

Ten tweede heeft politieke legitimiteit niet alleen betrekking op het regionale samenwerkingsverband in kwestie, maar ook op de institutionele relaties en de institutionele inbedding van de samenwerking in bestaande en omringende verbanden.

Als derde en laatste voorwaarde moet genoteerd worden dat niet iedere vorm van regionale samenwerking hetzelfde is. Onderkenning van de verschillen is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle politieke legitimiteit. Zo is bij verplichte vormen van samenwerking (Wgr-plus) sprake van duidelijke 'wij-zij' relaties, die er bij lichte en vrijwillige vormen van samenwerking (bijvoorbeeld in de Stedendriehoek) niet zijn. Bij 'wij-zij'-relaties worden tegenstellingen formeel benadrukt. Dit beïnvloedt vraagstukken van legitimiteit.

Literatuur

Commissie Nijpels, *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking*, VNG: Den Haag, 2009.

J. Edelenbos, A. Domingo, P.J. Klok en J. van Tatenhove, *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam: IPP, 2006.

E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (eds.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. WRR-Verkenningen*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004.

M. Hajer, J. van Tatenhove en L. Chantal, *Nieuwe vormen van governance: een essay over nieuwe vormen van bestuur*, Bilthoven: RIVM, 2004.

A. Hemerijck, 'Vier kernvragen van beleid', in: *Beleid en Maatschappij* 30(1), 2003: 3-19.

J.G. March en J.P. Olson, *Rediscovering Institutions: The Organizational basis of politics*, New York: Free Press, 1989.

P. van Rooy, A. van Luin en E. Dil, *NederLandBovenWater. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum/Nirov/VROM, 2006.

P. van Rooy, *Gebiedsontwikkeling Groot Mijdrecht Noord. Synopsis van verkenning*. Gouda: Habiforum, 2007.

F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

J.M. Smits, 'Gemeenten en beleidsuitvoering', in: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (eds.), *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag: Elsevier, 2000: 187-209.

J. van Tatenhove, 'De regio als beleidsarena', in: *Sociologische Gids*, XLIII (1) 1996: 46-59.

J. van Tatenhove, 'How to Deal with Legitimacy in Nature Conservation Policy', in: Jozef Keulartz and Gilbert

Leistra (eds.), *Legitimacy in European Nature Conservation Policy. Case Studies in Multilevel Governance*. Dordrecht: Springer, 2008: 101-108.

J. van Tatenhove, 'De veranderende rol van ambtenaren in regionale projecten', in: M. Hajer, S. van 't Klooster en J. Grijzen (eds.) *Sterke Verhalen. Hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt*, 2010: 274-286.

P.P. Witsen, 'Het rijk moet zich waarmaken in de regio. Een vak van vele, vaak kleine verhalen', in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 87, 5-2006: 14-23.

Noten

1 Van Tatenhove 2010.

2 Hajer et al. 2004.

3 Van Rooy et al. 2006.

4 Scharpf 1999, 2004; Engelen en Sie Dhian Ho 2004; Edelenbos et al. 2006; Van Tatenhove 2008.

5 March en Olson 1989.

6 Hemerijck 2003: 6.

7 Hemerijck 2003: 7.

8 Edelenbos et al. 2006; Van Tatenhove 2009.

6.2 \ PRIKKELS VOOR BESTUURLIJKE DYNAMIEK

Lessen uit Denemarken

Klaartje Peters

Bestuurlijk Nederland kijkt graag naar het voorbeeld van de Scandinavische landen. Tot voor kort was dat meestal vanwege de manier waarop de verzorgingsstaat in het noorden is vormgegeven: ouderenzorg, maatschappelijke ondersteuning, kinderopvang, jeugdzorg – al deze en aanverwante taken zijn in landen als Denemarken en Zweden bij gemeenten ondergebracht. Scandinavische gemeenten kennen een grote autonomie, zowel qua takenpakket als vanwege hun recht om zelf inkomstenbelasting te heffen. Dat maakt ze een interessant studieobject voor diegenen in Nederland die een beweging zien plaatsvinden richting meer lokale autonomie, of zo'n beweging graag zouden willen zien.

Recent is er voor bestuurders nog een reden bijgekomen om richting het noorden af te reizen: in 2007 heeft de Deense overheid een forse bestuurlijke hervorming doorgevoerd, die om allerlei redenen relevant is voor Nederland. In deze bijdrage wil ik vooral ingaan op de gehanteerde strategieën tijdens het besluitvormingsproces over, en de voorbereiding op deze hervormingen. Die strategieën zijn interessant voor iedereen die betrokken is bij het binnenslands bestuur in ons land. Niet zozeer om in Nederland het Deense hervormingsproces te kopiëren, maar om te zien waar ruimte voor verandering gevonden kan worden, wat werkt en wat niet, welke prikkels zijn ingezet en hoe dat heeft uitgepakt. Voorafgaand aan een toelichting van deze relevante aspecten, kan een korte introductie van de Deense casus de achtergronden van het hervormingsproces verhelderen.

Deense casus

In de jaren negentig komen de grenzen van de bestuurlijke structuur van Denemarken in zekere zin in zicht. Problemen in de gezondheidszorg worden geweten aan een gebrekkig functioneren en een te kleine schaal van de *amter* (het middenbestuur dat verantwoordelijk is voor de zorg). Veel gemeenten zijn langzamerhand te klein om een goede dienstverlening aan burgers te garanderen en er is sprake van overlap en afstemmingsproblemen tussen de bestuurslagen ('bestuurlijk overgewicht'). In de regio Kopenhagen, met veel relatief kleine gemeenten in een gebied met grootstedelijke vraagstukken op het gebied van mobiliteit, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling, is deze afstemmingsproblematiek nog groter dan in de rest van het land.

01 Vergeleken met bijvoorbeeld de commissie-Kok, is het verschil dat de Deense bewindslieden een risico hebben genomen met hun keuze voor een voorzitter met een ambitieuze visie.

248



De kans op een ingreep in het bestuurlijk stelsel wordt echter miniem geacht door iedereen die er verstand van heeft. In 1970 heeft de laatste bestuurlijke hervorming plaatsgevonden, inclusief een enorme gemeentelijke herindeling (van 1.200 naar 275 gemeenten), wat gepaard ging met heftige emoties onder de Deense bevolking. Ook onder bestuurders van gemeenten en *amter* bestaat geen draagvlak voor een nieuwe hervormingsronde. De politieke partijen in regering en parlement branden hun handen er daarom liever niet aan. Twee halfslachtige pogingen in de jaren negentig, met breed samengestelde adviescommissies, lopen dan ook op een complete mislukking uit.

Bij het aantreden van de nieuwe liberaal-conservatieve coalitieregering in 2001 (met gedoogsteun van de Danske Folkeparti) zijn er absoluut geen plannen om het Deense bestuurlijk stelsel te hervormen. Maar wat niemand had gedacht, gebeurt toch. Een samenloop van omstandigheden leidt ertoe dat de regering in het najaar van 2002 een Staatscommissie instelt, die haar moet adviseren over noodzakelijke ingrepen in het bestuurlijk stelsel. Het commissie-

249

rapport dat begin 2004 uitkomt, is het startpunt voor een aantal maanden van hectische politieke besluitvorming op regeringsniveau en in het Deense parlement. Deze hectiek leidt er uiteindelijk toe dat het parlement in de zomer van 2004 instemt met de regeringsplannen voor drastische bestuurlijke hervormingen. Op 1 januari 2007 treedt een nieuw bestuurlijk stelsel in werking: een uitgekleed middenbestuur (dertien *amter* worden vervangen door vijf regio's zonder eigen inkomsten), het aantal gemeenten is met tweederde verminderd, een ingrijpende verschuiving van taken van de *amter* naar zowel de gemeenten als de centrale overheid, en een geheel nieuwe financieringssystematiek voor het binnenlands bestuur. Hoe heeft dit kunnen gebeuren?

Strategisch opereren

De besluitvorming over de bestuurlijke hervormingen in Denemarken is een ingewikkeld proces met een lange voorgeschiedenis, waarbij vele spelers zijn betrokken. Door er hier enkele spelers en strategieën uit te lichten, kan de indruk van maakbaarheid ontstaan: om hervorming te bewerkstelligen moet je het zo en zo aanpakken. Dat zou echter te simpel zijn. Beoogd wordt slechts om enkele elementen te bespreken die het besluitvormingsproces op cruciale momenten hebben beïnvloed: op gang hebben gebracht of een bepaalde richting op hebben gestuurd. Waar mogelijk leg ik een link naar de partijen of personen die daarvoor verantwoordelijk waren, zonder te willen betogen dat deze spelers eigenhandig de bestuurlijke hervormingen in Denemarken teweeg hebben gebracht.

Een eerste punt is de selectie van hoofdrolspelers. In een vroeg stadium van het proces hebben de betrokken bewindslieden mensen geselecteerd die succesvolle besluitvorming mogelijk maakten. Zo werd als voorzitter van de Staatscommissie gekozen voor oud-bestuurder en -topambtenaar Johannes Due, die krachtige ideeën over de noodzaak van hervormingen had. Als voorzitter van een adviescommissie over hetzelfde onderwerp die enkele jaren eerder roemloos ten onder ging, stond deze man te trappelen – zo wisten de premier en de minister van Binnenlandse Zaken – om zijn stempel op de besluitvorming te drukken. Vergeleken met bijvoorbeeld de commissie-Kok (formeel: de Advies Commissie Versterking Randstad), is het verschil dat de Deense bewindslieden een risico hebben genomen met hun keuze voor een voorzitter met een ambitieuze visie. Het grote voordeel is dat zo iemand bereid is zijn gewicht in de schaal te gooien om de zaken daadwerkelijk voor elkaar te krijgen. Dat heeft goed gewerkt. Due heeft niet alleen binnen de commissie op krachtige wijze in de door hem gewenste richting gestuurd, maar ook al tijdens de werkzaamheden van de commissie zijn overtuigingskracht aangewend om overal in het land lokale bestuurders de noodzaak tot hervormingen te doen laten inzien. Hij deed dat samen met de directeur van KL, de Deense vereniging van gemeenten, en de ambitieuze minister van Binnenlandse Zaken Lars Løkke Rasmussen (later de Deense premier). In 2004, toen de commissie haar rapport afleverde, waren velen voorbereid op



02-03 Het herindelingsproces laat zien waar *top-down* sturen, slim gecombineerd met vrijheid 'aan de basis', toe kan leiden – als je tenminste weet waar je heen wilt als landelijke overheid.

251

ingrijpende veranderingen. Was het de tijdsgeest, of hebben deze mensen de geesten rijp gemaakt voor verandering? Beide verklaringen zijn mogelijk, en misschien zijn ook beide waar.

Binnenlandse Zaken, KL en de commissievoorzitter hebben ook gezamenlijk een coalitie tegen het middenbestuur gevormd. De *amter* lagen in Denemarken al sinds begin jaren negentig onder vuur, met name vanwege de problemen in de gezondheidszorg. Binnen de commissie werden zij langzaam maar zeker geïsoleerd door handig optreden van de eerder genoemde spelers. Maar met name in de periode daarna, als de regering politieke besluiten neemt over het commissierapport en de noodzakelijk geachte bestuurlijke ingrepen, wordt duidelijk dat de *amter* de strijd hopeloos verloren hebben. Zij worden tegen hun zin samengevoegd tot regio's, raken hun recht op belastingheffing en ook veel van hun taken kwijt. Behalve de gezondheidszorg (waarover dadelijk meer) houden ze enkele gespecialiseerde sociale taken over, zijn ze verantwoordelijk voor het opzetten van regionale vervoersmaatschappijen en voor het opstellen van regionale ontwikkelingsplannen – een nieuwe taak die volgens de meeste gesprekspartners feitelijk niets voorstelt. De gemeenten en de centrale overheid verdelen de rest van de buit, namelijk de taken op het gebied van sociaal beleid, infrastructuur, natuur en milieu, ruimtelijke ordening en nog vele andere terreinen. De regio's zijn als bestuursniveau feitelijk kaalgeplukt, en dat betekent dat de door sommige deskundigen voorspelde volgende stap, de opheffing van de regio's, niet ingewikkeld hoeft te zijn.

Relevant voor Nederland is de nadruk die door de commissie en ook door de Deense regering wordt gelegd op de relatie tussen takenpakket en bijbehorende *financieringswijze* van een bestuurslaag. Dat pakt in dit geval desastreuus uit voor het Deense middenbestuur, de *amter*. Al hun sociale taken worden bij de gemeenten neergelegd, met als belangrijkste resterende taak de gezondheidszorg en meer specifiek de ziekenhuiszorg. Die taak vereist geen eigen inkomstenbronnen voor de regio's, zo is de redenering, en dus mogen zij geen eigen belasting heffen. De regio's worden voortaan gefinancierd door de centrale overheid en de gemeenten, met als argument dat deze constructie de mogelijkheid biedt om het voortdurend stijgende uitgavniveau in de zorg te beteugelen. Op deze manier worden gemeenten gestimuleerd actiever maatregelen te nemen in de preventieve gezondheidszorg en de revalidatiezorg, om zo te besparen op de dure ziekenhuissector. Het (ook zo bedoelde) gevolg is dat, door de regio's het recht op belastingheffing te onthouden, zij feitelijk worden gedegradeerd tot uitvoerings-

organen van de gezondheidszorg, zonder enige sturingsvrijheid. Volgens sommigen heeft deze hervorming ertoe geleid dat regiobestuurders zich in toenemende mate passief opstellen en zich weinig verantwoordelijk lijken te voelen voor problemen en tekorten in de gezondheidszorg.

Vertaald naar de Nederlandse situatie is een dergelijke houding van provinciale bestuurders een reëel risico wanneer rijksoverheid de provincies in financiële zin blijft uitknijpen zoals ze dat de afgelopen jaren heeft gedaan. Tot nu toe hebben de provincies zich bij monde van het Interprovinciaal Overleg (IPO) hierover beklagd. Toch zijn zij tegelijkertijd gaan zoeken naar manieren om uit de financiële klem te ontsnappen: soms door te doen wat het kabinet wilde, namelijk concentratie op kerntaken en het afstoten van de overige taken, maar vaak door andere maatregelen, zoals de inzet van eigen middelen of stevig bezuinigen. Voorlopig zijn de taken van de Nederlandse provincies (denk aan hun integrale takenpakket op het gebied van natuur, milieu en landelijk gebied) overigens niet vergelijkbaar met de Deense situatie, althans niet op het moment dat deze bijdrage werd geschreven.

In positieve zin – en dat is natuurlijk geen nieuw argument – kan een vergroting van de financiële ruimte van lagere overheden ertoe leiden dat zij meer verantwoordelijkheid nemen voor bepaalde beleidsdoelstellingen. De decentralisatie van de Wet werk en bijstand (Wwb) is een voorbeeld waar dit argument is gebruikt, en ook op de bedoelde manier heeft gewerkt. Zeker in financieel zware tijden kan het voor het Rijk een argument zijn om de gemeenten eindelijk hun eigen belastinggebied te geven. Den Haag is daar huiverig voor, want zou als gevolg daarvan niet langer in staat zijn om de lastendruk voor burgers te beïnvloeden. Zelfs in Denemarken, waar dat eigen belastinggebied voor het lokaal bestuur al veel langer bestaat, is deze beïnvloeding van lastendruk onderwerp van veel strijd tussen landelijke en lokale overheden. Sinds het aantreden van de liberaal-conservatieve regering in 2001 hebben de gemeenten dan ook geen ruimte gekregen om hun belastingen te verhogen.

Centralisme gecombineerd met decentrale vrijheid

Ronduit spannend is het om vanuit Nederlands perspectief te kijken naar de zwaar ingezette *herindelingsoperatie*, die het gemiddeld aantal inwoners van Deense gemeenten in één ruk van 20.000 naar 55.000 inwoners brengt. Zowel de Staatscommissie als de Deense regering zien intergemeentelijke samenwerking niet als een goed alternatief voor de forse opschaling van gemeenten (en middenbestuur), met name vanwege onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en gebrek aan democratische controle in samenwerkingsverbanden. Volgens hen is dus een grote herindelingsoperatie nodig.

De aanpak is een combinatie van puur centralisme en toch decentrale vrijheid. Direct na de politieke besluitvorming in de zomer van 2004 krijgen de bijna driehonderd Deense gemeenten een bericht uit Kopenhagen dat zij

zich met spoed moeten gaan voorbereiden op een herindelingsoperatie. De opdracht is duidelijk: ze hebben tot 1 januari 2005 de tijd om zelf fusiepartners te zoeken om tot een minimale omvang van minimaal 20.000, maar liefst 30.000 inwoners te komen. Als dat niet lukt, zal de centrale overheid dit voor hen beslissen. De regering biedt ook een financiële *incentive*: de gemeenten mogen straks de efficiencyopbrengsten van de herindeling naar eigen inzicht besteden. Er wordt daarnaast een kleine ontsnappingsmogelijkheid geboden: in uitzonderlijke gevallen wordt ook een bindende samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten geaccepteerd.

Wat volgt is een uniek proces, waarvoor in de Deense media veelvuldig de metafoor van de huwelijksmarkt wordt gebruikt. In sommige regio's wil iedereen fuseren met één bepaalde gemeente, en er zijn ook gemeenten (met een tekort op de begroting of een geïsoleerde ligging) die juist door alle anderen worden genegeerd. In 63 gemeenten worden in totaal 73, soms afgedwongen, referenda gehouden over de keuze van herindelingspartners in het hervormingsproces. Dit alles vindt plaats onder een enorme tijdsdruk, wat leidt tot een 'snellkookpan-effect'. Op 1 januari 2005 zijn er slechts zeven gemeenten (waarvan vijf eilanden) waarvoor nog een oplossing moet worden gezocht. Alle andere gemeenten hebben in een half jaar tijd het 'vrijwillige' herindelingsproces succesvol afgerond, en kunnen beginnen aan de voorbereidingen op de daadwerkelijke samenvoeging.

Dit proces laat zien waar *top-down* sturen, slim gecombineerd met vrijheid 'aan de basis', toe kan leiden – als je tenminste weet waar je heen wilt als landelijke overheid. Het laat ook zien dat burgers wel degelijk betrokken zijn bij het lokaal bestuur, en bovendien duidelijk mans genoeg zijn om zich met belangrijke besluitvormingsprocessen te bemoeien als zij dat nodig vinden. Tot slot: de aanpak van de gemeentelijke herindeling in Denemarken en van het hervormingsproces in brede zin kan natuurlijk niet zonder meer in Nederland worden toegepast. Voor elke overeenkomst tussen beide landen kan ook een verschil worden opgesomd. Denemarken is een kleiner en veel minder vol land, met minder ruimtelijke problematiek, met minder grote steden en minder stedelijke regio's. En juist in de enige grootstedelijke regio zijn de hervormingen niet stevig (genoeg) aangepakt: de regio Kopenhagen kent nog steeds veel relatief kleine gemeenten en een forse vergroting van het regionale bestuur heeft niet plaatsgevonden. Dat dit wel nodig is, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat één openbaar vervoersmaatschappij zowel de Kopenhagen-regio als de rest van het eiland Sjælland bedient. Op dat terrein loopt men dus alvast vooruit op de hoogst noodzakelijke opschaling. Iedereen verwacht dat hier de komende jaren alsnog een schaa sprong gemaakt zal moeten worden. Ook in Denemarken gaat niet alles altijd even voortvarend, maar niettemin is het hervormingsproces dat zich hier tussen 2002 en 2007 heeft afgespeeld voor bestuurlijk Nederland razend interessant.