

Rondblik

Besturen, centraal of decentraal?

A. van Leeuwen

Sinds onze Grondwet van 1848, die tot stand kwam onder leiding van de voorzitter van de grondwetscommissie Johan Rudolph Thorbecke, de latere leider van een drietal kabinetten, kennen wij in ons staatsbestel drie algemene bestuurslagen, het Rijk, de Provincie en de Gemeente. Al meer dan 150 jaar staat dit stelsel van deze staatsman van liberale signatuur recht overeind. De houdbaarheidswaarde van dit stelsel is groot. Gezegd kan worden dat de bestuurlijke kaart van Nederland vanaf het moment van de introductie van de Grondwet van Thorbecke in grote lijnen in stand is gebleven.

De basis waarop bestuurlijk Nederland is gegrondvest, namelijk Gemeente (tegenwoordig genoemd als de eerste overheid), Provincie en de Rijksoverheid, blijven daarvan de fundamenteel herkenbare onderdelen.

Ontwikkeling

Dat wil overigens niet zeggen dat in de periode vooral na de Tweede Wereldoorlog niet door vele bestuurskundige commissies en/of stuurgroepen is nagedacht over de drie lagen in het openbare bestuur. Juist vanwege de complexiteit, ontstaan door de samenwerking die na de Tweede Wereldoorlog in Europa op gang is gekomen, kwam steeds meer de gedachte op om na te denken over een andere vorm van organisatie van het openbare bestuur. Allerlei plannen over het opzetten van gewesten, regiovorming, stadsregio's nieuwe stijl, nadenken over de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (de zogenaamde WGR-plus) hebben allemaal in de loop van de jaren de stuurgroepentafels gepasseerd. Maar u begrijpt het al, vooral de regio of het gewest in plaats van de gemeente kon in de ogen van het parlement geen genade vinden. Vooral in de ogen van hen die vinden dat het adagio *'het hoeft niet mooi te zijn, als het maar groot is'* werd niet verwezenlijkt. Maar de drang om bestuurlijke eenheden groter te maken, om gemeenten samen te voegen, en te herindelen bleef bestaan.

Groot en klein

Vlak na de Tweede Wereldoorlog kenden wij in ons land meer dan 1000 gemeenten, die nu zijn teruggebracht tot minder dan 440 gemeenten met soms een leger van afzonderlijke kernen. Dit ondanks veel verzet van hen die het opheffen van hun gemeente met hand en tand, en vaak met veel emotie tegenhielden. In bestuurlijke kringen werden zelfs getallen genoemd om aan te geven wanneer een gemeente niet meer in staat was om zijn eigen boontjes te doppen. Om niet meer zelf op een goede manier de gemeentelijke taken uit te kunnen voeren. Aanvankelijk werd een getal van 10.000 inwoners genoemd. Onder die inwonergrens, zei men, kan een gemeente eigenlijk niet meer goed functioneren. Toen werden er allerlei taken door de rijksoverheid aan de taken van de gemeente toegevoegd (gedecentraliseerd), die zodanig complex bleken te zijn dat men van mening was dat gemeenten onder de 30.000 inwoners, behalve in bepaalde gebieden of eilanden, (bijvoorbeeld Ameland en Schiermonnikoog) aan herindeling toe waren en zich met andere kleine gemeenten maar moesten verenigen.

Er werd soms zelfs van de zijde van de provinciale overheid een zekere vorm van zachte dwang toegepast. Dit ondanks het feit dat door herindeling voor velen duidelijk werd dat het

intieme, typisch Nederlandse karakter van dorpen en kleine steden verloren dreigde en dreigt te gaan. Daar kwam nog bij dat bij vele inwoners een vorm van vervreemding ontstond, meestal gevoed door de komst van nieuwe bevolkingsgroepen. Men ging zich onzeker voelen in de eigen omgeving van dorp en stad. En die tendens van onzekerheid en vervreemding is nog steeds aanwezig en is oorzaak van een gebrek aan vertrouwen in de overheid, zowel landelijk, provinciaal als plaatselijk.

Overigens vind ik het merkwaardig in de bestuurlijke discussie over dit onderwerp, dat steeds gesproken wordt over een ondergrens bij het organiseren van bestuurlijke kwaliteit, thans dus 30.000 inwoners, maar dat er geen sprake is van aangeven van een bovengrens. Naar mijn mening is voor het nadenken over een bovengrens best aanleiding. In grote gemeenten ziet men in sommige zaken dat de omvang en de lange lijnen van verantwoordelijkheden tot moeilijkheden kunnen leiden. In het bestuur van grote steden zoals Amsterdam en Rotterdam blijkt steeds weer dat het besturen met een menselijke maat en met verantwoordelijkheden die overzichtelijk blijven, minstens even moeilijk is als het besturen van een kleine gemeente die te kampen heeft met vele gedecentraliseerde taken en daardoor wat menskracht betreft, zoekt naar oplossingen.

Denkt u maar aan de onoverzichtelijke problemen rondom de metrolijn in Amsterdam en de openbare-ordeproblemen in Rotterdam naar aanleiding van het strandfeest in Hoek van Holland. Meerdere voorbeelden uit het verleden zijn te noemen.

De overheid

Hierover zou heel veel meer te zeggen zijn, zeker over de plaats van de eerste overheid, zoals de gemeente wel wordt genoemd.

Maar als die gemeente die dicht bij de mensen, dicht bij de inwoners staat en die gezien wordt als het plaatselijke gezag waarin wij vertrouwen willen hebben en waar wij als burgers als eerste mee te maken krijgen, dan moet die eerste overheid ook als zodanig worden herkend. Vertrouwen en geen wantrouwen. Dan helpt dat ook sterk mee aan het gevoel dat bij velen aanwezig is, dat men een gerust, een rustig leven kan leiden. En dat vertrouwen vermindert, dat vertrouwen ijlt weg. Ook als bij de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen overheden geen oog hebben voor het feit dat mensen hun eigen vertrouwde omgeving niet meer herkennen. Dat is een ernstige en zorgelijke ontwikkeling in de verhoudingen zoals die er altijd waren. Grote gemeenten, grote bestuurlijke eenheden, die uit het oogpunt van efficiency op de bestuurlijke ontwikkeltafel worden bedacht, hebben vooral in dit opzicht ook hun schaduwkanten.

Deze ontwikkelingen in onze moderne en snel veranderende samenleving, ook in bestuurlijk opzicht, dwingt bestuurders en vooral ook dit kabinet daarover na te denken.

Raad van State

In het voorjaar heeft de Raad van State een periodieke beschouwing gegeven over interbestuurlijke verhoudingen in Nederland. De Raad gaf de beschouwing op verzoek van de regering, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit verzoek, gebaseerd op artikel 15 van de Wet op de Raad van State is het directe gevolg van afspraken in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Code) die door het kabinet in 2004 met het IPO en de VNG zijn gemaakt.

In bestuurlijke taal worden de motieven tot dat verzoek verwoord. In gewone taal zegt het kabinet eigenlijk:

‘Geachte Raad, kijkt u nu eens of we de bestuurlijke verhoudingen in ons land goed vormgeven, want er zijn velen die kritiek hebben op de ontwikkeling van die bestuurlijke verhoudingen.

In 2008 zijn daar onder andere nog wat specifieke verzoeken bijgekomen:

1. Wat vindt u van de decentralisatieoperatie zoals die is vormgegeven?
2. Wat vindt u van de wijze waarop op dit moment door betrokken partijen aan het herstel van vertrouwen wordt gewerkt?
3. Wat vindt u van de mate waarin is voldaan aan de kritische succesfactoren voor samenwerking en dialoog tussen de overheidslagen?’

Voorbereiding

De Raad heeft ter voorbereiding op zijn beschouwing publicaties over de interbestuurlijke verhoudingen bestudeerd en geanalyseerd. Verder zijn er in het najaar van 2008 door de Raad individuele gesprekken gevoerd met bestuurders van provincies, grote en kleine gemeenten, met rijksambtenaren, met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en met wetenschappers op het terrein van het openbare bestuur. Daarnaast vonden er groeps gesprekken plaats met vertegenwoordigers van het rijk, de provincies en de gemeenten. In al deze gesprekken is de vraag aan de orde geweest wat er op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau nodig is om aan het basisprincipe uit de Code te kunnen voldoen.

Hoofdpijnen

Deze lijnen van de interbestuurlijke verhoudingen, zoals de Raad die ziet in zijn beschouwing, zijn opgenomen in de publicatie die door de afdeling Communicatie door de Raad van State is uitgegeven en aan belangstellenden is toegezonden.

Daarin is nader ingegaan, en dat lijkt mij voor de interbestuurlijke verhoudingen zeer belangrijk, op het spanningsveld tussen hiërarchie en gelijkwaardigheid van bestuurslagen, en het spanningsveld tussen autonomie en medebewind. Ook is aandacht besteed aan de decentralisatieoperatie van het kabinet. Juist ook omdat de overdracht van taken en bevoegdheden naar de decentrale overheden (o.a. de WMO-uitvoering en onlangs de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)) allang de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten in hoge mate beïnvloedt.

In die publicatie doet de Raad van State o.a. de volgende opmerkelijke uitspraak: *Dit vraagstuk wordt benaderd vanuit de theorie die aan de decentralisatie ten grondslag ligt, namelijk dat de kwaliteit van het openbare bestuur verbetert door de bestuurlijke organisatie zo te organiseren, dat dienstverlening aan de burger het meest doeltreffend tot haar recht komt en deze relatief het gemakkelijkst door of namens de burger kan worden beïnvloed en gecontroleerd. Bij decentralisatie moeten dus niet de (machts) verhoudingen tussen de overheden leidend zijn, maar de belangen van de burger en wat de burger mag verwachten van een goed functionerende overheid.*

Samen werken – Samen leven

Geheel vanuit deze grondhouding – niet de (machts)verhoudingen tussen de overheden leidend, maar de dienstverlening aan de burger – daarop zijn de verdere beschouwingen van de Raad gebaseerd. In *Samen werken – Samen leven*, het coalitieakkoord dat op 7 februari 2007 door het CDA, de PvdA en de ChristenUnie werd gesloten, werd geheel in deze lijn over de bestuurlijke inrichting onder andere het volgende afgesproken. *Bestuurlijke drukte wordt verminderd en het effectieve optreden van de overheid als geheel wordt bevorderd door het*

aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit, stelselmatig te verminderen. Stelwoorden in deze aanpak zijn differentiatie en maatwerk. Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten worden met kracht bevorderd uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies respectievelijk gemeenten aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Dit Coalitieakkoord en de beschouwing van de Raad spreken op het punt van de niet aanwezige hiërarchie tussen overheden dezelfde taal. Geen (machts)verhoudingen, maar samenwerking en respect voor ieders autonomie.

Aanbevelingen

Er wordt ten behoeve van de interbestuurlijke verhoudingen steeds meer gedecentraliseerd. De Raad van State juicht dit toe en geeft daarbij ook nog vele aanbevelingen, waarbij ik er in verband van dit artikel een aantal noem.

1. Betrek decentrale volksvertegenwoordigers(raads- en statenleden) bij de voorbereiding van decentralisatieoperaties op rijksniveau.
2. Betrek ook burgers bij de invoering van decentralisaties op decentraal niveau.
3. Vergroot de kennis van het openbaar bestuur en de spelregels bij allen die daarin werkzaam zijn.
4. Koppel schaalgrootte niet automatisch aan bestuurskracht.
5. Vertrouw op het ontwikkelvermogen van provincies en gemeenten.
6. Maak een goede tijdplanning voor decentralisatievoorstellen.

Ten slotte de meest in het oog springende aanbeveling, die ik als bestuurder van een gemeente graag ondersteun: *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.*

Ten slotte

Herkenbaarheid van de eigen omgeving voor de burger in kleine en grote gemeenten is uitermate belangrijk voor het vertrouwen in de overheid. Het is goed dat het kabinet, en ook zijn eerste adviseur de Raad van State, zich met het herstel van vertrouwen bezighoudt. Niet alleen het herstel van vertrouwen tussen overheden onderling. Want in vertrouwen tussen overheden past niet het uitvechten van geschillen voor de media en de rechter. Maar juist ook het herstel van vertrouwen door de burgers in hun overheid.

Dan verandert de negatieve beeldvorming van veel burgers over de overheid in haar geheel. En wij bidden voor die overheid, zoals onze belijdenis dat aangeeft, bidden dat de Here haar bestuurt op al haar wegen, zodat wij een stil en gerust leven mogen leiden in alle godsvrucht en waardigheid (1 Tim. 2:1-2).