

Opschalen en decentraliseren

Leiden de grote decentralisaties op het sociale domein tot een grootscheepse hervorming in het lokaal bestuur?

Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw is het aantal Nederlandse gemeenten gestaag, zij het langzaam, afgenomen. Sinds die tijd wordt steeds opnieuw gesproken over de wenselijkheid van gemeentelijke schaalvergroting, maar herindeling blijft nu toe altijd een vrijwillige aangelegenheid. In 2012 gooide het kabinet Rutte II een steen in de vijver met het formuleren van de ambitie dat op termijn alle gemeenten tenminste 100.000 inwoners moeten hebben. Over de wenselijkheid van een dergelijke ingrijpende verandering in de inrichting van het openbaar bestuur zijn in deze jaargang negen columns verschenen. In deze bijdrage wordt de balans opgemaakt.

Waterschappen

Na de Tweede Wereldoorlog waren er meer dan tweeduizend waterschappen. In bijna elke polder van betekenis namen bewoners zelf de verantwoordelijkheid voor hun eigen waterhuishouding en het onderhoud van de dijken. Bij de watersnoodramp van 1953 bleek de kwetsbaarheid van dit systeem. In de zuinige wederopbouwjaren had menig Zeeuws waterschap het onderhoud van dijken verwaarloosd. Bovendien werden in de nacht van de stormvloedramp eerder afgesproken maatregelen door waterschapsbestuurders niet of te laat genomen. Polders waar men de zaken redelijk goed voor elkaar had, werden daardoor alsnog slachtoffer van de wanprestatie van hun burens.¹ Vanaf 1953 vond er een forse opschaling en professionalisering van de waterschappen plaats, waardoor er nu, zestig jaar later, nog maar 24 over zijn. Weliswaar is daardoor de binding met de 'ingezetenen' sterk van karakter veranderd, maar een watersnoodramp heeft zich nadien niet meer voorgedaan.

Gemeenten

Als gemeenten in hetzelfde tempo zouden zijn heringedeeld als de waterschappen, dan zouden we nu nog een stuk of tien gemeenten hebben. Maar dat is

niet gebeurd. Nederland heeft nog steeds ruim vierhonderd gemeenten. Weliswaar zijn er in de afgelopen twintig jaar meer dan tweehonderd verdwenen en blijft het aantal gemeenten gestaag dalen, maar het tempo van herindeling ligt bij lange na niet zo hoog als bij de waterschappen.

In het lokaal bestuur heeft zich dan ook nog nooit een gebeurtenis à la de watersnoodramp voorgedaan. Een *sense of urgency* om tot vergaande professionalisering over te gaan, wordt nauwelijks gevoeld. Zeker, incidenten in het lokaal bestuur zijn aan orde van de dag. Falende bestuurders, gedoe met vergunningen, tekort schietende handhaving, toenemende financiële problemen, verliezen op de grondexploitatie, leegstand op bedrijfsterreinen, in elke gemeente gaat wel iets fout. Maar de misstanden nemen niet dusdanige vormen aan dat grote consensus en draagvlak voor verandering zijn ontstaan.

Schaalvergroting

Geregeld wordt gewezen op veranderingen die schaalvergroting noodzakelijk zouden maken. Met de uitdijende verzorgingsstaat en het daarmee gepaard gaande groeiende takenpakket van gemeenten, werd in de jaren zeventig van de vorige eeuw de discussie over de gewenste schaalgrootte van gemeenten geopend. Het tempo van herindeling - herindelingen zijn op zichzelf van alle tijden - nam toe, hoewel initiatieven om samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) te stimuleren, de vaart er in de jaren tachtig ook weer uithaalden.

Sinds die tijd doet zich een golfbeweging voor: in sommige perioden wordt veel heringedeeld en daarna is het weer een tijdje wat minder. Hoewel het proces zich sluipend voltrekt, is het één van de weinig succesvolle hervormingen in het binnenlands

1 K. Slager, *De Ramp, een reconstructie van de watersnood van 1953*, Amsterdam: Olympus, 2009.



<https://beeldbank.rws.nl/Rijkswaterstaat>

Dijkdoorbraak in Den Bommel tijdens de watersnoodramp van 1953

bestuur van de afgelopen 50 jaar.²

Een constante is het verzet van lokale politici en bestuurders tegen herindeling, meestal tot het echt niet anders kan. Ook inwoners geven vooraf desgevraagd in groten getale aan niets voor herindeling met buurgemeenten te voelen. Structurele oppositie is er echter zelden. Een centrumgemeente die omliggende

De identiteit van kleine kernen hoeft niet verloren te gaan

gemeenten opslokt (annexeert) roept meestal heftige emoties op, zoals in Den Haag en Rijswijk en Den Bosch en Rosmalen. Maar samenvoeging van min of meer gelijkwaardige gemeenten leidt uiteindelijk zelden tot groot verzet.

Opvoering opschaling

Bij de formatie van het Kabinet Rutte II werden de eerder ingezette decentralisaties (zoals de Wet werk

en bijstand en de Wmo) in met name het sociale domein voortgezet en versneld. Tegelijkertijd werd de druk op kleine gemeenten om op te schalen opeens fors opgevoerd. Het kabinet kondigde aan voor de lange termijn naar vijf landsdelen met een gesloten huishouding te streven; het had verder gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen. Rationeel gezien zou die gemeentelijke opschaling misschien onvermijdelijk zijn, om gemeenten in staat te stellen het verzwaarde takenpakket te kunnen blijven uitvoeren. Politiek gezien was het echter een tamelijk grote verrassing, ook al werd er geen tijdspad aan toegevoegd.

Zoals te verwachten was, riep dit voornemen veel reacties en commentaar op. In deze jaargang van *Openbaar bestuur* heeft de redactie daaraan meegedaan door in elk nummer een column over het kabinetsvoornemen op te nemen. Daarvoor hebben we overwegend personen benaderd die zelf in het openbaar bestuur actief zijn. Zowel voor- als tegenstanders van schaalvergroting in het openbaar bestuur zijn aan het woord gekomen. Uit de verschillende bijdragen kan een aantal conclusies worden getrokken.

Balans

Om te beginnen bevatten de verschillende bijdragen weinig nieuwe inzichten. Dat was ook niet te verwachten. Tegenstanders wijzen op het belang van de menselijke schaal van bestuur en de benaderbaarheid van bestuurders in kleine gemeenten. Zij benadrukken eveneens dat herindeling zonder draagkracht onverstandig is. Zij betwijfelen of schaalvergroting tot een professioneler en efficiënter bestuur leidt en wijzen erop dat samenwerking tussen gemeenten een prima alternatief is. Voorstanders wijzen, net als het kabinet, op de komende enorme taakverzwaring van het lokaal bestuur en op de nadelen van intergemeentelijke samenwerking. Ze doen hun best de gevoelsmatige bezwaren tegen herindeling weg te nemen.

In dit verband wordt gesteld, dat de identiteit van kleine kernen, die in een grotere gemeente opgaan, niet verloren hoeft te gaan. Integendeel, misschien kan deze juist in groter verband beter beschermd worden. Die laatste bewering, die moeilijk te bewijzen of te weerspreken is, is een interessant, relatief nieuw argument in het debat.

Behalve dat laatste, zijn de argumenten van voor- en tegenstanders al zo'n dertig jaar onveranderd. Deze constatering is eerder gedaan door bestuurskundige

² S.A.H. Denters, Het succes van falend beleid, het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in *Bestuurswetenschappen* 1996, nr. 6, p. 439–456.

Denters.³ Hij stelde dat het gegeven of iemand voor- of tegenstander is, vaak wordt bepaald door de positie die die persoon binnen het openbaar bestuur inneemt. Deze constatering vatte hij pakkend samen met de slogan *where you sit is where you stand*.⁴

Daarbij doet zich bovendien de omstandigheid voor dat als een persoon van positie verandert, ook diens standpunten zich als een blad aan de boom kunnen omdraaien. Pikant is dat in het oktobernummer van *Openbaar bestuur* columnisten Boschker en Ockeloen minister Plasterk, die met de opschalingsplannen is belast, op zo'n standpuntwijziging hebben betrappt. Ter nuancering moet wel worden aangetekend, dat Plasterk zich verzette tegen schaalvergroting in laboratoria van biologen, het vakgebied waar hij uit voortkomt. Een gegeven dat de lezer is ontgaan, maar ons als redactie wel trof, is dat het lastig bleek voorstanders van schaalvergroting te vinden. In lijn met het door Denters geformuleerde adagium *where you sit is where you stand*, zijn lokale bestuurders overwegend tegen schaalvergroting. Soms vonden we een voorstander, maar die werkte dan liever niet mee, omdat hij verwachtte daar in zijn gemeente 'gedoe' over te krijgen.

Uiteindelijk zijn we er toch in geslaagd enkele voorstanders van schaalvergroting aan het woord te laten. Alleen ging het dan vooral om personen die niet direct actief (meer) zijn in het lokale bestuur. Het betrof twee oud-burgemeesters en oud-minister Pieter Winsemius, die onlangs een advies heeft uitgebracht over herindelingen in een specifieke regio. Slechts één, thans nog actieve, burgemeester stelde zich vierkant achter schaalvergroting op.

Te klein

Daar waar wij stelden, dat er weinig nieuwe argumenten zijn ingebracht, menen wij wel een verandering van toon te kunnen constateren. Voorstanders van schaalvergroting zijn stelliger dan ooit over het feit dat sommige gemeenten simpelweg te klein, kwetsbaar en zwak zijn om zelfstandig verder te gaan. Het is lastig en, gezien die toegenomen stelligheid ook verbazingwekkend, dat er geen wetenschappelijk onderzoek is om die stelling te onderbouwen. Het vele onderzoek dat er in de afgelopen tien jaar onder de noemer van bestuurskracht is gedaan, biedt geen uitsluitsel of grotere dan wel kleinere gemeenten bestuurskrachtiger zijn.⁵

Ook over de vraag of grotere gemeenten efficiënter zijn dan kleinere, zijn onderzoekers het niet eens. In Denemarken, waar de grootschalige opschalingsope-



Rijksoverheid.nl

Ronald Plasterk

ratie van de afgelopen jaren mooi onderzoeksmateriaal biedt, komen wetenschappers tot de conclusie dat heringedeelde gemeenten goedkoper werken dan de niet-heringedeelde.⁶

Deze onderzoeksresultaten weerspreken de veelgehoorde opvatting (van bestuurders van kleine gemeenten) dat gemeenten na fusies of herindeling altijd meer geld gaan uitgeven aan zaken als een nieuw gemeentehuis en andere bestuurlijke kosten. Dat is ook wat Allers in Nederland beweert.⁷

De beschikbare onderzoeksresultaten spreken elkaar dus tegen, moet de onbevredigende conclusie zijn. Dat is overigens ook wat Deense onderzoekers concluderen uit een metastudie naar het beschikbare onderzoek (in binnen- en buitenland en over de laatste decennia) naar dit thema.⁸

Opvallend genoeg leidt de onzekerheid over de opbrengsten van schaalvergroting ertoe dat veel Nederlandse bestuurswetenschappers afwijzend staan ten

- 3 S.A.H. Denters, Het succes van falend beleid, het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in *Bestuurswetenschappen* 1996, nr. 6, p. 439-456.
- 4 H. Dijk, *Oordelen over de reorganisatie van het binnenlands bestuur: argumenten of belangen? Een analyse van de opvattingen van Nederlandse raadsleden*, Enschede: Twente University Press, 2000.
- 5 K. Abma, *Beoordelen van Gemeenten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2012.
- 6 KREVI (2011), *Kommunernes administrative ressourceforbrug – udviklingen 2006–2010*, Aarhus; J. Blom-Hansen (2012) Local government in Denmark and the 2007 municipal reform, in A. Moisiso (ed.) *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, VATT Publications, Helsinki: Government Institute for Economic Research, p. 65-67.
- 7 M. Allers & B. Geertsema (2012), Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, in *Me Judice*, 9 november.
- 8 J. Blom-Hansen, K. Houlberg & S. Serritzlew (2012) *Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System*, Aarhus University, Department of Political Science, table 1.

opzichte van grootschalige herindeling. Dat is opvallend, omdat je zou denken dat zeker bestuurskundigen gevoelig zouden zijn voor argumenten op het vlak van professionalisering van bestuur. Maar gezonde wetenschappelijke scepsis over de vermeende voordelen van herindeling lijkt de boventoon te voeren bij de deskundigen op dit gebied.

Verandering

Ook op dit punt menen wij een verandering van toon te constateren. De columnist die zich voorstander van schaalvergroting tonen, zijn het pappen en nathouden meer dan beu. In Nederland is meni-

doen veel gemeenten de laatste tijd hun best intergemeentelijke samenwerking als de hemel op aarde te beschrijven, iedereen die het binnenlands bestuur kent weet wel beter: de samenwerking komt vaak moeizaam van de grond en er is altijd wel weer een pas aangetreden wethouder of een nieuwe protestpartij die de jarenlange voorbereidingen teniet weet te doen. Uithuilen en opnieuw beginnen is dan het enige dat rest en dat gebeurt dan ook vaak.

Besluit

Er is reden aan te nemen dat er momenteel in het lokaal bestuur geheel andere ontwikkelingen gaande zijn. Want terwijl minister Plasterk door forse tegenstand zijn ambities voor 100.000+-gemeenten openlijk heeft moeten intrekken, leiden de grote decentralisatieoperaties in het sociale domein tot een enorme intensivering in gemeentelijke samenwerking. De druk op gemeenten om voor die taken op korte termijn congruente samenwerkingsverbanden op te zetten (dat wil zeggen verbanden op de diverse beleidsterreinen met zoveel mogelijk dezelfde bestuurlijke partners), lijkt als resultaat te hebben, dat blokkades op lokaal niveau als sneeuw voor de zon verdwijnen en tegenstanders er niet meer aan te pas komen.

Wat gaat dit voor de schaalvergrotingsdiscussie en de gemeentelijke herindeling in het bijzonder betekenen? Alles is zodanig in beweging, dat er niemand is die het weet. Zou er dan toch geen grote ramp zoals die in Zeeland in 1953 nodig zijn om tot ingrijpende hervormingen in het Nederlandse lokaal bestuur te komen? ■

De samenwerking komt vaak moeizaam van de grond

ge regio aan te wijzen, waar al twintig jaar over herindeling wordt gesproken. Daadwerkelijke beslissingen blijven steeds maar uit, omdat - zoals Hans Oosters in zijn column in het aprilnummer van deze jaargang treffend stelt - de Tweede Kamer uiteindelijk slappe knieën krijgt als het lokale Shantykoor op de dag van de Kamerbehandeling de publieke tribune bezet.

Omdat de discussie nooit wordt beslecht, hangt herindeling in alle regio's permanent boven de markt en zit bindingsangst veel gemeentelijke samenwerkingsconstructies danig in de weg. Daarvan zijn talloze voorbeelden te noemen, overal in Nederland. Ook al

Wrede lot van de guillotine

Het zijn geen lieverdjes, de heren die in *Geschiedenis onder guillotine. Twee eeuwen geschiedschrijving van de Franse Revolutie* (Nijmegen: Van Tilt) de revue passeren. De historicus Bart Verheijen laat in dit boekje zien hoe de terreur van de guillotine haar schaduw wierp over de Franse geschiedenis van *liberté, égalité, fraternité*. De Franse koning Lodewijk XVI (1754-1793) en zijn vrouw Marie Antoinette (1755-1793) verdwenen er onder, net als grote groepen andere Fransen die de voortgang van de revolutie remden. De auteur vertelt het verhaal van de Franse terreur aan de

hand van tweehonderd jaar geschiedschrijving over de Franse Revolutie. De invloedrijke revolutionair Georges Jacques Danton (1759-1794) was de grootste tegenstander van Robespierre en ook hem wachtte het wrede lot van de guillotine. Tenslotte zou ook de personificatie van de revolutionaire terreur en bloeddorstig tiran Robespierre (1758-1794), onder wiens leiding zo'n 40.000 mensen werden geëxecuteerd, hetzelfde overkomen. Op de foto Danton in 1792, geportretteerd door Constance-Marie Charpentier (Musée Carnavalet).

