Thorbecke en Escher onder één dak

Kirsten Veldhuijzen en Friso de Zeeuw

Het openbaar bestuur is, nu we met het huidige bestel bijna 200 jaar onderweg zijn, een levendige janboel van vele bestuursvormen die met en tussen de drie rechtstreeks gekozen bestuurslagen zijn ontstaan. Dit repetitie-element kenmerkt het debat over de binnenlands-bestuurlijke organisatie in ons land al 75 jaar.

De vele bestuursvormen zijn een uiting van de complexiteit van de maatschappij en de onderlinge verwevenheid van alle zaken en taken met een publieke component. Het is sinds het midden van de vorige eeuw een constante om — steeds met andere motieven — met grote ingrepen het gehele bestel opnieuw te willen inrichten. Iedere keer, om de vijf à tien jaar en sinds 2003 zelfs jaarlijks, verschijnen voorstellen voor invoering van volwaardig regionaal bestuur (vierde bestuurslaag) en grootscheepse gemeentelijke herindeling, samenvoeging dan wel opheffing van provincies en waterschappen. Steeds in een iets andere vorm dan in de vorige ronde, maar de essentie verschilt niet: het moet bij voorkeur radicaal anders, want dat is beter. Een voorbeeld is de afschaffing van de binnengemeentelijke decentralisatie in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte. Deze keer is bestuurlijke efficiency het motief.

Eigenlijk is er maar één geleidelijk en continu proces dat zich in die 75 jaar daadwerkelijk heeft voltrokken: de schaalvergroting van gemeenten en waterschappen. In 1935 had Nederland meer dan duizend gemeenten, in 2000 waren dat er 537 en nu 421. Bij de waterschappen ging het nog harder: van ongeveer 2600 in 1953 tot 25 nu. Sinds 1851 zijn er mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking, de Wet gemeenschappelijke regelingen heeft dit zowel voor beleid als voor uitvoering verder gefaciliteerd. Het zijn allemaal verbouwingen binnen het huis van Thorbecke. Door de vervlechting van taken en met de maatschappij gedeelde verantwoordelijkheden (netwerksamenleving) lijkt dat vaak meer op het getekende trappenhuis van M.C. Escher, waarbij je niet weet of je in de kelder zit of op zolder bent, maar waar het in ieder geval, afgezien van de slechte oriëntatie, niet slecht toeven is.

De wetenschap dat het verleden ons duizenden hulpconstructies en samenwerkingsverbanden heeft nagelaten en het inzicht dat wij nog steeds voor de leniging van elk maatschappelijk probleem een nieuw bestuurlijk arrangement ontwerpen, leert ons dat stoere blauwdrukken en initiatieven voor een eenvoudiger structuur ons nooit zullen brengen waar we willen uitkomen, namelijk een toekomstbestendig openbaar bestuur dat adequaat anticipeert op zaken die de maatschappij graag door of in samenwerking met de overheid ziet opgelost.

Dit geploeter doet het slecht in de beeldvorming. De stapeling van besluitvormingsmomenten, de onoverzichtelijkheid van het stelsel en het gebrek aan slagvaardigheid nodigen uit tot grootscheeps ingrijpen en vereenvoudigen. Het is niet alleen

slecht voor de beeldvorming, het gaat om meer. Juist korte besluitvormingstrajecten en slagvaardigheid zijn aspecten van toekomstbestendigheid.

Zinken wij in het moeras van een onafwendbare chaos? Is alle streven tot herinrichting bij voorbaat gedoemd te mislukken? Het belang van een slagvaardig opererend en adequaat toegerust openbaar bestuur overstijgt het hobbymatige karakter van het discours over de structuur ervan. In plaats van te volharden in de patstelling tussen thorbeckianen, de aanhangers van integrale afschaffing van bestuurslagen, en de cynici (het is nodig maar lukt toch niet), zijn we meer gebaat bij de erkenning dat de in de loop der tijd ontstane situatie een antwoord was op de problemen van destijds en dat het inderdaad wel erg druk in bestuurlijk Nederland is geworden, maar dat die drukte ook een functie heeft.

De complexiteit mag groot zijn en de drukte verklaarbaar, dit betekent niet dat we moeten ophouden met nadenken over de optimale structuur. Laten wij de huidige structuur niet als een gegeven beschouwen, maar op zoek gaan naar een wenkend perspectief vanuit de decennialange, geleidelijke trend tot opschaling, die een vermindering van het aantal bestuurlijke eenheden impliceert. Perspectieven zijn vooral wenkend wanneer ze haalbaar en niet al te meeslepend van karakter zijn.

Dat betekent niet beginnen met het opschrijven van grote voornemens om iets nieuws te maken of af te schaffen, zoals het instellen van een Randstadautoriteit of het opheffen van deelraden. Het gaat om een organisch proces dat primair vanuit lokale en provinciale besturen ontstaat, met een passende aanmoediging en geleiding van rijkszijde. Zij zoeken zelf naar samenwerking opdat ze zijn toegerust voor taken die op hen afkomen. Voorop staat het scherp definiëren op welke taken en verantwoordelijkheden men aanspreekbaar wil zijn en vooral ook wat men niet langer doet. Vervolgens zoekt men die partijen op die voorzien in de lacunes van de eigen mogelijkheden.

Dit proces van zich kwalificerende overheden heeft als kenmerk dat er een sterke ordening van uitgaat. De digitale infrastructuur helpt daarbij. Je bent er als burger snel achter voor wat je bij wie moet zijn, zoeken op steeds beter ingerichte overheidswebsites levert al snel meer informatie op dan waar je naar op zoek bent. Overheden zijn steeds beter in staat te verwoorden waar ze voor staan en wat ze (niet) doen. Deze zelfkwalificering heeft een sterke communicatieve component; inwoners willen een toegankelijke en aanspreekbare overheid en ze krijgen steeds meer waar voor hun geld.

Een goed initiatief dat past in deze ontwikkeling was het voornemen van Noord-Holland, Utrecht en eventueel Flevoland om — op termijn — te fuseren. Helaas is inmiddels het politieke momentum al weer passé en hebben de tegenstanders binnen de betrokken provincies en in Den Haag zich gegroepeerd.

En dat terwijl argumenten voor een fusie evident zijn: de maatschappelijke en economische banden tussen Amsterdam en Utrecht worden steeds hechter zoals uit de infrastructuur blijkt. Vijf drukbereden rijstroken per rijrichting en een treinverbinding die feitelijk als metro

functioneert. De kenniseconomieën van beide regio's ontwikkelen zich voorspoedig. Amsterdam is internationaal georiënteerd, Utrecht is vooral een nationaal knooppunt.

Een causaal verband tussen het achterblijven van de economische en innovatieve ontwikkeling van Nederland in vergelijking met andere Europese regio's en de complexe bestuurlijke versnippering is niet aantoonbaar. Aan de andere kant is slagvaardig openbaar bestuur onontbeerlijk om de internationale concurrentie tussen stedelijke regio's en de rest van de wereld bij te benen. Het fusie-initiatief garandeert natuurlijk geen slagvaardig bestuur maar maakt de kans daarop wel groter.

Natuurlijk kunnen bij de voorgestelde fusie kanttekeningen worden geplaatst. De stadsbesturen van Amsterdam en Utrecht reageerden al op de provinciale toenadering en zoeken elkaar op. Er ontstaat een machtsstrijd over de vraag wie straks over het investeringsgeld voor infrastructuur beschikt: de gezamenlijke steden of het provinciebestuur. Het klassieke spanningsveld tussen grote steden en provinciebesturen zal ook deze fusie niet oplossen.

De tweede kanttekening geldt de deelname van Flevoland. Eigenlijk is toevoeging van Almere aan de fusieprovincie voldoende vanwege de intense relatie met Amsterdam. Maar Urk en Amsterdam in één provincie? Er zijn grenzen….

Voor cynici en sceptici zijn deze kanttekeningen wellicht voldoende om te concluderen dat het alleen maar gedoe oplevert. Wie Thorbecke en Escher in één huis situeert en in de kleine stappen naar het wenkend perspectief gelooft zoals de fusie van drie provincies, trekt deze conclusie niet. Die ziet als uitweg uit de verstarring een combinatie van kleine structuur-veranderingen (opschaling), zelfkwalificering en verandering van de bestuurscultuur.

'Wat gedaan zou moeten worden, is altijd de verantwoordelijkheid van de ander. Onze hervormingsfantasieën nemen de hoogste vlucht wanneer we die hervormingen aan iemand anders kunnen opdragen', citeert Bas Heijne Karel Capeks overwegingen uit 1937. Juist vanuit de eigen verantwoordelijkheid de status-quo doorbreken, dat getuigt van een vooruitziende blik en is een voorwaarde voor een toekomstbestendig openbaar bestuur.

De auteurs Kirsten Veldhuijzen MSc, is adviseur van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. Prof. mr. Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling.

Moeten we Amsterdam en Urk in één provincie willen zien? Er zijn grenzen… Wie het openbaar bestuur wil wijzigen moet niet beginnen met stoere blauwdrukken voor één Randstadautoriteit. Hervormen is een organisch proces dat primair vanuit lokale en provinciale besturen ontstaat, met een passende aanmoediging en geleiding van het Rijk.
Illustratie: Max Kisman

Dit artikel is 17 december 2011 ook verschenen in Het Financieele Dagblad.