

Reorganisatie binnenlands bestuur: Bezigheidstherapie voor gevorderden

Door: prof.mr Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling Bouwfonds
Ontwikkeling en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling

Het repetitie-element. Dat is vooral wat het debat rond de binnenlandse bestuurlijke organisatie in ons land al 75 jaar kenmerkt. Iedere keer, laten we zeggen om de vijf a tien jaar, zien we voorstellen verschijnen voor invoering van volwaardig regionaal bestuur (vierde bestuurslaag), voor grootscheepse gemeentelijke herindeling, samenvoeging dan wel opheffen van provincies en opheffen van waterschappen. Steeds in een iets andere vorm dan in de vorige ronde, maar de essentie verschilt niet. Ook de Commissie Kalden, een van de door het demissionaire kabinet ingestelde ambtelijke bezuinigingsclubs, heeft plichtmatig zijn bijdrage aan het actuele rondje bestuurlijke reorganisatie geleverd.

In historisch perspectief is er eigenlijk maar een zekerheid: van al die radicale voorstellen komt niks terecht. Een paar oorzaken zijn daarvoor aan te geven. Reorganisatievoorstellen liggen in de regel slecht bij de bevolking. Sprekende voorbeelden zijn de referenda voor de stadsprovincies van Rotterdam en Amsterdam in 1995. Een succesnummer was het affiche dat het portret van de toenmalige burgemeester Bram Peper toonde met het bijschrift: "Deze man wil Rotterdam opheffen". Tweede reden: politieke bestuurders van de bestuurslichamen die zich bedreigd voelen, hebben een uitstekende entree tot de elite van hun eigen politieke partij. Recent voorbeeld: dijkgraaf Sybe Schaap, tevens lid van de Eerste Kamer voor de VVD heeft bevorderd dat de waterschappen van het VVD-verkiezingsprogramma mogen blijven. Derde oorzaak: doorvoeren van hervormingsvoorstellen vergt een langjarige, brede overeenstemming in de landelijke politieke arena en die is er zelden. Men moet de horde van de Eerste Kamer nemen - altijd zeer kritisch bij deze voorstellen - en de meest vergaande voorstellen, zoals afschaffen van waterschappen of provincies, vergen Grondwetswijziging en daar hoef je al helemaal niet aan te beginnen.

Eigenlijk is er maar een geleidelijk en continue veranderingsproces dat zich in die 75 jaar daadwerkelijk hebben voltrokken: de schaalvergroting van gemeenten (en waterschappen). In 1935 kende Nederland meer dan 1000 gemeenten, in 2000 waren dat er 537 en nu 430. Daarnaast is de Wet Gemeenschappelijke Regelingen ingevoerd evenals het dualisme en is het takenpakket van gemeenten en provincies uitgedijd. Het zijn allemaal verbouwingen binnen het huis van Thorbecke. Door de vervlechting van taken en de netwerksamenleving lijkt dat vaak meer op het getekende trappenhuis van M.C. Escher, waarbij je niet weet of je in de kelder of op zolder bent.

Het is opmerkelijk hoe de VNG-leiding zich in deze discussie heeft gemengd. Directievoorzitter Ralph Pans, een ervaren en doorgaans een schrandere type, had een eigen commissie ingesteld met een paar hotemetoten. De discussienota die daaruit voortkwam luidt: "Thorbecke 2.0". Een nogal pretentieuze titel, zeker als je de beschreven historie in ogenschouw neemt. Kernpunt van de voorstellen is een megafusie van gemeenten en provincies tot circa 35 regiogemeenten. Het tumult op het VNG-congres op 8 juni was dan ook volstrekt voorspelbaar. Het vervolg is ook voorspelbaar: VNG-bestuur betuigt spijt, extra discussieronde, nieuw congres op 12 november; daarin afgezwakte resolutie met vooral eisen aan de rijksoverheid en boosheid over bezuinigingen die dan inmiddels bekend zijn. En dat was het dan weer.

Rest de vraag wat het komende rechtse kabinet in petto heeft. In ieder geval gaat Thorbecke1.0 het weer met gemak overleven. De herindeling van gemeenten - geleidelijke schaalvergroting - zal doorgaan (VVD voor, PVV tegen, CDA niet enthousiast). Waterschappen worden opnieuw opgeschaald en de directe verkiezingen van het bestuur wordt - wegens minimale opkomst - omgezet in indirecte verkiezingen. In het kader van een scherpere taakverdeling tussen overheden krijgen provincies misschien een gesloten huishouding. Twee spannende punten in de zijlijn van dit verhaal: komt er een voorstel om het aantal raadsleden, statenleden en waterschapsbestuurders drastisch te verminderen (VVD- en PVV-item)? En krijgen we Nationale Politie (eveneens VVD- en PVV-item)?

Conclusie: wie de geschiedenis en de huidige politieke werkelijkheid kent, weet dat het debat over ingrijpende veranderingen in de bestuurlijke organisatiestructuur de komende jaren (weer) hoofdzakelijk neerkomt op bezigheidstherapie. Minder ingrijpende veranderingen in het openbaar bestuur zullen tot stand komen onder de invloed van de bezuinigingen. De geleidelijke schaalvergroting van gemeenten gaat (ook daarom) gewoon door.

Onder meer verschenen in Het Financieele Dagblad 12-08-2012