

# Het lokaal en binnenlands bestuur is van ons allemaal: wat Nederland kan leren van Vlaanderen

**Marcel Boogers<sup>1</sup>**

## Visies en structuurdiscussies

De Vlaamse visie op de toekomst van het lokaal en binnenlands bestuur is in Nederland nagenoeg onopgemerkt gebleven. Dat is vreemd, want Nederlandse parlementariërs en wetenschappers hebben vaak gepleit voor zo'n toekomstvisie. Kamerleden hebben geregeld gevraagd om een beleidskader dat hen in staat stelt de vele incrementele veranderingen in het binnenlands bestuur te beoordelen. Wetenschappers en andere adviseurs van de overheid (waaronder de Raad van State) wijzen erop dat democratische sturing, controle en verantwoording ontregeld zijn geraakt door alle ongeordende veranderingen in het binnenlands bestuur. Ook gemeenten missen een toekomstvisie, al laten ze dat niet altijd zo duidelijk merken. Maatschappelijke schaalvergroting en gemeentelijke taakverzwaring (vooral door recente decentralisaties) hebben ervoor gezorgd dat gemeenten steeds meer samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden (in *goed Vlaams*: intercommunales). Om hierbij lokale tegenstellingen te kunnen overwinnen is echter ook enige sturing en regie van de Rijksoverheid nodig (Peters et al. 2022). Kortom, Nederland heeft momenteel grote nood aan een visie op het lokaal en binnenlands bestuur (Boogers. 2018). Sinds 1950 zijn met een grote regelmaat voorstellen gedaan voor streekgemeenten, gewesten, doe-provincies, provincies-nieuwe-stijl, stadsprovincies en landsdelen, maar al deze voorstellen zijn voortijdig gesneuveld. *Structuurdenken* is hierdoor geleidelijk aan een besmet woord geworden, terwijl de behoefte hieraan onverminderd groot is. Het voorbeeld van de *Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur*

in Vlaanderen kan Nederland helpen uit deze impasse te geraken.

## Versterking van gemeenten

In alle visies op het binnenlands bestuur staat in Nederland én Vlaanderen de noodzaak tot versterking van het lokaal bestuur centraal. Nieuwe complexe maatschappelijke opgaven vragen om sterkere, meer bestuurskrachtige gemeenten, net als de overdracht van taken aan gemeenten. Tegen deze redenering – nieuwe opgaven en taken maken een versterking van gemeenten noodzakelijk – is overigens wel wat af te dingen. In plaats van de vaststelling dat gemeenten te zwak en te klein zijn voor nieuwe problemen en taken, kan ook worden betoogd dat nieuwe problemen en taken te groot en te complex zijn voor gemeenten en dus beter kunnen worden overgelaten aan provincies. In Nederland speelde dit bij de decentralisaties van rijkstaken aan gemeenten. Omdat er niet goed over was nagedacht of alle gemeenten wel in staat waren die gedecentraliseerde taken goed uit te voeren, ontstonden grote bestuurskrachtproblemen die vaak werden opgelost met gemeentelijke herindelingen en regionale samenwerkingsverbanden (Boogers en Reussing. 2019). Fundamenteel is de vraag welke uitgangspunten centraal moeten staan bij het vaststellen van de schaal en de taak van gemeenten. Dat Franse gemeenten qua inwonertal gemiddeld genomen kleiner zijn dan Scandinavische, heeft minder te maken met een Franse voorliefde voor kleinschaligheid en meer met de Franse traditie van centralisme en étaticisme, waardoor Franse gemeenten over weinig taken zelfstandig kunnen beslissen (Lackowska et al. 2021). Het decentralisatiebeginsel (zoveel mogelijk taken op lokaal niveau) en het kleinschaligheidsbeginsel (zo klein mogelijke gemeenten)

staan dus op gespannen voet met elkaar. Deze spanning heeft ook betekenis voor de democratische kwaliteit van gemeenten. Kleinere gemeenten kennen gemiddeld genomen een grotere democratische betrokkenheid van inwoners dan grote steden, maar omdat die kleine gemeenten minder mogelijkheden hebben om aan de behoeften van hun inwoners tegemoet te komen, is die democratische betrokkenheid betrekkelijk betekenisloos. Nederlands onderzoek naar de effecten van gemeentelijke schaalvergrotingen laten daarom een gemengd beeld zien, waarbij moet worden opgemerkt dat tijdelijke reorganisatie-effecten bij een herindeling niet altijd gemakkelijk te isoleren zijn van 'zuivere' herindelings-effecten (Allers en Geertsema. 2014, Beerepoot et al. 2009).

### Maatschappelijke bestuurskunde

Dat het structuurdenken Nederland weinig heeft opgebracht, komt niet door het structuurdenken zelf, maar door de manier waarop over structuren is nagedacht. Het debat over de hervorming van het binnenlands bestuur was er steeds een voor, door en met bestuurders. Discussies gingen daarom meer over het binnenlands en regionaal bestuur dan over het besturen van het land en de regio's. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ('bestuur') stond steeds centraal, waardoor er wat minder aandacht was voor de gezamenlijke aanpak van opgaven en problemen ('besturen'). Ondanks dat maatschappelijke vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en werkgelegenheid meestal een aanleiding vormden om de organisatie en inrichting van het binnenlands bestuur ter discussie te stellen, werden maatschappelijke organisaties die bij de aanpak hiervan een rol spelen niet of nauwelijks bij de discussie betrokken. Plannen voor de bestuurlijke hervorming van de regio werden hierdoor nauwelijks gedragen door maatschappelijke partners, waardoor min of meer toevallige politieke factoren er een groot stempel op konden drukken. Wie alle Nederlandse vernieuwingsvoorstellen op een rij zet, ziet dat deze na een kabinetwisseling meestal snel in de prullenmand zijn verdwenen. Een ander nadeel van de focus op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden was dat de vernieuwing van het binnenlands bestuur vooral als

een *zero sum game* werd ervaren: meer regionaal bestuur betekent automatisch dat er minder overblijft voor gemeenten en de provincie. Ieder hervormingsvoorstel kon hierdoor op dezelfde voorspelbare reacties rekenen. Lokale bestuurders zetten hun hakken in het zand en wisten met succes politiek verzet ertegen te mobiliseren op landelijk niveau (Boogers. 2013). Tot slot leden vernieuwingsdebatten onder een bijna universeel probleem dat bij hervormingsoperaties steeds de kop opsteekt: de onmiddellijke kosten die de goed georganiseerde belangen van lokale bestuurders moeten maken staan tegenover veel langetermijnopbrengsten van veel slechter georganiseerde kiezers en belastingbetalers. De uitkomst van deze afweging laat zich raden (Blom-Hansen et al. 2011).

De Vlaamse minister heeft met de opdracht aan het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) voor een heel andere benadering gekozen door wetenschappers en vertegenwoordigers van middenveldorganisaties een centrale rol te geven in het debat over de toekomst van het lokaal en binnenlands bestuur. Het lokaal en binnenlands bestuur is immers niet alleen van bestuurders, maar van ons allemaal. Voor Nederland biedt dit interessante perspectieven. Wetenschappers en middenveldorganisaties focussen immers meer op maatschappelijke opgaven – onder andere op het gebied van veiligheid, mobiliteit, ruimtelijke ordening, economie, arbeidsmarkt, onderwijs, woningmarkt en duurzaamheid – en denken minder dan bestuurlijke stakeholders vanuit bestaande bestuurlijke kaders. Het SBV noemt dat in navolging van Nederlandse bestuurskundigen 'maatschappelijke bestuurskunde' (Overmans et al. 2023). Niet het bestuur, maar de aanpak van maatschappelijke opgaven hoort centraal te staan. Door de toekomstvisie te grondvesten op een gedegen analyse van maatschappelijke vraagstukken komt er meer ruimte voor nieuwe oplossingen die recht doen aan die vraagstukken. Gemeente- en provinciebestuurders hebben, zo leren reorganisatie-ervaringen ons, immers vaak meer belang bij het behoud van de status quo dan bij veranderingen die de effectiviteit van hun werk kunnen verbeteren.

## EINDNOTEN

- 1 Marcel Boogers is bijzonder hoogleraar democratie en transitie aan de Universiteit Utrecht en onderzoeker bij onderzoeksbureau Necker. Contact: m.j.g.j.a.boogers@uu.nl.

## Referenties

Allers, Maarten, en Bieuwe Geertsema. 2014. "Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten". *Economisch Statistische Berichten* 4688: 406-409.

Beerepoot, Rachel, Rien Fraanje, en Michiel Herweijer. 2009. *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Lemma.

Blom-Hansen, Jens, Peter Munk Christiansen, Anne Lise Fimreite, en Per Selle. 2011. "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark". *Local Government Studies* 38 (1): 71-90.

Boogers, Marcel, en Rik Reussing. 2019. "Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie". *Bestuurswetenschappen* 73 (2): 22-46.

Boogers, Marcel. 2018. Regie in de regio: waarom structuurdiscussies nodig zijn: Essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de digitale tentoonstelling over Regionaal Bestuur. Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, Marcel. 2013. Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert. Oratie Universiteit Twente. Enschede: Universiteit Twente.

CPB (Centraal Planbureau). 2014. "Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen". Den Haag: CPB.

Lackowska, Marta, Katarzyna Szmigiel-Rawska, en Filipe Teles. 2021. *Local Government in Europe: New Perspectives and Democratic Challenges*. Bristol: Bristol University Press.

Overmans, Tom, Marlies Honingh en Mirko Noordegraaf (eds.). 2023. *Maatschappelijke bestuurskunde: Hoe bestuurskundigen (kunnen) inspelen op maatschappelijke vraagstukken*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Peters, Klaartje, Rob de Greef, Marcel Boogers, en Geerten Boogaard. 2022. "Regionale samenwerking en gemeenteraden: Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden". Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.