

# Het einde van het blauwdruk-denken

Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur

Raad voor het openbaar bestuur  
April 2010

Rob



*“Als de politieke cultuur blijft hangen in oude vormen en gedachten terwijl de samenleving zelf snel verandert, zal de politiek steeds minder in staat zijn praktische oplossingen voor maatschappelijke problemen te leveren. De anonimiteit van de macht werd de anonimiteit van de onmacht. De kloof tussen wet en werkelijkheid wordt elk jaar breder. Zolang het goed ging met de welvaart viel dat niet zo op. Maar de crisis die kwam, lijkt niet van voorbijgaande aard.”*

– Hans van Mierlo, 1985, in: rede ‘Een reden van bestaan’ –

# Voorwoord

Het recente advies *Vertrouwen op democratie* is het kaderstellende advies van de Raad voor het openbaar bestuur in zijn huidige samenstelling. In dit advies constateert de Raad een legitimiteitscrisis ten aanzien van het openbaar bestuur in de praktijk. Burgers hebben nog steeds vertrouwen in het democratisch stelsel, maar veel minder in de wijze waarop partijen en politici daar invulling aan geven. Oorzaak van deze legitimiteitscrisis ligt, naar het oordeel van de Raad, in 'de andere kloof'. Mondige burgers zijn zich in horizontale netwerken gaan organiseren terwijl het politieke bestuur georganiseerd bleef langs verticale, hiërarchische lijnen. Die kloof kan alleen worden gedicht door het leggen van nieuwe verbindingen tussen de verticale politieke realiteit en de horizontale werkelijkheid. De Raad is verheugd over de doorgaans positieve reacties op de aanbevelingen uit het vertrouwensadvies.

In navolging van de Eerste Kamer vroeg de minister van Binnenlandse Zaken de Rob om advies over de toekomst van de bestuurlijke inrichting van Nederland. De Raad acht het niet toevallig dat in deze adviesaanvraag ook verbindingen tussen de bestuurlijke realiteit en het domein van de burger centraal staan. In de adviesaanvraag wordt, onder andere, de relatie tussen de schaal van de bestuurlijke organisatie en de nabijheid van de overheid tot de burger geproblematiseerd. Algemeen is het idee dat bij schaalvergroting de bestuurskracht (de mate waarop de overheid organisatorisch is toegerust op haar taken) toeneemt, maar de afstand tot de burger wordt vergroot.

Debet hieraan is de specifieke ontwikkeling van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Deze kenmerkt zich door een zeer 'veranderbestendige' (of: *innovatieresistente*) bestuurlijke hoofdstructuur waardoor de mogelijkheden voor ontwikkeling daarbinnen optimaal zijn benut. De tendens is die van schaalvergroting, met name van het lokale bestuur. Een van de consequenties daarvan is een toenemend abstractieniveau van het openbaar bestuur en een losser verband tussen bestuurslagen en de gemeenschappen die zij vertegenwoordigen.

Een heldere verbinding tussen politiek en bestuur enerzijds en burger en gemeenschap anderzijds is van levensbelang voor de legitimiteit van politiek en bestuur. De verhouding tussen bestuurlijke schaal en nabijheid van de overheid naar de burger ervaart de Rob daarom als een toetssteen voor de houdbaarheid van de bestuurlijke inrichting. Verbetering van bestuurskracht zonder versterking van deze verbinding zal wellicht een bijdrage leveren aan de effectiviteit, maar zeker niet aan de legitimiteit.

Vanwege het lot dat veel voorstellen voor de bestuurlijke inrichting in het verleden beschoren was, heeft de Raad niet gepoogd een nieuwe blauwdruk voor de bestuurlijke inrichting te ontwerpen. In dit advies worden in de eerste plaats systematisch oorzaken geanalyseerd waardoor voorstellen tot verbetering van de hoofdstructuur het niet hebben gehaald. Deze analyse ligt weer aan de basis van de uitwerking in een tiental ontwerpprincipes voor de bestuurlijke inrichting. Vanzelfsprekend heeft de verbinding tussen schaal en nabijheid een prominente rol gespeeld in de opstelling van deze ontwerpprincipes.

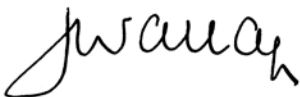
Om een goed beeld te krijgen van oorzaken waarom eerdere vernieuwingspogingen strandden heeft de Raad zijn oor te luister gelegd bij de heren Ben Verwaayen (CEO Alcatel-Lucent), Gerlach Cerfontaine (voormalig president-directeur Schiphol, lid Commissie Versterking Randstad), Wim Kok (voormalig minister-president, voorzitter Commissie Versterking Randstad) en Piet Moerland (voorzitter raad van bestuur Rabobank Nederland). De Raad is zeer erkentelijk voor hun tijd en bereidwilligheid hun ervaringen en inzichten te delen. De conclusies, die de Raad onder meer uit deze gesprekken heeft getrokken komen vanzelfsprekend geheel voor rekening van de Raad.

Door het proces op weg naar een nieuwe inrichting van ons openbaar bestuur centraal te stellen en daarmee afscheid te nemen van het blauwdruk-denken hoopt de Raad voor het openbaar bestuur bij te dragen aan een benadering, die wèl uitzicht biedt op een grondige modernisering van het openbaar bestuur. Het blauwdruk-denken heeft ons dat gedurende decennia niet gebracht.

De Raad heeft bij het opstellen van dit advies gebruik gemaakt van de inzichten en kennis van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). De bijdrage van de RMO is als addendum aan dit advies toegevoegd. De Raad dankt beide raden dat zij op zo'n korte termijn tijd en menskracht vrijmaakten om hun bijdrage aan dit advies te kunnen leveren.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de Raad. Deze werkgroep bestond uit mevrouw drs. Hanneke Möhring MMC (voorzitter), de heer mr. dr. Geert Dales, de heer mr. Michiel van Haersma Buma en het tijdelijk lid de heer dr. Marcel Boogers. De werkgroep werd vanuit de staf ondersteund door de heer drs. Rien Fraanje, mevrouw Kirsten Veldhuijzen en mr. Gerber van Nijendaal. De heer drs. Paul de Goede tekende voor het historisch overzicht en het addendum van de RMO.

Den Haag, april 2010



Prof. drs. J. Wallage

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Samenvatting</b>	7
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding en context	13
1.2 Openbaar bestuur in beweging	13
1.3 Probleemstelling	16
1.4 Aanpak en leeswijzer	17
<b>2. Decentrale eenheidsstaat in Europa?</b>	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Knelpunten	19
2.3 Urgentie	21
2.4 De toenemende invloed van Europa	24
2.5 De decentrale eenheidsstaat in het gedrang	26
2.6 Conclusie	27
<b>3. Waarom verandering eerder onmogelijk bleek</b>	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Te weinig erkenning voor verschillen tussen regio's	30
3.3 Oplossingen hadden te sterk een grootstedelijk perspectief	30
3.4 Het betere was de vijand van het goede	31
3.5 Blinde vlek voor draagvlak	31
3.6 Gebrek aan veranderingsgezindheid	32
3.7 Eigenaarschap probleem en beslissingsbevoegdheid versnipperd	33
3.8 De Europese Unie is steevast buiten de analyse gehouden.	33
3.9 Gebrek aan samenhang; elke bestuurslaag zijn eigen oplossing.	34
3.10 Conclusie	34
<b>4. Tien ontwerpprincipes</b>	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Eerst de taak, dan de schaal.	37
4.3 Europese Unie is gegeven en uitgangspunt	38
4.4 Decentralisatie kan, maar doe het dan wel goed	38
4.5 Differentiatie is goed en moet	39
4.6 Voldoende afstand tussen bestuurslagen	40
4.7 Naar een duidelijke taakafbakening	40
4.8 Taken liggen waar democratische verantwoording mogelijk is	41

4.9	Organiseren nabijheid vormt fundament onder nieuw ontwerp	42
4.10	Respecteer basisprincipes van de financiële verhoudingen	43
4.11	Tot slot: ruimte voor dynamiek en flexibiliteit behouden	45
<b>5.</b>	<b>Hoe daar te komen?</b>	<b>47</b>
5.1	Inleiding	47
5.2	Stap 1: Nieuw kabinet onderschrijft de ontwerpprincipes	48
5.3	Stap 2: Premier als programmaminister voor bestuurlijke herinrichting	49
5.4	Stap 3: <i>De Assemblée van Thorbecke</i>	49
5.5	Stap 4: Uitwerking plannen	50
5.6	Stap 5: Besluitvorming en implementatie	51
5.7	Tot slot	51
	<b>Literatuur</b>	<b>52</b>
	<b>Addendum: Reactie Raad voor maatschappelijke ontwikkeling</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage I</b>	
	Adviesaanvraag Eerste Kamer	60
	<b>Bijlage II</b>	
	Advies aanvraag Minister van Binnenlandse Zaken	62
	<b>Bijlage III</b>	
	Historisch overzicht adviezen, rapporten bestuurlijke organisatie	65
	<b>Bijlage IV</b>	
	Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	85

# Samenvatting

Nederland kent een lange en indrukwekkende geschiedenis van pogingen de inrichting van het binnenlands bestuur te veranderen. Sinds de Tweede Wereldoorlog verschenen tal van rapporten, adviezen, artikelen en wetsvoorstellen die inzetten op een herstructurering. De voorgestelde aanpassingen verschillen per tijdsgewricht. Soms neigen de aanbevelingen naar schaalverkleining, de laatste decennia zien we vooral een tendens naar schaalvergroting. De adviezen hebben niet geleid tot grootscheepse wijzigingen in de bestuurlijke organisatie. Wel is vanwege de toenemende complexiteit van de vraagstukken waarmee decentrale overheden in de loop der tijd werden geconfronteerd, maar ook uit efficiencyoverwegingen, voortdurend de grenzen van het bestel opgezocht. Er blijkt eerder sprake van een sluipende ontwikkeling, die in drie hoofdlijnen is te vangen.

In de eerste plaats schaalt het lokaal bestuur langzaam maar zeker op. Vrijwel elk jaar besluiten tal van gemeenten te fuseren en dat heeft geleid tot een gestage afname van het aantal gemeenten en een even geleidelijke toename van het gemiddeld aantal inwoners per gemeente. Daarnaast zien we dat gemeenten steeds meer en intensiever en op steeds meer onderwerpen zijn gaan samenwerken. Ook de waterschappen hebben een omvangrijk opschalingsproces doorgemaakt.

Een andere tendens is onmiskenbaar een rijksoverheid die voor haar taakuitoefening steeds nadrukkelijker 'naar beneden' is gaan kijken. Omdat de Europese Unie vooral ten koste van het takenpakket van het rijk aan belang wint, zijn ministeries en Kamerleden zich intensiever gaan bemoeien met de beleidsvorming en -uitvoering van het decentraal bestuur. De zoektocht van het rijk naar een nieuwe taak- en rolopvatting heeft alle symptomen van een bestuurslaag in een belangrijke transitiefase. In plaats van het decentraal bestuur lastig te vallen door haar bemoeienis, meent de Raad dat de rijksoverheid de slag moet maken naar een middenbestuur tussen de Europese Unie en het decentraal bestuur in.

Het huidige middenbestuur, de provincie, heeft door bovengenoemde tendensen te maken met een opschalend lokaal bestuur die steeds meer de regionale schaal opzoekt en een rijksoverheid die zich onder druk van Europa ook meer is gaan bemoeien met decentrale taken. Provincies komen aldus in de verdrinking tussen twee overheden die een opwaartse en neergaande beweging vertonen. Als antwoord daarop zijn provincies het werkerrein van gemeenten gaan opzoeken, mede in een poging hun zichtbaarheid te vergroten. Dat heeft een duidelijke consequentie: het is dringen geblazen op het niveau tussen gemeenten en het rijk. Op termijn ziet de Raad in de ontwikkeling van tegen elkaar aan schurkende bestuurslagen een voorbode van de integratie van het lokaal bestuur en middenbestuur tot één nieuwe decentrale bestuurslaag. Mogelijk dat in die nieuwe context op termijn naast Europa en de rijksoverheid nog ruimte is voor één andere bestuurslaag.

Bovengenoemde schets laat zien dat zonder direct ingrijpen wel enkele duidelijke organische bewegingen in het openbaar bestuur zichtbaar zijn. De Raad ziet dat de behoefte om die evolutionaire ontwikkelingen met enige regie te ondersteunen en sturen nadrukkelijk toeneemt. Het heeft de Eerste Kamer en later de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ertoe bewogen de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) om advies te vragen over de houdbaarheid van de bestuurlijke inrichting in Nederland. De Senaat vraagt daarbij speciale aandacht voor de

verhouding tussen taak en schaal. Het ministerie is bovendien geïnteresseerd in de wijze waarop het decentraal bestuur verdere decentralisatieopgaven zou moeten verwerken in de nabijheid tussen mensen en hun bestuur. De Raad heeft voor dit advies de volgende vraag centraal gesteld: “Op welke wijze kunnen taak en schaal in de bestuurlijke organisatie van Nederland beter op elkaar worden afgestemd waarbij de nabijheid tussen de gemeenschap en haar bestuur kan worden behouden dan wel versterkt?”

Dit rapport noemt vier knelpunten in de huidige bestuurlijke organisatie. In de eerste plaats lopen taak en schaal niet voldoende synchroon. De taken waarvoor het decentraal bestuur en dan vooral gemeenten worden gesteld, overschrijden de geografische grenzen van hun entiteit. Anders gezegd: de opgaven reiken verder dan de bestuurlijke verantwoordelijkheid. In de tweede plaats vraagt de uitvoering van veel gemeentelijke taken om redenen van effectiviteit en efficiency om een schaal en robuustheid die veel gemeenten thans ontberen. In een poging die kwetsbaarheid te verminderen werken alle gemeenten samen in verschillende soorten verbanden. Daarmee is een derde knelpunt ontstaan: al de bestuurlijke constructies van deze verbanden zorgen voor een enorme bestuurlijke drukte waarbij afstemming een doel in zichzelf is geworden en onduidelijk is wie precies waar over gaat. Deze eenheden ontwikkelen doorgaans meer hinder- dan doorzettingsmacht. In de vierde en laatste plaats ontberen deze hulpstructuren een ordentelijke democratische legitimatie.

Naast genoemde knelpunten zijn er enkele aanvullende redenen die een aanpassing van de inrichting noodzakelijk maken:

1. *Internationale economische slagkracht.* Recente OESO-rapporten laten zien dat Nederland op economisch en innovatief gebied terrein verliest in vergelijking tot andere Europese regio's en nieuwe opkomende economische supermachten zoals China, India en Brazilië. Het gaat te ver om de huidige bestuurlijke inrichting daarvoor verantwoordelijk te houden. Maar het lijdt geen twijfel dat onze bestuurlijke organisatie een slagvaardige overheid in de weg staat, terwijl die juist zo nodig is om die nieuwe economieën bij te kunnen houden. Het openbaar bestuur moet de slagkracht hebben om economische en maatschappelijke welvaart te vergroten en te bestendigen. De economische crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingsoperatie waarvoor de overheid komt te staan, maken de noodzaak van een slagvaardig bestuurlijk optreden ten behoeve van een concurrerend vestigingsklimaat alleen maar groter.
2. *Werken aan vertrouwen.* Een tweede reden voor urgentie is de noodzaak voor het openbaar bestuur om te werken aan vertrouwen. De Raad heeft in een eerder advies gewezen op “de andere kloof”: de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, terwijl het politiek bestuur goeddeels als vanouds – dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen – bleef opereren. Het politieke bestuur moet het contact met de samenleving herstellen door een nieuwe verbinding tot stand te brengen. Met minder bestuurders (en bestuurslagen) is het gemakkelijker voor het verticaal bestuur om verbinding te maken met de horizontale publieke ruimte.
3. *Rolverwarring.* Ten slotte geldt dat verschillende overheden zich vaak bezighouden met één en de zelfde opgave. Dit zorgt voor verwarring bij mensen en bedrijven: bij wie moeten we nu waarvoor zijn? Ook hier geldt dat een slagvaardig bestuur vereist dat duidelijk is wie waarover gaat.



De bestuurlijke organisatie dient ook nog eens kritisch tegen het licht te worden gehouden vanwege het toenemende belang van de Europese Unie. In het sociale, fysieke, economische en monetaire domein en op alle mogelijke andere vlakken is het in veel gevallen de Europese Unie die de doelstellingen, kaders en richtlijnen opstelt. Deze hebben een rechtstreekse werking of resulteren in (implementatie)taken voor (decentrale) overheden. Het is – kortom – steeds minder de rijksoverheid die de speelruimte bepaalt van gemeenten, waterschappen en provincies, maar Europa. Dat maakt dat het leerstuk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat van twee kanten onder druk is komen te staan. In de eerste plaats is moeilijk vol te houden dat Nederland nog een eenheidsstaat is. Formeel is wel geen sprake van een federaal Europa, maar materieel is Nederland onderdeel van een groter geheel geworden. Daarnaast heeft de leerstelling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat aan actualiteit ingeboet omdat de beleidsruimte van gemeenten in steeds grotere mate wordt bepaald door de kaderstellende richtlijnen van de Europese Unie. Veel decentrale taken zijn een vorm van medebewind geworden, waarbij de Unie en niet meer het rijk de bewegingsruimte voor gemeenten en provincies bepaalt. Zonder de historische belasting van een leerstelling kan weer met een nieuwe en frisse blik naar de bestuurlijke inrichting van Nederland worden gekeken.

Om te komen tot een nieuwe bestuurlijke structuur is het raadzaam te leren van eerdere, mislukte pogingen de bestuurlijke organisatie aan te passen. De Raad ziet acht oorzaken die verklaren waarom structuurwijzigingen in ons land tot dusverre een onhaalbare zaak bleken. Zo was er te weinig erkenning voor verschillen tussen regio's en werd daarom te snel en gemakkelijk naar de uniforme blauwdruk gegrepen. Bovendien hadden veel geschetste oplossingen vooral een grootstedelijk perspectief. Ook stond het betere het goede in de weg; de ambitie was steeds om de allesomvattende oplossing te bedenken. Verder ontbeerden veel voorstellen het benodigde maatschappelijke draagvlak, waardoor een wisseling van de politieke macht de aanleiding was om hervormingsplannen weer in de ijskast te zetten. Daarnaast kenmerken politieke bestuurders zich door een gebrekkige veranderingsgezindheid, waarbij de indruk niet kan worden vermeden dat zij er vooral tegenop zien in het eigen vlees te snijden. Een ander belangrijk obstakel voor verandering was en is dat degenen die het probleem van de huidige bestuursstructuur ervaren niet dezelfde zijn als diegenen die de bevoegdheid hebben daar iets aan te doen. Een andere opvallende omissie is dat de Europese Unie vaak buiten de analyse werd gehouden; de gekozen oplossingrichting sloot daarmee niet of gebrekkig aan bij de nieuwe realiteit van een nadrukkelijk aanwezige EU. Tot slot constateert de Raad een gebrek aan samenhang in de eerder gepresenteerde oplossingen: iedere bestuurslaag bedacht zijn eigen oplossing zonder die met elkaar te verbinden. De acht genoemde oorzaken moeten lessen zijn voor de aankomende poging het openbaar bestuur aan te passen aan de eisen van de tijd.

Eén zo'n les is dat vooral antagonisten nieuwe structuurontwerpen aangrijpen om verzet te organiseren. Dat is een belangrijke reden voor de Raad om de verleiding te weerstaan een blauwdruk voor een nieuwe bestuurlijke structuur van Nederland te ontwerpen. Als het debat zich toespitst op de wenselijkheid, uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van één specifieke oplossing, verdwijnt de analyse over de noodzaak van een aanpassing steevast naar de achtergrond. Bovendien miskent een blauwdruk dat de implementatie van een oplossing meer kans van slagen heeft als de betrokkenen

de probleemstelling onderschrijven en gezamenlijk op zoek gaan naar een oplossing. Die werkwijze past ook beter in de horizontale realiteit die de Raad in een vorig advies heeft beschreven. De Raad beoogt met dit advies eerst overeenstemming te krijgen over de noodzaak tot aanpassing en de verklaringen waarom eerdere pogingen vastliepen. Als die overeenstemming er is kan gezamenlijk verder worden gebouwd aan een nieuwe bestuurlijke inrichting. Daartoe doet de Raad in dit rapport een procesvoorstel om in samenspraak met betrokken maatschappelijke en bestuurlijke organisaties noodzakelijke veranderingen te benoemen om deze vervolgens te realiseren.

Volgens de Raad is het raadzaam bij het formuleren van een nieuwe taakverdeling en het ontwerpen van een nieuwe bestuurlijke structuur rekening te houden met tien ontwerpprincipes.

1. **Eerst de taak, dan de schaal.** Bij een aanpassing van de bestuurlijke organisatie moet gelden dat de structuur slechts een middel is om een bepaalde taakverdeling zo goed mogelijk te ondersteunen; de structuur volgt de inhoud. Het is een misverstand vervolgens te stellen dat na een discussie over taken- en bevoegdheidsverdeling, praten over de structuur helemaal niet meer nodig is. Het gaat hier alleen om de volgorde: eerst de taken verdelen, om vervolgens de schaal daarop af te stemmen.
2. **Europese Unie is gegeven en uitgangspunt.** Of men nu voor- of tegenstander is van de werkwijze van en de mate van invloed van de EU op de lidstaten, de afhankelijkheid van Nederland voor zijn welvaart en voorspoed van de Unie is wat de Raad betreft onomstreden. Daarmee is de Unie een gegeven, geen buitenland. Bij het ontwerpen van een nieuwe bestuurlijke inrichting moeten de EU en de kaders die zij stelt daarom leidend zijn.
3. **Decentralisatie kan, maar doe het dan wel goed.** De Raad hecht grote waarde aan een zorgvuldige ordening en toedeling van taken. Conform het eerste ontwerpprincipes kunnen de uitkomsten van een dergelijk proces resulteren in zowel centralisatie als in decentralisatie. Decentralisatie moet geen automatisme zijn. In decentralisaties ziet de Raad wel kansen om de lokale democratie te versterken. Verdere decentralisatie van taken naar decentrale overheden is wel gebonden aan twee voorwaarden. Parlementariërs en bewindslieden moeten de verleiding weerstaan om na het loslaten van taken zich te blijven bemoeien met de implementatie en vormgeving van die taken door andere overheden. Daarnaast moeten allen accepteren dat de uitvoering van taken op decentraal niveau tot onderlinge verschillen zal leiden. Onvrede over die verschillen moet via het decentrale democratische platform, de gemeenteraad en Provinciale Staten, aan de orde worden gesteld en worden afgewogen tegen andere wensen. Wanneer politiek Den Haag die zelfbeheersing ontbeert en op oneigenlijke gronden door het invoeren van de ministeriële systeemverantwoordelijkheid decentraal blijft meesturen en als ook inwoners van gemeenten liever uniformiteit dan maatwerk hebben, is decentralisatie tot mislukken gedoemd.
4. **Differentiatie is goed en moet.** De rijksoverheid beschikt over de mogelijkheid om bij of krachtens de wet te differentiëren in de toekenning van taken en middelen aan gemeenten en/of provincies. Dergelijke taakdifferentiatie erkent de bestaande verschillen in zowel de bestuurlijke verhoudingen als ook de context waarin decentrale overheden moeten opereren.
5. **Voldoende afstand tussen bestuurslagen.** Voor een nieuw ontwerp van de bestuurlijke organisatie moet gelden dat de bestuursgeografische afstand tussen bestuurslagen niet te klein

mag zijn. Om te voorkomen dat bestuurslagen elkaar in de weg zitten, mag het werkgebied van de bovengelegen bestuurslaag niet te sterk samenvallen met het inliggende bestuur. Een betere afstemming van de omvang, de afstand en het takenpakket van de verschillende bestuurslagen is noodzakelijk.

6. **Naar een duidelijke taakafbakening.** In het verlengde van het vorige ontwerpprincipe geldt verder dat afzonderlijke bestuurslagen duidelijk verschillende taken en bevoegdheden moeten hebben. Daarbij behoren verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten in één overheidshand te liggen.
7. **Taken liggen waar democratische verantwoording mogelijk is.** Een duidelijke democratische verantwoordingsstructuur voor de overheden in de hoofdstructuur is cruciaal. Het is uiteindelijk een volksvertegenwoordiging die moet kunnen besluiten over de aanwending van publieke middelen en uiteindelijk dient het bestuur dat de uitvoering ter hand neemt verantwoording af te kunnen leggen over de besteding van dat geld. Bovendien geldt – in het verlengde van het eerder door de Rob uitgebracht rapport *Vertrouwen op democratie* (2010) – dat een democratisch gelegitimeerd bestuur eenvoudiger verbinding kan maken met de (horizontale) publieke ruimte. Kortom: publieke taken moeten liggen daar waar directe democratische verantwoording mogelijk is.
8. **Organiseren nabijheid vormt fundament onder nieuw ontwerp.** De nabijheid van bestuur is een cruciale succesfactor voor het welslagen van een nieuwe bestuurlijke organisatie. Wanneer dit aspect geen aandacht krijgt, raakt de overheid op grotere afstand van de mensen en gemeenschappen voor wie zij uiteindelijk haar werk doet. Dit betekent volgens de Raad echter niet dat opschaling daarmee taboe is. Het betekent wel dat als structuurwijzigingen worden doorgevoerd, die afstand tussen burger en bestuur als onderdeel van het vraagstuk wordt gezien. Met hulpmiddelen als internet, buurtbudgetten en wijkraden en de introductie van participatieve democratievormen kan de cruciale *functie* van burger in een democratische gemeenschap weer nieuw leven worden ingeblazen.
9. **Respecteer basisprincipes van de financiële verhoudingen.** De bestuurlijke verhoudingen zijn in principe leidend voor de financiële verhoudingen. Dat wil niet zeggen dat de financiële verhoudingen geen voorwaarden kunnen stellen aan de bestuurlijke organisatie en de verdeling van taken en bevoegdheden. Een belangrijke toetssteen voor de inrichting van het openbaar bestuur betreft de mate waarin deze bijdraagt aan een evenwichtige, doelmatige en effectieve verdeling en verantwoording van publieke middelen. Kortom, ook een nieuwe bestuurlijke inrichting dient bij te dragen aan een doelmatige en doeltreffende inzet van collectieve middelen door de verschillende overheden.
10. **Ruimte voor dynamiek en flexibiliteit behouden.** De ontwerpprincipes kunnen fungeren als uitgangspunt bij het opzetten van een nieuwe bestuurlijke organisatie. Uit de ontwerpisen spreekt de wens om te komen tot een organieke structuur die als een lichaam kan anticiperen op nieuwe ontwikkelingen in de directe omgeving, precies zoals Thorbecke het bedoelde. De metafoor “Huis van Thorbecke” veronderstelt teveel een rigiditeit die Thorbecke zelf nooit voor ogen kan hebben gehad en die bovendien niet bij de eisen van deze tijd passen. De liberale staatsman ging zelf uit van een andere metafoor, namelijk het lichaam. Die heeft als voordeel dat het geen uitdrukking geeft aan een ten onrechte veronderstelde hiërarchie tussen de bestuurslagen. Alle delen van het lichaam zijn gelijkwaardig én afhankelijk van elkaar.

Welke wegen moeten worden bewandeld om de realisatie van een herinrichting van het binnenlands bestuur te realiseren? De Raad heeft geconstateerd dat vele initiatieven tot herinrichting van het openbaar bestuur mede strandden door een miskennis van het belang van het proces. Om die reden geeft de Raad een voorzet voor een proces om te komen tot een hervorming van openbaar bestuur, waarbij de huidige ordening van de maatschappij – horizontaal en gefragmenteerd – de Raad inspireerde tot een proces dat zich ontwikkelt langs de lijnen van die horizontaliteit, zonder de onmisbare borging in verticale structuren te veronachtzamen.

1. Het nieuwe kabinet onderschrijft in zijn programma de ontwerpprincipes en formuleert een kader voor herstructurering, inclusief heldere randvoorwaarden;
2. Het nieuwe kabinet krijgt in de persoon van de premier een programmaminister voor bestuurlijke herinrichting;
3. Kort na het aantreden van het nieuwe kabinet organiseert het een zogenaamde *Assemblee van Thorbecke*, een grote bijeenkomst van alle mogelijke belanghebbenden en betrokkenen die zichzelf opsluiten totdat zij overeenstemming hebben weten te bereiken over een nieuwe bestuurlijke inrichting;
4. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten krijgen zes maanden de tijd om de uitkomsten van de Assemblee uit te werken; waarna wetgeving in het tweede jaar van het Kabinet parlementair wordt afgerond.
5. Implementatie van de overeengekomen hervormingen.

Met deze procesaanpak wil de Raad een beroep doen op alle denkkraft en betrokkenheid, ja zelfs begeestering, die spreekt uit alle adviezen, voorstellen, opiniestukken, partijprogramma's en gedachtewisselingen die bij de Raad de revue passeerden in de aanloop naar het opstellen van dit advies. De publieke zaak maakt tongen en emoties los. Dit geldt in nog sterkere mate voor alles wat samenhangt met het discours over de structuur van het openbaar bestuur. Deze betrokkenheid is veelbelovend wanneer het de aandacht voor het onderwerp van dit advies betreft, maar evenzeer een leermoment: veelal gaan discussies over herinrichtingvraagstukken in essentie over het gedrag van de bestuurlijke bureaus, niet over het eigen functioneren van een bestuurslaag. Om dit te doorbreken – en dus daadwerkelijk herstructurering mogelijk te maken – is nodig dat betrokkenen in elkaar investeren en het gesprek met elkaar openen over andere bestuurlijke verhoudingen – relaties – die zich kenmerken door een groter onderling vertrouwen. Juist dit investeren in relaties ziet de Raad als randvoorwaardelijk voor elke structuurverandering: immers, voor een goed functionerend openbaar bestuur is meer nodig dan een bij de tijdse inrichting. Wat niet met structuurwijzigingen valt te verbeteren is vaak wel te realiseren door een andere cultuur. Een cultuur waarbij vertrouwen, betrokkenheid en soms zelfs begeestering voor de publieke zaak leidend is. Want alleen op deze wijze geeft het openbaar bestuur wezenlijk inhoud aan het realiseren van (vertrouwen op) democratie.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en context

Afgelopen decennia is een indrukwekkend aantal rapporten verschenen over de bestuurlijke inrichting van Nederland. Een documentenstudie van de Raad<sup>1</sup> leert dat al in 1947 een commissie werd ingesteld die de minister moest adviseren over ‘de wijze waarop zal moeten worden voorzien in de gemeenschappelijke belangen van grote stedelijke gemeenten en de haar omringende kleine gemeenten.’ Nadien volgden vele tientallen rapporten, nota’s en wetsvoorstellen die alle beoogden de bestuurlijke inrichting van Nederland aan te passen aan de opgaven van de tijd. Steeds lag daaraan de veronderstelling ten grondslag dat de wijze waarop het openbaar bestuur is ingericht, niet langer aansluit op de vragen waarvoor het bestuur zich ziet gesteld.

De gekozen oplossingen verschillen per moment. In lang vervlogen tijden zijn wel voorstellen gedaan om een vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies te voegen. In de jaren zeventig en negentig was sprake van verkleining van de schaal van het middenbestuur: van twaalf provincies naar ongeveer vijftwintig regio’s. De tendens van de laatste tien à twintig jaar is juist schaalvergroting. Recente commissies stellen vooral voor om de omvang van gemeenten en provincies te vergroten.<sup>2</sup> Grotere gemeenten zouden beter in staat zijn om hun toenemende takenpakket tot een goede uitvoering te brengen; grotere provincies (vaak aangeduid als landsdelen) zouden beter hun integrale ruimtelijke ordeningstaken oppakken.

## 1.2 Openbaar bestuur in beweging

De praktijk laat zien dat de vele – soms ingrijpende – voorstellen van al deze gevraagde en ongevraagde adviezen niet hebben geleid tot grote wijzigingen in de bestuurlijke inrichting van het land. Wel zijn vanwege de toenemende complexiteit van de vraagstukken waarmee decentrale overheden in de loop der tijd werden geconfronteerd, maar ook uit efficiencyoverwegingen, voortdurend de grenzen van het bestel opgezocht. Er blijkt eerder sprake van een sluipende ontwikkeling, die in drie hoofdlijnen is te vangen:

1. Het lokaal bestuur schaalt langzaam maar zeker op;
2. Het rijk wordt middenbestuur tussen Europa en decentraal bestuur;
3. Provincies dreigen in de knel te komen.

### *Het lokaal bestuur schaalt op*

Het takenpakket van gemeenten is afgelopen decennia sterk toegenomen. Dat heeft enerzijds te maken met de verschuiving van taken van het rijk naar het lokaal bestuur, zoals met de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarnaast zijn nieuwe maatschappelijke vraagstukken ontstaan, waarbij al dan niet expliciet in de richting van

---

1 Zie Bijlage III.

2 Zie bijvoorbeeld Commissie Regionaal bestuur in Nederland (2002) en Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007).

gemeenten wordt gekeken voor de oplossing, zoals bij voorbeeld bij jeugdwerkloosheid, overlast en leefbaarheid, integratie en schuldhulpverlening. Bovendien hebben verhoogde standaarden ten aanzien van doelgerichtheid en doeltreffendheid de prestatiedruk voor gemeenten vergroot.

De verschillende manieren waarop gemeenten met deze ontwikkelingen omgaan hebben geleid tot een verzameling van creatieve oplossingen. Voor regionale problemen heeft de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gemeenten de mogelijkheid gegeven bovenlokaal samen te werken. Daar wordt in alle vormen en maten veelvuldig gebruik van gemaakt. Alle gemeenten nemen deel aan talloze van dergelijke samenwerkingsverbanden, die een wisselende functie vervullen: ze behartigen belangen, hebben een territoriale afstemmingsfunctie, bestrijken een beleidsdomein, verzorgen de uitvoering van een gemeentelijke taak of zijn in het leven geroepen vanwege de behoefte om gezamenlijk een maatschappelijke opgave tegemoet te treden. Voor de grootstedelijke regio's is een aanvulling op de Wgr geformuleerd (Wgr-plus) die de samenwerking rond de grote steden (G4, Eindhoven, Twente, Arnhem-Nijmegen) na het mislukken van de totstandkoming van de stadsregio's een verplichtend karakter heeft gegeven.<sup>3</sup>

Daarnaast zien we dat in de loop van de tijd gemeenten elkaar niet alleen in samenwerkingsverbanden, maar ook definitief als fusiepartner opzoeken. In een halve eeuw is het aantal gemeenten meer dan gehalveerd: van 998 gemeenten in 1958 naar 431 in 2010. Daarbij is het gemiddeld aantal inwoners per gemeenten uiteraard flink gegroeid.<sup>4</sup> Naar verwachting zal die tendens zich de komende jaren voortzetten.

De waterschappen hebben in nog grotere stappen een proces van schaalvergroting doorgemaakt. Nederland telt nu 26 waterschappen. De waterschappen hebben via hun belangenorganisatie Unie van Waterschappen aangegeven voornemens te zijn om de komende tien jaar de opschaling verder voort te zetten.<sup>5</sup>

Zowel de behoefte van gemeenten om intensief samen te werken met andere gemeenten, als ook de doorlopende fusiedrang onder gemeenten, kan niet anders worden gezien dan een evolutionaire ontwikkeling naar grotere gemeenten. Zolang het lokaal bestuur meer nieuwe taken krijgt toebedeeld en de kwaliteitseisen blijven stijgen, lijkt die sluipende ontwikkeling ook in de nabije toekomst door te zetten.

#### *Het rijk als nieuw middenbestuur tussen decentraal bestuur en Europa*

Een andere tendens is onmiskenbaar een rijksoverheid die voor haar taakuitoefening steeds nadrukkelijker 'naar beneden' is gaan kijken. Omdat de Europese Unie vooral ten koste van het takenpakket van het rijk aan belang wint, zijn ministeries en Kamerleden zich intensiever gaan bemoeien met de beleidsvorming en -uitvoering van het decentraal bestuur. Een blik op wat wekelijks gemiddeld binnenkomt aan Kamervragen leert dat volksvertegenwoordigers niet schuwen bij de minister of staatssecretaris te informeren naar – bijvoorbeeld – het verloop van een binnengemeentelijk infrastructureel project als een overweg of de gevolgen van de uitvoering van

---

3 In 2006 heeft ook Parkstad Limburg de status van WGR-plusregio gekregen.

4 Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006).

5 Zie de brief van de Unie van Waterschappen van 4 november 2009 aan staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat.

een kaderwet in de regio. Besturen op hoofdlijnen maakt plaats voor een opstelling als "wethouder van Nederland".

Die "blik naar beneden" maakt ook dat decentralisaties onder druk komen door bemoeienis van dezelfde Kamerleden of bewindspersonen die een decentralisatie in gang hebben gezet. Politiek Den Haag blijkt moeite te hebben om daadwerkelijk afstand te doen van taken. Nadat zij op decentraal niveau zijn neergelegd, blijven Kamerleden zich bemoeien met de wijze waarop gemeenten of provincies hier uitvoering aan geven en sturen departementen mee door via monitors, controle- en verantwoordingsmechanismen normen te stellen. Ook bewindslieden mogen zich – al dan niet daartoe aangezet door de Tweede Kamer – graag tot op uitvoeringsniveau bemoeien met de lokale/regionale werkelijkheid. De rechtvaardiging is dan vaak de systeemverantwoordelijkheid die bewindslieden dwingt tot uitspraken over strikt lokale kwesties. De Raad acht een herbezinning met betrekking tot de reikwijdte van dit begrip een voorwaarde voor het welslagen van hervormingen in het openbaar bestuur in het algemeen en decentralisatieprocessen in het bijzonder.

De aanleiding voor centrale bemoeienis is vaak de verschillen die decentrale uitvoering tot gevolg heeft. Mensen en media spreken er schande van als een voorziening in een gemeente duurder, anders of minder is dan in een van de buurgemeenten. Koepelorganisaties die deelbelangen vertegenwoordigen laten bovendien niet na op nationaal niveau aandacht te vragen voor in hun ogen ontoelaatbare verschillen tussen gemeenten. De Raad voor het openbaar bestuur stelde in zijn advies *Vershil moet er zijn* dat het gelijkheidsbeginsel niet mag verworden tot een keurslijf dat diversiteit uitbant. Het wordt hoog tijd dat eenieder accepteert dat er gewoonweg verschillen bestaan tussen gemeenten, provincies en hun inwoners, voortkomend uit de lokale belangenafweging en maatwerk. Het willen uitbannen van verschillen is geen optie omdat het nu juist het nagestreefde maatwerk en de gewenste nabijheid bij de afweging van belangen en de aanwending van middelen ondermijnt. Daarom pleitte de Raad in dat advies voor het aanbrengen van onderscheid tussen discriminatie en andere vormen van ongelijke behandeling, waarbij niet te snel het "non-discriminatievertoog" uit de kast moet worden gehaald om diversiteit uit te bannen.<sup>6</sup> De zoektocht van het rijk naar een nieuwe taak- en rolopvatting heeft alle symptomen van een bestuurslaag in een belangrijke transitiefase. In plaats van het decentraal bestuur lastig te vallen door haar bemoeienis, meent de Raad dat de rijksoverheid de slag moet maken naar een middenbestuur tussen de Europese Unie en het decentraal bestuur in. Daarbij past eerder een rolopvatting die bestaat uit regie, coördinatie en het scheppen van voorwaarden. Dat programmatisch werken terrein wint op de Haagse burelen is een positief signaal dat de omslag langzaam maar zeker wordt gemaakt.

#### *Provincies dreigen in de knel te komen*

Het huidige middenbestuur, de provincie, heeft te maken met een opschalend lokaal bestuur dat steeds meer de regionale schaal opzoekt en een rijksoverheid die zich onder druk van Europa ook meer is gaan bemoeien met decentrale taken. Provincies komen aldus in de verdrukking tussen twee overheden die een opwaartse en neergaande beweging vertonen. Als antwoord daarop zijn provincies het werkterrein van gemeenten gaan opzoeken, mede in een poging hun zichtbaarheid

---

6 Raad voor het openbaar bestuur (2006).

te vergroten.<sup>7</sup> Ze zijn ook op het sociale domein gaan acteren en daarmee zijn de provincies de beleidsconcurrentie met gemeenten aangegaan.<sup>8</sup> Dat heeft een duidelijke consequentie: het is dringen geblazen op het niveau tussen gemeenten en het rijk. Dat zorgt voor bestuurlijke drukte, bestuurlijke competentiestrijd en onduidelijkheid voor burgers en bedrijven bij wie zij waarvoor moeten zijn.

De nationale wetgever heeft inmiddels op dat zelfde regionale niveau een alternatief voor gemeenten of provincies gecreëerd. Ten behoeve van de Veiligheidsregio's is Nederland opgedeeld in 25 regionale eenheden. Het ontstaan van die 25 als afzonderlijke entiteit, een ordening die dwars door de territoriale ordeningsprincipes van het bestel heengaat, geeft als vanzelf een impliciete legitimatie om daar meer taken onder te brengen. Zo werd aanvankelijk overwogen ook de omgevingsdiensten op het niveau van deze regionale tussenlaag te organiseren. De Eerste Kamer heeft die optie inmiddels tegengehouden.

Op termijn ziet de Raad in de ontwikkeling van tegen elkaar aan schurkende bestuurslagen een voorbode van de integratie van het lokaal bestuur en middenbestuur tot één nieuwe decentrale bestuurslaag. Mogelijk dat in die nieuwe context op termijn naast Europa en de rijksoverheid nog ruimte is voor één andere bestuurslaag.

### 1.3 Probleemstelling

Bovengenoemde schets laat zien dat zonder direct ingrijpen wel enkele duidelijke organische bewegingen in het openbaar bestuur zichtbaar zijn. De Raad ziet dat de behoefte om die evolutionaire ontwikkelingen met enige regie te ondersteunen en sturen nadrukkelijk toeneemt. Zo is de oprichting van de Veiligheidsregio's en de overweging om op dat zelfde schaalniveau mogelijk omgevingsdiensten te organiseren, voor de Eerste Kamer aanleiding geweest de Raad voor het openbaar bestuur te vragen in een advies de vraag te beantwoorden in hoeverre taak en schaal in de huidige bestuurlijke inrichting van ons land nog wel voldoende op elkaar zijn afgestemd.<sup>9</sup>

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties leefde een vergelijkbare vraag, zeker toen het kabinet-Balkenende IV in antwoord op de economische crisis negentien ambtelijke heroverwegingswerkgroepen instelde met de opdracht voorstellen te doen voor een bezuiniging van zo'n 35 miljard euro. Eén van de werkgroepen keek daarbij nadrukkelijk naar de bestuurlijke organisatie van Nederland.<sup>10</sup> Bovendien kwamen de werkgroepen die adviseerden over mobiliteit, leefomgeving, wonen, onderwijs en zorg met voorstellen die taakverschuivingen tot gevolg hebben die niet zonder gevolg blijven voor het takkenpakket van het decentraal bestuur.<sup>11</sup> Het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad daarop gevraagd advies uit te brengen

---

7 Peters (2006).

8 Vgl. Commissie toekomst lokaal bestuur (2006), Peters (2006) en Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008).

9 Zie Bijlage I voor de adviesaanvraag van de Eerste Kamer.

10 Brede Heroverwegingen (2010), Rapport 18 Openbaar bestuur.

11 Brede Heroverwegingen (2010), zie bijvoorbeeld de Rapporten 3 Mobiliteit en water, 4 Wonen, 9 Op afstand van de arbeidsmarkt, 10 Werkloosheid en 12 Langdurige zorg.



over de toekomst van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Daarbij vraagt ze speciale aandacht voor de afstand tussen de gemeenschap en haar bestuur. Als nu blijkt dat een grotere schaal nodig is om taken beter te kunnen uitvoeren, hoe kan dan de nabijheid tussen mensen en bestuur worden behouden dan wel versterkt?<sup>12</sup>

Voorgaande schets suggereert dat taak en schaal niet optimaal op elkaar zijn afgestemd. Daarom zijn genoemde bestuurlijke hulpconstructies aan het Huis van Thorbecke gebouwd. Dat roept de vraag op of een meer permanente oplossing van de huidige gebrekkige afstemming tussen taak en schaal kan worden gevonden door de hoofdstructuur aan te passen. Daarbij moet bedacht worden dat eerdere pogingen de bestuurlijke inrichting te veranderen vastliepen. Een tweede vraag is daarom: op welke wijze kan een dergelijke wijziging worden geïmplementeerd? Die twee vragen leiden tot de volgende centrale probleemstelling voor dit advies:

*Op welke wijze kunnen taak en schaal in de bestuurlijke organisatie van Nederland beter op elkaar worden afgestemd waarbij de nabijheid tussen de gemeenschap en haar bestuur kan worden behouden dan wel versterkt?*

## 1.4 Aanpak en leeswijzer

De Raad wil met nadruk voorkomen dat dit advies wordt toegevoegd aan de inmiddels indrukwekkende stapel van rapporten die de afgelopen decennia het licht zagen en geen vervolg kregen in de uitvoering. De zeer korte doorlooptijd die de Raad was gegund voor het opstellen van dit advies, het ministerie vroeg de Raad kort voor kerst 2009 advies uit te brengen voor 1 april 2010, maakt echter het risico dat dit advies aan die stapel zal worden toegevoegd groot.

De Raad heeft op verschillende manieren getracht een dergelijk lot voor dit rapport af te wenden. In de eerste plaats heeft hij in hoofdstuk 2 de urgentie en noodzaak om de bestuurlijke organisatie van ons land tegen het licht te houden nog eens op een rij gezet. Daarnaast heeft de Raad een analyse gemaakt waarom eerdere adviezen en rapporten zijn gestrand. Hoofdstuk 3 komt tot een reeks van verklaringen, waarmee in het vervolg rekening gehouden dient te worden. Die verklaringen vormen mede de basis voor de zogenaamde ontwerpprincipes in hoofdstuk 4. Daarin geeft de Raad aan welke principes naar zijn oordeel leidend zijn bij de herinrichting van het openbaar bestuur en waar zich mogelijkheden voordoen om die reeds lang bepleite renovatie van de bestuurlijke organisatie nu daadwerkelijk te realiseren.

Tot slot heeft de Raad er bewust voor gekozen om niet met een blauwdruk voor een nieuwe structuur te komen; hij geeft in hoofdstuk 5 een procesvoorstel om in samenspraak met betrokken maatschappelijke en bestuurlijke organisaties veranderingen te benoemen om deze vervolgens te realiseren.

Door de blauwdruk achterwege te laten probeert de Raad te voorkomen dat het debat zich al snel volledig richt op de gekozen oplossing, terwijl de analyse over de noodzaak van die oplossing naar de achtergrond verdwijnt. De Raad beoogt met dit advies eerst overeenstemming te krijgen over de noodzaak tot aanpassing en de verklaringen waarom eerdere pogingen vastliepen. Als die overeenstemming er is kan gezamenlijk verder worden gebouwd aan een nieuwe bestuurlijke inrichting.

---

12 Zie Bijlage II voor de adviesaanvraag van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



## 2. Decentrale eenheidsstaat in Europa?

*“Het beroerde is, dat de twijfel zich veel beter laat verdedigen dan de een of andere visie.”*

– Gerard Reve, 31 maart 1979, in: *Brieven aan Matroos Vosch 1975-1992*. –

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 2 met de uitwerking van vier knelpunten in de huidige bestuurlijke organisatie. Naar de smaak van de Raad zijn die elk voor zich niet zonder meer voldoende aanleiding om een ingrijpende structuurwijziging voor te stellen; ze zetten in ieder geval vraagtekens bij de wijze waarop de huidige bestuurslagen uitvoering geven aan hun takenpakket. Er zijn wel meer redenen die de noodzaak voor een aanpassing weergeven en die komen in paragraaf 3 aan bod. Vervolgens constateert de Raad in de paragrafen 4 tot en met 6 dat de inbedding van de decentrale eenheidsstaat in de Europese Unie tot gevolg heeft dat de principes van de decentrale eenheidsstaat aan geldigheid verliezen. De conclusie luidt dat het loslaten van de leerstelling van de decentrale eenheidsstaat leidt tot een nieuwe, frisse blik op de bestuurlijke organisatie.

### 2.2 Knelpunten

De Raad herkent vier knelpunten die in eerdere rapporten en adviezen – vaak in verschillende bewoordingen – terugkomen: de taak en schaal van bestuurlijke eenheden lopen niet synchroon, voor een effectieve en efficiënte uitvoering van bepaalde taken is een zekere schaal nodig, de gekozen hulpstructuren zorgen voor bestuurlijke drukte en de hulpstructuren ontberen een heldere democratische legitimatie.

Het begint met de constatering dat de taken waarvoor het decentraal bestuur en dan vooral gemeenten zijn gesteld, hun geografische grenzen overschrijden. Dat betekent dat de opgaven verder reiken dan de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Kortom: taak en schaal lopen niet meer synchroon. Er zijn hier talloze voorbeelden bij te geven. Nu bepaalt een gemeente veelal zelf en in het beste geval in samenspraak met omliggende gemeenten in een samenwerkingsverband of zij een bedrijventerrein of nieuwbouwwijk ontwikkelt. Het was en is de taak van de provincies om daarover een integrale, bovenlokale ruimtelijke afweging te maken voor de behoefte die bestaat in een regio. Daarmee kan worden voorkomen dat buurgemeenten elkaar beconcurreren bij het binnenhalen van bedrijvigheid of nieuwe bewoners. Een aantal provincies heeft nagelaten om die regierol op adequate wijze op te pakken. Ze lieten veelal na de bevoegdheid om hierover het finale oordeel te vellen via het streekplan, te gebruiken met vermorsing van ruimte als gevolg. Volgens landschapsarchitecten hebben we mede aan dit gebrek aan regie de landschappelijke verrommeling te danken.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> W.T. Boersma en R. Kuiper (2006).

In de tweede plaats vraagt de uitvoering van veel gemeentelijke taken om reden van effectiviteit en efficiency om een schaal en robuustheid die veel gemeenten thans ontberen. Relatief eenvoudige uitvoeringstaken zoals het ophalen van huisvuil of het onderhoud van het openbare groen kunnen veel efficiënter en dus goedkoper worden uitgevoerd als gemeenten gezamenlijk inkopen. En wat te denken van het gebruik van ict en automatisering? Elke gemeente moet een interactieve en dienstverlenende website hebben, maar veel gemeenten hebben onvoldoende kennis in huis om die goed te onderhouden.

In een poging die kwetsbaarheid te verminderen, werken alle gemeenten samen in verschillende soorten verbanden. Voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) zijn bijvoorbeeld intergemeentelijke sociale diensten opgericht. Ook de uitvoering van de Wmo heeft de instelling van veel nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tot gevolg gehad. Vooral kleinere gemeenten maken deel uit van een onoverzichtelijk web van samenwerkingsverbanden, waarbij veel gemeenten vaak ook zelf niet meer weten bij hoeveel verbanden zij exact zijn aangesloten. Tegelijkertijd zijn hun ambtelijke organisaties bezig met het beheersen en aansturen van op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties die meerdere gemeenten bedienen.

Uit het oogpunt van efficiency is dit voor de betrokken gemeenten een logische overweging: als schaalvoordelen in de uitvoering te behalen zijn, dan is samenwerking aangaan al snel een imperatief. Wanneer gemeenten echter eenmaal de stap hebben gezet om uitvoeringstaken naar te leggen bij een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie kan het onderscheid tussen uitvoering en beleid, ofwel tussen samenwerking op operationeel en tactisch dan wel strategisch niveau naar de achtergrond verdwijnen. De gemeentesecretaris Anne Doornbos van de Drentse gemeente Noordenveld legt haarfijn uit hoe die verschuiving bij de regionale milieudienst in zijn werk is gegaan: “Na een bepaalde tijd, zeg anderhalf jaar, zegt de directie van zo’n omgevingsdienst dat het dakpannenbeleid van de aangesloten twaalf gemeenten efficiënter kan. De omgevingsdienst creëert een standaardbeleid voor de twaalf gemeenten in Drenthe. En dat gaat sluipenderwijs, bijvoorbeeld om fouten te voorkomen. Een ambtenaar bij zo’n dienst past één keer de verkeerde gemeentelijke verordening toe en om dat te voorkomen zal er gezegd worden dat het beter is dat alle gemeenten dezelfde verordening hebben.”<sup>14</sup>

Uitvoeringsorganisaties moeten vooral achteraf worden gecontroleerd: hebben zij hun opgelegde taken naar behoren uitgevoerd? Dit kunnen de afzonderlijke gemeenteraden zonder al te veel problemen aan. Wanneer gemeenten ook op tactisch en strategisch niveau samenwerken, wordt de afstemming tussen het samenwerkingsverband en de afzonderlijke gemeenten een stuk complexer. Dan moeten de volksvertegenwoordigers ook overeenstemming zien te krijgen over de gezamenlijke (strategische) doelen. Wanneer een gemeenteraad instemt, krijgt hij tegelijkertijd steeds minder eigen, autonome ruimte, waardoor de zelfstandigheid van de gemeente afneemt. Dan rijst terecht de vraag of de taak wel op de juiste schaal is belegd.

Daarmee is een derde knelpunt ontstaan: al die bestuurlijke constructies van deze verbanden zorgen voor een enorme bestuurlijke drukte waarbij afstemming een doel in zichzelf is geworden en onduidelijk is wie precies waar over gaat. Deze eenheden ontwikkelen doorgaans meer

---

14 Interview met Anne Doornbos in Binnenlands Bestuur, 30 januari 2009.

hinder- dan doorzettingsmacht, juist omdat de verantwoordelijkheid voor uitvoeringstaken al snel beleidsambities creëert. Het bloed kruipt waar het niet gaan kan en de gemeenteraden die op deze constructies moeten toezien, staan op te grote afstand om hun controlerende taak waar te maken. Dat kan een groot gebrek aan sturing tot gevolg hebben en leidt tot weliswaar slagvaardige maar ongecontroleerde vormen van publiek handelen. Uiteraard zijn er voorbeelden te vinden van buitengewoon effectieve samenwerkingsverbanden, maar het succes laat zich daar meestal meer verklaren door een persoonlijke klik van de voormannen en –vrouwen van de deelnemende gemeenten, dan door een succesvol opgezette hulpstructuur.

Bestuurders van verschillende bestuurslagen houden vooral elkaar bezig en zijn druk doende met de behartiging van het deelbelang van hun provincie, gemeenschappelijke regeling of gemeente. Het algemeen belang verdwijnt daarbij veelal naar de achtergrond. Vaak is niet duidelijk welke overheid de uiteindelijke doorzettingsmacht heeft. Wanneer dat wel helder is vastgelegd, zien we dat veel bestuurders terugschrikken om die in te zetten. De wereld van bestuurders is in Nederland immers klein; een ieder is zich sterk bewust van elkaars onderlinge afhankelijkheid. Je kunt de ander later weer eens tegenkomen wanneer hij of zij weer een andere rol vervult. Daarom moet worden voorkomen dat je die tegen het hoofd stoot. En zo houden zij elkaar vast in een lethargische houdgreep van besluiteloosheid.

In de laatste en vierde plaats ontberen deze hulpstructuren een behoorlijke democratische legitimatie. Veel samenwerkingsverbanden investeren fors in het onderhouden van de relatie met gemeenteraden of zelfs burgers. Het was voor de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking reden om te concluderen dat het met de gebrekkige legitimatie wel meevalt. Voor wat binnen de kaders van de wet mogelijk is, doen Wgr-verbanden al het mogelijke om zich te verstaan met de raden van de deelnemende gemeenten. Omdat ze veelal ook zeer slagvaardig blijken, was dat voor deze VNG-commissie reden om legitimatie-problemen te nuanceren.<sup>15</sup> Dat neemt echter niet weg dat het algemeen en dagelijks bestuur die deze verbanden aansturen uiteindelijk toch op zijn best een indirecte verantwoording faciliteren. Voor kiezers, maar vaak ook raadsleden blijft de Wgr of het samenwerkingsverband een abstractie, waarvan zij niet weten hoe zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming of kunnen bijsturen als zij dat nodig achten. Dat is des te pijnlijker als het gaat om strategische beleidskeuzes waarover democratische verantwoording essentieel is. Het ontbreken van een loketfunctie draagt daaraan ook bij. Wellicht dat dergelijke samenwerkingsverbanden juist wel zo slagvaardig zijn, omdat het creëren van draagvlak geen primaire aandacht behoeft.

### 2.3 Urgentie

De eerder genoemde sluipende veranderingen illustreren dat het Huis van Thorbecke flexibeler, maar ook bestendiger is gebleken dan ons vaak wordt voorgehouden. Echter, wie de zwaarte en omvang van de in hulpstructuren en aparte regio's ondergebrachte taken in ogenschouw neemt, moet constateren dat de rek er ondertussen wel uit is; de grenzen zijn bereikt. Het is een *idee-fixe* dat

---

15 VNG-Commissie Toekomst stadsregionale samenwerking (2009).

het op een territoriale organisatie van het binnenlands bestuur gebaseerde bestel, bestaande uit drie bestuurslagen, nog langer het gehele openbaar bestuur vormt. Het is tijd voor meer structurele en fundamentele wijzigingen die enerzijds recht doen aan organisch gegroeide en van onderop vormgegeven constructies, en anderzijds het openbaar bestuur toerusten voor de complexiteit van de maatschappelijke opgaven van deze tijd. De urgentie daarvoor is groot. Die komt voort uit actuele vraagstukken veroorzaakt door de recente crises, maar is ook het gevolg van de langjarige ontwikkeling van Nederland als speler in een globaliserende wereld. In dit hoofdstuk geeft de Raad inzicht in ontwikkelingen die naar zijn oordeel de urgentie van wijzigingen in het openbaar bestuur onderbouwen.

### *Internationale economische slagkracht*

Recente OESO-rapporten<sup>16</sup> laten zien dat Nederland – en daarbinnen vooral de Randstad – op economisch en innovatief gebied terrein verliest in vergelijking tot – in de eerste plaats – andere Europese regio's, maar zeker ook nieuwe opkomende economische supermachten zoals China, India en Brazilië. Het gaat te ver om te stellen dat de bestuurlijke inrichting van Nederland, met zijn overvloed aan bestuurders en ondoorzichtige samenwerkingsverbanden, daar de oorzaak van is. Maar het lijkt geen twijfel dat onze bestuurlijke organisatie een slagvaardige overheid in de weg staat, terwijl die juist zo nodig is om die nieuwe economieën bij te kunnen houden.

Het openbaar bestuur moet de slagkracht hebben om economische en maatschappelijke welvaart te vergroten en te bestendigen. De vastlopende infrastructuur in en buiten de Randstad vraagt om doortastend en coördinerend optreden van de overheid. Maar in ons land loopt de besluitvorming over de uitbreiding van Schiphol of de ontsluiting van Almere vast in een wirwar van overheden die in een eindeloos afstemmingscircuit met elkaar bakkeleien over belangen en bevoegdheden. De versterking van de vitaliteit van het landelijk gebied en de ommezwaai die in het lokaal beleid nodig is om bevolkingskrimp adequaat het hoofd te bieden, laten op zich wachten omdat gemeenten in regio's met dergelijke vraagstukken eerder de concurrentie met elkaar aangaan dan gezamenlijk op zoek te gaan naar een nieuw perspectief voor de gehele regio.

Ook op de terreinen van onderwijs en innovatie ontbreekt de vereiste slagvaardigheid om de snelheid die andere landen aan de dag leggen bij te kunnen houden. De huidige economische crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingsoperatie waarvoor de overheid komt te staan, maken de noodzaak van een slagvaardig bestuurlijk optreden ten behoeve van een concurrerend vestigingsklimaat alleen maar groter. In de huidige financieel-economische context is het onaanvaardbaar om publiek geld te verliezen aan overbodige bureaucratie en dubbele, overleg- en afstemmingsmechanismen.

Het functioneren van het openbaar bestuur mag nooit een belemmering vormen voor welvaartsbehoud en economische ontwikkeling. Juist van het openbaar bestuur moet een impuls uitgaan om economische en maatschappelijke welvaart te bestendigen en te vergroten. Het gaat dan om voorwaardenscheppend en coördinerend optreden. Zelfs de OESO komt tot de conclusie

---

16 OESO (2007): Territorial reviews: Randstad Holland, Netherlands.

dat de huidige bestuurlijke inrichting in ieder geval in de Randstad niet voldoet om de sterke economische potentie van deze regio ten volle te kunnen benutten.<sup>17</sup>

*Werken aan vertrouwen; het verticaal bestuur verbinden met de samenleving*

Ook in relatie tot de vraag naar de legitimiteit van het bestuur appelleert de huidige impasse in het debat over de bestuurlijke organisatie van ons land aan een verhoogde urgentie. De nationale politiek verplaatst steeds meer taken naar het lokaal bestuur. De gemeenten moeten als eerste overheid zoveel mogelijk taken krijgen toebedeeld, opdat burgers direct en op maat worden bediend. Maar de vraag dringt zich telkens op of gemeenten daarvoor afdoende zijn toegerust. Falen of het niet vervullen van verwachtingen leidt tot tanend vertrouwen van mensen in de overheid en de legitimiteit van het optreden van de gemeente in het bijzonder.

De afgelopen decennia is de ordening van de samenleving in een hoog tempo diffuser geworden. Door decentralisaties, verzelfstandigingen en het overlaten van taken aan de markt werd het openbaar bestuur onoverzichtelijker. De hulpstructuren die hiervan het gevolg waren zijn zeer doelmatig in beleidsuitvoering, maar missen herkenbaarheid en zijn voor de burger slecht aanspreekbaar. Zo stapt een burger niet snel naar zijn stadsgewest wanneer zijn bushalte om de hoek verdwenen is terwijl hij daarvoor alleen daar aan het juiste loket is.

Daar komt bij dat vanwege de complexiteit van de vraagstukken en de ervaring dat lokale besluiten ook effecten hebben over de eigen gemeentegrens heen, bestuurders voortdurend afstemming plegen met hun omgeving, vooral met aanpalende bestuursstructuren. Dat is verstandig en voorstelbaar – het getuigt van omgevingsbewustzijn en inzicht in de effecten van het eigen beleid – maar kost ook heel veel tijd en bestuurlijke energie. De keerzijde van het in samenspraak met de omgeving vormgeven van beleid is bestuurlijke drukte.

De huidige bestuurscultuur geeft in dat voor elk maatschappelijk vraagstuk een apart domein met een eigen overleg- en verantwoordingsstructuur wordt gebouwd. Het realiseren van beleidsdoelen vergt daarmee naast een lokaal debat, ook veel externe afstemmingsactiviteit. De Raad is van oordeel dat een rationalisatie van deze processen bijdraagt aan de slagvaardigheid van het openbaar bestuur. Dat betekent dat het openbaar bestuur zeer zeker in samenspraak met zijn omgeving tot de realisatie van zijn beleidsdoelen moet blijven komen – de gehorizontaliseerde maatschappij eist dat ook van het bestuur – maar ‘horizontaal besturen’ vergt ook beperking tot hoofdlijnen, integraliteit en het clusteren van besluitvormingsmomenten.

De Raad heeft in een eerder advies gewezen op “de andere kloof”: de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, terwijl het politieke bestuur goeddeels als vanouds – dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen – bleef opereren. Dat wringt. Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer de belangrijkste, maar twee belangrijke spelers. De wijze waarop de politiek functioneert en zich organiseert past niet meer bij de

---

<sup>17</sup> Idem.

manier waarop de samenleving is georganiseerd. Om het contact met de samenleving te herstellen moet het politieke bestuur een nieuwe verbinding tot stand brengen.<sup>18</sup>

Met minder bestuurders (en bestuurslagen) is het gemakkelijker voor het verticaal bestuur om verbinding te maken met de horizontale publieke ruimte. Het relatief grote aantal bestuurders en bestuurslagen – vooral de vele hulpstructuren dragen bij aan het grote aantal besluitvormingsgremia – vragen om veel afstemming en coördinatie. Het openbaar bestuur heeft hierdoor een sterke interne oriëntatie; nieuwe vormen van horizontale overheidssturing (governance) vragen juist om een grotere externe oriëntatie van de overheden: het vermogen om vitale coalities te smeden met organisaties, bedrijven en instellingen moet de *core business* zijn van elk bestuursorgaan.

#### *Besturen bij de burens: rolverwarring vs. taakhygiëne*

Alle afstemmingsactiviteit en interactie met de omgeving maken het moeilijk om als openbaar bestuur zuiver af te blijven bakenen waar men wel en niet over gaat of wil gaan. Een veelvuldig beroep op de (decentrale) overheid om als probleemeigenaar op te treden, heeft tot rolverwarring geleid. Het is verleidelijk om in te willen gaan op het lenigen van noden van allerlei aard, maar dit leidt even zo vaak tot 'besturen bij de burens': armoedebeleid van provincies is daar een voorbeeld van. Ook de rijksoverheid heeft de provincies verleid tot het mede bekostigen van rijksbeleid. Dit gebrek aan rolvastheid doet afbreuk aan de legitimiteit: als onduidelijk is waar men wel en niet over gaat, moet veel tijd worden besteed aan coördinatie en afstemming, zonder dat dit leidt tot de optimale oplossingen: de Rfv constateerde in 2009 dat de aanwezigheid van middelen bij provincies leidt tot co-financieringsactiviteiten waarbij het afwegingsmechanisme suboptimaal functioneert.<sup>19</sup> De Raad ziet het als een opdracht aan het openbaar bestuur om opnieuw te definiëren wat het wel niet tot zijn taak acht, maar ook om alert te zijn om bij nieuwe taken die op hen afkomen, na te gaan hoe deze zich verhouden tot de eigen opdracht.

## 2.4 De toenemende invloed van Europa

De Europese Unie is voor velen een abstracte grootheid. Politici en wetenschappers laten niet na te benadrukken dat het belang en de invloed van de Unie de afgelopen decennia enorm is toegenomen, maar dit wordt nauwelijks zo ervaren, of althans: niet bewust. Als de aandacht die de media besteden aan Europa de graadmeter moet zijn, dan speelt de Brusselse politiek slechts een marginale rol en lijken alle belangrijke besluiten vooralsnog in Den Haag te worden genomen. Dit is echter een verkeerde voorstelling van zaken: Europa is geen buitenland. In het sociale, fysieke en economische en monetaire domein bepaalt de Europese Unie inmiddels de doelstellingen, kaders en richtlijnen van het Nederlandse beleid. Die hebben een rechtstreekse werking of resulteren in (implementatie) taken voor (decentrale) overheden. Het is – kortom – steeds minder de rijksoverheid die de speelruimte bepaalt van gemeenten en provincies, maar Europa. Zomaar een paar voorbeelden op een rij.

---

<sup>18</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2010).

<sup>19</sup> Raad voor de financiële verhoudingen (2009).



Zo hebben regio's en provincies rekening te houden met gedetailleerde Europese aanbestedingsrichtlijnen wanneer zij openbaar vervoer aanbesteden. De organisatie van het openbaar vervoer valt dan wel onder het Europese subsidiariteitsbeginsel<sup>20</sup>, het kader is Europees. Hetzelfde geldt voor veel andere taken die een gemeente of provincie besluit uit te besteden aan een andere partij. Daarvoor gelden strikte eisen over de procedure van selectie en de toetsing op de uitvoering als eenmaal een partij is geselecteerd.<sup>21</sup>

Ook buiten de thema's die een adequate marktwerking moeten borgen, heeft de Unie zijn invloedssfeer aanzienlijk uitgebreid. Met de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit stelt de Unie grenzen aan de mate van vervuiling van stoffen als zwavel- en stikstofdioxide, stikstofoxiden, lood en fijnstof (eerste dochterrichtlijn), benzeen en koolmonoxide (tweede dochterrichtlijn), ozon (derde dochterrichtlijn) en zware metalen (vierde dochterrichtlijn). Zo op het eerste gezicht eveneens een abstract onderwerp, maar deze richtlijn heeft ingrijpende gevolgen voor de beleidsvrijheid van gemeenten. Het bepaalt bijvoorbeeld de bewegingsruimte van gemeenten bij de aanleg van nieuwe woonhuizen, de daarbij benodigde infrastructuur van wegen en de aanleg van een bedrijventerrein. Water is van oorsprong bij uitstek een zeer Nederlands beleidsonderwerp. In de nationale geschiedenis neemt de strijd tegen het water een prominente plaats in en de unieke figuur van waterschappen is daar een bestuurlijke uiting van. Ook hier heeft de Europese Unie invloed verworven. De reden waarom de Unie ook hier zijn invloed laat gelden is even logisch als terecht: water heeft een broertje dood aan landsgrenzen. Het verplaatst zich onbekommerd van land naar land, van continent naar continent. En dus kunnen internationale afspraken regels en kaders stellen over het gebruik, de kwaliteit en het beheer, zodat water als fundamentele levensbehoefte van mens en dier in voldoende mate beschikbaar blijft.

Wat Nederland bij deze specifieke kaderrichtlijn Water heeft gedaan – en hiervan zijn ook op andere beleidsterreinen voorbeelden te geven – is de regelgeving in de doorvertaling naar de Nederlandse situatie verder aanscherpen dan waartoe men in gezamenlijkheid in het Brusselse besluit. Bovenop de regelgeving vanuit Brussel werden door de Nederlandse wetgever extra richtlijnen toegevoegd. Vaak weet de Nederlandse regering deze regels er door te drukken met het argument dat “het van Brussel moest”. Op deze wijze ontstaat bij de burger het beeld van Brussel als boeman in plaats van Europa als motor van Europees welvaren. EU-richtlijnen worden pas werkelijkheid als ze geïmplementeerd moeten worden en er dus geen mogelijkheid meer bestaat om de inhoud ervan te beïnvloeden. Departementen moeten daarom meer invloed uitoefenen op de inhoud en formulering van EU beleid of met andere woorden: in sterkere mate hun rol van middenbestuur tussen EU en decentrale overheden spelen.

De technische mogelijkheden van ict hebben van zichzelf al een autonome invloed op schaalvergroting van het lokaal bestuur. 431 afzonderlijke gemeenten missen de expertise om elk hun eigen interactieve website bij te houden, het gebruik en de koppeling van informatiebeheersystemen ten volle te gebruiken of in de dienstverlening een duidelijke koppeling te maken tussen frontoffice en de informatie in de backoffice. Dit leidt tot opschalingsmechanismen waar een uniformerende werking van uitgaat. De mogelijkheden van ict mogen onbeperkt zijn, de

---

20 Het subsidiariteitsbeginsel houdt in: “Decentraal wat kan, centraal wat moet”.

21 Vgl. bijv. Bart Hessels (2000).

complexiteit is dat inmiddels ook. Daarbovenop komt de Europese Unie die zich stevig inlaat met de e-overheid. Gemeenten en provincies kunnen niet zelf de afweging maken in hoeverre zij hun website aan alle eisen van deze tijd willen laten voldoen.<sup>22</sup> De Europese Dienstenrichtlijn schrijft bijvoorbeeld voor dat alle informatieverkeer en afhandeling van formaliteiten langs elektronische weg moet kunnen verlopen.

Het zijn zomaar enkele voorbeelden, waaraan nog talloze zijn toe te voegen. Ze dienen als illustratie bij de stelling dat het thans Europa is dat vergaand de kaders voor decentrale overheden bepaalt. Welke gevolgen heeft dat voor een belangrijk ordeningsprincipe van het Nederlandse openbaar bestuur, de decentrale eenheidsstaat?

## 2.5 De decentrale eenheidsstaat in het gedrang

Het leerstuk van de decentrale eenheidsstaat bepaalt in sterke mate de onderlinge verhoudingen tussen de drie bestuurslagen in ons land. Gemeenten, provincies en rijk zijn volgens dit principe gelijkwaardig en onderdeel van een groter geheel, de Staat. Ten onrechte wordt de rijksoverheid vaak gelijk gesteld met de Staat, maar dat is een misverstand. De Staat is groter en omvat alle bestuurslagen die daarvan deel uitmaken. Gezamenlijk geven zij invulling aan de eenheidsstaat. Tegelijkertijd heeft die eenheidsstaat een gedecentraliseerd karakter. Dat betekent dat de delen van de Staat een zekere mate van vrijheid hebben zonder dat ze zelfstandig zijn. Kortom, gemeenten zijn vrij in gebondenheid, zoals Fred Fleurke het samenvat.<sup>23</sup> Hij citeert daarbij een aantekening op de Grondwet uit 1843: “De Grondwet heeft begrepen, wat in zovele nieuwerwetse Staten wordt miskend: dat onderscheid en zelfbestaan der leden met onderwerping aan het stelsel van één lichaam zeer wel verenigbaar zijn.”<sup>24</sup>

Het principe van de decentrale eenheidsstaat is veelal leidend bij de toedeling van taken in het Nederlandse binnenlands bestuur. De decentrale eenheidsstaat staat door verschillende ontwikkelingen van twee kanten onder druk. In de eerste plaats van bovenaf, namelijk de Europese Unie. Formeel is geen sprake van een federaal Europa, maar materieel is Nederland onderdeel van een groter geheel. De EU beschikt over bevoegdheden en wetgevingsmacht, die – zoals hiervoor betoogd – gevolgen hebben voor alle Nederlandse bestuurslagen. De drie bestuurslagen zijn in de gedecentraliseerde eenheidsstaat gelijkwaardig zijn, de wetten en regels die zij kunnen uitvaardigen zijn dat niet. Zo kan het rijk van oudsher kaders stellen waaraan provincie en gemeenten zich hebben te houden. Daarbij houdt het politieke bestuur in Den Haag meestal rekening met de geest van de leerstelling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Nu Europa steeds meer die kaderstellende rol overneemt van de lidstaten, is het Nederlandse bestel aan erosie onderhevig. De Unie kan immers geen rekening houden met afzonderlijke leerstellingen van de lidstaten, zoals in Nederland die van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Op decentraal niveau wordt onder meer invulling gegeven aan de leerstelling door onderscheid te maken tussen autonome beleidsruimte en medebewindstaken. Gemeentelijke autonomie is

---

22 Evert-Jan Mulder (2008).

23 Fred Fleurke(2008), pag. 9.

24 Idem.

vastgelegd in het eerste lid van artikel 124 van de Grondwet: “Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.” Dat betekent zoveel als dat gemeenten “vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken.”<sup>25</sup> Medebewind heeft eveneens een constitutionele grondslag; het tweede lid van artikel 124 van de Grondwet zegt daarover: “Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.” Anders gezegd: het rijk kan provincies en gemeenten, en de provincie kan gemeenten een taak opleggen.

Tussen de bestuurslagen is in het verleden met regelmaat spanning ontstaan over de concrete invulling van de leerstelling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten en provincies hebben zich meerdere keren boos gemaakt over vermeende inperking van hun vrijheden als de rijksoverheid nieuwe medebewindstaken wilde opleggen. De Rob en de Rfv hebben in dat verband al eerder de conclusie getrokken dat “het klassieke onderscheid tussen autonomie en medebewind veel van zijn scherpte heeft verloren, mede omdat allengs verschillende tussenvormen van gemeentelijk handelen zijn ontstaan.”<sup>26</sup> De Raden komen bovendien tot de conclusie dat het beeld dat gemeenten heden ten dage vooral rijks- en provinciebeleid uitvoert terecht is.<sup>27</sup>

Nu – vijf jaar later – durft de Raad de stelling aan dat de leerstelling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat aan betekenis heeft ingeboet omdat de beleidsruimte van gemeenten in steeds grotere mate wordt beïnvloed door de kaderstellende richtlijnen van de Europese Unie. Veel decentrale taken zijn een vorm van medebewind geworden, waarbij de Unie en niet meer het rijk de bewegingsruimte voor gemeenten en provincies bepaalt. De gemeente als eerste overheid heeft vooral een ideologische grondslag die invulling geeft aan gemeentelijk zelfbewustzijn, de praktijk is inmiddels anders.

## 2.6 Conclusie

De leerstelling van de decentrale eenheidsstaat geldt in ons openbaar bestuur bijna als een onaantastbaar dogma. Dat deze multi-interpretabel is, heeft als voordeel dat bij voorstellen voor aanpassing van de bestuurlijke inrichting zowel voor- als tegenstanders een beroep op dit principe kunnen doen om hun pleidooi of bezwaren kracht bij te zetten. Dit gemakkelijke gebruik in het inrichtingsdiscours heeft voor- en tegenstanders van veranderingen er tot dusverre van weerhouden om onder ogen te zien dat de decentrale eenheidsstaat niet langer als onbetwist uitgangspunt kan functioneren: de vele hulpstructuren enerzijds en de invloed van de Europese Unie anderzijds hebben een nieuwe realiteit gecreëerd. Deze realiteit is een gegeven en een volgende stap in de ontwikkeling van het organische proces waarover Thorbecke in zijn redevoeringen over de Grondwet naar verwijst. Met deze wetenschap en de constatering dat dit een gevolg is van een onontkoombaar proces ontstaat ruimte om met een frisse blik naar de bestuurlijke organisatie van Nederland te

---

25 Kamerstukken II, 1976/77, 13 990, nr. 3, pag. 5.

26 Rob/Rfv (2005), pag. 23.

27 Idem, pag. 66.

kunnen kijken. Niet de normatieve wens over hoe het zou moeten zijn dient leidend te zijn, maar de feiten over de nieuwe situatie zoals die daadwerkelijk is en zich dagelijks aan ons presenteert.

## 3. Waarom verandering eerder onmogelijk bleek

*Wie macht heeft, ziet niet graag dat er gemorrelt wordt aan de basis van die macht. En de basis van de macht laat zich niet veranderen door wie zelf geen macht heeft.*

– Hans van Mierlo, 1985, in: rede ‘Een reden van bestaan’ –

### 3.1 Inleiding

De Nederlandse bestuurlijke inrichting is uiterst solide gebleken. De hoofdstructuur van drie bestuurslagen staat nog goeddeels overeind. Met de geleidelijke schaalvergroting van het lokaal bestuur en de toevoeging van vele hulpconstructies lijkt slechts de evolutie invloed op het Huis uit te oefenen. Wel drukt op het dak van het Huis het gewicht van Europa, waardoor de fundamenten op de proef worden gesteld. Dit dak mag dan zwaar drukken op het Huis, het is onmisbaar en biedt de bescherming die het Huis bewoonbaar houdt. Maar dat is niet genoeg.

Geen van de vergaande voorstellen uit de afgelopen decennia om het Huis aan te passen aan de eisen van de tijd heeft de implementatiefase gehaald. De probleemanalyse is al decennialang dezelfde, net als het effect van alle rapporten, adviezen, commissies en wetsvoorstellen: ze lopen vast in de Nederlandse consensusfabriek van de polder. Voorstellen voor regiovorming, opschaling van het middenbestuur, scherpere taakafbakening, vergaande differentiatie, gemeentelijke schaalvergroting of de instelling van stadsprovincies strandden ver voor de finish of kregen zelfs nooit de status van wetsvoorstel.

Dit hoofdstuk staat stil bij de vraag waarom de reeks van vele eerdere voorstellen voor hervorming van de bestuurlijke inrichting van Nederland nooit de eindstreep haalden. Een analyse van wat verandering eerder tegenhield is van belang opdat in de toekomst rekening kan worden gehouden met die eerdere drempels.

De Raad herkent acht oorzaken die verklaren waarom structuurwijzigingen in ons land tot dusverre een onhaalbare zaak bleken.

1. Er was te weinig erkenning voor verschillen tussen regio's;
2. Probleemdefinities en de hierbij passende oplossingen hadden vaak uitsluitend een grootstedelijk perspectief;
3. Het betere was de vijand van het goede;
4. Er bestond een blinde vlek voor draagvlak;
5. Er bestaat bij politieke bestuurders een gebrek aan veranderingsgezindheid;
6. Degenen die een probleem ervaren zijn niet degenen die besluiten;
7. De Europese Unie is steevast buiten de analyse gehouden;
8. Gebrek aan samenhang; elke bestuurslaag bedacht zijn eigen oplossing.

In dit hoofdstuk wordt elke verklaring in een paragraaf toegelicht.

### 3.2 Te weinig erkenning voor verschillen tussen regio's

Om de afstemming tussen taak en schaal beter vorm te geven is veelal gegrepen naar de uniforme blauwdruk. Ze wekten te veel en te vaak de illusie dat die de heilige graal, of beter gezegd: de heilige schaal, brachten. In de jaren zeventig zou Nederland moeten worden onderverdeeld in 25 gelijksoortige regio's. De commissie-Geelhoed adviseerde de twaalf provincies op te schalen naar vijf gelijkwaardige landsdelen<sup>28</sup> in de veronderstelling dat daarmee alle problemen zouden zijn opgelost. Het rapport van de VNG-commissie-Van Aartsen wil een algehele opschaling van gemeenten, niet "stapsgewijs, waarbij over vijf a tien jaar wederom discussie over de schaal van gemeenten ontstaat." Nee, "gemeenten moeten nu doorpakken."<sup>29</sup>

Die uniforme oplossingen hielden weinig rekening met de grote regionale verschillen die bestaan in opgaven en vraagstukken, de schaalproblemen en de rol en positie van de provincie. De opschaling van het lokaal bestuur naar – als voorbeeld – minimaal vijftigduizend inwoners betekent voor de provincie Groningen dat gemeenten een ongekend groot grondgebied beslaan, zeker in vergelijking tot gemeenten in de Randstad. Dat zou dergelijke gemeenten voor wat betreft bestuurbaarheid direct voor nieuwe problemen stellen. Het zijn dergelijke verschillen die de rol en positie van provincies ook onderling sterk verschillend maken. Daarbij komt dat de culturele identificatie van provincies als Zeeland, Limburg, Friesland en Groningen veel sterker is voor bewoners dan in bijvoorbeeld de Hollanden of Utrecht.

De veelal geopperde oplossingen boden tot dusverre te weinig ruimte voor dergelijke verschillen. Het ontbrak aan wenkende perspectieven om daadwerkelijk tot herinrichting over te gaan: de oplossing werkte wellicht voor een deel van het land, maar elders wogen de bezwaren tegen de gekozen oplossingsrichting zwaarder dan het gevoel van urgentie om tot verandering te besluiten.

### 3.3 Oplossingen hadden te sterk een grootstedelijk perspectief

Het ontbreken van de erkenning van de verschillen binnen Nederland, ligt ook ten grondslag aan de tweede verklaring waarom structuurwijzigingen in de bestuurlijke organisatie van Nederland onmogelijk bleken. De gekozen oplossingsrichtingen hadden namelijk vaak uitsluitend de grote stad als referentiekader. De grootstedelijke problematiek van vastlopende infrastructuur, de opname van grote groepen nieuwkomers, de economische concurrentiepositie van de steden en de bestuurlijke slagkracht in de metropolen waren veelal leidend voor de keuze van een oplossing, zonder dat de vraag gesteld werd of de gekozen oplossing ook tegemoet kwam aan de knelpunten in andere dan de verstedelijkte regio's.

Zo zijn om de bestuurlijke drukte en de als gevolg daarvan ontstane gebrekkige slagkracht tegen te gaan, stadsprovincies, regiogemeenten en noord- en zuidvleugels bedacht. Ook daarbij werd te weinig rekening gehouden met de verschillen die ook in een relatief klein land tussen provincies, regio's en gemeenten onderling bestaan. Bij het zoeken naar oplossing werden alleen de grote steden als uitgangspunt genomen en bestond weinig aandacht voor de opgaven in het

---

28 Commissie Regionaal bestuur in Nederland (2002).

29 Commissie Gemeentewet en grondwet (2007), pag. 23.

landelijk gebied. Aldaar voelden mensen zich dus weinig verbonden met voorgestelde bestuurlijke hervormingen. Daardoor werd als vanzelf de oppositie buiten het stedelijke gebied georganiseerd.

### 3.4 Het betere was de vijand van het goede

Steeds bestond de ambitie om de allesomvattende oplossing te bedenken. Tegen elk voorstel zijn echter bezwaren in te dienen en die wogen uiteindelijk altijd zwaarder dan de voordelen van de verandering of de nadelen van de huidige structuur. Daarmee was het betere steevast de vijand van het goed.

Diverse onderzoeken naar gemeentelijke herindelingen tonen bijvoorbeeld aan dat opschaling niet per se samengaat met een afname van het aantal samenwerkingsverbanden<sup>30</sup>, hoewel dat wel vaak als argument wordt gebruikt. Om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid zal intergemeentelijke samenwerking met de aanverwante vraagstukken van afstemming, democratische inbedding en coördinatie altijd blijven bestaan.

Het is aldus zinvol om de pretentie van een ultieme oplossing die alle schaal-, afstemmings- en taakproblemen zal oplossen, los te laten. Elke herordening kent ongewenste neveneffecten. Het is ook belangrijk dat de voorstanders van aanpassing van de bestuurlijke organisatie daarom ook eerlijk zijn over die neveneffecten. Ontkenning ervan wekt onnodige weerstand en is niet bevorderlijk voor het draagvlak voor verandering, waarover later meer.

De ultieme oplossing bestaat niet, al was het maar omdat de aanpassing van de bestuursstructuur altijd achterloopt op de wensen en eisen van de steeds veranderende maatschappij. Om hieraan tegemoet te komen is van groot belang dat een nieuwe bestuurlijke organisatie de flexibiliteit heeft om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De samenleving verandert permanent en het is voorzienbaar dat de overheid ook op korte termijn zal worden gesteld voor nieuwe vraagstukken waarvan het bestaan nu nog niet is gekend.<sup>31</sup> Een nieuwe bestuurlijke inrichting moet daarom niet (langer) de pretentie hebben om voor vele decennia de oplossing te zijn, maar wel de ambitie om snel, doelgericht en flexibel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en opgaven.

### 3.5 Blinde vlek voor draagvlak

Discussies over de organisatie van het binnenlands bestuur kenmerken zich door een sterk bestuurscentrisme. De problemen en overwegingen binnen de overheid staan centraal in het discours. Maatschappelijke vraagstukken zijn meestal wel de aanleiding om de organisatie en inrichting van het binnenlands bestuur ter discussie te stellen, maar waarom die verandering nodig en goed is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties verdwijnt in de uitleg en argumentatie al snel naar de achtergrond. Dat maakt dat partijen buiten de bestuurlijke binnenring zich ook nauwelijks bij een discussie over een andere bestuurlijke inrichting betrokken voelen. Het komt hen voor dat hier sprake is van een periodiek terugkerend bestuurlijk gezelschapsspel.

---

<sup>30</sup> B&A Groep (2002) en Beerepoot e.a., (2009).

<sup>31</sup> Vgl. Van Vliet en Frissen, 2010.

De gevaren van deze bestuurscentristische benadering kwamen het duidelijkst naar voren tijdens de referenda over de stadsprovincievoorstellen in Rotterdam en Amsterdam, toen de plaatselijke bevolking in verzet kwam. Door een effectieve campagne van de tegenstanders overheersten bij inwoners van Rotterdam en Amsterdam de vrees dat hun stad werd opgeheven. De voorstanders slaagden er niet in om daar een perspectiefrijk alternatief tegenover te zetten.

Het effect van het bestuurscentrisme is dat de gedachtevorming en beleidsontwikkeling over de bestuurlijke organisatie niet of nauwelijks worden gevolgd door maatschappelijke partners. Voorstellen voor aanpassing van de bestuurlijke structuur wordt daarmee steeds erg afhankelijk van de politieke dynamiek. De geschiedenis van de reorganisatie van het binnenlands bestuur leert ons inmiddels dat daarmee voortdurend het risico bestaat dat vernieuwingsvoorstellen na een kabinetswisseling snel in de prullenmand belanden. Hoe vrij zou een nieuwe regeringscoalitie zich voelen om een wetsvoorstel voor verandering van de bestuurlijke organisatie terug te trekken als een brede maatschappelijke coalitie de plannen ondersteunt dan wel actief aandringt op hervormingen?

### 3.6 Gebrek aan veranderingsgezindheid

De Raad kan er niet omheen de geringe slaagkans van verandering mede te verklaren door het gebrek aan veranderingsgezindheid van politici en politieke partijen. Opschaling, samenvoeging en/of het verleggen van grenzen ondermijnt direct machts- en invloedpositie en betekent het ondergraven van de eigen machtsbasis in het land. Alleen al de vrees voor dit ‘snijden in eigen vlees’ draagt bij aan de wil tot het in stand houden van de status quo. Structuuraanpassing raakt de mensen die zelf de invloed hebben en de ingangen weten om tegenmacht te organiseren. Veelal is daarbij het adagium “Where you sit is where you stand” leidend. De positie die men inneemt bepaalt het perspectief waarmee naar het vraagstuk en de oplossing wordt gekeken en vertroebelt het zicht op het algemeen belang. De functie die men zelf vervult of de bestuurslaag waarvoor men zich inzet, kan daardoor niet ter discussie worden gesteld, ook al dient dat een hoger doel.

Daarmee wil de Raad niet langer genoegen nemen. We kunnen niet meer spreken van een doelmatig en doeltreffendheid openbaar bestuur; daarvoor kent het nu te veel kwetsbare plekken. Bovendien hoeven de nu zittende politici thans veel minder bevreesd te zijn om over te schieten bij vermindering van het aantal politieke functies, hetgeen een logisch gevolg zal zijn van aanpassing van de bestuurlijke organisatie. De animo voor een functie in het openbaar bestuur neemt de laatste jaren immers sterk af. Vrijwel alle politieke partijen hebben steeds meer moeite om hun kandidatenlijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen met volwaardige kandidaten bezet te krijgen.<sup>32</sup> Bij de recente gemeenteraadsverkiezingen konden diverse landelijke partijen niet in alle gemeenten meedoen omdat zij in sommige plaatsen geen partijleden bereid konden vinden om namens hen in de gemeenteraad plaats te nemen.<sup>33</sup> Die schaarste onderstreept de noodzaak van een herinrichting, waarvan het beperken van het aantal politieke functies onderdeel uitmaakt.

---

32 Vgl. Commissie Positie Wethouders en raadsleden(2008).

33 Trouw, 6 februari 2010.



### 3.7 Eigenaarschap probleem en beslissingsbevoegdheid versnipperd

Het debat over een nieuwe bestuurlijke inrichting wordt verder vertroebeld doordat de eigenaren van een probleem vaak niet dezelfde zijn als zij die de bevoegdheid hebben om er iets aan te doen. Dat heeft in de eerste plaats gevolgen voor de slagkracht van het Nederlandse openbaar bestuur. Het gemis van een ontbrekend stuk rijkssnelweg laat zich bijvoorbeeld vooral voelen op lokaal en regionaal niveau. Daar loopt dagelijks het verkeer vast, daar doen mensen daarom met regelmaat een beroep op hun lokale of provinciale bestuurders om de bereikbaarheid te verbeteren. Maar het is uiteindelijk de Tweede Kamer die beslist of dat stuk snelweg er komt, of in ieder geval of het geld daarvoor beschikbaar wordt gesteld. De Kamerleden voelen niet de dagelijks ervaren en doorleefde noodzaak van een oplossing, zoals de bestuurders van een gemeente of provincie dat wel doen. Grote projecten kunnen zo dus alleen van de grond komen als de partijen die het probleem ervaren de handen ineen slaan om tot een oplossing te komen.

Het voorbeeld laat vervolgens ook zien dat anderen dan de rijksoverheid ook veel meer de behoefte van een aanpassing van de bestuurlijke organisatie kunnen voelen. Als wethouders en gedeputeerden dagelijks aan den lijve ervaren dat jaar in jaar uit geen beslissing valt over een noodzakelijk geachte snelweg, stellen zij vervolgens vast dat de wijze waarop de besluitvorming thans is geregeld niet voldoet. Daarvoor is aanpassing van de bestuurlijke structuur vereist op zodanige wijze dat de slagkracht wordt verbeterd zonder dat de democratische legitimiteit wordt aangetast. Maar wederom geldt: het is de rijksoverheid uiteindelijk die beslist over een nieuwe bestuurlijke inrichting van Nederland. En die voelt de urgentie veel minder dan in het decentraal bestuur.

### 3.8 De Europese Unie is stevast buiten de analyse gehouden.

In de analyses en adviesrapporten over de bestuurlijke inrichting van Nederland speelt de Europese Unie steeds een ondergeschikte rol. De bestuurlijke opgaven werden vooral gezien vanuit het perspectief van het overbekende Huis van Thorbecke en het denken stopt bij de nationale grens. De Europese Unie wordt grotendeels buiten de deur van het Huis gehouden. Slechts in algemene termen wordt er aan gerefereerd dat de Unie aan belang en invloed wint, zonder dat daarmee concreet bij de advisering of uitwerking voor voorstellen rekening wordt gehouden. En dat terwijl alleen al vanwege de vrijheid van verkeer en goederen en de monetaire unie grenzen zijn vervaagd of niet langer functioneel zijn.

Een nieuwe poging de bestuurlijke inrichting van ons land tegen het licht te houden kan niet zonder dat de voorstellen Europees zijn ingebed. Brussel bepaalt heden ten dage in belangrijke mate de speelruimte van de decentrale overheden en heeft daarmee het takenpakket van de rijksoverheid fors uitgehold. Die wetenschap kan bij een nieuwe inrichting van onze bestuurlijke organisatie niet zonder gevolgen blijven. De toegenomen betekenis van Europa is ook van invloed op de bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk, de provincies en de gemeenten. Moet de rijksoverheid zijn takenpakket weer aanvullen door zich als het nieuwe middenbestuur tussen het lokaal bestuur en

Brussel te manifesteren? Of ligt de toekomst eerder op regionaal niveau en dient “Den Haag” een verdere uitholling van haar positie te accepteren?<sup>34</sup>

### 3.9 Gebrek aan samenhang; elke bestuurslaag zijn eigen oplossing.

Vooraf gemeenten en provincies hebben afgelopen jaren nadrukkelijk nagedacht over hun eigen positie, maar dan steevast zonder dat zij vertegenwoordigers van die andere decentrale bestuurslaag daarbij betrokken. Het Interprovinciaal overleg (IPO) vroeg in 2002 een commissie onder voorzitterschap van Ad Geelhoed na te denken over het regionaal bestuur in de 21<sup>ste</sup> eeuw. De commissie ontbeerde een gemeenteman of –vrouw. Kortom: de provincies dachten na over hun rol en positie zonder daarbij de gemeenten te betrekken. Vijf jaar later van het zelfde laken een pak: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzocht in 2007 een commissie voorstellen te doen om de lokale autonomie te vergroten. In deze Commissie-Van Aartsen zat geen vertegenwoordiger vanuit de provincies.

Een jaar later herhaalde de geschiedenis zich opnieuw. De rijksoverheid stelde twee taakgroepen in die het takenpakket van provincies en gemeenten verder dienden af te bakenen. In maart 2008 kwam de Commissie-Lodders met haar rapport *Ruimte, regie en rekenschap*, waarin ze stelt dat provincies zich weer moeten richten op taken in het fysieke domein.<sup>35</sup> Drie maanden later presenteerde de Commissie-D’Hondt haar voorstellen voor decentralisatie en bestuurkracht in het lokaal bestuur in haar rapport *Vertrouwen en verantwoorden*.<sup>36</sup> In beide commissies nam geen vertegenwoordiger van gene zijde plaats. In plaats van één taakgroep die zich boog over de vraag hoe de taken tussen de bestuurslagen zouden moeten worden verdeeld, dachten de provincies en gemeenten ieder afzonderlijk op initiatief van het rijk na over hun takenpakket en bevoegdheden. Dit is een leerpunt voor de toekomst: nadenken over de bestuurlijke inrichting moet gebeuren in samenhang. Niet één bestuurslaag moet worden uitgelicht, de gehele bestuurlijke inrichting – Europa, rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – dient in zijn geheel te worden gezien.

### 3.10 Conclusie

De acht obstakels die eerdere pogingen voor verandering van de bestuurlijke organisatie frustrerden, geven ons in algemene zin drie lessen mee. In de eerste plaats geldt dat bestuurlijke problemen en opgaven van stad en platteland en van gemeenten en provincies in samenhang moeten worden gezien. De leefbaarheidsopgaven van steden en het landelijk gebied verschillen dan wel fors, maar zijn wel aan elkaar gerelateerd. De al in gang gezette bevolkingskrimp in sommige delen van het land hangt nauw samen met de toenemende bevolkingsdruk op stedelijke gebieden. Het is de uitdaging die twee opgaven met elkaar te verbinden om tot een oplossing te komen. Een aanpassing van de bestuurlijke organisatie dient vervolgens ruimte voor flexibiliteit te geven. Geen enkele bestuurlijke inrichting vertegenwoordigt de ultieme oplossing voor al onze problemen

---

34 Bob Jessop (2004).

35 Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008).

36 Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008).

in de afstemming van taak en schaal. Al te hoge pretenties moeten we loslaten. Differentiatie in vormen van inrichting zal nodig zijn om maatwerk te kunnen leveren, verschillende snelheden bij de invoering evenzeer.

Tot slot is het belangrijk dat een heroverweging van de bestuurlijke inrichting in Nederland niet uitsluitend een bestuurlijke operatie wordt. Het is zaak om de maatschappij daar nauw bij te betrekken. Het toewerken naar een passend openbaar bestuur is dan ook een opgave voor de betrokken bestuurslagen, als ook voor het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.



## 4. Tien ontwerpprincipes

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 heeft de Raad betoogd dat de noodzaak om tot meer heldere verdeling van taken en een aanpassing van de bestuurlijke organisatie te komen onverminderd aanwezig is. In het Europa van vandaag moeten we op zoek naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Hoofdstuk 3 liet zien waarom eerdere pogingen de bestuurlijke inrichting van Nederland te wijzigen stuk liepen. Als we weten waar eerdere voorstellen zijn gestrand, kunnen we leren van de obstakels die toen de realisatie van een verandering in de weg stonden.

Dat is ook de reden dat de Raad in dit advies niet met een uniforme blauwdruk komt van een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur in Nederland; de Raad trekt geen lijntjes op de kaart. De geschiedenis heeft geleerd dat met name antagonisten nieuwe structuurontwerpen aangrijpen om verzet te organiseren. Als het debat zich toespitst op de wenselijkheid, uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van één specifieke oplossing, verdwijnt de analyse over de noodzaak van een aanpassing naar de achtergrond. Bovendien miskent een blauwdruk dat de implementatie van een oplossing meer kans van slagen heeft als de betrokkenen de probleemstelling onderschrijven en gezamenlijk op zoek gaan naar een oplossing. Die werkwijze past ook beter in de horizontale realiteit die de Raad in een vorig advies heeft beschreven. Voor die aanpak doet de Raad in het volgende hoofdstuk daarom een voorstel.

Volgens de Raad is het raadzaam bij het formuleren van een nieuwe taakverdeling en het ontwerpen van een nieuwe bestuurlijke structuur rekening te houden met een aantal ontwerpprincipes. Die geven een inhoudelijk kader waarbinnen gezocht kan worden naar die eerder genoemde nieuwe verhoudingen. Met de urgentie-analyse uit hoofdstuk 2 en de verklaringen voor eerder falen op het netvlies, komt de Raad tot tien ontwerpprincipes.

### 4.2 Eerst de taak, dan de schaal.

Vaak zijn met de kaart van Nederland in de hand nieuwe ontwerpen van onze bestuurlijke organisatie gemaakt zonder dat de relatie met taken werd gelegd. Het was een vast recept voor gemakkelijk te organiseren verzet. Bij een aanpassing van de bestuurlijke organisatie moet gelden dat de structuur slechts een middel is om een bepaalde taakverdeling zo goed mogelijk te ondersteunen; de structuur volgt de inhoud. Het is een misverstand vervolgens te stellen dat na een discussie over taken- en bevoegdheidsverdeling praten over de structuur helemaal niet meer nodig is. Het gaat hier alleen om de volgorde: eerst de taken verdelen, om vervolgens de schaal daarop af te stemmen.

Voorstanders van schaalvergroting in het decentraal bestuur wijzen altijd met een mengeling van bewondering en jaloezie naar Denemarken waar in minder dan vijf jaar tijd de 271 gemeenten en 14 provincies in 2007 werden opgeschaald naar 98 gemeenten en 5 regio's. Los van het feit dat de Deense situatie op veel onderdelen onvergelijkbaar is met de Nederlandse, laat zich het succes van deze operatie mede verklaren doordat de Deense staatscommissie die de aanzet gaf tot een bestuurlijke reorganisatie, eerst een inventarisatie van alle publieke taken maakte, vervolgens een voorstel deed voor herverdeling van die taken en daaraan vervolgens zes nieuwe bestuurlijke

modellen koppelde zonder daarbij een voorkeur uit te spreken over het meest gewenste model. De Staatscommissie wist aldus eerst brede consensus te creëren over een nieuwe taakverdeling, waarna de onderhandelingen over de daarbij passende bestuurlijke inrichting soepeler konden verlopen.<sup>37</sup>

### 4.3 Europese Unie is gegeven en uitgangspunt

In de paragraaf die de urgentie van een heroverweging van de inrichting van het binnenlands bestuur schetst, spreekt dit rapport al over de economische positie en ontwikkeling van Nederland. De Raad meent dat de bestuurlijke organisatie geen belemmering mag vormen voor welzijns- en welvaartsbehoud. Uiteraard is de inrichting maar één aspect dat daar invloed op kan uitoefenen. Een andere belangrijke voorwaarde daarvoor is de deelname van Nederland aan de Europese Unie. Of men nu voor- of tegenstander is van de werkwijze van de EU en de mate van invloed van de Unie op de lidstaten, de afhankelijkheid van Nederland voor zijn welvaart en voorspoed van de Unie is wat de Raad betreft onomstreden. Europa is geen buitenland meer. Bij het ontwerpen van een nieuwe bestuurlijke inrichting moeten de EU en de kaders die zij stelt leidend zijn.

### 4.4 Decentralisatie kan, maar doe het dan wel goed

Eerdere recente rapporten van onder andere de VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie-Van Aartsen) en de Interbestuurlijke Taakgroep gemeenten gaan uit van het principe dat “gemeenten de deur zijn waardoor burgers het huis van Thorbecke binnenlopen.”<sup>38</sup> Kortom: de gemeente is de bestuurslaag die de overheid een gezicht geeft en de overheid die mensen het meest nabij staat. Daarom moeten zoveel mogelijk taken bij gemeenten worden neergelegd. Het subsidiariteitsbeginsel is daarbij leidend: decentraal wat kan, centraal wat moet. Decentralisatie is het devies. De Raad van State gaat in zijn tweede periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland zelfs nog een stap verder dan het genoemde beginsel: “decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.”<sup>39</sup>

De Raad ziet eveneens mogelijkheden voor de decentralisatie van meerdere publieke taken. Een decentrale taakverzwaring biedt kansen om de lokale en provinciale democratie te versterken. Mensen gaan als vanzelf het belang van hun decentraal bestuur inzien als zij ervaren dat die werkelijk ergens over gaat. Maar het eerste ontwerp-principe vereist dat decentralisatie geen automatisme moet zijn. Elke taak verdient een nieuwe afweging over waar die het beste kan worden belegd. Indachtig de Deense aanpak hebben de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie-Lodders) respectievelijk de Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (Commissie-D’Hondt) zich in 2008 gebogen over het takenpakket van provincies en gemeenten. De eerste commissie vindt dat het middenbestuur zich moet beperken het ruimtelijk-economische domein en cultuur.<sup>40</sup> In het verlengde daarvan ziet de Interbestuurlijke taakgroep gemeenten graag

---

37 Vgl. Van Brunshot en Fraanje (2007).

38 Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007), pag. 9.

39 Raad van State (2009).

40 Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008).

dat gemeenten de sociale taken oppakken die mensen direct raken. Beide rapporten vormen een prima eerste aanzet voor verdere uitwerking om tot een heldere taakverdeling te komen. Decentralisatie van taken naar decentrale overheden is wel gebonden aan twee voorwaarden. Parlementariërs en bewindslieden moeten de verleiding weerstaan om na het loslaten van taken zich te blijven bemoeien met de implementatie en vormgeving van die taken door andere overheden. Daarnaast moeten allen accepteren dat de uitvoering van taken op decentraal niveau tot onderlinge verschillen zal leiden. Indien uniformiteit is vereist, ligt centralisering meer voor de hand. Onvrede over verschillen moeten via het lokale democratische platform, de gemeenteraad, aan de orde worden gesteld en afgewogen tegen andere wensen. Dat is de arena om hoge kosten of achterblijvende kwaliteit van een product of dienst te bespreken. Wanneer politiek Den Haag die zelfbeheersing ontbeert en de inwoners van gemeenten liever uniformiteit dan maatwerk hebben, is decentralisatie tot mislukken gedoemd.

#### 4.5 Differentiatie is goed en moet

Decentralisatie van taken en bevoegdheden veronderstelt differentiatie. De wenselijkheid van differentiatie levert traditioneel veel discussie en onbegrip op. Dat heeft in belangrijke mate te maken met de grote verschillen in soorten differentiatie. De Raad heeft in 2007 enige orde in deze spraakverwarring te brengen door drie vormen van differentiatie te onderscheiden: differentiatie als resultante van lokale autonomie en beleidsvrijheid, differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid en differentiatie in de bestuurlijke inrichting van decentrale overheden.<sup>41</sup>

De eerste vorm kwam reeds voorbij in de vorige paragraaf en is in de dagelijkse praktijk gemeengoed. Zo leidt de uitvoering van de Wmo bijvoorbeeld in Amsterdam tot andere prioriteiten en uitkomsten dan in Hogeveen. Alleen al vanwege een andere bevolkingssamenstelling is dit zeer verklaarbaar en gewenst. Differentiatie in de bestuurlijke inrichting heeft weinig aanhangers. De Commissie Toekomst lokaal bestuur pleitte in 2006 voor gemeenten die bijvoorbeeld zelf kunnen bepalen hoe zij hun burgemeester kiezen, hoe groot hun gemeenteraad moet zijn en hoe vaak en wanneer zij verkiezingen organiseren voor de raad<sup>42</sup>, maar deze plannen kregen geen enthousiast onthaal.

Het debat over differentiatie spitst zich toe op de tweede differentiatievorm, namelijk differentiatie als resultante van selectief rijksbeleid. De rijksoverheid beschikt over de mogelijkheid om bij of krachtens de wet te differentiëren in de toekenning van taken en middelen aan gemeenten en/of provincies. Dat gebeurt bijvoorbeeld al bij maatschappelijke opvang, waarvoor 43 centrumgemeenten de financiële middelen en bevoegdheden hebben gekregen om hun verzorgingsgebied te bedienen. Ook het grote-stedenbeleid is een voorbeeld van selectieve toekenning van middelen en taken aan een beperkte groep van – in dit geval – 31 steden. Differentiatie in taaktoedeling erkent de bestaande verschillen in zowel de bestuurlijke verhoudingen als ook de context waarin gemeenten moeten opereren. Bovendien komt

---

41 Raad voor het openbaar bestuur (2007). De eerste twee vormen van differentiatie achtte de Raad wenselijk, ten aanzien van de derde vorm maakte de Raad een voorbehoud.

42 VNG-Commissie Toekomst lokaal bestuur (2006), pag. 42-44.

differentiatie tegemoet aan de omgevings sensitiviteit die verwacht wordt van overheden in een horizontale samenleving. Differentiatie heeft ook gevolgen voor de democratische verantwoording en de wijze van bekostiging van taken (zie par. 4.10).

#### 4.6 Voldoende afstand tussen bestuurslagen

Voor een nieuw ontwerp van de bestuurlijke organisatie moet gelden dat de bestuursgeografische afstand tussen bestuurslagen niet te klein mag zijn. Om te voorkomen dat bestuurslagen elkaar in de weg zitten, mag het werkgebied van de bovengelegen bestuurslaag niet te sterk samenvallen met het inliggende bestuur. In de bestuurskundige literatuur wordt de vuistregel aangetroffen dat het werkgebied (in termen van inwoners of oppervlakte) van het bovengelegen bestuur minimaal drie keer groter moet zijn dan dat van het grootste inliggende bestuur.<sup>43</sup> Toch is het bepalen van de juiste bestuursgeografische afstand geen rekenkundige exercitie. Veel hangt af van de aard en omvang van de toebedeelde taken. Dat neemt niet weg dat een betere afstemming van de omvang, de afstand en het takenpakket van de verschillende bestuurslagen noodzakelijk is.

#### 4.7 Naar een duidelijke taakafbakening

In het verlengde van het vorige ontwerp principe geldt verder dat afzonderlijke bestuurslagen duidelijk verschillende taken en bevoegdheden moeten hebben. Daarbij behoren verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten in één hand te liggen. De Raad wijst daarvoor nog eens met nadruk op de aanbevelingen van de Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie in haar rapport “Je gaat er over of niet.”<sup>44</sup> Deze door oud-politicus De Grave voorgezeten commissie kwam in 2005 al tot het advies om maximaal één bestuurder of bestuurslaag verantwoordelijk te maken van een maatschappelijk probleem. Daarvoor dienen zij de doorzettingsmacht in de besluitvorming en de uitvoeringsmacht (in beleidsuitvoering) te krijgen die bij die verantwoordelijkheid past. Voor de situatie dat overheden er samen uiteindelijk nog steeds niet uitkomen, dient een stok achter de deur te worden ingebouwd.

Dit ontwerp principe vraagt ook om zelfbeheersing van vooral de rijksoverheid en provincies. Het rijk moet weer meer naar boven kijken. Niet alleen om passief de adaptatie van nieuw Europees beleid ter hand te nemen, maar ook om in het Europese beleidsvormingsproces actief te sturen en te beïnvloeden. De kracht van provincies ligt niet op het werkterrein van gemeenten; zij hebben hun eigenstandige en belangrijke taak in de regionale economie, het landelijk gebied en de ruimtelijke inrichting.<sup>45</sup> De Commissie-Lodders (2008) en de Commissie-Geelhoed (2002) hebben daaraan eerder wijze woorden gewijd. Die exercitie hoeft de Raad niet over te doen.

Ook de waterschappen moet nadrukkelijk worden betrokken bij de afbakening van taken. Deze oudste bestuurslaag in ons land vervult in ons land een cruciale functie. Het is daarom zaak dat de waterschapstaak geborgd blijft. Omdat de Raad met dit rapport geen blauwdruk van een nieuwe

---

43 A. Bours (1992), pag. 93.

44 Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005).

45 Advies van Rob en Rfv over de open huishouding (2006).



bestuurlijke organisatie wil presenteren, neemt hij hier geen standpunt in over de plaats die deze taak in de nieuwe bestuurlijke organisatie zou moeten innemen.

Naast de benodigde duidelijkheid tussen overheidslagen onderling, is het van belang dat ook sommige type taken en rollen strikt van elkaar gescheiden zijn. Zo dienen de uitvoering en het toezicht binnen een sector in verschillende handen te liggen. Het gaat niet aan om de slager het eigen vlees te laten keuren.

#### 4.8 Taken liggen waar democratische verantwoording mogelijk is

Een duidelijke democratische verantwoordingsstructuur voor de overheden in de hoofdstructuur is cruciaal. Het is uiteindelijk een volksvertegenwoordiging die moet kunnen besluiten over de aanwending van publieke middelen en uiteindelijk dient het bestuur dat de uitvoering ter hand neemt verantwoording af te kunnen leggen over de besteding van dat geld. Bovendien geldt – in het verlengde van het eerder door de Rob uitgebracht rapport *Vertrouwen op democratie* (2010) – dat een democratisch gelegitimeerd bestuur eenvoudiger verbinding kan maken met de (horizontale) publieke ruimte. Kortom: publieke taken moeten liggen daar waar directe democratische verantwoording mogelijk is.

Dat roept uiteraard wel de cruciale vraag op: welke overheden behoren tot de hoofdstructuur? Hebben de Veiligheidsregio's en WGR-plusgebieden inmiddels een takenpakket verworven dat eigenlijk past bij een bestuurslaag uit de hoofdstructuur? Als het antwoord daarop bevestigend luidt, staan twee opties open. Een eerste mogelijkheid is dat de taken van de Veiligheidsregio elders worden belegd. Dus gemeenten of provincies nemen de taken van de veiligheidsregio over, waarbij de vraag wiens schaal daarop het meest adequaat aansluit doorslaggevend is.

Veiligheidsregio's kunnen – als tweede optie – steviger in de wet worden ingebed en daarmee een gekozen volksvertegenwoordiging krijgen die het bestuur controleert. Wellicht dat de *schaal* van de Veiligheidsregio het snijpunt blijkt van de twee naar elkaar toegroeiende overheidslagen waarover de Raad in dit rapport eerder repte. Een onderbouwing voor dit schaalniveau kan worden gevonden wanneer men de organisch gegroeide samenwerkingsverbanden van gemeenten in ogenschouw neemt: de territoriale afbakening mag verschillen met die van de Veiligheidsregio's, de ordegraote van het samenwerkende gebied komt tot op zekere hoogte nu al overeen met die van de Veiligheidsregio's.

Het Raadslid mevrouw Van de Vondervoort onderschrijft het overgrote deel van de analyse en de ontwerpprincipes als beschreven in dit rapport. Zij wenst echter de volgende kanttekening te maken: "Territoriaal en integraal algemeen bestuur biedt de beste mogelijkheden om de afweging van publieke belangen tussen en binnen overheidstaken evenwichtig te doen plaatsvinden. Taken waarbij belangen moeten worden afgewogen behoren daarom in beginsel te worden belegd bij een algemeen bestuur en niet bij bestaande of nieuw te vormen functionele besturen. Wanneer de belangenafweging goed kan plaatsvinden op de schaal van een gemeente, behoort een taak daar te worden neergelegd. Wanneer de externe effecten van belangenafweging een aanmerkelijk groter gebied raken behoort de taak bij een regionaal bestuur, nu de provincie, of soms de rijksoverheid te worden belegd.

Aan het eind van paragraaf 1.2 voorziet de Raad één nieuwe decentrale bestuurslaag. In paragraaf 4.7 wordt opnieuw verwezen naar het mogelijke schaalniveau van één nieuwe decentrale bestuurslaag. Het indiceren van slechts één mogelijke uitkomst van het doorlopen van de ontwerpprincipes en het daarbij geschetste proces belemmert een goede taak-schaal discussie. Dit nog afgezien van het feit dat een dergelijk schaalniveau onvermijdelijk tot vormen van binnenregionale decentralisatie leidt, en dus niet zo maar als één bestuurslaag kan worden gezien.”

#### 4.9 Organiseren nabijheid vormt fundament onder nieuw ontwerp

De decentralisatie van taken wordt in belangrijke mate ingegeven door de wens publieke taken zo dicht mogelijk bij inwoners neer te leggen. De leidende gedachte daarbij is dat gemeenten hun inwoners het meest nabij zijn; zij weten als geen ander op welke wijze veel maatschappelijke vraagstukken het beste kunnen worden opgelost, gegeven de lokale situatie. Het paradoxale van decentralisatie is echter dat een taakverzwaring een opwaartse druk teweegbrengt die gemeenten doet zoeken naar schaalvergroting. Om de toevloed van nieuwe taken te kunnen blijven verwerken zoeken zij hun heil in samenwerking of (uiteindelijk) samengaan met omliggende gemeenten. Daarmee rijst de vraag of de claim dat met decentralisatie taken zo dicht mogelijk bij burgers worden belegd, wel kan worden waargemaakt.

Die vraag prikkelt des te meer omdat mensen met de mondiale tendensen van globalisering en toenemende complexiteit als onvermijdelijke tegenreactie meer waarde zijn gaan hechten aan overzichtelijkheid en menselijke maat in hun directe leefomgeving. Familieverbanden, vriendschapsrelaties en de straat, wijk of buurt winnen aan een belang in een wereld waar onoverzichtelijkheid en complexiteit een gegeven is. Hoe kan het politieke bestuur ervoor zorgen dat mensen aangehaakt blijven en betrokkenheid behouden bij hun woonomgeving als het bestuur op grotere afstand wordt geplaatst?

De Raad meent dat het overheidsbestuur niet per se fysiek dichtbij belegd hoeft te zijn om nabijheid te kunnen organiseren en betrokkenheid te creëren. Marcel Boogers benadrukt in *Lokale politiek in Nederland* dat betrokkenheid en nabijheid enigszins door het lokale bestuur te beïnvloeden variabelen zijn. Hij wijst op onderzoek dat aantoonde dat enerzijds iemands grondhouding ten opzichte van politiek en bestuur en anderzijds de inspanningen van het gemeentebestuur om burgers bij de besluitvorming te betrekken de betrokkenheid bij de lokale politiek bepaalt. “De kleinschaligheid van het lokaal bestuur blijkt in vergelijking met deze factoren een minder groot belang te hebben: de politieke nabijheid van kleine gemeenten is niet altijd groter dan die van grote gemeenten. Hieruit kan worden afgeleid dat de nabijheid van de lokale politiek in sterke mate door de lokale politiek zelf kan worden bepaald.”<sup>46</sup>

Het vormgeven van de nabijheid van bestuur is een cruciale succesfactor voor het welslagen van een nieuwe bestuurlijke organisatie. Wanneer dit aspect geen aandacht krijgt, raakt de overheid op grotere afstand van de mensen en gemeenschappen voor wie zij uiteindelijk haar werk doet. Dit betekent volgens de Raad echter niet dat opschaling daarmee taboe is. Het betekent wel dat

---

46 Boogers (2007), pag. 39.

als structuurwijzigingen worden doorgevoerd, die afstand tussen burger en bestuur als onderdeel van het vraagstuk wordt gezien. Met hulpmiddelen als internet<sup>47</sup>, buurtbudgetten en wijkraden en de introductie van participatieve democratievormen kan de cruciale *functie* van burger in een democratische gemeenschap weer nieuw leven worden ingeblazen.

#### 4.10 Respecteer basisprincipes van de financiële verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen zijn in principe leidend voor de financiële verhoudingen. Dat wil niet zeggen dat de financiële verhoudingen geen voorwaarden kunnen stellen aan de bestuurlijke organisatie en de verdeling van taken en bevoegdheden. Een belangrijke toetssteen voor de inrichting van het openbaar bestuur betreft de mate waarin die inrichting ook bijdraagt aan een evenwichtige, doelmatige en effectieve verdeling en verantwoording van publieke middelen.

##### *Taaktoedeling*

De verdeling van financiële beschikkingsmacht tussen de overheidslagen moet in overeenstemming zijn met de bestuurlijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Wanneer dit niet het geval is ontstaat er verrommeling, bestuurlijke drukte, een gebrek aan slagvaardigheid en afwenteling van financiële risico's. Het is daarom van belang dat decentrale overheden beschikken over een samenhangend takenpakket. Dit maakt het mogelijk om de inzet van middelen in onderlinge samenhang – zowel naar tijd als naar plaats – af te stemmen. Dit bevordert de financiële slagvaardigheid.

De bestuurlijke taakverdeling dient leidend te zijn, niet de beschikbaarheid van financiële middelen. Voorkomen moet worden dat de beschikbaarheid van middelen bepalend wordt voor de taakuitoefening.<sup>48</sup>

##### *Schaal*

De schaal van de gemeenten en/of de provincie moet toereikend zijn om de taak te kunnen uitvoeren inclusief het opvangen van de daarbij horende financiële risico's. Indien taak en verantwoordelijkheid niet op het niveau van een individuele gemeente doelmatig kan worden afgewogen vanwege bij voorbeeld externe (financiële) effecten, dan moeten daar in de toedeling van taken, verantwoordelijkheden en middelen ook consequenties aan worden verbonden. Dat kan betekenen dat voor een hoger bestuurlijk schaalniveau moet worden gekozen of voor een differentiatie in de te decentraliseren taken. Bij differentiatie is niet elke gemeente meer verantwoordelijk voor hetzelfde takenpakket. Bekostiging van gedifferentieerde taken via een algemene uitkering leidt tot een scheefheid in de budgettaire verantwoordelijkheden en mogelijkheden en is om die reden minder wenselijk. Bekostiging van gedifferentieerde taken is

---

47 Zie bijvoorbeeld de website [www.politiekarchief.nl](http://www.politiekarchief.nl), waar raadsvergaderingen van vele gemeenten kunnen worden bekeken. Ook ontsluit deze site de bijdragen van sprekers, waardoor de politieke besluitvorming van de eigen gemeenteraad in elke huiskamer te volgen is.

48 Raad voor de financiële verhoudingen (2009).

vanuit het oogpunt van financiële zuiverheid alleen goed mogelijk via kostendekkende specifieke uitkeringen.

#### *Bekostiging van decentrale overheden*

Een bijna vanzelfsprekende eis is dat provincies en gemeenten in staat moeten zijn met de hun ter beschikking staande inkomsten hun taken naar behoren uit te voeren. Dat betekent niet dat het rijk verantwoordelijk is voor de bekostiging van decentrale taken. Gemeenten en provincies hebben immers een open huishouding. Bij een open huishouding hoort ook een eigen belastinggebied. Het bevordert de doelmatigheid indien decentrale overheden voor de bekostiging van het takenpakket aangewezen zijn op eigen belastinginkomsten. Het is daarbij tevens van belang te kiezen voor een herkenbare belastinggrondslag. De belastingheffing moet een direct band leggen tussen de bestuurlijke eenheid en de inwoners uit het gebied. Dit noopt bestuurders tot het maken van scherpe afwegingen tussen nut en offer van overheidsvoorzieningen en draagt bij aan de betrokkenheid van burgers. Door belasting te betalen wordt ook duidelijk dat overheidsvoorzieningen geld kosten. Een verdeling van middelen vanuit de rijksoverheid naar decentrale overheden is noodzakelijk omdat de taken en de daarmee gemoeide kosten anders over de bestuurslagen zijn gespreid dan de inkomstenbronnen. Bij dezelfde taken/kosten moet ook rekening worden gehouden met verschillen in draagkracht tussen bestuurslagen. De financiële verhouding draagt dan bij aan een zekere verevening. Zodat bij een vergelijkbare belastingdruk een ongeveer gelijk voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd. Het is wel mogelijk dat het kostenniveau waar de algemene uitkering bij de verdeling vanuit gaat een groter schaalniveau veronderstelt. In dat geval is het aan de gemeenten zelf de uitvoering al dan niet op een hoger doelmatiger schaalniveau te organiseren.

#### *Toezicht en controle*

De doelmatigheid wordt bevorderd indien decentrale overheden beschikken over een bestuurlijke en financiële autonomie. Dit houdt onder andere in dat zij verantwoordelijk zijn voor de eigen financiële huishouding.<sup>49</sup> De nadruk dient daarbij te liggen op horizontaal toezicht en verantwoording.

#### *Friciekosten en transitiekosten*

De verwachting dat schaalvergroting leidt tot besparingen blijkt – zeker op korte termijn – vaak een illusie. De nieuwe bestuurlijke organisatie krijgt te maken met extra noodzakelijke uitgaven voor de voorbereiding en de implementatie van de nieuwe organisatie. Denk aan reorganisatiekosten, wachtgeldverplichtingen, tijdelijke huisvestingskosten, kosten voor het afstemmen van planologische maatregelen en verordeningen, vervroegde afschrijving op bestaande automatiseringssystemen, kosten voor het beëindigen van gemeenschappelijke regelingen en dergelijke.

Het stimuleren van gemeentelijke herindelingen via de verdeling van het gemeentefonds past niet binnen het uitgangspunt van een kostengeoriënteerde verdeling van de algemene uitkering. Dat laat de vrijheid om daar waar het rijk dat noodzakelijk dan wel wenselijk acht, schaalvergroting financieel uit eigen middelen te stimuleren.

---

49 Raad voor de financiële verhoudingen (2006).

Een grootscheepse herordening van het openbaar bestuur zal aanzienlijke frictie- en transactiekosten met zich brengen. Hier geldt het principe: “De cost gaet voor de baet uyt”. Het betalen van de kosten en het behalen van het voordeel dient in een bestuurlijke hand te zijn. Bij de beoordeling of een andere bestuurlijke schaal wenselijk is moeten echter niet alleen de kosten van de schaalvergroting worden betrokken, maar ook de mogelijke structurele besparingen binnen de overheid als geheel.

#### 4.11 Tot slot: ruimte voor dynamiek en flexibiliteit behouden

Het Huis van Thorbecke is al decennia lang leidend in het denken over de bestuurlijke inrichting van Nederland. Dit heeft tot twee grote misverstanden geleid. In de eerste plaats wijzen voorstanders van aanpassing van de inrichting van het binnenlands bestuur graag op de vermeende inflexibiliteit van de drielagenstructuur. Met verwijzing naar de metafoor van een huis, stellen zij dat de organisatiestructuur van Nederland in beton is gegoten en te weinig responsief is voor eisen die iedere tijd aan het openbaar bestuur stelt. De Raad constateert echter dat het Huis – in weerwil van zijn naam –over de nodige flexibiliteit blijkt te beschikken. Gemeenten zijn waar nodig opgeschaald en daar waar dat niet gewenst was bleken hulpconstructies uitkomst te bieden. Nu is echter een moment gekomen om meer fundamenteel de bestuurlijke organisatie aan een revisie te onderwerpen; een aanbouw hier of het doorbreken van een tussenmuur elders volstaat niet meer. Het tweede misverstand is vooral afkomstig van tegenstanders van structuurwijzigingen. Zij eigenen zich het gedachtegoed van Thorbecke toe en stellen dat de drielagenstructuur onlosmakelijk is verbonden met het Huis. Sommigen gaan zelfs zo ver provincies met verwijzing naar Thorbecke onaantastbaar te verklaren. Feitelijk gebeurt hier hetzelfde als bij het eerste misverstand: zij beitelten de organisatiestructuur van het Nederlandse binnenlands bestuur vast in steen en stellen daarmee ten onrechte dat aanpassing daarvan de beginselen en bedoeling van het bouwwerk aantast. Auteurs die het werk van Thorbecke hebben bestudeerd benadrukken zonder uitzondering dat die vermeende rigiditeit berust op een groot misverstand. Peters wijst erop dat hij zelf ook nooit de metafoor van een huis heeft gebruikt. “Sterker nog: hij zou ervan gegruwd hebben. (...) Hij zag de staat liever als een lichaam, waarin de organen in onderlinge samenhang functioneren.”<sup>50</sup> Dat past ook goed bij zijn visie op het staatsrecht. Volgens Tetteroo vond Thorbecke dat de staatsinrichting van een land afhankelijk is van de tijd waarin die moet fungeren. Recht maakt aldus een voortdurende organische groei door. En dat impliceert dat “behoudens een historisch gegroeide kern, de staatsinrichting van een natie nimmer was vervolmaakt en dus kon worden aangepast aan nieuwe inzichten en omstandigheden.”<sup>51</sup> De metafoor van lichaam geeft een geheel nieuwe betekenis aan bestuurlijke vernieuwing, zo benadrukt ook Peters. “Vernieuwing van ons bestuurlijk stelsel moet dan niet zozeer worden beschouwd als een radicale ingreep in een zorgvuldig ontworpen bouwwerk, maar als iets dat

---

<sup>50</sup> Peters (2007), pag. 28.

<sup>51</sup> Tetteroo (2007), pag. 32

continu en geleidelijk plaatsvindt, doordat oude cellen afsterven en vervangen worden door nieuwe.”<sup>52</sup>

De metafoor van Huis heeft aanleiding gegeven voor misverstanden en kan ten onrechte de associatie oproepen van een stevig gefundeerd bouwwerk met weinig flexibiliteit. Die flexibiliteit is echter meer dan ooit nodig. De bestuurlijke inrichting van Nederland zou als een organieke structuur moeten worden beschouwd die als een lichaam kan anticiperen op nieuwe ontwikkelingen in de directe omgeving, precies zoals Thorbecke het bedoelde. Deze metafoor heeft bovendien als voordeel dat het geen uitdrukking geeft aan een ten onrechte veronderstelde hiërarchie tussen de bestuurslagen. Alle delen van het lichaam zijn gelijkwaardig én afhankelijk van elkaar. Dat is een mooi uitgangspunt dat ook bij de aanpassing van de bestuurlijke organisatie moet blijven gelden.

---

<sup>52</sup> Peters (2007), pag. 28/29

## 5. Hoe daar te komen?

*“Es ist nicht genug, zu wissen, man muß auch anwenden; es ist nicht genug, zu wollen, man muß auch tun.”*

– Johann Wolfgang von Goethe, 1821, uit: *Wilhelm Meisters Wanderjahre*. –

### 5.1 Inleiding

Zoals in de inleiding is opgemerkt, wil de Raad voorkomen dat dit advies wordt toegevoegd aan de inmiddels indrukwekkende stapel van rapporten die de afgelopen decennia het licht zagen en in de uitvoering geen vervolg kregen. Hoofdstuk 3 noemt acht inhoudelijke redenen waarom eerdere voorstellen voor een herinrichting voortijdig strandden. Daaraan kan als negende oorzaak de miskennis van het belang van het proces worden toegevoegd. Alle aandacht ging bij eerdere pogingen uit naar de noodzaak van verandering en de voorstellen voor aanpassing, kortom naar de inhoud. De weg naar de beoogde verandering werd kennelijk als iets vanzelfsprekends gezien. De kleine historie van voorstellen voor bestuurlijke reorganisatie die de Raad in de bijlagen heeft opgenomen, laat echter zien dat structuuraanpassingen in Nederland nooit als een gelopen race mogen worden beschouwd.

Mogelijk dat de noodzaak van bezuinigingen nieuwe kansen biedt, waarbij dan wel geldt dat een herstructurering alleen kans van slagen heeft als die tot een besparing leidt. Ondanks dat momentum zullen de gestolde standpunten die de afgelopen jaren het discours over inrichtingsvraagstukken bepaalden, ook nu het vlottrekken van deze status quo niet eenvoudig maken. De Raad wil daarom ruim aandacht schenken aan het te doorlopen proces naar een nieuwe bestuurlijke organisatie. Welke wegen moeten worden bewandeld om de realisatie van een herinrichting van het binnenlands bestuur te realiseren? In dit hoofdstuk geeft de Raad een voorzet voor verwezenlijking van in dit advies verwoorde perspectief. Hij heeft bij het opstellen van dit procesvoorstel uiteraard de lessen uit de eigen analyse van de gebrekkige doorwerking van de stapel adviezen sinds 1946 meegenomen.

Gelet op de urgentie dat hervormingen daadwerkelijk hun beslag krijgen, is op korte termijn een zo breed mogelijk draagvlak nodig. De huidige ordening van de maatschappij – horizontaal en gefragmenteerd – inspireert de Raad tot een proces dat zich ontwikkelt langs de lijnen van die horizontaliteit, zonder de onmisbare borging in verticale structuren te veronachtzamen. Dit betekent geen van bovenaf ingestelde commissie van mensen die in het inrichtingsdiscours gepikt en gemazeld zijn en die haarfijn de feilen van elk concreet voorstel kunnen duiden, met als risico dat het betere wederom de vijand van goede wordt. De Raad kiest ook niet uitsluitend voor een ‘brede maatschappelijke discussie’; de ervaring leert dat dergelijke initiatieven wel velen aan het woord laten, maar ook dat de uitkomst zelden wordt gehoord. De Raad zoekt het dus in een proces dat de meerwaarde van beide structuren in zich verenigt en aldus tegemoet komt aan de eisen van zowel de horizontale als de verticale werkelijkheid.

De Raad stelt voor om via onderstaande processtappen te komen tot een hervorming van openbaar bestuur:

1. Het nieuwe kabinet onderschrijft in zijn programma de ontwerpprincipes en formuleert een kader voor herstructurering, inclusief heldere randvoorwaarden;
2. In het nieuwe kabinet is de premier tevens programmaminister bestuurlijke herinrichting;
3. Kort na het aantreden van het nieuwe kabinet organiseert het een zogenaamde *Assemblée van Thorbecke*;
4. Gemeenten, waterschappen en provincies krijgen zes maanden de tijd om de uitkomsten van de *Assemblée* uit te werken;
5. Implementatie.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze vijf processtappen verder uitgewerkt.

## 5.2 Stap 1: Nieuw kabinet onderschrijft de ontwerpprincipes

Het nieuwe kabinet moet aan de slag met de herinrichting van Nederland in de meest brede betekenis. Zo zijn in de rapporten van de twintig Brede heroverwegingswerkgroepen zowel centralisatie- als decentralisatievoorstellen opgenomen. Deze impliceren mogelijk een grote verschuiving van taken. Een dergelijke verschuiving kan niet zonder gevolgen blijven voor de organisatiestructuur van het binnenlands bestuur. Mochten voorstellen uit de brede heroverweging uitmonden in beleid, dan is het zaak de ontwerpcriteria zoals eerder in dit advies benoemd, te hanteren als toetsingskader bij de besluitvorming hierover.

Als het aankomende kabinet een blauwdruk presenteert in zijn regeringsprogramma, graaft het zijn eigen graf voor zijn voorstellen. De nieuwe coalitie doet er verstandig aan om alleen op hoofdlijnen de in het vorige hoofdstuk genoemde ontwerpprincipes te onderschrijven en – met deze principes als uitgangspunt – een beknopt kader voor herstructurering te formuleren, waarin ook aandacht wordt besteed aan het proces.

De politiek heeft in deze het eerste en het laatste woord: om die reden is van belang dat kabinet en parlement in een onderlinge dialoog komen tot het stellen van randvoorwaarden voor deze herstructurering. Het proces dat hierop volgt, is niet vrijblijvend: een breed gedragen politiek commitment is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen. Dit commitment scheidt tevens verwachtingen met betrekking tot het overnemen van de uitkomsten van de *Assemblée* door kabinet en parlement; wanneer beide organen aan de voorkant intensief betrokken zijn bij het herstructureringskader en het vaststellen van de randvoorwaarden, kunnen zij de uitkomsten niet meer afwijzen.

Het kader voor herstructurering is een heldere opdracht aan alle betrokkenen, waar de ontwerpprincipes, de toedeling van taken en verantwoordelijkheden deel van uit maken, evenals strakke financiële randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een bezuinigingsopdracht. Tijdsdruk is nodig voor het doorvoeren van majeure herstructureringen. De besluitvorming rond herstructureringsprocessen moet dan ook in één zittingsperiode worden afgerond, opdat de herstructurering zelf in de navolgende jaren slagvaardig kan worden gerealiseerd.



Een dergelijke aanpak past ook bij het door de Raad eerder voorgestelde coalitieakkoord op hoofdlijnen waar minder SMART-doelstellingen en meer procesdoelstellingen in zijn opgenomen.<sup>53</sup> Op deze wijze geeft een nieuwe regering zichzelf de kans om in verbinding met de samenleving plannen voor te bereiden. En dat is precies wat onderhavige procesvoorstellen trachten te bereiken.

### 5.3 Stap 2: Premier als programmaminister voor bestuurlijke herinrichting

In het nieuw te vormen kabinet dient de premier tevens als programmaminister bestuurlijke herinrichting te worden aangesteld, die zich deze kabinetsperiode gaat bezighouden met dit ene speerpunt van een nieuw kabinet: herinrichting van het Nederlandse openbaar bestuur. Aangezien de hervorming van het openbaar bestuur een proces is dat alle departementen doorsnijdt én verbindt, en tegelijkertijd vele maatschappelijke domeinen raakt, is deze taak bij de primus inter pares van het kabinet op zijn plaats. Deze keuze wordt bovendien ingegeven door het belang van deze operatie als ook de overweging dat het vlottrekken van de herinrichting van het openbaar bestuur vraagt om een gezaghebbende programmaminister opdat in het politieke en publieke domein onverminderd aandacht blijft voor het welslagen van dit kabinetsprogramma.<sup>54</sup> In de ogen van Raad is het onderbrengen van dit programmaministerie bij een vakdepartement een onderschatting van zowel de maatschappelijke omgeving als urgentie: gelet op de taaiheid van materie is doorzettingsmacht en slagvaardigheid nodig, die alleen door een programmaminister met een strak omkaderde opdracht vanuit een 'neutrale locatie' kan worden afgedwongen.

### 5.4 Stap 3: De Assemblée van Thorbecke

Geen enkel maatschappelijk domein blijft gevrijwaard van de effecten van een achterhaalde bestuursstructuur: of het nu gaat om de aanleg van infrastructuur, de organisatie van de zorg of het economische vestigingsklimaat, het openbaar bestuur mag geen belemmering zijn voor de verwezenlijking van maatschappelijke doelen, maar moet juist de gunstige voorwaarden scheppen om die te realiseren. Daarmee hebben alle maatschappelijke geledingen een belang bij het vernieuwen van de inrichting van het openbaar bestuur. Door het aangaan van de gezamenlijke verplichting om te komen tot aanpassing van de bestuurlijke organisatie, kan het openbaar bestuur de aansluiting met de gemeenschap hervinden; zij wordt immers gevormd naar de wensen en eisen van de samenleving.

Dat vereist de erkenning dat de herinrichting een zaak is van alle maatschappelijke geledingen. Vanuit deze visie stelt de Raad voor om snel na het aantreden van het nieuwe kabinet een Assemblée van Thorbecke op te zetten waar de herinrichting van het binnenlands bestuur het centrale thema is. De Assemblée is een tijdelijk verband van (koepels van) overheden, deskundigen, belanghebbenden en betrokkenen van alle maatschappelijke geledingen, die zichzelf tijdens die Assemblée gedurende een vooraf bepaalde periode opsluiten totdat zij op hoofdlijnen de richting hebben bepaald voor een nieuwe bestuurlijke inrichting van Nederland. De kennis, kunde en ervaring die in de samenleving

---

<sup>53</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2006), pag. 44 en 45.

<sup>54</sup> De Jong (2009).

aanwezig is – bijvoorbeeld bij deskundigen en professionals op het terrein van het openbaar bestuur, economie, het landelijk gebied, zorg, energie of financiële verhoudingen – moeten bijdragen tot een ontwerp op hoofdlijnen. Daarbij worden diverse maatschappelijke organisaties uitgenodigd, zoals ondernemers en werknemers, natuur- en milieuorganisaties, zorginstellingen en onderwijsorganisaties, bouwbedrijven en burgerbelangenorganisaties.

Uiteindelijk staat deelname aan de Assemblee open voor elke partij die vanuit de eigen positie actief een bijdrage wil en kan leveren aan de doelen van de Assemblee. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat zij bereid zijn over de schaduw van hun eigen belang heen te stappen: je doet mee ten behoeve van de gemeenschap, niet om het eigen belang te waarborgen. Onder het motto ‘vraag niet wat het openbaar bestuur voor jouw kan doen maar ga na wat jij voor een goed openbaar bestuur kunt betekenen’. Het onderschrijven van de ontwerpprincipes functioneert als ‘bewijs van toegang’ tot de Assemblee.

De Raad stelt voor de Assemblee in te richten overeenkomstig de principes van succesvolle netwerksamenwerking.<sup>55</sup> Dat betekent in de eerste plaats dat een voorwaarde voor partijen niet alleen hun formele betrokkenheid bij het onderwerp, maar ook actief engagement en vertrouwensvolle uitwisseling van ideeën, kennis en middelen is. De deelnemers moeten verder bereid zijn de andere leden te laten delen in de bronnen die zij tot hun beschikking hebben, zoals formeel gezag, juridische bevoegdheden, legitimiteit, ervaring, innovatieve ideeën, politieke competenties en organisatorische capaciteiten. Een derde voorwaarde is de formulering van een gezamenlijk kader voor onderhandeling en de ruimte voor onderhandeling. De premier/ programmaminister herinrichting openbaar bestuur fungeert als voorzitter en linking pin naar kabinet en parlement. Hij neemt daarbij een procesrol in en bewaakt het kader voor herstructurering en de randvoorwaarden en wijst de betrokkenen zonodig op de inhoud van de decentralisatie en centralisatie van taken zoals het kabinet die alsdan voornemens is.

Op deze wijze wordt toegewerkt naar brede overeenstemming, uitmondend in concrete voorstellen voor herinrichting. De Assemblee betreft de Europese dimensie bij haar overwegingen en voorstellen, evenals de effecten voor de financiële verhoudingen.

## 5.5 Stap 4: Uitwerking plannen

De Assemblee legt zo snel mogelijk haar plannen op tafel. De programmaminister controleert of de voorstellen binnen het kader en de gestelde randvoorwaarden zijn uitgewerkt. Vervolgens krijgen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zes maanden de tijd om de hoofdlijnen *gezamenlijk* te concretiseren, waar het voorstellen betreft die in de eerst plaats tot hun domein behoren. Wanneer zij daar in de gegeven tijd niet in slagen, neemt het kabinet de regie over en realiseert met de hoofdlijnen van de Assemblee als startpunt vervolgens zelf een nieuwe bestuurlijke organisatie die slagvaardig is en democratisch is gelegitimeerd.

---

55 Sørensen en Torfing (2008), 98-100.

## 5.6 Stap 5: Besluitvorming en implementatie

Het is vervolgens aan kabinet en parlement om de plannen verder te brengen en te realiseren. De Raad ziet in het brede maatschappelijke draagvlak dat met de Assemblee wordt gerealiseerd, een belangrijke opdracht aan 'de politiek' om plannen om te zetten in besluiten en zonodig wetgeving. Politieke partijen zullen van goeden huize moeten komen om de voorstellen van de Assemblee goed gefundeerd af te wijzen.

## 5.7 Tot slot

Met deze procesaanpak wil de Raad een beroep doen op alle denkkraft en betrokkenheid, ja zelfs begeestering, die spreekt uit alle adviezen, voorstellen, opiniestukken, partijprogramma's en gedachtewisselingen die bij de Raad de revue passeerden in de aanloop naar het opstellen van dit advies. De publieke zaak maakt tongen en emoties los. Dit geldt in nog sterkere mate voor alles wat samenhangt met het discours over de structuur van het openbaar bestuur. Deze betrokkenheid is veelbelovend wanneer het de aandacht voor het onderwerp van dit advies betreft, maar evenzeer een leermoment: veelal gaan discussies over herinrichtingsvraagstukken in essentie over het gedrag van de bestuurlijke bureaus, niet over het eigen functioneren van een bestuurslaag. Om dit te doorbreken – en dus daadwerkelijk herstructurering mogelijk te maken – is nodig dat betrokkenen in elkaar investeren en het gesprek met elkaar openen over andere bestuurlijke verhoudingen – relaties – die zich kenmerken door een groter onderling vertrouwen. Juist dit investeren in relaties ziet de Raad als randvoorwaardelijk voor elke structuurverandering: immers, voor een goed functionerend openbaar bestuur is meer nodig dan een bij de tijdse inrichting. Wat niet met structuurwijzigingen valt te verbeteren is vaak wel te realiseren door een andere cultuur. Een cultuur waarbij vertrouwen, betrokkenheid en soms zelfs begeestering voor de publieke zaak leidend is. Want alleen op deze wijze geeft het openbaar bestuur wezenlijk inhoud aan het realiseren van (vertrouwen op) democratie.

# Literatuur

Boersma, W.T. en R. Kuiper (2006): *Verrommeling in beeld. Kaartbeelden van storende elementen in het Nederlandse landschap*. Bilthoven: MNP.

Boogers, Marcel (2007): *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.

Bours, A. (1992): De blijvende betekenis van het territoire. In: H. van de Brink (red.): *Bestuur en territoire*. Amsterdam: het Spinhuis.

Brunschot, Annemieke van en Rien Fraanje (2007): Hervormingsproces Deense decentrale overheid. In: *Openbaar Bestuur*, nr. 4, april 2007.

Commissie Gemeentewet en Grondwet (2007): *De eerste overheid*. Den Haag: VNG. (Commissie-Van Aartsen)

Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008): *Van werklast naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*. Den Haag: VNG. (Commissie-Aarts)

Commissie Toekomst lokaal bestuur (2006): *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Den Haag: VNG. (Commissie-Bovens)

Commissie Regionaal bestuur in Nederland (2002): *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*. Den Haag: IPO. (Commissie-Geelhoed)

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

F. Fleurke (2008): *Organische bijstand. Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008): *Ruimte, regie en rekenschap*. Den Haag. (Commissie-Lodders)

Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie (2005): *Je gaat er over of niet*. Den Haag. (Commissie-De Grave)

Hessels, Bart (2000): Europa bedreiging voor gemeenten? In: *De Europese gemeente*, 2000/1.

Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008): *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Den Haag. (Commissie-D'Hondt)

Jessop, Bob (2004): *Hollowing out the 'nation-state' and multi-level governance*. In: Patricia Kennett e.a.: *A Handbook of Comparative Social Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Jong, Pieter de (2009): Een 'nieuwe' vernieuwing van de rijksdienst. In: Hans Bekke e.a.: *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als weekend perspectief voor het rijk?* Den Haag: Sdu uitgevers.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006): *Staat van het bestuur 2006*. Den Haag: BZK.

Mulder, Evert-Jan (2008): Gemeenten, Europa en de e-overheid. In: *B&G*, september 2008.

OECD (2007): *Territorial reviews: Randstand Holland, Netherlands*.

Peters, Klaartje (2007): *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam: Boom.

Raad van State (2009): *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2006): *Advies Lokale lasten en gemeentelijke prestaties*. Den Haag: Rfv

Raad voor de financiële verhoudingen (2009): *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen rijk en provincies*. Den Haag: Rfv.

Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2005): *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2006): *Verskil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2007): *De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2010): *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Rob.

Raad van State (2009): *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.

Sorensen, Eva en Jacob Torfing (2007): *Theories of global network governance*. Houndmills: Palgrave Macmillan,

Tetteroo, Patrick (2007): Organische staatsleer Thorbecke actueel en vaak verkeerd begrepen. In: Rien Fraanje e.a.: *Thorbeckse Twisten*. Den Haag: CDV, Boom Tijdschriften.

Vliet, Lotte van en Paul Frissen (2010): Over onvoorspelbaarheid en de tragiek van ontkoking. In: Rien Fraanje & Jos van der Knaap: *Vorbij de crisis. Een nieuwe tijd vereist een andere overheid*. Amsterdam: Van Gennep. (In druk)

# Addendum: Reactie Raad voor maatschappelijke ontwikkeling

Aan: De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur  
de heer prof. drs. J. Wallage  
postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Den Haag, 22 april 2010  
RMO/U 210-0001

Geachte heer Wallage,

U heeft om de betrokkenheid van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling gevraagd bij het advies 'De toekomst van de bestuurlijke inrichting van Nederland'. Met deze brief willen wij ingaan op deze vraag.

## *Legitimiteit*

In de adviesaanvraag wordt een spanning geschetst tussen de schaal waarop het bestuur is georganiseerd en de relaties tussen overheid en burger. Het begrip 'nabijheid' duidt op een zichtbare, aanwezige, overheid en op een democratische legitimatie op een herkenbaar niveau. Daar bij wordt verondersteld dat er tussen zichtbaarheid en legitimiteit een onmiddellijk, een rechtstreeks verband bestaat. Wanneer de overheid en de volksvertegenwoordiging niet meer herkenbaar zijn, door bijvoorbeeld schaalvergroting, komt de legitimiteit onder druk te staan. Zonder het als zodanig te benoemen, staat legitimiteit daarom centraal in de adviesaanvraag. De invalshoek van onze brief is dan ook: welke inrichtingsprincipes kunnen bijdragen aan de vergroting van legitimiteit?

Daarbij past op voorhand de kanttekening dat niet alle inrichtingsprincipes elkaar verdragen. De overheid moet in haar optreden bijvoorbeeld voortdurend een afweging maken tussen slagvaardigheid enerzijds en de waarborgen voor een democratisch proces en rechtsstatelijke eisen anderzijds. Democratie, rechtsstaat en slagvaardigheid zijn alle verbonden met uiteenlopende vormen van legitimiteit. In het geval van democratie gaat het vaak om zogenaamde 'input' legitimiteit. Hierbij staat de vraag centraal of de bestuurlijke inrichting er toe bijdraagt dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Bij slagvaardigheid gaat het om 'output' legitimiteit waarbij de vraag centraal staat of de bestuurlijke inrichting op redelijke termijn leidt tot de voor alle betrokkenen gewenste resultaten. Democratie en rechtsstatelijkheid zijn bovendien verbonden met procedurele vormen van legitimiteit die steeds te maken hebben met 'checks and balances' die aan het handelen van de overheid zijn gesteld.

Deze verschillende vormen van legitimiteit hebben een spanningsvolle verhouding, waarbij die spanning als zodanig weer als een vorm van ‘checks and balances’ kan worden gezien. Wel kan worden vastgesteld dat meer democratie niet per definitie te verzoenen is met meer slagvaardigheid en omgekeerd. De huidige pleidooien voor slagkracht en doorzettingsmacht in het openbaar bestuur laten zich niet altijd gemakkelijk verenigen met democratische en rechtsstatelijke waarborgen. Meer democratie leidt gemakkelijk tot grotere onoverzichtelijkheid en meer stroperigheid. De verwachting dat een bestuurlijke inrichting te vinden is die alle genoemde vormen van legitimiteit weet te verzoenen in een duurzaam stelsel van structuren, verhoudingen en processen berust vaak op een technocratisch misverstand. Wie legitimiteit verbindt met de bestuurlijke inrichting moet zich de vraag stellen langs welke weg de versterking van legitimiteit moet worden bereikt en hoe aan alle vormen van legitimiteit recht kan worden gedaan.

### *Afstand*

De Raad meent dat de legitimiteit van de overheid niet op een onmiddellijke en vanzelfsprekende manier samenhangt met nabijheid tussen overheid en burger. Zo is de kern van bijvoorbeeld representatie juist dat er tussen representant en gerepresenteerde een principiële verschil bestaat. De legitimiteit van representatie berust dan ook niet op de mate van afspiegeling tussen het representerend orgaan en de gerepresenteerden, maar eerder op de mate waarin het representerend orgaan gezaghebbend zijn eigen, relatief autonome positie bekleedt en de daarmee verbonden functies uitoefent.

De afstand tussen overheid en burger is dus relevant, maar op een andere wijze dan in uw vraag wordt verondersteld. Impliciet is de vooronderstelling dat de afstand tussen overheid en burger zo klein mogelijk moet zijn om vertrouwen en legitimiteit te winnen. Het betekenisvolle etiket ‘kloof’, dat regelmatig in de literatuur wordt gebruikt wanneer afstand wordt bedoeld, illustreert dit. De Raad deelt deze vooronderstelling niet. De legitimiteit van de overheid is, naar mening van de Raad, gebaseerd op gezaghebbendheid van de overheid ten opzichte van samenleving en burgers en dus – per definitie – op afstand en onderscheid en niet op nabijheid. De meeste relaties tussen overheid en burger zijn immers niet horizontaal, maar verticaal, ook als de overheid wordt gezien in haar de burger dienende rol. Wanneer persoon en ambt samenvallen, wordt dit vaak zichtbaar gemaakt door het dragen van een uniform of een toga.

Ook in een bestuurlijke relatie past een zekere afstand. De legitimiteit van openbaar bestuur is daarom niet vanzelfsprekend gebaat bij het verkleinen van deze afstand, maar eerder bij een betekenisvolle zichtbaarheid en acceptatie van die afstand. De Raad stelt vast dat overheid en politiek op dit moment tot in de haarvaten van de samenleving aanwezig zijn door toegenomen regelbaarheid, een fors uitgebreid interventierepertoire en een uitdijning van ambities en pretenties.

In het recente RMO advies ‘Investeren Rndom kinderen’ (2009) schetst de Raad bijvoorbeeld een ontwikkeling in het domein van sociaal-maatschappelijke hulpverlening. Door het veranderend belang en de soms afnemende betekenis van sociale verbanden nadert de overheid steeds dichter de persoonlijke levenssfeer. Door de huidige focus op risico’s en problemen lijkt de overheid soms een *persoonlijke* relatie aan te willen gaan met gezinnen.



Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving door overheidshandelen lijkt op dit moment groter dan ooit tevoren. De ambities en pretenties zijn omvangrijk en verstrekkend; het verwachtingspatroon van de kant van burgers is uitgebreid. Tegelijkertijd stuit het optreden van de overheid voortdurend op de tragiek van de onbedoelde gevolgen. Systemen van verantwoording en controle breiden daardoor uit. Burgers willen voor zichzelf grote vrijheid, terwijl ze voor hun medeburgers intensieve handhaving eisen. Dat zou wel eens een betere verklaring voor legitimiteitsproblemen kunnen zijn dan de these van de kloof.

### *Rollen*

Burger en overheid hebben geen eenduidige relatie tot elkaar. Het maakt een groot verschil of de overheid optreedt in een democratische verhouding, of in een gezagsverhouding of in een dienstverleningsperspectief. In het eerste geval is er een relatie tot een burger in zijn rol van citizen, in het tweede geval een relatie tot een burger als onderdaan en in het derde geval een relatie tot een burger als cliënt. Bij al deze rollen hoort een andere afstand, een ander overheidsoptreden en een andere set van checks en balances. In een bestuurlijke gezagsverhouding hoort de afstand groot te zijn, in een dienstverleningsrol minder, al kan ook deze rol niet door de overheid worden vervuld zonder gezaghebbende afstand. Bovendien lopen deze rollen ook steeds door elkaar: de verstrekking van een paspoort raakt niet alleen de burger als cliënt, maar ook de burger als onderdaan, zeker als zijn vingerafdruk in een centraal register wordt opgenomen, en zelfs de burger als citizen is in het geding vanwege het staatsburgerschap dat met het paspoort is verbonden.

Als antwoord op de erosie van legitimiteit van politiek en bestuur wordt de afstand bewust verkleind. Ook in rollen waarin dit niet past. Als een burger wil inspreken in de gemeenteraad van een grote gemeente krijgt deze hiervoor onmiddellijk de ruimte. Burgemeesters benadrukken hun benaderbaarheid met de uitspraak 'dat zij op elke e-mail van burgers gelijk reageren'. Vanzelfsprekend is responsiviteit van het bestuur een kwaliteit, en deliberatieve democratie ook. Wanneer echter de routines, het repertoire en de symboliek uit de dienstverleningsrol worden toegepast in een bestuurlijke of een gezagsrelatie zal op termijn de legitimiteit alleen maar verder afnemen.

### *Diversiteit in vraag*

Variëteit speelt ook een rol in de mate waarin burgers zelf nabijheid wensen. Lang niet alle burgers wensen mee te praten op wijk- of buurtniveau. Niet alle burgers hebben behoefte aan een stadskantoor om de hoek of aan een chatsprekkuur met raadsleden. Wanneer het noodzakelijk wordt, moeten zij deze ruimte echter wel krijgen. De veerkracht van de samenleving komt tot uitdrukking in zelforganisatie en participatie op eigen initiatief. Niet alleen de mate van afstand, maar ook de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven is betekenisvol. Want in welke constellatie ook, belangrijk is wel dat de overheid gericht blijft op de burger. Zelfs bij de gezagsrelatie mag die "betrokkenheid" niet verloren gaan.

### *Schaal*

Het is logisch om verschillende schaalniveaus te kiezen voor de verschillende rollen van de overheid. In de praktijk van de institutionele vormgeving is ook sprake van grote schaalvariëteit.

Er heeft de afgelopen decennia een ingrijpend en omvangrijk proces van bestuurlijke herinrichting plaatsgevonden. Het huis van Thorbecke heeft veel aanbouw, verbouw en uitbouw gezien. De democratische inbedding daarvan volgt echter nog steeds de klassieke constitutie van drie integratieve bestuurslagen die ook nog steeds gelijkvormiger worden. Door voortdurende herindelingen neemt de verscheidenheid in gemeentegrootte stelselmatig af. Deze opschaling is het begrijpelijke gevolg van een toenemend ambitie- en pretentieniveau. Gecombineerd met een toegenomen decentralisatie van taken leidt dat per saldo tot een steeds omvangrijker bereik van overheidstaken en –interventies. Deze decentralisatie berust op het idee dat de gemeente de meest nabije bestuurslaag is. Dat moge in fysieke zin het geval zijn, maar in termen van zichtbaarheid en herkenbaarheid is het rijk dat natuurlijk. De decentralisatie is overigens niet gepaard gegaan met een substantiële uitbreiding van de gemeentelijke autonomie en het gemeentelijke belastinggebied. Vandaar dat ook tussen de bestuurslagen een steeds omvangrijker geheel van toezicht, verantwoording en controle is ontstaan.

*Aanbeveling: accepteren van complexiteit en toelaten van variëteit.*

Voor een paar korte aanbevelingen grijpen wij terug naar de oorspronkelijke vraagstelling: welke inrichtingsprincipes dragen bij aan een vergroting van legitimiteit?

- Laat meer variëteit toe. De in de adviesvraag geopperde gedachte over Parish counsels is een uitvloeisel van het denken in bestuurlijke lagen. Wanneer wordt vastgehouden aan eenvormigheid, zal er altijd behoefte zijn aan meer lagen voor die overheidstaken die niet tot hun recht komen binnen de bestaande bestuurlijke kaders. Eenvormigheid houdt tevens het risico in dat goed functionerende organisaties worden gedwongen om te reorganiseren naar het algemene geldende schaalniveau. De Raad is geen verklaard tegenstander van binnengemeentelijke decentralisatie. Het risico bestaat echter dat onderliggende problemen, zoals een gebrek aan bestuurlijke variëteit, niet worden opgelost, maar juist in stand worden gehouden.
- Variëteit kan alleen ontstaan wanneer verschillen worden geaccepteerd. Verschillen in kwaliteit van dienstverlening, in de bestuurlijke inrichting, maar ook verschillen van bevoegdheden binnen een bestuurslaag. De Raad kan zich voorstellen dat eenzelfde bevoegdheid, zoals jeugdzorg, in het ene geval door de gemeente, in het andere geval door de provincie wordt opgepakt. Taakdifferentiatie kan een alternatief zijn voor bestuurlijke schaalvergroting.
- Vergroot bij decentralisatie ook steeds de autonomie van de lagere bestuurslaag, bijvoorbeeld ook in financiële zin. Beperk centrale bevoegdheden ook daadwerkelijk, waardoor lokale variëteit niet steeds kan worden ingeperkt vanwege overwegingen van gelijkheid. Een aanzienlijke beperking van het medebewind kan daaraan bijdragen.
- Geef bestuurslagen ook meer mogelijkheden tot democratische vernieuwing. Aanvaard variëteit in vormen van burgerparticipatie, besluitvorming en verkiezing, ook van bestuurlijke functionarissen.

- Maak rollen zichtbaar en accepteer de verschillen daartussen. Voor de rol als volksvertegenwoordiger is het bijvoorbeeld van belang om een logisch verband te vinden wat samenvalt met een voor burgers herkenbaar gemeenschapsverband. Dienstverlening hoeft niet samen te vallen met een afgebakend gemeenschapsverband, maar met vindbaarheid en behoorlijke dichtheid van het netwerk van voorzieningen. De gezagsverhouding is verticaal. Dat vraagt om sturing, maar ook om keuzes. Deregulering en minder ambities maken sturing en handhaving van de overgebleven ambities eenvoudiger en meer haalbaar.

Tenslotte is het belangrijk om variëteit in vraag van de burger te accepteren. Ook dat vraagt om een delicaat evenwicht tussen afstand en nabijheid. Een evenwicht dat, naar mening van de Raad, vooral in de relaties zélf moet worden bewaakt en niet door de bestuurlijke inrichting.

Namens de Raad,

Mr. Sadik Harchaoui, voorzitter

Dr. Rienk Janssens, algemeen secretaris

# Bijlage I

## Adviesaanvraag Eerste Kamer

Den Haag, 14 mei 2009

Geachte heer Van Kemenade,

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer heeft op 28 april 2009 uw brief over het werkprogramma van de Rob besproken, waarin u de leden van die commissie verzocht aan te geven welke thema's en vragen prioritaire aandacht dienen te krijgen in het nieuwe werkprogramma van de Raad. Mede naar aanleiding van dit verzoek en gelet op artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges dient de Eerste Kamer bij deze bij de Raad voor het openbaar bestuur een adviesaanvraag in.

In het denken over de bestuurlijke inrichtingen van ons land wordt grote waarde toegekend aan decentralisatie. Ook via wetgeving krijgt het beginsel "centraal wat moet, decentraal wat kan" gestalte. De schaal van gemeente en provincie is medebepalend voor de toekenning van taken en verantwoordelijkheden. De centrale vraag is op welk niveau kan sprake zijn van doeltreffend, doelmatig en democratisch ingebed bestuur?

Ook in recente wetgeving zijn aan gemeenten taken toegekend in het besef dat niet iedere gemeente beschikt over een schaal, die zelfstandige uitvoering kwaliteitsvol mogelijk maakt (b.v. Wet werk en bijstand en Wet maatschappelijke ondersteuning). In rapporten van de Commissies Van Aartsen en D'Hondt worden mogelijkheden gesignaleerd voor verdere versterking van het lokaal bestuur o.m. op de terreinen van stedelijke ontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling, jeugd en participatie. Voor het profiel van de provincie is het rapport van de Commissie Lodders van belang. Tot slot verdienen ook positie van waterschappen in relatie tot de hun toebedeelde taken de nodige aandacht.

In brede kring worden de voordelen onderkend van territoriale congruentie van de organisatie van politie, brandweer en GHOR c.q. GGD. Ook in deze gevallen is de schaal van de individuele gemeente als regel te klein voor zelfstandige uitoefening van deze taken. Hulpstructuren (verlengd lokaal bestuur) kunnen dan een oplossing bieden. Met deze werkwijze kunnen voordelen van effectiviteiten en efficiency worden gerealiseerd, maar tegelijk neemt de spanning met de democratische inbedding toe. In dezen past een vergelijking met de inmiddels vervallen bepalingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van verplichte clustering. In de bestuurspraktijk worden diverse methoden gehanteerd om oplossingen te bieden voor schaalproblemen c.q. om voldoende kwaliteitszorg of dienstverlening te kunnen leveren tegen redelijke inzet van mensen en middelen.

De recente discussie in de Eerste kamer over de (on)wenselijkheid om voor de omgevingsdiensten c.q. handhavingdiensten een zelfde formaat te kiezen als voor de veiligheidsregio's en dit

centraal te regelen, vraagt om een nadere analyse van spanningen tussen taken en schalen en van de mate waarin de samenwerking van (tussen) overheden – gebaseerd op trends en nieuwe oplossingsrichtingen – feitelijk doeltreffend, doelmatig en democratisch kan functioneren (zowel algemeen als functioneel bestuur). Daar is des te meer reden voor als uitvoering wordt gegeven aan het voornemen om een overheidstaak in beginsel door maximaal twee bestuurslagen te doen uitvoeren. Gelieve bij uw advies aandacht te schenken aan het dilemma tussen uniformiteit en differentiatie.

De Eerste Kamer ontvangt graag uw advies in dezen en verzoekt u hiermee rekening te willen houden bij de vaststelling van het jaarplan.

Hoogachtend,

Mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck

# Bijlage II

## Advies aanvraag Minister van Binnenlandse Zaken

Den Haag, 14 december 2010

Geachte heer Wallage,

Sinds 1848 is de bestuurlijke inrichting van Nederland nagenoeg hetzelfde gebleven. Het Huis van Thorbecke bestaat nog altijd uit de drie verdiepingen: gemeente, provincie en Rijk. Uiteraard heeft het Huis wel opknappbeurten gehad (zoals de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur) en er is ook wel het een en ander aangebouwd (zoals de samenwerkingsverbanden en Brussel), maar van een grondige renovatie is tot op heden geen sprake geweest. De discussie of de huidige bestuurlijke indeling van Nederland wel volstaat of dat er – gegeven de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen – nu toch niet een nieuw huis ontworpen moet worden, zwelt de laatste jaren meer aan. Daarnaast zijn de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur momenteel onderwerp van het ambtelijke heroverwegingsproject dat tot taak heeft te zoeken naar mogelijkheden voor kostenbesparingen in de collectieve sector.

Daarom willen wij u verzoeken ons op een aantal punten te adviseren over de noodzakelijke veranderingen in de bestuurlijke inrichting van Nederland. In dit advies willen wij u specifiek vragen naar de spanning tussen een optimale schaal voor het realiseren van maatschappelijke opgaven en de nabijheid van de overheid tot haar burgers. De onderstaande adviesaanvraag hebben wij opgesteld tegen de achtergrond van de adviesaanvraag van de Eerste Kamer.<sup>56</sup> Hierna zullen wij allereerst ingaan op algemene aspecten, waarna wij ons richten op de aspecten van de schaal en vervolgens op de aspecten van nabijheid.

### *Algemeen*

Diverse commissies hebben zich al over de vraag van de bestuurlijke inrichting van Nederland gebogen. Om de discussie tot dusver over de bestuurlijke organisatie in Nederland goed in beeld te krijgen, willen wij u vragen in uw advies een integraal oordeel te geven over de belangrijkste rapporten die de afgelopen 5 jaar zijn verschenen (zie bijlage I). Dit sluit goed aan bij uw eigen ambitie als Raad een functie te vervullen als institutioneel geheugen.

Bij dit oordeel willen wij u vragen in ieder geval de volgende aspecten mee te nemen. In de eerste plaats de probleemschets die door de afzonderlijke commissies wordt gemaakt. In de tweede plaats de oplossingsrichtingen die de commissies schetsen. In dit verband vernemen wij graag wat naar de mening van de Raad de belangrijkste dilemma's zijn die in deze rapporten naar voren komen. En ten slotte het oordeel van de Raad over de vraag waarom de oplossingsrichtingen van deze commissies

---

<sup>56</sup> Brief Eerste Kamer aan de Raad voor het openbaar bestuur, d.d. 14 mei 2009 (kenmerk 144002u/YTB/LS)

niet hebben geleid of hebben kunnen leiden tot grondige veranderingen in de bestuurlijke organisatie van Nederland.

### *Schaal*

De laatste jaren is de discussie over de optimale schaal voor het realiseren van maatschappelijke opgaven onder meerdere vlaggen gevoerd: bestuurskracht, bestuurlijke drukte, decentralisatie en territoriale schaalgrootte. Uiteraard heeft dat geleid tot de kritiek dat de zoektocht naar een 'heilige schaal' zinloos is, omdat één optimale schaal niet bestaat. Hoewel deze kritiek terecht is, ontslaat die ons niet van de plicht na te denken over de vraag hoe de bestuurlijke organisatie efficiënter en effectiever ingericht kan worden.

Daarom willen wij u de volgende vragen voorleggen:

- Beschikken gemeenten tegenwoordig over voldoende bestuurskracht om hun medebewindstaken uit te voeren? En beschikken zij over voldoende bestuurskracht om nieuwe medebewindstaken op zich te kunnen nemen?
- Wat is ervoor nodig om lokale overheden in staat te stellen gedecentraliseerde taken effectief uit te voeren? En wat is nodig voor een efficiënte uitvoering van gedecentraliseerde taken door lokale overheden?
- Is het huidige middenbestuur op de huidige bestuurlijke opgaven toegesneden en wat voor soort middenbestuur ziet u in de toekomst?
- Is een andere manier van opschaling in Nederland denkbaar? Zo kent Duitsland het onderscheid tussen *Kreise* en *Gemeinde*, waar de laatste dan primair gemeenschapstaken heeft?
- Welke mate van taakdifferentiatie bij lokale overheden (en bij het middenbestuur) is nodig en wenselijk?
- Welke mate van institutioneel-bestuurlijke differentiatie bij lokale overheden (en het middenbestuur) is nodig en wenselijk?

### *Nabijheid*

De discussie over schaal, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gaat over structuur. De andere kant van de medaille gaat over de vraag hoe ver of hoe dicht bij de overheid van de burger (en het bedrijfsleven) komt af te staan. Hoe wordt, met andere woorden, de rechtsbetrekking en de interactie tussen de lokale overheid en de diverse gemeenschappen waaraan de gemeente dienend is, vormgegeven? Net zo als er niet één optimale schaal is voor de realisatie van maatschappelijke opgaven, bestaat er ook geen optimale vorm voor de relaties tussen overheid en samenleving. Wel vragen van wij u met ons mee te denken hoe deze relatie zo democratisch en interactief mogelijk kan worden georganiseerd.

Daarom willen wij u de volgende vragen voorleggen:

- Hoe kan nabijheid tussen burgers en bestuur worden behouden of zelfs worden versterkt bij schaalvergroting van het lokale bestuursniveau? Kan hierin worden voorzien door bijvoorbeeld een actief dorpen-, kernen- of wijkenbeleid en door lichte vormen van binnengemeentelijke decentralisatie? Daarbij kan gedacht worden aan de Britse *parish councils*. Wat kan een actiever burgerparticipatiebeleid (ook met behulp van de nieuwe media) hieraan bijdragen? Of het maken van een onderscheid tussen de *frontoffice* en *backoffice* van gemeenten?

- Op welke wijze kan de volksvertegenwoordiging in een opgeschaalde gemeente zo ingericht worden dat zij professioneel haar taken kan vervullen, zonder dat dit ten koste gaat van de representativiteit en de diversiteit van de volksvertegenwoordiging en de aantrekkingskracht van het ambt van volksvertegenwoordiger?
- Welke democratische verantwoordingsinstrumenten zijn mogelijk bij bestuurders?
- Welke rol kan de elektronische overheid bij spelen bij de vormgeving van de relatie tussen burger en overheid?

Wij willen u verzoeken de specifieke kennis en inzichten van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor de Maatschappelijke ontwikkeling te betrekken bij uw advies. Graag ontvangen wij uw advies vóór 1 april 2010. Dit in het licht van de besluitvorming in het voorjaar van 2010 over de brede heroverwegingen, waaronder die met betrekking tot het openbaar bestuur.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten



## Bijlage III

### Historisch overzicht adviezen, rapporten bestuurlijke organisatie

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Commissie-Koelma</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	Eindrapport commissie-Koelma
<b>Jaar</b>	1947
<b>Kernbegrippen:</b>	Districten, regionale gat, vierde bestuurslaag
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	“De commissie is ingesteld om de minister te adviseren over de wijze waarop zal moeten worden voorzien in de gemeenschappelijke belangen van grote stedelijke gemeenten en de haar omringende kleine gemeenten.”
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De commissie-Koelma constateerde het bestaan van een bestuurlijk gat tussen grote steden en de aangrenzende randgemeenten. De gezamenlijke belangen kunnen niet goed worden vertegenwoordigd door de individuele gemeenten. Hierbij spelen gevoelens over en weer een sterke rol. De commissie adviseert de instelling van een vierde bestuurslaag, districten. Deze oplossing ging de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, en de minister veel te ver. Er werd uiteindelijk in 1950 gekozen voor een <i>Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)</i>. Zolang de mogelijkheden voor de ‘gewone’ samenwerking tussen gemeenten, die door deze wet opnieuw werden uitgebreid, slechts in betrekkelijk geringe mate werden benut, was er aan een ingrijpende oplossing, zoals die van de commissie-Koelma, geen behoefte, zo was de redenering.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Kabinet De Quay/Kabinet Cals</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>(Eerste) Nota Ruimtelijke ordening en Tweede Nota ruimtelijke ordening</b>
<b>Jaar</b>	1960 resp. 1966
<b>Kernbegrippen:</b>	Ruimtelijke Ordening
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Hoe ruimtelijke ontwikkeling te sturen en in te kaderen?
<b>Korte samenvatting</b>	Deze nota's zijn van belang omdat er een relatie wordt gelegd tussen schaal en bestuurbaarheid. In de eerste Nota wordt geprobeerd de groei van de Randstad actief af te remmen door de ontwikkeling in de rest van het land te stimuleren, in de Tweede Nota kiest men voor gebundelde deconcentratie. Saillant is de strategische grondaankoop tussen grote steden om te voorkomen dat deze aan elkaar groeien. Een volledig aan elkaar gegroeid Haaglanden en Rijnmond zou onbestuurbaar worden en resulteren in een onaantrekkelijk leefklimaat .

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Commissie-Klaasesz (Openbaar lichaam Rijnmond)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	Advies commissie Klaasesz
<b>Jaar</b>	1964
<b>Kernbegrippen:</b>	Openbaar lichaam Rijnmond
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	In 1964 kwam de Wet Openbaar Lichaam Rijnmond tot stand, dit op basis van adviezen van een commissie die onder leiding stond van de Commissaris van de Koningin Jan Klaasesz. Op 2 juni 1965 werd de rechtstreeks gekozen Rijnmondraad ingesteld. Al snel ontstonden spanningen tussen het bestuur van Rijnmond en het College van Rotterdam. Rotterdam begon te lobbyen voor de opheffing van het Openbaar Lichaam en uiteindelijk had dat succes. Rijnmond werd opgeheven op 1 februari 1986. De taken van Rijnmond werden overgenomen door de provincie Zuid-Holland dan wel door de gemeenten waar het door gemeenten overgedragen taken betrof (in het bijzonder buitenstedelijke recreatie). Sinds oprichting van de WGR+ regio's zijn veel van deze taken in handen van de Stadsregio Rotterdam.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Vereniging van Nederlandse Gemeenten</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Bestuurlijke organisatie</b>
<b>Jaar</b>	1969
<b>Kernbegrippen:</b>	Takenpakket gemeenten, complementair bestuur, huis van Thorbecke
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Toekomstige inrichting gedecentraliseerde eenheidsstaat naar veranderde maatschappelijke ontwikkelingen
<b>Korte samenvatting</b>	VNG pleit niet voor een vierde bestuurslaag, maar voor gemeentelijke schaalvergroting in combinatie met een accentverschuiving van hiërarchie naar complementariteit. Het begrip complementair bestuur wordt geïntroduceerd. Schaalvergroting is overgenomen. Op complementair bestuur is tien jaar gestudeerd (en geëxperimenteerd), maar uiteindelijk is het begrip opzij gezet ten faveure van de decentralisatiegedachte.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Raad van advies voor de ruimtelijke ordening</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	Advies over de gewestvorming
<b>Jaar</b>	1972
<b>Kernbegrippen:</b>	Gewestvorming, bestuurlijke organisatie, landsdelen
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	De ontwikkeling in de ruimtelijke ordening noopt tot een herziening van de bestuurlijke organisatie in Nederland. Hoe kan dit beslag krijgen?
<b>Korte samenvatting</b>	In dit advies doet de Raad een concreet voorstel om Nederland in te delen in 44 gewesten. Als motief wijst de Raad op het regionale gat; er is een urgente behoefte aan gecoördineerd en samenhangend beleid op regionale schaal. Het proces is van onderop al ingezet. De provincie kan wellicht op termijn vervangen worden door landsdelen. Dit advies heeft geleid tot een ontwerpwet voor de gewesten en is aangeboden aan de Tweede Kamer, wet is echter nooit aangenomen.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Kabinet Den Uyl</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Ontwerp wet reorganisatie Binnenlands bestuur</b>
<b>Jaar</b>	1976
<b>Kernbegrippen:</b>	Regiovorming, vierde bestuurslaag
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Vormgeving van het middenbestuur vanuit de provincies
<b>Korte samenvatting</b>	<p>In het midden van de jaren '70 kwam er een omslag in het denken, waarbij de gedachte van een vierde bestuurslaag werd losgelaten. Gekozen werd nu voor een opbouw van het regionaal bestuur vanuit de provincies in plaats van de gemeenten. In het wetsontwerp werd geopteerd voor een vermeerdering van het aantal provincies door deze te verkleinen. Aanvankelijk was sprake van 26 provincies, daarna van 24 en ten slotte van 17 provincies.</p> <p>Met deze zgn. <i>doe-provincies</i> werd een integrale bestuurslaag op het middenniveau beoogd, waarbij zowel rijk als gemeenten bevoegdheden aan deze moesten overdragen. Zowel de provincies als de gemeenten vreesden voor verkleining van de eigen competentie. Uiteindelijk zijn door het kabinet Lubbers I de wetsvoorstellen ingetrokken.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Werkgroep complementair bestuur</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Eindrapport werkgroep complementair bestuur</b>
<b>Jaar</b>	1980
<b>Kernbegrippen:</b>	Complementair bestuur, huis van Thorbecke, bestuurlijke organisatie
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Op welke wijze kan het begrip complementariteit een uitwerking krijgen in de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheid.
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De werkgroep roept op tot het treffen van een aantal maatregelen om complementair bestuur te bevorderen. Onder meer een wettelijke verankering van het begrip, beperkingen en de wijze waarop en wanneer het kan worden toegepast. Uitdrukkelijk stelt de commissie dat complementair bestuur geen panacee is voor alle kwalen en dat de bestuurlijke opgaven ook langs andere wegen moeten worden aangepakt zoals door bestuurlijke reorganisatie en decentralisatie. Uiteindelijk is het begrip complementair bestuur van de politieke agenda verdwenen.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Kabinet Lubbers I</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Nota organisatie binnenlands bestuur</b>
<b>Jaar</b>	1983
<b>Kernbegrippen:</b>	Reorganisatie openbaar bestuur, samenwerking, decentralisatie
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	<p>Sinds deze nota uit 1983 werd het beeld van de reorganisatie van het binnenlands bestuur door drie ontwikkelingen bepaald, namelijk de gemeentelijke herindeling, de intergemeentelijke samenwerking en de decentralisatie van rijkstaken. De hoofdlijnen van dit beleid op het gebied van de organisatie van het binnenlands bestuur werden in de nota als volgt samengevat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De regionale problematiek moet primair vanuit de gemeenten worden opgelost, waar nodig met behulp van intergemeentelijke samenwerking.</li> </ol> <p>Een vierde bestuurslaag moet worden voorkomen.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Externe commissie grotestedenbeleid (commissie-Montijn)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Grote steden grote kansen</b>
<b>Jaar</b>	1989
<b>Kernbegrippen:</b>	Regiovorming, stadsregio's
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Hoe is het bestuur in grote verstedelijkte regio's te versterken?
<b>Korte samenvatting</b>	<p>Versterking van het bestuur in grote steden is noodzakelijk. De commissie-Montijn acht de WGR te vrijblijvend en hulpconstructies en een nieuwe bestuurslaag onwenselijk. Haar voorstel is de vorming van agglomeratiegemeenten op de schaal van het verstedelijkt gebied. Daarbinnen kan de identiteit van de delen tot uitdrukking komen door binnengemeentelijke deconcentratie of decentralisatie. Het advies is niet overgenomen, maar zette de bestuurlijke (re)organisatie weer op de politieke agenda.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Advies over bestuur in grootstedelijke gebieden</b>
<b>Jaar</b>	1989
<b>Kernbegrippen:</b>	Regiovorming, stadsregio's
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Oproep tot maatschappelijke discussie.
<b>Korte samenvatting</b>	Het advies roept op tot een 'brede bestuurlijke discussie' met betrekking tot het bestuur in grootstedelijke agglomeraties. De organisatie zou aan een onafhankelijk orgaan moeten worden opgedragen. Het motief daarvoor is dat de Raad van mening is dat constructies van verlengd lokaal bestuur niet effectief, niet efficiënt en niet democratisch gelegitimeerd zijn.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Kabinet Lubbers III</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Besturen Op Niveau (BON I en II)</b>
<b>Jaar</b>	1990
<b>Kernbegrippen:</b>	Stadsregio's, stadsprovincies
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Op welke wijze moet de bestuurlijke vormgeving van de grootstedelijke gebieden gestalte krijgen?
<b>Korte samenvatting</b>	In deze nota werd de keuze voor groei van onderop gemaakt. Naast een reactie op de verschillende adviezen bevatte die nota een uitnodiging voor zeven grootstedelijke gebieden om zelf plannen te ontwikkelen voor de bestuurlijke vormgeving van het gebied. Een groei van onderop en de mogelijkheid van selectiviteit en differentiatie tussen de stedelijke gebieden vormden daarbij belangrijke uitgangspunten. BON-II gaf een precisering en een instrument in de vorm van het Voorontwerp Interim-wet bestuur stedelijke gebieden. Het kabinet koos niet voor een eindmodel, maar voor een procesmatige aanpak, met een sterke rol voor de betrokken gebieden. Dit heeft geresulteerd in de Kaderwet Bestuur in verandering.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Commissie-De Koning</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Eindrapport van de commissie voor staatkundige vernieuwing</b>
<b>Jaar</b>	1992
<b>Kernbegrippen:</b>	Staatkundige vernieuwing
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	De commissie-De Koning werd eind 1990 ingesteld door het derde kabinet-Lubbers. De commissie ging in op het kiesstelsel voor de Tweede Kamer, de positie en verkiezing van de minister-president, de kabinetsformatie, de termijn van verkiezingen, het kiesstelsel voor de Eerste Kamer en een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. In april 1993 bracht de commissie verslag uit. Alleen het punt van de vergroting van de invloed van voorkeurstemmen werd overgenomen in wetgeving.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Kabinet Kok I</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Kaderwet bestuur in verandering</b>
<b>Jaar</b>	1994
<b>Kernbegrippen:</b>	Grootstedelijke gebieden, WGR+
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Bestuurlijke vormgeving kaderwetgebieden
<b>Korte samenvatting</b>	Naast bepalingen inzake de indeling van de zeven samenwerkingsgebieden, voorziet de wet in de vorming van regionale openbare lichamen, die voor de gebieden rond de grote steden aanvankelijk werden beschouwd als voorfase voor de vorming van stadsprovincies. Aan de regionale openbare lichamen werden taken toegekend die als een minimumpakket in de wet zelf zijn geregeld. Het betreft onder andere taken op het gebied van het regionaal grondbeleid, volkshuisvestingsbeleid, verkeers- en vervoerbeleid, ruimtelijk beleid, milieubeleid. Oorspronkelijk bevatte het wetsontwerp nog een tweede fase in de ontwikkeling, de regionale gebiedsautoriteit. In de loop van de parlementaire behandeling is deze fase in de loop van de parlementaire behandeling komen te vervallen.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Kabinet Kok I</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Ontwerpwet Stadsprovincie Rotterdam</b>
<b>Jaar</b>	1995
<b>Kernbegrippen:</b>	Stadsprovincie, kaderwetgebieden
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	Na een negatieve referendumuitslag in twee steden sneuvelde het wetsontwerp voor een stadsprovincie Rotterdam in de Tweede Kamer. Een heikel punt vormde voor veel fracties de binnengemeentelijke indeling.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Orde in het binnenlands bestuur</b>
<b>Jaar</b>	1995
<b>Kernbegrippen:</b>	Taakopvatting, differentiatie, gesloten huishouding provincies.
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	In hoeverre zijn wijzigingen in de huidige structuur van het binnenlands bestuur noodzakelijk om doelmatigheid en responsiviteit van het bestuur te waarborgen en tevens te voldoen aan de rechtstatelijke en democratische randvoorwaarden die de huidige samenleving stelt.
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De WRR stelt kritische kanttekeningen bij de noodzaak voor structuurwijzigingen als voorwaarde voor goed openbaar bestuur, mede ingegeven door de patstelling waarin dit soort structuurprocessen vaak in verzanden. Geen blauwdrukken voor de bestuurlijke schaal, maar het verhelderen van verantwoordelijkheden zou leidend moeten zijn. De WRR onderscheidt drie richtinggevende relaties nl: centraal-decentraal, algemeen-functioneel en publiek-privaat. Ook de algemene verantwoordelijkheid en karakter van de individuele bestuurslagen moet scherper omschreven. Daarin is de WRR kritisch over de toekomst van de provincie als algemene bestuurslaag. Zij pleit voor een afgeslankte provincie met een beperkt takenpakket.</p> <p>In de kabinetsreactie laat het kabinet weten de analyse deels over te nemen. De positie van de provincie als algemene bestuurslaag stelt het kabinet niet ter discussie.</p>



<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Externe Commissie Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie (commissie-Andriessen)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>De toekomst wacht niet</b>
<b>Jaar</b>	1996
<b>Kernbegrippen:</b>	Stadsprovincie, taak en schaal, regionaal bestuur
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	De externe commissie Vernieuwing bestuurlijke organisatie (commissie-Andriessen) stelde een stadsprovincie Rotterdam voor met een sterk takenpakket, maar zonder de opdeling van de stad Rotterdam. De commissie beschreef tevens enkele alternatieven, waaronder een stadsprovincie onder gelijktijdige opdeling van de stad Rotterdam, maar ook de agglomeratiegemeente en constateerde dat daarvoor in de regio Rotterdam en bij de grote politieke fracties in de Tweede Kamer weinig tot geen draagvlak bestond. Voor de stadsprovincie bestond naar het oordeel van de commissie beduidend meer draagvlak.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Interprovinciaal overleg (IPO)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw (commissie-Geelhoed)</b>
<b>Jaar</b>	2002
<b>Kernbegrippen:</b>	Regio, provincie, bestuurlijke organisatie
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Op welke wijze kunnen regionale vraagstukken adequaat worden vormgegeven?
<b>Korte samenvatting</b>	De commissie constateert dat regio's in nationale en Europese context steeds belangrijker worden. Nederland gaat echter onnauwkeurig met dit begrip om. Het middenbestuur is niet slagvaardig door bestuurlijke drukte en onvoldoende doorzettingsmacht. De huidige provincies zouden de regionale taak bij uitstek kunnen vervullen, maar moeten daartoe meer bestuurlijke en financiële bevoegdheden krijgen. Door het sterker toerusten van de provincie kunnen hulpconstructies worden opgeruimd en wordt de valkuil van de (grondwettelijke) bestuurlijke reorganisatie vermeden. De oplossing van de commissie-Geelhoed is geen onderdeel geworden van kabinetsbeleid.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Raad voor het openbaar bestuur (Rob)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Legio voor de regio</b>
<b>Jaar</b>	2003
<b>Kernbegrippen:</b>	Regionalisering
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De bestuurlijke problematiek die niet aansluit bij de bestuurlijke schaal vormt een terugkerend thema op de politieke agenda. De Raad stelt dat de inhoud en aard van de bovenlokale problemen altijd leidend moeten zijn voor het zoeken naar bestuurlijke oplossingen. De Raad heeft een voorkeur voor uniformiteit, maar erkent de noodzaak voor flexibiliteit en maatwerk. Dat betekent niet dat niet binnen de bestuurlijke hoofdstructuur tot oplossingen kan worden gekomen. Deze hoofdstructuur is belangrijk omdat de bestuurlijke niveaus democratische ankerpunten zijn. De Raad onderscheidt vier basisvormen, in oplopende zwaarte, om bestuurlijke problemen op maat op te lossen; coördinatiemechanismen, herindeling, opschaling naar een hogere bestuurslaag en functioneel organiseren. De zwaarte van de problematiek bepaalt het middel. Gedwongen samenwerking of de instelling van regiogemeenten mag niet worden uitgesloten wanneer de aard van de maatschappelijke problematiek dit rechtvaardigt. Het kabinet nam de analyse van de Rob voor een belangrijk deel over, maar was tegen de instelling van regiogemeenten omdat dit, naar haar mening, niet in de bestuurlijke hoofdstructuur paste.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Commissie bestuurlijke organisatie (commissie-De Grave)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Je gaat erover of niet</b>
<b>Jaar</b>	2005
<b>Kernbegrippen:</b>	Bestuurlijke drukte, bestuurlijke verantwoordelijkheid
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	De commissie zoekt aanbevelingen om de effectiviteit van het bestuurlijk handelen snel te vergroten.
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De commissie-De Grave zet bestuurlijke drukte op de politieke agenda. Tevens maakt de commissie aannemelijk dat bestuurlijke drukte vaak om dezelfde bestuurders draait met steeds andere petten op. De commissie stelt dat bestuurlijke structuren om de maatschappelijke opgaven heen moeten worden georganiseerd en niet omgekeerd. Concreet doet de commissie zes aanbevelingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Stel de oplossing van het maatschappelijk probleem centraal;</li> <li>2. Creëer duidelijkheid voor burgers door één bestuurder of bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het oplossen van het maatschappelijke probleem;</li> <li>3. Geef de bestuurder of bestuurslaag ook voldoende doorzettingsmacht (in besluitvorming) en uitvoeringsmacht (in beleidsuitvoering) om adequaat te kunnen handelen;</li> <li>4. Bevorder het vermogen tot samenwerking;</li> <li>5. Grijp in als het niet werkt.</li> </ol>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>G. Teisman en M. van Twist</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Stagnatie of transitie? Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking in de Randstad</b>
<b>Jaar</b>	2005
<b>Kernbegrippen:</b>	Bestuurlijke samenwerking, randstad, slagvaardig bestuur, regiobestuur
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Wordt met de gekozen samenwerking zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling en zoals het feitelijk functioneert de positie van de Randstad zichtbaar of verbeterd?
<b>Korte samenvatting</b>	De onderzoekers constateren dat de Randstad gestaag positie verliest op de ranglijsten van Europese metropolitane gebieden en deze positie wordt er bij ongewijzigd beleid niet beter op. Het samenwerkingsverband Regio Randstad functioneert niet goed. Inhoudelijk heeft de strategische opgave van Regio Randstad onvoldoende scherpheid en focus. Daarnaast zijn er problemen van procesmatige en bestuursculturele aard. Er is sprake van een conflictmijdende, op positie spel gerichte cultuur, waarbij de nadruk meer ligt op het aan tafel komen bij het rijk dan het op eigen kracht en gezag tot ontwikkelingen in de Randstad komen. Naast aanbevelingen voor een betere bestuursstijl en ontwikkelingen van onderaf suggereren de onderzoekers ook bestuurlijke opschaling en de instelling van een formele Randstad-autoriteit.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Holland Acht</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk</b>
<b>Jaar</b>	2005
<b>Kernbegrippen:</b>	Randstad, bestuurlijke drukte, taak en schaal
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	Acht Randstadbestuurders (vier cdK's en Burgemeesters van de G4) stellen de bestuurlijke lappendeken van de Randstad aan de orde. Zij leggen een relatie met de verslechterende economische concurrentiepositie van de Randstad ten opzichte van andere Europese stedelijke regio's. Ze roepen het kabinet op om een onafhankelijke commissie in te stellen die zich bezig gaat houden met de bestuurlijke (her)organisatie van de Randstad. Dit werd de commissie-Kok

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Minister van BZK Johan Remkes</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Maatwerk in het middenbestuur, discussienotitie</b>
<b>Jaar</b>	2006
<b>Kernbegrippen:</b>	Middenbestuur, differentiatie, bestuurlijke drukte
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Op welke wijze kan het middenbestuur worden versterkt binnen de bestaande hoofdstructuur?
<b>Korte samenvatting</b>	<p>Het karakter van deze discussienotitie sluit aan bij het Rob-advies 'Legio voor de regio'. De hoofdstructuur hoort in principe in stand te blijven dus drie integrale, democratisch gelegitimeerde bestuurslagen. Structuurwijzigingen kunnen, maar er moet vanuit de maatschappelijke opgaven worden geredeneerd. Dat betekent dat differentiatie in takenpakket en bestuurlijke inrichting mogelijk moet zijn.</p> <p>Voor de WGR+ regio's ontstaat op den duur een probleem wanneer zij nieuwe taken krijgen. Omdat zij zich niet tot een nieuwe bestuurslaag mogen ontwikkelen zijn er twee oplossingen: omvormen tot een regiogemeente of tot een miniprovincie.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Minister van BZK Johan Remkes</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Het decentrale bestuur van de toekomst, de toekomst van het decentrale bestuur</b>
<b>Jaar</b>	2006
<b>Kernbegrippen:</b>	Middenbestuur, differentiatie, bestuurlijke drukte
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Uitvoeringsnota met concrete voorstellen na aanleiding van Maatwerk in het middenbestuur
<b>Korte samenvatting</b>	Dit betreft de vervolgotitie op de discussienotitie "Maatwerk in het middenbestuur" met concrete voorstellen voor schaalvergroting van gemeenten. Mede vanwege de val van het kabinet Balkenende III is er geen uitvoering gegeven aan de voorstellen.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Commissie-Bovens in opdracht van VNG</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Wil tot verschil, gemeenten in 2015</b>
<b>Jaar</b>	2006
<b>Kernbegrippen:</b>	Gemeentelijke autonomie, bestuurlijke inrichting, differentiatie
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	De toekomst van het lokaal bestuur
<b>Korte samenvatting</b>	<p>Dit rapport is een toekomstvisie waarin differentiatie tussen gemeenten als vanzelfsprekend wordt ervaren. Verschil in taakopvatting en zelfs bestuurlijke inrichting zou onderdeel moeten zijn van gemeentelijke autonomie. De visie van de commissie kent zeven pijlers:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het gaat om de mensen, niet om de organisatie. Het wel en wee van de burgers en de lokale gemeenschap staat in 2015 centraal, niet de gemeente.</li> <li>2. "DE burger bestaat niet". De gemeente laat in 2015 meer ruimte voor verschillende identiteiten, loyaliteiten en behoeften van burgers. Mensen die niet wonen in een gemeente maar daar wel werken of verblijven, krijgen meer mogelijkheden om invloed op het beleid uit te oefenen.</li> <li>3. Ruimte voor ontwikkeling. De gemeente heeft in 2015 randvoorwaarden geschapen die burgers in staat stellen hun eigen gemeenschappen vorm te geven en zichzelf daarbinnen te ontplooien. De civil society kan tot wasdom komen.</li> <li>4. De gemeente als spin in het web. Gemeenten handelen in 2015 vanuit een organisch bestuursmodel (erkenning van de netwerksamenleving) in plaats van een hiërarchisch bestuursmodel.</li> <li>5. Pluriformiteit alom. In 2015 worden de gemeenten in Nederland verschillend bestuurd: verschil in rolopvatting, taakuitoefening en inrichting.</li> <li>6. Weg met nivellering. In 2015 zijn de mechanismen tot uniformering en nivellering van verschillen verdwenen. De nu bestaande uniformering, hinder machten en nivellerende culturen zullen zijn verdwenen.</li> <li>7. De wil tot verschil. In 2015 kunnen burgers die de gemeenschap vormen zelf bepalen in welke opzichten hun gemeente het verschil maakt.</li> </ol>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Raad voor het openbaar bestuur</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Bestuur op maat, advies over het middenbestuur</b>
<b>Jaar</b>	2006
<b>Kernbegrippen:</b>	Bestuurlijke hervorming, taak & schaal
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	<p>In dit advies neemt de Raad zijn eerdere standpunt uit 'Legio voor de Regio' als vertrekpunt. Bestuurlijke hervormingen moeten in de eerste plaats zijn gericht op de aard, omvang en schaal van regionale maatschappelijke problemen en aldus leiden tot effectief en doelmatig regionaal bestuur. Voor de Randstad komt de Raad tot de conclusie dat de noodzaak bestaat tot een aanpassing van de schaal en taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur. De Raad kiest voor een model met twee Randstadprovincies, een Noordvleugel en een Zuidvleugel in combinatie met een vorm van versterkte rijkscoördinatie voor grote projecten en vorming van regiogemeenten op het niveau van de agglomeraties Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Voor het niet-Randstedelijke deel van het land ziet de Raad geen aanleiding over te gaan tot de vorming van grotere, landsdelige provincies. Wel pleit hij voor intensivering van vrijwillige dan wel verplicht te stellen interprovinciale samenwerking.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Raad van State</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen (Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen)</b>
<b>Jaar</b>	2006
<b>Kernbegrippen:</b>	Interbestuurlijke verhoudingen, decentralisatie
<b>Taakopdracht/vraagstelling</b>	Op verzoek van de regering, Het IPO en de VNG rapporteert de Raad van State periodiek over interbestuurlijke verhoudingen. Dit naar aanleiding van de Code interbestuurlijke verhoudingen.
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De Raad stelt dat spanningen die voortvloeien uit de inrichting van het openbaar bestuur onvermijdelijk zijn. Maar ze hoeven niet tot lang slepende conflicten te leiden. Een gevoel van gemeenschappelijkheid is daarvoor noodzakelijk en dat gevoel is naar de mening van de Raad verzwakt.</p> <p>Om de spanningen beheersbaar te houden zijn twee voorwaarden noodzakelijk. In de eerste plaats een verinnelijking van alle spelregels over interbestuurlijke verhoudingen. In de tweede plaats een gemeenschappelijke agenda van alle bestuurslagen.</p>



<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Commissie Versterking Randstad (commissie-Kok)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Advies commissie Versterking Randstad</b>
<b>Jaar</b>	2007
<b>Kernbegrippen:</b>	Bestuurlijke inrichting, Randstad, differentiatie
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De commissie problematiseert de bestuurlijke organisatie van de Randstad door te stellen dat de Randstad 'van niemand' is. Er is geen hogere coördinerende autoriteit of bestuurslaag. De Randstad vergt een integrale gebiedsgerichte aanpak, die van oudsher bij de provincie als gebiedsautoriteit ligt. Maar de Randstad heeft te maken met vier provinciebesturen, waarvan er geen bovengeschikt is aan de ander. En daar waar soms een provinciebestuur het initiatief neemt, ziet het zich geconfronteerd met de uiteenlopende belangen van 'lagere' overheden als Wgr-plusregio's en gemeenten. De commissie stelt bestuurlijke opschaling voor naar één Randstadprovincie als belangrijkste aanbeveling. Deze aanbeveling wordt echter niet overgenomen door het net nieuw gevormde kabinet Balkenende IV. De commissie-Kok stelt verder voor om een urgentieprogramma Randstad in te stellen om de grote knelpunten in de Randstad op te lossen. Het kabinet neemt dat voorstel wel over.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Commissie-Van Aartsen in opdracht van VNG</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>De eerste overheid</b>
<b>Jaar</b>	2007
<b>Kernbegrippen:</b>	
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Decentralisatie naar gemeenten
<b>Korte samenvatting</b>	De commissie-Van Aartsen pleit voor een ander type gemeente als eerste en belangrijkste overheid. Gemeenten kunnen de globalisering het hoofd bieden: zij staan dichterbij hun burgers. De centrale overheid ziet wat binnen haar verwachtingen en categorieën past, maar is vaak blind voor wat daarbuiten valt. De commissie pleit voor een sterkere (grond)wettelijke positie van gemeenten, voor nieuwe financiële verhoudingen die gemeenten de ruimte geven, voor meer decentralisatie met beleidsvrijheid en een cultuur die maakt dat overheden elkaars domein respecteren. In plaats van steeds meer te willen meedenken en meebesturen op lokaal niveau zou “Den Haag” de belangen van burger – en gemeente – beter dienen door zich te concentreren op de specifieke taken van een nationale overheid en de internationale positionering van ons land. Meer ruimte voor gemeenten, in taakverzwaring, financiering en een vergroot lokaal belastinggebied moet gepaard gaan met minder rijk en minder provincie.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (commissie-Lodders)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Ruimte, Regie en Rekenschap</b>
<b>Jaar</b>	2008
<b>Kernbegrippen:</b>	Decentralisatie naar provincies
<b>Taakopdracht/vraagstelling</b>	Inventariseer decentralisatievoorstellen voor de provincie op de beleidsterreinen VROM, V&W, EZ, LNV en OCW. Samenhang tussen beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid is nadrukkelijk een punt van aandacht.
<b>Korte samenvatting</b>	De commissie-Lodders is uitgegaan van het principe dat decentralisatie een verbetering moet opleveren ten opzichte van de huidige situatie. De commissie erkent het verschil in karakter tussen bestuurslagen en adviseert dat provincies zich voortaan concentreren op het ruimtelijk-economische domein en cultuur.

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Taakgroep gemeenten (commissie-D'Hondt)</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>'Vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht'</b>
<b>Jaar</b>	2008
<b>Kernbegrippen:</b>	Interbestuurlijke betrekkingen, decentralisatie, gemeenten
<b>Achtergrond/vraagstelling</b>	Decentralisatie naar gemeenten
<b>Korte samenvatting</b>	<p>De Taakgroep is ingesteld om de voorstellen van de commissie- Van Aartsen verder uit te werken. De taakgroep ziet de gemeenten als de ogen en de oren van de overheid in de samenleving. Zij kennen de lokale samenleving, weten wat daar speelt, tegen welke problemen zij oplopen en welke remedie het meest effectief zal zijn. De gemeentelijke agenda moet vooral worden bepaald door de aanpak van belangrijke lokale vraagstukken. Elke gemeenten zal in principe dezelfde taken moeten uitvoeren. Het moet gemeenten echter vrij staan te kiezen op welke wijze zij een nieuwe taak en verantwoordelijkheid oppakken. De taakgroep ziet intergemeentelijke samenwerking als één van de manieren waarop gemeenten nieuwe taken succesvol kunnen verwerken en elke gemeente aan bestuurskracht kan winnen. De taakgroep vindt dat bestuurders de vraag of zij nog invloed hebben op een beleidsterrein in hun portefeuille in principe altijd met 'ja' moeten kunnen beantwoorden. De rol van provincies en rijk ten opzichte van de gemeenten zal vooral kaderstellend en faciliterend moeten zijn.</p>

<b>Naam commissie/autoriteit</b>	<b>Raad van State</b>
<b>Naam adviesrapport</b>	<b>Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan (Tweede periodieke beschouwing RvS over interbestuurlijke verhoudingen)</b>
<b>Jaar</b>	2009
<b>Kernbegrippen:</b>	Interbestuurlijke verhoudingen, decentralisatie
<b>Taakopdracht/ vraagstelling</b>	Overdracht van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden bepaalt sinds lange tijd de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen. Daarom doet de Raad expliciet onderzoek naar de stand van zaken van de huidige decentralisaties.
<b>Korte samenvatting</b>	De Raad is gematigd positief. Het kabinet houdt goed rekening met de uitgangspunten geformuleerd door de commissies-D'Hondt en -Lodders. Een voorbeeld van goede samenwerking is het gezamenlijk op te stellen beleidskader voor herindelingen. De Raad is kritischer over de aanpak van het kabinetsbrede decentralisatiekader en enkele onderdelen van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Oosting.

# Bijlage IV

## Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

*Voorzitter:*

Prof. drs. J. Wallage  
Oud-burgemeester van Groningen

*Vice-voorzitter:*

De heer mr. dr. G.D. Dales  
Voorzitter van het College van Bestuur van de Hogeschool INHolland

*Leden:*

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar  
Hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

De heer drs. P. A. Lankhorst  
Adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC  
Partner bij Boer & Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller  
Hoogleraar veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg  
Hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre  
Consultant KPMG

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort  
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

*Waarnemend lid:*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma  
Dijkgraaf van Delfland, voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

*Tijdelijke leden:*

De heer mr. H.J.E. Bruins Slot

Tot 2008 voorzitter Raad van bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep

De heer dr. M.J.G.J.A. Boogers

Universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg

*Secretaris:*

De heer dr. C.J.M. Breed



