

Oude wijn in nieuwe zakken toch drinkbaar?

ingen van maart 1994 was dit punt nog bereikt. Als in 1998 het zeteltal op-
w verdubbeld zal zijn, dan is er in som-
e gemeenten geen ontkomen meer

maast vormt de ledengroei mogelijk
bedreiging voor de sociale homogeni-
van de SP. Hiermee kan voor deze
ij op een gegeven moment het 'CPN-
ario' in werking treden. Ik bedoel hier-
e de ondergang van de CPN als klassie-
naxistisch-leninistische partij, die mede
eniging met het uit elkaar vallen van de
litioneel sociaal-homogene achterban.
et begin van de jaren zeventig groeide
CPN enorm, doordat de blauwe-boor-
-werkers gezelschap kregen van stu-
ten en welzijnswerkers. Enige tijd leef-
i deze groepen in harmonie, maar uit-
delijk ging het mis. In de ideologische
tjstrijd die ontbrandde, stonden - schei-
sch gesproken - de intellectuele
wlichters tegenover de oude gestaalde
ers van arbeidersherkomst.

Veranderingen

groei die de SP momenteel door-
akt, leidt eveneens tot veranderingen in
r sociale achtergrond. Naast de fa-
ksarbeiders, die de hoofdmoot van het
enbestand uitmaakten, melden zich nu
k meer leden uit het onderwijs en de
ondheidszorg. Niet ondenkbaar is dat
termijn het CPN-scenario zich hier ook
trekt, namelijk dat de op gang komende
iale diversiteit al leidt tot ideologische
strategische meningsverschillen. De
re organisatiestructuur van de partij
i zoets in de hand kunnen werken, net
als dat in de CPN is gebeurd.

wel extern (als gevolg van het 'uitwer-
i' van de protest-strategie) - als intern
vor de sociale differentiatie) herbergt
s succes van de SP dus potentiële risi-
s. Kiezers en leden die zich nu bij de
tij melden, kunnen door het manifest
rden van deze ontwikkelingen weer op-
open. Wanneer dit zal gebeuren, wil dat
t zeggen dat de SP van het toneel zal
drijven. De partij springt tot op zekere
ogte in een gat dat andere (linkse) par-
n laten vallen; zolang dat gat blijft be-
an - zeker ten tijde van economische
ies - is er ook ruimte voor een partij als
SP. De PvdA moet hieraan wennen,
ar hoeft het niet gelaten te accepteren.

Wim Voerman

De auteur is Hoofd van het
Documentatiecentrum Nederlandse
Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit
Groningen. Hij schreef deze bijdrage op
persoonlijke titel.

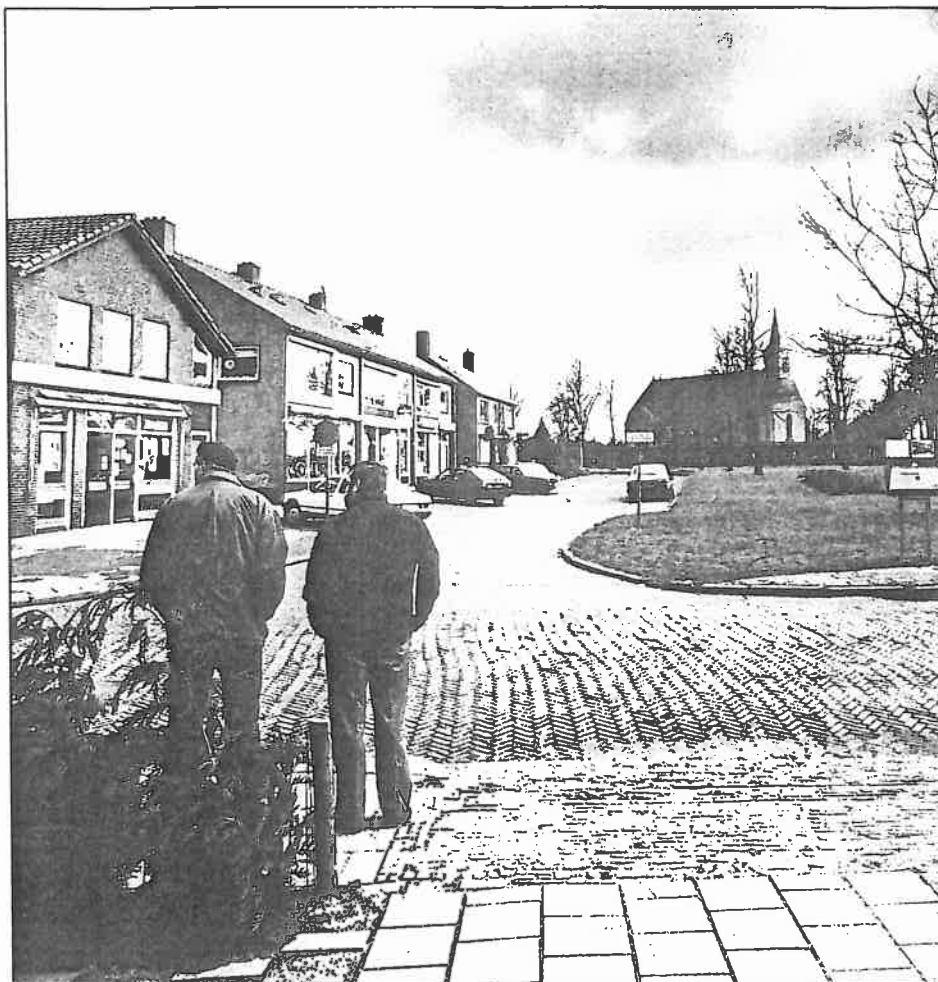


Foto: Marcel Malherbe/HH

Hoe moet de politieke agenda voor de binnenlandse bestuurlijke organisatie in de nieuwe kabinetsperiode eruit zien? En dan met name voor de niet-grootstedelijke gebieden?

Deze vraag stond centraal in een discussiemiddag tussen een veertigtal lokale en provinciale PvdA-politici op 14 april. De ontmoeting was een initiatief van de Wiardi Beckman Stichting en de Tweede-Kamerfractie.

Dick de Cloe verrichtte op de discussie-middag de aftrap met een schets van enkele mogelijke ontwikkelingsrichtingen. Uit de daarna volgende vrije gedachtenwisseling bleek dat binnen onze partij een scala van opvattingen over noodzakelijke veranderingen in het openbaar bestuur (of wat juist niet moet gebeuren) ruimschoots

voorhanden is. Voor zover we conclusies konden trekken, hadden die vooral betrekking op voorstellen die we konden schrappen omdat daarvoor geen of weinig aanhang was. Het formuleren van een koers in meer positieve termen is lastiger. Dat laatste willen we in dit artikel doen. Geheel op eigen gezag uiteraard en met flinke scheuten eigen opinie.

Stadsprovincies

Onze Tweede-Kamerfractie heeft zich afgelopen periode ingezet voor de Kaderwet 'Bestuur in Verandering'. De harde politieke kern daarvan is de aanzet tot de vorming van de stadsprovincies voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Waarom? Omdat voor de aanpak van grootstedelijke vraagstukken stelselmatig beslissin-

gen nodig zijn die de gemeentegrenzen te boven gaan. Naast planning gaat het vooral om de daadwerkelijke uitvoering van die planningsbesluiten. Bovendien is herverdeling van lusten en lasten 'tussen stad en rand' noodzakelijk, en dat niet alleen in financieel opzicht.

We moeten ernaar streven dat in de komende kabinetsperiode die stadsprovincies daadwerkelijk van start kunnen gaan. Reken er maar op dat dit nog genoeg politiek, wetgevend en organisatorisch doorzettingsvermogen zal vergen.

De andere vier zogenaamde BoN-gebieden kunnen zich in de komende jaren verder ontwikkelen naar versterkte intergemeentelijke samenwerking, zoals de Kaderwet aangeeft.

Uit de discussie van 14 april bleek weinig animo om het patroon van de Kaderwet 'Bestuur in Verandering' verder uit te breiden tot andere delen van het land. Dus geen ontwikkeling in de richting van 25 regio's.

Meer in het algemeen bestaat grote overeenstemming over het basisstramien van ons binnenlands bestuur: drie volwaardige bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten.

Varkenscyclus

Versterking van de positie van de gemeenten, daar is iedereen het wel over eens.

Gevraagd naar het 'hoe' treden de verschillen van inzicht aan het licht.

Mede door de VNG-voorstellen is de discussie over de schaalvergroting van gemeenten (dus gemeentelijke herindeling) weer volledig terug in de ring.

Dat is ook het leuke in discussies over de bestuursorganisatie: alle ideeën voor structuraanpassing passeren om de zoveel jaren de revue in een soort varkenscyclus.

Die ideeën zijn op zich niet meer boeiend, want het is 'oude wijn'. Interessanter is de vraag in welk actueel spanningsveld ze naar voren worden gebracht en de vraag of ze deze keer wellicht kans van slagen hebben. De 'nieuwe zakken' hebben dus vooral onze interesse. Voorstanders van een pittige gemeentelijke schaalvergroting brengen naar voren dat het takenpakket van kleine gemeenten steeds verder wordt uitgehold. Men wordt voor bijna alle beleidsterreinen steeds afhankelijker van de medewerking van anderen. Bovendien wordt deskundige ambtelijke capaciteit in toenemende mate ondergebracht bij regionale samenwerkingsverbanden. Centrumgemeenten hebben er last van: zij 'moeten' (uitvoering van) taken in regionaal samenwerkingsverband inbrengen die zij zelf wel zelfstandig aankunnen. Daarnaast worden zij vaak in

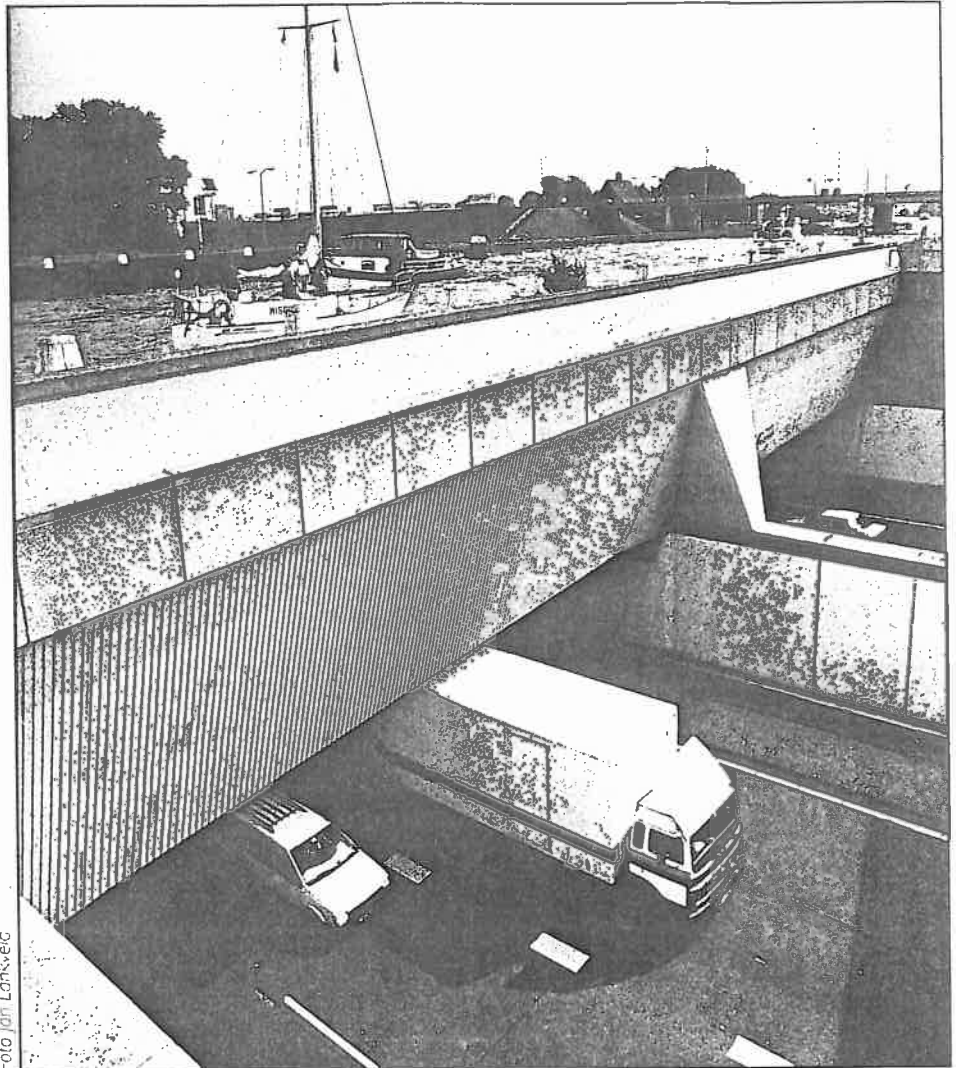


Foto Jan Lankveld

regionaal verband overstemd door de meerderheid van de 'kleintjes'.

De VNG schetst het volgende dilemma: gemeenten staan voor de keuze, of mee-gaan met de vorming van provincies-nieuwe-stijl (verkleinde provincies met een sterk verbreed en uitvoerend takenpakket); of streven naar vergroting van de gemeentelijke schaal.

De tegenstanders van een 'opschalingsoperatie' betogen dat het gemeentebestuur in kleine gemeenten nog betrokkenheid ervaart van de burgers. Schaalvergroting werkt vervreemding van het politiek bestuur in de hand. Trek de les uit de opkomst van lokale politieke partijen, zo werd betoogd.

"Wij zijn prima in staat onze echte lokale problemen op te lossen; de rest is bestuurdersleed." Verder gaat de ontboezeming (vrij vertaald): We hebben niets te zeggen en dat is geen enkel probleem.

Deze schets geeft op zich een helder beeld van de tweestrijd tussen 'doel-

treffendheid' en 'herkenbaarheid' van politiek bestuur op gemeentelijk niveau. Het vereenzelvigen van lokaal bestuur met lokale gemeenschap gaat ons echter te ver. Een politiek bestuur dat alleen nog fungeert als externe belangenbehartiger en niet meer zelfstandig kan afwegen en beslissen is in feite geen politiek bestuur meer.

Aan de andere kant moeten we bedenken dat een te modelmatige en grootse opschalingsoperatie - de VNG-discussienota hanteert 40.000 inwoners als streefgetal - grote kans maakt door massaal en fanatiek verzet schipbreuk te lijden.

Succesvoller lijkt een aanpak die provincies

Actiepunten organisatie binnenlands bestuur voor de komende kabinetsperiode:

aanmoedigt herindelingsplannen te ontwerpen voor gemeenten die, afhankelijk van de bestuurlijke opgaven waarvoor ze staan, niet in staat zijn een redelijk kernpakket te vervullen. Voor samenhangende verstedelijkte gebieden kan gemeentelijke samenvoeging eveneens uitkomst bieden.

Dus: gemeentelijke herindeling komt weer hoger op de politieke agenda met ruimte voor regionaal maatwerk. En als je het doet, doe het dan goed. (Je zou bij het herindelen bij voorbeeld in het achterhoofd kunnen houden, dat de grens voor een fulltime wethouderschap bij 18.000 inwoners ligt.)

Samenwerking

Ook intergemeentelijke samenwerking is zo'n onderwerp waarover je eindeloos kunt praten, zoals over stoppen met roken, hondpoep en het wel en wee van Leo Beenhakker. Daarom nu even kort door de bocht. Intergemeentelijke samenwerking is een onmisbaar hulpmiddel in het openbaar bestuur. Het gaat ook best redelijk zolang het gaat om uitoefenen van taken met een uitvoerend karakter waar gemeenten zelf voor kiezen. Nu de Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen) is 'aangescherpt', hoeft een regionaal bestuur niet langer unaniem te zijn, maar kunnen er op basis van een meerderheid besluiten worden genomen.

Problemen - met democratische terugkoppeling en besluitvaardigheid - ontstaan bij het toekennen van bovengemeentelijke taken met een beleidsgevoelig karakter (de zogenaamde 'kop op de Wgr').

Het idee voor het invoeren van de mogelijkheid van directe verkiezingen voor regionale besturen kreeg geen steun. Te recht, want daarmee trek je de Rubicon over; je haalt in feite de vierde bestuurslaag in huis en daarmee een forse toeneming van de bestuursdichtheid.

Provincies

Dan de provincies. De 'aanvallen' die in de afgelopen jaren op de positie van provincies zijn gelanceerd zijn niet zonder gevolg gebleven. Deelnemers aan de 14-april-discussie stelden vast dat bij de provincies een cultuurverandering is begonnen. Als gevolg daarvan raakt het stoffige imago langzamerhand op de achtergrond.

De reactie uit gemeentelijke kring is - begrijpelijkerwijs - tweeslachtig. Aan de ene kant ziet men in die 'actieve provincie' een partner met wie regionale problemen daadwerkelijk zijn aan te pakken. Anderzijds vreest men dat een overactieve provincie het gemeentelijk speelveld (verder)

1. Voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag worden stadsprovincies ingesteld met een specifiek takenpakket.

2. De andere vier zgn. BoN-gebieden kunnen zich in de komende jaren verder ontwikkelen in versterkte intergemeentelijke samenwerking zoals de Kaderwet aangeeft.

3. Ter versterking van de positie van gemeenten krijgt het proces van gemeentelijke herindeling een nieuwe impuls. Gemeenten die te klein zijn om zelfstandig een behoorlijk takenpakket te kunnen vervullen, worden samengevoegd. Dat geldt ook voor gemeenten die één samenhangend stedelijk gebied vormen.

4. De Wgr-regio's blijven hulpstructuren voor samenwerking tussen gemeenten. Ze worden niet toegestaan met bovengemeentelijke taken.

5. Zgn. functionele regionale taken worden zoveel mogelijk toegewezen aan gemeenten of provincies.

6. Maatschappelijke vraagstukken op regionaal niveau pakken ster-

ke gemeenten en actieve provincies gezamenlijk aan. Dit vergt primair aanpassing van bestuurscultuur en niet zozeer van de bestuursstructuur.

7. Met uitzondering van de stadsprovincies vindt geen verdere provinciale schaalverkleining plaats; eerder zal in voorkomende gevallen sprake zijn van schaalvergroting.

En verder ...

8. De herverdeling van het Gemeentefonds 'van rijk naar arm' op basis van de door de Raad voor de Financien opgestelde voorstellen, wordt doorgevoerd.

9. Er komt een nieuwe decentralisatie-impuls waarbij het accent ligt op het schrappen van rijksregels t.o.v. gemeenten en provincies. Dus deregulering en geen bezuinigingsoperatie.

10. Bestuurlijke vernieuwingsvoorstellen worden daadwerkelijk ingevoerd, waaronder:
- mogelijkheid van wethouders van buiten de raad;
- correctief referendum op basis van burgerinitiatief.

gaat betreden, een angst die vooral bij middelgrote gemeenten leeft.

In de komende jaren zal blijken of de vernieuwing van provinciale bestuurscultuur hierin het juiste evenwicht weet te vinden. Ingrijpende structuurveranderingen zijn voor de provincies niet urgent. Als gevolg van de vorming van stadsprovincies zal de schaalkwesitie voor de overblijvende provinciedelen in de Randstad actueel worden.

Variatie

Voor zover het schaalvraagstuk zich in de komende jaren voordoet lijkt het ons juist in te zetten op schaalvergroting van het middenbestuur in plaats van op schaalverkleining. Daarvoor zijn drie redenen: het type vraagstukken waarvoor provincies zich gesteld zien (bij voorbeeld ruimtelijke ordening), voorkomen van centralisatie door de rijksoverheid en 'afstand houden' tot de gemeenten. Dat er verschil zal ontstaan tussen het zware sturende en verde-

lende takenpakket van de stadsprovincies en dat van de provincies zoals die elders functioneren lijkt ons geen probleem, integendeel. 'Variatie in bestuur' moet mogelijk zijn als de aard van de maatschappelijke vraagstukken die om een politiek-bestuurlijk antwoord vragen, daartoe aanleiding geeft. En daarmee zitten we op de lijn van het verkiezingsprogramma, dat maatwerk (en dus differentiatie) in het bestuur bepleit.

Friso de Zeeuw en Jetta Klijnsma