

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

CDA moet taboe op gemeentelijke herindeling doorbreken

Het is de kracht van het CDA dat het oog heeft voor de eigenheid van lokale gemeenschappen. Het CDA kan echter niet voor decentralisatie van taken, grotere decentrale autonomie en meer differentiatie kiezen, en tegelijkertijd de mogelijkheid van schaalvergroting uitsluiten. Schaalvergroting is soms noodzakelijk om problemen goed aan te kunnen pakken en moet — als gemeenten en provincies blijven traineren — onontkoombaar van bovenaf kunnen worden opgelegd.

door *Rien Fraanje*

De auteur is senior consultant bij Berenschot Public Management en één van de redacteuren van dit themanummer

DE UITSLAG VAN DE TWEDE-KAMERVERKIEZINGEN van afgelopen november zijn vaak uitgelegd als een schisma tussen stad en platteland. Daarbij is de verklaring dat de winnaars van de verkiezingen (SP, ChristenUnie, Wilders) vooral het platteland vertegenwoordigen, terwijl de verliezers vooral hun aanhang in de steden hebben. Bij veel commentatoren ligt aan deze verklaring — al dan niet expliciet — een waardeoordeel ten grondslag.¹ Het platteland heeft daarbij een negatieve betekenis: het staat voor kleinburgerlijkheid, conservatisme en de wens om het Nederland van de jaren vijftig te herintroduceren. De stad vertegenwoordigt het goede: progressiviteit, vrijzinnigheid en tolerantie.²

Het gesuggereerde causale verband is in de eerste plaats onjuist: de SP kan zich immers verheugen op een grote populariteit in de grote steden. Ook de partij van Wilders heeft het in delen van vooral middelgrote steden goed gedaan. En wat te denken van de spectaculaire winst van het CDA in

Amsterdam in vergelijking tot de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006? Daarnaast is de verklaring ontoereikend: het doet geen recht aan de complexe, veelal strategisch ingegeven, motieven van mensen bij het bepalen van hun stem.

De poging voor een analyse van de verkiezingsuitslag geeft wél een eerste aanzet voor duiding van de grote maatschappelijke opgaven waar ons land – en vele landen met ons – voor staan. Daarbij staat de provincie symbool voor de sterke behoefte van mensen aan kleinschaligheid, anders gezegd: om te leven in overzichtelijke leefgemeenschappen. De stad is de metafoor voor het mondiale karakter van veel maatschappelijke vraagstukken waarop van de politiek een passend antwoord wordt verwacht, en die niet zomaar binnen de eigen landsgrenzen kunnen worden opgelost.

De wijze waarop de verkiezingsuitslag via deze, nu met neutralere temen als kleinschaligheid versus mondialisering aangeduide paradox wordt uitgelegd, doet suggereren alsof een politieke keuze kan worden gemaakt vóór kleinschaligheid en tégen mondialisering, of andersom. Maar deze veronderstelling berust op een vergissing: mondialisering en kleinschaligheid grijpen in elkaar, ze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Twee voorbeelden spreken voor zichzelf. Onze economie wordt steeds sterker gedragen door kennisintensieve vormen van dienstverlening. Arbeidsintensieve productie is grotendeels verplaatst naar Oost-Europese of Aziatische landen, vanwege het aanzienlijk lagere uurloon. Het is nu voor de politiek de uitdaging om het aanbod op onze arbeidsmarkt aan te passen op de verschuiving van de vraag naar werk voor handen, naar werk voor het hoofd. De overheid kan daaraan gedeeltelijk een bijdrage leveren door scholing. Het is echter een hard gelag voor hen die niet in staat zijn de noodzakelijke omslag te maken. Dit zijn de mensen die buiten de boot vallen. Werkloosheid en maatschappelijke uitsluiting liggen op de loer.

Dit voorbeeld laat treffend zien dat ons land deel uitmaakt van een groter geheel, waarbij het op veel factoren nauwelijks invloed kan uitoefenen. Tegelijkertijd zijn de problematische gevolgen wel zichtbaar bij de basis: de steden en dorpen waar mensen geen deel meer uitmaken van de samenleving. Het duurzaamheidvraagstuk laat een zelfde schijnbare tegenstelling zien. Wereldwijd zorgt het energieverblindende en milieuvervuilende gedrag van mensen voor concrete problemen in Nederlandse gemeenten. Slechte luchtkwaliteit of een hernieuwd gevecht tegen het opkomende water zijn dagelijkse praktijk respectievelijk ons voorland.

De kunst bij deze vraagstukken is beleid voeren waarbij rekening wordt gehouden met de afhankelijkheidspositie van Nederland in een mondiaal systeem van netwerken, als ook de directe implicaties van de mondiale ontwikkelingen met lokaal beleid te lijf gaan. Op mondiaal niveau kan Ne-

derland zijn concurrentiepositie versterken door te kiezen voor een sterke positionering op het gebied van dienstverlening en innovatie. Landelijk kan de overheid investeren in opleidingsprogramma's die deze ambitie ondersteunen. Op lokaal niveau kunnen gemeenten de achterblijvers met speciale programma's helpen aansluiting te vinden op de veranderende arbeidsmarkt.

De paradox tussen kleinschaligheid en mondialisering zorgt niet alleen voor een beleidsinhoudelijke, maar ook voor een organisatorisch vraagstuk. De kernvraag daarbij is: welke overheid is waarvoor verantwoor-

De overheidslaag die een probleem het beste kan oplossen, moet daarvoor ook bevoegd en toegerust zijn

delijk? De publieke sector moet zodanig worden ingericht dat de overheidslaag of publieke organisatie die een probleem het beste kan oplossen, ook daarvoor bevoegd en toegerust is.

De bestuurlijke organisatie van ons land is inmiddels zo'n 150 jaar

oud en heeft sinds Thorbecke daarvoor de fundamenteën legde, geen ingrijpende veranderingen ondergaan. Pogingen in de jaren zeventig om eerst naast de provincies en later in plaats van de provincies 24 regio's te vormen, kwamen nooit verder dan de status van een creatief idee.

Tegelijk groeide de behoefte om sommige maatschappelijke opgaven op regionaal niveau op te pakken. Voor veel economische, mobiliteits- en milieuvraagstukken werd het lokale niveau te klein en het middenbestuur te groot bevonden. Eerst is daarom geprobeerd rondom zeven grote steden in ons land stadsprovincies te vormen, met eigenstandige taken en bevoegdheden, maar referenda hielden deze optie halverwege de jaren negentig tegen. Inmiddels functioneren rondom deze steden regionale samenwerkingsverbanden. Deze aanbouwconstructies aan Thorbeckes huis opereren grotendeels als provincievrije regio's.

In enkele grote steden is gehoor gegeven aan de menselijke behoefte van overzicht en kleinschaligheid. Binnengemeentelijke decentralisatie in bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam heeft nieuwe wijkdemocratieën opgeleverd, met de daarbij behorende bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtelijke organisaties. In andere gemeenten, als bijvoorbeeld Den Haag, zijn de gekozen raden achterwege gebleven, maar is wel de uitvoering van enkele taken naar wijken gedecentraliseerd.

Het raamwerk van het Huis van Thorbecke is dus overeind gebleven, maar aanbouw en interne verbouwing hebben het wel een andere aanblik gegeven. Bestuurders, wetenschappers en adviesraden komen langzaam aan tot de conclusie dat de huidige bestuurlijke organisatie van ons land

niet meer voldoet. Daarvoor voeren zij hoofdzakelijk twee redenen aan. In de eerste plaats kenmerkt het openbaar bestuur in Nederland zich door een grote 'bestuurlijke drukte'. Er zijn (te) veel overheden die elkaar concurreren op competentie en bevoegdheden. In het verlengde daarvan is — in de tweede plaats — onduidelijk welke overheid waarover gaat.

In 2002 maakte de Commissie Geelhoed een grondige en nog steeds actuele analyse van de nieuwe vormgeving van de samenleving en de eisen die dat stelt aan de bestuurlijke organisatie van Nederland. Informatietechnologie en de verschuiving van een arbeidsintensieve naar een kennisgeoriënteerde economie, hebben de samenleving veranderd in een verzameling van netwerken. Mensen leven niet meer in één gemeenschap, maar maken deel uit van meer netwerken die vaak wel met elkaar verband houden.³ De overheid heeft in deze constellatie haar hiërarchische positie verloren. Ze is vaker nevenschikt en moet daarvoor haar opstelling en rol aanpassen. 'Burgers en bedrijven moeten kunnen weten waarop welke instanties kunnen worden aangesproken' en erop kunnen rekenen 'dat het bestuur doet wat het zegt, dat plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd'. Daaraan schort het in Nederland: 'Vooral bij de inrichting en het leefbaar en veilig houden van het land is er teveel onmacht en stagnatie, toezicht en handhaving schieten tekort. (...) Een betere en meer heldere inrichting van het binnenlands bestuur vormt dan ook een deel van de oplossing van dit complexe probleem.'⁴

In het verlengde van Geelhoed c.s. expliciteerde de Leidse hoogleraar bestuurskunde Theo Toonen ruim drie jaar later welke overheid over welke taken zou moeten gaan. Regionale ruimtelijk-planologische inrichting en economische ontwikkeling zouden bij uitstek taken voor provincies zijn. Maar met name in de Randstad, en op termijn mogelijk in andere regio's, voldoet de schaal van de provincies niet meer om deze ter hand te nemen. Schaalvergroting is volgens Toonen aan te raden.⁵

De Raad voor het Openbaar Bestuur volgt Toonen hierin en trekt daarbij wel conclusies voor het lokale bestuur. 'De complexiteit van de bestuurlijke opgaven en het toegenomen aantal taken leidt ertoe dat gemeenten steeds meer bestuurskracht nodig zullen hebben om hun verantwoordelijkheden te kunnen blijven vervullen. (...) Bij tekortschietende lokale bestuurskracht kan uiteindelijk ook de schaal van gemeenten in het geding zijn. (...) Gelet op het bestuurlijke belang kan gemeentelijke herindeling niet alleen "van onderop" plaatsvinden. Waar herindeling "van onderop" niet tot stand komt of onvoldoende voortvarend ter hand wordt genomen, moet de provincie in de advisering het voortouw nemen.'⁶

Op het eerste gezicht lijken deze pleidooien tegemoet te komen aan de noodzaak tot schaalvergroting. Zowel in het midden- als het lokale be-

stuur zouden uit het oogpunt van effectiviteit provincies en gemeenten samengevoegd dienen te worden. Maar schijn bedriegt. Aan de basis van de schaalvergroting staat decentralisatie: overheidstaken worden zo dicht mogelijk bij burgers neergelegd. De publieke sector moet voor mensen een gezicht hebben en gemeenten zijn daarvoor de meest aangewezen overheid. Met de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning is de laatste tijd al invulling geven aan de taakverzwaring van het lokale bestuur. Onder meer de aankomende nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening zet die trend voort.

Gemeenten hebben in 2005 al expliciet de ambitie geformuleerd om het overheidsloket voor burgers en bedrijven te worden.⁷ Een jaar later heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) daaruit de consequenties getrokken: om die taken te kunnen uitvoeren, dienen zij voldoende te zijn toegerust en is schaalvergroting onontkoombaar.⁸ De gewezen minister Remkes van Binnenlandse Zaken ging met de ambitie van de VNG mee. Meer bevoegdheden en taken voor gemeenten? Prima, maar daarvoor is bestuurskracht vereist. Hij koppelt daarbij bestuurskracht aan een ondergrens en pleit voor een minimum aantal inwoners van 20.000.⁹ Nederland telt ruim tweehonderd gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Dat is bijna de helft van alle Nederlandse gemeenten, die straks de *front office* moeten vormen van de overheid.

Ook hier gaan dus de behoefte aan overzichtelijke en kleinschalige verbanden en een bestuur dicht bij de burgers, hand in hand met de noodzaak tot schaalvergroting, om vat te krijgen op de toenemende complexiteit van vraagstukken. Dat is dan ook dé uitdaging waarvoor de overheid nu staat: schaalvergroting en kleinschaligheid combineren.

Hoe staat het CDA in deze paradox? Tot aan de oppositionele jaren 1994-2002 heeft het CDA bestuurlijke verantwoordelijkheid gedragen voor diverse schaalvergrotingsoperaties, in bijvoorbeeld het onderwijs en het openbaar bestuur. CDA-ministers dienden in kabinetten die scholen verplichtten tot een minimale omvang voor wat betreft leerlingen en gemeenten ongewenst samenvoegden.

Acht jaren van oppositie leidden tot herbezinning, en de partij werd zich weer bewust dat mensen behoeften hebben aan de menselijke maat. Volgens Bas Heijne hebben de partijen die pal staan voor de menselijke behoefte aan 'eigenheid, de noodzaak je eigen kleine wereld te kunnen maken binnen een grotere, complexe wereld'¹⁰, niet voor niets de verkiezingen gewonnen. Ook in de discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland benadrukt het CDA vooral het belang van overzichtelijke bestuursstructuren dichtbij burgers. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet', is daarbij het motto.

De christendemocraten zijn dan ook een wam pleit bezorger van decentrale autonomie en beleidsvrijheid.¹¹ Bovendien erkennen zij de eigenheid van decentrale overheden. Recente pleidooien voor differentiatie in taken en bevoegdheden¹², kunnen door het CDA vanuit het subsidiariteitsbeginsel met gemak ideologisch worden ondersteund.¹³ Elke gemeente en provincie heeft haar eigen kenmerken en staat voor specifieke opgaven. Gemeenten en provincies dienen de ruimte te hebben om hun eigen taken naar eigen inzicht uit te voeren. Zij staan immers dicht bij de basis en kunnen het beste bepalen hoe de specifieke opgaven waar zij voor staan, kunnen worden opgepakt.

Deze medaille heeft twee kanten. Meer taken die in grotere autonomie moeten worden uitgevoerd, dat vraagt wat van de ambtelijke organisatie. Zijn de ruim tweehonderd gemeenten met minder dan 20.000 inwoners – en dus kleine ambtelijke organisaties – toegerust om bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening voor hun rekening te nemen? Kunnen zij het toezicht op gemeenschappelijke regelingen van provincies overnemen?

Hier geeft het CDA niet thuis: het heeft alleen oog voor die ene kant van de medaille, die aansluit bij zijn politieke beginselen. Gemeentelijke herindelingen zijn volgens het verkiezingsprogramma van de partij een zaak van de gemeenten zelf. Kortom: alleen als in een gemeente draagvlak bestaat voor samenvoeging met een buurgemeente mogen rijk en overheid daarmee instemmen.¹⁴

Als de lokale politiek er onderling niet uitkomt, staat de provincie met lege handen: ze heeft als gevolg van het coalitieakkoord niet de bevoegdheid om door te pakken

Voor wat betreft de bestuurlijke organisatie van Nederland, heeft het nieuwe kabinet deze inconsistentie uit het CDA-programma overgenomen. Dus wel decentralisatie van taken, sterkere decentrale autonomie en differentiatie. Maar geen herindelingen als gemeenten daarvoor zelf niet voelen.¹⁵ Provincies zien waar de gaten vallen die zij als intermediair bestuur moeten dichtlopen. Door zogenoemde bestuurs-

krachtmetingen trachten zij hun gemeenten enigszins onder de druk te zetten en hen zelf te laten inzien dat autonomie een keerzijde heeft. Maar als de lokale politiek er onderling niet uitkomt, staat de provincie met lege handen: ze heeft als gevolg van het coalitieakkoord niet de bevoegdheid om door te pakken. De burgers zijn uiteindelijk de dupe: zij hebben of krijgen te maken met een lokale overheid die haar taken niet aankan.

Het is de kracht van het cda dat het oog heeft voor de eigenheid van lokale gemeenschappen. Daarom zouden juist de christendemocraten de schijnbare tegenstelling tussen kleinschaligheid en mondialisering moeten opheffen. Daarvoor moet ze inzien dat schaalvergroting soms noodzakelijk is en — als gemeenten en provincies blijven trainen — onontkoombaar van bovenaf moet worden opgelegd.

Na jaren bestuurlijke verantwoordelijkheid te hebben gedragen voor schaalvergrotingsoperaties in verschillende sectoren, heeft de herbronning in de oppositionele jaren een overreactie opgeleverd: gemeentelijke herindelingen zijn nu taboe. Het cda kan echter niet voor decentralisatie van taken, grotere decentrale autonomie en meer differentiatie kiezen, en tegelijkertijd de mogelijkheid van schaalvergroting uitsluiten.

Noten

- 1 Uitzondering is F.A.M. van den Heuvel: *De provincie komt eindelijk in opstand*. In *NRC Handelsblad*, 16 november 2006. Hij spreekt van een tegenstelling tussen Randstad en provincie en geeft juist een positieve betekenis aan de vermeende overwinning van de provincie op de arrogante Randstad.
- 2 Zie bijvoorbeeld Ilja Leonard Pfeiffer: De boeren hebben de macht gegrepen. Nederland is in 2006 een kleinburgerlijk, provinciaals, xenofob land geworden. In: *NRC Handelsblad*, 27 december 2006.
- 3 Commissie Regionaal bestuur in Nederland: *Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*. Uitgave van het IPO, maart 2002.
- 4 Ib idem, citaat van pagina 57.
- 5 Prof.dr. Th. A.J. Toonen: *Theorie van de Provincie*. Uitgave van het IPO, oktober 2005.
- 6 Raad voor het Openbaar Bestuur: *Bestuur op maat*. Den Haag, september 2006.
- 7 Commissie Gemeentelijke Dienstverlening: *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Visie 2015*. Uitgave van de vng, juni 2005.
- 8 Commissie Toekomst Lokaal Bestuur: *Wil tot verschil*. Uitgave van de vng, juni 2006. Het advies van deze commissie is vertaald in het *Manifest van de gemeenten*, november 2006.
- 9 *De toekomst van het decentraal bestuur, het decentraal bestuur van de toekomst. Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag, oktober 2006.
- 10 Terminologie van Bas Heijne: *Geloof*. In: *NRC Handelsblad*, 13 januari 2007.
- 11 Zie artikel 6.2.2 van het cda-verkiezingsprogramma 2006-2011: *Vertrouwen in Nederland, vertrouwen in elkaar*: 'Het cda wil de gemeentelijke autonomie versterken'.
- 12 Vgl. *Wil tot verschil* (zie voetnoot 8), Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *Vershil maken. Eigenverantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam, 2006. En: rob: *Vershil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag, 2006.
- 13 Zie artikel 6.2.2 van het cda-verkiezingsprogramma 2006-2011: 'Differentiatie in takenpakketten tussen gemeenten, tussen kleine plaatsen en grote steden, en tussen provincies moet mogelijk gemaakt worden.'
- 14 Zie artikel 6.2.1: 'Gemeentelijke herindelingen zijn alleen acceptabel als de gemeenten dat zelf noodzakelijk achten'.
- 15 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van cda, PvdA en Christen-Unie: *Samen werken, samen leven*. Pag. 36