

# Omgaan met de regionale schaal

Prof. dr. A. (Arno) F.A. Korsten

2003; update 20 juli 2017

## Inleiding

Goed openbaar bestuur is altijd een kwestie van voldoen aan ‘beginselen van goed bestuur’ in een mix van afstand van bestuur tot burgers en nabijheid. Wat de geschikte schaal van dienst verlenen of anderszins opereren is, hangt sterk samen met waarover het gaat. ‘*Structure follows function*’. De structuur volgt de functie. Dat betekent dat het voor de aanbesteding van thuiszorg nuttig kan zijn om dat op een regionale schaal met een aantal andere gemeentebesturen te regelen, terwijl voor een aantal zaken van bedrijfsvoering, zoals personeelszaken of inkoop, het nuttig kan zijn om dat samen te doen met twee of drie andere favoriete partnergemeenten. Er valt wat te kiezen.

Wie naar een bovenlokaal niveau wil opschalen, moet dus goed nadenken over de *nieuwe* mix van afstand en nabijheid. In dit verband valt te denken aan

1. het concept van de Friese gemeente Zuidwest Friesland (Sneek e.o.),
2. het SETA-concept van een ambtelijke fusie (‘Samen en Toch Apart’),
3. het Wgr+-concept van intergemeentelijke samenwerking,
4. de regiogemeente met inliggende gemeenten,
5. het concept van minister Ronald Plasterk van 100.000 +-gemeenten,
6. de Raad voor het openbaar bestuur: het verlaten van het zoeken naar de ene onvindbare schaal en juist nadenken over een nieuwe wisselwerking tussen overheid, markt en samenleving, en over andere vraagstukken, zoals veiligheid en vertrouwen.

Het is ons **hier** vooral om het **vierde** voorstel te doen dat een alternatief is voor nummer 3. Beide hebben gemeenschappelijk dat ze in 2000 nog mogelijk waren maar in 2017 niet meer. Het Wgr+ - concept is te weinig democratisch afgeschaft en de Gemeentewet is aangepast. De Amsterdamse variant van besturen op stadsniveau én stadsdeelniveau is geschrapt uit de Gemeentewet. Wat eruit is gehaald kan er natuurlijk via de wetgever in een andere politieke constellatie ook weer in.

## De eerste vier varianten

Ad 1 Goed bestuur nastreven door middel van gemeentelijke herindeling leidde in de regio Sneek en omstreken enkele jaren terug tot een gemeente Súdwest-Fryslân met 69 kernen. De kunst is om het geheel van burgers uit de vele kernen ‘bij elkaar te houden’ en om de gemeente identiteit te geven of de eigenheid naar voren te halen.

Dergelijke uitgestrekte meerkernige gemeenten hebben de bestuurlijke 'opdracht' om afstand en nabijheid te verzoenen door middel van maatregelen. Te denken is aan het volgende :

- Wethouders krijgen naast een inhoudelijke portefeuille een aantal kernen onder hun hoede om contact mee te onderhouden. Het fenomeen van de '*gebiedsgerichte wethouders*'.
- Het dagelijks bestuur voert *dorps- en wijkschouwen* in en gaat eens per een jaar alle kernen af om beleid uit te leggen en wensen te signaleren en met burgers en organisaties in interactie te gaan.
- Er wordt een systeem ingevoerd van *dorpsraden* met taken en bevoegdheden en een zeker eigen budget.

De toepassing in Súdwest-Fryslân is inmiddels door Schaap en Van den Dool aan evaluatie onderworpen. Daar komt een redelijk positief beeld uit naar voren.

Ad 2 We komen bij de tweede mogelijkheid, *de ambtelijke fusie*. Goed opgeschaald bestuur is ook mogelijk in klein verband, zonder herindeling, bijvoorbeeld doordat twee of drie gemeenten blijven bestaan maar hun ambtenaren in een 'pool' onderbrengen. Dit is een ambtelijke opschaling zonder dat die met een bestuurlijke opschaling gepaard gaat. Dit menu wordt wel een ambtelijke fusie genoemd. De gemeentebesturen van gemeenten die blijven bestaan, 'bestellen' bij de ambtelijke eenheid als het ware hun producten, diensten of processen. Ze doen 'inkopen', zoveel mogelijk met behulp van bestuursopdrachten volgens een '*opdrachtgever-opdrachtnemer*'- aanpak die men – in beginsel - ook heeft in geval van 'outsourcing' of bij het contracteren van een adviesbureau voor een opdracht.

De pool van ambtenaren die voor elke gemeente in principe op maat werkt, is dus een soort '*shared service*'-eenheid. Dit is een aanpak in de geest van werken in het bedrijfsleven. We noemden dit concept in 2002 het SETA-concept.

Het concept '*Samen en Toch Apart*' (SETA) is een groeimodel. Je kunt als gemeentebesturen voorzichtig beginnen door samenwerking op enkele taakgebieden (zoals P&O) te introduceren en je kunt met één partner beginnen maar ook met meer. De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-gemeenten) werken als jaren volgens dit concept.

Een variant van dergelijke samenwerking is het Ten Boer- concept waarbij de gemeente ambtenaren overhevelt naar de stad Groningen, die '*gastheergemeente*' wordt. Het gemeentebestuur van de gemeente Ten Boer bestelt bij het ambtenarenapparaat van Groningen, waarbij uiteraard het politiek-bestuurlijk primaat weer blijft gelden. De gemeentebesturen stemmen af of en hoe en onder welke voorwaarden een bestuursopdracht van Ten Boer wordt aanvaard en uitgevoerd. Een ambtelijke fusie past binnen de Gemeentewet. Er blijft dus een college en een gemeenteraad bestaan. Van inboeten op democratie is geen sprake.

Een andere variant is de gedeconcentreerde vorm van samenwerking: elke partnergemeente huisvest een samenwerkingsunit voor een bepaald taakgebied die werkt voor alle partnergemeenten. Zijn er vier partnergemeenten dan is het mogelijk dat elk van de gemeenten een unit huisvest die werkt voor alle partnergemeenten. Ook in dit geval zijn het weer de gemeentebesturen die afzonderlijke hun bestuursopdrachten voorleggen aan zo

een unit. Als gemeentebesturen elk hetzelfde product of dezelfde dienst wensen, kan sprake zijn van een geharmoniseerde opdracht. Uitgangspunt is echter niet confectione (dezelfde opdrachten) maar maatwerk (specifieke opdrachten).

Deze variant kwam na 2002 voor in de Krimpenerwaard en bij voorbeeld in de Kempengemeenten. Inmiddels heeft in de Krimpenerwaard een grootschalige herindeling plaatsgevonden.

Ad 3 De derde variant op het vlak van 'afstand en nabijheid' is het regionale Wgr+-bestuur, aanvullend bestuurdersbestuur in grootstedelijke gebieden gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarover verderop meer.

Ad 4 In deze beschouwing volgt een ander voorbeeld van een mix van afstand en nabijheid: *de regiogemeente met inliggende (deel)gemeenten*. Dit voorstel is eerder door mij gelanceerd en ook opgenomen in een advies uit 2003 'Legio voor de regio' van de Raad voor het openbaar bestuur (waarvan ik zelf in de periode 2001-2009 deel uitmaakte).

Het regiogemeente-concept is geschikt voor een regio maar heeft heel veel kenmerken van een 'gewoon' gemeentebestuur.

De regiogemeente-idee was in 2000 direct in te voeren want de Gemeentewet stond dit concept toen toe. Het regiogemeentekoncept is een alternatief voor het Wgr+-concept uit grootstedelijke gebieden maar in principe in te voeren in alle regio's in Nederland op basis van vrijwilligheid van gemeenten. Althans uitgaande van de oude Gemeentewet (waarin nog deelgemeenten voorzien waren).

Deze beschouwing gaat verder over de regiogemeente maar eerst een aanloop. Is het nuttig aan een regiogemeente te denken?

### **Bestaat goed bestuur?**

Geen enkele gemeente in Nederland wordt echt goed bestuurd in termen van voldoen aan alle beginselen van de 'Code voor goed openbaar bestuur' van minister Ter Horst en staatssecretaris Bijleveld (Abma en Korsten, 2009; Abma, 2012; Schutgens, 2014). Excelleren in 'goed bestuur' is ook niet eenvoudig want gemeentebesturen besturen op heel veel terreinen en hebben een uitgebreide producten- en dienstenportefeuille. Toch gaat het gaat 'voldoende' tot 'redelijk goed' met de operationele kwaliteit van gemeenten (Korsten, 2010). Althans gemeenten over het algemeen voeren naar behoren rijkstaken in medebewind uit, er wordt 'op de winkel gepast' en de kerndiensten, zoals verstrekking van paspoorten, worden adequaat aan burgers geleverd.

Met het aanpakken van *regionale vraagstukken*, zoals over demografische krimp, infrastructuur en mobiliteit, kan het echter in menige regio beter, althans volgens raadsleden. Er komt in tal van grootstedelijke gebieden te weinig (met vaart) van de grond of als dat wel het geval is, is er teveel sprake van concurrentie tussen gemeenten (wie wil een zwembad kwijt?) en 'hangen en wurgen'. Dat melden regiobestuurders vaak zelf.

Vele beoordelingen van lokale bestuurskracht maken de laatste jaren duidelijk dat het bovendien schort aan de vooruitziende blik ten aanzien van gemeentelijke ontwikkeling en

durf om op langere termijn te koersen in het algemene gemeentelijk beleid (Abma, 2012; commissie-Janssen, 2013). Gemeenten beschikken niet of nauwelijks over *een strategische koers* waaruit prioriteiten zijn af te leiden en ze werken niet actief genoeg regionaal samen. De evaluatie van Berenschot van Groningse gemeenten maakte het rond 2010-2013 duidelijk. Vooral kleinere gemeenten wachten af en grote gemeenten hebben nogal eens eigen aandachtspunten of bestuurlijke ‘zorgen’.

Grotere gemeenten functioneren niet vanzelfsprekend foutloos, evenmin als grotere private ondernemingen, ziekenhuizen, verpleeghuizen of adviesbureaus. Beleid wordt zeker in grotere gemeenten opgestapeld, er wordt in grote gemeenten weinig afgeschaft, het overzicht ontbreekt in grote gemeenten en de prioriteiten zijn niet erg duidelijk. Wie dit zegt tegen burgemeesters van een aantal grotere gemeenten, zoals ik deed, wordt zelden hierover tegengesproken. Bevestiging was mijn deel.

### **Betekenis bestuurscultuur**

Moet het niet helemaal optimaal functioneren van gemeenten en regiobesturen op het vlak van bovenlokale vraagstukken noodzakelijkerwijs zo zijn? Neen, er zijn wel regio's die een orgaan kennen met weinig bevoegdheden maar waarmee de bereidheid om vooruit te kijken en het lokaal eigene van kleinere en grotere gemeenten te overstijgen zeker groot is. Dan ‘gaat het goed’, zoals we dan zeggen, want het elkaar nodeloos beconcurreren of ontwikkelen traineren is ver weg. Zaken van slagvaardigheid zijn dus nooit alleen iets van structuur maar ook iets van mentaliteit, zeg maar van bestuurscultuur.

### **Remmacht en doorzettingsmacht**

Toch hier iets over de structuur. ‘*Structure matters*’. Want de structuur kan ook in zich bergen dat *de remmacht* van afzonderlijke ‘partijen’ iets te groot is en de andere kant van de medaille, de *doorzettingsmacht* te klein. Dan is er onbalans. Hoe daar tegenaan te kijken?

We kennen in Nederland drie bestuurslagen en ook aanvullend bestuur. Dat *aanvullend bestuur* kan vorm krijgen in zogenaamde *Wgr-plusgebieden*, regionale samenwerkingsverbanden gebaseerd op de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr). Parkstad is zo'n gebied; andere gebieden betreffen (jaren terug) bij voorbeeld Rotterdam e.o., Amsterdam e.o., Eindhoven e.o.. Ik neem Parkstad verderop als voorbeeld.

De taak van een dergelijk regiobestuur is om bovenlokale ontwikkelingsopgaven, leefbaarheidsvraagstukken, mobiliteitsvraagstukken en zaken van grondbeleid aan te pakken. Gemeenten dragen dus zekere *soevereiniteit* over. Dergelijke organen krijgen ook bepaalde taken van provincies.

Uit het lokaal bestuur worden bestuurlijke representanten afgevaardigd naar een regiораad, er is een dagelijks regiobestuur dat ook bestaat uit lokale bestuurders (vaak een burgemeester en wethouders). De burgemeester van de grootste stad in Parkstad Heerlen (Sakkers, Gresel) was ook lange tijd voorzitter van het Parkstadbestuur, een zgn. *Wgr-plusgebied*. Inmiddels is dit overigens veranderd.

Zo'n *aanvullend* bestuur is *bestuurdersbestuur*. Het is een noodsprong die door opeenvolgende regeringen (de kabinetten-Rutte buiten beschouwing latend) erkend is als

noodsprong. Je moet toch iets ..... om in gebieden als Enschede e.o. regionale taken, dus bovenlokale taken aan te kunnen pakken. Dat lijkt positief maar is dat ook de werkelijkheid? Laten we even stilstaan bij de praktijk uit de jaren negentig van de vorige eeuw.

### **Nadelen Wgr+- bestuur**

Wie in zo'n regiobestuur van een Wgr+ zit, is grotendeels onbekend bij burgers, zelfs bij geïnteresseerde burgers. De bekendheid van wat zo'n regioplus-bestuur doet, is evenmin groot bij geïnteresseerde burgers. En horen die gemeenteraden en B&W's nog wel wat het Wgr+- regiobestuur doet; is er terugkoppeling? Ook dit is in die jaren een matig ontwikkeld punt.

Als het goed gaat, kraait geen haan, maar als er bezuiniging nodig is of belangenstrijd tussen gemeenten ontstaat, wil al snel de vraag opkomen: wie 'van ons' zit eigenlijk ook al weer in die regioraad of het db? De democratische legitimatie van een regiobestuur is matig ontwikkeld; burgers komen er niet rechtstreeks aan te pas.

### **Is een dergelijke regiostructuur productief?**

De ervaring leert dagelijks bestuurders dat de slagvaardigheid nogal eens te wensen overlaat. Gemeenten en regiobestuur houden elkaar in een Wgr+-constructie teveel in de greep. Daardoor loopt er te weinig van de band. Waar dat aan ligt? Aan de oriëntatie van de afgevaardigden vanuit het lokale bestuur naar de regio-organen. Ze letten teveel op *het eigen belang* en als het dagelijks regiobestuur nog wel een ruime blik heeft, dan kunnen de lokale besturen (college en raad) nog vaak op de rem gaan staan. Is er een gebrekkige mentale instelling (lees bestuurscultuur) om eenheid te zoeken, en durf te tonen, dan heb je per saldo nog niet veel aan een Wgr-plus structuur.

### **Regiogemeente**

Er hoeft weinig misverstand over te bestaan dat *deze genoemde aanvullende regiostructuur* verre van de schoonheidsprijs verdient. Deze is democratisch zwak gelegitimeerd, zei de Raad voor het openbaar bestuur ook. Om die reden heb ik jaren terug dan ook een **alternatief** naar voren geschoven. *Dat is de regiogemeente met behoud van inliggende gemeenten.*

De regiogemeente is een regionaal (gemeente)bestuur dat rechtstreeks, gelijktijdig met de lokale raadsverkiezingen, wordt gekozen door kiezers. Er wordt een college van wethouders van een regiogemeente gevormd en er komt een raad van raadsleden die *geen* deel uitmaken van de raden van inliggende gemeenten.

Deze structuur is doorzichtiger, er is geen pettenprobleem en kiezers krijgen de mogelijkheid direct de vertegenwoordigers af te rekenen op resultaat. Een helderder structuur dus.

### **Zijn er ook nadelen denkbaar?**

Een nadeel kan zijn dat een provinciebestuur vindt dat de regiogemeente, als die groot is op 'haar' erf komt en zo knabbelt aan de provinciale bestuurlijke macht. Het provinciebestuur zal zich dus niet erg vlug opwerpen als 'sponsor' of stimulator van de grote regiogemeente.

Ten tweede mogelijk nadeel: een provinciebestuur kan zelf ambities hebben om aan regionale gebiedsontwikkeling te gaan doen. Zij springt zelf in het regionale 'gat' of vacuüm en kan zo haar eigen voortbestaan proberen 'op te plussen'.

Een derde punt, je zult *de soevereiniteitsoverdracht en daarmee het regiotakenpakket goed moeten regelen*. Volgens onze kijk op de regiogemeente is het concept zo dat de *bestaande* gemeenten de *echte* gemeenten blijven maar de regiogemeente een gedemocratiseerde variant is van de Wgr-plus. De bestaande gemeenten zijn *open* huishoudingen die belasting heffen en zich bemoeien met wat ze willen (autonomie), mits hogere wetgeving dat niet verhindert.

In dit concept van de regiogemeente staan de inliggende gemeenten dus taken af aan de regiogemeente.

Die regiogemeente moet niet megalomaan worden en dus niet steeds nieuwe dingen verzinnen. Daarom maak je daar een *gesloten* huishouding van.

De regiogemeente krijgen geen budget van het Rijk maar van de inliggende gemeenten. Op die manier kun je de regiogemeente een beetje aan de teugel houden. Het nadeel is dat je toch weer strijd kunt krijgen tussen regiobestuur en inliggende lokale besturen. Dit concept kun je daarom verwerpen.

Kan het regiogemeente - concept dan niet nog een beetje anders?

### **Regiogemeente is gewone gemeente**

Je kunt het ook iets anders uitwerken en dat doe ik hier ook. Dat gaat het vooral over wie open huishouding en wie gesloten huishouding is.

Ik vat de regiogemeente op als een *gewone* gemeente, en de in liggende gemeenten als *deelgemeenten*. De bestaande gemeenten blijven dus bestaan maar functioneren in gevolge de Gemeentewet als deelgemeenten (met een gesloten huishouding).

Dan is de (gewone) regiogemeente de *open* huishouding, die taken kan aanvaardend die ze wil, en de inliggende deelgemeenten zijn de gesloten huishoudingen (gelijk de stadsdeelgemeenten in Amsterdam). Voor deelgemeenten zou je dan een aardiger naam moeten verzinnen want wie wil burgemeester zijn van een deelgemeente .....die voorheen geen deelgemeente was....?

Zo kun je eindelijk echt de mentale slagvaardige sprong maken. De *regiogemeente heeft de echte doorzettingsmacht*, hoewel ze als alle gemeenten in Nederland in netwerkcontext opereren en dus afhankelijk is van andere organisaties, zoals woningcorporaties. De regiogemeente met open huishouding heeft in principe minder met remmacht van de deelgemeenten te maken.

### **Realiseerbaarheid**

Is dit model realiseerbaar? Vrij eenvoudig op basis van de oude Gemeentewet anno 2000. Dat was toen dus een geweldig voordeel.

Is er steun gekomen voor dit voorstel? De *Raad voor het openbaar bestuur* (Rob), adviesorgaan voor regering en parlement, heeft het voorstel omarmd. Het is eigenlijk helemaal niet zo'n grote vondst.

### **Niet overgenomen**

Is dit concept van de regiogemeente met inliggende gemeenten zo goed dat kabinetten het direct overgenomen hebben? Nog niet, maar het is ook niet nodig. Om het te realiseren heb je strikt genomen geen kabinet nodig. Immers, er is al een gemeentewettelijke grondslag. De gemeente Amsterdam kent die structuur. Die praktijk kunnen je overnemen en nog eens optimaliseren. Aannemend dat het stadsdeelraadconcept niet gesloopt wordt uit de Gemeentewet.

Een bezwaar is het bezwaar van de vier bestuurslagen. Dat relativeer ik want 'je moet iets'. Als de gemeentebesturen niet genoeg samen werken, of de wel bestaande regionale samenwerking te zwak op democratisch vlak dan is het alternatief van de regiogemeente in 2000 een oplossing.

Het grote voordeel van dit concept van regiogemeente met een open huishouding en in liggende gemeenten is dat het bestuur aibaar blijft, dicht bij de burgers, en de regionale uitdaging opgepakt wordt. De bevolkingskrimpoperatie geeft een additionele reden om iets te doen aan de komst van de regiogemeente.

Moet er dan een regiogemeente komen voor bij voorbeeld geheel Zuid-Limburg of een deel van pakweg Brabant, Zuid-Holland of Drenthe? Het is denkbaar om een regiogemeente Parkstad te maken, een regiogemeente Heuvelland, een regiogemeente Maastricht, en een regiogemeente Sittard-Geleen. Wie dat doet, realiseert wat Ondernemend Limburg ooit ongeveer bepleitte maar om recht te doen aan het argument dat bestuurskracht niet alleen afhangt van grote schaal laat je in liggende gemeenten bestaan. Goed bestuur moet een mix zijn van afstand en nabijheid.

### **Zou het nog geheel anders kunnen?**

Er nog drie mogelijkheden van verbinding tussen nabijheid en afstand als het concept van de regiogemeente met inliggende gemeenten verlaten wordt, wat moet omdat dit idee uit de Gemeentewet geschrapt is.

- 1) Je laat het concept van de regiogemeente opgaan in de 'grote' gemeente en de inliggende gemeenten komen er niet. Er komt een deken van grotere gemeenten over het land; alle kleine gemeenten worden opgeheven. Dat is in feite wat minister Plasterk wou met zijn *100.000 inw. plus-concept*. Hij laat het aan de gemeentebesturen zelf over hoe ze de binnen territoriale democratie vorm geven. Dit idee van Plasterk vergt dat herindelen van onderop verlaten wordt.
- 2) Tweede mogelijkheid voor wie afstand en nabijheid creatief wil vorm geven. Zoek de ambtelijke fusie. Je kunt de ambtenaren van de regiogemeente-oude stijl allemaal poolen, zodat deze ambtenaren in opdracht werken voor de afzonderlijke gemeentebesturen. Denk aan een ambtelijke organisatie die voor vier

gemeentebesturen in de Parkstad werkt. Waarom niet? In praktijk durft overigens tot nu toe niemand een dergelijk radicaal experiment aan. Toch maar terug naar het concept van minister Plasterk? Dat idee botst met de herindeling van onderop. Denken in termen van herindeling van bovenaf heeft echter onvoldoende steun.

- 3) De Raad voor het openbaar bestuur zegt het overigens anders. De Rob wilde in de periode dat Wallage voorzitter was, tot medio 2017, af van het schaaldenken. De Rob benadrukte governance, horizontalisering, verbinding zoeken in het openbaar bestuur. Zie het Rob-advies uit 2010 *'Het einde van het blauwdruk-denken'* en het advies uit 2011 *'Horizontaal met verticaal verbinden'*. Over gemeentelijke fusies hoorde je de Rob niet. De prioriteiten liggen in de samenleving anders dan dat men zich druk moet maken over de ene ware schaal die onvindbaar is. Het gaat om vertrouwen van burgers in de instituties uit de democratische rechtsstaat; vertrouwen in politici; veiligheid; migratie en integratie; klimaat; betaalbaar wonen; re-integratie; jeugdzorg. Maar het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat maar beperkt over al deze agendapunten. En vond men Wallage in zijn advisering te politiek?

### Literatuur

- Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.
- Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2012.
- Elzinga, D.J., Medebewind beperkt de open huishouding, in: *Binnenlands Bestuur*, 29 aug 2014.
- Hoe laat is het?* Liber amicorum Jacques Wallage, Den Haag, 2017.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010.
- Korsten, A., e.a., *Samen en toch apart*, Heerlen, 2002.
- Laar, S. van de, *Samen sterker*, Eburon, Delft, 2010.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken*, Den Haag, 2010.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Horizontaal met verticaal verbinden*, Den Haag, 2011.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen – Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*, Den Haag, 2012.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking – Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag, 2015.
- Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014.