

'Meer variatie in bestuur vergroot slagvaardigheid'

Op 15 oktober presenteerde de adviescommissie-De Zeeuw van het Centrum voor Lokaal Bestuur haar rapport 'Variatie in bestuur'. Geen blauwdruk voor een nieuwe bestuurlijke organisatie, wel een visie op de richting waarin het binnenlands bestuur zich zou moeten ontwikkelen. Lokaal Bestuur vroeg commissievoorzitter Friso de Zeeuw om toelichting.

Nederland moet niet overal meer op dezelfde wijze worden bestuurd. In plaats daarvan is volgens de commissie-De Zeeuw differentiatie langs twee lijnen nodig: een bestuursorganisatie die is toegesneden op de stedelijke agglomeraties en een organisatie die goed past bij de andere delen van ons land.

Het vraagstuk van de schaal van het openbaar bestuur tekent zich in de gebieden rond de grote steden scherp af. De commissie constateert dat er behoefte is aan democratische besluitvorming op regionaal niveau en daadkrachtige uitvoering van de aldaar genomen besluiten. En er is behoefte aan bestuur op een kleinere schaal: de grote steden moeten worden opgedeeld in nieuw te vormen gemeenten. Daarmee houdt de stad zelf niet op te bestaan, wel de centrumgemeente als bestuursinstantie.

Alleen rond de grote steden is een brede overheveling van lokale beleidstaken naar een volwaardig regionaal bestuur nodig. In de andere delen van het land kan naar de mening van de commissie met 'verlengd lokaal bestuur' worden volstaan; door aanscherping van de Wgr kan een slagvaardigere intergemeentelijke samenwerking worden bereikt.

De commissie vindt dat de provincies in de Randstad zich verder moeten terugtrekken uit de grootstedelijke regio's. Om te voorkomen dat zij te dicht op de gemeenten komen te zitten die niet in de grootstedelijke regio's zijn gelegen, kunnen de randstadprovincies niet blijven zoals ze zijn. Provinciale schaalvergroting is nodig, aldus de commissie. Zij wijst erop dat ook nu al de randstadprovincies intensief moeten samenwerken om een goed beleid van de grond te krijgen.

Herkenbaarheid

– *Waarom kiest de commissie eigenlijk voor deze variatie en differentiatie in het bestuur?*
De Zeeuw: "Omdat we op die manier



Commissievoorzitter Friso de Zeeuw overhandigt het eerste exemplaar van het rapport 'Variatie in bestuur' aan minister Dales van Binnenlandse Zaken. Foto Jan Lankveld

kunnen komen tot een slagvaardiger politiek bestuur. De huidige bestuurlijke organisatie is niet meer toegesneden op de economische en maatschappelijke ontwikkelingen, zeker wat betreft de stedelijke gebieden. Met onze voorstellen willen wij zo goed mogelijk aansluiten bij de feitelijke problemen en mogelijkheden die de verschillende gebieden in ons land bieden. Daarom presenteren we niet een mooi bestuurlijk plaatje maar een bestuurlijke jas die rekening houdt met die verschillen. Daarnaast was voor ons een van de uitgangspunten een voor de burger aanspreekbaar en herkenbaar politiek bestuur."

Onduidelijkheid

– *Maar leidt de voorgestelde differentiatie juist niet tot bestuurlijke versnippering en daardoor tot meer onduidelijkheid voor de burger?*

De Zeeuw: "Nee. Ten eerste oriënteren wij ons bij het nadenken over de inrichting van het binnenlands bestuur op de gemeente. Die blijft in onze voorstellen een belangrijk bestuurlijk anker voor de burgers. Voor de grote steden willen wij een volwaardig lokaal bestuur. We denken

daarbij aan binnengemeentelijke decentralisatie: een opsplitsing van de grote stad, zodat je daar ook een herkenbaar lokaal bestuur krijgt."

"In de tweede plaats willen wij voor de grootstedelijke gebieden een krachtig regionaal bestuur. Ook dat zal de herkenbaarheid ten goede komen. Voor de provincies ligt het wat lastiger. Die zijn ook nu niet zo herkenbaar. Wij denken dat de herkenbaarheid door de komst van een Randstadprovincie eerder groter dan kleiner zal worden".

– *Voor de burger moet duidelijk zijn bij welk loket hij moet zijn. Ontstaan er straks op dat punt geen problemen?*

De Zeeuw: "Dat valt reuze mee. Voor de directe dienstverlening blijft het lokaal bestuur het aangewezen adres. Grote maatschappelijke organisaties en bedrijven hebben met meer loketten te maken, maar dat is op dit moment eigenlijk nog veel erger. Denk aan al die aparte functionele bestuursinstanties.

– Voor de stedelijke gebieden kiest de commissie voor rechtstreeks gekozen regionale besturen. Maar voor de landelijke gebieden wordt doorgewerkt in het spoor van de Wgr, waaraan in democratisch opzicht wel wat mankeert. Waarom daar ook geen rechtstreekse verkiezingen?

De Zeeuw: "Democratische legitimatie is natuurlijk een voordeel. Maar ik zie ook een belangrijk nadeel. De ervaring leert dat een rechtstreeks gekozen bestuur zijn eigen koers gaat uitzetten. Het wil zich waar maken. In de grootstedelijke gebieden is de omvang van de problematiek zodanig dat daar ruimte voor is. Maar als je dat model overal zou toepassen, schiet je volgens ons door. De kans is groot dat je dan wrijving krijgt tussen het regionaal bestuur en de daarbinnen gelegen gemeenten. In de competentiestrijd die dan ontstaat zullen de gemeenten worden uitgehold. Daarom nemen wij genoegen met de constructie van het verlengd lokaal bestuur."

Tempo

– De commissie wil haar voorstellen in "een pittig tempo" realiseren. Wanneer moet het in het rapport geschetste 'eindbeeld' – volwaardig regionaal bestuur in combinatie met volwaardig lokaal bestuur – zijn gerealiseerd?

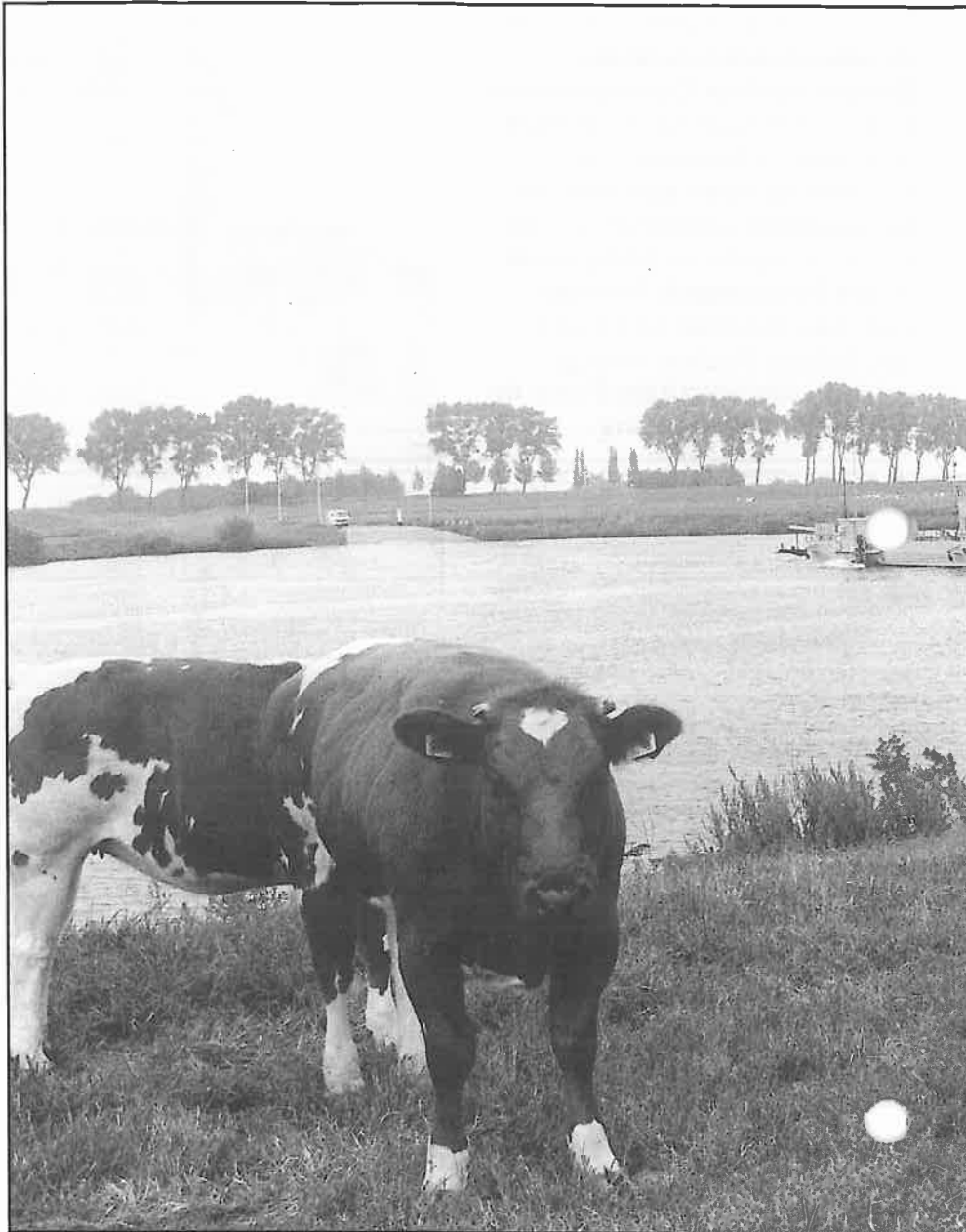
De Zeeuw: "Ons streeftempo is een jaar of vier, vijf. Als je er veel langer over doet, blijf je hangen in tussenvormen. Om verslapping te voorkomen heb je enig tempo nodig. Het mag ook weer niet te hoog zijn want er moet een nieuwe organisatie komen en men moet aan elkaar wennen in de regio's."

Leegeten

– Hoe voorkom je dan dat een krachtig regionaal bestuur in de grootstedelijke gebieden de gemeenten gaat leegeten?

De Zeeuw: "Dat gevaar is niet denkbeeldig. Hier doet zich het dilemma voor van aan de ene kant het regionaal bestuur als de zoveelste papieren tijger en aan de andere kant het oppermachtige regionale bestuur als moloch, waarbij de inliggende gemeenten en deelgemeenten gedegradeerd worden tot wijkraden.

In ons rapport hebben wij drie hoofdelementen voor het regionaal bestuur benoemd: de planning, de verdeling van middelen en een instrumentarium waarmee de planningsbeslissingen van de regio ook daadwerkelijk kunnen worden doorgezet. De eigen inzet van de gemeenten blijft gehandhaafd. Maar is een gemeente weigerachtig of onmachtig om bepaalde noodzakelijke beslissingen te nemen, dan moet de



regio zelf het heft in handen kunnen nemen, zonder dat sprake is van allerlei lange beroepsprocedures."

"Orderings-, inrichtings- en beheerstaken blijven bij de gemeenten. Het maken van een bestemmingsplan blijft dus in beginsel een zaak van de gemeente. Dat geldt ook voor de uitvoerende activiteiten van stadsuitbreiding en -vernieuwing. Beheer van de openbare ruimte en openbare veiligheid blijven eveneens een lokale aangelegenheid."

"Er zijn verschillende geormerkte geldstromen, bij voorbeeld op het gebied van volkshuisvesting. Daar zou naar ons idee

de regio een belangrijke verdelende functie in moeten vervullen.

Het gemeentefonds moet in de grootstedelijke gebieden worden geleid via de regio. Daardoor ontstaat een soort regionaal gemeentefonds. Tegelijkertijd moeten gemeenten de waarborg krijgen dat hun algemene uitkering niet onderhevig is aan de 'willekeur' van de grootstedelijke regio's.



Foto: Jan Lankveld

Anders zou de financiële zelfstandigheid van de gemeenten teloor gaan."

– *Moeten beheerstaken die bovenlokaal zijn nu wel of niet aan de regio worden overgelaten?*

De Zeeuw: "Uitgangspunt is dat beheerstaken zoveel mogelijk lokaal blijven. Beheerstaken horen in beginsel niet tot het regionale basispakket. Toch kan het bedrijfseconomisch heel nuttig zijn dat bepaalde grootschalige beheerstaken aan de regio worden opgedragen. Denk aan recreatiegebieden binnen de grootstedelijke regio's. Ook op milieugebied kunnen veel taken in beginsel lokaal blijven, zoals de uitvoering van de hinderwet. Maar voor

sommige specialistische activiteiten is een grootschalige aanpak nodig. Je kunt dat aan de regio koppelen of koersen in de richting van verzelfstandiging van overheidsdiensten, waarbij de budgetbevoegdheid bij de gemeenten blijft. Maar wij willen wel voorkomen dat het regionaal apparaat een moiochachtig karakter krijgt."

Opknippen

– *De centrumgemeenten moeten worden opgedeeld in nieuw te vormen gemeenten. Waarom?*

De Zeeuw: "Grote gemeenten zijn zowel te groot als te klein. Te klein vanwege de regionale dimensie, te groot voor het lokaal bestuur. In de praktijk mis je vaak

echte lokale democratie. Wij willen dat terughalen. Er is ook een bedrijfseconomisch argument: door de opeenhoping van lokale taken in de grote stad ontstaat een groot ambtelijk apparaat. Door dat op een slimme manier op te splitsen valt er geld te verdienen. Een nieuwe bestuurlijke opzet voor de grootstedelijke gebieden heeft schaalvoordelen en kan ook leiden tot meer efficiency. Als je de grote stad ongemoeid laat en daarnaast een regiobestuur zet, creëer je spanning. Dat heeft de ervaring met Rijnmond geleerd. Men zit te dicht op elkaar."

– *Heeft de commissie ook geëvalueerd of het 'opknippen' van de grote stad eigenlijk wel zo wenselijk is? Er is tenslotte heel wat kritiek op de gang van zaken in Amsterdam. Sommigen vinden dat het proces daar veel te ver doorgeschoten is.*

De Zeeuw: "Ik geef toe dat er positieve en negatieve kanten aan dat proces zitten. Maar per saldo valt het positief uit. Dat blijkt ook uit onderzoek. In het lokale bestuur van alledag is de dienstverlening verbeterd. Dat geldt voor het onderwijs, beheer van de openbare ruimte enzovoorts."

"Op de bestuurlijke kant is kritiek. Daarbij moet je wel bedenken dat men bij het instellen van deelraden niet kon bogen op een bestuurlijke traditie. Het is allemaal nieuw: de bestuurders zelf en ook het ambtelijk apparaat in die functie.

Wat de deelraden betreft: er zijn inderdaad nog veel frictieverschijnselen. Maar als je het ontdoet van de smeulige verhalen en van de relletjes, die je natuurlijk altijd zult houden, dan denken wij dat het een goede stap is geweest.

Positief punt is ook, dat er in Amsterdam door de reorganisatie van het bestuur geld is verdiend."

Bestuurslagen

– *In het rapport komt de commissie met het idee van drieënhalve bestuurslaag. Rondom de grote steden: rijksoverheid, een halve bestuurslaag in de vorm van een 'lichte' Randstadprovincie, regionaal bestuur en gemeenten (in de grote steden nieuwe gemeenten). Elders in Nederland: rijksoverheid, provincie, regionale samenwerking (Wgr) als 'halve bestuurslaag' en de gemeenten. Maar*

veel mensen zijn beducht voor bestuurlijke dichtheid en willen beslist niet meer dan drie bestuurslagen.

De Zeeuw: "Drie bestuurslagen klinkt overzichtelijk maar houdt geen rekening met de praktijk. Voor de liefhebbers kan ik er trouwens zo drie lagen van maken, net zoals de 'Kaderwet bestuur in verandering' dat doet. Een bestuurslaag noem je pas zo als zij een open huishouding heeft, dat wil zeggen eigenhandig nieuwe taken mag oppakken. De Wgr is al 'gesloten' en als ik de taken van de Randstadprovincie ten opzichte van de stedelijke regio's benoem, is die ook 'gesloten'. Klaar is Kees, maar ik vind het een truc".

Randstadprovincie

– De commissie vindt dat "een respectabel aantal taken van de provincie overgedragen dient te worden aan het volwaardig regionaal bestuur". In de Randstad leidt dit ertoe dat de provincie een vederlichte bestuurslaag vormt tussen regionaal bestuur en rijk. Kan die Randstadprovincie niet beter helemaal geschrapt worden?

De Zeeuw: "Het alternatief is provinciale schaalverkleining en dat wijzen wij af. Op het gebied van bijvoorbeeld de ruimtelijke ontwikkeling moet je juist over de grenzen heen kijken. Bovendien zou het rijk, vooral rijksambtenaren, door provinciale schaalverkleining in de Randstad aan invloed winnen."

"Een andere mogelijkheid zou zijn een groene Randstad met 'provincievrije' gaten erin, zoals OOR, ROA, Haaglanden. Die hebben dan een rechtstreekse relatie met de rijksoverheid. Dat wordt een echte ruzieconstructie: boeren versus asfaltjunks."

"Tussen de grootstedelijke regio's en het omliggend gebied is een bepaalde afstemming nodig. Dat zou nog wel eens kunnen toenemen als het grootstedelijk bestuur zijn potenties gaat ontdekken en zich zelf duidelijk gaat manifesteren. Op zichzelf een goede zaak, maar het mag niet zijn slagschaduw werpen op het omliggende gebied. Er moet een *balance of power* blijven."

Handwerk

– Daarstraks zei je dat een Randstadprovincie herkenbaarder voor de burger zal zijn dan de huidige afzonderlijke provincies. Dat lijkt me onwaarschijnlijk. Want die Randstadprovincie is veel groter en heeft bovendien minder taken en bevoegdheden dan de afzonderlijke provincies.

De Zeeuw: "De herkenbaarheid van de provincie is gebrekkig en zal dat ook altijd blijven. Dat is het kenmerk van tussen-



Foto Klaas Koppe/HH

bestuurders daar gewoon hun handwerk hebben te doen. Van achteroverhangen kan geen sprake zijn. Toch denk ik dat het begrip Randstad de burger meer zegt dan Noord- of Zuid-Holland. In de grootstedelijke gebieden zullen de mensen weinig te maken hebben met de provincie. Buiten de grootstedelijke gebieden blijven de provincies hun traditionele rol vervullen."

– Het rapport bepleit versteviging van het regionaal bestuur in stedelijke gebieden. Daar hoort ook een financieel en juridisch instrumentarium bij. Waarom geef je dat instrumentarium niet ook aan de provincies in de andere gebieden? Dan zijn het meteen geen papieren tijgers meer.

De Zeeuw: "Dat vind ik een aardige tip. Zo'n aanvulling is welkom."

Decentralisatie

– Waarom is in het rapport zo weinig te vinden over de rol van het rijk en over de decentralisatie-impuls?

De Zeeuw: "Dat was een bewuste keuze. Wij hebben ons geconcentreerd op de bestuursstructuur voor de regio en de gemeenten. Ook wij vinden dat er meer moet gebeuren op het gebied van decentralisatie. Wij zien nog riante mogelijkheden op bij

voorbeeld het gebied van onderwijs en sociale zekerheid. Daarover zijn we het in de PvdA ook wel eens. Die discussie hoeven wij in het rapport eigenlijk niet te voeren."

Raadsleden

– *Het rapport maakt een nogal opmerkelijk uitstapje naar de rol en functie van raadsleden. Het raadslidmaatschap moet weer een echte nevenfunctie worden en raadsleden moeten het besturen aan bestuurders overlaten, zo lezen we. Maar valt dat niet buiten het bestek van het rapport? En waarom is de commissie wel kritisch over raadsleden en niet over - pakweg - provinciebestuurders?*

De Zeeuw: "Oh, wat mij betreft mag je dat best doortrekken naar de provincie. Ook daar wordt nog te veel geneuzeld over. Die opmerkingen over het functioneren van de gemeenteraad passen denk ik heel goed in onze algemene beschouwing over de essentie van het lokaal bestuur."

CDA-voorstel

– *De commissie oordeelt uiterst negatief over het voorstel van het CDA om 25 volwaardige regiobesturen in het leven te roepen. 'De grootste verdienste van het CDA-model is het scheppen van verwarring', schrijven jullie. Vanwaar die boosheid?*

De Zeeuw: "Omdat wij vinden dat het CDA hiermee mooi weer speelt. Het plaatje oogt aardig maar past slecht op de problemen die om een bestuurlijke oplossing vragen. Vaak genoeg is aangetoond dat die eenvormige modellen niet werken."

– *Het zal een hele toer worden om een compromis te vinden tussen jullie voorstel en dat van het CDA. Zie jij dat er van komen?*

De Zeeuw: "Ik zou zeggen: *Wait and see*. Het belangrijkste is dat het CDA op andere gedachten zal komen. Er is op dit punt achter de schermen ook al enige beweging. Ook in CDA-kring is lang niet iedereen gelukkig met dat idee van 25 regiobesturen".

Jan de Roos

met medewerking van Jeroen den Uyl

Van de commissie-De Zeeuw maakten de volgende personen deel uit: Hessel Boerboom, Cees de Cloe, Dick de Cloe, Wim Derksen, Jos van Kemenade, Jetta Klijnsma, Willem Konijnenbelt, Jacques Monasch, Frits Niessen, Ralph Pans, Schelto Patijn en Friso de Zeeuw.

Het rapport *Variatie in bestuur. Een visie op lokaal bestuur, regiovorming en provincie* van de commissie-De Zeeuw is een uitgave van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckman Stichting. Contribuanten van het Centrum kunnen het bestellen door f 9,50 over te maken op postgiro 34 79 700 t.n.v. PvdA-brochures, Amsterdam met vermelding van bestelnummer 862. Niet-contribuanten betalen f 15,-.

Naar meer autonomie in het onderwijs

Twee onderwijspecialisten uit de PvdA-Tweede-Kamerfractie, Dick de Cloe en Tineke Netelenbos, hebben samen met Martin Odekerken, beleidsmedewerker onderwijs, de nota *Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs* geschreven. In de nota wordt de noodzaak van autonomievergroting aangetoond. In de loop van de jaren '60 en '70 is het onderwijsbestel in toenemende mate gecentraliseerd. Die onderwijspolitiek heeft tot een groei van de bureaucratie geleid, dat zal iedere leerkracht beamen. De centralisatie was goed bedoeld, maar heeft niet alle problemen kunnen oplossen. Het blijkt van groot belang, dat een school zich voortdurend kan aanpassen aan de maatschappelijke omstandigheden, en dat gaat sneller wanneer een school een zekere autonomie heeft. De PvdA-fractie is van mening, dat een school meer eigen afwegingen moet kunnen maken, als het gaat om de zogenaamde primaire onderwijstaken, zoals het lesgeven.

Trouwe lezers van deze column hebben opgemerkt, dat ik regelmatig terugkom op de decentralisatie-impuls (een operatie, die door het kabinet in gang is gezet en waardoor een groot aantal rijkstaken wordt overgeheveld naar lokale overheden). Decentraliseren klinkt prachtig en is ook een credo van ons allen, want wat is er mooier dan het maken en uitvoeren van beleid zo dicht mogelijk bij de burger! Wanneer er echter concrete te decentraliseren taken aan de orde zijn, blijken er plotsklaps tal van redenen te bestaan om toch vooral die ene concrete taak niet te decentraliseren. Departementen, vakministers, ja zelfs Kamerspecialisten voeren het ene na het andere argument op, om aan te tonen, dat een bepaalde taak toch echt bij de Rijksoverheid thuishoort. Dat nu geldt bij voorbeeld

ook voor de decentralisatie van een aantal onderwijsonderdelen. De PvdA-Tweede-Kamerfractie vindt dat gemeenten de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs best zelf kunnen regelen. Een groot deel van de CDA-fractie vreest echter, dat gemeentebesturen bij het beheren van de huisvestingsgelden, het openbaar onderwijs, waar zij immers zelf het bestuur van uitmaken, zullen bevorderen boven het bijzonder onderwijs. Decentralisatie rechtstreeks naar de scholen zou wel tot de mogelijkheden moeten behoren volgens het CDA.

De PvdA begrijpt het CDA-probleem, maar voelt niets voor functionele decentralisatie van secundaire onderwijstaken naar scholen. Zij prefereert territoriale decentralisatie naar de gemeentebesturen. Het dubbele pettenprobleem van de gemeentebesturen (zij zijn immers zowel openbaar schoolbestuur, als maker van het gemeentelijk onderwijsbeleid) wordt wel onderkend door de PvdA-fractie. Daarom acht zij het een goed idee, dat gemeenten zelf kunnen kiezen voor een andere vorm van besturen van het openbaar onderwijs (meer op afstand), want op die manier kan de autonomie van openbare scholen worden vergroot. Zo wordt er gedacht aan het instellen van functionele commissies ex artikel 61 van de gemeentewet, aan het optuigen van gemeentelijke stichtingen ex artikel 228 e.v. van de gemeentewet of aan het creëren van een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten en/of private rechtspersonen.

Bij de eerste optie, een functionele commissie op grond van artikel 61 van de gemeentewet, kunnen direct belanghebbenden (bij voorbeeld ouders) en/of voorstanders van het openbaar onderwijs zitting nemen in het bestuur. Bovendien kunnen specifieke deskundigen in het bestuur worden benoemd. De afstand tussen de school en het bestuur kan worden verkleind. Reeds 111 gemeenten hebben voor deze bestuursvorm gekozen. Ten aanzien van de tweede optie, een gemeentelijke stichting ex artikel 228 e.v. van de gemeentewet, is nog niet geheel en al helder of de wettelijke basis voldoende is. Op korte termijn zal een proefproces hierover duidelijkheid verschaffen.

De derde optie kan relevant zijn voor kleinere gemeenten, die gezamenlijk een onderwijsinstelling in stand willen houden. Nadeel van deze optie is, dat er altijd gemeenteraadsleden deel moeten uitmaken van een gemeenschappelijke regeling. Staatssecretaris Wallage heeft aangekondigd wel iets te zien in een vierde optie: 'het onderwijsschap'. Hij zal binnenkort een nota over het onderwijsschap aan de Kamer aanbieden. *Lokaal Bestuur* zal t.z.t. zeker aandacht besteden aan die nota. Vooralsnog is de PvdA-fractie niet zo enthousiast over het onderwijsschap-concept.

De discussie over de bovenstaande vormen zal binnenkort in de Kamer worden gevoerd.

Mocht het bovenstaande verhaal naar meer smaken, dan kunt U de genoemde nota bestellen bij Leo van der Helm, tel. 070 - 3183025.

Jetta Klijnsma
tel 070 - 3182730

