

BoN-3 juiste keuze kabinet

Na veel interne discussie heeft het kabinet gekozen voor de stad. In de grootste-lijke gebieden moet een krachtig regionaal bestuur komen, zo blijkt uit de onlangs verschenen BoN-3 nota. Een terecht besluit, vinden Friso de Zeeuw en Jacques Monasch, mede-opstellers van het WBS-rapport *Variatie in Bestuur*.

Het CDA/PvdA-kabinet kiest in BoN-3 voor een gedifferentieerde bestuurlijke aanpak, toegesneden op de maatschappelijke problemen. Een juist en intelligent besluit, dat steun verdient. Maar is er zoveel nieuws in deze kabinetskeuze? Was de nota eigenlijk wel noodzakelijk en wat heeft zij opgeleverd? Was er niet bovenal sprake van een politiek gevecht met als inzet: kan de CDA-fractie alsnog haar keuze voor de indeling van 25 uniforme regio's in Nederland afdwingen binnen het kabinet?

In 1985 sprak de PvdA-fractie al bij monde van de toenmalige woordvoerder Hans Alders uit dat er niet in het hele land een en dezelfde bestuurlijke organisatie moest komen. Deze lijn wijkt af van de keuze van de PvdA in de jaren zeventig. De toenmalige publikatie *'Eindnota Gewestvorming'* van het wetenschappelijk bureau van de PvdA, de Wiardi Beckman Stichting (WBS), ging nog uit van een overzichtelijke blauwdruk: 60 gemeenten en ongeveer 25 gewesten, waarbij differentiatie werd niet gesproken. Maar de ervaringen met het werken vanuit een van bovenaf opgelegd concept leidde tot zeer veel maatschappelijke weerstand. Met als resultaat dat er bijna niets veranderde.

Signalen

In de jaren '80 werden de signalen steeds sterker dat de kwaliteit en de omvang van het openbaar bestuur niet toegesneden waren op de maatschappelijke problemen. Problemen die zich allereerst en bovenal voordeden in de grootstedelijke gebieden. Een conclusie die met name door de commissie-Montijn in 1988 naar voren werd gebracht en sindsdien alom gemeengoed is geworden.

In de grootstedelijke gebieden, zo concludeerde de Raad voor het Binnenlands Bestuur in 1989, is het bestuur "niet efficiënt, niet effectief en moeilijk democratisch te controleren". In ons eind vorig jaar ver-



Foto Michiel Sabierolle/HH

schenen rapport *Variatie in Bestuur* (uitgave: *Centrum voor Lokaal Bestuur van de WBS*) was het eerste uitgangspunt niet voor niets een "effectief, efficiënt en integraal bestuur op democratische grondslag" om juist deze scheefgroei te herstellen. Maar daarnaast is het rapport een verdere uitbouw van de eerder uitgezette koers van de PvdA om de maatschappelijke problemen als uitgangspunt te nemen, en daar vervolgens de schaal van het openbaar bestuur op af te stemmen. Geen blauwdruk van waaruit wordt teruggerekend, maar een groeiproces van onderop, met sturing van bovenaf waar dat nodig is. Maar zeker geen uniform model voor heel Nederland.

Politieke strijd

De lijn van het huidige kabinet was helder tot en met de nota *Besturen op Niveau* deel 2. De uitgekozen zeven grootstedelijke -of BoN- gebieden, kregen vanwege hun specifieke positie een bepaald andere behandeling dan de rest van Nederland. Via de zogenoemde Kaderwet 'Bestuur in Verandering' moest met name voor deze gebieden op afzienbare termijn toegevoerd worden naar volwaardig regionaal bestuur. De andere gebieden in het land moesten met een aangescherpt instrumentarium vanuit eenzelfde bestuurlijke structuur handelen. De problemen aldaar vereisen geen radicaal andere bestuursstructuur. Wel is het noodzakelijk dat ook in deze gebieden de lappendeken van al-

lerlei sectorale overheidsbesturen wordt opgeruimd.

Verbazing

Het heeft alom verbazing gewekt dat het ministerie van binnenlandse zaken in de laatste concept-versie van BoN-3 afgeweken is van zijn eerdere standpunt. Op het laatste moment dreigde gekozen te worden voor de uniforme aanpak van de CDA-fractie. De PvdA-fractie schreef dan ook aan de PvdA-bewindslieden op 3 februari jl. naar aanleiding van de laatste concept-versie van BoN-3: "Een tweesporenbeleid is op dit moment dan ook het meest gewenst en het best passend bij de nu gehanteerde procesmatige aanpak. Het zal helder zijn dat op herkenbare gronden de Tweede-Kamerfractie kiest voor een aanpak van de vernieuwing van het openbaar bestuur die bovenal prioriteit geeft aan de grootstedelijke gebieden. (...) Om aan het gewenste tweesporenbeleid uitdrukking te geven dient de opzet en redactie van de beleidsnotitie BoN-3 nogal flink te worden bijgesteld". En dat is dus gebeurd. Deze lijn sluit aan bij het standpunt

van de PvdA-fractie bij monde van Dick de Cloe, tijdens de kamerbehandeling van dit onderwerp in februari 1992.

Een overbodige nota?

Het meest wezenlijke verschil tussen de nu verschenen nota en BoN-2 is de mededeling dat Rijnmond "Provincie nieuwe stijl" kan worden. Wellicht gevolgd door de andere grootstedelijke regio's. Maar daar was geen aparte nota voor nodig. Het is nu aan de grootstedelijke regio's om een krachtig regionaal bestuur op te bouwen. Rijnmond krijgt de gelegenheid om de eigen turbotaal over de bestuurlijke vernieuwing in praktijk te brengen. Op sommige onderdelen zal een stevig dwijtje in de rug van de rijksoverheid nodig zijn (bij voorbeeld bij het regionaal grondbeleid). Maar ook Rijnmond is geen blauwdruk voor andere BoN-regio's. De situatie in bij voorbeeld Enschede/Hengelo verschilt sterk van die van Rijnmond. De kamer moet erop aandringen dat differentiatie tussen de BoN-regio's mogelijk is.

Conclusie

De slotconclusie is dat BoN-3 een intermezzo is op de verder vruchtbare weg van het BoN-proces. "We hebben een beginnersfout gemaakt," erkennen de woordvoerders Koetje en Van der Heijden van het CDA. De aanvankelijke CDA-keuze voor 25 regio's is een miskennis van de noodzaak van de verandering van de bestuurlijke organisatie. Wie op papier van te voren alles wil veranderen weet dat alles bij het oude zal blijven. Het leidt hoofdzakelijk tot veel bestuurlijke discussie en energie. Energie die beter elders, lees in de aanpak van maatschappelijke problemen, kan worden gebruikt. Een jaar later en een provincie rijker, moet het proces van bestuurlijke vernieuwing voortvarend en versneld doorgezet worden.

**Friso de Zeeuw
Jacques Monasch**

Friso de Zeeuw is gedeputeerde voor de PvdA in Noord-Holland. Jacques Monasch is secretaris van het Centrum voor Lokaal Bestuur. Zij waren voorzitter, respectievelijk secretaris van de commissie die vorig jaar het WBS-rapport 'Variatie in Bestuur' uitbracht.

Afvalverbranding

De hoeveelheid afval die in Nederland vrij komt groeit nog steeds, ondanks alle inspanningen voor afvalpreventie en -hergebruik. Bovendien blijkt het steeds moeilijker om voldoende en geschikte ruimte voor het storten van afval te bestemmen. Tegen deze achtergrond is in het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP, 1989) bepaald dat meer afval moet worden verbrand. De huidige verbrandingscapaciteit moet in het jaar 2000 zijn verdubbeld, aldus het Tienjarenprogramma Afval van het Afvaloverlegorgaan. Dit betekent de bouw van een aantal grootschalige afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Voor deze installaties moeten locaties worden gevonden die zowel vanuit economische als vanuit milieu-overwegingen geschikt moeten zijn.

In opdracht van het Directoraat afvalstoffen van het ministerie van VROM is door de vakgroep MNL onderzoek uitgevoerd naar de rol van milieu-aspecten bij de keuze van een locatie voor een AVI. In het onderzoeksrapport 'Vlammende besluiten' van T.Houben en P.Leroy wordt geconcludeerd dat milieu-aspecten bij de keuze van een geschikte locatie voor een AVI een ondergeschikte rol spelen. Vastgesteld wordt dat de locatiekeuze feitelijk door de initiatiefnemer wordt bepaald. Hierbij spelen vooral bedrijfseconomische en planologische overwegingen een rol. Locatie-alternatieven worden niet of nauwelijks onderzocht. De door de initiatiefnemer voorgestelde locatie mag echter niet strijdig zijn met het provinciaal afvalstoffenplan (PAP) en het streekplan. Ofschoon de provincie in deze plannen in beginsel voorwaarden kan stellen aan de locatiekeuze van een AVI blijkt in de praktijk, dat de locatiekeuze zonder (al te veel) voorwaarden wordt overgenomen. De provincie, maar ook de gemeente en de Commissie voor de milieu-effectrapportage, nemen feitelijk genoegen met het verantwoorden

(achteraf) van de locatiekeuze in het milieu-effectrapport (MER) over de geplande inrichting. Bovendien wordt, zelfs in het MER, die locatiekeuze nauwelijks onderbouwd met milieu-overwegingen. Kortom, de provincie en de gemeente besteden onvoldoende aandacht aan de milieu-aspecten en geven hierdoor onvoldoende richting aan een vanuit milieuoogpunt optimale locatiekeuze. Dit geldt ook voor de Commissie voor de milieu-effectrapportage. Een en ander wordt in belangrijke mate veroorzaakt door het ontbreken van een overzicht van de milieu-effecten van afvalverbranding in het algemeen en, meer specifiek, van de locatie-afhankelijke aspecten hierbij.

De conclusie dat milieu-aspecten bij de locatie van AVI's onvoldoende worden meegewogen leidt als vanzelf tot de hoofdaanbeveling dat de rol en het gewicht van die milieu-aspecten versterkt moeten worden. Hiervoor is in de eerste plaats onderzoek noodzakelijk naar de milieu-aspecten van afvalverbranding in het algemeen en van locatie-specifieke milieu-aspecten in het bijzonder. In de tweede plaats is het nodig dat één instantie de taak krijgt om ervoor te zorgen dat de milieu-aspecten ook daadwerkelijk worden meegewogen bij de keuze van een locatie. Die taak is nu immers versnipperd. In de derde plaats wordt voorgesteld om het instrument van de milieu-effectrapportage eerder, dat wil zeggen op provinciaal beleidsniveau, toe te passen. Concreet wordt hier bedoeld op een MER over het streekplan, over het PAP en, in de toekomst, over het provinciaal milieubeleidsplan. Tevens zou op korte termijn ervaring moeten worden op-

gedaan met het (vrijwillig) uitvoeren van locatie-MER's die, uiteraard, gekoppeld worden aan besluiten over provinciale beleidsplannen. Hierdoor kan worden voorkomen dat de locatiekeuze slechts achteraf in het MER over de inrichting wordt verantwoord. Alleen door een gecombineerde uitvoering van deze aanbevelingen kunnen milieu-aspecten een belangrijker plaats innemen bij de locatiekeuze.

Het rapport 'Vlammende besluiten' is verkrijgbaar bij de Vakgroep MNL, postbus 9044, 6500 KD Nijmegen (080- 61 1924). Prijs f 30,-. ISBN 90 373 0180 0.

Kopij voor Lokaal Bestuur

De redactie verwelkomt reacties op artikelen in Lokaal Bestuur. Als u wilt reageren op artikelen in dit nummer, moet uw brief uiterlijk woensdag 7 april in het bezit zijn van de redactie. Alle andere kopij voor het meinummer moet uiterlijk maandag 5 april zijn ingeleverd. Dit geldt ook voor agendamededelingen. Kopij bij voorkeur aangeleverd in WordPerfect (4.2 of hoger) op 3.5 of 5.25 DD-diskette, ongecodeerd en vergezeld van print. Sluitingsdata kopij juninummer: maandag 3 mei (artikelen, agenda), vrijdag 7 mei (uitsluitend reacties). Kopij dient te worden gezonden aan: Redactie Lokaal Bestuur, Postbus 1310, 1000 BH Amsterdam.