

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/112095>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-19 and may be subject to change.

Innovatie van binnenlands bestuur

MICHIEL HERWEIJER & MARIEKE VAN GENUGTEN¹

Prof. dr. M. Herweijer is directeur van de Noordelijke Rekenkamer. Hij is tevens als bijzonder hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dr. M.L. van Genugten is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Inleiding

Een innovatie is een ingrijpende verandering in hoe een organisatie haar diensten levert aan haar omgeving. Joseph Schumpeter (1942) noemt innovatie een “schepende vernieling”.² Bij een innovatie wordt een traditionele productiewijze vervangen door een nieuwe manier van dienstverlening. Bij innovatie is er sprake van: “many departures, few arrivals”. Met veel aantrekkelijke voorstellen wordt geëxperimenteerd. Maar veel van deze “pilots” sneuvelen in de “valley of death”: aanvankelijk klinkt het innovatieplan heel overtuigend, het businessplan wekt enthousiasme; maar wanneer het experiment eenmaal in uitvoering is, doemen de obstakels op, vallen de kosten hoger uit en blijven de baten lang uit. Vroeg of laat breekt het moment aan van heroverweging. Bij sceptici en ongeduldigen komt dat moment van beleidsbeëindiging vaak wat sneller dan bij de protagonisten en doorzetters. In de fase van beleidsbeëindiging trekken sponsors en aanjagers zich terug: investeerders en uitvoerders blijven met de brokken zitten. Weinigen zijn nog geneigd verantwoordelijkheid te nemen. Er moeten externen worden aangetrokken om de lessen uit het falen te trekken. Het bovenstaande beeld is eenzijdig. Er is namelijk ook een hele lijst – zij het wat korter – met feitelijk doorgevoerde bestuurlijke innovaties die duurzaam zijn gebleken, zoals: de dualisering (2006), regionale uitvoeringsdiensten (2013), ambtelijke fusies (2007), en de niet te stuiten, bijna wetmatige, reductie van het aantal gemeenten (Denters, 1996).

De Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) verschaft ons een fraai overzicht van het succes of falen van initiatieven tot bestuurlijke vernieuwing. De meeste voorstellen die sinds de Tweede Wereldoorlog zijn gepresenteerd om met name het middenbestuur te moderniseren worden opgesomd. De meeste innovatieve ontwerpen (“grand designs”) hebben het Staatblad niet gehaald. Het rapport schetst een “boulevard of broken dreams”. De initiatieven tot gewestvorming, miniprovin-

cies, vervoersregio's en stadsprovincies passeren de revue. Binnenkort kan een nieuw deel worden toegevoegd met daarin de namen van acht voormalige WGR-plus-regio's en twee grote steden met een geschiedenis met binnengemeentelijke deelraden.

De studie van de Raad voor het Openbaar Bestuur laat ook zien dat we bij bestuurlijke innovatie moeten kijken naar: wie neemt het initiatief (paragraaf 2); wat kenmerkt de context waarin het initiatief zich moet bewijzen (paragraaf 3); wat is de onderbouwing van het plan (paragrafen 4 en 5). Dat een bestuurlijke innovatie het Staatsblad haalt, wil niet zeggen dat deze innovatie feitelijk wordt uitgevoerd. Tot de wettelijke innovaties met beperkte doorwerking rekenen wij: het burgerjaarverslag (ex art. 170, lid 2, Gemeentewet), het interne doelmatigheidsonderzoek (ex art. 213a Gemeentewet) en de algemene regeling van het referendum (2002-2005). In dit artikel staan wij stil bij twee actuele innovaties van het binnenlands bestuur: het plan Plasterk (paragraaf 4) en de gestage opmars van ambtelijke fusies (paragraaf 5). Nadat de beleidstheorie achter beide bestuurlijke innovaties is besproken, onderzoeken wij tot besluit (paragraaf 6) welke vijf paradoxen zijn verbonden aan dit moderne streven naar bestuurlijke vernieuwing.

2 Initiatiefnemers

Gemeenten zijn – het spijt ons er mee te moeten beginnen - geen autonome organisaties (meer). De organisatiestructuur van de gemeente is opgelegd bij (Gemeente)wet. Zo werd tijdens het laatste paarse kabinet (Kok II, 1998-2002) de wetgeving voorbereid waardoor gemeenten per maart 2002 van bovenaf werden gedualiseerd. Van de nationale wetgever kregen de gemeenten nog vier jaar respijt (tot 2006) voordat ze een rekenkamerfunctie dienden te installeren. Financieel zijn de gemeenten afhankelijk van de Minister van Financiën (voor de hoogte en verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds) en van “spending departments” zoals SoZaWe (voor de specifieke uitkering voor WSW, WWB en straks Wajong) en VWS (voor de specifieke uitkering voor WMO, en straks jeugdzorg). Nu in Den Haag schraalhans keukenmeester is, merken ook gemeenten dat hun inkomsten teruglopen en dat ze hun afnemers (de burgers dus) vaker nee moeten verkopen. Het zijn van “eerste overheid” is dan opeens geen pretje (meer).

Tijdens het vierde kabinet Balkenende (2007-2010) werd een ingrijpende bestuurlijke innovatie voorbereid. We hebben het over de gedwongen integratie van de gemeentelijke en provinciale milieuhandhaving in een geïntegreerde uitvoerings-

dienst op regionaal niveau. De opheffing van het Ministerie van VROM (in 2010) zorgde geenszins voor vertraging (Herweijer, 2011). De karavaan trok verder. Per 1 januari 2013 functioneren in alle regio's RUD's. Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis werken 12 provincies en 408 gemeenten landsdekkend samen bij de uitvoering van beleid op regionale schaal. Voorwaar een opmerkelijke innovatie!

Behalve deze innovaties van bovenaf (bij formele wet), kennen de gemeenten sinds de eeuwwisseling ook een subsidie gedreven vorm van innovatie (Nauta, 2008) van onderop. Het ministerie van BZK grossiert ten tijde van Balkenende II (2003-2006) en Balkenende IV (2007-2010) in een veelheid van innovatieve, steeds ook eindige actieprogramma's. Er komen kennissites, congressen, handreikingen, best practices, aanjaagsubsidies en platforms. Zelf zijn wij in de loop der jaren het overzicht een beetje kwijtgeraakt, maar wij herinneren ons het: InAxis, in actie met de burger, slim samenwerken, de informele aanpak, Nederland open in verbinding, en nog zo veel meer.

Behalve de structuurverandering door het organisatierecht en de uitgelokte gemeentelijke reacties op de BZK-actieprogramma's, zijn er ook innovaties die de gemeenten zelf ontwikkelen in antwoord op lokaal optredende problemen. ICT-samenwerkingsverband Zuid Friesland (ISZF) is een shared service organisatie die de deelnemende gemeenten ondersteunt op het gebied aan automatisering. De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren gaan in 2007 over tot een ambtelijke integratie met behoud van hun bestuurlijke structuur. Dit zijn voorbeelden van authentieke innovaties van onderop die niet zijn uitgelokt door een actieprogramma van BZK.

3 Context

Wat is de context waarin de hedendaagse bestuurlijke innovaties worden doorgevoerd? Niet de initiatiefnemer beslist of een innovatie doorgang vindt. De nageschakelde uitvoerders en afnemers beslissen of een aangeboden verandering de moeite van het navolgen waard is. Innovatie is veeleer een kwestie van navolging (diffusie en adoptie) dan van oplegging (dwang en prikkels). Bepalend is de "fit" in de context waarin het voorstel moet gedijen. In deze context onderscheiden wij vijf trends.

De eerste trend is dat gemeenten in de komende collegeperiode (2014-2018) veranderen van overwegend ruimtelijke ontwikkelaars naar zorginstellingen. Dat de

ruimtelijke ontwikkeling stagneert heeft diverse oorzaken. We noemen slechts: stagnatie bij de verkoop van bouw kavels, leegstand van kantoren (14%), bevolkingskrimp in een deel van de perifere regio's en minder animo voor prestigieuze infrastructurele projecten. Dat de aandacht voor de zorgtaken toeneemt, heeft ook diverse oorzaken. We noemen slechts: oplopende (jeugd)werkloosheid; overdracht jeugdzorg van provincie naar gemeenten; overdracht Wajong van UWV naar gemeenten, bezuinigingen op WSW en werkbudget WWB, overdracht deel AWBZ-taken van ziektekostenverzekeraars naar gemeenten.

De laatstgenoemde uitbreiding van gemeentelijke zorgtaken wordt aangeduid als "decentralisatie". Inderdaad is er sprake van een taakoverdracht van een hogere naar een lagere overheid. Volgens de bestuurskundige doctrine wordt dat gedaan omdat de lagere overheid een betere en meer doelmatige afweging kan maken van kosten en baten. Van der Bij (2011) wijst er terecht op dat er echter geen sprake is van een vergroting van de lokale autonomie. Het beschikbare budget voor de zorgtaken wordt immers substantieel verlaagd ("de decentralisatiekorting"). Bovendien blijven de belanghebbenden (jeugdigen, vroeggehandicapten, zorgbehoevenden, et cetera) juridische aanspraken houden op (gemeentelijke) prestaties. De gemeenteraden kunnen weliswaar afwijkende verordeningen vaststellen (autonomie), maar de landelijke politiek zal differentiatie in gemeentelijke prestaties nauwgezet volgen (en met nadere regelgeving corrigeren: de Wet Interbestuurlijk Toezicht verschaft daartoe het instrumentarium). De tweede trend is dus toegenomen verantwoordelijkheid, zonder wezenlijke vergroting van de beleidsvrijheid (dus om zelf de inhoud van het lokaal te voeren beleid te kunnen bepalen).

Een derde kenmerk van dit tijdvak is de blijvende bestuurlijke instabiliteit. Soms wordt deze instabiliteit aanschouwelijk gemaakt door te wijzen op de omvang van de zwevende kiezer. De grillige kiezer kan leiden tot fragmentatie in de gemeenteraad. Maar we kunnen ook kijken naar de zittingsduur van de regering. Sinds het eerste kabinet Kok (1994-1998) heeft geen enkel kabinet de volle vier jaar uitgezeten. De gemiddelde duur van een Nederlands kabinet neemt nog steeds af. Sinds het begin van de economische recessie in 2008 hebben de gemeenten te maken gekregen met vijf kabinetten (waarvan drie missionair en twee demissionair). Dat is gemiddeld een kabinet per kalenderjaar. Achtereenvolgens waren er vijf verschillende bewindspersonen verantwoordelijk voor BZK: Ter Horst/ Bijleveld, Hirsch Ballin, Donner, Spies en dan nu Plasterk. Diverse uitvoerende organisaties waaronder het IPO vragen om meer stabiliteit. Nemen wij als voorbeeld het beleidskader herindeling dan is er een versie Ter Horst/ Bijleveld (2009), een versie Donner (2011), en dan binnenkort de versie Plasterk (2013). Drie van elkaar afwijkende

beleidskaders voor een operatie waarvan de duur van eerste verkenning tot opname in het Staatsblad al snel vier jaar bedraagt. Ook de transformatie van de Wet Werken naar Vermogen in 2012 naar de Participatiewet is een indicatie dat het tijdperk van zig-zag-beleid nog niet ten einde is.

De vierde trend is de vermindering van het aantal “hulpstructuren”. Begin 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het schrappen van de bepalingen uit de Gemeentewet over deelgemeenten (art. 87 tot 92). Dit heeft implicaties voor de bestuurlijke structuur van Amsterdam en Rotterdam. Overigens zouden de regiegemeenten die Plasterk wil vormen baat kunnen hebben bij een wettelijke structuur voor dorps- en wijkraden. Ook ligt er nog de intrekkingwet WGR-plus-regio's. Deze beleidsbeëindiging brengt met zich mee dat de regionaal bestuurlijke verhoudingen in acht dichtbevolkte gebieden – waaronder Twente, Nijmegen-Arnhem, regio Eindhoven en bijvoorbeeld Parkstad Limburg – zijn gedestabiliseerd. De toekomst van deze in het verleden betrekkelijk zwaar opgetuigde, regionale samenwerkingsverbanden is (nog) onduidelijk. In de meeste regio's is er bij de deelnemende gemeentebesturen aarzeling deze regionale structuren op basis van vrijwilligheid in stand te laten. Het schrappen van de verplichte regionale samenwerking (intrekking hoofdstuk XI WGR) is niet consistent met de recent ingevoerde verplichting samen te werken op regionaal niveau ter zake van de milieuhandhaving (krachtens artikel 5.8 Wabo).

In dit tijdvak met krapper wordende middelen, toenemende (zorg)taken en groeiende onzekerheid over de bestuurlijke structuur, zoeken gemeenten actief naar samenwerking. Het streven is kostenbesparing en kwaliteitsbehoud. Vooral de samenwerking op beheerstaken – PIOFACH-taken³ – neemt een grote vlucht. Herweijer en Fraanje (2011) onderscheiden in deze geïntensiveerde ambtelijke samenwerking: de netwerksamenwerking (kennisuitwisseling, gezamenlijke inkoop en uitwisseling van ambtelijk personeel), maar ook de matrixsamenwerking. Bij matrixsamenwerking worden tussen een opdracht gevende regiegemeente en een diensten leverende (centrum)gemeente dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) gesloten (bijvoorbeeld over belastinginning of HRM-advies). Een derde, nog verdergaande vorm van samenwerking is: de ambtelijke fusie. In dat geval beschikken twee of meer gemeentebesturen over een en hetzelfde ambtelijk apparaat. We zien deze vijfde trend van intensieve samenwerking op het vlak van PIOFACH-taken vooral bij de wat kleinere, financieel kwetsbare gemeenten.

4 Plan Plasterk

Tegen deze achtergrond bespreken wij twee actuele innovaties in het binnenlands bestuur. Allereerst bevat het regeerakkoord “Bruggen slaan” (2012) een plan tot ingrijpende bestuurlijke innovatie van bovenaf. In een tijdvak van twee kabinetperiodes (dus tot 2020) moet het Huis van Thorbecke transformeren naar een bestuursstructuur die ook wordt aangetroffen in EU-lidstaat Denemarken: grote gemeenten met een breed takenpakket, en een beperkt aantal uitgestrekte landsdelen met een beperkt (gesloten?) takenpakket. Op grondslag van artikel 19 Arhi is de Minister van BZK meteen begonnen met het bestuurlijk overleg dat moet leiden tot een samenvoeging per 1 januari 2015 van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland: FUN. De Minister veronderstelt dat wanneer deze provinciefusie wordt doorgezet en tijdig in het Staatsblad komt, dit spontaan zal worden gevolgd door provinciale fusievoorstellen van onderop (op basis van artikel 17 Arhi) in de andere vier landsdelen. Voorlopig kijken de andere negen provinciebesturen met grote belangstelling naar de reacties van de burgers en de Statenleden in de Noordvleugel. Haalt de Minister zijn ambitieuze deadline?

Het tweede paneel in de verbouwing Plasterk is het opschalen van gemeenten, ook in buitenstedelijk gebied, naar regio- of streekgemeenten met minimaal 100.000 inwoners. Van jaarlijks tien gemeenten minder, naar jaarlijks twintig gemeenten.⁴ Hiermee wordt – in de optiek van de Minister – de regionale problematiek beperkt (Reussing, 2012). De Minister weet (nog) niet zeker of de gemeenteraden wel uit zichzelf, op basis van artikel 5 Arhi, tot voldoende, forse fusievoorstellen zullen komen. Zeker tot aan de raadsverkiezingen van maart 2014 zullen veel raadsleden en bestuurders die nog een volgende termijn ambiëren, hun kruit droog houden. Mede om die reden zal in het nieuwe beleidskader herindeling (2013) naar verwachting een beroep op de provinciebesturen worden gedaan om eventueel het herindelingsproces van de gemeenteraden over te nemen en van bovenaf (artikel 8 Arhi) met een fusievoorstel te komen. GS en PS hebben tot de Statenverkiezingen van 18 maart 2015 nog twee jaar de tijd een herindelingsadviesprocedure te doorlopen. Het is wat krap, maar haalbaar. De provincies zullen dat echter alleen doen wanneer de gemeentelijke procedures aantoonbaar vastgelopen zijn.

Diverse evaluatieonderzoekers (Allers, 2010, Allers e.a., 2012; Schaap e.a., 2012; Reussing, 2012) stellen dat herindeling blijkens evaluatieonderzoek geen financiële besparing met zich mee brengt. Dat herindeling vaak leidt tot een jaren durend proces van interne reorganisatie, met als gevolg geringe bereidheid tot samenwerking met buurgemeenten. Bovendien stellen de genoemde onderzoekers dat de

afstand van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van burgers en afnemers van de gemeentelijke diensten groter wordt.

De structuurverandering waarmee minister Plasterk op de proppen komt, is ambitieus. Positieve reacties zijn afkomstig vanuit het georganiseerde bedrijfsleven (VNO/NCW). Een commissie die in opdracht van de Groninger gemeenten en provincie een advies uitbrengt over de toekomstige gemeentelijke indeling van deze provincie, sorteert begin 2013 meteen voor op zes – in plaats van thans 23 – gemeenten, van gemiddeld meer dan 100.000 inwoners (Visitatiecommissie, 2013).

Inmiddels zijn er ook kritische geluiden te horen. Zo wordt gesteld dat een herindeling plaatsvindt bij wet (art. 123, lid 1, Grondwet). Dus dat er naast beide regeringspartijen in de Eerste Kamer tenminste nog een derde partij moet worden gevonden die deze forse opschaling wil onderschrijven. Enkele burgemeesters met grote bestuurlijke ervaring (onder andere die van Noordenveld en Bronckhorst) hebben zich kritisch uitgelaten. Van andere burgemeesters ontvingen zij bijval.

In een motie-Heijnen (TK 32.242, nr.11, 15-4-2010) is door de Tweede Kamer aan de Minister gevraagd om uiterlijk 2013 de grootschalige fusie in Zuidwestfriesland te evalueren. De Minister wacht de resultaten van deze evaluatie niet af. Wellicht dat de Kamer daar straks anders over denkt en eerst wil kennis nemen van deze bevindingen voordat de bestuurlijke visie van de Minister op het binnenlands bestuur kan worden besproken.

Een belangrijk verder gelegen doel van het plan Plasterk is het verkleinen van de bestuurlijke drukte. Uit onderzoek onder bestuurders in de provincie Overijssel (Hoek & Pol, 2012) blijkt dat de bestuurders in deze provincie de vermeende bestuurlijke drukte niet tot nauwelijks (als probleem hebben) ervaren. Toch raakt de oplossing van Plasterk deze gemeenten wel. In Overijssel zijn veel 100.000-min gemeenten. Bovendien is de Regioraad Twente door het verlies van de WGR-plus-status in een proces van ontbinding terecht gekomen. Er is onrust: bestuurlijke drukte. De vraag wordt door de geïnterviewden opgeworpen of het middel niet erger is dan de kwaal.

De houdbaarheid van de aan het plan Plasterk ten grondslag liggende veronderstellingen (de beleidstheorie) is beperkt. Diverse veronderstellingen zijn in strijd met bevindingen uit empirisch onderzoek. De structuuringreep levert waarschijnlijk geen besparing op; op korte termijn is er vergroting van de bestuurlijke drukte; de

transitieopgave van de huidige provinciale jeugdzorg naar gemeenten is kleiner (dus beter beheersbaar) wanneer deze plaatsvindt op regionaal niveau (dus in het kader van de WGR) dan direct naar de (regio)gemeenten; het risico op bestuurlijke rivaliteit in de fusiegemeente (“dorpisme”) neemt toe; na herindeling blijft het aantal samenwerkingsverbanden (“verbonden partijen”) meestal gelijk; het is onzeker of de betrokken provinciebesturen de van hen gevraagde medewerking (de bevoegdheid van artikel 8 Arhi als stok achter de deur) oppakken; de financiële middelen om de frictiekosten van herindeling te compenseren zijn nog niet gevonden. Bij het oordeel van de Kamerleden en de Raad van State over het plan Plasterk zal ook worden gekeken naar de onderliggende visie op ons binnenlands bestuur. Op dit moment ontbreekt deze visie nog.

In de huidige context waarin gemeenten fors moeten bezuinigen, is het beslist een obstakel dat een grootschalige gemeentefusie geen besparing met zich mee brengt. In de huidige context waarin de gemeente meer sociale taken gaat uitoefenen (soms tot achter de voordeur) is het beslist een obstakel dat door de fusie de afstand tot zorgbehoevende jongeren en ouderen fors toeneemt. In de huidige context waarin veel beleid nog onzeker is, is het minder waarschijnlijk dat de gemeenteraden staan te popelen om op korte termijn structuuringsrepen voor te stellen. Veel raadsleden zijn geneigd om eerst de betreffende wetgeving – waaronder de Participatiewet – af te wachten. Het is dus nog onzeker of deze majeure transformatie het Staatsblad zal bereiken.

5 Ambtelijke fusies

De tweede bestuurlijke innovatie die we hier bespreken is een innovatie van onderaf. De kleinere gemeenten staan de laatste jaren onder relatief grote druk. Per inwoner krijgen kleinere gemeenten aanmerkelijk minder inkomsten uit het Gemeentefonds dan grote steden. Dat weerspiegelt niet alleen dat grotere gemeenten meer centrumfuncties uitoefenen en bij re-integratie van werkzoekenden en aanbieden van zorg worden geconfronteerd met meer indringende sociale problemen (o.a. verslaving). Het is ook uitdrukking van het feit dat grotere gemeenten meer invloed kunnen uitoefenen op het proces van verdeling. Wie weinig invloed (lees in dit geval geld uit Den Haag) heeft, moet innovatief zijn. Vooral de kleinere gemeenten hebben het afgelopen decennium naar manieren gezocht om met weinig geld meer te doen. Vaak door taken in te kopen. Dat inhuren kan gaan van stedenbouwkundig advies, belastinginning, groenonderhoud, naar re-integratiediensten en ICT-support. Waar sommige grote gemeenten⁵ nog steeds beschikken over

een complete Weberiaanse bureaucratie met ambtelijke uitvoerende diensten en vrijwel geen outsourcing, kennen de meeste kleinere gemeenten een slanke organisatie waarin veel is uitbesteed aan de goedkoopste of beste leverancier. Behalve uitbesteding aan particuliere organisaties (not-for profit en for profit) worden er ook diensten afgenomen van andere gemeenten (dienstverleningsovereenkomsten met centrumgemeenten) en wordt er een beroep gedaan op traditionele intergemeentelijke samenwerking. Overigens maken zowel grote(re) als kleine(re) gemeenten in gelijke mate gebruik van intergemeentelijke samenwerking op de traditionele taakvelden: WSW, afvalverwijdering, basisgezondheidszorg en veiligheidsregio. De kleinere gemeenten maken echter voor hun beheerstaken vaker gebruik van externe inhuur en ambtelijke samenwerking.

Tegen deze achtergrond heeft zich een bijzondere innovatie voorgedaan. Per 1 januari 2007 zijn de eerste drie ambtelijke fusies in ons land tot stand gekomen: BEL, Ten Boer-model en Molenwaard. In het cluster Blaricum, Eemnes en Laren was een van de aanleidingen de behoefte om zelf de eigen ruimtelijke ontwikkeling te kunnen blijven bepalen en om niet in een bestuurlijke herindeling de lokale autonomie te verliezen. In Ten Boer vormde het bezuinigen op de reguliere uitgaven de belangrijkste aanleiding. De oplossing die in Ten Boer werd gevonden, stond dan ook in het teken van besparen. De gemeente Groningen was bereid de diensten aan de burgers van Ten Boer te leveren voor het marginale tarief (zonder doorberekening van de volledige overhead die een grote gemeente nu eenmaal aanleeft). Jaarlijks werd binnen het Ten Boer-model zo een paar ton, structureel bezuinigd, op een exploitatie van zo'n tien miljoen euro. De drie ambtelijke fusies zoals deze indertijd uit nood werden geboren, werden gedoogd door de bewindspersonen Ter Horst en Bijleveld. Deze innovatie van onderop heeft zich sindsdien mogen verheugen in de nodige belangstelling en navolging. Tot de gemeenten die dit innovatieve model hebben overgenomen, behoren: Pekela-Veendam, Dinkelland-Tubbergen, Hardenberg-Ommen, Aalsmeer-Amstelveen, Wormerland-Oostzaan en Wassenaar-Voorschoten. Inmiddels is het cluster de Waard per 1 januari 2013 overgegaan naar de fusiegemeente De Waard. In het geval De Waard lijkt het erop dat de ambtelijke fusie een tussenstap naar herindeling is geweest. Dit was de verwachting van staatssecretaris Ank Bijleveld. Maar meer dan een dozijn andere ambtelijke fusies houden het inmiddels al weer zes jaar vol: dus toch een blijvertje.

De beleidstheorie achter de ambtelijke fusie gaat er vanuit dat de raadsleden na de ambtelijke fusie hun volksvertegenwoordigende taak een zwaarder accent geven. Het is immers de bedoeling dat de inwoners van de regiegemeenten net zo goed worden bediend door het gedeelde ambtelijke apparaat als voor de ambtelijke fusie.

In een context waarin bezuinigingen geboden zijn, spreekt ambtelijke schaalvergroting aan. Er kan immers een gedeeld beroep worden gedaan op deskundigheid, software en gedeelde infrastructuur. In een tijd waarin de zorgtaken worden uitgebreid, is het model van de ambtelijke fusie aantrekkelijk omdat de burgers nabijheid wordt behouden. Op zich zou verwacht mogen worden dat het model van de ambtelijke fusie geleidelijk aan meer toepassing vindt. Maar het moge duidelijk zijn dat de onrust over het plan Plasterk (zie de vorige paragraaf) deze geleidelijke ontwikkeling kan doorkruisen. Uit onderzoek naar herindeling komt immers naar voren dat de slagschaduw van een naderende herindeling een negatief effect heeft op de continuïteit van de bestaande samenwerkingsverbanden.

6 Paradoxen

Stel je voor dat gemeenten volledig autonoom waren, dan zullen de gemeenten zich in dit tijdsgewricht richten op verdere besparing op de kosten van beheer. Dat zijn immers de bezuinigingen die de kiezers niet merken. Er komen dan meer onderlinge dienstverleningsovereenkomsten. De schaal van de shared service organisaties wordt groter. Nu de ict-isering voortschrijdt, zullen er vaker samenwerkingsverbanden ontstaan van gemeenten die niet aan elkaar grenzen en soms ook in verschillende provincies liggen (Verheul, 2013). Als voorbeeld kan worden verwezen naar de gezamenlijke belastinginning in de provincie Brabant. Zo nu en dan stappen clusters van gemeenten over tot een verdergaande ambtelijke fusie (zie paragraaf 5). De tendens is dat niet alleen kleine gemeenten overgaan tot ambtelijke fusies maar nu ook de wat grotere gemeenten (Amstelveen-Aalsmeer, Wassenaar-Voorschoten). Zo ontstaat een efficiënt patroon van samenwerking. Van onderop gezien (het kikkerperspectief) heel logisch. Vanuit vogelperspectief – dus de optiek van het rijk - ongetwijfeld een lappendeken.

Bovendien zullen deze gemeenten zich voor wat betreft de milieuhandhaving bewegen binnen het kader van de recent opgestarte regionale uitvoeringsdienst. Verder wordt er in overleg met het provinciebestuur en meestal in WGR-verband tijdig een jeugdzorgregio opgericht. Het spreekt voor zich dat de ruimtelijke kaders die relevant zijn voor de milieuhandhaving (emissiepunten, industrie, infrastructuur) vaak niet samenvallen met de ruimtelijke kaders die samenvallen met de jeugdzorg (scholen, openbaar vervoer, bevolkingsconcentraties). Aangezien het er om gaat de burger goed te bedienen is dat geen enkel probleem.

We hebben hiervoor al moeten constateren dat de Nederlandse gemeenten in de praktijk verre van autonoom zijn. De doelmatigheidswinst van decentralisatie

wordt daardoor beperkt. Gemeenten zijn weliswaar het publieksloket waar de zorg vragende burger het eerst aanklopt, maar het eigen gemeentelijk belastinggebied is marginaal, de financiële middelen zitten in de krimp, en ondanks de mooie woorden over “ontschotting” leert de praktijk dat landelijke kaders domineren boven lokale verordeningen (of beleidsregels) en dat verticale monitoring van geleverde prestaties (Wet Interbestuurlijk Toezicht) zwaarder weegt dan horizontale controle door de – deels slapende – lokale rekenkamercommissie.

Stone (1988) stelt dat bijna elk federaal (lees: rijks)beleid wordt gekenmerkt door paradoxen. Dat zou dus ook moeten gelden voor het plan Plasterk. Dit plan is onmiskenbaar een voorbeeld van top-down-beleid vanuit een Grand Design. Synoptisch beleid. Beleid vol goede bedoelingen maar – naar de evaluatie straks zal leren – met averechtse (onbedoelde) effecten.

De eerste paradox is dat Plasterk het streven van gemeenten om zelf de doelmatige samenwerkingsvormen te ontdekken, blokkeert door van bovenaf een getalscriterium op te leggen (100.000 inwoners), tijdslijmieten op te leggen (voor 31 mei 2013, voor eind 2020) en voor te schrijven dat samenwerkingsgebieden congruent moeten zijn. Maar van de andere kant verwacht Plasterk wel dat de gemeenten deze initiatieven zelf zullen nemen, via een procedure van onderop. Die kans is echter klein. Hoe groter de schaal van de nieuwe fusiegemeente, hoe meer oude gemeenten betrokken moeten worden in het cluster. Besluitvorming met vijf of zeven gemeenten (casus Westland, in: Beerepoot e.a., 2009) is veel lastiger dan besluitvorming met twee gemeenten (casus: Pijnakker-Nootdorp, in: Beerepoot e.a., 2009). Ook is het vreemd dat de Minister enerzijds autonomie benadrukt (voorkeur voor artikel 5 Arhi), maar anderzijds voorschrijft wat de uitkomst moet zijn.

De tweede paradox is dat deze grote structuurverandering moet worden doorgevoerd tijdens een recessie. Toen de grote herindeling van Zuid-Limburg aan het begin van de jaren tachtig werd uitgevoerd, schreven de evaluatoren van Twijnstra Gudde (1984) dat er geen slechter moment is een herindeling uit te voeren dan in tijden van bezuiniging. Te meer daar we nu (Allers, 2010) met grotere zekerheid weten dat herindelingen extra kosten opleveren en zelden besparing.

De derde paradox is dat veel goed lopende vormen van intergemeentelijke samenwerking, waarin fors is geïnvesteerd, nu op losse schroeven worden gezet omdat de slagschaduw van grootschalige herindeling zich aankondigt. De goedlopende samenwerking van de vier Middelseegemeenten – Het Bildt, Menaldumadeel, Leeuwarderadeel en Ferwerdadeel – moest worden beëindigd nadat een commissie

van wijzen – grootschalige structuurdenkers – voor Noord-West Friesland een plan had gepresenteerd voor een “robuuste” regiogemeente (Herweijer & Fraanje, 2011). Dit effect is in de literatuur vaker geconstateerd. Opnieuw een averechts effect van het plan Plasterk.

Deborah Stone (1988) stelt dat vrijwel elke politiek geïnspireerde overheidsinterventie (“fact free politics”) tegenstellingen en dilemma’s in zich bergt. Om de jeugdzorg beter en efficiënter te maken, moet die taak van de rijkere provincies worden overgedragen naar de armere gemeenten, want die zijn meer burgers nabij. Maar om die jeugdzorg dan goed en professioneel op te pakken, moeten die gemeenten volgens de Minister van BZK wel worden opgeschaald naar 100.000-plus.

De vijfde paradox ten slotte is dat de Minister van BZK het Huis van Thorbecke wil versterken en daarom de aanvullende WGR-plus-regio en de binnenstedelijke decentralisatie van het tableau schrapt. Maar kennelijk is het verwijderen van deze hulpstructuren niet toereikend om het Huis van Thorbecke robuust te maken. Vervolgens wordt zowel de middenlaag (landsdelen) als de onderlaag (regiogemeenten) ingrijpend verbouwd.

Het zijn dus interessante tijden. Ongetwijfeld zal er een kans zijn om de gevolgen van dit goed bedoelde plan van bovenaf te evalueren. Maar ook nu nog geldt: beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald.

Literatuur

- Allers, M.A., Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, in: *ESB*, 2010, jrg. 95, nr. 4586, p.341-342.
- Allers, M.A. & B. Geertsema, Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling, in: *MeJudice*, 9 november 2012.
- Beerepoot, R., M.R. Fraanje & M. Herweijer, *Processen en effecten van herindelings*, Alphen aan den Rijn, 2009.
- Bij, J. van der, *Decentralisatie of afwenteling*, IOO, Zoetermeer, 2011.
- Commissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie Jansen), *Grenzeloos gunnen*, Lysias, Amersfoort, 2013.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid. Het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, jrg. 50, p.439-455.
- Herweijer, M., Kan het kabinet Rutte gemeenten voorschrijven samen te werken?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011, jrg. 65, nr. 3, p. 50-63.

- Herweijer, M. & M.J. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht*, Alphen aan den Rijn, 2011.
- Hoek, D. & W.H.M. Pol, *Bestuurlijke drukte en samenwerkingsverbanden*, provincie Overijssel, Zwolle, 2012.
- Nauta, F. *Het innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht*, Den Haag, 2008.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk denken*, Den Haag, 2010.
- Reussing, G.H., Gemeentelijke herindeling: een rode draad door het werk van Michiel Herweijer, in: A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *In wetenschap voor de praktijk*, liber amicorum voor Michiel Herweijer, Nijmegen, 2012, p. 57-65.
- Schaap, L., B. Denters, R. Fraanje & M. Herweijer, Nieuw kabinet maakt gemeenten slechter en duurder, in: *NRC*, 6 november 2012.
- Schumpeter, J.A., *Capitalism, socialism and democracy*, Londen, 1942.
- Stone, D., *Policy paradox. The art of political decision making*, New York, 1988.
- Twijnstra Gudde, *Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg*, Deventer, 1984.
- Verheul, H., *Digitaal in dialoog. Overheden in het digitale tijdperk*, lectorale rede, Thorbecke Academie, Leeuwarden, 2013.
- Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen, *Grenzeeloos gunnen. Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en bestuurscultuur in Groningen*, Amersfoort, 2013.

Noten

- 1 De auteurs bedanken drs. M.J. (Rien) Fraanje van de Raad voor het Openbaar Bestuur voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 2 “Creative destruction”. Ook: “eine neue Kombination”.
- 3 De afkorting PIOFACH staat voor ‘Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting’, een verzamelterm voor activiteiten die een organisatie moet verrichten die niet deel uitmaken van het primaire proces.
- 4 Dat betekent: geen drie tot vier herindelingswetten per jaar, maar zeven tot acht per jaar. Dat is een behoorlijke belasting voor zowel Tweede als Eerste Kamer. Over het algemeen bezoeken Kamerleden de betreffende herindelingsclusters om te spreken met burgers, raadsleden en bestuurders.
- 5 Natuurlijk zijn er uitzonderingen: dus grote steden die ook veel taken op afstand hebben geplaatst, zoals Tilburg, Amersfoort en Haarlemmermeer. Maar bij de meeste 100.000-plus gemeenten treffen we nog erg veel ambtelijke diensten: dienstverlening in eigen, ambtelijk beheer.