

De bestuurlijke betrekkingen in Nederland komen doorgaans tot uitdrukking in een continue stroom van overleg, tenderend naar compromissen, veelal buiten het oog van de media. Er zijn veel klachten over bestuurlijke drukte en stroperigheid in de besluitvorming die af en toe even de publiciteit halen. Veranderingen beperken zich vaak toch weer tot 'voortzetting van het overleg', liefst aan de hand van het rapport van nog een adviescommissie.

# De bestuurlijke kaart van Nederland

## Geografische beschouwingen over de verbouwing van het Huis van Thorbecke

Is de dynamiek in het Nederlandse bestuursstelsel in de introductie hierboven correct getypeerd? Doet het recht aan de meest recente ontwikkelingen? Kunnen we iets opsteken van de gang van zaken in het nabije buitenland, de medelidstaten van de Europese Unie? Welke relevantie hebben de bestuursarrangementen op het niveau van de Unie zelf? Rond deze vragen belegde het KNAG met medewerking van het InterProvinciaal Overleg (IPO) op 24 mei jl. een bijeenkomst van mensen uit de geografische, planologische en bestuurlijke praktijk.

Het thema was al eerder opgepakt in een tweeluik in *Geografie* (november/december 2010.) Bas Eenhoorn, waarnemend burgemeester van Alphen aan de Rijn, legde in zijn bijdrage de nadruk op een heldere, eenvoudige structuur met eenduidige toedeling van competenties en doorzettingsvermogen van bestuurders in het eigen domein. Hij wil zo af van de stroperigheid en de bestuurlijke drukte. Gert de Roo, hoogleraar planologie in Groningen, zocht het meer in tijdelijke arrangementen op regionaal niveau, waar partijen voor een bepaalde periode samen de schouders onder zetten. Stakeholders onder één

dak en lichte constructies voor de projectduur moeten in dit geval drukte en traagheid overwinnen.

In Den Haag leidde KNAG-voorzitter Henk Ottens de bijeenkomst in met een overzicht van de Nederlandse pogingen tot bestuursstelselherziening sinds WOII. Eenhoorn en De Roo herhaalden hun pleidooi met sprekende anekdotes en verwijzingen naar de actualiteit. Virginie Mamadouh vertelde over de verschillende dynamiek in de bestuursstelsels van Denemarken en Frankrijk. Jan Ploeger van het IPO verwees onder meer naar de steeds verbeterende geodatastructuur die de provincies op basis van een Europees gefinancierd project voor regionale samenwerking ter beschikking stellen. Herman van der Wusten vroeg zich onder andere af hoe een beroepsvereniging als het KNAG

**Gemeenten zijn geleidelijk verwickeld in een web van samenwerkingsverbanden**

een betekenisvolle rol in de discussie rond de herziening van het bestuursstelsel kan en moet spelen.

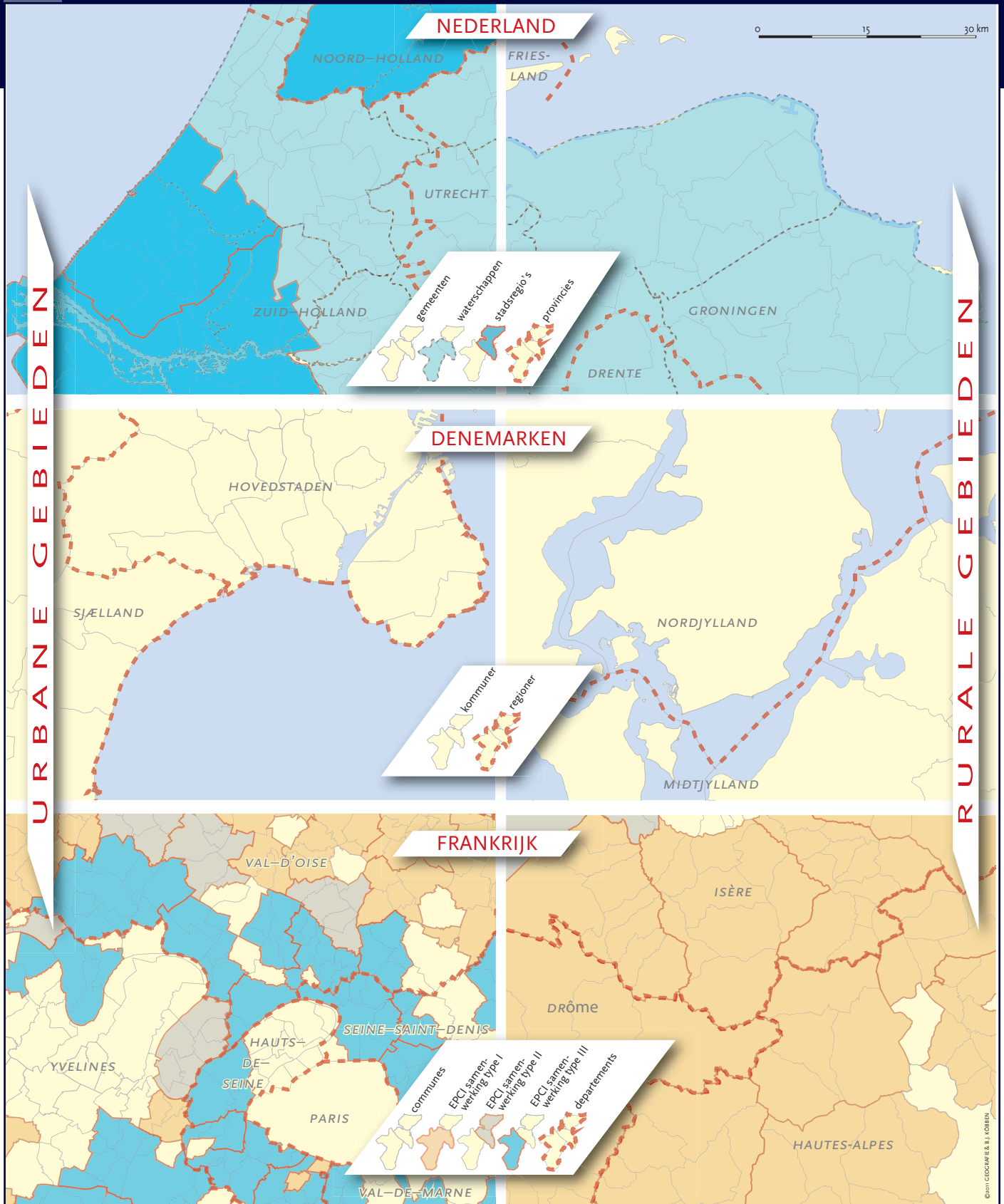
De voordrachten boden voldoende aanknopingspunten voor een levendige gedachtewisseling onder leiding van Robbert Coops. Daarbij kwamen diverse praktijkvoorbeelden van meer en minder succesvolle samenwerking binnen Nederland naar voren en mogelijke verklaringen voor de uiteenlopende dynamiek in Denemarken en Frankrijk. Als enthousiaste deelnemers aan deze geslaagde bijeenkomst kijken wij terug op een paar hoofdlijnen.

### De Nederlandse dynamiek

Ottens' inleiding schetste de bestuurlijke geografie sinds de Grondwet van 1848 en het Huis van Thorbecke dat in de volgende jaren werd opgetrokken. Recente aanlopen tot ingrijpende herschikkingen zijn steeds met een sissier afgelopen. In de jaren 70/80 werd de discussie nog veelal gevoerd in het licht van de toen actuele inzichten over stadsgewesten afkomstig uit de kring van de ruimtelijke wetenschappen. Ook bestuurskundigen drukten al een stempel op de debatten, maar in de latere discussie in de jaren 90 en in de recente exercitie was dat nog veel meer het geval.

Terwijl diepe ingrepen werden afgewend, onderging het Nederlandse bestuursstelsel wel degelijk veranderingen: zo nam het aantal gemeenten en waterschappen fors af. Denk ook aan het onwaarschijnlijke aantal samenwerkingsverbanden waarin vooral gemeenten zich geleidelijk verwickelden. Achter de gevel van het huis van Thorbecke zijn al heel wat restauraties en moderniseringën uitgevoerd. Bovendien: Thorbecke keek voor zijn inspiratie elders in Europa, maar bouwde een Nederlandse vrijstaande woning. Zo is het niet meer. Nederland is ondertussen in belangrijke opzichten (denk aan de juridische situatie) een appartement in een omvangrijk Europees complex. Als ergens het bad overstroomt, gaat het elders lekken.

De laatste pogingen van het kabinet-Balkenende IV om aan de lagen te knutselen (misschien wel de provincies op te heffen) en de minimumomvang van de eenheden op het lokale niveau te vergroten, zijn op niets uitgelopen. Het kabinet-Rutte laat de bestuursstructuur met zijn lagen en eenheden met rust, en kiest voor het weggappen van extra struweel (geen deelgemeenten, weg met de



stadsprovincies). Dit gaat gepaard met een verdere overheveling van taken naar vooral gemeenten. Dit is allang gaande en vergt op het lagere niveau eenheden van flinke omvang. Dit leidt tot druk waarbij fusie een optie is. Bovendien gaat het overhevelen van taken gepaard met korten van budget. Uit de ruim-

telijke ordening trekt het rijk zich goeddeels terug, behalve waar nationale infrastructuur in het geding is. Voor het overige moet de ruimtelijke ordening een spel tussen provincies en gemeenten worden.

Nadenkend over de toekomst van de bestuurlijke kaart van Nederland loont het de

moeite te kijken naar theoretische inzichten over bestuursstelsels en veranderingen daarin, en naar voorbeelden uit buurlanden.

#### Typologie van bestuursstelsels

Hooghe en Marks, twee politicologen die vooral de bestuurlijke verhoudingen binnen



Een van de 418 gemeentehuizen van Nederland (Gemeente Rhenen, ± 19.000 inwoners).

FOTO: RONALD KRANENBURG

kan ook zijn dat een bestuursstelsel blijft functioneren binnen vertrouwde kaders en zichzelf door extra rollen en regels steeds complexer maakt – toezicht en advisering worden bijvoorbeeld meerlagig.

Er ligt een schone taak – ook voor geografen – bij te dragen aan de gedachtevorming over optimalisering in een ontwikkelingsperspectief. De strijd om het Bestuursakkoord laat zien hoe actueel de kwestie in Nederland is.

### Vergelijkend perspectief

Valt er wat te leren van hoe het elders gaat? De Fransen modderen al lang voort met een bestuursstelsel dat steeds ingewikkelder en kostbaarder wordt. De Denen hebben hun bestuursstelsel in 2007 ingrijpend gewijzigd. Ze hebben daarmee ongetwijfeld bestuurlijke drukte opgeruimd en stroperigheid verminderd. We weten echter niet wat de kosten en de baten precies zijn. Om lering te trekken moeten we natuurlijk bezien hoe het Nederlandse geval zich tot de Franse en Deense situatie verhoudt (figuur Bestuurlijke indeling op pagina 15).

In Denemarken is sprake van een abrupte doorbraak (de derde variant van daarnet). De Denen hebben dat rond 1970 al eens bij de hand gehad en het lijkt daarmee geen toevalstreffer maar een systeemeigenschap. In Frankrijk neemt de complexiteit toe zonder dat het systeem verandert (vierde variant). De dynamiek in het Nederlandse bestuursstelsel vertoont trekken van de eerste en tweede variant: een bepaalde, volgens velen te trage, vorm van meebewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld het samenvoegen van kleine gemeenten parallel aan steeds toenemende normgroottes) en op langere termijn centralisatie van competenties naar nationaal niveau waardoor de bedoelde gedecentraliseerde eenheidsstaat steeds verder van het aanvankelijke ideaal af dreef – zou de tegenbeweging nu voldoende vaart krijgen?

### Franse traagheid

Frankrijk is sinds de Revolutie van ruim twee eeuwen terug verdeeld in departementen en gemeenten. Het aantal gemeenten is nog steeds onwaarschijnlijk groot (tabel). In de jaren 70 zijn planregio's voor economische ontwikkeling als clusters van departementen opgericht; in de jaren 80 kregen zij in het

de Europese Unie hebben onderzocht, gaan ervan uit dat grotere politieke eenheden er niet aan ontkomen hun bestuur te differentiëren, te segmenteren en in lagen te verdelen. Er staan twee wegen open. Het ene type bestuursstelsel bestaat uit een beperkt aantal duidelijk van elkaar onderscheiden lagen met eenheden die elk een veelomvattende bestuurstaak op een eigen gebied verrichten, zonder overlap met andere eenheden binnen dezelfde laag. Het tweede type bestuursstelsel bestaat uit eenheden met een enkele taak die wordt uitgevoerd over een gebied afgebakend met die taak voor ogen. Bestuurlijke eenheden met verschillende taken functioneren in elkaar overlappende eenheden. Type I is vooral populair onder de aanhangers van een federale staatsorde, maar ook onder degenen die (zoals Thorbecke) de gedentraliseerde eenheidsstaat voor ogen hadden. Type II is geboren uit de zich snel ontwikkelende metropolitane stadsgebieden.

De invoering van beide bestuursstelsels wordt volgens Hooghe & Marks ingegeven door de behoefte de coördinatielast te verminderen die steeds ontstaat omdat alles wat bestuurders doen grensoverschrijdende effecten heeft. Type I houdt de coördinatie zo veel mogelijk binnen de eigen bestuurseenheid. Type II omschrijft de individuele taak eenheid zo dat grensoverschrijdende effecten in hetzelfde domein beperkt blijven en overige effecten elders worden genegeerd. Helemaal opgeruimd zijn drukte en stroperigheid daarmee overigens niet, zo leert de praktijk.

Type I is in het binnenlands bestuur steeds de basisvorm geweest. Het is de meest bestendige en vormt daarmee het grondpatroon. Maar de maatschappelijke

dynamiek opent mogelijkheden voor type II.

Eenhoorn gaat uit van een verbetering in een type I-stelsel, terwijl De Roo vooral mikt op een voldragen type II-stelsel. Maar zoals Hooghe en Marks suggereren, zou het juist moeten gaan om een optimale combinatie van I en II. Hoe zo'n stelsel eruit moet zien, verdient nadere uitwerking. Dat moet dan gebeuren in een ontwikkelingsperspectief, want bestuursstelsels staan niet stil.

### Hervormingsprocessen

Bestuursstelsels blijken zich heel verschillend te ontwikkelen. Eén mogelijkheid is geleidelijke aanpassing aan veranderende maatschappelijke verhoudingen – dan groeit het domein van een stedelijk bestuur ongeveer in gelijke tred met het verstedelijkende grondgebied. In een ander geval evolueert het bestuursstelsel geleidelijk onder invloed van de krachten die in het stelsel zelf besloten liggen – de vooraf vastgelegde competentieverdelingen komen bijvoorbeeld in de loop van de tijd steeds geprononceerder tot uiting. In een derde variant evolueert het bestuursstelsel schoksgewijs – problemen hopen zich op en een samenloop van omstandigheden maakt een doorbraak naar nieuwe verhoudingen mogelijk die de zaak weer stabiliseert. Het

**Bestuursstelsels zijn voortdurend in ontwikkeling, geleidelijk dan wel schoksgewijs**

Mairie van Issigeac  
(± 1000 inwoners), een  
van de 36.783 communes  
in Frankrijk.

kader van de decentralisatie gekozen raden en werden een volwaardige vierde bestuurslaag. Veel kleine gemeenten kunnen zonder onderlinge samenwerking niet functioneren. Het aantal samenwerkingsverbanden is de laatste decennia dan ook enorm gegroeid. De belangrijkste (EPCI) nemen een pakket aan functies over van de deelnemende gemeenten, en beschikken over een eigen belastinggebied.

De verschillende bestuurslichamen zijn allemaal toegerust met vaak omvangrijke raden. Frankrijk kent nu ongeveer een half miljoen afgevaardigden. Net als in Nederland wordt er druk over hervormingen gesproken, vooral vanwege de kosten.

Pogingen om in te grijpen zijn tot nu toe op niets uitgelopen. De hervormingen richten zich voornamelijk op het systematiseren van gemeentelijke samenwerkingsverbanden als vijfde bestuurslaag (iedere gemeente moet ergens ondergebracht worden), een heldere verdeling van de bevoegdheden van de verschillende lagen, het terugbrengen van het aantal vertegenwoordigers in raden op alle schaalniveaus, en een efficiëntere organisatie van de ambtelijke apparaten van de regio's en de departementen.

#### Deense voortvarendheid

De Denen voerden in 2002-2007 een ferme bestuurshervorming van begin tot eind uit. Denemarken kent van oudsher een bestuursstelsel met twee lagen beneden het nationale niveau: *Amter* (soort provincies, vooral gefocust op gezondheidszorg) en *Kommuner* (gemeenten met een vastgelegde reeks taken die niet overlappen met die van andere bestuurslichamen). In 2002 ontstond er een crisis over het functioneren van beide lagen, en bestuurlijke hervorming belandde hoog op de agenda van het minderheidskabinet van Anders Fogh Rasmussen. Een nieuwe populistische partij met aanzienlijke aanhang verhief bestuurlijke hervorming eveneens tot speerpunt. Er kwam een staatscommissie die direct op zoek ging naar maatschappelijk draagvlak voor hervormingsvoorstellen. De nationale politiek nam het voorstel van de staatscommissie met enkele aanpassingen over en gaf gemeenten een beperkte tijd om in onderling overleg tot fusies te komen. En dat leidde inderdaad tot eigen voorstellen voor drastische vermindering van het aantal gemeenten. Aldus werd besloten. Taken en



inkomsten werden van de Amter overgeheveld naar de Kommuner door verschuiving van ambtenaren. Hetzelfde gebeurde bij de fusies van gemeenten. Er volgde een korte, lastige periode waarin veel werkplekken verschoven en fricties optraden. Daarna zat iedereen op zijn plaats en bereikte het bestuursstelsel een nieuw evenwicht.

In 1970 voerden de Denen ook zo'n ingrijpende operatie uit (tabel). Het zou kunnen zijn dat abrupte koerswijzigingen in het dna van het Deense bestuursstelsel zitten. In de jaren 50 werd de Eerste Kamer al afgeschaft – in Nederland is dat een terugkerend discussiepunt gebleven.

#### Verschillen

Hoe is het verschil tussen Denemarken en Frankrijk te verklaren en hoe staat Nederland daartussen? Daar vallen wel een paar plausible antwoorden op te geven. Afgezien van politieke omstandigheden van het moment en doortastende politici zijn er vier zaken die de Deense dynamiek kunnen duiden.

Allereerst kan een minister-president in Denemarken een kwestie direct onder zijn hoede nemen. En dat gebeurde in 2002 toen Rasmussen zich sterk maakte voor de binnenlandse bestuurshervorming. In Frankrijk kan de president dat ook en heeft Sarkozy dat ook tot op zekere hoogte gedaan. In Nederland is de positie van de minister-president

Oppervlakte, bevolking en bestuursstelsel in Nederland, Denemarken en Frankrijk

	Nederland	Denemarken	Frankrijk
<b>Oppervlakte</b>	41.526 km <sup>2</sup>	43.094 km <sup>2</sup>	643.548 km <sup>2</sup>
<b>Bevolking</b>	16,6 miljoen	5,5 miljoen	64,7 miljoen
<b>Dichtheid</b>	396,9 inw/km <sup>2</sup>	128,1 inw/km <sup>2</sup>	99,6 inw/km <sup>2</sup>
<b>Regionaal</b>	12 provincies	5 Amter (24 voor 1970, 14 voor 2007)	22 régions en 101 départements
	42 Wgr stadsregio's (1994) en 7 Wgr-Plus regio's (2006)		Établissements publics de coopération inter- communale (EPCI):
	Tallose overlappende samenwerkingsverbanden		16 communautés urbaines
	25 waterschappen 25 veiligheidsregio's		174 communautés d'agglomérations
<b>Lokaal</b>	418 gemeenten (circa 1000 in 1945, 540 in 2000)	98 Kommuner (1389 voor 1970, 275 voor 2007)	2500 communautés de communes
			36.783 communes

## Bestuurlijke complexiteit verhoogt de behoefte aan vereenvoudiging maar bemoeilijkt die ook

veel zwakker. Het kabinet opereert grotendeels collegiaal. Onder invloed van de Europese samenwerking komt daar nu geleidelijk verandering in en neemt het gewicht van de minister-president wat toe.

Ten tweede is er de agendavorming. Hoe komt de hervorming van het binnenlands bestuur hoog op de politieke agenda? Hier geldt vermoedelijk dat in grotere landen buitenlandspolitieke kwesties relatief zwaarder wegen. Daarom krijgt de hervorming van het binnenlands bestuur in Frankrijk minder snel prioriteit dan in Denemarken en Nederland.

Ten derde legt de complexiteit van het stelsel gewicht in de schaal. Dit is een dubbelzinnige factor. Immers, bestuurlijke complexiteit verhoogt de behoefte aan vereenvoudiging. Maar aan de andere kant bemoeilijkt ze die ook. In Denemarken is de onderliggende maatschappelijke realiteit relatief eenvoudig (niet zo groot, een enkele echt grote stad met over eigen grenzen heen uitdijende invloed). Dat geldt ook voor het bestuursstelsel: de onderliggende bestuurslagen voeren gesloten huishoudingen en beschikken elk over competenties in verschillende sectoren. Dat vermindert de noodzaak van voortdurende coördinatie. Het Franse stelsel wordt steeds complexer en kostbaarder, wat de urgentie van verandering verhoogt maar deze tegelijk bemoeilijkt. Het Nederlandse bestuursstelsel kent een zekere stroperigheid en bestuurlijke drukte die herhaaldelijk hebben geresulteerd in aanpassingen – zij het laat – om de situatie dragelijk te houden. De vraag is of er een meer trapsgewijs ontwikkelingspad te bewandelen valt, bijvoorbeeld het Deense, dat de continue overlast binnen het huidige systeem vermindert.

Ten vierde is er een factor die het Deense vermogen tot snelle omschakeling kan helpen duiden: de dominantie van wettelijke normen in de verhouding tussen de verschillende lagen. Daardoor kunnen wettelijk geregelde veranderingen ook in tempo worden geïmplementeerd. In Frankrijk lopen er tussen

Parijs en alle delen van *la France profonde* allerlei lijntjes waarbij politici via het districtstelsel en de simultane bezetting van politieke posities op nationaal en lokaal niveau lokale belangen centraal behartigen. Dit bemoeilijkt een snelle overeenstemming over centraal gewenste verandering in het bestuursstelsel, laat staan een prompte implementatie. In Nederland beschikken gemeenten en provincies over een gigantisch lobbyapparaat waarmee ze in Den Haag veel veranderingen dwarsbomen. Ook de Eerste Kamer kan wijzigingen tegenhouden. In Denemarken bestaat de senaat niet meer.

Het Deense en Franse model verdienen zeker nadere aandacht om elementen op hun merites en valkuilen te beoordelen, maar Nederland kent wellicht een ander type bestuursstelsel, waarin de ontwikkelingsdynamiek zich volgens andere regels voltrekt. Beschouw hierbij ook nog het effect van de Europese politiek op het Nederlandse bestuursstelsel en het wordt echt tijd voor hernieuwd geografisch bestuursonderzoek.

### Geografische expertise

Het eerste initiatief voor de bijeenkomst in Den Haag kwam van het KNAG, gaande de rit ondersteund door de provinciale overlegkoepel IPO. Het KNAG-bestuur maakte hiermee duidelijk dat ze ook geografen werkzaam in de sfeer van onderzoek en beleid een platform wil bieden voor overleg over belangrijke zaken die de beroepspraktijk en de onderliggende discipline aangaan. Dat hoeft uiteraard niet exclusief voor geografen te gebeuren, liever niet zelfs. Maar het is wel van belang dat de geografische expertise doorklinkt in dergelijke beschouwingen. De inzet moet zijn dat het maatschappelijk debat er rijker van wordt en dat de discipline er haar gevoeligheid voor maatschappelijke vraagstukken mee versterkt. Het label dat het KNAG-bestuur aan deze bijeenkomst mee gaf, was *Geo-actueel*. Erin houden zouden we zeggen. •

### Bronnen

- Hooghe, L. & G. Marks 2001. Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* 5 (11). Geraadpleegd op <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
- Hooghe, L. & G. Marks 2003. Unraveling the central state, but how? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review* 97(2): 233-244.