

Wat is een regiogemeente?

Prof. dr. Arno Korsten
2003; update 1 augustus 2012

Inleiding

Goed bestuur is altijd een mix van afstand tot burgers en nabijheid. Wie naar een bovenlokaal niveau wil opschalen, moet 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,
3. het Wgr+-concept en
4. de regiogemeente met inliggende gemeenten.

ad 1 Goed bestuur nastreven door middel van gemeentelijke herindeling leidde in de regio Sneek e.o. enkele jaren terug tot een gemeente met 69 kernen. Dergelijke uitgestrekte meerkernige gemeenten hebben de bestuurlijke ‘opdracht’ om afstand en nabijheid te verzoenen door middel van maatregelen in de volgende geest:

- Wethouders krijgen naast een inhoudelijke portefeuille een aantal kernen onder hun hoede om contact mee te onderhouden (‘gebiedsgerichte wethouders’).
- Het bestuur voert dorps- en wijkschouwen in en gaat eens per een of twee 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 een zeker eigen budget.

Ad 2 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 (ambtelijke opschaling zonder bestuurlijke). De besturen bestellen bij de pool als het ware hun producten. Ze doen ‘inkopen’ volgens een ‘opdrachtgever-opdrachtnemer’- aanpak die men – in beginsel - ook heeft in geval van ‘outsourcing’ of bij het contracteren van een adviesbureau.

De pool 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 is een groeimodel. Je kunt als gemeentebesturen voorzichtig beginnen door samenwerking op enkele taakgebieden (zoals P&O) en je kunt met één partner beginnen maar ook met meer.

Een variant van dergelijke samenwerking is het Ten Boer- concept waarbij de gemeente ambtenaren overhevelt naar de stad Groningen (‘gastheergemeente’). Een andere variant is de gedeconcentreerde vorm: elke partnergemeente huisvest een samenwerkingsunit voor een bepaald taakgebied die werkt voor alle partnergemeenten. Deze variant kwam na 2002 voor in de Krimpenerwaard en bij voorbeeld in de Kempengemeenten

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

Ad 4 In deze beschouwing volgt *een ander voorbeeld* van afstand en nabijheid: *de regiogemeente met inliggende (deel)gemeenten*. Dit voorstel is eerder door mij gelanceerd en ook overgenomen 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 kenmerken van een gemeentebestuur.

De regiogemeente-idee is direct in te voeren want de Gemeentewet staat dit concept toe. Het regiogemeenteconcept 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.

Deze beschouwing gaat dus over de regiogemeente maar eerst een aanloop.

Bestaat goed bestuur?

Geen enkele gemeente in Nederland wordt echt goed bestuurd in termen van voldoen aan de '*Code voor goed bestuur*' van minister Ter Horst (Abma en Korsten, 2009; Abma, 2012). Excelleren in 'goed bestuur' is ook niet eenvoudig want gemeentebesturen besturen op heel veel terreinen en hebben een uitgebreide productenportefeuille. Toch gaat het gaat 'redelijk goed' met de operationele kwaliteit van gemeenten (Korsten, 2010). Althans gemeenten voeren naar behoren rijkstaken in medebewind uit, er wordt 'op de winkel gepast' en de kerndiensten worden aan burgers geleverd.

Met het aanpakken van *regionale vraagstukken*, zoals over infrastructuur en mobiliteit, wil het echter in menige regio niet echt vlotten. 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 '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). Gemeenten beschikken niet of nauwelijks over *een strategische koers* waaruit prioriteiten zijn af te leiden en ze werken niet actief genoeg regionaal samen.

Vooraf kleinere gemeenten wachten af en grote gemeenten hebben nogal eens eigen aandachtspunten of bestuurlijke 'zorgen'. Je kunt het ook anders zeggen: 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 gebrekkig functioneren 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 groot is. Dan gaat het goed, zoals we dan zeggen, want het elkaar nodeloos beconcurreren of ontwikkelingen traineren is ver weg. Zaken van slagvaardigheid zijn dus nooit alleen iets van structuur maar ook iets van mentaliteit, zeg maar cultuur.

Remmacht en doorzettingsmacht

Toch hier iets over de structuur. 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 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 *souvereiniteit* over. Dergelijke organen krijgen ook bepaalde taken van provincies.

Uit het lokaal bestuur worden bestuurlijke representanten afgevaardigd naar een regioraad, 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, wa ook lange tijd voorzitter van het Parkstadbestuur, een zgn. *Wgr-plusgebied*. Inmiddels is dit oevrigns 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, dus bovenlokale taken aan te kunnen pakken. Dat lijkt positief maar is dat ook de werkelijkheid? Laten we even stilstaan bij de praktijk.

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 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 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 licht? 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 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 bedacht. *Dat is de regiogemeente met behoud van inliggende gemeenten.*

De regiogemeente is een regionaal (gemeente)bestuur dat rechtstreeks, gelijktijdig met de lokale verkiezingen, 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?

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, 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'.

Ten derde, 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 in liggende 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 in liggende 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 in liggende deelgemeenten zijn de gesloten huishoudingen. Voor deelgemeenten zou je dan een aardiger naam moeten verzinnen want wie wil burgemeester zijn van een deelgemeentedie 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 huidige Gemeentewet. Dat is 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.

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, is het alternatief van de regiogemeente 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?

Ja, je kunt de ambtenaren van de regiogemeente allemaal poolen, zodat deze ambtenaren in opdracht werken voor de regiogemeente en de in liggende gemeenten. Waarom niet? In praktijk durft overigens tot nu toe niemand een dergelijk experiment aan.

Literatuur

Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2012.
Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010.
Korsten, A., e.a., *Samen en toch apart*, Heerlen, 2002.
Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio*, Den Haag, 2003.