

Ruimtelijk beleid en de bestuurlijke geografie van Nederland

De voorstellen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om het 'Huis van Thorbecke' – de bestuurlijke indeling van Nederland in rijk, provincies en gemeenten – grondig te verbouwen, heeft de discussie over de bestuurlijke indelingen weer eens nieuw leven ingeblazen. Het draait daarbij om bestuurskracht, doelmatigheid en democratische legitimering. Het idee de provincies en gemeenten te vervangen door dertig regio's ontmoet zowel bijval als weerstand.

Tegelijkertijd vindt een discours plaats over (verdere) vernieuwing van de werkwijzen in de ruimtelijke ordening. Wat kan het best 'van onderop' en wat 'van bovenaf' georganiseerd en besloten worden? Op dit punt vinden, allerlei veranderingen plaats: decentralisatie, de overgang naar een gelaagde overheidsstructuur en regionalisering. Concrete voorbeelden zijn er genoeg, concrete voorstellen voor nieuwe bestuurlijke inbedding nog weinig. Gert de Roo en Bas Eenhoorn buigen zich over de vraag hoe het verder moet.

Henk Ottens,
voorzitter KNAG-bestuur

Gert de Roo, hoogleraar Planologie, Rijksuniversiteit Groningen
 'Ruimtelijke vraagstukken zijn niet meer eenduidig in *de* werkelijkheid af te bakenen'

Het bestuurlijk stelsel in Nederland is vastgelegd als het 'Huis van Thorbecke'. Dit stelsel geldt dus ook voor het ruimtelijk beleid. En ook het ruimtelijk beleid staat bloot aan processen van bestuurlijke verandering. Het zijn er maar liefst drie: decentralisatie, een gelaagde overheidsstructuur en regionalisering.

Het proces van *decentralisatie* is sinds het van rijkswege aanwijzen van VINEX-locaties weer helemaal terug, en wordt versterkt met ondermeer het ontschotten van financiële middelen (ISV) en het kunnen ontsnappen aan 'klemmende' milieueisen.

Decentralisatie kan nog gezien worden als het delegeren van verantwoordelijkheden

conform het Huis van Thorbecke. Dat geldt minder voor de ontwikkeling naar een *gelaagde overheidsstructuur*. Hierin hebben overheden elk de volle verantwoordelijkheid voor het schaalniveau waarop zij opereren zonder zich daarvoor te hoeven verantwoorden bij een hogere overheid.

De *Nota Ruimte* (2004) stelt klip en klaar: 'het rijk houdt zich vanaf nu enkel bezig met wat des rijks is' en 'centraal wat moet, en decentraal wat kan'.

Ferme taal, wat in de praktijk zoveel betekent als het terugtrekken op 'eigen' terrein, het terrein dat nog te overzien is.

Voor het rijk betekent dit aandacht voor *main-, brain- en greenports* (wat deze ook precies mogen betekenen) en voor de nationaal-ruimtelijke hoofdstructuur. Dit is een wat ongelukkig gebleken voorstel, omdat de *ports* maar al te gemakkelijk met een economische agenda worden verbonden, en de hoofdstructuur goeddeels bestaat uit stedelijke netwerken, die veel te goed zelf weten wat wenselijk voor hen is, en het rijk niet noodzakelijkerwijs als partner zien. Het rijk zet zichzelf dus redelijk buiten spel. Verder zien de perifere regio's zich ontdaan van kaders waarbinnen zij gewend waren te manoeuvreren. Inmiddels is er sprake van een herbezinning, waarbij het voor de hand ligt dat het rijk samen met de perifere regio's de regie ter hand neemt.



FOTO: RUG

Gert de Roo



FOTO: NS

Naast decentralisatie en gelaagdheid is er sprake van *regionalisering*. De waterschappen zijn daar uitgesproken exponenten van. Maar ook de netwerksteden: samenwerking tussen steden en hun directe omgeving is bittere noodzaak geworden, alleen al om te voorkomen dat kleine buurtgemeenten bouwen voor de leegstand van de grote stad. Eigenlijk is er geen sprake meer van 'de grote stad', maar van urbane regio's met vraagstukken die op regionaal niveau spelen. Denk aan woningbouw, maar ook aan regionetwerken voor het openbaar vervoer en integraal waterbeheer.

Daarmee ontstijgen ruimtelijke vraagstukken nogal eens de bestuurlijke grenzen van de gemeente. Hetzelfde zien we op wijkniveau, wat leidt tot decentrale samenwerkingsverbanden tussen *stakeholders*, die zich presenteren als snel interveniërende projectorganisaties. Tussen bestaande overheidsstructuren ontwikkelen zich – vooral op het regionale niveau – minder formele structuren, zoals de netwerksteden en de gebiedsgerichte aanpak, die beter aansluiten bij de vraagstukken die er op dat niveau toe doen.

Deze minder formele structuren ontnemen hun bestaansrecht voor een belangrijk deel aan de bestaande overheidsstructuren. Op de democratische legitimiteit valt echter zeer veel af te dingen. De afstand tussen besluitvorming en kiezer neemt immers toe, en de

representatieve democratie kalft af. Anderzijds participeren in dit soort processen, zeker wanneer het om gebiedsgerichte aanpakken gaat, nog al eens stakeholders en dat vergroot de directe democratie.

Met de toename van de stakeholders komen echter wel de vragen in beeld die de communicatieve planning oproept: het beleid bepaalt niet meer bij voorbaat om welk vraagstuk het gaat. De eerste stap is juist het vaststellen van het vraagstuk op basis van de visies van deelnemende partijen. Maar wie mag daarbij wel en niet meedoen? Immers, een notoire dwarsligger erbij betekent bij voorbaat een moeizaam proces.

De regionale aanpak kan goed naast bestaande, meer formele beleidsstructuren functioneren, op maat voor een bepaald vraagstuk, gedurende de tijd dat dit vraagstuk ook daadwerkelijk speelt.

In de discussie over de verdere ontwikkeling van het huidige bestuurlijke bestel, stapsgewijs dan wel met rigoureuze sprongen

Samenwerking tussen steden en hun directe omgeving is bittere noodzaak geworden

naar extreme alternatieven, meen ik dat de waarheid ergens in het midden ligt. Veranderingen zouden stapsgewijs moeten verlopen wanneer de consequenties van beleidsveranderingen niet goed te overzien zijn. Maar tegelijkertijd is een toekomstperspectief nodig dat richting kan geven aan (tussentijdse) stapsgewijze veranderingen.

In de politiek en de beleidswereld bestaat nogal eens de neiging voor het extreme alternatief te gaan als men vindt dat iets niet of niet voldoende werkt (het politieapparaat, de milieunorm, de thuiszorg). De rigoureuze ommezwaai wordt vooral ingegeven door aversie tegen onwelgevalligheden in de huidige praktijk. Vervolgens wordt de illusie omarmd dat het wel goed komt met het voorgestelde alternatief, zonder een goed beeld te hebben waartoe de verandering uiteindelijk zal leiden. En 'uiteindelijk' is een eufemisme want aan beleid wordt altijd doorgeleuteld, het is voortdurend in beweging.

Het is buitengewoon moeilijk het effect van veranderingen *a priori* in volle omvang te voorzien. En er wordt gemakkelijk vergeten dat het gangbare beleid wel degelijk aangename kanten heeft, kan bogen op welkome verworvenheden en kan varen op veel ervaring.

Hoe verandering van beleid ook wordt opgepakt, stap voor stap of in een radicaal andere richting, het is zeer wenselijk goed te

weten om welke fundamentele beginselen het gaat, open te staan voor het debat en consequenties te willen doorzien – ook de minder welgevallige. Dit laatste is echter een zeldzaamheid in de wereld van politiek en beleid. De zoektocht naar een beter alternatief wordt algauw tot geloof verheven. Het geloof in de niet te onderbouwen noodzaak van de Zuiderzeelijn is hiervan een voorbeeld. Anderzijds zijn de effecten van beleidsveranderingen soms zo subtiel, divers en werken ze door met zulke onverwachte effecten, dat eigenlijk niemand meer zicht heeft op de gevolgen van beleidsveranderingen.

Wellicht speelt er nog iets fundamenteleers. Ruimtelijke vraagstukken zijn niet langer helder en eenduidig in 'de' werkelijkheid af te bakenen. De werkelijkheid zelf is daar inmiddels te complex voor. Vraagstukken zijn vooral uitingen van opkomende en elkaar overlappende of tegenwerkende processen, en 'hangen' op en tussen verschillende niveaus. Daardoor worden ze steeds vaker besproken als een samenhang van macrotrends, meso-manifestaties en microspecificaties, die zich op een bepaalde plaats en tijd als een situatie voordoen. In reactie hierop spreken we inmiddels van een *multi-layered perspective*. En zoeken we naar beleidsarrangementen die adaptief kunnen reageren op zulke situaties, tegelijkertijd oog hebben voor de padafhankelijkheid waaruit ze voortkomen, en in staat zijn actoren en factoren met de situaties te verbinden, om deze te vangen en te vertalen naar acties en interventies die alle partijen als zinvol en wenselijk zien.

Als we deze constatering over de aard van ruimtelijke vraagstukken doordenken, zou de gevolgtrekking wel eens kunnen zijn dat het vooral gaat om een verandering van houding en van perspectief op het ruimtelijk vraagstuk. We zullen dan een vraagstuk zien in samenhang en contrast met z'n omgeving of schaal. En we zullen veel meer dan voorheen moeten openstaan voor veranderlijkheid per se, wat onvermijdelijk consequenties heeft voor de wijze waarop ruimtelijk beleid naar 'de' werkelijkheid kijkt. En het heeft gevolgen voor de wijze waarop we naar veranderend beleid kijken. 'Beleid in verandering' wordt dan gezien als onvermijdelijk. Dit zou een zeer waardevolle constatering kunnen blijken. Alleen, zo'n perspectief op beleid in verandering valt niet zonder meer af te dwingen. Sterker, dat gaat minstens een generatie duren.' •

Bas Eenhoorn, adviseur voor strategische vraagstukken in het openbaar bestuur

'Overheidstaken hebben een heldere ruimtelijke begrenzing nodig'



De zeggenschap van de overheid wordt bepaald binnen grenzen. Wettelijke grenzen, die hun weerslag hebben op de bestuurlijke kaart. In de loop der jaren is de maatschappelijke zeggingskracht van provincie- en gemeentegrenzen afgenomen. Ze gelden wel in politiek-bestuurlijke zin, maar voor het maatschappelijk leven hebben ze nauwelijks betekenis. Om het bestuur aan de maatschappelijke werkelijkheid aan te passen zijn bevoegdheden van de overheid de grenzen overgegaan door bijvoorbeeld verlengd lokaal bestuur te vormen. Dat levert tal van afspraken op, geregeld in regels en convenanten, waardoor burger en bedrijfsleven niet meer weten met welke overheid ze zaken moeten doen. Om dat probleem op te lossen moeten we terug naar heldere grenzen voor elke bevoegdheid van de overheid en naar een minimaal aantal lagen met heldere territoriale eenheden per niveau. Geen dubbelingen en overlappingen. Opnieuw duidelijkheid in de relatie tussen mens en ruimte in bestuurlijke zin, het moet

een kolffe naar de hand van de geograaf zijn.

In de 'eeuwige' discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland moeten we de wenselijkheid van duidelijke grenzen en bevoegdheden als uitgangspunt kiezen. Voor (bestuurs)geografen is deze insteek altijd van groot belang bij de analyse van menselijk ingrijpen in relatie tot de ruimte. Dat gaat niet alleen over feitelijke activiteitenpatronen, maar ook over hoe we samenlevingsverbanden in hun activiteiten willen stimuleren of beperken. Bij het duiden van de zeggenschap van de overheid in relatie tot de ruimte, dus in wijken, steden, dorpen, gemeenten, regio's, provincies, de nationale en Europese gebiedseenheden, is het 'Huis van Thorbecke' al meer dan 150 jaar de voornaamste leidraad. In het Thorbeckiaanse denken is de overheid (gemeente, waterschap, provincie en Rijk; de EU is in deze discussie weinig aan de orde gekomen) vrij binnen ieders grenzen de eigen huishouding naar believen in te richten. Daarnaast zijn de drie (we laten de waterschappen hier terzijde vanwege de bijzondere taakstelling) oorspronkelijke overheidslagen in een bepaalde verantwoordingslijn en door gouden koorden met elkaar verbonden. Omdat een veelheid van overheidstaken (of wat we als zodanig zijn gaan zien) moeilijk binnen de grenzen van één van de drie overheidslagen te vatten is en de optimale organisatorische schaal in veel gevallen niet meer samenvalt met de eenheden op een bepaald bestuursniveau, is een spaghetti van ondoorzichtige taken, verantwoordelijkheden en gebieden ontstaan. Het wordt tijd voor een

Door grensoverschrijdende afspraken weten burger en bedrijfsleven niet meer bij welke overheid ze moeten zijn

andere opbouw. Deze moet gebaseerd zijn op wensen en eisen op het terrein van transparantie en democratische legitimering. Maar hij moet vooral ook stoelen op het geografisch zo veel mogelijk samenvallen van functionele en bestuurlijk-ruimtelijke eenheden en bevoegdheden. De functionele differentiatie van de samenleving wordt zo gevangen binnen de ruimtelijke begrenzing die het meest passend is.

Een heldere opbouw van overheidstaken met een ondubbelzinnige toedeling van bevoegdheden en een sterke binding van bestuurseenheden aan functioneel samenhangende gebieden vergt een sterk anti-Thorbeckiaanse aanpak. Thorbecke immers ging uit van een systeem van lokale zelfbeschikking van provincies, steden en dorpen. 'Zijn' gemeentewet geeft een grote vrijheid aan het lokaal bestuur. Autonoom, met een open huishouding kan een eigen koers worden gevaren. De taken van de lokale overheid zijn niet afgeperkt. Elke overheid kan elk beleidsveld in principe tot onderwerp van bestuur maken. Zien we de burger als verantwoordelijk participant in een democratisch bestel, en tevens als claimer, zoals met nadruk beleden in de huidige tijdsgeest, dan is een heldere afbakening van overheidstaken binnen geografische grenzen een enorme vooruitgang. Het is voor elk onderwerp duidelijk waar de burger voor het dragen van verantwoordelijkheid en/of het inbrengen van een claim terecht moet. Overheidsdienaren en bestuurders kunnen op hun beurt hun onderlinge strijd wie waarover gaat achter zich laten. De grenzen bepalen waar welke bevoegdheid is neergelegd. Overheden moeten niet langer de vrijheid hebben alles op te pakken naar gelang de politieke en maatschappelijke wind waait. De autonomie van de gemeente om de toegewezen taken op eigen wijze uit te voeren wordt bijvoorbeeld strikt beperkt tot een aantal beleidsvelden. Elke overheid krijgt strak omschreven taken, en waar de maatschappelijke activiteit zich niet aan de bestuursgrens houdt gaat de taak naar de overheid die een groter gebied omvat. Naarmate de ruimtelijke grenzen ruimer liggen, kunnen de taken in geografische zin veelomvatter zijn, en meer op afstand van de burger. Thorbecke ging uit van open huishoudingen, de bestuursgeograaf legt een stevig verband tussen gebied en taak en kiest derhalve voor beperking.



FOTO: ROEL WIJNANTS/ROTTERDAM

Laat ik ter illustratie nog iets verder op de gemeente ingaan. De huidige baaierd aan (autonome) taken, tot buitenlandse betrekkingen toe, wordt in mijn visie beperkt tot de taakvelden die binnen de gemeentegrenzen relevant zijn. De relevantie wordt bepaald door de samenhangende en functionele betekenis van de betreffende overheidstaak passend binnen de begrenzing van het gebied, lokaal, regionaal of landelijk. Voor alle andere taken is de gemeente uitsluitend loket en uitvoerder van opdrachten van Rijk en provincie, die daarvoor een adequate vergoeding geven. Van die laatste categorie zijn er hele reeksen die nu nog enige beleidsruimte voor de gemeente opleveren, maar waar de burger in Nederland ongeacht de gemeentegrens gelijk behandeld wil worden. Bovendien, en dat is cruciaal in deze gedachtegang, hebben deze taken geen enkele relatie met de ruimte, het gebied waarbinnen de taak wordt uitgeoefend. Een beperkt aantal taken is ruimtelijk gebonden, een groot aantal is dat volstrekt niet. In de laatste categorie passen bijvoorbeeld de uitvoering van sociale wetgeving, onderwijs, tal van wetten op ge-

bied van volksgezondheid en het dienstenpakket voor burgerzaken. Over blijven dus de gebiedsgebonden typisch gemeentelijke taken: lokale veiligheid, ruimtelijke inrichting (voor zover niet een bovengemeentelijk karakter, zoals bij grootschalige infrastructuur) en – via subsidie en andere stimuleringsmaatregelen – de bevordering van lokaal gerichte sociaal-maatschappelijke activiteiten. Anders geformuleerd: de gemeenten voeren de wetten uit en beperken zich verder tot gebiedsgebonden taken. In die uitvoering van wetten en regels met een Europees, nationaal of provinciaal karakter kan verschil zitten in kwaliteit van dienstverlening en effectiviteit. Daarop zijn gemeenten aan te spreken, dus op hoe ze de taak verrichten, niet op wat ze leveren, want dat is in alle gemeenten hetzelfde. Als burgers gevraagd wordt wat zij belangrijk vinden binnen de gemeente, noemen ze de kwaliteit van de ruimte, de veiligheid in de wijk en de voorzieningen. Laten gemeenten zich in hun politieke verantwoordelijk daarop richten. Voor de andere overheidslagen geldt casu quo hetzelfde.

Daarmee definiëren we tevens de wijze waarop gemeenten moeten worden ingericht. De grootte van de gemeente, ongetwijfeld gedifferentieerd naar stad en platteland, is uitvloeisel van de gedachte taaktoedeling. De bestuursgeograaf pleit voor een gesloten huishouding, waar Thorbecke juist meer ruimte gaf. Overheidstaken hebben een heldere ruimtelijke begrenzing nodig, zodat voor iedereen weer duidelijk wordt welke overheid waarover gaat.' •

Gemeenten moeten zich toeleggen op gebiedsgebonden taken