



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Kenniskamer

Modernisering van de bestuurlijke inrichting

# Voorwoord

In een kenniskamer vindt een dialoog plaats tussen vertegenwoordigers uit de wetenschap en het beleid, waarbij de state-of-the-art-kennis op een bepaald beleidsterrein centraal staat. Op woensdag 3 april 2013 organiseerde BZK een kenniskamer over de modernisering van de bestuurlijke inrichting. Zowel de schaalvergroting als de decentralisatie kregen een prominente plek. Dat zijn politiek gezien relevante thema's met een flinke kenniscomponent. Want wat weten we eigenlijk van decentralisatie en schaalvergroting? Van de veranderopgave en van de effecten? Om inzicht te krijgen in dit soort vragen is een kenniskamer een geschikt instrument. Kenniskamers versterken de aandacht voor kennis in de beleidsontwikkeling, ze helpen om kennis van buiten naar binnen halen. Een kenniskamer is ook een manier om verschillende onderdelen van BZK inhoudelijk met elkaar te verbinden en *not but not least*, een kenniskamer dient ertoe om kennislacunes te identificeren en is zo richtinggevend voor de verdere kennisontwikkeling.

In deze kenniskamer werden drie wetenschappers uitgenodigd om hun inzichten in bondige essays samen te vatten. Deze essays zijn in deze bundel opgenomen. Douwe Jan Elzinga, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht uit Groningen, bepleitte een nieuw constitutioneel organogram, waar we ons dan vervolgens beter aan zouden moeten houden. Het ontbreken van zo'n organogram is volgens hem de belangrijkste oorzaak voor het stroef verlopen van bestuurlijke herinrichtingen. Wim Derksen, hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit betoogde dat ook. En hij waarschuwde er voor het woord efficiency bij herindelingen te vermijden. Klaartje Peeters lichtte ons het Deense model toe. In 2007 zijn daar bij toverslag het aantal provincies van 13 naar 5 teruggebracht en het aantal gemeenten van 171 naar 98. Maar verder werd vooral betoogd dat een buitenlands model, zelfs van de "Borgen", zich niet zomaar laat overplanten.

De bundel wordt afgesloten met een verslag van de kenniskamerbijeenkomst.

# *Een constitutioneel organogram voor het openbaar bestuur*

---

Prof. Mr. Dr. Douwe Jan Elzinga

# 1. Valkuilen, dilemma's en kip-ei-verhoudingen

Jaren geleden werden de eerste drukken gepubliceerd van de boeken *Lokaal bestuur in Nederland*<sup>1</sup> en *Regionaal bestuur in Nederland*.<sup>2</sup> Wim Derksen en Arno Korsten redigeerden het eerste geschrift en ondergetekende het tweede. In die boeken zijn overzichten aan te treffen van het debat over het openbaar bestuur in het laatste kwart van de 20<sup>e</sup> eeuw. In latere geschriften zijn die overzichten doorgetrokken naar het eerste decennium van deze eeuw. Vanaf zo ongeveer 1965 zijn er pogingen ondernomen het openbaar bestuur in Nederland te hervormen. Geconstateerd moet worden dat vrijwel alle pogingen zijn gestrand: geen gewesten, geen miniprovincies, geen stadsprovincies, geen landsdelen, geen agglomeratiegemeenten, geen samenvat van grote steden en provincies, geen principiële doorbreking van het uniformiteitsprincipe etc., etc. We zijn veel gemeenten samengevoegd, maar dat wordt in de regel aangeduid als het 'succes van onsuccesvol beleid' (Denters).<sup>3</sup> Wat is de oorzaak van deze lange rij van mislukkingen, van deze 'boulevard of broken dreams'? Belangrijk is dan in de eerste plaats de aanwezigheid van een aantal kip-ei-elementen. Elders zijn deze uitvoeriger uitgewerkt.<sup>4</sup> Ze worden hier even kort aangestipt:

- a. Als er aan de schaal wordt gemorreld, dan beginnen criticasters te roepen dat eerst naar de taak moet worden gekeken, immers door taaktoedeling is interventie in de schaal te beargumenteren en dan kan *dus* door eventuele taakreductie een interventie in de schaal worden voorkomen;
- b. Worden er omvangrijke taakoverhevelingen aangekondigd dan wordt er door critici geroepen dat het ontvangende bestuur grotendeels niet in staat is om de nieuwe taken uit te voeren. Een principiële discussie over de schaalmatige ordening zou eerst plaats moeten vinden;
- c. Wordt voorgesteld om naar taak en schaal te differentiëren, dan roepen criticasters meteen dat er eersterangs- en tweederangs-gemeenten gaan ontstaan;

Ook in het proces van afdoening van de vele hervormingsvoorstellen zijn vaste patronen waar te nemen.

- a. Nieuwe impulsen tot verandering of hervorming ontstaan zelden in een rustige en gestructureerde context. De meeste voorstellen werden bij kabinetsformaties ingebracht en vanwege het politieke gooi en smijtwerk tijdens de regeringsvorming was een aantal weeffouten in veel gevallen al van te voren een gegeven.

---

<sup>1</sup> W. Derksen, A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, 1989, 2<sup>e</sup> druk.

<sup>2</sup> D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*, 1995.

<sup>3</sup> S.A.H. Denters, "Het succes van falend beleid: het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid", *Bestuurswetenschappen*, jrg. 50, p. 439-455, 1996.

<sup>4</sup> Zie noot 1 en 2. En: Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken*, 2010 en M. Herweijer, M. van Genugten, "Innovatie in binnenlands bestuur", *Bestuurswetenschappen*, voorjaar 2013.

- b. Om dezelfde reden - eerst een regeerakkoord en dan de poppetjes - zijn nieuwe bewindslieden van BZK meestal niet persoonlijk betrokken geweest bij de formulering van voorstellen. Het is een algemeen verschijnsel dat bestuurders zaken moeten uitvoeren waar ze zelf niet of minder in geloven, maar het scheelt een slok op een borrel indien persoonlijke geïnvolveerdheid van een bewindspersoon samenvalt met de politieke beleidsprioriteit. Bram Peper bijvoorbeeld was betrokken bij het opnemen van het dualiseringsstreven in het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet-Kok in 1998. Meteen na ommekomst van de kabinetsformatie werden op BZK allerlei organisatorische prioriteiten vastgesteld om die dualisatiebeweging tot een goed einde te brengen. Die beleidsmatige en organisatorische prioritering heeft enorm geholpen;
- c. De vele 'mislukte' dossiers uit de afgelopen veertig jaar laten ook een terugkerend en repeterend beeld in de tijd zien. Dat ijzeren patroon kan als volgt worden weergegeven. In het eerste jaar van het nieuwe kabinet is er veelal overwegend cynisme, ongeloof en passiviteit. Motto: de vorige keren is het niet gelukt en dat zal dus nu ook wel weer zo zijn. De minister wordt opgeroepen om zich nader te verklaren, een holistische visie te ontwikkelen, waarin vooral de samenhang met andere relevante dossiers en ontwikkelingen uit de doeken moet worden gedaan. Indien dan vervolgens in de loop van het eerste kabinetsjaar in de lang verwachte kabinetsnotitie de minister met het water bij de dokter is gekomen, ontvouwt zich in het tweede kabinetsjaar de volgende ronde. Bij partiële voorstellen treft de minister bij zijn ronde langs parlement en decentrale besturen het verwijt dat de kwestie niet in samenhang is bekeken. Er zou daardoor een hypotheek worden gelegd op toekomstige ontwikkelingen. Het zou de minister aan vermogen en durf ontbreken om een integrale visie te ontwikkelen. Kiest de minister daarentegen voor meer integrale en samenhangende voorstellen, dan treft de bewindspersoon het verwijt dat er aan tekentafel-politiek wordt gedaan. In het 'grand design' zouden appels met peren worden vergeleken. De minister zou zich in zijn ivoren toren te veel onthechten van de werkelijke bestuursproblemen die zich voordoen. Met de voeten in de bestuurlijke modder en bekeken vanuit een kikkerperspectief zou de minister tot geheel andere conclusies moeten komen; door het gebruik van een onthecht vogelperspectief zou de bewindspersoon geheel op de verkeerde weg zijn. Als de minister - na zoveel kritisch geweld - nog doorgaat met zijn partiële of integrale voorstel, dan krijgt hij vervolgens in het derde en vierde jaar van de kabinetsperiode te maken met de derde en laatste verdedigingslinie. Bij deze linie wordt de *strategie van de politiek verschroeiende aarde* toegepast. In de eerste plaats door vertragingstactieken. Zienswijzen worden later ingediend; bijeenkomsten worden naar achteren geschoven; noodzakelijke afstemmingen worden complex gemaakt; op momenten dat de minister knopen door wil hakken, ontstaat er ruis; als de minister zich aandient, zijn anderen er net even niet; bij tijdsdruk op één van beide Kamers neemt het aantal schriftelijke vragen naar de bekende weg spectaculair toe, etc., etc. Zijn er tussentijdse decentrale verkiezingen dan ontstaat er politieke hooibroei, waarbij decentrale politieke formaties steeds gemakkelijker afstand nemen van hun moederpartijen die in het kabinet actief zijn. Is eenmaal in het laatste kabinetsjaar begonnen met de aanloop naar nieuwe Tweede Kamerverkiezingen dan breidt de hooibroei van de decentrale verkiezingen zich snel uit naar de landelijke politiek, waarbij afspraken uit regeerakkoorden zo maar als sneeuw voor de zon weg kunnen smelten.

Bestuurshervormingen die nog in het laatste kabinetsjaar door Tweede en vooral Eerste Kamer moeten worden aangenomen, hebben dan ook de allerhoogste risicograad. Menig voorstel werd dan ook noodgedwongen over de Kamerverkiezing heen getild en vervolgens ingetrokken door een opvolgend kabinet.

Bij nieuwe hervormingsvoorstellen wordt waar mogelijk lering getrokken uit het verleden en wordt geprobeerd om eerdere valkuilen te vermijden. Ook dan echter blijkt het uiterst moeizaam te zijn om resultaat te boeken en dat roept de vraag op of er misschien – naast de geschetste procesrisico's - ook nog andere oorzaken kunnen zijn van dit structurele falen. De interessante vraag rijst waarom bestuurlijke hervormingen in andere landen wel tot een goed einde kunnen worden gebracht, terwijl we daar in Nederland niet goed in slagen. Gevoegd bij het bovengenoemde is er daarnaast de *structurele handicap* voor bewindspersonen om het 'grote verhaal' te kunnen vertellen. In het Nederlandse debat gaat het in overwegende mate om gelegenheidsargumenten die moeilijk kunnen overtuigen. Het belangrijkste gelegenheidsargument is bezuiniging. In algemene zin zijn hervormingen die niet door bezuiniging worden gedomineerd eenvoudiger te realiseren. Bij de bewijsvoering daarvan kan worden verwezen naar de grote hervormingsoperaties in de justitiële sfeer. Het aanzien van de rechterlijke organisatie en de politie is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Bij deze grootschalige hervormingsoperaties speelde een bezuinigingsdoelstelling nauwelijks een dominerende rol. Zou dat wel het geval zijn geweest, dan zou men veel minder resultaat hebben kunnen boeken. Veel belangrijker is echter dat hervormingen alleen een goede kans van slagen hebben indien een begin van overeenstemming bestaat over het referentiekader waarbinnen wordt gedebatteerd en waaraan allerlei opvattingen en posities kunnen worden getoetst. Het is vooral dit punt dat in dit essay wat uitvoeriger wordt uitgewerkt. De hypothese is daarbij de volgende:

*Dat in Nederland vrijwel alle hervormingen van het openbaar bestuur zijn mislukt, heeft als belangrijkste oorzaak dat een richtinggevend constitutioneel organogram voor het openbaar bestuur ontbreekt*

## 2. Wat is een constitutioneel organogram?

Er is sprake van een constitutioneel organogram indien er principes van constitutionele aard zijn die richting geven aan ordening en functioneren van een deel van het publiekrechtelijke domein. Ter illustratie twee korte voorbeelden:

### **Voorbeeld 1** *De justitiële en rechterlijke organisatie*

In de eerste laag worden de posities van de zittende en de staande magistratuur gevoed door het 'trias'-principe, waaruit een vergaande onafhankelijkheid van de rechterlijke macht voortvloeit. In de tweede laag moet dit centrale constitutionele principe worden verfijnd en gedifferentieerd. Rechters zijn weliswaar zeer onafhankelijk, maar ze hebben brood op de plank nodig, ze moeten worden benoemd en ontslagen en het is ook wel van belang dat er een bestuurlijk kader is, bijvoorbeeld in de vorm van de Raad voor de rechtspraak. Dat schept een bepaalde mate van afhankelijkheid. In zijn afhankelijkheid moet de rechter vervolgens tevens aan de wet gebonden zijn, maar er moet ook ruimte zijn om die wet verstandig toe te passen en te anticiperen op eventuele gewenste wijzigingen van de wet. Deze combinatie van onafhankelijkheden en afhankelijkheden is gebaseerd op sub-principes die sturend zijn en een bepaalde ordening dicteren. Bijvoorbeeld: (1) een aanzienlijke terughoudendheid voor de Raad voor de rechtspraak en (2) het sub *judice*-beginsel: politici en bestuurders houden zich in zolang zaken onder de rechter zijn. Voor het openbaar ministerie zijn er weer andere dimensies in de verhouding tussen afhankelijkheid en onafhankelijkheid. De minister van Justitie is beleidsmatig de 'baas' en kan dus sturen. Oefent het OM magistratelijke functies uit in het juridisch proces dan is de interveniërende polsstok van de minister veel minder lang. Dergelijke constitutioneel gevoede uitgangspunten hebben vergaande gevolgen voor de organisatorische inrichting van de justitiële en rechterlijke organisatie. Er moeten schaalverbanden functioneren die zijn afgestemd op de politieorganisatie. Het OM is immers mede gezagsdrager over de politie. De ordening van de parketten moet zijn toegesneden op de algemene rechterlijke kaart. De positie van het College van PG's wordt gevoed door het subtiële onderscheid tussen de gewenste afhankelijkheid en onafhankelijkheid van het parket, etc., etc. Bij de zeer ingrijpende stelselwijzigingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden in de justitiële en rechterlijke organisaties waren het deze constitutionele principes van de eerste en tweede laag die het referentiekader hebben gevormd. Dat leidde tot een ordelijk en gestructureerd debat zonder spraakverwarring over de constitutionele uitgangspunten. Weliswaar is hevig strijd gevoerd over bepaalde organisatorische interventies, maar die gingen vooral over maatvoering en reikwijdte: krijgt de Raad voor de rechtspraak niet te veel bevoegdheden? Beperkt het College van PG's niet te veel de magistratelijke vrijheid van de individuele Officier van Justitie? En ook in de praktijk laat de hervormde rechterlijke organisatie een aantal hevige knelpunten zien. Dat echter bij deze hervormingen in de justitiële sfeer zo snel en doelmatig kon worden gewerkt, heeft in belangrijke mate te maken met het ordenende vermogen van het hier geldende constitutionele organogram.

### Voorbeeld 2 Het 'Bundesstaatprincipe'

Het Duitse 'Grundgesetz' kent een geprofileerde plaats toe aan het zogenaamde 'Bundesstaatprincipe'. Waar voor de rechterlijke organisatie in Nederland het trias-principe als 'fundamenteel' functioneert, is het 'Bundesstaatprincipe' in de eerste laag het basisprincipe van het Duitse openbaar bestuur in federale vorm. In de tweede laag zijn er talrijke verfijnde constitutionele principes die het raamwerk verder vorm en inhoud geven. De Grondwet markeert zelfs de verdeling van uitvoeringstaken over bond en 'Länder'. De deelstaten voeren de staatstaken uit, alleen daar waar de Grondwet dat aan het nationale niveau toedeelt, is er een uitzondering op dat principe. Opmerkelijk is dat in Duitsland de 'Gemeinde' en de 'Kreise' in staatsrechtelijke zin onderdeel zijn van het openbaar lichaam deelstaat. Dat betekent dat de deelstaten gemeentewetten vast stellen, allerlei taken aan 'Kreise' en 'Gemeinde' kunnen overdragen. Er kan toezicht worden uitgeoefend op de autonome taakuitoefening (het beginsel van de 'kommunale Selbstverwaltung') van de 'Gemeinde', maar een belangrijk beginsel van dat toezicht is dat dit alleen de rechtmatigheid kan betreffen en niet de doelmatigheid, zoals dat in ons land het geval is. Voor het medebewind ligt dat anders, daar kan de deelstaat ook aanwijzingen geven. Er is met andere woorden een hele reeks van constitutionele organisatieprincipes op basis waarvan het openbaar bestuur in Duitsland in elkaar is gestoken. Daarbij kan tussen deelstaten worden gedifferentieerd, maar ook die differentiatie wordt weer beperkt door constitutioneel geïnspireerde grenzen. Zo is gewaarborgd dat de 'kommunale Selbstverwaltung' niet door differentiatie kan worden geëcarteerd. Bij hervormingen van het Duitse openbaar bestuur kunnen op basis van doelmatigheidsoverwegingen mutaties worden aangebracht in taak en schaal. Zo zijn in de sfeer van ziekenhuizen en zorg de 'Kreise' in de loop van de tijd steeds belangrijker geworden, omdat op dat niveau een goed evenwicht kan worden gevonden tussen het gelijkheidsbeginsel, maatwerk en doelmatige zorg op een adequaat uitvoeringsniveau. De hervormingen van het open bestuur in Duitsland zijn talrijk. Vanwege de nogal flexibele schaal- en taakinstrumenten kan snel worden gewerkt. En omdat er een vast constitutioneel denkraam functioneert, waaruit voortvloeit wat de precieze constitutionele plaats is van Gemeinde, Kreise, Länder en Bund, is de afwikkeling van die hervormingsdossiers niet veel ingewikkelder dan vergelijkbare dossiers op andere terreinen. Ook in Duitsland zijn er uiteraard de bekende discussies welk overheidsniveau op moet draaien voor welke bezuinigingen. Eveneens is er een voortdurende spanning tussen differentiatie en uniformiteit. En ook zit een aantal vraagstukken – zoals de fusie tussen Berlijn en Brandenburg en die tussen Bremen en Nedersaksen – muurvast. Maar indien daarvan wordt geabstraheerd, kan de conclusie zijn dat het debat over de ordening van het Duitse openbaar bestuur ordentelijk en gestructureerd is, even gestructureerd als het debat in Nederland over de wijzigingen van de justitiële en rechterlijke organisatie.

Aannemelijk is derhalve dat de aanwezigheid van een richtinggevend constitutioneel organogram zeer behulpzaam kan zijn bij de hervorming van delen van het publieke domein.



### 3. Het kip-zonder-kop debat in Nederland

Nederland wordt wel aangeduid als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, dit ter onderscheiding van federale en confederale staten. Op zichzelf genomen is dat een fraaie aanduiding, waar ook wel een verhaal bij kan worden verteld, maar het gaat hierbij in ieder geval niet om een constitutionele 'fundamental', zoals het trias-principe of zoals het 'Bundesstaatprincipe'. De aanduiding gedecentraliseerde eenheidsstaat zegt dat in Nederland naar een evenwicht wordt gezocht tussen eenheid en decentralisatie. Die zoektocht is er inderdaad, maar geheel ongericht, vrijwel niet door enig constitutioneel principe aangestuurd en daarom te kwalificeren als een kip-zonder-kop-debat. Dat heeft weinig te maken met de Nederlandse staatsvorm, maar alles met het ontbreken van richtinggevend constitutionele principes. Er wordt zelfs met regelmaat openlijk getwijfeld of Nederlanders wel een constitutioneel recht hebben om te wonen in een gebied dat door twee rechtstreeks gekozen decentrale niveaus wordt bestuurd: provincie en gemeente. Onze Caribische landgenoten overzee (van de BES-eilanden) wonen niet in een provincie en mogen waarschijnlijk bijna tien jaar lang geen invloed uitoefenen op de Eerste Kamerverkiezing. En als wordt gevraagd of Nederlanders het constitutionele recht hebben om in een gemeente te wonen dan is daar substantiële twijfel. Het hoofdstuk Decentralisatie in de Nederlandse Grondwet is vrijwel over de hele linie 'leerlaufend'.<sup>5</sup> Er zijn niet of nauwelijks basisprincipes over de ordening van het decentraal bestuur. Weliswaar wordt het bestaan van provincies en gemeenten geconstitueerd en hen wordt een 'open huishouding' toebedeeld, maar het ordenend vermogen van die voorschriften is buitengewoon minimaal. Het opent de mogelijkheid om grote delen van het decentrale bestuur in andere verbanden dan gemeentelijke of provinciale onder te brengen. En dat is in Nederland dan ook een dominante ontwikkeling. In de afgelopen decennia zijn de taaktoedelingen aan gemeenten en provincies geërodeerd en de behartiging van publieke belangen op de regionale niveaus is sterk geïntensiveerd. Er is in algemene zin sprake van een sterke verzelfstandiging van overheidstaken door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's); de regionalisering moet mede in dat verband worden gezien. Soms vindt taaktoedeling primair plaats aan de bestuurlijke hoofdstructuur – provincie, gemeente – maar omdat de schaal in veel gevallen niet past, zijn gemeenten dan weer genoodzaakt om die taken onder te brengen in regionale samenwerkingsverbanden. In de recente Decentralisatiebrief van de minister is dat ook het overwegende beeld. Gemeenten krijgen zorgtaken met als doel om die meteen weer weg te geven aan zogenaamde congruente samenwerkingsverbanden. Moderne, horizontaal georiënteerde bestuursconcepten, waarin er veel privaat-publieke relaties zijn, maken het algemene beeld vervolgens

---

<sup>5</sup> Zie vooral: Constitutionele normen en decentralisatie, Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet, Verslag van een onderzoek in opdracht van BZK door Radboud Universiteit Nijmegen en Rijksuniversiteit Groningen, 2011

helemaal onoverzichtelijk en onordelijk. Indien vanuit vakdepartementen wordt nagedacht over taakoverheveling dan wordt daarbij gekeken vanuit een beperkt en sectoraal belang: zorgbelangen, belangen van ruimtelijk beleid, milieubelangen etc. Belangenorganisaties, zoals de VNG en IPO, kijken ook sectoraal en verkokerd. De VNG zal niet snel vergroting van de provinciale taak bepleiten en het IPO zal niet al te vaak zich sterk maken om provinciale taken aan de gemeenten te geven. Belangen van vakdepartementen en belangenorganisaties zijn legitieme belangen, maar de lat wordt te hoog gelegd indien aan deze instellingen wordt gevraagd om ook scherp te letten op het algemene belang van een adequaat functionerend openbaar bestuur. Aan de kokers worden dan te hoge en niet realistische eisen gesteld. Geaccepteerd moet worden dat hier wordt gekeken vanuit een kikkerperspectief. Maar door wie wordt er dan op het geheel gelet? Door wie wordt naar het openbaar bestuur gekeken vanuit het noodzakelijke vogelperspectief? Bij de kabinetsformatie van 2012 is de minister van BZK de regie toebedeeld over de decentralisatieprocessen. Er is een ministeriële commissie voor de decentralisatie ingesteld onder voorzitterschap van de minister van BZK. Deze verandering is pure winst en een belangrijke eerste stap. Het kan een goed aanknopingspunt zijn om voor BZK het neergaande tij te keren en het departement weer flink in de vaart der volkeren te brengen.<sup>6</sup> Regie betekent letterlijk *creatieve supervisie*. Als regisseur moet je gezag opbouwen, kunnen overtuigen en aannemelijk kunnen maken dat het algemeen belang van het openbaar bestuur wel eens kan botsen met sectorale en departementale belangen. Indien vakdepartementen in bepaalde dossiers interventies willen plegen in de sfeer van het justitiële organogram – bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst voor de penitentiaire sector of BuZa bij de uitzetting van vreemdelingen – dan worden dergelijke interventies meteen ingekaderd en gepareerd door het departement van Justitie. Het departement trekt dan vrijwel meteen de regie naar zich toe en met een beroep op richtinggevende constitutionele principes neemt de minister van Justitie de leiding in die discussie. Dat kan echter alleen als er een overtuigend verhaal kan worden verteld. In het openbaar bestuur gaat het derhalve niet alleen om formele regieposities, maar vooral ook om de inhoudelijke en creatieve invulling van die regie. De minister van BZK is in zijn nieuwe regiefunctie nog aanzienlijk gehandicapt omdat hij door externe factoren niet of nauwelijks in staat is om het grote verhaal te vertellen. Noch in de eerste, noch in de tweede laag bestaan er richtinggevende constitutionele principes. In Nederland kan iedere taak in beginsel aan iedere bestuursvorm worden gegeven. Waarom vindt de heffing van de inkomstenbelasting plaats in de vorm van deconcentratie en worden de zeer specialistische delen van de jeugdzorg (waaronder kinderspsychiatrische arrangementen) straks onder het gemeentelijke bereik gebracht? Waarom is de wat meer complexe vergunningverlening ondergebracht in regionale uitvoeringsdiensten en wordt de toekenning van AWBZ-besluiten voor het meest kwetsbare deel van de Nederlandse samenleving binnen het bereik gebracht van een partijpolitiek forum? Hoe heeft het kunnen gebeuren dat in de waterschappen partijpolitieke arena's konden ontstaan met rechtstreekse lijstenverkiezingen, terwijl in de waterschappen een minimale politiserings-

---

<sup>6</sup> Zie mijn oproep daartoe in: D.J. Elzinga, "Dualisering en het constitutionele organogram: revitalisering BZK dringend noodzakelijk", *Bestuurswetenschappen*, nr. 5, 2012, p. 52-64.

marge bestaat? Waarom is het beheer over de politie – en feitelijk daardoor ook delen van het gezag - van de gemeenten afgenomen en overgeheveld naar de justitiële sfeer? Wat is de doorslaggevende reden om veiligheidsvraagstukken te isoleren en op afstand te zetten van de rechtstreeks gekozen organen op decentraal niveau? Reeksen vergelijkbare vragen kunnen hier aan worden toegevoegd. Bij onze Duitse oosterburen zouden vrijwel al deze vragen van een constitutioneel overtuigend antwoord kunnen worden voorzien en wel omdat de ‘Gemeinde’, de ‘Kreisse’ en de ‘Länder’ op basis van hun legitimatie door rechtstreekse verkiezingen en hun grondwettelijk profiel een primaat bezitten ten opzichte van alle andere vormen van bestuur. Waar substantiële politieke keuzevrijheid bestaat – en dat is geheel iets anders dan de aanwezigheid van beheersmatige beleidsvrijheid - , worden taken en bevoegdheden toegeedeeld aan de hoofdstructuur. De werking van het gelijkheidsbeginsel is vooral maatgevend voor het besluit op welk niveau dat het beste kan: bond, deelstaat, regio of gemeente. Waar geen politieke keuzevrijheid bestaat of deze minder wenselijk wordt gevonden, zijn vormen van uitvoerend, behorend of functioneel bestuur mogelijk. Het gevolg hiervan is dat in Duitsland deze constitutionele ratio's richtinggevend zijn voor de feitelijke ordening en toedeling van taken en een onoverzichtelijke en verwarrende inrichting van het decentrale bestuur – zoals bij ons - niet voorkomt. Voor allerlei anderen landen die eveneens een richtinggevend constitutioneel kader hebben – zoals Zwitserland – geldt hetzelfde.

Ook in het huidige debat over de hervorming van het bestuur wordt het ontbreken van een dergelijk constitutioneel referentiekader scherp zichtbaar. De gelegenheidsargumenten domineren: van bezuinigingstaakstelling tot allerlei varianten van het doelmatigheidsprincipe. Indien landsdelen worden gewenst, heel in de verte vergelijkbaar met de Duitse deelstaten, dan moet worden uitgelegd wat de constitutionele positie van die landsdelen zou moeten zijn. Krijgen ze op onderdelen ook een uitvoeringsmonopolie zoals de Duitse equivalenten? Hoe moet worden aangekeken tegen het tegelijkertijd uitventen van een materieel gesloten huishouding van de provincie en het streven om landsdeelbestuur sterker, effectiever en beter te maken? Men schiet zichzelf dan toch met voorbedachten rade in de eigen voet. Het landsdeel wordt op de troon geheven, maar tegelijkertijd meteen onthoofd, want ontgaan van een ‘open huishouding’ en dus ook ontgaan van een partijpolitiek forum. Onduidelijk is in Nederlands weliswaar wanneer rechtstreekse verkiezingen aangewezen zijn met het daarbij horende partijpolitieke stelsel, maar er is nog enige consensus ten aanzien van het uitgangspunt dat een ‘open huishouding’ een sterkere indicatie bevat voor het laten functioneren van een partijpolitiek stelsel dan een ‘gesloten huishouding’. Ik formuleer het voorzichtig, want ook dit staat nergens en de normatieve kracht van dit uitgangspunt is buitengewoon gering. Voor de Amsterdamse stadsdelen is altijd geredeneerd dat de zwaarte van de taakstelling maatgevend is voor het houden van rechtstreekse verkiezingen. De wetgever heeft inmiddels de deelraden onmogelijk gemaakt. Amsterdam gaat nieuwe deelraden inrichten door territoriale bestuurscommissies te vormen en ook daar zouden dan in 2014 rechtstreekse verkiezingen voor moeten worden gehouden. Na een wettelijke ontmanteling van de deelraden zou een vergelijkbare vorm van deelbestuur weer worden opgetuigd. Omdat we in Nederland geen idee hebben wanneer rechtstreekse verkiezingen wel en niet zijn geïndiceerd, hebben we ook geen enkel

fatsoenlijk constitutioneel argument om te voorkomen dat de waterschappen een partijpolitieke arena hebben gekregen en men in Amsterdam via een opzichtige etikettenzwendel de deelraden in andere gedaante laat terugkeren. Deze litanie kan worden aangevuld met tal van andere voorbeelden. Vanwege de actualiteit wordt nog even stilgestaan bij de implementatie van de decentralisatievoorstellen in relatie tot de schaaldiscussie. Ook op dit onderdeel is een consistente route bepaald nog niet in zicht. De decentralisatie van de zorg voorziet in arrangementen dicht bij de burger en op maat gesneden: 'small is beautiful' zou men zeggen. Leest men echter de recente Decentralisatiebrief dan vloeit daaruit voort dat voor het grootste deel van Nederland de uitvoering van die zorgtaken lange jaren wordt ondergebracht bij vage regionale bestuursverbanden die op grote afstand van de burgers functioneren. In de provincies Groningen, Friesland en Drenthe heeft men het gebied van bijna een halve provincie nodig om te voldoen aan het criterium van een congruent samenwerkingsverband van tussen de 70.000 en 100.000 inwoners. Als dit zo wordt opgeschreven, dan is het toch niet raar en verbazingwekkend dat er cynisch en schouderophalend wordt gereageerd. Er zullen daarom uiteraard verdere schaal aanpassingen volgen omdat men zich in bestuurlijk Nederland niet gek laat maken door een dergelijke articulatie van beleidsvoornemens. Veel principiëler is echter de vraag waarom bij de enorme decentralisatieplannen niet een aantal belangrijke voorvragen is gesteld. Zijn de zorgtaken wel over de gehele linie geschikt om die onder het bereik te brengen van een politiek forum dat kan differentiëren? En als er nauwelijks kan worden gedifferentieerd, dan ligt het toch veel meer voor de hand om functionele zorgregio's in te stellen, of deconcentratie toe te passen, of te splitsen in die delen die wel en andere die niet voor politieke keuzevrijheid in aanmerking komen. Men zou verwachten dat er grondig is nagedacht over de reikwijdte van het gelijkheidsbeginsel in relatie tot de differentiatievrijheid van de gemeenten. Dit punt klemt te meer nu het hier gaat om zorgarrangementen voor zeer kwetsbare en afhankelijke burgers. Er zijn wel enkele aanknopingspunten maar van een substantieel debat is geen sprake toe nu.

## 4. Bouwstenen voor een constitutioneel organogram

Hiermee is de diagnose gesteld. Hoofdkwaal is de afwezigheid van een richtinggevend constitutioneel organogram waardoor het debat richtingloos is en gelegenheidsargumenten domineren. Indien dit zo blijft, zal het met de reorganisatie van het openbaar in Nederland nooit wat worden. Ook voor de lopende kabinetsperiode zijn de vooruitzichten bepaald niet gunstig. Welke zijn nu de bouwstenen voor een op Nederland toegespitst constitutioneel organogram? Om die te kunnen ontwikkelen, moet ten minste een begin van een antwoord op de volgende zes vragen worden gevonden:

### *a. Welke openbare lichamen vormen de hoofdstructuur van het openbaar bestuur?*

Indicatief zijn dat de rijksoverheid, provincie en gemeente. Maar daarmee is niet meteen alles gezegd. Integendeel. Hoe staat het in dat verband met de rol van de Europese Unie, mede in relatie tot de gedecentraliseerde openbare lichamen? Het punt blijft hier onbesproken, maar daar liggen reeksen belangrijke vraagpunten. Behoort de binnengemeentelijke decentralisatie - verlengd lokaal bestuur naar *beneden* - ook tot de hoofdstructuur? Men zou zeggen van niet. Maar als er in Amsterdam – na afschaffing van de deelraden - taakrijke, rechtstreeks gekozen territoriale bestuurscommissies worden gevormd, dan is er binnen de kortste keren weer een aanval geopend op de grenzen van de hoofdstructuur. Behoren de gemeentelijke samenwerkingsverbanden - verlengd lokaal bestuur naar *boven* - tot de hoofdstructuur? Daar begin het op te lijken. Het verlengd lokaal bestuur naar boven is de snelst groeiende bestuurssector. Bij problemen op het niveau van gemeenten en provincie zoeken we het heil in het regionale gat tussen gemeente en provincie. Vooral bij de sectorale kokers is dat een zeer geliefd niveau – ook voor verzelfstandiging van overheidsbeleid - , waar men niet of nauwelijks lastig wordt gehinderd door lastige politici. Er lijkt geen enkele rem te staan op deze regionalisering. Ook de minister van BZK heeft geen enkel constitutioneel overtuigend argument om hier een piketpaal te slaan. Dat constitutionele argument zou er moeten komen. In de huidige situatie is het zelfs zo dat de minister van BZK – zie de Decentralisatiebrief - een enorme impuls geeft aan die regionalisering en daarmee – althans voorlopig – de hoofdstructuur buiten beeld plaatst.

### *b. Wat is het doorslaggevende criterium om een openbaar lichaam wel of niet tot die hoofdstructuur te rekenen?*

Het ligt voor de hand om daarbij af te gaan op vorm en inhoud van de democratische legitimatie. De aanwezigheid van een rechtstreekse verkiezing roept een politiek stelsel in het leven. Verkiezingen met een lijstenstelsel doen een partijpolitieke arena ontstaan. Dergelijke arena's vooronderstellen de aanwezigheid van een 'open huishouding', met het daaraan gekoppelde vrije beleids- en regelinitiatief. Autonomie, budgettaire vrijheid, politieke keuzevrijheid zijn hierbij belangrijke begrippen. Het is daarbij niet een beheersmatige beleidsvrijheid die maatgevend is. Ook andere bestuursvormen – zoals de functio-

nele – hebben een belangrijke beheersmatige beleidsvrijheid, maar geen ruime politieke keuzevrijheid. Politieke keuzevrijheid impliceert dat politieke overtuigingen een weerslag kunnen krijgen in de beleidskeuzes. Indien het niet is toegestaan om emancipatiegelden te besteden voor de aanleg van diepteriolen, dan is dat bijvoorbeeld een beperking van de politieke keuzevrijheid. Deze brede democratiescope kan als maatstaf gelden voor de begrenzing van de hoofdstructuur.

*c. Is er reden om een primaat in het leven te roepen van de hoofdstructuur ten opzichte van andere bestuursvormen?*

Die reden is er zeker. De algemene wet – ter uitwerking van de Grondwet – vormt de basis van het gehele bestuursstelsel. Er heerst ‘heerschappij van de wet’: burgers beïnvloeden de algemene wet door rechtstreekse verkiezingen en op andere manieren, maar zijn tegelijkertijd aan de wet gebonden. Op het niveau van provincie en gemeente bestaat hetzelfde systeem: heerschappij van de provinciale en plaatselijke ‘wet’, een ander binnen de marges die de nationale wet toestaat. In combinatie vormen nationale en decentrale regelgeving het normatieve kader waarbinnen de samenleving moet functioneren. Om dat kader bestendig te geven is een primaat van rijk, provincie en gemeente tegenover andere vormen van bestuur zeer aannemelijk te maken, geheel los van het belang van die andere vormen van bestuur.

*d. Is er reden om dit primaat van de hoofdstructuur ook tot uitdrukking te brengen in de wijze van legitimatie andere vormen van bestuur?*

Ook die reden is er. Indien wordt toegelaten dan andere openbare lichamen van het openbaar bestuur ook worden gekenmerkt door partijpolitieke arena’s dan leidt dat tot inflatie van de positie van de hoofdstructuur. Wat aan de ene kant wordt gewenst, wordt dan aan de andere kant weer weggeblazen. Dit heeft niet als implicatie dat buiten de hoofdstructuur vormen van rechtstreekse verkiezingen uitgesloten zouden moeten zijn, maar wel de combinatie van verkiezingen met een lijstenstelsel, waardoor een partijpolitieke arena ontstaat.

*e. Op grond van welk doorslaggevend criterium worden taken en bevoegdheden gegeven aan de openbare lichamen van de hoofdstructuur of aan andere bestuursvormen?*

Indien het hoofdkenmerk van de hoofdstructuur is dat er autonome politieke stelsels functioneren, waarbij via de algemene ‘wet’ kaders voor de samenleving worden aangegeven, dan ligt in het in de rede vooral die bevoegdheden te geven waarin dit tot uitdrukking kan worden gebracht. Politieke keuzevrijheid – in de goede betekenis van het woord – is dan een maatgevend criterium. Wordt die politieke keuzevrijheid niet gewenst dan is dat een uitdrukkelijke contra-indicatie. (Partij)politieke fora moeten taken krijgen die politiseerbaar zijn. Zijn die taken dat niet dan ligt het in de rede om voor een andere taaktoedeling te kiezen. In de praktijk wordt deze politiseringsvraag tevens nog gevuld door het gelijkheidsbeginsel. Bij een dwingende werking van het gelijkheidsbeginsel is taaktoedeling aan de rijksoverheid geïndiceerd. Bij minder dwingende gelijkheid kan politieke differentiatie door decentrale niveaus worden toegestaan.

*f. Op basis van welke criteria kan bij taaktoedeling worden gekozen tussen deconcentratie, functionele decentralisatie of territoriale decentralisatie?*

Bij de taaktoedeling aan de decentrale politieke stelsels gaat het niet alleen om het geven van politieke keuzevrijheid, maar tevens om de vraag hoe het decentraal bestuur betrokken moet zijn bij de uitvoering van rijksbeleid. In de huidige praktijk is dat zelfs nagenoeg de enige dimensie, maar om het beeld en de redenering zuiver te houden moet de toedeling van politieke keuzevrijheid als de primaire toedeling worden gezien en de toedeling van uitvoeringstaken als secundair. De verdeling van uitvoeringstaken is hoofdzakelijk een doelmatigheidsvraagstuk, waarbij constitutionele argumentaties vooral als contra-indicatie van belang zijn. Bij de keuze voor deconcentratie wordt centrale politieke sturing gewenst, in verantwoordelijkheid aan het nationale parlement. Indien daarbij decentrale politieke invloed als onwenselijk wordt ervaren – bijvoorbeeld vanwege het gelijkheidsbeginsel – , dan is een ont koppeling met gemeente en provincie geïndiceerd. Het voorbeeld is hier het gedecentreerde belastingkantoor. Voor functionele decentralisatie kan worden gekozen indien de functionaliteit van het betreffende openbaar lichaam een decentrale legitimatie indiceert en loskoppeling van het nationale bestuur niet als problematisch worden gezien: de waterschappen. Toedeling aan territoriaal gedecentraliseerde lichamen is geïndiceerd indien inhoudelijke differentiatie – in de vorm van politieke keuzevrijheid - niet bezwaarlijk is. Schaaldifferentiatie zou in die gevallen kunnen worden bereikt door een stelsel van tweeledige toedeling. De uitvoeringsbevoegdheid wordt gegeven aan het bestuur op mesoniveau. Het mesoniveau roept het microniveau op in medebewind en bewaakt in algemene zin de kwaliteit van de uitvoering; het Duitse systeem. In een dergelijk stelsel kunnen per deelstaat andere schaalmodaliteiten worden gehanteerd. Voor Nederland zou dit betekenen dat per provincie of landsdeel ook op het niveau van de schaal maatwerk kan worden geleverd en in iedere provincie of landsdeel voor de betreffende provincie en de inliggende gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaat voor de kwaliteit van de uitvoering. Dat sterkere uitvoerende profiel voor de provincies of landsdelen zou tevens de opmaat kunnen zijn voor een grote en definitieve sanering van het versnipperde regionale bestuur en de sterk verkokerde regionale uitvoering.

## 5. Het grote verhaal

Stel nu eens dat deze zes vragen van de geschetste of eventueel van andere constitutionele antwoorden zouden worden voorzien. En stel nu eens dat de basisprincipes – de ‘fundamentals’ - hiervan zouden zijn neergelegd in het zevende hoofdstuk van de Grondwet, waaruit dan zou blijken dat hier een ruime consensus over bestaat. Zou dat dan tot gevolg kunnen hebben dat bij hervormingsvoorstellen wel het ‘grote verhaal’ kan worden verteld? Mij lijkt van wel.

# *Wat kan de wetenschap Ronald Plasterk leren over bestuurlijke reorganisatie*

---

Prof. Dr. Wim Derksen



## Iedereen zijn eigen professor

Op het eerste gezicht is het niet verwonderlijk dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken de wetenschap in zijn ‘Kenniskamer’ uitnodigt voor een gesprek over de bestuurlijke reorganisatie. Niet alleen wordt het departement tegenwoordig geleid door een oud-wetenschapper, het genoemde onderwerp is al jaren onderwerp van wetenschappelijk debat. Veel erger: er kan geen voorstel tot bestuurlijke reorganisatie worden gedaan zonder dat alle partijen zich door een meer of minder bekende bestuurskundige, dan wel staatsrechtsgeleerde laten ondersteunen. Daarbij doet zich overigens wel de komische situatie voor dat alle wetenschappers zich op hun wetenschappelijkheid laten voorstaan in een betoog dat de eigen opdrachtgever toevalligerwijs nogal ernstig ondersteunt.

Aan de toon van deze eerste alinea laat zich de rest van dit essay aflezen. Ik zal de vragen: ‘wat kan het beleid van de wetenschap leren?’ en ‘hoe kan de bestuurlijke reorganisatie door wetenschappelijke kennis worden onderbouwd?’ relativerend bespreken. Ik geef toe: daarmee creëer ik mijn eigen paradox: neem ook deze wetenschapper met een korrel zout.

### *Eerste nuance: onderzoek toont niet aan wat je moet doen*

Ik heb de laatste jaren in allerlei masterclasses veel onderzoekers wegwijs gemaakt in de wereld van het beleid. Twee dingen vallen me daarbij op. Ten eerste hebben ze soms weinig benul van deze wondere wereld, waarin veel anders verloopt dan op het eerste gezicht logisch zou lijken. Ten tweede hebben ze vaak moeite te beseffen dat hun onderzoek nooit aantoonbaar is, en dat ten principale ook niet kan, wat een beleidsmaker zou moeten doen. Hoe evident de uitkomsten van het onderzoek ook zijn. Uitkomsten van onderzoek hebben alleen maar betrekking op de vraag hoe de wereld in elkaar zit en welke relaties zich daarin voordoen. Of die wereld moet veranderen, laat staan in welke richting, is geen vraag voor de wetenschap. Ook het tegenargument dat wetenschap nooit ‘waardevrij’ kan zijn, slaat hier de plank mis. Ik zou zeggen: het is al erg genoeg dat wetenschappers zich ook in hun onderzoek door normativiteit laten leiden. Onderzoek toont dus nooit aan wat je moet doen.

Laat ik een voorbeeld geven uit de wereld van de bestuurlijke organisatie. Tegenwoordig wordt door velen verwezen naar onderzoek ‘van de universiteit van Groningen’ dat gemeentelijke herindeling niet leidt tot efficiëntere gemeenten. Nu was al veel langer bekend dat de gefuseerde gemeenten in de regel meer ambtenaren in dienst hadden dan de fusiegemeenten en daarom hogere kosten met zich brachten. Daarmee is niet gezegd dat ze ook minder efficiënt zouden zijn, omdat we niet weten hoe de prestaties van de nieuwe gemeenten zich verhouden tot de prestaties van hun voorgangers. Laat ik me voorzichtig uitdrukken: het is niet denkbeeldig dat de nieuwe gemeenten meer presteren. Waarom zouden we ze anders hebben gevormd? Je kan dus niet zeggen dat de nieuwe gemeenten minder efficiënt zijn dan hun voorgangers, omdat de kosten hoger zijn. Als fusiegemeenten tegen hogere kosten hogere prestaties leveren, is het aan de politiek om de afweging te maken of de hogere prestaties ook de hogere kosten rechtvaardigen.

Ik merk in mijn masterclasses over het verbinden van kennis en beleid dat een simpele formule kan helpen: weten + willen = beleid. Het is hier niet de plek om te discussiëren over de vraag of in deze formule een '+' moet staan dan wel een '\*'. Duidelijk is wel dat onderzoekers een nadrukkelijk beroep moeten doen op hun eigen normen, om tot de conclusie te komen dat de ene vorm van bestuurlijke reorganisatie *beter* is dan de andere.

Persoonlijk trek ik daaruit twee conclusies. Het gaat bij bestuurlijke reorganisatie niet alleen om kennis van het binnenlands bestuur, maar al evenzeer om het doen van politieke keuzes. Bovendien is het goed om je te hoeden voor professoren die komen vertellen wat je moet doen.

### *Tweede nuance: er is relatief weinig onderzoek*

Er is een tweede reden waarom al die professorale adviezen mij zorgen baren, afgezien van het feit dat elk advies ten principale buitenwetenschappelijk is. Het lijkt er namelijk op dat er meer adviezen over het binnenlands bestuur worden geschreven dan dat er fatsoenlijk onderzoek naar het binnenlands bestuur wordt gedaan. Wat is er nu bijvoorbeeld bekend over de bestuurskracht van gemeenten en provincies? In de jaren '80 was ik projectleider van het eerste grote bestuurskracht-onderzoek naar gemeenten, een studie uitgevoerd in opdracht van uw Ministerie. Afgezien van het feit dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer niet altijd optimaal is geweest, waaraan ik zelf, het mag nu wel gezegd, in belangrijke mate debet was, leverde het onderzoek veel gegevens op. Dat we vaststelden dat de relatie tussen bestuurskracht en inwonertal weinig eenduidig was, was niet erg verrassend, zij het wel in strijd met de vigerende beleidstheorie.

Nadien is het jaren stil geweest rondom het onderwerp 'bestuurskracht'. Het laatste decennium is de term weer teruggekeerd. Maar dit betekent niet dat er weer en verdergaand onderzoek naar de bestuurskracht van gemeenten wordt verricht.

'Bestuurskrachtonderzoek' staat tegenwoordig vooral voor 'visitatie', hoe nuttig een dergelijke visitatie ook kan zijn. We bevragen elkaar of de zaken op orde zijn en we geven commentaar op gepercipieerd beleidsfalen. Laat duidelijk zijn: dat is geen onderzoek, laat staan wetenschappelijk onderzoek.

Waar te weinig onderzoek wordt gedaan, kan het beleid ook te weinig door onderzoek worden ondersteund. Want zoals geldt dat onderzoek geen antwoord geeft op de vraag wat goed beleid is, zo geldt ook dat goed beleid niet zonder kennis kan. En het feit dat er relatief weinig onderzoek wordt gedaan naar het functioneren van het binnenlands bestuur, belemmert ons dus in het ontwikkelen van een goed beleid.

### *Derde nuance: essentially contested concepts hinderen onderzoek*

In mijn pleidooi voor meer onderzoek naar het binnenlands bestuur, mede ter onderbouwing van een beter beleid, ga ik niet aan de moeilijkheidsgraad van dergelijk onderzoek voorbij. In dit onderzoek komen we namelijk nogal wat begrippen tegen die zich niet zonder meer eenduidig laten definiëren, juist omdat er politieke keuzes achter schuilgaan. Ik noemde het begrip efficiëntie reeds, dat nogal eens wordt verward met lagere kosten. Bij

efficiëntie gaat het echter in essentie om de vermijdbaarheid van kosten bij het realiseren van een bepaald doel. De kosten moet je dus altijd relateren aan de mate waarin je tevreden bent over het realiseren van doeleinden. Dat lijkt me uiteindelijk een politieke afweging.

‘Bestuurskracht’ is een vergelijkbaar begrip. Gaat het bij bestuurskracht om de ‘kracht’ van de organisatie *an sich*, uitgedrukt in het aantal fte en in de omvang van de gemeentelijke reserves, of gaat het bij bestuurskracht om het vermogen om lokale problemen op te lossen en te voorzien in de wensen van burgers? Definiëren we ‘bestuurskracht’ als het ware *intern* of *extern*? Wetenschappelijk valt niet te bewijzen welke definities het beste is, ook dat is een politieke afweging, waarvoor de wetenschappelijke gereedschapskist geen instrumenten bevat.

Het zijn nog maar relatief simpele voorbeelden. Denk bijvoorbeeld eens aan het begrip ‘democratie’ dat zich op veel manieren laat operationaliseren. Maar welke operationalisering is beter? Zo wordt in het debat over gemeentelijke herindeling al jaren betoogd dat herindeling de afstand tot de burger groter maakt en *daarom* een bedreiging is voor de lokale democratie. Ik wil deze stelling geenszins bestrijden, maar het is ook heel goed denkbaar dat de herindeling de ‘bestuurskracht’ van het lokaal bestuur heeft vergroot, en daarmee de lokale democratie op een andere manier meer inhoud heeft gegeven. Ook hier weer: er is niet één juiste operationalisering van dit soort ‘essentially contested concepts’. Er zijn er vaak vele, en wetenschappelijk valt niet te bewijzen welke operationalisering de goede is. En om het nog ingewikkelder te maken: beleidsmakers zijn met name geïnteresseerd in onderzoek dat leunt op dit soort ‘essentially contested concepts’.

#### *Vierde nuance: over de grens kunnen we maar beperkt leren*

Het is een bekende reflex dat beleidsmakers willen weten hoe het in andere landen eraan toe is gegaan, als het eigen onderzoek minder eenduidig is. Of als elders wel grote stappen zijn gemaakt, waar het Nederlandse beleid op het gebied van de bestuurlijke organisatie vooral door kleine stappen wordt gekenmerkt. Hoe verleidelijk dat ook is, het betekent niet dat het onderzoek in het buitenland niet tegen dezelfde problemen aanloopt als het Nederlandse. Ook daar zou men graag willen weten of het nieuwe lokaal bestuur ‘democratischer’ en ‘bestuurskrachtiger’ is dan het vorige en of de ‘regisserende’ rol van het ‘middenbestuur’ in de nieuwe constellatie beter tot zijn recht komt dan vroeger. En ook daar staan geen grote onderzoeksbureaus klaar om voor jaren en voor miljoenen aan onderzoek te doen.

Maar daarbij past nog een extra relativering. Als er iets cultureel bepaald is, dan is het wel de wijze van besturen en daarmee de veronderstelde relaties tussen de verschillende bestuurslagen. Dus hoe wetenschappelijk interessant de evaluaties van bestuurlijke reorganisaties elders ook mogen zijn, het is zeer de vraag of de conclusies zich naar de Nederlandse situaties laten vertalen. Natuurlijk, in de hele Westerse wereld laat het lokaal bestuur zich minder door het centraal gezag gezeggen dan vijftig jaar geleden nog het geval was. Maar wie bijvoorbeeld het centralistische Frankrijk met de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Nederland wil vergelijken, zal altijd moeten vaststellen dat wat in Frankrijk mogelijk bleek,

in Nederland ondenkbaar is. Of omgekeerd. De cultuurverschillen zijn vaak te groot om Nederlands beleid op buitenlandse voorbeelden te baseren.

### *Toch weten we nog heel veel*

Deze lange inleiding was nodig. Maar laat niet de indruk ontstaan dat er geen kennis is waarop een nieuwe bestuurlijke reorganisatie volgens de formule [weten + willen = beleid] kan worden gestut. Het reorganisatiebeleid kan veel baat hebben bij kennis over het binnenlands bestuur in het algemeen en bij kennis over de mislukte pogingen tot bestuurlijke reorganisatie in de afgelopen decennia.

### *Eerste les: er is weinig hiërarchie in het binnenlands bestuur*

Thorbecke's naam duikt nog altijd op in discussies over het binnenlands bestuur. En vaak niet in positieve zin. Of dat laatste juist is, kan men betwijfelen. Wie Thorbecke zelf bestudeert leert een andere Thorbecke kennen dan de man die model staat voor een verouderde inrichting van het binnenlands bestuur. Om Thorbecke simpel samen te vatten: Nederland kent drie bestuurslagen, die gezamenlijk, als organen van één lichaam de overheid vormen. Alledrie leven zij in autonomie en er bestaat geen hiërarchie tussen bestuurslichamen, maar alleen in verantwoordelijkheden. De nationale verantwoordelijkheid gaat boven de provinciale en de provinciale boven de lokale.

Zo kijken velen al lang niet meer tegen het binnenlands bestuur aan. Ze veronderstellen vaak een heldere hiërarchische verhouding, en als aan die vooronderstelling wordt getwijfeld, dan gebeurt dat in ieder geval niet in Den Haag. Ondanks het vriendelijke gepraat over 'mede-overheden' wordt het lokaal bestuur in Den Haag toch vooral als ondergeschikt gezien aan het Rijk. En ook de gemeenten stralen dat soms uit.

Een dergelijke perceptie is een realiteit en valt in die zin niet te ontkennen. Tegelijkertijd staat de bestuurlijke praktijk nogal eens haaks op de bestaande beelden. Het Rijk is voor de uitvoering van veel beleid (geheel) afhankelijk van de gemeenten en de gemeenten beseffen dat al te goed. Hun lokale aanwezigheid geeft hen een machtsvoorsprong. Omgekeerd heeft het Rijk andere machtsbronnen die juist gemeenten in een afhankelijke positie kunnen brengen. Aldus kan de relatie tussen Rijk en gemeenten het beste worden gekarakteriseerd als 'wederzijds afhankelijk'.

In het spel van het binnenlands bestuur trekt de provincie aan het kortste einde. Deze bestuurslaag heeft weinig machtsbronnen en zeker over de grote steden heeft de provincie nog maar weinig te zeggen. Dat blijkt te meer als de provincie soms vanuit een nostalgisch hiërarchisch gevoel geneigd is op zijn strepen te gaan staan.

Deze les is van belang voor elke bestuurlijke reorganisatie. Om drie redenen. Ten eerste is het goed om helder zicht te hebben op de Ausgangssituatie. Ten tweede zijn veel plannen voor bestuurlijke reorganisatie op de foutieve aanname gebaseerd dat met nieuwe bestuurslichamen de hiërarchie kant worden teruggebracht in het binnenlandse bestuur. Zo was de stadsprovincie indertijd een duidelijke poging om 'doorzettingsmacht' te organiseren rondom de grote steden. Maar het introduceren van een nieuw bestuurslichaam boven bestaande lichamen impliceert niet dat de wederzijdse afhankelijkheden automatisch

verdwijnen. Ten derde wordt de minister door het hiërarchische zelfbeeld van Den Haag soms in de waan gebracht dat hij de bestuurlijke reorganisatie vanuit een bovengeschatte positie kan aansturen. Als er echter één domein is waar het fenomeen van de ‘wederzijdse afhankelijkheden’ speelt, dan is het wel op het gebied van de bestuurlijke reorganisatie. Een minister zal niets bereiken als hij niet over meerderheden beschikt. Meerderheden in het land, wel te verstaan. Meerderheden in de Kamer vervliegen snel als de meerderheden in het land afwezig zijn.

### *Tweede les: grenzen zijn arbitrair, maar niet anything goes*

Bestuurlijke reorganisatie is niet alleen een spel om de herverdeling van macht, maar ook een spel om grenzen. Daarom is het goed te beseffen dat de grenzen van weleer niet meer bestaan. Niet alleen is het onderscheid tussen stad en land komen te vervallen en is heel Nederland min of meer verstedelijkt. Belangrijker is dat de koppeling tussen de schaal van gemeenschappen en de schaal van het bestuur sterk is vervaagd, hoezeer die koppeling ook nimmer absoluut is geweest. Daar komt bij dat ‘gemeenschappen’ zijn gaan differentiëren. Voor het werk leven we in een andere gemeenschap en op een andere schaal dan voor culturele voorzieningen. Hetzelfde kunnen we opmerken voor onderwijs, zorg, recreatie enzovoorts. Al die schalen van die denkbare gemeenschappen overlappen elkaar slechts gedeeltelijk en zijn niet meer in een eenduidige schaal te vangen. Elke nieuwe grens die we in het kader van bestuurlijke reorganisatie trekken, zal daarmee een arbitraire grens zijn. Daarbij ga ik voor het gemak nog maar even voorbij aan de virtuele gemeenschappen die in de digitale wereld zijn ontstaan en die zich plotseling kunnen openbaren in een naburig dorp.

Nieuwe grenzen blijven arbitrair, en toch zijn er patronen te ontwaren in die wereld van vluchtige en overlappende schalen. Die patronen zijn overigens vaak kleinschaliger dan bestuurders geneigd zijn te denken. De Randstad is een mooi wervend concept, maar is nog nimmer in een geografische studie blootgelegd. Hetzelfde geldt voor de Noordvleugel en de Zuidvleugel, twee begrippen die alleen door bestuurders worden gebezigd. Het stadsgewest Amsterdam bestaat (gelet op woon-werkverkeer, voorzieningen en relaties tussen bedrijven) zonder meer, net zoals de stadsgewesten Utrecht, Den Haag en Rotterdam. Maar van een of andere samensmelting van Amsterdam en Utrecht en van Rotterdam en Den Haag is nog geen sprake. Natuurlijk, er zijn vele verbindingen en interacties tussen deze stadsgewesten onderling. Maar die interacties vallen in aantal nog steeds in het niet in vergelijking met de interacties binnen de stadsgewesten. Ook van complementariteit tussen de stadsgewesten is nog nauwelijks sprake. In dat verband is het goed dat bestuurders de samenhangen die zij zien, regelmatig toetsen aan de maatschappelijke werkelijkheid.

Ik trek deze conclusies op basis van onderzoek naar interacties in en rond de steden: hoe bewegen mensen zich, met welke andere bedrijven hebben bedrijven contact. Maar in de geografie gaat het ook om de mentale beleving. Mensen voelen zich bij buurten, dorpen, steden en zelfs provincies betrokken. En die mentale beleving heeft weer uitwerking op het denken en handelen van bestuurders. In de mate van beleving doen zich grote verschillen voor. Er zijn maar weinig mensen die zich Zuid-Hollander voelen of wanen. In de meer

perifere gebieden van het land wordt het provinciale gevoel daarentegen wel ervaren. Niet dat zich dat uit in grotere interesse voor de provinciale politiek, maar wel in een groter gezag van het provinciaal bestuur.

Deze korte schets van de geografische onderlegger van de bestuurlijke reorganisatie leert ons dat grenzen enerzijds arbitrair blijven (na de eerste randgemeente volgt altijd weer een volgende randgemeente), en dat tegelijkertijd niet elke indeling mogelijk is. Daarmee wordt bestuurlijke reorganisatie een ingewikkelde puzzel. De vraag 'wat kan bij elkaar' is zelden eenduidig te beantwoorden op basis van maatschappelijke interacties. De vraag 'wat hoort bij elkaar', of beter: 'wat hoort niet bij elkaar' wordt vaak bepaald door soms vage en soms heftige gevoelens van betrokkenheid. Zo sneuvelden de stadsprovincies voor Amsterdam en Rotterdam, die oorspronkelijk bedoeld waren om het stedelijk bestuur te versterken, terwijl ze werden ervaren als een aantasting van de 'eigen' stad.

### *Derde les: het binnenlands bestuur past zich organisch aan*

Is er nu reden om de bestuurlijke organisatie aan te passen? Nogmaals: mijn oordeel daarover is niet relevant, omdat mij gevraagd is te beschrijven wat we inmiddels *weten* over het binnenlands bestuur. En of het binnenlandse bestuur goed of slecht functioneert en of de prestaties van gemeenten en provincies aan de maat zijn of ondermaats zijn, vergt een buitenwetenschappelijke norm. Zie de formule: weten + willen = beleid. En de politicus staat hier aan de lat voor het 'willen'.

Wel valt te constateren dat het binnenlands bestuur zich ook zonder grote bestuurlijke reorganisaties aardig heeft weten aan te passen aan de veranderende omstandigheden in de laatste decennia. De plannen voor de invoering van stadsprovincies en het mislukken van die plannen hebben er bijvoorbeeld toe bijgedragen dat de regionale samenwerking rondom de grote steden veel beter is geworden. De aloude ruzies, vaak aangewakkerd door plannen voor annexatie, zijn grotendeels verleden tijd. Het Rijk was hier ook een belangrijke aanjager van samenwerking door de juridische mogelijkheden daarvoor te verruimen (WGR+) en door geldstromen als incentive voor samenwerking in te zetten. Of die samenwerking tussen gemeenten te veel bestuurlijke energie kost, moet de politicus bepalen ('bestuurlijke drukte'). En ook als men in de maatschappelijke interacties nog geen metropool Rotterdam-Den Haag kan ontwaren, het zijn de bestuurders die al op mogelijke ontwikkelingen vooruitlopen door in dat gebied te gaan samenwerken.

Intussen is er ook zonder grootscheepse bestuurlijke reorganisatie gesleuteld aan de schaal van het lokaal bestuur. Veel gemeenten zijn opgeheven en gefuseerd met andere gemeenten. Het is een incrementeel proces geweest met uiteindelijk grote gevolgen. De kleine 'pareltjes' van weleer (ooit onderzocht ik de gemeente Tienhoven, die ten tijde van mijn onderzoek de legendarische grens van 600 inwoners bereikte) zijn allang opgegaan in grotere verbanden. De gemiddelde omvang van gemeenten is in de laatste decennia enorm omhoog gegaan.

En dat niet alleen. De veronderstelde ondergrenzen worden steeds weer naar boven bijgesteld. Het gevolg is dat veel dorpen al meerdere golven van herindeling over zich heen hebben gekregen. Het heeft ook het karakter van het lokaal bestuur veranderd. Niet alleen is de afstand tot het lokaal bestuur vergroot, ook is de nadruk nog meer komen te liggen op de gemeente als uitvoerder van rijksbeleid. Daarmee komen we aan bij een belangrijk kenmerk van het Nederlandse lokale bestuur. Het is in de wereld geen uniek verschijnsel, dat gemeenten Rijksbeleid uitvoeren, maar het gewicht dat het medebewind legt op het lokaal bestuur is momenteel mede door herindelingen (en vanzelfsprekend ook door decentralisaties) wel erg dominant geworden. Gemeenten worden veelal ook niet vanwege hun lokale politieke taak tot fusie gedwongen, maar vooral vanwege het (veronderstelde) onvermogen om rijkstaken uit te voeren.

Zie hoe schilderachtig het lokaal bestuur in Frankrijk nog immer is. Nog steeds zijn er 36.000 gemeenten in Frankrijk. En nog steeds gaat het over die ene boom, dat ene fietspad, dat kleine beetje gevoel van saamhorigheid. Vanaf het moment dat Nederland voor medebewind heeft gekozen is die kant van het lokale bestuur in Nederland gaandeweg in de verdrukking te komen, ondanks het vertoon van lokale partijen die aan het medebewind maar niet willen wennen.

Overigens wordt de lokale democratie niet alleen in kleine gemeenten gekleurd of zelfs verkleurd door de dominantie van het medebewind, van het zijn van uitvoerder van rijkstaken en rijks wetten. Ook de grote gemeenten kennen vaak de schijn van democratie over onderwerpen waarover de gemeenten nagenoeg niets te zeggen hebben.

#### *Vierde les: het binnenlands bestuur kent wel sleetse plekken*

Het feit dat het binnenlands bestuur zich langs organische én langs incrementele weg redelijk weet aan te passen aan de veranderende maatschappelijke verhoudingen, is een groot compliment voor Thorbecke. Blijkbaar weet zijn simpele model van drie bestuurslagen, met de middelste als intermediair, zich heel goed aan te passen aan nieuwe tijden.

Daarmee ontken ik niet dat het binnenlands bestuur gaandeweg op bepaalde plekken sleets is geworden. En dat is niet mijn eigen mening (die hier minder relevant is), maar hetgeen ik binnen het binnenlands bestuur vaak hoor. Er worden sleetse plekken ervaren, die redenen kunnen zijn om het binnenlands bestuur fundamenteler te vernieuwen. Ik constateer er drie.

Ten eerste is het besef dat veel gemeenten te klein zijn, minder omstreken dan enige decennia geleden. De vergaande decentralisatieplannen van het kabinet dragen daar zonder meer aan bij. Maar dat het protest tegen herindeling veel minder heftig is geworden heeft ook te maken met het feit dat de band tussen lokale gemeenschap en lokaal bestuur op veel plaatsen al geheel is vervaagd. Of je nu in de gemeente Oostflakkee woont of in de gemeente Goeree Overflakkee maakt voor de burger van Ooltgensplaat bar weinig uit. Het oude stadhuis is al jaren in gebruik als restaurant. Wie ooit tegen een herindeling heeft gevochten, maakt zich over de volgende minder zorgen. En de derde herindeling zal hem worst wezen. Het feit dat veel gemeenten te klein zijn om het (nieuwe) omvangrijke takenpakket

uit te voeren, pleit voor herindeling. Het feit dat de band tussen lokaal bestuur en lokale gemeenschap op veel plaatsen al nagenoeg geheel is doorgeschnipt, pleit voor een werkelijke opschaling van het lokaal bestuur (als uitvoerder van rijksbeleid).

Ten tweede worstelen provincies nog te veel met hun rol als intermediair van het binnenlands bestuur. Sommige provincies lijkt een zeker autisme niet vreemd. Ze zijn te veel op zichzelf gericht en ze zijn daarmee te weinig dienstbaar. Dat is niet zo verwonderlijk. Voor veel burgers is wel helder dat er soms spanningen bestaan tussen nationale en lokale belangen (een trein is goed voor de nationale economie, maar een trein veroorzaakt ook veel rumoer in de eigen achtertuin). Maar hoe in dat krachtenveld ook nog 'provinciale belangen' moeten worden gedefinieerd, is vaak onduidelijk. Die gedachte ontnemt legitimiteit aan een zelfstandige provinciale politiek. Provincies zouden tevreden moeten zijn als gemeenten het onderling eens zijn binnen de kaders van het Rijksbeleid. En provincies moeten niet in de valkuil trappen om de hele wereld te blijven toetsen aan het provinciale beleid. Daarom is het goed om de open huishouding van de provincie gaandeweg te sluiten. En zou het ook goed zijn te stoppen met de rechtstreekse democratische legitimatie van provinciale politiek en provinciaal beleid. Als er nu ergens reden is voor getrapte verkiezingen dan is het bij de provincies. Het is denkbaar om de Provinciale Staten door de leden van gemeenteraden te laten kiezen.

Tegelijkertijd moeten we oog hebben voor provincies, als Noord-Brabant, die veel beter in staat zijn om een verbindende rol te vervullen. Of laat zo'n provincie juist het gelijk van bovenstaande redenering zien? Een provincie die zich niet opstelt tegenover de gemeenten vanuit een vermeend provinciaal belang, maar die gemeenten juist op één lijn brengt en juist de gezamenlijke belangen onderstreept. Zou Noord-Brabant minder functioneren als de gemeenteraden de Provinciale Staten zouden kiezen? Of nog beter?

Of de huidige provincies te klein zijn, laat zich moeilijk bepalen. Dat de provincie Flevoland wel erg worstelt met zijn rol, heeft alles te maken met het geringe aantal gemeenten en de speciale positie van de gemeente Almere. Als de gemeentelijke bestuurslaag wordt opgeschaald, zal dat probleem zich in meer provincies gaan voordoen. Bovendien drukt de uitbreiding van de EU op de inrichting van het binnenlands bestuur. De zwakste bestuurslaag komt daarmee het meeste onder druk. En in Nederland is dat de provincie.

Ten derde is de uitvoering van rijksbeleid in de lokale democratie, het is al opgemerkt, steeds dominanter geworden. De lokale democratie als bestuursvorm van de lokale gemeenschap is grotendeels verdwenen en op sommige plaatsen nog slechts symbolisch. Als gemeenten conform de plannen van het kabinet fors moeten worden opgeschaald (minimaal 100.000 inwoners) valt te overwegen of die andere lokale democratie niet een impuls zou moeten krijgen. Ik besef dat de binnengemeentelijke decentralisatie in de grote steden voor velen geen aanbeveling is om over democratie op dorps- en wijkniveau te spreken. Toch zou dat debat opnieuw moeten worden gevoerd als de verdere 'medebewindsering' van het lokaal bestuur doorgaat. Daarbij moeten we inderdaad niet weer de fout maken dat op wijkniveau kopieën van het lokale bestuur ontstaan. En zullen we juist ruimte moeten maken voor burgerinitiatieven.



De vraag resteert: zijn de plekken in het binnenlands bestuur zo sleets dat er meer nodig is dan organische en incrementele veranderingen? Dit is een politieke vraag, waarop de wetenschap geen antwoord heeft. Toch lijkt de tijd in het binnenlands bestuur rijp voor een verdergaand perspectief. Dat daarbij altijd voor een groeipad moet worden gekozen, lijkt de historie van de bestuurlijke reorganisaties te bevestigen. Daarover nu meer.

### *Vijfde les: creëer draagvlak*

Het sleutelen aan het binnenlands bestuur is van alle tijden. Maar in sommige tijden was het heftiger en grootser dan in andere. Na de Tweede Wereldoorlog zien we twee grote debatten over het binnenlands bestuur. De eerste woedde in de jaren 70 en eindigde in het begin van de jaren 80. De tweede startte met het rapport van de commissie Montijn uit 1989 en strandde met de referenda over de stadsprovincies van Amsterdam en Rotterdam in 1995. Daarna is het lange tijd tamelijk stil gebleven en heeft het binnenlands bestuur zich organisch en incrementeel verder aangepast.

Het is boeiend dat de twee debatten ongeveer identiek zijn verlopen. De volgorde der voorstellen was identiek en ook de argumenten waren in het tweede debat niet anders dan in het eerste debat. Uiteindelijk zijn beide debatten vruchteloos gebleven. Ongetwijfeld zijn daarvoor verschillende oorzaken aan te wijzen. Ik wijs met name op de bijzondere procesgang, waarbij eerst voor de grootstedelijke regio's een ander bestuur werd voorgesteld, waarna vervolgens werd bedacht dat dat nieuwe 'regionale' bestuur voor het hele land zou moeten gelden, waarna de provincies zich als het nieuwe regionale bestuur wisten op te werpen, waarna de grote steden hun speeltje kwijtraakten en de randgemeenten blij waren dat er niet veel zou veranderen....

We zouden kunnen zeggen dat het ging om het eeuwige debat over differentiatie en uniformiteit (mag in een bepaald deel van het land het binnenlands bestuur anders georganiseerd zijn dan elders?). En in dat debat kiezen we uiteindelijk blijkbaar in meerderheid voor een uniform model. Het komische van de situatie is dat we gaandeweg bedenken dat dat model van Thorbecke zo gek nog niet is. Een lokaal bestuur, een Rijksoverheid en daartussen een intermediair.

We kunnen het ook anders verwoorden: voor een ander model voor het binnenlands bestuur bestaat onvoldoende draagvlak. En als het draagvlak ontbreekt dan zijn de plannen tot mislukken gedoemd. En dat geldt niet alleen voor draagvlak voor de ontwerpprincipes. Ook wie binnen het algemeen aanvaarde drielagen-model wil sleutelen aan het binnenlands bestuur, zal zich door een meerderheid gesteund moeten weten.

Daarbij is het feit dat veel nostalgie kan komen bovendrijven. Ook in dat verband is de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie in de afgelopen eeuw veelzeggend. Als randgemeenten dreigen te worden samengevoegd met de centrale stad ontstaat altijd een hoop rumoer. En als het oog valt op provincies met een grote historie ligt de volgende dag de brandbrief op de mat. En zelfs als provincies in het geding zijn die nog nauwelijks historie hebben, zullen bestuurders argumenten weten te vinden om de reorganisatie tegen

te gaan. Hoe kenmerkend is het dat Voorburg moord en brand schreeuwde toen twee straten en een paar weilanden (voor Ypenburg) aan Den Haag moest worden afgestaan, terwijl men zonder enig rumoer een paar jaar later samenging met Leidschendam, terwijl Voorburg toch meer een buitenwijk is van Den Haag, dan van Leidschendam. En ook nu al hebben de bestuurders van Noord-Brabant en Friesland publiekelijk laten weten dat ze onder geen beding willen fuseren met een andere provincie.

De geschiedenis van de twee debatten heeft mij geleerd dat er weinig goede redenen zijn om af te wijken van het drielagen-model van Thorbecke, waarbij het intermediaire karakter van het middenbestuur kan worden geaccentueerd. Ik verwijs in dit verband ook graag naar het pleidooi van de WRR in een rapport uit 1995. Centrale gedachte daarin was dat je juist in een snel veranderende samenleving beter tijdelijke aanpassingen kan plegen, dan steeds het stelsel zelf ter discussie te stellen. Biedt ruimte voor samenwerking in een voor het overige helder en stabiel systeem.

De geschiedenis heeft me ook geleerd dat draagvlak cruciaal is voor elke fundamentele vorm van bestuurlijke reorganisatie. En dat draagvlak kan eenvoudiger worden geworven in een incrementeel proces, met een eenduidig en helder perspectief. Hoe grootschaliger de reorganisatie wordt aangepakt, hoe kleiner de kans dat een meerderheid overblijft.

### *Zesde les: smeed coalities, grijp kansen en hanteer een goed frame*

In mijn pleidooi voor het zoeken naar draagvlak komen verschillende lessen samen. Niet alleen zijn de twee debatten in de afgelopen eeuw vruchteloos gebleven, omdat een stabiele meerderheid ontbrak. In het algemeen moeten we vaststellen dat het binnenlands bestuur dusdanig door wederzijdse afhankelijkheden wordt gekenmerkt, dat een decreet vanuit Den Haag bijna per definitie kansloos is. Netwerkmanagement is hier het enige parool. En netwerkmanagement betekent het smeden van coalities, het grijpen van kansen en het hanteren van een verbindend frame.

Het smeden van coalities betekent dat bij de vorming van één nieuwe provincie voor de Noordvleugel in ieder geval de grootste provincie, de provincie Noord-Holland heel blij en dankbaar moet zijn, dat de provincie Utrecht moet instemmen met de plannen en dat de derde provincie, Flevoland, tot het besef komt dat tegenstand geen zin meer heeft. En je smeedt coalities door partijen te laten meedenken en ze iets terug te geven dat ze nog niet hadden. Of door ze financieel te prikkelen (dat kan ook door aanzienlijk op budgetten te korten). Ook kan de gemeente Amsterdam in de coalitie worden getrokken door haar enige voordelen te bieden die met name de angst voor een dominantere provincie kunnen wegnemen.

Het grijpen van kansen betekent dat alleen daar stappen worden gezet waar dat opportuun is. Dat de Brabantse bestuurders allemaal al met een treurig gezicht in de krant stonden, doet het proces geen goed. Dat de Friezen zich gaan verschansen, is nergens voor nodig. [Biedt ze West-Friesland aan, zodat de Waddenzee nog meer het domein van Friesland

wordt.) En als de provincie Zuid-Holland zich steeds meer zorgen gaat maken over de metropool Rotterdam-Den Haag, creëer dan een provincie voor de Delta.

Het hanteren van een verbindend frame vergt misschien op dit moment nog wel de meeste aandacht. Als alle kranten erg lauw dan wel negatief reageren op de huidige voorstellen is er iets grondig mis. Het is ook zeer goed te begrijpen dat in deze tijd weinig mensen warm lopen voor 'schaalvergroting vanwege de efficiency-voordelen'. Denk aan Amaranthis, denk aan de thuiszorg. En met het populistische verhaal van de 'bestuurlijke drukte' krijg je misschien een lauwe steun van een deel van het grote publiek, maar jaag je alle hardwerkende bestuurders tegen je in het harnas. In die zoektocht naar een goed frame zit de aloude wijsheid: gelijk krijgen is iets anders dan gelijk hebben. Als dat adagium ergens geldt, dan geldt het wel in de wereld van de bestuurlijke reorganisatie.

# *Bestuurlijke inzichten en lessen uit Denemarken anno 2013<sup>7</sup>*

---

Dr. Klaartje Peters

<sup>7</sup> Deze notitie berust in belangrijke mate op materiaal van anderen. Om het stuk leesbaar te houden zijn niet voor elke afzonderlijke uitspraak de bronnen vermeld (alle gebruikte bronnen zijn wel in de literatuurlijst terug te vinden). Om deze reden kan er niet zonder toestemming van de auteur uit worden geciteerd.

“Nederland moet meer naar Denemarken kijken”

“Nederland loopt achter op Denemarken qua kinderopvang”

“Wonen en zorg voor ouderen in Denemarken beter geregeld”.

Deze krantenkoppen laten zien dat er in Nederland de laatste jaren vaak naar Denemarken wordt verwezen als voorbeeld of voorland (wat niet hetzelfde is). Zeker sinds we ons realiseerden dat ze in Denemarken tien jaar eerder dan wij al een PVV-achtige gedoogconstructie in de nationale politiek<sup>8</sup> hadden, lijken we ons wat meer bewust geworden van relevante ontwikkelingen ten noorden van Nederland. We kijken graag naar Scandinavië en in het bijzonder Denemarken: ze hebben een beter pensioenstelsel<sup>9</sup>, de positie van vrouwen is er beter<sup>10</sup>, ze hebben een sterk lokaal bestuur en – dat trok althans mijn belangstelling in 2007 – ze hebben er hun provincies (*amter*) opgeheven. Los van het tragische lot van de Deense *amter* zijn de bestuurlijke hervormingen die Denemarken per 1 januari 2007 doorvoerde in meer opzichten interessant voor bestuurders, bestuurskundigen en eenieder die in het openbaar bestuur geïnteresseerd is. Dat is het onderwerp van deze notitie.

Maar eerst moet ik waarschuwende woorden spreken over de methodologische problemen, of zelfs de fundamentele onmogelijkheid om twee landen te vergelijken. Bij dezen. De politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in Denemarken kunnen niet zonder meer naar de Nederlandse situatie worden vertaald. Toch wil ik de waarschuwing meteen relativeren. Het is natuurlijk waar dat landen (of welke eenheden dan ook) nooit over de volle breedte met elkaar kunnen worden vergeleken. Ze hebben hun eigen politieke en sociale geschiedenis, ze hebben hun bijzondere bestuurlijke en geografische kenmerken, en de verschillen zijn altijd talrijker dan de overeenkomsten. En dus heeft eenieder die opgedane inzichten zonder meer wil overplanten van het ene naar het andere land een probleem. Maar bij deze constatering kunnen we het natuurlijk niet laten. Wat hebben we aan de bestuurskunde, beleidswetenschap en andere sociale wetenschappen als we niet proberen bestuurlijk en maatschappelijk relevante kennis te verzamelen waar beleidsmakers en bestuurders hun voordeel mee kunnen doen? Kortom: natuurlijk moeten we willen leren van wat er in de landen om ons heen gebeurt, wat daar goed gaat en fout gaat, wat ze daar goed doen en fout doen; en dat moeten we doen met oog voor de relevante verschillen tussen de landen, zonder te vervallen in wetenschappelijke rigiditeit.

---

<sup>8</sup> De Dansk Folkeparti, die qua anti-immigratiestandpunt overeenkomsten vertoont met de PVV, verleende van 2001 tot 2011 gedoogsteun aan drie achtereenvolgende liberaal-conservatieve regeringen.

<sup>9</sup> <http://www.nrc.nl/carriere/2012/10/15/nederlands-pensioenstelsel-niet-langer-beste/>

<sup>10</sup> Zie de Global Gender Gap Index van het World Economic Forum

# Bestuurlijke hervormingen in Denemarken

In de zomer van 2004 ging het Deense parlement akkoord met de voorstellen van de regering om ingrijpende bestuurlijke hervormingen door te voeren. De beslissing was het startsein voor een aantal voorbereidende operaties, waaronder een kort maar hevig gemeentelijk herindelingsproces, dat leidde tot een vermindering van het aantal gemeenten van 271 tot 98 gemeenten, die fors groter waren dan voorheen. Andere aspecten van de hervormingen waren de reorganisatie van het middenbestuur (5 regio's in de plaats van 13 *amter*), een ingrijpende herverdeling van taken tussen de 3 bestuurslagen (er was tegelijkertijd sprake van een ingrijpende decentralisatie én centralisatie) en belangrijke veranderingen in de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Op 1 januari 2007 ging het nieuwe bestel van start. Elders is in meer detail beschreven wat de hervormingen precies behelsden.<sup>11</sup>

In deze notitie probeer ik op een rijtje te zetten welke voor Nederland relevante inzichten aan de bestuurlijke hervormingen in Denemarken van 2007 kunnen worden ontleend. Die inzichten hebben betrekking op:

1. De politiek-bestuurlijke besluitvorming over de hervormingen (2002-2004)
2. De voorbereiding van de hervormingen, met name de gemeentelijke herindelingsoperatie (2004-2006)
3. De uitvoering of implementatie van de hervormingen (2007-2009)
4. De effecten en bijsturing van de hervormingen (2007-heden)

Ik richt me daarbij zoveel mogelijk op de *interbestuurlijke verhoudingen*, meer in het bijzonder op zaken als de inrichting van het bestuurlijke overleg, de financiële verhoudingen, toezichtrelaties tussen de bestuurlijke partners, de rol en positie van de nationale overheid (en in het bijzonder het ministerie dat zich bezighoudt met binnenlandse zaken<sup>12</sup>) en de betrokkenheid van de bestuurlijke partners bij het opschalings- en decentralisatieproces.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Zie voor Engelstalige informatie van overheidswege over de hervormingen: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (ministerie van Binnenlandse Zaken en Gezondheid), *The Local Government Reform in brief*, december 2005; KL (Deense vereniging van gemeenten), Danske Regioner (Deense vereniging van regio's) & Indenrigs- og Socialministeriet (ministerie van Binnenlandse en Sociale Zaken), *Status for the Implementation of the Local Government Reform in 2009*, april 2009. Ook interessant: P.E. Mouritzen (2007), 'Reforming Local Government in Denmark: How and Why?', in: *Món Local Studies*, Centre for Local Innovation, Barcelona; A. van Brunshot en R. Fraanje (2007) Hervormingsproces Deense centrale overheid, in: *Openbaar Bestuur*, april 2007, pp. 7-11.

<sup>12</sup> Momenteel is dat het ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken.

<sup>13</sup> Opsomming ontleend aan de uitnodiging voor de kenniskamer Modernisering bestuurlijke organisatie, dd 29 januari 2013.

Deze notitie is gebaseerd op materiaal dat ik de afgelopen jaren verzamelde: wetenschappelijke en journalistieke publicaties, overheidsdocumenten en interviews<sup>14</sup> met onderzoekers, bestuurders, beleidsmakers en journalisten die ik de afgelopen jaren voerde. Omdat ik grotendeels afhankelijk ben van de onderzoeksresultaten van anderen, zijn er zeker witte vlekken in de beschikbare kennis. Daar waar (urgente) kennisvragen met aanvullend onderzoek zouden kunnen beantwoord, zal ik dat aangeven.

### 1. *Politiek-bestuurlijke besluitvorming over de hervormingen (2002-2004)*

De besluitvorming over de bestuurlijke hervormingen is misschien wel het meest interessante aspect van de hervormingen. De verhalen hierover lezen als een spannend jongensboek (voor politieke wetenschappers althans), en er is inmiddels wel het een en ander over verschenen in de internationale (engelstalige) literatuur.<sup>15</sup> De besluitvorming en met name de sturing ervan door de nationale overheid wordt in het algemeen als een groot succes beschouwd. Relevante inzichten hebben te maken met de volgende aspecten van de besluitvorming:

**Goed gebruik maken van de omstandigheden:** alle commentatoren en onderzoekers zijn het erover eens dat de nieuwe liberaal-conservatieve regering van Anders Fogh Rasmussen bij haar aantreden in 2001 absoluut niet van plan was om het binnenlands bestuur te hervormen. In de regeringsvoornemens werd er ook niets over vermeld. Maar in de zomer van 2002 ontstond er een *policy window*, een mogelijkheid voor verandering, en de regering greep haar kans. Een staatscommissie werd ingesteld, en de bemensing (voorzitter!), de opdrachtverlening, het interne besluitvormingsproces én de rapportage begin 2004<sup>16</sup> werden intensief gestuurd vanuit name het ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>17</sup>

**Inschakelen bondgenoten, uitschakelen tegenstanders:** toenmalig premier Anders Fogh Rasmussen en minister van Binnenlandse Zaken Lars Løkke Rasmussen hebben op enig moment besloten dat ingrijpende hervormingen gewenst waren (hoewel niemand precies weet wanneer). Binnen en buiten de staatscommissie is vervolgens zeer strategisch geopereerd: de commissievoorzitter Due en de directeur van KL (de Deense vereniging van gemeenten) Hansen hebben samen met de betrokken topambtenaren van Binnenlandse Zaken en Financiën de *amter* succesvol geïsoleerd, de kleine gemeenten binnen KL stilge-

---

<sup>14</sup> Deels ook interviews door andere onderzoekers, in het bijzonder Jorrit de Jong (verbonden aan Harvard University's Kennedy School of Government) en Annemieke van Dam (in het kader van haar MPA bij de NSOB in 2008-2009).

<sup>15</sup> P.E. Mouritzen (2007); U. Bundgaard & K. Vrangbæk (2007), Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark, in: *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, 4, pp. 491-520; P.M. Christiansen & M.B. Klitgaard (2010) Behind the Veil of Vagueness. Success and Failure of Institutional Reforms, in: *Journal of Public Policy*, vol. 30, 2, pp. 183-200; K. Peters (2012) A Window of Opportunity. Institutional Reform in Denmark, in: S. Cels, J. de Jong and F. Nauta (eds.) *Agents of Change. Strategy and Tactics for Social Innovation*, Brookings Institution Press and Ash Institute For Democratic Governance and Innovation of the Harvard Kennedy School of Government.

<sup>16</sup> Strukturkommission, *Recommendation of the Commission on Administrative Structure – Summary*, januari 2004.

<sup>17</sup> Meer hierover in: Peters (2011) en (2012).

houden en de experts in de commissie op de juiste momenten gelanceerd én het zwijgen opgelegd.<sup>18</sup>

**Draagvlak creëren door (politiek) leiderschap:** minister van Binnenlandse Zaken Lars Løkke Rasmussen, die later premier werd, heeft net als de goed gekozen commissievoorzitter en de directeur van KL in 2003 het hele land doorgereisd om lokale en regionale bestuurders en politici door *management by speech* te overtuigen van de noodzaak en de onontkoombaarheid van de hervormingen. Hij deed dit zonder in details te treden over de plannen (onder een *veil of vagueness*, noemen Deense onderzoekers dat<sup>19</sup>), maar door onvermijdelijke ontwikkelingen te duiden en problemen in het binnenlands bestuur te benoemen. Zijn optreden wordt alom als een voorbeeld van krachtig politiek leiderschap getypeerd.

**Hard politiek spel:** in tegenstelling tot eerdere hervormingspogingen zijn politici deze keer buiten de commissie gehouden. Voorzover bekend is politieke kleur ook geen criterium voor de samenstelling geweest.<sup>20</sup> Toen het commissierapport klaar was en de regering haar standpunt had bepaald, heeft ze het politieke spel in het parlement snel en intensief aangepakt. Twee maanden lang is geprobeerd om het draagvlak voor de hervormingen te verbreden, met name door in het parlement de steun van de van oudsher machtige sociaaldemocraten voor de hervormingsplannen te verwerven. Maar toen dat niet lukte, heeft de regering in juni 2004 besloten de knoop zelf door te hakken, met de gedoogsteun van de Dansk Folkeparti. Het feit dat de coalitie zich bij de parlementsverkiezingen in 2005 handhaafde, bewijst dat dat politiek gezien een juiste beslissing was.

## 2. *Vorbereiding van de hervormingen, met name de gemeentelijke herindelingsoperatie (2004-2006)*

In juni 2004 neemt de Deense regering de definitieve beslissing over de bestuurlijke hervormingen.<sup>21</sup> De 13 *amter* worden vervangen door 5 regio's zonder recht op belastingheffing, alle belangrijke taken van de *amter* behalve de gezondheidszorg worden verdeeld tussen de gemeenten en de nationale overheid en de gemeenten worden opgeschaald naar minimaal 20.000 en liefst 30.000 inwoners.<sup>22</sup> Op de betrokken ministeries gaan de wetgevingsjuristen aan het werk om een reeks noodzakelijke wetsvoorstellen voor te bereiden. Tegelijkertijd, in diezelfde zomer van 2004, worden alle Deense gemeenten verrast door bericht uit Kopenhagen: ze krijgen tot 1 januari 2005 de tijd om te voldoen aan de eisen die de regering heeft gesteld. Als ze dat niet doen, zal dat leiden tot een interventie van de nationale overheid, maar wat die interventie precies behelst wordt nooit duidelijk.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Voor meer details over de werkwijze binnen de commissie zie onder meer: Mouritzen (2007), Peters (2012).

<sup>19</sup> P.M. Christiansen & M.B. Klitgaard (2010).

<sup>20</sup> Over het niet-politieke profiel van de voorzitter heeft verhitte politieke discussie plaatsgevonden.

<sup>21</sup> Regeringen, *Agreement on a Structural Reform*, Kopenhagen, juni 2004.

<sup>22</sup> Het alternatief is vergaande bindende intergemeentelijke samenwerking.

<sup>23</sup> Blom-Hansen (2012), p. 52.



Op 1 januari 2005 blijkt hoe succesvol de hele operatie is geweest: slechts 7 gemeenten, waarvan 5 kleine eilandgemeenten, voldoen niet aan de eisen.<sup>24</sup> De 206 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners besluiten bijna allemaal om te fuseren, en daarmee stijgt de gemiddelde grootte van de Deense gemeenten in één klap van 20.000 naar 55.000 inwoners. Iedereen is verrast door deze uitkomst en de soepele manier waarop het proces zich heeft voltrokken. Wat zijn de lessen die uit dit proces kunnen worden getrokken?

**Overvaltechniek heeft gewerkt:** het is duidelijk dat de Deense regering de gemeenten in de zomer van 2004 volledig heeft overvallen met de eis om binnen een half jaar aan de nieuwe eisen te voldoen. Dat heeft ertoe geleid dat gemeenten niet de tijd hadden (of: namen) om gezamenlijk afspraken te maken over het saboteren van het proces, of om zelfs maar te informeren wat de sancties op het niet-meewerken precies zouden inhouden.

**Tijdsdruk heeft gewerkt:** een belangrijk gevolg van de enorme tijdsdruk voor de gemeenten is dat gemeenten direct op zoek gaan naar fusiepartners, uit angst om over te blijven. Dat brengt meteen vaart in het proces – al aan het eind van de zomer zijn er 11 gemeenten die bekend maken fusieovereenkomsten te hebben gesloten – en leidt ertoe dat de andere gemeenten op hun beurt zich gedwongen voelen om keuzes te maken en actie te ondernemen. Binnen de kortste keren zijn gemeenten in het hele land<sup>25</sup> in een onderhandelingsproces met elkaar en hun burgers verwickeld, en ze weten er binnen een half jaar ook uit te komen.

**Niet veel financiële prikkels:** geld speelt een cruciale rol bij de intergemeentelijke besprekingen in de tweede helft van 2004, in die zin dat de financiële positie van de buurgemeenten voor veel lokale politici, bestuurders én burgers een belangrijk argument is bij de keuze van fusiepartners. Maar ook de arme gemeenten moeten uiteindelijk fuseren, zo realiseren de andere gemeenten zich, en dat is één van de redenen dat de uiteindelijke fusiegemeenten veel groter zijn dan vooraf gedacht. Financiële prikkels vanuit de nationale overheid zijn er nauwelijks, behalve dan de afspraak dat gemeenten de kostenbesparingen van de fusies (minder raadsleden, samenvoeging administratie) zelf mogen inboeken.

**Hervormen gaat makkelijker in goede tijden:** niet veel financiële prikkels voor gemeenten en regio's, maar ook geen noodzaak tot kortingen op hun budget. In de periode 2004-2006 en ook in de jaren daarna ging het goed met de Deense economie (net als in Nederland) en dus met de overheidsfinanciën en dat maakt het een aantrekkelijke tijd voor dit type ingrijpende hervormingen.

---

<sup>24</sup> Hiervoor wordt in de daaropvolgende jaren een oplossing gevonden.

<sup>25</sup> Behalve in de Kopenhagenregio, aangezien bijna alle gemeenten daar groter zijn dan 20.000 inwoners.

**Burgers zijn wel degelijk betrokken (en niet overal tegen):** interessant is de rol die burgers in dit fusieproces hebben gespeeld. In eerste instantie houden lokale politici en bestuurders hen veelal buiten de besluitvorming, ongetwijfeld ook om de zaken niet nog meer te compliceren in de korte tijd die beschikbaar is. Maar in 63 gemeenten weten burgers zich toch met succes een rol in de besluitvorming toe te eigenen.<sup>26</sup> Ze doen dit veelal door met petitie een referendum af te dwingen, omdat in veel gevallen de politiek hier weinig voor voelt. In enkele gemeenten hebben burgers zelf een burgerraadpleging georganiseerd, en confronteren ze hun politici vervolgens met de resultaten daarvan. De reden voor het ingrijpen is meestal dat burgers een voorkeur hebben voor een andere fusiepartner dat de politiek, en niet zozeer dat ze zich tegen het fuseren als zodanig verzetten.

In november 2005 vinden in Denemarken gemeenteraadsverkiezingen plaats. Burgers kunnen stemmen voor zetels in de gemeenteraden voor de nieuwe fusiegemeenten, die pas per 1 januari 2007 daadwerkelijk in het leven worden geroepen. Het aantal raadsleden wordt na de verkiezingen ongeveer gehalveerd.<sup>27</sup> De nieuwgekozen gemeenteraden van fusiegemeenten zullen de voorbereidingen van de fusie gaan begeleiden, terwijl de oude gemeenteraden een jaar langer aanblijven, tot aan 1 januari 2007.

### 3. De uitvoering of implementatie van de hervormingen (2007-2009)

Over deze fase moet ik hier kort zijn. Er is vanaf 2007 logischerwijs ontzettend veel gebeurd in het Deense lokaal en regionaal bestuur. Zo moesten er 455.000 mensen van werkgever veranderen: van *amter* naar regio's, van *amter* naar gemeenten of de centrale overheid, en van de oude naar de nieuwe, gefuseerde gemeenten. In algemene zin is de uitvoering in de beginperiode goed verlopen, zonder al te grote problemen. Er is geen chaos ontstaan bij de verstrekking van uitkeringen, salarisbetalingen aan ambtenaren of anderszins. Ongetwijfeld zijn hier in concrete zin lessen uit te leren, maar ik ga hier nu niet verder op in.

### 4. De effecten van de hervormingen (2007-heden)

Hoe succesvol zijn de bestuurlijke hervormingen geweest? Volgens enkele betrokkenen zeer succesvol, in die zin dat er weinig problemen zijn ontstaan en er vooral opvallend weinig is geklaagd. Negatieve effecten zouden in de media ongetwijfeld breed zijn uitgemeten, dus dat is een goed teken. Maar voor het gebrek aan klachten zijn ook andere verklaringen mogelijk. Enkele van de meest genoemde zijn: de besluitvorming over de gemeentelijke herindeling was voorbij voor men er erg in had; de binding met het lokale bestuur is in Denemarken de laatste decennia een stuk minder geworden; de economische crisis heeft de aandacht afgeleid.

---

<sup>26</sup> P.E. Mouritzen (2006). Zie ook: Peters (2010a).

<sup>27</sup> Van 4597 tot 2520. Zie voor meer informatie over deze verkiezingen de (engelstalige) evaluatie van de nationale overheid: *Status for the Implementation of the Local Government Reform – 2009*.

Maar los van de schijnbare tevredenheid van de bevolking is er meer dat we over de effecten van de hervormingen willen weten. De vraag naar de effecten van de bestuurlijke hervormingen is echter een uiterst lastige, volgens alle betrokkenen. Dat heeft een aantal redenen. De Deense regering heeft ervoor gekozen geen systematisch onderzoek naar de effecten van de hervormingen te doen: geen nulmetingen, geen monitoring en nauwelijks evaluatie. In 2009 publiceerde regering een 'status report'<sup>28</sup>, dat niet al te veel om het lijf had. In 2012 is om politieke redenen<sup>29</sup> wel besloten om een officiële evaluatie uit te voeren, maar de vraagstelling daarvan is beperkt en richt zich met name op de vraag naar de onderlinge afbakening en coördinatie van taken tussen de bestuurslagen. De regering had in de aanloop naar de hervormingen ook geen concrete doelstellingen geformuleerd, wat het evalueren er niet gemakkelijker op maakt. En de vraag is of het zin heeft de door de Strukturkommission gemaakte probleemanalyse als uitgangspunt te nemen. Die is volgens diverse insiders niet bepaald objectief geweest: eerst was er de oplossing (afschaffing *amter* en opschaling gemeenten), en toen zijn pas de problemen geïdentificeerd.<sup>30</sup>

### Evaluatie van de hervormingen (maart 2013)

De evaluatiecommissie werd begin 2012 ingesteld om een verkiezingsbelofte (van de sociaaldemocraten) in te lossen. De commissie bestond uit ambtenaren van de betrokken ministeries, vertegenwoordigers van de gemeenten (KL) en de regio's, en stond onder voorzitterschap van één van de architecten van de hervormingen, een topambtenaar van het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken en Gezondheid. In maart 2013 verscheen het eindrapport.<sup>30</sup>

De evaluatiecommissie had als opdracht meegekregen om de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden en vooral de bestaande samenwerking en coördinatie tussen de bestuurslagen te beoordelen, en waar mogelijk aanbevelingen voor verbeteringen te doen. Het doel was niet zozeer om erachter te komen of de bestuurlijke hervormingen een succes zijn geweest.

<sup>28</sup> In voorjaar 2010 verscheen de engelstalige versie: *Status for the Implementation of the Local Government Reform – 2009*.

<sup>29</sup> Vlak voor de parlementsverkiezingen van 2011 besloot de liberaal-conservatieve regering met steun van gedoogpartij Dansk Folkeparti dat de regio's zouden worden afgeschaft en dat hun belangrijkste taak, de gezondheidszorg, naar de nationale overheid zou worden overgeheveld. Deze beslissing leidde ertoe dat de afschaffing van de regio's een verkiezingsissue werd en de sociaaldemocraten, de voornaamste politieke tegenstanders, een evaluatie van de hervormingen van 2007 beloofden. Waar het aan lag valt niet te zeggen, maar feit is dat na 10 jaar liberaal-conservatief bewind de sociaaldemocraten de verkiezingen wonnen. De nieuwe regering stelde in februari 2012 een evaluatiecommissie in, die zich voornamelijk richtte op 4 terreinen: gezondheidszorg, milieubescherming, regionale ontwikkeling en gespecialiseerde sociale voorzieningen (Blom-Hansen, 2012). In maart 2013 is het eindrapport van de evaluatiecommissie gepubliceerd (in het deens): (<http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/mar/evaluering-af-kommunalreformen,-marts-2013.aspx>).

<sup>30</sup> Evaluering af kommunalreformen, Kopenhagen, maart 2013.

Die vraag wil niemand eigenlijk beantwoord zien, zegt een cynische respondent. In de inleiding geeft de commissie aan dat de doelstelling het doen van aanbevelingen voor een verdere verbetering van het functioneren van de overheid is, en dat bepaalt duidelijk de toonzetting van het rapport: positief, weinig oordelend en nogal ambtelijk en technocratisch. Volgens één van de ingeschakelde onderzoekers is het rapport ondanks de enorme hoeveelheid gepresenteerde data (cijfers, tabellen, grafieken) geen op onderzoeksresultaten gebaseerde evaluatie, maar een 'bureaucratische evaluatie', uit-onderhandeld tussen de vertegenwoordigers van de drie bestuurslagen.

Het eindoordeel van de commissie wordt als volgt samengevat:

- gemeenten en regio's zijn druk bezig de doelstellingen van de hervormingen te verwezenlijken
- dat wat er verandert kan echter niet altijd aan de hervormingen worden toegeschreven
- de professionele duurzaamheid van gemeenten en regio's is in het algemeen toegenomen en heeft op sommige plaatsen tot verbeteringen geleid
- de financieel-economische duurzaamheid van gemeenten en regio's is toegenomen, want er zijn grotere, robuustere eenheden gecreëerd
- de politieke aansturing in gemeenten en regio's is versterkt en heeft een meer integraal en strategisch karakter gekregen. Minder raadsleden in grotere gemeenten zorgt voor meer oog voor de hoofdlijnen en minder aandacht voor details
- tegelijkertijd is er nog veel onbenut potentieel voor zowel efficiëncyverbetering als kwaliteitsverbetering.<sup>31</sup>

Het grootste probleem dat uit de evaluatie naar voren komt, aldus diverse gesprekspartners, is dat van de 'gespecialiseerde sociale voorzieningen'.<sup>32</sup> Interessant is dat de amter in 2003 en 2004 al waarschuwen voor de overheveling van deze instellingen van de amter naar de gemeenten. Gemeenten zijn in feite te klein voor deze instellingen, kunnen de kosten niet dragen en hebben niet genoeg eigen cliënten/patiënten om ze te 'vullen'. Ondanks het feit dat er een ingewikkeld systeem op gang is gekomen van gemeenten die tegen betaling elkaars cliënten opnemen, zijn diverse instellingen noodgedwongen gesloten en hebben veel andere grote moeite het hoofd boven water te houden. Gemeenten hebben niet altijd genoeg oog voor de (zeer) kleine doelgroep voor wie deze voorzieningen bedoeld zijn (de evaluatie zegt letterlijk dat gemeenten er 'geen direct belang'

<sup>31</sup> Hoofdstuk 2 Samenvatting (p.20)

<sup>32</sup> Een lastig vertaalbaar taakveld: 'specialiserede sociale indsats', gespecialiseerde sociale voorzieningen. Het lijkt – zeg ik met enige voorzichtigheid - vergelijkbaar met de voorzieningen voor mensen met 'ernstige beperkingen' die in Nederland onder de Awbz vallen. In gesprekken noemen Denen steeds dezelfde voorbeelden: mensen met bijvoorbeeld een hersenbeschadiging, die intensieve verzorging (veelal in een instelling) nodig hebben.

bij hebben), en besteden hun energie vooral aan de grote groepen cliënten met meer doorsnee behoeften. Dit alles heeft ertoe geleid dat mensen die op deze voorzieningen zijn aangewezen nu niet altijd de zorg krijgen die ze nodig hebben. Het rapport beveelt meer nationaal toezicht op en coördinatie van gespecialiseerde voorzieningen aan, om te zorgen dat deze mensen niet tussen wal en schip vallen. Deze conclusie lijkt zeer relevant voor de huidige decentralisaties op het gebied van de jeugdzorg (en mogelijk ook de Awbz).

Hoofdstuk 3 bevat een hele korte recapitulatie van de bestuurlijke hervormingen en de besluitvorming daarover. In hoofdstuk 4 van de evaluatie worden heel veel cijfers over organisatie, personeel en financiën van gemeenten en regio's en de ontwikkelingen daarin gepresenteerd, ter onderbouwing van bovenstaande conclusies over de toegenomen professionele en financieel-economische duurzaamheid van gemeenten en regio's. In de hoofdstukken 5 t/m 8 worden de vier onderzochte sectoren behandeld (gezondheidszorg, natuur- en milieubescherming, regionale ontwikkeling en gespecialiseerde sociale voorzieningen), steeds volgens hetzelfde stramen: per deelonderwerp worden de 'uitdagingen' (problemen) benoemd, gevolgd door de bevindingen en aanbevelingen. Het rapport eindigt zonder conclusies.

Een andere reden die de vraag naar de effecten lastig te beantwoorden maakt, is dat die effecten nu eenmaal moeilijk te scheiden zijn van andere ontwikkelingen in het Deense openbaar bestuur. Onderzoek is er nauwelijks, en de meeste commentatoren durven geen harde uitspraken te doen over de oorzaak van de trends en verschijnselen die ze waarnemen. Een voorbeeld. Een motief voor de hervormingen was het creëren van betere en efficiëntere voorzieningen op lokaal niveau. Door de forse bezuinigingen die de Deense gemeenten sinds 2009 hebben moeten doorvoeren zijn de gemeenten sowieso efficiënter gaan werken. Hoe weten we nu wat het effect van de hervormingen is? Hetzelfde geldt voor het meten van de kwaliteit: hoe moeten we bijvoorbeeld de uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken onder burgers naar de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening interpreteren? Veel Denen hebben in 2007 hun gemeente zien verdwijnen en begrepen heel goed dat de schaalvergroting gevolgen zou gaan hebben voor de aanwezigheid van voorzieningen als scholen, bibliotheken, etc. Dat kleurt natuurlijk hun gedachten en uitspraken over de ontwikkeling van het voorzieningenniveau in hun gemeente.

Desondanks is er wel het een en ander bij elkaar te rapen, waaruit een beeld ontstaat van de ontwikkelingen sinds 2007. Hieronder zet ik dat op een rijtje, zonder altijd het causale verband met de hervormingen te kunnen leggen.

### *Verhoudingen tussen nationale overheid en gemeenten/regio's*

De bestuurlijke hervormingen van 2007 waren deels een decentralisatie, met name door de overheveling van veel taken van het middenbestuur naar gemeenten, en deels een centralisatie, doordat ook de nationale overheid taken van de *amter* overnam en het toezicht op de

andere bestuurslagen in een aantal domeinen, met name de gezondheidszorg, versterkte. Maar de greep van de nationale overheid op de gemeenten (en regio's) is sindsdien in meer opzichten versterkt, zo zeggen betrokkenen. Zo heeft de nationale overheid de belastinginning en -taxatie volledig naar zich toegetrokken, ondanks het feit dat de capaciteit van gemeenten om te zorgen voor een kwalitatief goede en efficiënte belastinginning en -taxatie tijdens de besluitvormingsfase een belangrijk argument was in de discussies over de minimaal noodzakelijke schaalgrootte van gemeenten.<sup>33</sup> In de gezondheidszorg (maar ook op andere terreinen) heeft de nationale overheid met de hervormingen het toezicht versterkt: meer toezichtsbevoegdheden voor de nationale gezondheidsraad, en meer directe sturing op aanbod (en concentratie) van specialismen over ziekenhuizen in het land. Met name de regio's ondervonden dit aan den lijve. Hun positie was toch al danig verzwakt ten opzichte van die *amter* vóór de hervormingen, en 5 regio's zijn makkelijker te sturen en te controleren dan 13. Degenen die in de aanloop naar de hervormingen zeiden dat de ontmanteling van de *amter* een voorbode was van de totale opheffing van het middenbestuur leken gelijk te krijgen. De nationale overheid realiseerde zich dat er langzamerhand goede redenen waren om de gezondheidszorg dan maar helemaal over te nemen en nam in 2011 het principebesluit om de regio's op te heffen en de taken te verdelen tussen de gemeenten en de nationale overheid<sup>34</sup>. Maar de verkiezingen van 2011 brachten een andere regering aan de macht, en daarmee waren de plannen (voorlopig) van de baan.

Het best zichtbaar is de toegenomen centralisatie waarschijnlijk in de **financiële verhoudingen** tussen nationale overheid en gemeenten. Dit vraagt om een korte toelichting. De Deense gemeenten (en voorheen ook de *amter*) halen een aanzienlijk deel van hun inkomsten uit belastingheffing.<sup>35</sup> Dat klinkt lokale bestuurders in andere landen waarschijnlijk als muziek in de oren, maar de nationale overheid in Denemarken heeft de vrijheid van gemeenten op diverse manieren stevig ingeperkt. Er bestaat een uitgebreid en ingewikkeld vereveningsstelsel tussen gemeenten<sup>36</sup>, dat leidt tot forse herverdeling van inkomsten tussen rijke en arme gemeenten. Belangrijker nog zijn de begrotingsonderhandelingen die de nationale overheid en de belangenorganisaties van de gemeenten (en voorheen de *amter*) jaarlijks voeren, door de Denen 'begrotingssamenwerking' genoemd.<sup>37</sup> Tijdens die onderhandelingen, die sinds 1979 worden gevoerd (zonder wettelijke basis), worden afspraken gemaakt over de gewenste ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van gemeenten (en *amter*). De afspraken zijn niet afdwingbaar, werden in het verleden ook zeker niet altijd nagekomen door de gemeenten, maar hebben in slechte tijden wel altijd matigend gewerkt.

---

<sup>33</sup> Blom-Hansen (2012), pp.55-56. In het advies van de staatscommissie uit 2004 staat bijvoorbeeld: "It is the assessment of the Commission that significant benefits in terms of efficiency and quality can be obtained by an improved organisation, first and foremost through utilisation of economies of scale in tax assessment (...)" (2004: 39).

<sup>34</sup> Regeringen og Dansk Folkeparti (2011): Politisk forståelse om en ny organisering af sundhedsområdet og øvrige regionale områder (politieke overeenkomst over een nieuwe organisatie van de gezondheidszorg en andere regionale taken), augustus 2011.

<sup>35</sup> Vóór de hervormingen ruim de helft van hun inkomsten (57,8% in 2003), daarna iets meer [check].

<sup>36</sup> Ook dit stelsel is met de hervormingen van 2007 ingrijpend veranderd.

<sup>37</sup> Zie onder meer: Mouritzen (2007): 14-15.

Vanaf het moment dat de liberalen en conservatieven in 2001 de macht van de sociaaldemocraten overnamen, is er spanning op de begrotingssamenwerking komen te staan. De regering verordonneerde dat de gemeentelijke belastingtarieven niet mochten stijgen (op geaggregeerd niveau), en in de jaren vóór 2007 werden de duimschroeven nog wat strakker aangedraaid, en gold dat verbod ook voor elke individuele gemeente of *amt*. Dat was mede bedoeld om te voorkomen dat gemeenten in de periode vóór de fusies nog snel hun uitgaven drastisch zouden verhogen. Met het oog daarop werden er in deze jaren diverse andere controlemechanismen ingesteld, zoals verplichte toestemming voor investeringen en verplichte reserveringen.<sup>38</sup>

Voor het jaar 2007 was de controle nog strikt, maar in dat eerste jaar na de hervormingen liet de regering de teugels vieren, zoals steeds de belofte was geweest. De jaarlijkse begrotingsovereenkomst die in het voorjaar van 2007 werd gesloten bood weer enige ruimte voor verhoging van uitgaven en belastingheffing. De schok was groot toen enkele maanden later duidelijk werd dat de afspraken door de gemeenten massaal en grootschalig werden geschonden. Hun begrotingen voor het jaar 2008 waren tezamen meer dan een miljard DKK (€ 134 miljoen) hoger dan afgesproken, en de belastinginkomsten waren zelfs 1,5 miljard DKK hoger. Dit was aanleiding voor de nationale overheid om fors in te grijpen. In het voorjaar van 2008 werden wettelijke sancties ingevoerd. Zowel te hoge begrotingen als teveel belastingheffing leidden tot kortingen op de uitkeringen voor gemeenten, deels collectief en deels individueel. De sancties werden in de jaren daarna stapsgewijs versterkt, en de verhouding tussen collectieve en individuele kortingen verder verfijnd. Toen de begrotingen voor 2009 weer in lijn bleken te zijn met de gemaakte afspraken, leek het erop dat de sancties werkten. Maar in de loop van 2010 werd duidelijk dat de begrotingsoverschrijdingen over het jaar enorm waren geweest, bij elkaar 5 miljard DKK. Ook daar werden sancties voor afgekondigd. In 2012 werden onder invloed van de Europese regels voor het EMU-tekort de wettelijke sancties op het schenden van de budgetafspraken en op begrotingsoverschrijdingen opnieuw aangescherpt. Inmiddels zat er een sociaaldemocratische regering, die de ingezette koers dus heeft voortgezet.

De conclusie moet zijn dat de financiële verhoudingen tussen nationale overheid en gemeenten in Denemarken ingrijpend zijn veranderd de laatste jaren. De autonomie van het lokaal bestuur is in dat opzicht fors ingeperkt.<sup>39</sup> De vraag is natuurlijk of dit verband houdt met de hervormingen van 2007. Het korte antwoord is: niet rechtstreeks, maar de hervormingen hebben ingrepen wel vergemakkelijkt, omdat gemeenten druk waren met de enorme uitdagingen op lokaal niveau, en omdat de interbestuurlijke verhoudingen sowieso aan grote veranderingen onderhevig waren. En net als voor het middenbestuur geldt misschien dat 98 grote, professionele gemeenten makkelijker zijn te beheersen en te sturen dan 271 veelal kleine gemeenten. Dit is een interessant punt voor nader onderzoek.

---

<sup>38</sup> Dat lijkt redelijk gewerkt te hebben, zie Blom-Hansen (2010).

<sup>39</sup> Blom-Hansen (2012).

Volgens sommige van mijn gesprekspartners zijn de verhoudingen tussen gemeenten en binnen hun belangenvereniging KL ook sterk veranderd: de nieuwe, grotere gemeenten zijn professioneler en mondiger, en maken steeds vaker rechtstreeks afspraken met de ministeries, buiten KL om. Met de nationale overheid gemaakte afspraken worden niet zonder meer door de leden goedgekeurd. Voor KL levert dat nieuwe problemen en dilemma's op. Dat zijn ontwikkelingen die wij in Nederland ook kennen. Als de eenheid binnen KL afneemt en er barsten in het gemeentelijk blok ontstaan, kan dat – maar nu ben ik aan het speculeren – ertoe leiden dat de centralisatietendens wordt versterkt. Ook dit is een interessant punt voor nader onderzoek.

### *Verhoudingen tussen regio's en gemeenten*

Het middenbestuur was in zekere zin de grote verliezer van de hervormingen van 2007: de nieuwe gevormde regio's hielden behalve de gezondheidszorg nauwelijks taken over, mochten geen belastingen meer heffen en werden dus voor de financiering van hun taken volledig afhankelijk van zowel de nationale overheid als de gemeenten. De gemeenten en hun belangenvereniging hadden in zekere zin ook actief meegewerkt aan deze ontmanteling. Bij aanvang waren sommigen bang dat dit de verhoudingen tussen gemeenten en regio's (die ondanks een andere naam toch gewoon een voortzetting van de *amter* waren natuurlijk, ook in personele zin) in negatieve zin zou beïnvloeden en de samenwerking zou bemoeilijken. Hiervan heb ik niets teruggevonden in de publicaties en in de gesprekken, maar dat zou nader onderzoek (in regionale media en gesprekken in gemeenten en regio's) vergen.

Op het terrein van de gezondheidszorg, verreweg de grootste taak van de regio's, moet er intensief met de gemeenten worden samengewerkt. De regio's worden hiervoor gefinancierd uit 4 bronnen: een algemene uitkering van de nationale overheid, een vaste bijdrage per inwoner van de gemeenten, en van beide bestuurslagen ook nog een prestatiegerelateerde bijdrage. Elke regio sluit met de inliggende gemeenten wettelijk verplichte overeenkomsten over de afbakening van verantwoordelijkheden, samenwerking, prestatieafspraken en de daarmee verbonden financiële aspecten. Er is een algemene overeenkomst, en aparte bilaterale overeenkomsten tussen de regio en elk van de gemeenten. Op het terrein van de gezondheidszorg nemen de regio en gemeenten ook deel aan wettelijk verplichte coördinatiecommissies, waar ook de sector zelf bij betrokken is. Ook vóór de hervormingen was er afstemming nodig, maar omdat gemeenten preventieve zorg, gezondheidsbevordering en vooral revalidatiezorg (inclusief thuisbehandeling c.q. –verpleging) hebben overgenomen van de voormalige *amter* is meer afstemming met de ziekenhuiszorg nodig. Het heeft geleid tot een forse uitbreiding van het aantal commissies en werkgroepen, op diverse niveaus.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> *Status for the Implementation of the Local Government Reform – 2009*, pp. 33-35.



In 2009 rapporteerde de nationale overheid<sup>41</sup> dat er op het terrein van de gezondheidszorg veel in beweging was gezet, maar dat er vooral ook nog veel moest gebeuren. Dat zegt in zekere zin weinig. Uit het rapport blijkt dat in de korte tijd dat het stelsel bestaat aanzienlijke verschillen zijn ontstaan tussen gemeenten in de uitgaven voor de zorg, en in het gebruik dat burgers van de voorzieningen maken. Het voorspelbare gevolg is dat de nationale overheid zich op allerlei manieren gaat bemoeien met het monitoren, onderzoeken en verklaren van de verschillen, en zelf of met behulp van commissies gemeenten gaat adviseren hoe de kosten in de hand gehouden kunnen worden en zaken kunnen worden verbeterd. Ook hier geldt misschien dat dit soort mechanismen eerder in werking treden bij 98 professioneel opererende gemeenten dan in de oude situatie.

De officiële evaluatie, die in maart 2013 werd gepubliceerd, gaat uitgebreid in op de stand van zaken op de vier onderzochte beleidsdomeinen. Het is niet eenvoudig om er een totaalbeeld uit op te maken. De evaluatiecommissie spreekt op geen enkele manier een eindoordeel uit over de vraag hoe goed of slecht het eigenlijk gaat. Op alle terreinen is sprake van zoeken naar samenwerking en afstemming, en dat betekent dat er overal dingen beter kunnen. Zo wordt op het terrein van de gezondheidszorg duidelijk dat de afstemming tussen de ziekenhuiszorg (die bij de regio's is ondergebracht) en de aanverwante vormen van zorg, zoals revalidatie en preventie (die bij gemeenten zitten) nog niet goed genoeg loopt. De beschrijvingen, en de constatering dat de bestuurlijke betrokkenheid van de regio's hier niet veel meerwaarde heeft, doen sterk denken aan de beschouwingen over de jeugdzorg in Nederland van enkele jaren geleden. Volgens sommige gesprekspartners is het hoe dan ook een kwestie van tijd voordat de gezondheidszorg definitief wordt opgeknipt tussen nationale en lokale overheid, en de regio's kunnen worden afgeschaft. Als de verkiezingsuitslag in 2011 anders was uitgekapt, zou dat inmiddels ook al gebeurd zijn.

Volgens sommige gesprekspartners is de conclusie over de afstemmingsproblemen in de zorgsector illustratief voor de verhoudingen tussen gemeenten en regio's. Doel van de hervormingen was om te komen tot een betere en duidelijkere afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen, door met name taken van de voormalige *amter* naar de gemeenten en de nationale overheid over te hevelen. Maar het resultaat is dat de verantwoordelijkheidsverdeling en de bijbehorende scheidslijnen zijn veranderd, maar zeker niet zijn opgelost. Sommige afstemmingsproblemen zijn verdwenen, maar er zijn ook nieuwe afstemmingsproblemen ontstaan.

---

<sup>41</sup> Ibidem, pp. 33-35 en 72-79.

### *Efficiency in het lokaal bestuur*

Eén van de weinige aspecten van de bestuurlijke hervormingen waar inmiddels enig effectonderzoek naar is verricht, betreft de vermeende efficiencyverbetering van de gefuseerde gemeenten. Het ‘economies of scale’-argument was dan ook een veelgebruikt argument in de besluitvorming over de hervormingen, door voorstanders van gemeentelijke opschaling én door de Strukturkommission.<sup>42</sup> Vanaf 2007 hadden onderzoekers in Denemarken de kans om de kostenontwikkeling van gefuseerde en niet-gefuseerde gemeenten te vergelijken. De twee wetenschappelijke studies die gedaan zijn<sup>43</sup> laten zien dat gefuseerde gemeenten minder kosten maken dan niet-gefuseerde gemeenten. Daarbij is alleen gekeken naar bestuurskosten (‘administrative costs’).<sup>44</sup> <sup>45</sup> Voor beide groepen gemeenten geldt overigens dat de uitgaven in 2008 en 2009 sterk opliepen, en daarna weer begonnen te dalen, als gevolg van de financiële crisis en de door de Deense regering genomen maatregelen. Het vanaf 2007 ontstane verschil tussen gefuseerde en niet-gefuseerde gemeenten blijft daarbij echter intact.

Deze onderzoeksresultaten weerspreken de (recentelijk) veelgehoorde opvatting dat gemeenten na fusies of herindeling altijd meer geld gaan uitgeven aan zaken als een nieuw gemeentehuis en andere bestuurlijke kosten. Ook uit onderzoek van Allers<sup>46</sup> blijkt dat de uitgaven van heringedeelde gemeenten in Nederland hoger zijn dan die van andere gemeenten. De beschikbare onderzoeksresultaten spreken elkaar dus tegen, moet de onbevredigende conclusie zijn. Dat is overigens ook de conclusie die de Deense onderzoekers trekken uit al het verzamelde onderzoek (in binnen- en buitenland, en over de laatste decennia) naar dit thema<sup>47</sup>.

### *Lokale democratie*

Een laatste interessant thema waar enig onderzoek naar is gedaan, betreft de gevolgen van de hervormingen voor de kwaliteit van de lokale democratie. In Nederland speelt het, net als in Denemarken trouwens, een belangrijke rol in de (interbestuurlijke) discussies over decentralisatie en opschaling van gemeenten. In die discussies wordt het onderwerp meestal opgebracht door tegenstanders van schaalvergroting, en de stelling is dan dat de lokale democratie zal lijden onder een fusie/opschaling/herindeling van gemeenten. De gevolgen van opschaling voor de regionale c.q. provinciale democratie laten we hier nu maar even buiten beschouwing, al was het maar omdat de situatie daar sowieso zorgelijker is.

---

<sup>42</sup> Alleen al in de engelstalige samenvatting van het rapport van de Strukturkommission uit 2004 komt de term 29 keer voor.

<sup>43</sup> Krevi (2011) en Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew (2012). Zie ook Blom-Hansen (2012): 65-67.

<sup>44</sup> Vanuit de gedachte dat op de meeste andere gemeentelijke beleidsterreinen de kosten verbonden zijn met die van de grootte van de instellingen (denk aan scholen), en niet de grootte van de gemeente.

<sup>45</sup> Hieronder vallen: salariskosten administratief personeel (75%), onderhoud gebouwen, inkoop kantoorbenodigheden, verzekeringen, vergoedingen politici.

<sup>46</sup> Allers & Geertsema, 2012.

<sup>47</sup> Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew (2012), table 1.

Het is allereerst belangrijk om onderscheid te maken tussen twee verschillende discussies: de discussie over de gevolgen van herindeling, en die over de relatie tussen schaalgrootte en democratie. Ik begin met de laatste.

Naar de relatie tussen schaalgrootte en democratie is in de politieke wetenschappen relatief veel onderzoek gedaan.<sup>48</sup> De opbrengsten daarvan zijn dan toch altijd weer enigszins teleurstellend, in die zin dat we eigenlijk heel weinig weten. Of preciezer gezegd: er kunnen over dit onderwerp eigenlijk geen algemene uitspraken over worden gedaan. Dat komt met name omdat democratie geen eenduidig begrip is. Afhankelijk van de gekozen definitie kan alles worden bewezen: dat grote gemeenten democratischer zijn dan kleine, maar ook precies het tegenovergestelde. Maar met wat goede wil kunnen we een paar dingen vaststellen, zo blijkt uit een inventarisatie die ik eerder maakte.<sup>49</sup> In kleine gemeenten is de opkomst bij verkiezingen significant hoger dan grotere gemeenten.<sup>50</sup> Als we democratie in iets bredere (ook participatieve) zin definiëren, en we zaken als interesse in de lokale politiek, kennis van het lokale bestuur, betrokkenheid bij de gemeente en de mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen willen meenemen, dan wordt beeld diffuser. De verschillende (internationale onderzoeken) spreken elkaar dan tegen, of leiden in ieder geval tot verschillende conclusies. Er zijn studies waaruit blijkt dat participatie afneemt naarmate gemeenten groter zijn<sup>51</sup>. Maar er zijn ook tegenovergestelde uitkomsten bekend: in de besluitvorming over de bestuurlijke hervormingen in Denemarken was een grootschalig onderzoek naar deze vraag<sup>52</sup> - met als uitkomst dat grote gemeenten niet minder democratisch zijn dan kleine gemeenten - een belangrijk argument voor de regering om de gemeentelijke opschaling te (kunnen) doordrukken.

Een andere vraag is die naar de gevolgen van herindelingsprocessen voor de staat van de lokale democratie.<sup>53</sup> Uit dezelfde inventarisatie<sup>54</sup> blijkt dat ook hier geen eenduidige conclusie over valt te trekken. Er is weinig onderzoek gedaan naar de vraag of de betrokkenheid van burgers afneemt of niet, en datgene wat er ligt levert een gemengd beeld op. Wél is het zo dat uit meerdere onderzoeken blijkt dat herindeling een (waarschijnlijk tijdelijk) negatief effect heeft op de opkomst bij lokale verkiezingen.

---

<sup>48</sup> Op verzoek lever ik graag een reeks recente wetenschappelijke publicaties aan over het thema 'size & democracy'.

<sup>49</sup> Het betreft een inventarisatie van onderzoek door anderen, onder meer Herweijer (Peters, 2010b).

<sup>50</sup> Kanttekening daarbij is wel dat dit niet alleen voor lokale, maar voor alle verkiezingen (dus ook provinciale, landelijke en Europese verkiezingen) geldt.

<sup>51</sup> Denters & Rose, 2008; Rose, 2002.

<sup>52</sup> Kjaer & Mouritzen (2003).

<sup>53</sup> Als het zo is dat grotere gemeenten (iets) minder democratisch zijn dan kleinere gemeenten, dan heeft herindeling een zeker negatief effect op de kwaliteit van de democratie. Herindeling leidt immers tot de vorming van een grotere gemeente. Dit is dus een indirect effect. Maar de vraag is hier of herindeling ook een direct effect heeft op de kwaliteit van de democratie.

<sup>54</sup> Peters (2010b).

In Denemarken waren onderzoekers natuurlijk ook benieuwd naar de gevolgen van de hervormingen op dit vlak, en dus zijn er enkele wetenschappelijke onderzoeken gedaan naar de gevolgen van de recente gemeentelijke fusies.<sup>55</sup> Op het eiland Bornholm, waar de vijf gemeenten al in 2003 fuseerden, vonden onderzoekers aanwijzingen dat de lokale democratie er op een aantal aspecten na de fusie slechter voor stond, maar ook dat er na enkele jaren verbetering leek te zijn. Een tweede onderzoek richtte zich op alle Deense gemeenten. Na de hervormingen van 2007 hadden burgers volgens Deense politicologen minder vertrouwen in het politieke systeem en hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen<sup>56</sup> dan vóór de hervormingen.

Een laatste thema betreft de pogingen van de Deense overheid om de mogelijke negatieve gevolgen van de gemeentelijke herindelingsoperatie voor de lokale democratie te pareren met pogingen de burgerparticipatie te vergroten. In het politieke akkoord van juni 2004 over de hervormingen worden maatregelen aangekondigd en in 2005 wordt een landelijke denktank ingesteld, die onder meer voorstelt dat gemeenten een visie (strategie) op burgerparticipatie formuleren en een speciale burgerparticipatie-functionaris aanstellen. Hier blijkt in de jaren daarna niet veel van terecht te komen<sup>57</sup>. Gemeenten hebben hun handen vol aan andere aspecten van de hervormingen, en bovendien is het structureel vergroten van burgerparticipatie op lokaal niveau geen sinecure, zoals ook in Nederland al wel duidelijk is geworden<sup>58</sup>. In een enkele gemeente is men serieus aan de slag gegaan met dorps- en wijkraden, maar de meerderheid van de Deense gemeenten worstelt met het onderwerp. In het 'status report' over de hervormingen uit 2009 schrijft de nationale overheid veel mooie woorden over de inspanningen van de nationale overheid en gemeenten en regio's, maar een enquête onder alle 98 gemeenten in 2008 levert volgens het rapport de eindconclusie op dat "all the municipalities are committed to participatory democracy"<sup>59</sup>, en dat er sprake is van veel diversiteit in aanpak. Maar hier moet natuurlijk veel meer over te zeggen zijn, op basis van de enquête (die nooit is gepubliceerd) of op basis van nader onderzoek.

---

<sup>55</sup> Op het eiland Bornholm, dat al in 2003 tot 1 gemeente fuseerde: Kjaer & Olsen (2004) en (2006); en in alle Deense gemeenten: Lassen & Serritzlew (2011).

<sup>56</sup> De gebruikte indicator is 'political efficacy', een concept dat politicologen definiëren als 'vertrouwen van burgers in het politieke systeem en het geloof dat ze de politieke besluitvorming kunnen begrijpen en beïnvloeden'.

<sup>57</sup> Hansen, K.M. (2010) *Borgerinddragelse – et komparativt studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner* [Burgerparticipatie. Een vergelijkende studie naar burgerparticipatie in regio's en gemeenten], Odense: Syddansk Universitetsforlag. Zie ook: Peters, 2010a.

<sup>58</sup> Vergelijk: WRR (2012) *Vertrouwen in burgers*, Den Haag/Amsterdam: WRR/AUP, met name hoofdstuk 4.

<sup>59</sup> *Status for the Implementation of the Local Government Reform – 2009*, p. 15.

## Tot slot

Het is altijd weer ietwat teleurstellend om te zien hoe weinig we weten, en hoe weinig onderzoek er eigenlijk wordt gedaan naar belangrijke aspecten of ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Dat geldt zeker niet alleen voor de effecten van de bestuurlijke hervormingen in Denemarken. Het goede nieuws is dat als we zo weinig weten, elke redelijke (onderzoeks)inspanning al gauw veel nieuwe kennis oplevert. En dat hoeft helemaal niet altijd grootschalig kwantitatief onderzoek te zijn. Integendeel, veel vragen die bestuurders en andere betrokkenen in Nederland bezighouden vereisen een meer kwalitatieve aanpak, denk ik. De Deense casus blijft de komende jaren ongetwijfeld een bron om uit te putten.

# Literatuur

- Allers, M. & B. Geertsema (2012), Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, in: *MeJudice*, 9 november.
- Beerepoot, R., R. Fraanje & M. Herweijer (2009) *Processen en effecten van herindeling*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Blöchliger, H. & C. Vammalle (2012) Denmark: The Local Government reform, in: *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies.
- Blom-Hansen, J. (2012) Local government in Denmark and the 2007 municipal reform, in: A. Moisio (ed.) *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, VATT Publications, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Blom-Hansen, J. (2010) Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007, in: *Scandinavian political Studies*, vol. 33, 1, pp. 51-73.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg & S. Serritzlew (2012) *Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System*, Aarhus University, Department of Political Science.
- Brunschot, A. van, en R. Fraanje (2007) Hervormingsproces Deense centrale overheid, in: *Openbaar Bestuur*, april, pp. 7-11.
- Bundgaard, U. & K. Vrangbæk (2007), Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark, in: *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, 4, pp. 491-520
- Christiansen, P.M. & M.B. Klitgaard (2010) Behind the Veil of Vagueness. Success and Failure of Institutional Reforms, in: *Journal of Public Policy*, vol. 30, 2, pp. 183-200.
- Dam, A. van (2007), *Could the little mermaid survive in Dutch waters? A study of the pros and cons of copying the Danish Administrative Reform in the Netherlands*, Den Haag: NSOB.
- Denters, B. & L.E. Rose (2008) *Municipal Size and Local Political Participation: Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands* (APSA working paper).
- Hansen, K.M. (2010) *Borgerinddragelse – et komparativt studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005) *The Local Government Reform in brief*, Kopenhagen, december.
- Kjær, U. & L. Olsen (2006) *Bornholmerne og demokratiet efter kommunesammenlægningen*, AKF forlaget.
- Kjær, U. & L. Olsen (2004) *Kommunesammenlægningens første år bedømt af borgerne på Bornholm*, København, AKF forlaget.
- Kjær, U. & P. E. Mouritzen (2003) *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*, Syddansk Universitetsforlag.
- KL, Danske Regioner & Indenrigs- og Socialministeriet (2009) *Status for the Implementation of the Local Government Reform in 2009*, april.
- Krevi (2011) *Kommunernes administrative ressourceforbrug – udviklingen 2006–2010*, Aarhus.

- Lassen, D.D. & S. Serritzlew (2011) Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform, in: *American Political Science Review* 105: 238–258.
- Mouritzen, P.E. (2007) Reforming Local Government in Denmark: How and Why?, in: *Món Local Studies*, Centre for Local Innovation, Barcelona.
- Mouritzen P.E. (2006) *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Mouritzen, P.E., U. Bundgaard & K. Vrangbæk (2007) Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark, in: *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, 4, pp. 491-520;
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013) *Evaluering af kommunalreformen*, København, maart.
- Peters, K. (2012) A Window of Opportunity. Institutional Reform in Denmark, in: S. Cels, J. de Jong and F. Nauta (eds.) *Agents of Change. Strategy and Tactics for Social Innovation*, Brookings Institution Press and Ash Institute For Democratic Governance and Innovation of the Harvard Kennedy School of Government.
- Peters, K. (2011) Prikkels voor bestuurlijke dynamiek. Lessen uit Denemarken, in: J. Saris e.a. *Stedelijke regio's. Over informele planning op een regionale schaal*, NAI Uitgevers, pp. 247-253.
- Peters, K. (2010a) Denen worstelen ook met burgerparticipatie, in: *Openbaar Bestuur*, februari.
- Peters, K. (2010b) Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument, in: *Het huis van de democratie na de gemeenteraadsverkiezingen: achterstallig onderhoud?* Jaarboek Vereniging van Griffiers 2010, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Petris, A. de (2004) Denmark, in: *Strengthening regional and local democracy in the European Union Volume I*, Observatory on Federalism and Public Governance/Committee of the Regions Studies E-1/2004, Brussels.
- Regeringen og Dansk Folkeparti (2011) Politisk forståelse om en ny organisering af sundhedsområdet og øvrige regionale områder, København, augustus.
- Regeringen (2004) *Agreement on a Structural Reform*, København, juni.
- Rose, L.E. (2002) Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings from Denmark, The Netherlands and Norway, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20: 829-851.
- Strukturkommission (2004) *Recommendation of the Commission on Administrative Structure – Summary*, København, januari.
- WRR (2012) *Vertrouwen in burgers*, Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.





# *Verslag Kenniskamer Modernisering van de bestuurlijke inrichting in Nederland*

---

Dr. Paul Pestman en Drs. Boudewijn Steur

# 1. Inleiding

Op woensdag 3 april 2013 organiseerde het ministerie van BZK een kenniskamer over de modernisering van het binnenlands bestuur. Het initiatief voor deze kenniskamer komt voort uit de kabinetsopgave een aantal taken naar gemeenten te decentraliseren, waarbij gemeenten in staat gesteld moeten worden deze taken effectief en efficiënt uit te voeren. Een kenniskamer is daarbij een instrument om ontbrekende kennis voor de beleidsontwikkeling te identificeren. In een kenniskamer wordt, met andere woorden, in een dialoog tussen de wetenschap en het beleid bekeken welke kennis beschikbaar is en welke kennis nog ontwikkeld moet worden om tot beleidsontwikkeling te komen. Voor de kenniskamer over de modernisering van het binnenlands bestuur werden daarom Douwe Jan Elzinga, Wim Derksen en Klaartje Peters gevraagd om te reflecteren op een aantal aspecten van deze kabinetsopgave. Ter voorbereiding op de kenniskamer schreef ieder van hen een essay, dat in deze bundel is opgenomen.

Hieronder volgt de verslaglegging van de kenniskamer. Dit verslag zal eerst ingaan op de drie bijdrages van de wetenschappers. Vervolgens wordt de discussie die na de drie presentaties volgde, aan de hand van drie thema's weergegeven. Ten slotte zal in de slotparagraaf ingegaan worden op de gedestilleerde kennisvragen die uit de bijdrages en de discussie naar voren kwamen.

# 2. Douwe Jan Elzinga

In zijn bijdrage aan de discussie vraagt Douwe Jan Elzinga zich af waarom in het verleden pogingen om het openbaar bestuur te hervormen zijn mislukt. Volgens Elzinga komt dit omdat we in het Nederlandse openbaar bestuur geen helder kader hebben om dit soort inrichtingskeuzes te maken. Centraal of decentraal, ondergebracht bij gedeconcentreerde rijksdiensten, of juist bij een ZBO? Voor dat type keuzes heb je heldere spelregels nodig, anders beslissen vakdepartementen over de taakomvang van gemeenten. Ter vergelijking noemt Elzinga de organisatie van de justitiële en rechterlijke organisatie in Nederland en het Duitse openbaar bestuur, die wel duidelijke inrichtingsprincipes kennen en die daarom ook wendbaarder zijn gebleken. In afwezigheid van een dergelijk kader worden bijvoorbeeld keuzes om wel of niet te decentraliseren vrij lukraak, aan de hand van de politieke actualiteit, gemaakt. Elzinga vraagt zich bijvoorbeeld waarom de zorgtaken die nu op de gemeenten afkomen, niet bij regionale uitvoeringsdiensten of bij provincies worden belegd. En waarom nu wordt voorgesteld de Algemene Nabestaandenwet te decentraliseren. Hij ziet dat keuzes primair worden gemaakt op basis van bedrijfseconomische overwegingen en in een context van bezuinigingen. Zonder een heldere visie kan de hoofdstructuur niet goed worden bewaakt. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren, dat Amsterdam, na afschaffing van de stadsdelen, via een achterdeur weer bestuurscommissies met direct gekozen commissieleden instelt.

Elzinga pleit ervoor om provincies meer autonomie te geven bij het oppakken van de decentralisatieopgaven. Hij stelt voor om de provincies Groningen, Drenthe en Friesland een budget en een aantal randvoorwaarden te geven en hen te vragen om binnen een half jaar aan te geven hoe ze de decentralisatieopgave in hun eigen gebied vorm willen gaan vormgeven. Op deze manier komen provincies zelf in beweging en ontstaat er positieve energie. Binnen door het rijk gestelde randvoorwaarden ontstaat er dan ruimte voor differentiatie en experimenten, dat is precies wat er nodig is.

### 3. Wim Derksen

Wim Derksen gaat in zijn (relativerende) betoog in op de betekenis die wetenschap kan spelen bij het realiseren van de kabinetsopgave het binnenlands bestuur te reorganiseren. Hij stelt dat onderzoek niet aantooft wat je moet doen, omdat het uiteindelijk gaat om politieke keuzes. Dé wetenschap is niet in staat een leidraad te formuleren voor de toekomst. Een tweede punt dat hij naar voren brengt, is het feit dat er relatief weinig onderzoek is naar het functioneren van het binnenlands bestuur. De meeste studies betreffen toch vooral adviezen over hoe het beter of anders kan. In de derde plaats bestaan er *essentially contested concepts* binnen het wetenschappelijke onderzoek. Dat betreft zelfs de ogenschijnlijk minst betwiste begrippen, zoals *efficiency*. Maar ook bij dergelijke begrippen is het de vraag wat daar nou precies mee bedoeld wordt. Ten slotte merkt Derksen op dat we maar beperkt kunnen leren van buitenlandse voorbeelden, omdat iedere inrichting van het binnenlands bestuur afhankelijk is van zijn eigen specifieke historische en geografische context. Het is niet mogelijk – of in ieder geval beperkt om aan cherry-picking te doen in andere landen.

Derksen presenteert vervolgens zes lessen over datgene wat we wél weten over het functioneren van het binnenlands bestuur.

1. In het binnenlands bestuur bestaat weinig hiërarchie, maar er is wel sprake van onderlinge afhankelijkheden. Daar kan gebruik van gemaakt worden. Zo heeft het Rijk geld, terwijl gemeenten lokale kennis hebben. Deze twee kunnen op een intelligente manier met elkaar in verband worden gebracht.
2. Bestuurlijke grenzen zijn arbitrair, maar dat betekent niet dat *anything goes* in het binnenlands bestuur.
3. Het binnenlands bestuur past zich organisch aan. Dat is een gegeven en daar kun je dus van profiteren. Als voorbeelden noemt hij de samenwerking tussen gemeenten na het mislukken van de stadsprovincies en het incrementele proces van gemeentelijke herindelingen in Nederland.
4. Het binnenlands bestuur kent wel degelijk sleetse plekken. Het wordt onderkend bij gemeenten dat het niet meer gaat. Derksen wijst daarbij ook op het ‘autisme’ van de provincie en de medebewindisering van het lokaal bestuur.

5. Creëer draagvlak, want in Nederland is het niet mogelijk iets bereiken zonder meerderheden binnen alle lagen van het binnenlands bestuur. Gebruik daarbij de inzichten uit de bestuurlijke reorganisaties van de jaren zeventig en tachtig.
6. Smeed coalities, grijp kansen en hanteer een goed frame. Gebruik de inzichten uit het netwerkmanagement om iets te bereiken.

## 4. Klaartje Peters

Klaartje Peters gaat in op de lessen en inzichten die wij uit de Deense ervaringen kunnen trekken. Zij sluit daarbij aan bij de lessen van Derksen, namelijk dat het trekken van lessen uit buitenlandse ervaringen met enige voorzichtigheid betracht moet worden. Peters stelt echter wel dat het toch mogelijk is om enkele inzichten mee te nemen in het denken over de Nederlandse kabinetsopgave. Zij geeft aan dat de kenniskamer op een gunstig moment is georganiseerd, namelijk vlak na het uitkomen van de (bestuurlijke) evaluatie van de grote hervormingen uit 2007. Deze evaluatie was niet vooraf gepland, maar bij de landelijke verkiezingen in 2011 werd de positie van het middenbestuur een verkiezingsthema. Na de overwinning van de Socialdemokraterne (de Deense sociaal-democratische partij) werd een evaluatie gepland. In de evaluatie staat weinig nieuws. Zo is er geen totaaloordeel van de effecten van de herindelingsoperatie opgenomen.

Een van de conclusies is wel dat er een teloorgang wordt geconstateerd van de gespecialiseerde voorzieningen, omdat gemeenten daar onvoldoende oog voor hebben; de voormalige amter waren daar beter toe in staat.

Klaartje Peters formuleert negen lessen uit de Deense situatie voor Nederland:

1. Het opstellen en het beschikken over een visie is leuk, maar je moet op een gegeven moment iets gewoon doen.
2. Uit de Deense situatie blijkt dat het een stuk makkelijker is om te hervormen in financieel gunstige tijden.
3. Een vermindering van het aantal gemeenten en provincies leidt niet per definitie tot minder bestuurlijke drukte. Zolang verantwoordelijkheden verdeeld blijven over meerdere bestuurslagen, blijven er namelijk afstemmingsproblemen.
4. Er is niets mis met van bovenaf opgelegde opschalingen, mits van onderop vormgegeven
5. Lokale politici hechten meer aan kleine gemeenten, dan de bevolking zelf.
6. Het is onzinnig om je zorgen te maken over de lokale democratie door de herindelingsherindelingen. Alleen tijdelijk is er effect meetbaar bij de opkomst. Overigens is de kwaliteit van de lokale democratie wel een punt van zorg, maar dat staat los van de herindelingsdiscussie.
7. Het is erg ingewikkeld om aan burgerbetrokkenheid te werken **tijdens** een herindelingshervorming. Burgers moeten ruimte nemen, kan niet vanuit de overheid worden afgekondigd.
8. Opschaling van bestuurslagen maakt controle makkelijker door het rijk, omdat er minder bestuurlijke eenheden zijn om te controleren.
9. Het is wenselijk en wijselijk om op te houden met het praten over vermeende efficiency-winsten.

## 5. Debat

In het debat naar aanleiding van de inleidingen komen drie thema's pregnant naar voren: het draagvlak voor hervormingen en, de noodzaak van een kader voor het openbaar bestuur en de invloed van Europa de inrichting van het openbaar bestuur.

### 1. *Draagvlak*

Ook zonder hervormingsoperatie verandert het openbaar bestuur op organische wijze. Als je sneller wilt gaan moet je een manier vinden om om te gaan met de weerstanden hiertegen. In Denemarken bestond ook lange tijd weerstand tegen schaalvergroting bij decentrale bestuurders. Toch is het gelukt om deze weerstand te overwinnen. De aanwezigheid van financiële middelen heeft hier aan bijgedragen. Daarnaast hebben decentrale overheden de ruimte gekregen om een aantal keuzes zelf te maken. Bovendien is in Denemarken de les dat de weerstand onder bestuurders groter was dan onder de bevolking. Relevante vraag is dus: bij wie is er draagvlak nodig, en hoe meet de intensiteit van voorkeuren en weerstand? De Deense bevolking bleek een vrij laconieke houding te hebben. Vraag is hoe in Nederland het draagvlak worden versterkt? Uit de discussie komt een aantal bouwstenen naar voren:

- Zoek naar een draagvlak dat groter is dan een Kamermeerderheid. Je hebt een duurzaam, breed draagvlak nodig. Belangrijk hiervoor is om landsdelen zelf de verantwoordelijkheid te geven om zelf de decentralisatieopgaven op te pakken. Sta daarin differentiatie en experimenten toe. Op die manier wordt negatieve energie omgebogen in positieve energie. Financiële middelen zijn hierbij wel gewenst.
- Denk na over de vraag om het lokale belastinggebied te vergroten. Deze bouwsteen wordt door anderen betwist, omdat het de discussie ook nog verder complexer maakt. Lokale belastingen zullen vermoedelijk op maatschappelijke weerstand stuiten, ook als die gepaard gaan met verlaging van andere belastingen.
- Blijf weg van efficiency-argumenten, de onderzoeksresultaten zijn verre van eenduidig.
- Ga op zoek naar een manier waarop zorgen rondom verlies van identiteit serieus genomen kunnen worden, zonder dat dit een gesprek over hervormingen doodslaait.

### 2. *Noodzaak van een constitutioneel kader*

Het pleidooi van Elzinga voor een constitutioneel kader wordt zowel onderschreven als gerelativeerd. Volgens sommigen zijn de voorgenomen hervormingen ten dode opgeschreven zonder een dergelijk kader. Lukrake decentralisaties zullen op den duur weer worden teruggedraaid, bijvoorbeeld door rechterlijke uitspraken over verschillen in voorzieningenniveaus in relatie met het gelijkheidsbeginsel. Anderen relativeren de functie van een dergelijk kader, rondom de financiële verhoudingen hadden we ook heldere spelregels, maar we zijn in Nederland er goed in om heldere spelregels te laten vervuilen als het ons goed uitkomt, zie bijvoorbeeld de complexiteit van het Gemeentefonds. Een breed gedragen kader is daarom volgens sommigen niet haalbaar, en zal als het al lukt, binnen de kortste keren weer vervuild raken. Over nut en noodzaak van een dergelijk kader als **intern** richtsnoer voor een helder en consistent optreden van BZK richting andere departementen

bestaat bredere overeenstemming onder de deelnemers aan de discussie. Het biedt de mogelijkheid om de formele regie die BZK nu heeft ook materieel in te vullen. Zonder een dergelijk kader bestaat het risico dat vakdepartementen de taakomvang van gemeenten. Dit wordt als onwenselijk gezien. Gemeenten hebben de nu voorgenomen decentralisaties omarmt, maar beginnen nu te ervaren wat dit allemaal betekent.

### 3. Europese unie

Een derde thema in de discussie is de vraag wat de Europese unie betekent voor de discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland. Volgens sommigen maakt Europa het extra noodzakelijk om gemeenten en provincies op te schalen. Op die manier krijgen ze een sterkere stem in het Europa van de regio's. Aan de andere kant wordt ook gesteld dat steden weliswaar steeds belangrijker worden voor de economische ontwikkeling van landen, maar dat dit betrekkelijk weinig gevolgen hoeft te hebben voor de bestuurlijke organisatie. Er is overeenstemming over het feit dat Europa via richtlijnen specifieke invloed heeft op de verdeling van taken tussen bestuurslagen. Als voorbeeld wordt het natuurbeleid genoemd. Het is volgens een van de aanwezigen de vraag of als gevolg van de ontwikkeling van het Europese natuurbeleid provincies in hun huidige vorm de meest logische bestuurslaag zijn om het natuurbeleid neer te leggen.

## 6. Kennisvragen

In de discussie kwam een aantal expliciete kennisvragen aan de orde. Deze zijn hieronder expliciet benoemd:

1. Draagvlak is noodzakelijk te komen tot bestuurlijke veranderingen. De vraag is echter wat er precies verstaan moet worden onder de term draagvlak? Bij wie moet dat draagvlak aanwezig zijn, bij bestuurders of de bevolking? Hoe groot moet het draagvlak zijn om tot veranderingen te komen?
2. In de discussie is veel gesproken over de verhouding tussen incrementaliteit versus blauwdrukdenken. Hoe verhouden deze twee strategieën zich tot elkaar? Sluiten zij elkaar uit of vallen zij op een intelligente manier met elkaar te verbinden?
3. Wat is de relatie tussen de culturele identiteit van gemeenschappen en veranderingen in bestuurlijk-geografische eenheden? Wat voor invloed heeft schaalvergroting op die identiteit? Wat is, gegeven het belang dat burgers hechten aan identificatie met een lokale of regionale gemeenschap, een effectieve strategie voor schaalvergroting?
4. Wat gebeurt er als de open huishouding van provincie materieel of formeel wordt gesloten? Hoe verhoudt zich dat tot het constitutioneel organogram?
5. Welke mogelijkheden zijn er om het lokaal belastinggebied te vergroten? En moet deze bouwsteen wel of niet worden meegenomen in de huidige discussie over decentralisaties en schaalvergroting?





Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Kennis & strategie  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Juli 2013 | B-19693