-regio. In het verleden was de samenwerking met de steden van netwerkstad Twente een zelfstandige figuur buiten regioverband, gebaseerd op vrijwillige projectmatige samenwerkingsarrangementen. Nu wordt alles geïntegreerd. Naast de taken van de Wgr+ (zowel uitvoering als beleid) is er nog een projectmatige samenwerkingsagenda gebaseerd op een visie, de Agenda van Twente. Het dagelijks bestuur van de regio is ook nog bezig om een aparte governance-structuur te vinden.

De griffiers van de steden zijn druk in gesprek met de secretaris van de regio, omdat de democratische legitimiteit van de nieuwe regio niet verbetert, terwijl dit al jaren aandachtspunt is en bij een zwaardere taak van de regio toch ook vereist mag worden. De regio zelf (voornamelijk bestaande uit leden van de colleges) vindt dat de democratische legitimiteit voldoende is gewaarborgd, doordat de raden ieder een regionaadslid benoemen (en dus kunnen ontslaan), doordat er een actieve informatieplicht is van dit regionaadslid en ook van de bestuursorganen, doordat bij belangrijke onderwerpen de colleges en de gemeenteraden de kans krijgen voorafgaand aan besluitvorming een reactie te geven en doordat de agenda van de regionaad standaard de agendapunten 'vragen' en 'actualiteiten' kennen, waar colleges



en gemeenteraden schriftelijk en mondeling (via hun regionaadslid) gebruik van kunnen maken. Als argument dat dit voldoende is, wordt gebruikt dat de minister heeft verboden regiobesturen te dualiseren.

Probleem bij de discussies over verbetering van de structuur is vooral de onderling verschillende bestuurscultuur (met name qua duale cultuur) tussen steden en plattelandsgemeenten.

In Enschede wordt sinds kort voorafgaand aan een algemeen bestuursvergadering van de regio (indien van belang) een zogenaamde mandaat-bijeenkomst gehouden, waarin de raad zijn vertegenwoordiger specifiek mandateert. Sinds drie jaar hebben de gemeenteraden van de inmiddels vijf steden in de regio een gemeenschappelijke Radencommissie Netwerkstad Twente. Deze commissie adviseert haar gemeenten gevraagd en ongevraagd over alle samenwerkingsaspecten die denkbaar zijn. De commissie bestaat uit raadsleden uit de vijf raden die opereren in gemeenschappelijke fracties. Groot voordeel is dat op deze wijze regionale politieke standpunten worden geformuleerd, iets dat bij de Regio en het algemeen bestuur niet gebeurt.

*TWENTERAND, raadsleden meer stemmen in algemeen bestuur dan collegeleden, mogelijkheid mandaat*

In Twenterand is uitgegaan van de situatie dat na de dualisering het regio-bestuur monistisch is gebleven: de leden van de regionaad kiezen uit hun midden het dagelijks bestuur. De leden uit de colleges die het dagelijks bestuur vormen, leggen verantwoording af over hun bestuur in hun gemeenteraden. Toch bestond ook hier de wens om de gemeenteraden sterker te betrekken bij de hoofdlijnen van het regiobeleid en vooral bij de verplichte samenwerking van de Wgr+. Er is gekozen voor een model waarbij per gemeente twee vertegenwoordigers worden benoemd in het algemeen bestuur, een raadslid en een collegelid. De ontvlechting tussen dagelijks en algemeen bestuur krijgt vorm door te bepalen dat de leden van het dagelijks bestuur het wettelijk minimaal noodzakelijk aantal stemmen (namelijk elk één; het stemmenaantal wordt gewogen naar het aantal inwoners) mogen

## Gemeentelijke samenwerking

uitbrengen. Alle overige stemmen worden door het andere bestuurslid uitgebracht.

De gemeenteraden kunnen hun raadslid-vertegenwoordiger vooraf mandaat verlenen en achteraf controleren. De deelnemende gemeenten vullen dat ieder op verschillende wijze in, mede afhankelijk van de bestuurlijke cultuur in de gemeente.

*WEST-BRABANT/THOLEN: initiatief griffierskring verbetering doelmatigheid*  
Door de griffierskring West-Brabant/Tholen is in juni 2007 een brief aan de 19 betrokken gemeenten gestuurd. Zij verzoeken de gemeenteraden hun colleges te vragen om tot nadere afspraken te komen over de beleidsmatige en financiële aansturing en beheersing van de verbonden partijen.

De griffiers hebben vooraf geconstateerd dat de raden deze verbetering noodzakelijk vinden. Het begrotingsproces van de verbonden partijen loopt in de tijd gezien niet synchroon met de gemeentelijke begrotingsprocessen. De raden geven in het algemeen geen duidelijk beleids- en financieel kader mee. De raden worden geconfronteerd met het feit dat het productenpakket van de verbonden partijen in hoge mate aanbodgericht is en dat vanuit de gemeenten te weinig vraagsturing plaatsvindt.

De griffiers hebben de verbonden partijen in kaart gebracht (totaal 46, waarvan 19 private rechtspersonen). Ze beschouwen ze alle als een verlengstuk van het lokaal bestuur en vinden dat de raden dus op dezelfde wijze kaders zouden moeten stellen als ten aanzien van hun eigen huishouding. Ze doen daartoe een aantal voorstellen.

Wezenlijk daarbij is dat de raad per verbonden partij heldere, meerjarige kaders vaststelt met daarin SMART geformuleerde doelen, de te leveren prestaties, afspraken over risicobeheersing en informatievoorziening, beïnvloedingsmogelijkheden en een evaluatiebepaling. Die kadernota bevat ook algemene uitgangspunten over prijzen, groei kosten, bedrijfsvoering, nieuw beleid (nieuw voor oud of uit doeluitkering of anders alleen als tijdig voor-

stellen zijn goedgekeurd). Binnen die kaders krijgt de verbonden partij zoveel mogelijk vrijheid om haar taken uit te voeren.

*Marianne van Omme is griffier van de gemeente Amersfoort en lid van de redactie van het Jaarboek van de Vereniging van Griffiers.*

R. Zunderdorp

### **Griffiers moeten snel de samenwerkingsdemocratie redden**

Zowel in het regeerakkoord als in het bestuursakkoord Rijk-VNG blijkt het belang van de gemeentelijke bestuurslaag weer toe te nemen. Daarom moet de bestuurskracht worden versterkt en een efficiënte schaalgrootte worden gerealiseerd. Daarbij wil de burger meer waar voor zijn geld *en* meer persoonlijke aandacht. Dit leidt tot een schaalparadox in het lokale bestuur: schaalvergroting voor bestuurskracht en efficiency en kleine schaal voor herkenbaarheid en nabijheid. Vooral kleinere gemeenten staan voor de keus: fuseren of structureel samenwerken. En ook de grotere gemeenten ontkomen niet aan de noodzaak tot steeds indringender vormen van samenwerking.

Logisch dus dat veel gemeenten samenwerkingsalternatieven zoeken. Voor colleges van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisaties is dat nog wel te doen, maar de gemeenteraden zien hun positie in het algemeen verzwakt. Om hieraan iets te doen zie je regelmatig informatieve bijeenkomsten van raadsleden van samenwerkende gemeenten, waar beleidsvragen worden besproken, waarover later aan de hand van een gemeenschappelijk voorstel in de afzonderlijke raden tot besluitvorming wordt gekomen. Hoe nuttig deze bijeenkomsten ook zijn, de samenwerking versterkt toch eerder de positie van de wethouder, die namens de gemeente onderhandelt en wiens instemming nodig is. De positie van de raad verzwakt, omdat die in de praktijk het eindresultaat alleen geheel kan goedkeuren of afwijzen en niet amenderen. Vergelijkenderwijs een verschuiving van de positie van de Tweede Kamer naar die van de Eerste Kamer.

Naast die informele constructies zijn er de laatste tijd ook verschillende opvallende formele modellen ontwikkeld. Zo heeft de gemeente Ten Boer vrijwel de hele ambtelijke organisatie ondergebracht bij grote broer Groningen en zijn Blaricum, Eemnes en Laren (BEL) bezig hun organisaties

samen te voegen en als een 'shared service centre' opdrachten te geven. In beide gevallen met behoud van de gemeentelijke zelfstandigheid en de eigen lokale democratie. Eigenlijk het omgekeerde van de traditionele gemeenschappelijke regeling waarbij het bestuur juist bovenlokaal wordt en waar volgens velen een democratisch tekort ontstaat. Het wordt vooral in de BEL-constructie nog spannend of duale rollen van de afzonderlijke gemeenteraden goed uit de verf komen als de ambtelijke ondersteuning op grotere afstand komt. Zal de toegenomen professionaliteit van de organisatie opwegen tegen de grotere afstand? Van veel op afstand gezette publieke diensten is immers gebleken dat het opdrachtgeverschap heel andere eisen stelt dan de aansturing van een interne organisatie. En dat opdrachtgeverschap berust bij de colleges, niet bij de raad.

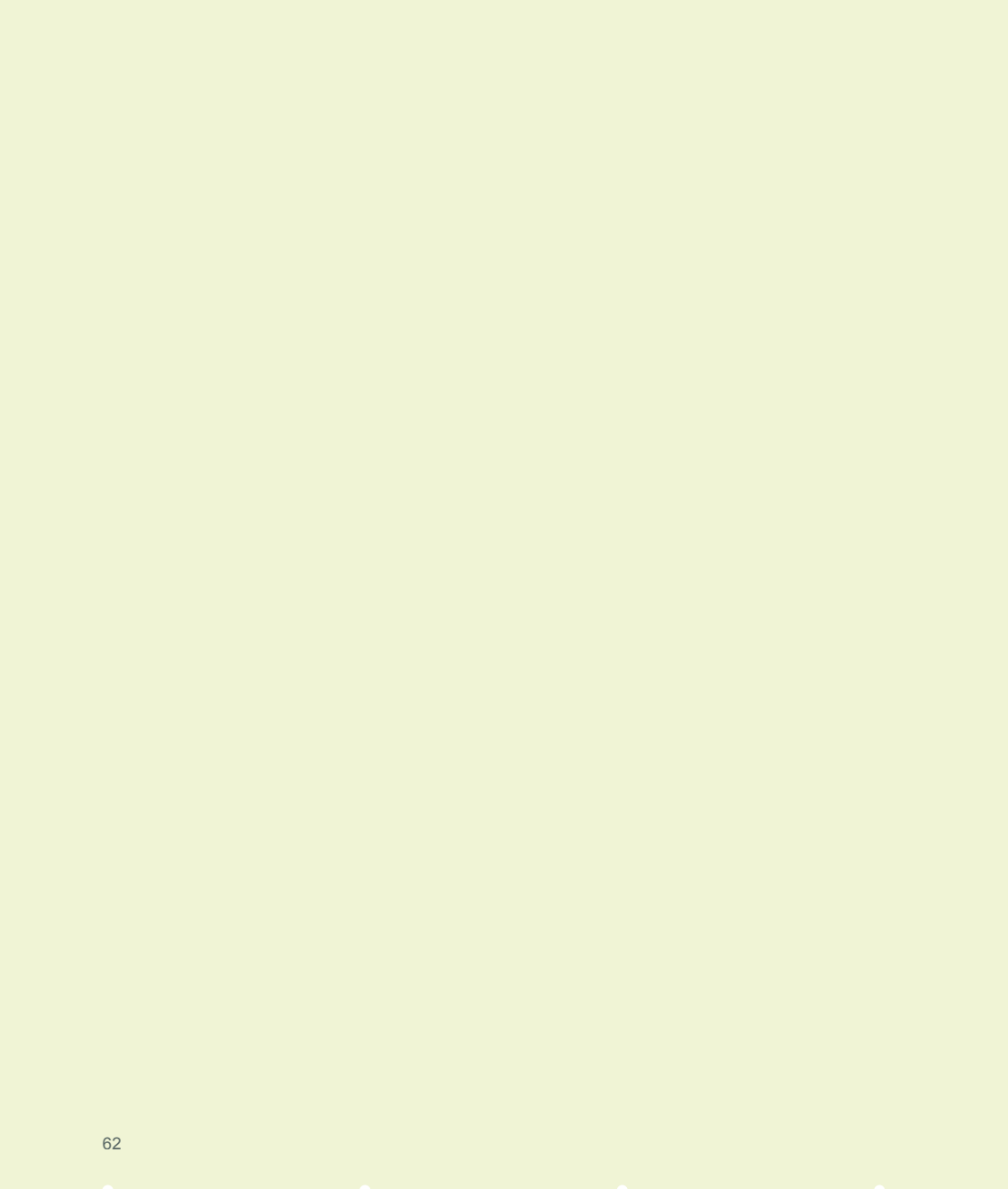
Een heel andere benadering kiezen de Drechtsteden. Ook daar blijven de gemeenten zelfstandig en ook daar worden steeds meer beleidsvoorbereidende en uitvoerende werkzaamheden gezamenlijk opgezet. Maar hier kiest men voor een bestuurlijk sandwichmodel. De colleges en gemeenteraden blijven bestaan, maar er wordt voor de gemeenschappelijke taken ook een bovengemeentelijk bestuur gevormd. En om te voorkomen dat de twee sturende lagen van elkaar loskomen of elkaar zelfs gaan tegenwerken, heeft men een ingenieus vertegenwoordigend model ontwikkeld. Alle fracties van alle gemeenteraden zijn in het Wgr bestuur vertegenwoordigd en beschikken daar over gewogen stemmen, waardoor de politieke verhoudingen blijven corresponderen met die van de raden. Ook dit model vergt veel van de rolvastheid van alle partijen: besluitvorming verloopt in tien stappen. Lastig voor raadsleden die in een complexe combinatie van een duaal en een monistisch (Wgr-)model moeten opereren.

Kortom in veel gevallen zullen gemeenten kiezen voor een combinatie van versterking van bestuurskracht en behoud van lokale democratie op een overzichtelijke schaal. Vanuit democratisch oogpunt een zeer verdedigbare lijn. Het voornaamste probleem zal zijn de voordelen van het duale bestel overeind te houden in constructies die naar hun aard eenvoudiger functioneren in een monistisch (Wgr-)model. De kunst is om het kind van de lokale duale democratie niet met het badwater van de samenwerkingsconstructies

## Column: De staat van de democratie

weg te gooien. Dat kunststuk is, met alle respect voor hun goede bedoelingen, niet direct te verwachten van de colleges en hun ondersteuners. De raadsleden zelf zullen de hoofdrol moeten spelen. Maar dat zal niet lukken zonder professionele steun van de griffiers. Het gaat erom binnen de formele en informele samenwerkingsverbanden vanaf het begin de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad veilig te stellen. Het zal niet eenvoudig zijn voor de griffiers, die vaak nog gewikkeld zijn in de strijd om erkenning van de duale principes, om direct weer een tussensprint in te zetten om de democratische kwaliteit van de samenwerkingsconstructies te garanderen. Toch is dat hun professionele opdracht, die zij ieder voor zich en collegiaal moeten oppakken voordat het te laat is en de verworvenheden van de duale lokale praktijk worden overwoekerd door de democratische tekorten van de samenwerkingsconstructies. De griffier naast regisseur van het duale bestel nu ook architect van de samenwerking!

*Rein Zunderdorp is directeur van Zunderdorp Beleidsadvies & Management en van het Forum voor Democratische Ontwikkeling.*



L. Randsdorp

### Feestrede bij een lustrum

Het is wat onopgemerkt gebeven, dat wil zeggen dat mij geen toespraken, bloemen en een receptie zijn aangeboden, maar het eerste lustrum zit er op. Er zijn raadsgriffiers die nu 5 jaar in functie zijn bij dezelfde gemeente en ik ben daar één van.

In mijn eerste lustrum heb ik afscheid genomen van 29 raadsleden en er evenzoveel verwelkomd, altijd met een bloemetje 'namens raad en raadsgriffie' en een bemoedigend woordje. Vijf wethouders heb ik uitgewuifd, waarvan twee tussentijds, en vijf nieuwe wethouders hebben we in het zadel gezet. Ik bereid de komst voor van de zevende burgemeester, samen met de vierde gemeentesecretaris en het vijfde hoofd communicatie. Driemaal heeft de gemeenteraad zijn vergaderstelsel aangepast in de hoop van de meerderheid het raadswerk daarmee te verbeteren. Evenzogoed gaan we dat ook nu weer evalueren. Dan komen ook het aantal aangenomen moties en amendementen weer langs, de hoeveelheid vergaderuren, en de per internetenquête gepeilde meningen waar het raadslid minder of juist meer tijd aan zou willen besteden. Dat is ongetwijfeld minder aan stukken lezen, en meer aan het contact met de burgers en instellingen.

Wat valt u op in dit rijtje?

Het zou kunnen dat het u opvalt dat de raadsgriffier hier de stabiele factor is. Daar heb ik geen bezwaar tegen. Ik ben geen impresario die teveel acteurs arrangeert maar de butler die het huishouden draaiend houdt wanneer de familie wat losgeslagen is. Professioneel en onafhankelijk: de topondersteuner!

Het zou ook kunnen dat u opmerkt dat er niets verandert in het lokale bestuur, alleen de poppetjes. Daar heb ik wat meer moeite mee. Als raadsgriffier was ik pionier en voel ik mij nog steeds een partner in verandering. De butler in de film 'The Servant' van Joseph Losey uit 1963, waar ik mij graag aan spiegel omdat hij gespeeld wordt door de geweldige Dirk Bogarde, blijft helemaal in zijn butlersrol maar krijgt toch de macht over zijn baas.



En beslist uiteindelijk over het hele huiselijke leven! Ja, en dat gaat natuurlijk wel te ver. Want ik wil wel Dirk Bogarde zijn en beweging oproepen, maar in de publieke zaak is het toch 'alle macht aan het volk' en niet aan de baas! En dat bedoel ik te zeggen met mijn bovenstaande opsomming. In een wat ander lokaal bestel hadden onze inwoners wel vier keer tussentijdse lokale verkiezingen kunnen hebben om de plaatselijke representatieve democratie weer op het goede spoor te zetten. Eén keer tussentijds voor de gemeenteraad en een nieuw college. En misschien wel drie keer voor de verkiezing van een burgemeester. Fantaseert u even met mij mee wat er in mijn lustrum óók had kunnen gebeuren.

In oktober 2002, een half jaar na de verkiezingen, viel de grootste winnaar van de gemeenteraadsverkiezingen, een plaatselijke partij met 11 zetels, uiteen in vier fracties en moest zijn twee wethouders in het college opgeven. Nieuwe onderhandelingen waren nodig om weer tot een meerderheidscollege te komen met, u vermoedde het al, nu de grootste verliezer van de verkiezingen in het college. Waren nieuwe gemeenteraadsverkiezingen hier op zijn plaats geweest? Jazeker, en ze hadden kunnen gaan over de issues waarover de plaatselijke partij verdeeld had gestemd, en over continuïteit in beleid en bestuur of juist niet. Zouden de kiezers hun stem gewijzigd hebben? Ongetwijfeld hadden nieuwe verkiezingen duidelijk gemaakt hoeveel steun de verschillende fracties van die plaatselijke partij elk (nog) zou hebben. Misschien wel genoeg om weer een plek in het college op te eisen. En zo niet dan had het nu 'in achterkamertjes' gevormde nieuwe college niet meer alleen uit verliezende partijen bestaan maar een eigen mandaat van de kiezers gehad.

In 2005 werd, op geheime voordracht en motivering, de voorkeurskandidaat van de gemeenteraad tot burgemeester benoemd. Stel dat de rechtstreeks gekozen burgemeester toen was ingevoerd, zouden we dan dezelfde burgemeester hebben gehad? Mogelijk wel, maar interessanter is de vraag of hij dan ook in september 2005 ontslag had genomen. Mogelijk niet, want hij had dan zijn kiezersmandaat weggegeven. Als bestuurder verliefd worden op de hoogste ambtenaar is niet het meest geëigende onderwerp voor een

## Column: De staat van de democratie

politiek en openbaar debat, al hield het de media flink bezig. Maar wanneer daarmee het bestuurlijk oplossingsvermogen en integriteit in het geding zijn gaat het wel degelijk om een serieus te nemen belang in het openbaar bestuur. Als deze burgemeester door de burgers was gekozen, had hij dan niet een stevigere positie gehad of genomen om zijn eigen koers te varen? Of zouden de kiezers dan op het gemeentehuis gedemonstreerd hebben om zijn aftreden te eisen?

In 2006 heeft de gemeenteraad opnieuw een voorkeurskandidaat voor benoeming voorgedragen. Die benoeming is er nooit van gekomen omdat er een geruchtenstroom op gang kwam die de commissaris van de Koningin er toe noopte nader onderzoek door VROM te laten doen. Het bleek dat deze kandidaat-burgemeester was geweest in een gemeente waar enige willekeur had plaatsgevonden, die in zijn privé-situatie ook nog eens in zijn voordeel was uitgevallen. Maar stel nu dat hij in 2006 de rechtstreekse verkiezing had gewonnen. Had de commissaris van de Koningin dan ook alsnog een onderzoek laten doen? Of zouden de kiezers op het provinciehuis het aftreden van de commissaris geëist hebben omdat hij de kandidaat tot de verkiezingen had toegelaten? Of zou dit alles zich niet hebben voorgedaan, omdat in openbare verkiezingen deze kandidaten door de burgers niet worden gekozen?

Ik wil niet beweren dat het toppunt van democratie het uitschrijven van verkiezingen is. Er gaan verhalen dat in het Athene van de 5<sup>e</sup> eeuw voor Christus de burgers bijeen gedreven werden met een in rode verf gedoopt touw om zo de volksvergadering vol te krijgen. Wie probeerde te duiken kreeg verf op zijn kleren en werd beboet. Nu we in 2007 ten derdemale een burgemeesterskandidaat voor benoeming moeten voordragen, zouden de zoveelste verkiezingen wel eens te veel kunnen zijn voor onze kiezers. Zouden wij dan ook gaan beboeten, dan is een volksofstand op gemeentehuis of provinciehuis verzekerd. De gemeenteraad wordt er tenminste voor betaald, zo als men ook in het Athene van de 4<sup>e</sup> eeuw voor Christus ontdekte dat een geldbeloning een positiever middel is om de gebruikmaking van de politieke burgerrechten of plichten zo u wilt, te waarborgen. Een geldbeloning voor elke uit te brengen stem evenwel zou ons onmiddellijk naar de

status van artikel 12 gemeente voeren, zo waar ook geen democratisch perspectief.

En toch blijft hangen dat mijn gedroomde tussentijdse verkiezingen een feest voor de lokale democratie hadden kunnen zijn. De raadsleden waren permanent op verkiezingscampagne geweest en hadden minder stukken kunnen lezen en minder vergaderuren kunnen maken. Het hoofd communicatie had geen tijd gehad om naar een andere baan uit te zien. De burgers waren in actie gekomen in plaats van lijdzaam toe te kijken. En de griffier, die had kunnen jubileren omdat de plaatselijke democratie was gediend.

*Lia Randsdorp is griffier van de gemeente Zaanstad.*

J.Th.J. van den Berg

## Randstad Holland: pleidooi voor een ‘historische’ aanpak

### 1 Een Randstadprovincie heeft geen zin

Sinds het begin van de nieuwe eeuw vallen er diverse pleidooien te beluisteren voor de oprichting van een zogenaamde Randstadautoriteit, meestal in de vorm van een Randstadprovincie. Dit laatste waarschijnlijk vooral om te vermijden dat voor een nieuwe bestuurlijke constructie in het westen des lands een wijziging van de Grondwet nodig is. Want ach, dan weten wij het wel in Nederland: dan komt er zeker niets van terecht. Terwijl, als men deze pleidooien leest, het vraagstuk van de bestuurlijke leiding over de Randstad Holland nogal urgent is. Een herziening van de Grondwet zou dus, afgezien van de geringe slagingskans, veel te veel tijd nemen.

Hier noem ik drie pleidooien die op zichzelf van belang zijn, ook voor wie het er uiteindelijk niet mee eens is. Het sterkste en meest doordachte rapport is dat van een commissie onder leiding van wijlen Ad Geelhoed en geschreven in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO), ‘Op schaal gewogen’, uit 2002.<sup>1</sup> Dit rapport gaat overigens over meer dan de Randstad alleen, het analyseert de mogelijkheden en de noodzaak van een steviger en meer toekomstbestendig middenbestuur in Nederland als geheel. Voor ons doel is het van belang dat de groep rond Geelhoed de urgentie benadrukt van de problemen in de Randstad en bepleit dat daar met voorrang aan wordt gesleuteld. Het gaat om de stagnerende ruimtelijk-economische ontwikkeling tegenover de veel te grote bestuurlijke drukte in en rond de Randstad. Wie kijkt naar de recente ontwikkelingen rond de totstandkoming en het niet functioneren van de eerste stukjes Randstadrail of het gedoe met het laatste stukje A4 tussen Delft en Schiedam, weet hoeveel reden tot ergernis er is. Ietwat ruw geformuleerd: Geelhoed c.s. verlangen een Randstadprovincie die in staat is, als opdrachtnemer van het Rijk en vervolgens opdrachtgever aan gemeenten, orde te scheppen en het gebied weer tot bloei te brengen.

1 Commissie Regionaal Bestuur in Nederland, *Op schaal gewogen*, Den Haag (IPO) 2002.

Bij wijze van *follow up* zijn vier provinciebesturen (niet allemaal even hartelijk) en vier grote steden als 'Holland Acht' dit pleidooi gaan herhalen,<sup>2</sup> ook al omdat zij waarnamen dat de opeenvolgende kabinetten Balkenende niet veel haast maakten met de aanpak van de Randstad. Sterker nog, het rapport Geelhoed werd ijlings achter de verwarming gepropt, ook omdat de VNG er nogal tegen te hoop liep en na Fortuyn het woord 'schaalvergroting' tot de politieke pornografie ging behoren. Pas in het derde jaar van het bestaan van Balkenende II zag de minister van BZK, Johan Remkes plotse-ling het licht in zijn werkstuk over het middenbestuur.<sup>3</sup> Hij vroeg vervolgens een commissie onder voorzitterschap van oud-premier W. Kok om een nieuw advies.<sup>4</sup>

Ook dit advies kwam met het verlangen naar een Randstadprovincie die overigens vier van de huidige twaalf provincies zou moeten omvatten. Bij Kok en de zijnen speelde vooral de economische positie van de Randstad een beslissende rol. De cijfers, althans die tussen 2001 en 2005, suggere- ren stagnatie en relatieve achteruitgang ten opzichte van andere stedelijke samenballingen in Europa. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de fraai- ste relatieve groeicijfers in die periode afkomstig zijn van Madrid en Dublin, steden die aan een enorme inhaaloperatie bezig zijn, maar lang niet de betekenis hebben van Londen en Parijs en evenmin van de Randstad.<sup>5</sup> Van belang is ten slotte, dat de provinciebesturen in Nederland eigenlijk af willen van de stadsregio's (de voormalige 'kaderwetgebieden') die de hande- lingsruimte van provinciale besturen nogal beperken. Daarin hebben zij vermoedelijk gelijk. Stadsregio's zoals wij die nu kennen, zonder perspectief op doorgroei naar sterke stadsprovincies (of nog liever: agglomeratiegemeen- ten) hebben geen toekomst, in elk geval niet in het westen. Ze worden enerzijds te veel afhankelijk van de traagste en meest parasitaire partner. Anderzijds vormen zij een aanslag op goede democratische verhoudingen in het lokale bestuur en vooral op het gezag van de gemeenteraad daarin.

- 2 Slagvaardig bestuur voor de Randstad. Manifest van de 'Holland Acht', z.p. 2005; ook: Commissie Burgmans, G4@RandstadHolland.EU. Randstad Holland in een globaliserende wereld, z.p. 2006.
- 3 Maatwerk in het middenbestuur. Discussienota van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2 mei 2006.
- 4 Advies Commissie Versterking Randstad, Den Haag 2007.
- 5 Regio Randstad, Randstadmonitor 2006, Utrecht 2007, 11 en 25–31.

Langzaamaan ziet men een aantal van de grootste steden zich dan ook afvragen of niet beter afscheid kan worden genomen van deze 'Wgr+'-constructies zonder verder reikend perspectief.

Daarbij voegt zich nog een andere vitale kwestie. Het gaat immers niet alleen om de ruimtelijk economische ontwikkeling van de steden in het westen maar ook om de toekomst van een open Groene Hart. De commissie-Kok heeft daar terecht veel aandacht voor, onder meer omdat het hier niet alleen gaat om een ecologische vraag van de eerste orde maar ook om een economische kwestie. Anders gezegd, wie is in staat het gebied open te houden en als groen gebied te bewaren maar het tevens te ontwikkelen en te ontsluiten, zodat niet alleen de koeien er gebruik van kunnen maken? Het gaat om twee zijden van één medaille: landelijk en stedelijk gebied zijn voor hun ontwikkeling sterk van elkaar afhankelijk.

Probleem is dat tot nu toe de provinciale besturen noch de 'landelijke' gemeenten in het Groene Hart in staat zijn gebleken om de verstedelijking van dit gebied – terecht verrommeling genoemd – tegen te houden. Evenmin hebben zij het gebied effectief ontsloten voor stadsbewoners die naar buiten willen. Daartoe missen zij de bestuurskracht, de capaciteit tot handhaven en soms, denk ik wel eens, ook de bereidheid daartoe. De dynamiek in het gebied is ook eigenlijk te groot voor kleine gemeenten. Dat, terwijl Noord- en Zuid-Holland nog steeds de meeste gemeenten van minder dan 10.000 inwoners kennen die ons land rijk is.

Een Randstadprovincie als remedie lost echter niets op, zeker niet indien er niets wordt gewijzigd aan de bevoegdheden waarover die beschikt. Maar zelfs dan: verruiming van territorium betekent nog geen verruiming in bestuursvermogen; eerder verruiming van incompetentie. Hollandse provincies dragen een geschiedenis van eeuwen met zich mee, waarin zij stelselmatig de politieke afgeleiden waren van de steden in het gebied. In de Republiek van 'last en ruggespraak' was dat zelfs formeel het geval. Sindsdien is dat niet anders geworden, ook al namen de bevoegdheden van de provinciale besturen in de negentiende en twintigste eeuw toe.

Ook in de Randstad hebben provincies een rol te vervullen, maar niet de rol die hun door commissies als die van Geelhoed, Holland Acht en Kok is toegeschreven.<sup>6</sup> Daarvoor missen zij elke traditie en competentie. Bestuurstalent trekt in Holland (en Utrecht) eerst naar de stad of naar de staat, niet naar de provincie. Dat verandert niet zomaar als er bestuurlijk ergens een wissel wordt omgezet. De Randstad vormt een te urgent vraagstuk voor experimenten met zulk een groot afbreukrisico. Wij zullen iets beters moeten verzinnen, maar niet dan nadat wij hebben waargenomen dat in sommige opzichten het probleem heel overzichtelijk is.

## **2 Er is al een Randstadautoriteit**

Er is al lang een Randstadautoriteit: die zetelt in Den Haag en heet regering, maar doet haar werk blijkbaar niet. De richting van het beleid in het gecompliceerde geheel dat Randstad heet en ongeveer de helft bevat van de inwoners van Nederland en die voorts de motor is van alle economische, maatschappelijke en culturele ontwikkeling in ons land, kan maar op één plek worden bepaald. Die plek heet Binnenhof, waar regering en parlement zetelen. Daar kan niet worden verzaakt aan plichten jegens de Randstad met als argument dat er ook nog een andere helft van het land is. Die heeft haar eigen aandacht nodig naast die voor de Randstad.

Het is overigens een goed teken dat het nieuwe kabinet een minister heeft aangewezen, die de centrale verantwoordelijkheid draagt voor de ontwikkeling van de Randstad. Niet toevallig is dat de minister van Verkeer en Waterstaat geworden, al was het maar omdat de fysieke infrastructuur waarschijnlijk het meest urgente vraagstuk is. Op eerste oog zou misschien de minister van BZK voor de hand liggen of die van VROM, maar beiden missen de machtsmiddelen om collegae in een bepaalde richting te dringen of de benodigde ruilhandel aan te gaan. Opvallend is wel, dat daardoor de zaak in handen is gekomen van een wel heel weinig randstedelijk type mens als de christen-democraat en Limburger Camiel Eurlings, maar dat kon wel eens een paradoxaal voordeel blijken te zijn. Als pleitbezorger van het

6 **Contra de Randstadprovincie ook: Paul Bordewijk, 'Randstadbestuur of rampbestuur', in: B&G, november 2006, 30-33; Raad voor het openbaar bestuur, Bestuur op maat, Den Haag 2006.**

westen is hij al snel geloofwaardiger dan een sociaal-democratische Amsterdammer, om maar eens een zijstraat te noemen.

Wat de zaken zo ingewikkeld maakt is, dat de Randstad, hoe ook gedefinieerd en begrensd, geen ruimtelijk-economisch samenhangend geheel vormt. Een recent rapport van het Ruimtelijk Planbureau maakt aannemelijk dat er in veel opzichten wel sprake is van samenhangen, maar dan meer in wat gebruikelijk 'noordvleugel', respectievelijk 'zuidvleugel' wordt genoemd, waarin bovendien sprake is van centrale steden als brandpunt.<sup>7</sup> Oftewel, sinds de zestiende eeuw is er minder veranderd dan wel eens wordt aangenomen.<sup>8</sup>

Het Ruimtelijk Plan Bureau (RPB) ontkent van lieverlede zo ongeveer elke samenhang in het gebied dat als een hoefijzer loopt van Utrecht naar Dordrecht (of is het eigenlijk: tot Antwerpen?), maar die is er wel. Ook het RPB geeft toe dat de mobiliteit en daarmee ook de woningmarkt in de Randstad één geheel vormen. De fysieke infrastructuur vormt daarmee de eerste en belangrijkste opgave van de Randstad Holland naast de volkshuisvesting. Voor het eerste heeft het kabinet in elk geval een verantwoordelijk minister aangewezen.

Voor de volkshuisvesting en de daaraan gerelateerde integratievraagstukken, van zulk belang voor de grote steden, is er eveneens een ministerieel leidinggevende, de minister van Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar. Maar haar zijn, juist waar het de woningmarkt betreft, weer zo de handen gebonden door het regeerakkoord – het taboe op de hypotheekrenteaftrek en het huurniveau tegelijk – dat het de grootste moeite zal kosten daar beweging in te brengen. Als naast de commissie-Kok nu al ook al de

7 Jan Ritsema van Eck e.a., *Vele steden maken nog geen Randstad*, Rotterdam (NAI-UITGEVERS) en Den Haag (Ruimtelijk Planbureau), 2006.

8 Geoffrey Parker, *The Dutch Revolt*, Pelican Books 1979 (first published 1977), 19–30. Zie ook het mooie artikel van Jan Franssen, Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland, die met een verwijzing naar het werk van de Franse historicus Braudel (*Civilisation matérielle, économie et capitalisme XVe-XVIIIe siècle*; III. *Le Temps du Monde*) spreekt over de 'stedenband van de Hollandse metropool'. En dan toch pleiten voor één regiobestuur (lees: randstadprovincie), zoals hij doet? Jan Franssen, 'Randstadregio, niet óf maar wannéer', in: Max de Bok en Hans Prakke (red.), *45 Jaar Nieuwspoor. Het vrije woord*, Den Haag 2007, 103-107.



makelaars in het westen ongerust worden over de prijs van koophuizen, wordt het misschien toch tijd dit dubbele taboe te doorbreken.<sup>9</sup>

Hoe dan ook, alleen de staat beschikt over de mogelijkheden deze twee problemen aan te pakken: het is immers een kwestie van veel geld, veel toegespitste kennis en (wettelijke) doorzettingsmacht, die steden en provincies per definitie in een eenheidsstaat missen. Het gaat er op rijksniveau om de samenhang te organiseren tussen ministers en hun departementen en daarvan vervolgens doeltreffend gebruik te maken. De Grondwet kan daarbij ongemoeid blijven; veel wetwijziging is er evenmin voor nodig; wel leiding en wel organisatie van samenhang. Geen staatsrechtelijk maar een bestuurskundig probleem. Wat het niet bij voorbaat minder weerbarstig maakt.

Er is nog een bemoedigende wetenschap. Het ministerie van LNV is, dankzij een van de beste ministers van Landbouw die wij in Nederland sedert 1945 hebben gehad, Kees Veerman, ministerie van landelijk gebied geworden. Middelen, ook Europese, die tot voor kort uitsluitend voor landbouw werden aangewend maar die van de EU al geruime tijd breder mochten worden ingezet, zijn door minister Veerman ondergebracht in een Investeringsfonds Landelijke Gebied (naar het voorbeeld van het investeringsfonds stedelijke vernieuwing, ISV) en kunnen door de provincies worden ingezet voor de economische ontwikkeling van het landelijke gebied, bij voorbeeld voor de ontsluiting van het Groene Hart. Dat kan het niet meer alleen van de agrarische bedrijvigheid hebben; ook daar zijn nieuwe economische dragers nodig die de natuur zowel beschermen als toegankelijk maken.

De nieuwe minister van LNV, Gerda Verburg, zelf uit het Groene Hart afkomstig, is zich van haar rol als mede-eigenaar van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van het westen des lands zeer bewust. Provinciebesturen krijgen nu de middelen te bewijzen dat zij in staat zijn het gebied van het Groene Hart, onder leiding van LNV, effectief te ontwikkelen. Dat kan

9 De commissie-Kok wijst vier kernproblemen aan in de Randstad: (1) de ruimtelijk-economische stagnatie; (2) de gebrekkige ontsluiting van het Groene Hart; (3) de afnemende attractiviteit als vestigingsplek; (4) de niet adequaat functionerende arbeidsmarkt. Advies, 10–12.

overigens alleen als zij daarbij worden gesecondeerd door voldoende bestuurskrachtige steden.

Aldus heeft het ministerie van VROM zijn eigen irrelevantie weten te bewerkstelligen. Volkshuisvesting is verenigd met integratie, maar wel met een dichtgetimmerde woningmarkt en afgestane zeggenschap over woningcorporaties. De stedelijke ontwikkeling is, afgezien van de stedelijke vernieuwing, grotendeels afgestaan aan V&W en het landelijk gebied aan LNV. Milieupolitiek zonder effectieve zeggenschap over de ruimtelijke ordening, men kan er minister Cramer alleen maar sterkte mee wensen. Merk op dat de relevante ministeries van ruimtelijke ordening (vergeet ook niet Economische Zaken!) alle in handen zijn van het CDA.

Tot zover is er reden te geloven dat er een ruime kans is voor een nieuwe start met de ontwikkeling van Randstad en Groene Hart, die immers twee zijden zijn van één medaille. Als de regering haar mogelijkheden dan ook maar benut. Dat spaart ons een Randstadprovincie. Daarmee is echter lang niet alles gezegd, want de regio moet ook zichzelf organiseren; daar immers moet het meeste feitelijke werk worden gedaan. Daar moet, zoals altijd in economie en ruimtelijke ordening het initiatief vandaan komen. Maar dan wel zo, dat die economische bloei er ook werkelijk komt en tegelijk het gebied bewoonbaar blijft in alle betekenissen van het woord. Daarvoor moeten wij de blik wenden naar de stad.

### **3 Maatstaven voor bestuurlijke structuurpolitiek: een geloofsbelijdenis**

Als het gaat om de gedachtevorming over de organisatie van het openbaar bestuur is er vanuit de bestuurswetenschappen van alles over gezegd, maar daarbij vallen twee dingen tegelijk op: de geleerden zijn het onderling nooit eens, maar zij zijn het meestal wel opvallend eens met hun opdrachtgevers. Daar hebben wij dus niet veel aan.

Naar mijn opvatting is de organisatie van het bestuur een kwestie die niet in elk deel van het land van hetzelfde antwoord kan worden voorzien. Een gebied met een hoge dynamiek vergt grotere gemeenten dan een gebied

met een betrekkelijk overzichtelijk geheel van opgaven. Met andere woorden, in Drenthe hoeven de gemeenten lang niet zo groot en sterk te zijn als in de Randstad. En in het Groene Hart: want goed beheer brengt er een hoge dynamiek met zich mee en vergt dus ook daar een zeer sterk bestuur.

Voorts gaat het, denk ik, om een vraagstuk waar de historie en de traditie niet mogen worden genegeerd. In een gebied met een dominante stedelijke traditie, ook als het gaat om het beheer van buitengebied, past geen organisatie die zich als het ware met de rug naar de stad keert en deze afsluit. Zo haalt men alle kracht uit het stedelijk bestuur, maar daarmee ook uit de streek erom heen. Coördinatie en arbitrage bij provinciale besturen neerleggen is mogelijk als die daarin een traditie hebben opgebouwd en gedemonstreerd. Als dit niet zo is, past hun de bescheiden rol die zij, althans in het westen, doorgaans hebben vervuld.<sup>10</sup>

Voor alles is de organisatie van het openbaar bestuur een politieke vraag, ook al proberen wij die in Nederland nog zo amechtig te depolitiseren, zoals alles wat politiek een beetje pijn zou kunnen doen. Noem het een geloofsbelijdenis, maar: organisatie van openbaar bestuur is organisatie van solidariteit, tussen rijk en arm, tussen jong en oud, tussen stedelijke dynamiek en landelijke rust, omdat die elkaar allemaal nodig hebben. En dus tussen kernstad en randgemeenten. Het mag zo zijn, dat door de herverdeling van het Gemeentefonds in 1996 voor allerlei ongelijkheid tussen gemeenten financiële compensatie is geleverd; dat was ook niet van onbelang. Maar het is een te beperkte opvatting van wat ik beschouw als organisatie van solidariteit. Het betaalt solidariteit slechts af.

Dat brengt derhalve met zich mee dat er een einde moet komen aan herindelingen en schaalvergroting die systematisch gaan ten koste van de centrale stad en haar ontwikkeling. De totstandkoming van gemeenten als Teylingen, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg en in de vroege jaren tachtig Rijnwoude zijn voorbeelden van herindelingen waarin alles goed was, als de kernstad er maar niet beter van werd. De treurige geschiedenis

<sup>10</sup> Een prachtige analyse van de relatie tussen de Hollandse steden en de provincie Holland, al in de zeventiende eeuw, levert: J.L. Price, *Holland and the Dutch Republic in the Seventeenth Century: The Politics of Particularism*, Oxford 1994, 109–205.

van de schriepelige uitbreiding van Den Haag met Ypenburg en de verbeterde weerstand tegen het idee dat Leiden er hetzelfde Warmond hetzelfde ex-vliegveld Valkenburg bij zou kunnen krijgen (om van Oegstgeest of Voorschoten maar te zwijgen) ligt nog vers in het geheugen.

Ook elders in Nederland is het zo gegaan: 's Hertogenbosch dat er alleen met de grootste moeite Rosmalen bij kreeg (maar bij voorbeeld niet Vught) en steden als Assen, Deventer, Doetinchem en Roermond die allemaal vooral niet echt groter mochten worden. Om vervolgens de niet-stedelijke gemeenten ondanks beloften van het tegendeel toch vrolijk vol te gaan bouwen. Wanneer kan dit proces van bestuurlijke verrommeling, die ruimtelijke verrommeling produceert, worden beëindigd?

Ruimtelijk-economische ontwikkeling en het bijbehorende beleid vereisen voorts, daar hebben de commissies van Geelhoed tot en met Kok gelijk in, *ownership*. Er moet een bestuurlijke eenheid boven staan die in staat is zich het vraagstuk of de opgave eigen te maken, er de nodige kennis voor te mobiliseren en het vervolgens met kracht aan te pakken. Samenwerking vermag veel maar nu juist niet de adequate aanpak van dit soort vraagstukken. De ontwikkeling van de Zuidplaspolder ten noorden van Rotterdam of de ontwikkeling van de *Greenport* (in het bijzonder boomsiereteelt) in en rond Boskoop eisen een krachtadig gemeentebestuur dat zich eigenaar weet van deze opgaven.<sup>11</sup> Zoals dat eerder voor elkaar is gebracht, onder druk van de bewoners zelf, in het kassengebied van het Westland dat nu een gemeente heeft van 90.000 inwoners. Gemeenschappelijke regelingen scheppen alleen maar ingewikkelde en trage besluitvorming, te veel ont-snapingsmogelijkheden en inderdaad veel bestuurlijke drukte om niks.<sup>12</sup> De beide Hollandse provincies hebben dus met grote urgentie grote en krachtige gemeenten nodig in plaats van het al te talrijke kleine grut van vandaag.

11 Commissie-Van den Berg, *De puzzel passend gemaakt. Over fusie van gemeenten in het hart van Zuid-Holland*, Den Haag, Provincie Zuid-Holland, 2007.

12 Kritisch over gemeenschappelijke regelingen ook: VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, *De Eerste Overheid*, Den Haag 2007. Deze commissie, in de wandeling: commissie-Van Aartsen, gaat zelfs zover dat zij de Wgr het liefst helemaal ecarteert.

Herindelingen verdienen om nog een andere reden met behoorlijke schaalvergroting gepaard te gaan. (Wat overigens allerlei vormen van inwendige decentralisatie helemaal niet uitsluit; ook dat is een intrinsiek politieke vraag.) Ze eisen veel energie op, zowel van bestuurders als van ambtenaren die met elkaar moeten leren samenwerken, maar ook van de bevolking die zich op nieuwe communicatielijnen met het bestuur moet instellen. Zoiets kan je niet eens per twintig jaar doen. De houdbaarheid van een nieuwe gemeente dient verder te reiken, eigenlijk ongeveer een halve eeuw. De meeste herindelingen van de laatste decennia zullen veel eerder versleten blijken te zijn.

Ten slotte zijn wij, naar mijn overtuiging, toe aan de doorbreking van een buitengewoon schadelijk denkpatroon, als het gaat om de gemeentelijke organisatie. De gedachte daarbij is dat het de stad allereerst zal zijn te doen om expansie: in een steeds groter gebied stenen stapelen, waartegenover landelijke gemeenten dan het best in staat zouden zijn de natuur te bewaken.

Geen van beide stellingen klopt nog langer. Steden hebben een vitaal belang ontwikkeld bij een groene omgeving, bij bewaring en ontsluiting van natuur. Niet langer is de stad gebaat bij 'groene longen' binnen en tussen bewoonde wijken in de vorm van grotere en kleinere parken. Ook buiten de bebouwde kom is grote behoefte aan groene longen, en om de natuur tot ontwikkeling te laten komen en die, met behoud van haar kwaliteit, toegankelijk te maken voor meer dan koeien en een paar boeren. Enigszins modieus geformuleerd: leisure wordt een belangrijke pijler onder de stedelijke economie. De jongste Stadsvisie 2030 van de gemeente Rotterdam laat dat heel aanschouwelijk zien.<sup>13</sup>

Landelijke gemeenten zijn doorgaans te klein om de beheersactiviteiten aan te kunnen die zeker in een regio als de Hollandse, die per definitie onder enorme druk staat, daarvan worden gevergd. Daarvan is sterke capaciteit tot handhaving een essentieel onderdeel, dat in landelijke gemeenten door-

13 Gemeente Rotterdam, Stadsvisie Rotterdam. Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030. Concept, Rotterdam 2007.

gaans ontbreekt. Helaas, boeren zijn in zulk 'hoge drukgebied' niet de meest betrouwbare bondgenoten van de natuur. Hun terechte behoefte aan verzekerde welvaart (en ouderdomspensioenen) brengt hen gemakkelijk in de verleiding hun grond te verkopen aan projectontwikkelaars. Handhaving en ontwikkeling van natuurfuncties, groenontwikkeling en de ontsluiting daarvan zijn, bijna per definitie, bij landelijke gemeenten niet (meer) in goede handen.

#### 4 Een Verbond van Hollandse Steden

Tot de primaire opdracht van de moderne grote stad behoort niet langer alleen de ontwikkeling van woonwijken en bedrijfsterreinen en al wat daarmee verband houdt. Daar hoort ook het beheer bij van de groene ruimte die aan de stad haar adem verschaft. Dat is geen zaak meer van taakverdeling tussen 'stedelijke' en 'landelijke' gemeenten. Ook het beheer van het groen vereist, gezien de complexiteit van de opgaven daarin te vervullen, *ownership* en dus het vermogen problemen op te lossen. Dit betekent dat steden dienen te worden omringd, *binnen* hun gemeentegrenzen, door groen gebied, waar het agrarisch bedrijf zijn werk kan doen maar waar ook de stedelijke bewoner terecht kan. Het betekent dat steden gebieden in beheer krijgen juist om te *voorkomen* dat zij rood gekleurd raken door de bebouwing.

Om dit geloofwaardig te kunnen doen, behoort de stad haar zuinigheid op *alle* ruimte binnen haar grenzen te demonstreren: door ten koste van veel af te zien van het aanleggen van nieuwe bedrijfsterreinen en door het herbenutten van oude; door ten koste van veel af te zien van ruimtelijke expansie ten behoeve van de woningbouw en de kracht te zoeken in benutten van (*excusez les mots*) herbouw en vernieuwbouw en dus inbreiding. Dat betekent niet alleen kiezen, het betekent ook naar verhouding kostbare keuzes. Daar moeten steden dan wel de mogelijkheden toe krijgen. Daarom zullen ook de dames Vogelaar (WWI), Cramer (ISV) en Verburg (ILG) veel en grondig met elkaar moeten spreken: die drie kunnen elkaar van dienst zijn maar vooral ook het natuur minnende stadsbestuur.

Vervolgens zullen daarom, in zowel noord- als zuidvleugel, de Hollandse kernsteden uit de wurggreep van hun randgemeenten moeten worden bevrijd en zal daarom een onmiddellijk einde moeten worden gemaakt aan gemeentelijke herindeling 'met de rug naar de stad'. Er zal integendeel een nieuw en voor de Randstad systematisch herindelingsbeleid moeten worden ontwikkeld. In de huidige wettelijke constellatie berust het initiatief daartoe bij de besturen van de provincies, maar naar te vrezen valt is dit te groot voor provinciale bestuurders in de Randstadprovincies.

Het treft niet dat het regeerakkoord van het huidige kabinet de hete aardappel naar de provincies heeft geschoven. Dat deed het vorige kabinet ook al, maar niettemin zag minister Remkes, in 2006 in dat het zo niet ging. Hij was alleen te laat om er nog echt mee aan het werk te kunnen. De huidige minister, Ter Horst, kan ondanks een hinderlijke tekst in het regeerakkoord, maar beter niet te lang wachten met duidelijke stimulansen te geven. Wettelijk kan zij niet zoveel meer dan dat, maar minder hoeft ook niet en is in het verleden effectief gebleken.

Maar de Hollandse steden kunnen andermans daden maar beter niet afwachten. Het zou voor de hand liggen als al die beknelde steden – niet alleen de G4 – zich verenigen tot een Verbond van Hollandse Steden die het initiatief naar zich toetrekken dat zij historisch steeds hebben gehad en die in elk geval tegenover provincies en rijk één lijn trekken in de behartiging van een paar vitale belangen: ruimte voor interne solidariteit; ruimte voor toekomstige ontwikkeling en welvaart, met inbegrip van het beheer over de omgevende natuur, die de groene longen zijn van het Hollandse (en Utrechtse) stedenlandschap. Waarbij zij gezamenlijk provinciale besturen de weg wijzen bij de besteding van het nieuwe Investeringsfonds Landelijke Gebieden. Het ISV kunnen zij ook zonder provincie wel aanwenden waar dat nodig is. Johan de Witt sprak, als het over het wezenlijk bij de Hollandse steden liggende gezag ging, al over de 'ware vrijheid'. Dit verbond zou ook niet meer moeten samenwerken dan nodig is om hun kracht te bewijzen. Want steden zijn er, groot en klein, om elkaar in alle vriendschap tot concurrent te zijn. Samenwerking waar nodig, mededinging waar mogelijk.

De vraag is nog of de weggekwijsde gedachte van regionaal bestuur in grootstedelijk gebied herleving zou moeten ondergaan, bij voorbeeld door gemeentelijke agglomeraties te vormen rond Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. De complexiteit van het antwoord is, vrees ik, net iets te groot voor dit artikel. Alleen al de vraag naar de vereiste indeling van de drie genoemde steden en de interne bevoegdheidsverdeling in die agglomeraties is niet gemakkelijk te beantwoorden. Wel is duidelijk dat, nadat Amsterdam en Den Haag al met steeds pijnlijker ruimtegebrek en hinderlijke beknelling door hun randgemeenten zijn geconfronteerd, nu ook het ruimer bemeten Rotterdam langzaam aan zijn grenzen raakt.

Misschien moet deze vraag ook maar even blijven liggen om het bondgenootschap van Hollandse steden een ongestoorde kans te bieden. Ze zijn immers voor hun ontwikkeling alle van elkaars ruggesteun afhankelijk, zeker als zij meer willen dan 'stenen stapelen'.

Ook dan zal er provinciaal bestuur nodig blijven voor, wat met een mode-woord heet, *mediation*, coördinatie en initiatief waar het gaat om het landelijk gebied als geheel en om, waar mogelijk te waken tegen verkokering bij zowel landelijk als stedelijk bestuur. Of dat met één grote provincie moet, dan wel met kleine provinciale besturen temidden van rijksonmiddellijke grote steden, hangt af van de taken die provincies dienen te vervullen. Het kan met minder dan vijf, want naast Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en (een deel van) Flevoland tel ik er Zeeland ook bij. Die provincie hoort niet bij het zuiden, maar vormt een grote tuin tussen de Randstad en de Vlaamse Ruit. 'Randstedelijk relevant', derhalve.

De centrale opdracht aan regering en parlement is hiervoor al uiteengezet. Het zal de verbindingen moeten leggen, te water, op de weg en op de rails en trouwens ook elektronisch. Wat een uiterst ingewikkeld, kostbaar en secuur werkje is geworden en daarom nergens anders valt te deponeren. Daarbij treft het niet dat allerlei vormen van openbaar vervoer in de laatste decennia zijn geprivatiseerd of verzelfstandigd. Het belemmert het Rijk bij de benodigde regie. Voorts heeft het Rijk zichzelf geen dienst bewezen door deskundige ambtelijke diensten te verzelfstandigen tot zelfstandige



bestuursorganen zonder doeltreffende controle en door via de algemene bestuursdienst (ABD) capabele ambtenaren periodiek door het bureaucratisch heelal rond te gaan slingeren totdat zij gewaarborgd op plekken terecht zijn gekomen waar zij van de zaken geen verstand hebben en alleen (hoopt men) van management. Er is aldus veel geheugen en kennis van zaken aan de rijksdienst ontvallen. Ministers zullen niet alleen de leiding moeten nemen maar ook nog enig herstelwerk moeten verrichten, na de verwoestingen die sedert het begin van de jaren negentig door het *New Public Management* zijn aangericht, onder het goedkeurende oog van de meeste ministers sinds het aantreden van de paarse coalitie.

Zeker, een wijze van aanpak als deze zal veel frictie met zich meebrengen. Het zal niet aldoor 'samen leven, samen werken' worden in de Randstad en het Groene Hart. Ooit zei Gerard Reve het echter al: 'Gelazer komt er toch; doe het dan meteen grondig'.

*Prof. dr. J.Th.J. van den Berg is voorzitter van de redactie van dit jaarboek, oud-voorzitter van de directieraad van de VNG en (honorair) hoogleraar aan de Universiteit Maastricht.*

## ‘Opruiming op het middenniveau’

**Professor dr. Jouke de Vries, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en wetenschappelijk directeur van de Campus Den Haag maakte deel uit van de commissie-Van Aartsen, die onlangs haar rapport uitbracht, ‘De eerste overheid’. In een gesprek met vice-voorzitter van de VvG Marion F. Stein in het kader van het Jaarboek 2007 van de VvG passeren diverse opvattingen over de toekomst van het middenbestuur (gemeenten, provincies) in relatie tot de landelijke overheid de revue. Het gesprek werd gehouden op maandag 18 juni. Een verslag van Dinah Marijanan.**

**Stein:** We hebben een lange traditie van discussiëren over de inrichting van het binnenlands bestuur met als laatste de discussie over de gekozen burgemeester en de gesloten huishouding van de provincies. Maar, het komt zelden tot echte veranderingen zoals in 2002 en 2003 met de dualisering. Je zou haast denken dat de discussie over het middenbestuur gewoon een nieuwe spelronde is met de zelfde spelers, andere kleur pionnetje en een ronde dobbelsteen. De politiek lijkt hierin op een parade van abstracte symbolen zoals u dat zelf eens uitdrukte.

**De Vries:** Wij zijn er inderdaad al lang mee bezig. Resultaten worden mondjesmaat behaald. We zeggen allemaal wel eens dat er iets moet gebeuren. Toch ontbreekt het steeds aan de politieke wil om wijzigingen in de relatie tussen gemeentes en provincies door te voeren, laat staan om ze op te heffen. Dat zit hem ook in bestaande belangen en posities. Zo’n discussie rond de vorming van een Randstadprovincie is een voorbeeld van zo’n moeilijke discussie. Neem de Holland Acht, waar burgemeesters van onze grootste steden zich sterk maakten voor een stevige structuur, het rapport van Geelhoed of het rapport Kok. Hun suggesties waren binnen de kortste keren van tafel. Aan de andere kant: het gegeven dat dit bestel al zoveel tijd bestaat kenmerkt de kracht van het systeem ervan. Thorbecke staat nog steeds overeind! Daar komt bij dat als er iets verandert, er altijd

iets bijkomt in plaats van dat er iets afgaat. Er is heel wat bijgebouwd aan serres en schuren aan het Huis van Thorbecke. Maar, het Huis is niet meer zo mooi. Veranderingen, waarbij er nu eens iets afgaat, zijn in mijn ogen gewenst.

**Stein:** Kijken we naar de discussie Nederland-Europa, provincies-gemeenten, grote steden-binnengemeentelijke decentralisatie, Wgr-constructies, dan is de overeenkomst tussen die discussies opvallender dan het verschil. Het gaat altijd over schaalgrootte aan de ene kant en aan de andere kant de gedachte dat bestuur dichtbij de burger beter is.

**De Vries:** Er is altijd discussie geweest over schaalgrootte. Dat is op zichzelf niet nieuw. Wel is daar sinds de revolutie van Fortuijn bijgekomen dat bestuurders vinden dat je de burger sterk moet betrekken bij het bestuur. Zelf vind ik dat een optimale dienstverlening aan de burger centraal moet staan. Prima als dat door decentralisatie van rijkstaken kan. Je krijgt daarmee enerzijds een betere dienstverlening en anderzijds pak je de schaalgrootte aan. Een gevolg zou wel kunnen zijn dat daarmee met name kleinere gemeenten onder druk komen te staan. Op de vraag wat in dat model de beste schaal is op gemeentelijk niveau, is in wetenschappelijke zin geen antwoord te geven. Wat wel vaststaat is dat je dan een proces tegemoet gaat van bestuurlijke schaalvergroting. Ik stel me zo voor dat je ervoor zorgt dat de dienstverlening op kleine schaal zo dicht mogelijk bij de burger kunt houden. Letterlijk dichtbij de woning. Het gaat dan om producten als paspoorten. Ik voorzie dat veel kleine gemeenten hier geen problemen mee zullen hebben, maar wel met extra bestuurstaken. Toch zeg ik met Van Aartsen: 'Laten we het doen.' Ik vind dat dingen spontaan moeten ontstaan, in de zin van samenwerking, samengaan van gemeenten of iets anders.

**Stein:** Er valt toch ook wel wat te leren van bestuursveranderingen in landen om ons heen.

**De Vries:** Dat is lastig te zeggen, maar wat ze in Denemarken hebben gedaan is wel interessant voor ons qua inhoud en proces. Daar hebben zij in

## Opruiming op het middenniveau

één operatie het aantal gemeentes flink teruggebracht naar een aanzienlijk kleiner aantal grotere gemeenten. Dat was een verbazingwekkende slag op basis van politieke wil. Zij hebben de tussenlagen eruit gehaald om zo de interactie tussen gemeenten en centrale overheid groter en sterker te maken. Die operatie is redelijk geslaagd. Drie factoren waren bepalend: de mensen hebben het zelf gedaan en eraan gesjord, de urgentie was er en op het hoogste niveau werd er eveneens aan getrokken. Wat daarvan te leren valt? Zo'n wijziging bij ons moet je niet vanuit Den Haag verordonderen. Ik weet niet hoe dat in Denemarken is, maar wij zitten ook nog 's met een huidige generatie bestuurders die nu eenmaal moeilijk besluiten neemt. Daarbij weet ik zeker dat cultuur een rol speelt. In sommige landen zullen zulke veranderingen makkelijker gaan.

**Stein:** In de discussie over het middenbestuur speelt onder meer de plaats van het bestuur zelf versus de uitvoering. Daarin staan de uitersten naast elkaar: het model van de gemeente Ten Boer – bestuur op kleine schaal met uitvoering door grote gemeente – en de deconcentratie in Den Haag – bestuur op stedelijk niveau, maar uitvoering en dienstverlening beïnvloedbaar dichtbij de burger.

**De Vries:** Wat de toekomst heeft valt niet te zeggen, niet in het model dat ik voorsta. Dat is dat je het moet laten gaan. In mijn ogen is de samenwerking tussen het kleine Ten Boer dat het bestuur bij zich houdt en dat de uitvoering bij het aangrenzende grote Groningen heeft neergelegd een interessant experiment. Als het daar goed werkt zeg ik prima! Het omgekeerde gebeurt in Den Haag: bestuur centraal, delen van uitvoering in stadsdelen dichtbij de burger. Als dit goed werkt in deze stad, eveneens prima. Wat je ziet is het proces dat bij de ene gemeente die ene vorm en bij een andere gemeente een ander model ontstaat. Ik zou zeggen: laat het maar gebeuren. Ik ben ervan overtuigd dat burgers willen: goede strategische besluiten van het bestuur en goede dienstverlening. Het is zelfs zo dat het één met het ander samenhangt. De dienstverlening verbetert als er een goed bestuur is. De huidige trend is dat te veel naar dienstverlening wordt gekeken. De kwaliteit van het bestuur verdient meer aandacht. De oplossingen die in Amsterdam (decentralisatie van bestuur en uitvoering) en in Rotterdam

(decentralisatie van uitvoering) hiervoor zijn bedacht, zijn in mijn ogen niet zo effectief. Zelf voel ik meer voor centrale kleinere besturen met een ring van deskundigen die op onderwerpen adviseert. Een opvallende interessante ontwikkeling is overigens dat veel deskundigen de overstap maken van het Rijk naar gemeenten: letterlijk omdat zij met hun poten in de modder willen staan, hoor ik vaak.'

**Stein:** Je zou dus kunnen denken aan het model waarin de complexere taken naar provincies en grote gemeenten gaan, en gemeenten verder verstrekker zijn van paspoorten, basisonderwijs, cultuur, sociaal-cultureel werk en sociale dienstverlening. Voor een gemeente met een dergelijk takenpakket is schaalvergroting niet nodig en het bestuur kan dichterbij de burger blijven. Of je gaat nog een slag verder: er zijn drie typen gemeenten die differentiëren naar takenpakket met behulp van de wet. Je krijgt dan I-, II- en III-gemeenten, waarbij deze eventueel provincievrij opereren en de middel-grote gemeenten de complexe uitvoering van wetgeving wel mogen uitoefenen maar de kleintjes niet – denk aan de WMO. Het gebeurt al, maar niet stelselmatig. Een beetje zoals Albert Heijn zijn vestigingen categoriseert.

**De Vries:** Wat dat laatste betreft: die trend zie je al dat gemeenten provincievrij opereren, provincies en Rijk zelfs passeren. Denk aan de G4 die al eigenstandig in Brussel zitten. Wat het model betreft waarin moeilijker taken naar grote gemeenten gaat en de kleintjes dienstverlening en producten verstrekken, is interessant hoe het in Ten Boer gaat. Daar gebeurt het omgekeerde. Dit zou wel eens kunnen aantonen dat kleinere gemeenten kunnen blijven bestaan, zeker als uitvoering naar een grotere gemeente gaat. Voorwaarde is wel dat je de publieke dienstverlening goed organiseert. En waarom niet? Je ziet nu al dat bepaalde producten in boekhandel of drogisterij te krijgen zijn die voorheen alleen op het Postkantoor lagen. Ik kan nu zo niet één-twee-drie een kant en klaar model aanleveren. Dit moet goed doordacht worden. Hoewel ik het wel een slim model vind. Dat neemt niet weg dat bepaalde politiek/bestuurlijke producten niet op klein niveau te krijgen zijn. Een gemeenteraad met twee leden bijvoorbeeld zou dan weer in de grootste gemeente kunnen komen.

## Opruiming op het middenniveau

**Stein:** Is het denkbaar dat er een middenbestuur ontstaat, grotere provincies achter grotere gemeenten, dat beter valt te organiseren en met meer gezag en effectiviteit opereert?

**De Vries:** Ik denk dat er grotere gemeenten gaan ontstaan, al dan niet met een aantal provincies direct of op het niveau van middenbestuur. Je zou kunnen denken aan vier provincies, noem ze landsdelen, bijvoorbeeld één voor Groningen, Friesland en Drenthe – nu trekken ze ook al regelmatig gezamenlijk op in de richting van het Rijk. De grootste gemeenten gaan een soort samenwerking aan met hun provincies. In dit toekomstscenario is er geen grote rol meer weggelegd voor provincies. Uiteindelijk kies ik voor het weg snijden van het tussenniveau. Met het toenemende belang van de nieuwe bestuurslaag Europa is die laag teveel geworden. Taalcultuur is daarin wel een aandachtspunt zoals dat bijvoorbeeld binnen de noordelijke provincies een rol speelt.

Wat je dan gaat zien zijn grote gemeenten enerzijds, die meer taken krijgen, en een sterke nationale staat anderzijds. Deze kan zich vooral richten op bepaalde nationale en internationale taken vanuit Defensie en Justitie. De landsdelen zouden meer op bepaalde terreinen actief kunnen zijn naar beide besturen toe: zij krijgen taken van op het gebied van water en ruimtelijke ordening en toezicht in de richting van de gemeenten. Zij zijn een soort opdrachtnemers van centrale departementen. Overigens, in dit model krijgt het ministerie van Binnenlandse Zaken een veel belangrijker sturende rol. Maar om sterke gemeenten – groot en klein – te krijgen, is de professionalisering van gemeenteraden hard nodig. Dat is nog wel een groot probleem. Hun ondersteuning moet daarop afstemmen.

**Stein:** Is de inwendige organisatie van dat middenbestuur met een dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging in dat model in principe overbodig?

**De Vries:** Een middenbestuur met die vier landsdelen dat zich met zaken als water en ruimtelijke ordening bezighoudt en als opdrachtnemer fungeert met sterke gemeenten en een sterke centrale overheid, kan zonder verkiezingen. Want die landsdelen zijn dan opdrachtnemer van Rijk en gemeenten.

De democratische legitimiteit ligt dan bij de gemeenten en Rijk. De landdelen kunnen volstaan met bijvoorbeeld een Raad van Toezicht.

**Stein:** Volgend jaar is het tien jaar geleden dat in de provincie Drenthe een grootschalige herindeling plaatsvond van 34 naar 12 gemeenten. Dit was bedoeld om de kwaliteit van openbaar bestuur te verbeteren. Een quick scan door leden van de commissie-Openbaar Bestuur van de Vereniging van Griffiers leert dat deze herindeling geen effect heeft gehad op de kwaliteit van bestuur. Drenthe laat zien dat het de kwaliteiten zijn van individuele bestuurders die dat bepalen. De schaal van de gemeente, de middelen die zij tot hun beschikking hebben of het instrumentarium dat wetgeving en rijksbeleid hen biedt, spelen geen rol. Kortom, een tegendraads geluid, dat aandacht verdient?

**De Vries:** Belangrijk is dat de dienstverlening verbetert. De verbetering van de kwaliteit van bestuur is altijd moeilijk en problematisch. Zo'n ring van adviseurs rond bestuurders, zoals ik al eerder noemde, is dan ook belangrijk. Overigens, wat je nu ziet is dat topambtenaren de overstap maken van Rijk naar gemeenten. Dat is wel een goede ontwikkeling als het gaat om de kwaliteit van bestuur. Al die samenwerkingsverbanden tussen gemeenten kosten veel energie. Dus, met de komst van grotere gemeenten vermindert de bestuurlijke drukte. Zo wordt het Huis van Thorbecke flink opgeschoond.

**Stein:** De commissie-Van Aartsen waar u deel van uit heeft gemaakt, pleit voor afschaffing van de Wgr als stimulans om te komen tot sterke gemeenten. Dat is opvallend buiten de pers gebleven na de presentatie van het rapport op 6 juni terwijl dat toch geen mineur punt is!

**De Vries:** We moeten de bestuurlijke drukte daarmee verminderen. Voor de pers is dit te moeilijk. We moeten het huis van Thorbecke echt opschonen. De schaal is de context en vervolgens is het zaak variëteit toe te laten. Het volgende Kabinet moet daar echt de klap geven, maar dit Kabinet moet daarvoor voorsorteren. Daarvoor is nu de eerste stap gezet met het benoemen van de zes pijlers en de uitspraak dat er niet meer dan twee bestuurslagen aan zet kunnen zijn.

## Opruiming op het middenniveau

**Stein:** Zou het effect van het verdwijnen van de Wgr niet eerder zijn dat gemeenten in plaats van groter worden, hun toevlucht zoeken in PPS-constructies en privatisering? Blijft ook dan niet de gemeente als lege BV achter, zoals de commissie schetst, die alleen met concessies over een langere periode kan sturen?

**De Vries:** Mijn redenering is dat de Wgr opgaat in grotere gemeenten. Het bestaan ervan is een indicatie dat samenwerking nodig is. Gemeenten moeten hoe dan ook meer met andere partijen samenwerken. Over verdergaande privatisering hoeven we ons voorlopig weinig zorgen te maken. Alles wijst erop dat dat tijdperk van privatisering zijn langste tijd heeft gehad. We moeten echt de bestuurlijke drukte verminderen.

**Stein:** Alles overziend is het de moeite waard om na te denken over modellen voor het middenbestuur, met democratische legitimatie en een meest logisch model in Europees Nederland met onze burgers daarin.

**De Vries:** Van belang is dat wij goed definiëren wat een gemeente is. Gemeenten en Rijk zijn in het ideale model de aanspreekpunten van de burger. Wat betreft de schaal voor gemeentes in de toekomst vind ik dat variëteit het uitgangspunt moet zijn. De ene gemeente zou 130.000 inwoners kunnen tellen, de andere 40.000. Omvang in inwonersaantallen moet geen leidraad zijn. Er zijn uiteindelijk drie lagen: Europa, Rijk en Gemeenten. Provincies hebben het dus het moeilijkst. Wellicht een model voor gemeenten zoals met de Albert Heijn categorieën. Publieke dienstverlening blijft hoe dan ook op het laagste niveau. Dat wil zeggen: opruiming op het middenniveau.



