

## Structuurwijzigingen vereisen cultuurverandering

Onder verwijzing naar de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt S.W. Couwenberg dat hervorming van het lokale en provinciale bestuur noodzakelijk zijn om het vertrouwen in de politiek te herwinnen. De oud-hoogleraar staats- en bestuursrecht vertaalt dit idee vervolgens in twee concrete voorstellen: de invoering van een gedifferentieerd gemeentebestel en het terugbrengen van het aantal provincies van twaalf naar vijf (*NRC Handelsblad*, 19 januari jl).

Het gebrek aan vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van wat vaak 'de politiek' wordt genoemd, maar in feite het hele openbaar bestuur bestrijkt, is de belangrijkste oorzaak van de huidige politiek-maatschappelijke onvrede. De 'kloof tussen burger en politiek' is in feite een vertrouwenscrisis tussen burger en bestuur. Om de democratische legitimatie te versterken en het vertrouwen tussen burger en bestuur te vergroten is het hoog nodig om het openbaar bestuur bij de tijd te brengen. De structuurwijzigingen die Couwenberg voorstelt dragen daar mijns inziens aan bij, maar zijn niet genoeg.

Een bestuurlijke herindeling zoals Couwenberg voorstelt is geen doel op zich, maar een middel om de samenleving beter te organiseren. In de eerste plaats zullen structuurwijzigingen er dan ook voor moeten zorgen dat het openbaar bestuur in Nederland effectiever, efficiënter en transparanter wordt. Het is onvoldoende om daarbij te focussen op het lokale en regionale bestuur, zoals Couwenberg doet. Nederland kent op alle bestuurlijke niveaus een veelheid aan uitvoeringsorganisaties, zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en samenwerkingsverbanden. Die versnippering van taken en verantwoordelijkheden is funest voor de effectiviteit. De wildgroei aan organisaties heeft geleid tot elkaar overlappende bevoegdheden en tegenstrijdige belangen. De noodzaak tot eindeloos overleggen, afstemmen en onderhandelen resulteert veelal in een verwaterd compromis dat alweer is ingehaald door de ontwikkelingen.

Daarom moeten we al die bestuurlijke structuren tegen het licht houden: zijn de taken goed verdeeld of kan het anders, beter, eenvoudiger, efficiënter en daadkrachtiger? We moeten de verkokering doorbreken en samenwerking tussen departementen, bestuurslagen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bevorderen. De verkokerde overheidsorganisatie van nu zal plaats moeten maken voor een thematische en projectmatige aanpak van problemen. De organisatie van de overheid moet dienstbaar worden gemaakt aan het oplossen van problemen.

Een tweede doelstelling van structuurwijzigingen is dat het openbaar bestuur transparanter wordt. Nu is het vaak onduidelijk welke overheidsinstantie waarvoor verantwoordelijk is. Essentiële taken worden gebrekkig uitgevoerd of helemaal niet. Overheden zijn niet of onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. Instanties werken langs elkaar heen, hanteren verschillende regels, hebben andere werkwijzen, werken met andere gebiedsindelingen of communiceren simpelweg niet met elkaar. In plaats van een dienstverlenende overheid worden mensen geconfronteerd met een logge bureaucratie van instanties, regels en formulieren. Een betere dienstverlening begint met het scheppen van duidelijke verantwoordelijkheden. Daarom moet er een einde worden gemaakt aan de vele vormen waarin meerdere organen of bestuurslagen een beetje verantwoordelijk zijn. Medebewind moet zoveel mogelijk worden bestreden.

Ook de besluitvorming moet transparanter worden. Het model met drie bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten) is in werkelijkheid al jaren achterhaald. Gedurende de afgelopen decennia zijn tussen gemeenten en provincies in allerlei bovengemeentelijke bestuursvormen en regionale samenwerkingsverbanden gecreëerd. Die vierde bestuurslaag heeft wel macht, maar is vaak niet democratisch gelegitimeerd en de controle en verantwoording zijn vaak onduidelijk. Een bestuurlijke herindeling zal erop gericht moeten zijn dergelijke bestuursvormen overbodig te maken.

Ten derde moeten structuurwijzigingen ertoe bijdragen dat het bestuursmodel beter aansluit op de problemen die zich in de praktijk voordoen. Dat is ook de gedachte achter het idee om de provinciale indeling te herzien. Problemen houden zich niet aan provinciegrenzen, regionale contacten overschreiden de provinciegrenzen en provincies zijn te groot om interne samenhang te hebben. Kleinere regio's kunnen

onderwerpen die de gemeentegrenzen overstijgen op een juiste schaal effectief aanpakken. Tot zover ben ik het met Couwenberg eens.

Minder enthousiast ben ik over zijn voorstel om te komen tot een gedifferentieerd gemeentebestel, waarin er 'normale gemeenten' zijn die onder toezicht van het regionaal bestuur staan en 'grootstedelijke gemeenten' die vrij zijn van dit toezicht. In plaats van dit onderscheid zou ik willen kiezen voor een onderscheid in problematiek: op welk niveau kunnen we welk probleem het beste oplossen? Bestuurlijke slagvaardigheid is maatwerk en sterk afhankelijk van zowel de regio als van de problematiek. De eerste vraag die moet worden gesteld is welke taken het beste op welk niveau kunnen worden georganiseerd. Een gedifferentieerd gemeentebestel zoals Couwenberg voorstelt, is een goed idee als dat betekent dat we niet langer proberen om zaken overal op dezelfde manier en op dezelfde schaal te organiseren.

Om het probleemoplossend vermogen van het openbaar bestuur te vergroten, is het ook nodig dat gemeenten de ruimte krijgen om zelf beleid te ontwikkelen die rekening houdt met de lokale omstandigheden. Gemeenten worden nu vaak geconfronteerd met beleidsmaatregelen die in Den Haag zijn bedacht, maar die op lokaal niveau onuitvoerbaar blijken. Ook krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor beleid dat zij zelf niet kunnen beïnvloeden. Het uitgangspunt dient te zijn dat wat lokaal geregeld kan worden, ook lokaal geregeld moet worden. Je moet zaken alleen op een hoger niveau organiseren als het op dat niveau beter kan.

De afgelopen halve eeuw is niemand erin geslaagd echte hervormingen in de bestuursstructuur van Nederland door te voeren. Ook de grootste pleitbezorger van bestuurlijke vernieuwing, D66, liep telkens vast op weerbaarheid van de gevestigde belangen. De grote politieke partijen (CDA, PvdA, VVD) hebben gedurende vijf decennia een enorme machtspositie opgebouwd. Niet alleen de vertegenwoordigende lichamen, maar ook het openbaar bestuur en belangenorganisaties zijn doordrenkt van partijgebonden sleutelfiguren. Nederland wordt bestuurd door netwerken van belangenbehartigers die iedere vorm van hervorming (lees: aantasting van hun (eigen)belang) tegenhouden. Zoals Machiavelli ooit zei: "niets is zo moeilijk als het realiseren van vernieuwing, omdat velen hun belangen aan het bestaande hebben verbonden".

Zolang de grote gevestigde partijen zich blijven verzetten, zullen vernieuwingsvoorstellen, in de woorden van Couwenberg, blijven stuiten op een "keiharde muur van gevestigde belangen en denkpatronen". De belangrijkste vraag is dan ook misschien wel hoe dit verzet kan worden doorbroken. Voorstanders van bestuurlijke vernieuwing zijn te vinden in alle grote partijen. Om het conservatisme te breken is het noodzakelijk dat zij zich op dit punt aan de ijzeren partijdiscipline onttrekken en elkaar over de bestaande partijgrenzen heen de hand reiken – alleen zo kan een (niet-partijgebonden) meerderheid ontstaan die noodzakelijk is om een daadwerkelijke (en hoogstnoodzakelijke) hervorming van het Nederlandse openbaar bestuur te realiseren.

**Menno van der Land**  
politicoloog