

De regiogemeente

Een alternatief voor gemeentelijke herindeling of toch niet?

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

2000, update 17 juli 2017

Deugdelijk openbaar bestuur

Het gaat volgens veel bestuurskrachtmetingen, die sinds 2000 verricht zijn, redelijk goed met de operationele kwaliteit van gemeenten en hun besturen. De dienstverlening is in de ogen van veel burgers voldoende of ruim voldoende. Uitkomsten van toepassing van 'De staat van de gemeente' (waarstaatjegemeente.nl) wijzen in dezelfde richting. Maar het wil lang niet altijd echt vlotten met het aanpakken van weerbarstige en complexe beleidsvraagstukken ('wicked problems') en regionale vraagstukken, zoals over krimp, infrastructuur en mobiliteit. Neem de regio. Er komt te weinig (snel) van de grond of als dat wel het geval is, is er teveel sprake van 'hangen en wurgen'. Dat blijkt uit evaluaties van regionale samenwerkingsverbanden. Zo wordt dus niet volledig voldaan aan de 'beginselen' uit de 'Code van goed openbaar bestuur', zoals geformuleerd door de bewindslieden Guusje ter Horst en Ank Bijleveld (kabinet-Balkenende IV). Denk aan het daarin genoemde beginsel van doelgerichtheid, slagvaardigheid en effectiviteit.

Vele beoordelingen van lokale bestuurskracht, in Limburg maar ook elders, maken duidelijk dat ook nogal eens het schort aan de vooruitziende blik ten aanzien van gemeentelijke ontwikkeling en durf om in het algemene beleid op langere termijn te koersen. Niet alle gemeentebesturen beschikken over een expliciete strategische koers ('Gemeente XY op weg naar 2030') waaruit prioriteiten voor vervolgkeuzen zijn af te leiden. Niet alle gemeentebesturen werken actief genoeg regionaal en lange termijn gericht samen. Vooral besturen van kleinere gemeenten wachten af en grote gemeenten hebben nogal eens eigen aandachtspunten of zorgen. Je kunt het ook anders zeggen: beleid wordt zeker in grotere gemeenten gestapeld, er wordt weinig beleid afgeschaft (opgeruimd), het overzicht van alle taken ontbreekt ('hebben wij ook op duurzaamheid gericht landbouwbeleid?') en de bestuurlijke prioriteiten zijn niet erg duidelijk ('aan veel wordt lippendienst bewezen'). Wie dit zegt tegen burgemeesters van een aantal grotere gemeenten, zoals ik deed, wordt zelden hierover tegengesproken.

Aanvaarden?

Moet dit 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, heel groot is. Dan gaat het goed, zoals we dan zeggen want het elkaar nodeloos beconcurreren is ver weg. Zaken van slagvaardigheid zijn dus nooit alleen iets van structuur maar ook iets van mentaliteit, zeg maar van bestuurscultuur. 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?

Drie lagen en aanvullend bestuur: nadelen

We kennen in Nederland drie bestuurslagen en ook aanvullend bestuur. Dat aanvullend bestuur kon tot voor kort vorm krijgen in zogenaamde Wgr-plusgebieden, regionale samenwerkingsverbanden gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Parkstad was zo'n gebied. De taak van een dergelijk regiobestuur was en is om bovenlokale mobiliteitsvraagstukken en zaken van grondbeleid aan te pakken. Gemeenten dragen op dat vlak souvereiniteit over. Dergelijke organen kregen ook bepaalde taken van provincies.

Uit het lokaal bestuur worden in zo een samenwerkingsstructuur bestuurlijke representanten afgevaardigd naar een regiораad, en er functioneert een dagelijks regiobestuur dat ook bestaat uit lokale bestuurders (vaak een burgemeester en wethouders). De burgemeester van de grootste stad in bij voorbeeld Parkstad – om bij dat voorbeeld te blijven - is ook voorzitter van het Parkstadbestuur. Zo'n *aanvullend* bestuur op de structuur van drie bestuurslagen is *bestuurdersbestuur*. Het is een noodsprong die door opeenvolgende regeringen erkend is (maar later is afgeschaft). Je moest toch iets om in gebieden als Enschede e.o. regionale taken aan te kunnen pakken. Dat lijkt positief maar is dat ook de werkelijkheid? Laten we even stilstaan bij de praktijk.

Wie in zo'n regiobestuur zit, is grotendeels onbekend bij burgers, zelfs bij geïnteresseerde burgers. De bekendheid van wat zo'n Wgr-plus-bestuur doet, is evenmin groot bij burgers. En horen die gemeenteraden en B&W's nog wel wat het Parkstadbestuur doet? Terugkoppeling kwam en komt in dit soort contexten voor. Ook dat is een matig ontwikkeld punt. Als het goed gaat, kraait geen haan, maar als er bezuiniging nodig is of belangenstrijd ontstaat, wil al

snel de vraag opkomen: *‘wie “van ons” zit daar eigenlijk ook al weer in?’* De democratische legitimatie van een regiobestuur (met bestuurdersbestuur) is dus matig ontwikkeld. Een fanclub voor dergelijk bestuur buiten bestuurders om ontbreekt doorgaans.

Is een dergelijke regiostructuur productief? De ervaring leert dagelijks bestuurders dat de slagvaardigheid vaak te wensen overlaat. Gemeenten en regiobestuur houden elkaar teveel in een greep. Daardoor rolt 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 om eenheid te zoeken, en durf te tonen, dan heb je per saldo nog niet veel aan een Wgr-structuur.

Er hoeft weinig misverstand over te bestaan dat deze aanvullende regiostructuur verre van de schoonheidsprijs verdient. Deze is democratisch zwak gelegitimeerd. Om die reden heb ik enkele decennia terug dan ook een alternatief ‘bedacht’ (nou ja) dat gebaseerd was op het bestuur in Amsterdam: gemeente en deelgemeenten. Dat alternatief is *de regiogemeente met behoud van inliggende gemeenten*.

De regiogemeente is een ‘regionaal gemeentebestuur’ dat rechtstreeks, gelijktijdig met de lokale verkiezingen, wordt gekozen door de kiezers uit het inliggend gebied. Er wordt een college van wethouders van de 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 voor bestuurders (dus geen bestuurdersbestuur) en kiezers krijgen de mogelijkheid direct de vertegenwoordigers af te rekenen op resultaat. Een helderder structuur dus dan de Wgr-plus.

Zijn er ook nadelen aan regiobestuur?

Een nadeel van het concept van regiobestuur kan zijn dat het provinciebestuur vindt dat de regiogemeente als die groot is op ‘haar’ erf komt en zo knabbelt aan de macht. De provincie zal zich dus niet erg vlug opwerpen als verdediger of ‘sponsor’ van de grote regiogemeente,

Ten tweede, een provinciebestuur kan zelf ambities hebben om aan regionale gebiedsontwikkeling te gaan doen. Zij springt in het regionale ‘gat’ of vacuüm.

Ten derde, je zult de soevereiniteitsoverdracht en daarmee het regiotakenpakket goed moeten regelen want anders ontstaat er een discussie tussen de regiogemeente en de inliggende gemeenten.

Volgens *deze* kijk op de regiogemeente is het concept zo dat de *bestaande* gemeenten de *echte* gemeenten blijven. De regiogemeente is een gedemocratiseerde variant is van de Wgr-plus.

Hangt dit voorstel op de Wgr-plusgedachte? Nee, in mijn optiek kan overal waar gemeenten het eens zijn een regiostructuur met een regiogemeente ontstaan en inliggende gemeenten. Wat dan wel vermeden moet worden, is dat een dergelijke structuur zo maar kan worden opgeheven.

Wie is open huishouding in dit concept?

De bestaande (in een regio inleggende) gemeenten zijn en blijven *open* huishoudingen die belasting en leges 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.

Waarom wordt de regiogemeente niet een open huishouding? Die regiogemeente moet in toom gehouden worden en dus niet megalomaan worden en dus niet steeds 'nieuwe dingen' verzinnen. Het gevaar bestaat altijd dat een bestuur dat verder afstaat van burgers ambities gaat ontwikkelen waarvoor geen draagvlak bij burgers bestaat. Dan gaat er een bestuur komen met beleid waarvan de burgers 'met gezond verstand' zeggen: 'maar dat is niet de bedoeling'.

Daarom maak je van een regiogemeente een *gesloten* huishouding. De regiogemeente krijgen geen budget van het Rijk maar van de inliggende gemeenten. Op die manier kun je het bestuur van de regiogemeente 'een beetje kort 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 dan niet anders?

Alternatief voor een regiogemeente als gesloten huishouding

Je kunt het ook anders uitwerken en dat doe ik hier ook. Ik vat de regiogemeente op als een *gewone* gemeente, en de inliggende gemeenten als *deel*gemeenten. 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 aanvallend die ze wil en de deelgemeenten zijn gesloten huishoudingen. Voor deelgemeenten zou je dan een aardiger naam moeten verzinnen.

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

Is dit model realiseerbaar?

Rond 2003 nog vrij eenvoudig op basis van de Gemeentewet. De *Raad voor het openbaar bestuur*, adviesorgaan voor regering en parlement, heeft het in 2003 omarmd.

Is dit concept van de regiogemeente met inliggende gemeenten zo goed dat kabinetten het in de jaren nul direct overgenomen hebben? Nee, VVD-minister Remkes wilde hier niet aan. Een bezwaar is het bezwaar van de vier overheidslagen. Met de komst van een regiogemeente zou er een laag bij komen. Dat relativeer ik want je moet iets. Als de gemeenten in een Wgr-structuur niet genoeg samen werken, is het alternatief van bestuur door de regiogemeente een meer democratische en slagvaardig werkende oplossing. De gemeente Amsterdam kent die structuur. Die praktijk kunnen je overnemen en nog eens optimaliseren. Tenminste zo lang het Amsterdams model in de Gemeentewet stond.

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

De grootte van de regiogemeente

Moet er dan een regiogemeente komen voor het gebied van Enschede en omgeving? Of voor Groningen, Haren, Ten Boer en nog enkele gemeenten. Of kan Limburg opgeknipt worden in zeg eens vier regiogemeenten: Noord, Midden, West en Zuid? Laat ik een voorbeeld geven. Het was en is ook denkbaar om een regiogemeente Parkstad te maken (die de gemeenten Brunssum, Landgraaf, Heerlen en Kerkrade omvat), een regiogemeente

Heuvelland, een regiogemeente Maastricht, en een regiogemeente Sittard-Geleen. Wie dat doet, realiseert wat Ondernemend Limburg ongeveer bepleitte, maar om recht te doen aan het argument dat bestuurskracht niet alleen afhangt van grote schaal laat je inliggende gemeenten bestaan. Goed bestuur moet een mix zijn van afstand en nabijheid.

Zou het nog geheel anders kunnen?

Ja, je kunt de ambtenaren van een regiogemeente allemaal kunnen poolen (ambtelijke fusie), zodat deze ambtenaren in opdracht werken voor het bestuur van de regiogemeente en de inliggende gemeenten. Waarom niet? In praktijk durfde in de jaren nul niemand een dergelijk experiment aan.

Naschrift 17 juli 2017

De Gemeentewet is in de jaren nul veranderd waardoor het concept van de regiogemeente met inliggend bestuur (Amsterdams model) niet meer mogelijk is. Wie toch weer iets wil wat spoort met het voorliggende voorstel, moet eerst de Gemeentewet resetten.

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*, Open Universiteit, Heerlen, 2002.

Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio*, Den Haag, 2003.