

**Naar een nieuwe bestuurlijke indeling en bevoegdhedenverdeling:**

**Twee bestuurslagen op nationaal niveau**

**Trias Politica Zeeland**  
21 mei 2015

## **Inleiding**

De huidige bestuurlijke indeling van ons land is terug te voeren op de invoering van de grondwet van 1814 bij de onafhankelijkheid van de Nederlanden. Sindsdien kennen wij op nationaal niveau drie bestuurslagen: het rijk, de provincies en de gemeenten. Bij de grondwetswijziging van 1848 zijn de bevoegdheden tussen die drie bestuurslagen vastgelegd. Nadien en met name na de Tweede Wereldoorlog zijn er verscheidene pogingen gedaan om de bestuurlijke indeling van Nederland aan te passen aan nieuwe tijden. Daarbij lag het accent vooral op de gemeenten en de gemeentelijke schaal. In de jaren '50 van de vorige eeuw kwam de wet gemeenschappelijke regelingen tot stand. Deze maakte formele samenwerking tussen gemeenten en de overdracht van bevoegdheden aan een gemeenschappelijk orgaan mogelijk, met alle - inmiddels gebleken - gebrekkige transparantie en weinig democratische besluitvorming van dien. De vraag is of de bestaande bestuurlijke indeling nog voldoet in de huidige tijd en/of dat gedacht moet worden aan een andere, meer eenvoudige en overzichtelijke bestuurlijke indeling en verdeling van bevoegdheden. Aangezien de huidige bestuurders van de drie bestuurslagen daartoe geen van allen succesvolle voorstellen formuleren (weegt het eigen belang misschien te zwaar of dominant mee?), doet het onafhankelijke genootschap Trias Politica Zeeland nu een voorzet tot verdere discussie. In de hoop dat er op dit vlak nu eens echt wat gaat veranderen. Uit het navolgende moge blijken dat daartoe alle reden bestaat.....!

## **Korte historie**

Eind van de jaren '60 van de vorige eeuw kwam minister Beernink met een wetsvoorstel met voorschriften voor de vorming van ongeveer 20 gewesten. Volgens dit voorstel zouden de gemeenten op - primair- vrijwillige basis bevoegdheden kunnen overdragen aan door hen te vormen gewesten. Dit voorstel leidde niet tot resultaat. Los van en vooruitlopend op dit voorstel, werd in 1965 het Openbaar Lichaam Rijnmond gevormd. Begin zeventiger jaren kwam minister De Gaay Fortmann met een plan tot de vorming van 24 mini-provincies. Dit voorstel leidde evenmin tot enig resultaat. Vervolgens kwam begin jaren'80 staatssecretaris De Graaf Nauta met een aantal nieuwe plannen, onder andere gericht op het verkleinen van het aantal provincies. Ook in deze plannen werd de indeling in drie nationale bestuurslagen niet aangetast. Evenals alle voorgaande plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur eindigden ook deze voornemens zonder resultaat. Staatssecretaris van der Vondervoort kwam begin jaren '90 met het voornemen tot vorming van stadsprovincies (Rotterdam en den Haag). Ook dit voorstel haalde het niet. In het regeerakkoord van 2012 werd het onderwerp bestuurlijke (re)organisatie opnieuw aan de orde gesteld; ook nu weer de structuur van drie nationale bestuurslagen in stand latend. Voorgesteld werd de vorming van een superprovincie bestaande uit Noord-Holland, Utrecht en Flevoland en voorts het aanmoedigen van vrijwillige initiatieven tot samengaan door andere provincies. Ook dit voorstel ging (wederom) roemloos ten onder.

## **Andere en opmerkelijke ontwikkelingen**

In alle zojuist genoemde plannen bleef de structuur van drie nationale bestuurslagen dus onaangetast. Sterker nog, er vond zelfs een aanzienlijke uitbreiding van bestuurslagen plaats. Om enkele voorbeelden te noemen: ZBO's (zelfstandige bestuursorganen), RWT's (rechtspersonen met een wettelijke taak), en bijna ontelbare hoeveelheden gemeenschappelijke regelingen van provincies en gemeenten, waarbij door provincies en gemeenten bevoegdheden zijn overgedragen aan niet of moeilijk te controleren publieke organen. Wij merkten in een eerder door ons opgesteld rapport al eens op dat bij de ZBO's en RWT's jaarlijks een bedrag omgaat dat in grootte vergelijkbaar is met meer dan de helft van de rijksbegroting. En dat die ZBO's en RWT's niet of nauwelijks vallen onder een democratische openbaarheid en verantwoording. Een naar onze mening onaanvaardbare situatie. Zie hierover ons rapport op onze website. En behalve deze RWT's, ZBO's en gemeenschappelijke regelingen als nieuwe bestuurslagen, moet zeker ook worden gewezen op nog een andere belangrijke nieuwe bestuurslaag: de Europese Unie als zeer machtige nieuwe supranationale organisatie. Deze EU bindt de burgers rechtstreeks met vele Europese verordeningen, en via Europese richtlijnen de burgers ook indirect (middels uitwerking in nationale wetgeving). Kortom, naast de traditionele drie nationale bestuurslagen (: Rijk, provincies en gemeenten), bestaat er in de huidige tijd inmiddels een

onoverzichtelijke hoeveelheid aan andere bestuursorganen. Een ontwikkeling die velen nu niet langer meer kunnen overzien, niet wenselijk vinden en ons democratisch bestel negatief lijkt te beïnvloeden.

### **Knelpunten in de huidige bestuurlijke indeling.**

Vastgesteld kan worden dat alle pogingen vanuit het bestuur zelf om tot reorganisatie van het binnenlands bestuur over te gaan, onvoldoende steun hebben kunnen verwerven in de politiek. Wel is in de loop der jaren het aantal gemeenten drastisch gedaald. Wat de schaalgrootte van gemeenten betreft, zijn er in de loop der jaren dus wel resultaten geboekt. Maar dat laat de hiervoor vermelde bedenkelijke constatering onverlet.

De vraag lijkt terecht naar het waarom van al deze mislukkingen. Heeft het nog wel zin om, behoudens een verdere inkrimping van het aantal gemeenten, nog verder tijd en aandacht aan een reorganisatie van het binnenlands bestuur te besteden? Werden de pogingen tot vernieuwing teveel van bovenaf opgelegd? Ontmoetten zij teveel weerstand en bij wie dan? Bij de burgers of bij de bestuurders? Is wel voldoende duidelijk gemaakt waarom die organisaties gewenst waren en is wel voldoende duidelijk gemaakt welke problemen er waren en hoe men die zou kunnen oplossen? Wisten de bestuurders eigenlijk zelf wel wat ze wilden? Waarom was er politiek onvoldoende bereidheid om krachten van behoudzucht in kringen van direct-belanghebbenden te trotseren? En: zijn de burgers wel voldoende bij de opinievorming betrokken? Is aan de burgers voldoende duidelijk gemaakt wat hun (positieve) belangen zouden kunnen zijn bij een inhoudelijke wijziging van de bestuurlijke indeling van ons land? Zijn de mogelijkheden voor een deugdelijke democratische betrokkenheid van de burgers bij een andere bestuurlijke organisatie voldoende onderzocht en benut, althans duidelijk gemaakt? Is een reorganisatie van het binnenlands bestuur, en zijn de eventueel daarmee samenhangende verschuivingen in macht en bevoegdheden misschien meer een probleem van bestuurders dan van de burgers en het bestuur zelf? Kortom, waarom is niet door goede communicatie draagvlak bij de burger gecreëerd kunnen worden voor een noodzakelijke, transparante en democratische bestuurlijke herindeling, vooral doordat de burger zich steeds meer van de politiek en het bestuur gaat afwenden. Hoe de antwoorden op al die vragen ook kunnen luiden, de conclusie lijkt in elk geval gerechtvaardigd dat in het huidige weinig democratische doolhof van bestuurslagen nog steeds en wellicht zelfs in toenemende mate behoefte is aan een reorganisatie van het binnenlands bestuur en aan een herverdeling van bevoegdheden.

Hiervoor is al de onoverzichtelijke lappendeken van organisaties en bevoegdheden genoemd. Feitelijk zijn er in Nederland inmiddels zeven bestuursorganen/-lagen werkzaam, inclusief de EU)<sup>1</sup>. Dat leidt tot een gigantische bestuurlijke drukte, tot inefficiëntie, ineffectiviteit, een zeer groot en uitdijend ambtenarenapparaat, stroperige besluitvorming, gebrek aan transparantie en hoge kosten (o.a. belastingen) voor de burger. Door die onoverzichtelijkheid is er ook onvoldoende democratische controle mogelijk; niet alleen voor burgers, maar zelfs ook voor de meeste volksvertegenwoordigers. Met andere woorden de huidige bestuurlijke situatie kan toch niet of moeilijk als bevredigend en toekomstbestendig worden aangemerkt. Er is dus nog steeds behoefte aan reorganisatie van ons openbaar bestuur, waarbij deze gesignaleerde knelpunten niet of althans in aanzienlijk mindere mate voor komen. Het lijkt gewenst om bij een nieuwe organisatie -meer en duidelijker dan bij de pogingen tot nu toe- uit te gaan van de burger. In welke vormen van bestuur voelt de gewone burger zich bij samenleving betrokken en ervaart hij de mogelijkheden om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen op het bestuur? En ook: waar heeft die burger nu het meeste belang bij, en dus niet de overheid zelf respectievelijk haar bestuurders en ambtenaren? In dit kader lijkt het goed meer gebruik te gaan maken van de vele ontwikkelingen in de laatste 20 jaar om de burgers direct en rechtstreeks bij het bestuur te betrekken. In het bijzonder ook door de ontwikkelingen van het internet. De mogelijkheden om de burgers langs digitale weg bij het bestuur te betrekken zijn pas van recente tijd en hebben tot nu toe in de voornemens tot verandering -naar het lijkt- geen of een relatief geringe rol van betekenis gespeeld. Dat geldt overigens ook voor andere denkbare vormen van moderne democratische invloed en betrokkenheid.

Een ander aspect is dat van de voortgaande decentralisatie, zoals die op een aantal terreinen dooreen aantal kabinetten is doorgevoerd. Die decentralisatie vereist een voldoende omvang en bestuurskracht van gedecentraliseerde overheden. In de eerdere voornemens tot verandering, tot en met zelfs die in het regeerakkoord van 2012, is steeds uitgegaan van het behoud van drie nationale bestuurslagen. Zelfs werd daar, door het creëren van gemeenschappelijke regelingen en gewesten, een vierde laag aan toegevoegd. De Europese Unie daarbij optellend, telt de bestuurlijke organisatie steeds meer bestuurslagen. De vraag lijkt dan ook gerechtvaardigd of niet eens gedacht zou kunnen of moeten worden aan minder bestuurslagen.

Zouden twee nationale bestuurslagen, naast en onder de EU-laag, niet voldoende kunnen zijn?

### **Mogelijke toekomstige bestuurlijke indeling.**

Om tot een effectieve en efficiënte decentralisatie te komen, is schaalvergroting noodzakelijk. Daarvoor lijkt het logisch om de schaal van gedecentraliseerde overheden zodanig vast te stellen dat zij niet alleen de hun door decentralisatie toebedeelde taken kunnen uitoefenen, maar dat zij ook in allerlei andere maatschappelijke opzichten zelfvoorzienend zouden kunnen zijn. Nog concreter: door deze taken samen te laten vallen/komen met die van een aantal regio's. Kortom, om zodanige robuuste regionale bestuursorganen te vormen dat van een voldoende en stevige mate van zelfvoorziening kan worden uitgegaan.

### **Zelfvoorzienendheid**

Om met het eerste te beginnen: in een recent onderzoek van het bureau Atlas is aangegeven dat een aantal van 59 gemeenten, in omvang en aantallen inwoners zeer variërend, een beeld zou kunnen opleveren van een gemeentekaart met echt zelfstandige gemeenten van voldoende omvang om aan een aantal criteria van zelfvoorzienendheid te kunnen voldoen. Dat lijkt bemoedigend, maar opgemerkt kan worden dat ook in dat onderzoek en het naar aanleiding daarvan uitgebrachte rapport de structuur van drie bestuurslagen nog steeds in stand blijft, met de reeds eerder vermelde negatieve gevolgen van dien.

Indien onder het begrip zelfvoorzienendheid echter niet alleen een aantal materiële uitvoerende en beleidsbevoegdheden zou worden verbonden, maar in het bijzonder ook de mogelijkheid van een regionale overheid om zelf uit de beschikbare financiële middelen keuzes te maken over het pakket aan voorzieningen dat zij haar burgers wil bieden, dan rijst de bijna retorische vraag of niet in alle gevallen de omvang en het aantal inwoners van elke regio zodanig dient te zijn dat zo'n zelfvoorzienendheid daadwerkelijk mogelijk is. Daartoe zou dan ook kunnen behoren het door de regio's heffen van een adequaat reservoir aan belastingen, zoals dat nu op het niveau van het rijk gebeurt. Echter wel binnen bepaalde door het rijk aangegeven grenzen.

Om niet in een (vooral emotionele) belangenstrijd gemeenten-provincies terecht te komen, noemen we de nieuw te vormen bestuurlijke organisatie vooralsnog regio. In deze nieuwe regio's gaan alle huidige gemeenten en provincies samen op. Zij worden dus alle opgeheven cq. ondergebracht in die nieuwe bestuurlijke eenheden. Veelal zouden de namen van gemeenten en/of provincies in de nieuwe bestuurlijke organisatie cq regio's behouden kunnen blijven en geplaatst in een kader van nieuwe regionale vormen van democratische inspraak en betrokkenheid.

Bij een zelfvoorzienende regio zouden we kunnen denken aan een kleinere centrale overheid met een beperkt aantal taken op nationaal niveau. Zoals buitenlandse zaken, onderwijs, defensie, nationale infrastructuur, energie, justitie, nationale politie, nationale veiligheid, nationale ruimtelijke ordening, economische en sociale wetgeving, nationale milieu-eisen en nationale belastingen. Deze opsomming is niet limitatief bedoeld. Waar het om gaat, is dat de nieuw te vormen regio's -als dichtst bij de burger staande organen- een zo groot mogelijke zelfstandigheid zouden moeten krijgen. De centrale overheid zou dan, naast het uitoefenen van een aantal typisch nationale taken, de eenheid

van bestuur binnen zekere grenzen kunnen aangeven door raam- of kaderwetten op alle relevante terreinen van het openbaar bestuur. In elke regio zouden de burgers door hun kiesrecht, maar ook door andere nog te ontwikkelen democratische instrumenten, een maximale invloed moeten kunnen uitoefenen op de keuzes die in en voor hun eigen regio worden gemaakt. De eigen identiteit van de communautaire woon-en leefgemeenschappen, steden, dorpen en wijken, zou daadwerkelijk bevorderd moeten worden. Een verdere verfijning zou zijn, dat in de grotere regio's de inwoners van steden, wijken van die steden en dorpen daadwerkelijk betrokken zouden kunnen en moeten worden bij alle zaken van bestuur die hen raken. Daartoe zou een modern pakket aan democratische instrumenten moeten worden ontworpen.

De hier ontvouwde gedachten zijn in die zin nieuw, dat zij een verschuiving van de bestuurlijke bevoegdheden van de centrale overheid naar de nieuw te vormen regio's voorstaan, en dat zij voorzien in het opheffen van de middenlaag provincies en de huidige gemeentelijke structuur. Aan een bestuurlijke tussenlaag tussen Rijk en regio's is in dit model niet langer behoefte. Het aantal regio's waarmee in dit model waarschijnlijk zou kunnen worden volstaan, zou rond de 25 kunnen zijn. Dat zou nader onderzocht en onderbouwd respectievelijk gepreciseerd dienen te worden, maar gemeten aan de criteria voor zelfvoorzienendheid zou dit aantal van 25 niet veel hoger of lager hoeven te zijn. Op dit onderdeel is uiteraard maatwerk gewenst.

Door en ten gevolge van deze (nieuwe) regiovorming kunnen de (meeste) ZBO's/RWT's en bestuursorganen op grond van de wet gemeenschappelijke regeling worden opgeheven, dat wil zeggen door deze onder te brengen in de regiobesturen. Zodat het huidige onoverzichtelijke veld van allerlei bestuursorganen met wettelijke bevoegdheden, maar waarop nauwelijks toezicht en democratische controle is, tot zo min mogelijk bestuursorganen kan worden teruggebracht.

## **Waterschappen**

Verdwijnen in het voorgestelde model de provincies en gemeenten, ook de taken van de waterschappen kunnen elders worden ondergebracht. Zo kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan een deels geconcentreerd en deels naar de regio gedeconcentreerd bestuur voor de waterstaat. Daardoor zou de verantwoordelijkheid voor taken van nationaal belang op dit gebied duidelijk zijn, zouden kostbare overlappingen worden vermeden en hooggekwalificeerde kennis en ervaring kunnen worden gebundeld.

## **Belastingen**

Tenslotte moet met het oog op de zelfvoorzienendheid van de nieuwe regio's nog nader uitgewerkt worden op welke wijze regionaal vastgestelde belastingen opgelegd en geïncasseerd worden; centraal of decentraal dan wel door beide, en zo ja: welke?

## **Draagvlak**

Belangrijk is dat de nieuw in te stellen regio voldoende draagvlak van de burger heeft en voor de burger herkenbaar is, en dat hij/zij zich thuis voelt in zijn/haar regio. En dat deze zowel op gebied van leefbaarheid en veiligheid, als qua welzijn en economie aan de burger voldoende te bieden heeft. Daarnaast moet sprake zijn van tot op zekere hoogte evenwichtige regionale verhoudingen tussen de diverse regio's. Binnen de regio moet de afstand tussen de burger en de bestuurders opgevangen worden niet alleen door middel van de moderne communicatiemiddelen maar ook via binnen de regio's georganiseerde kringen, waar de burger terecht kan met zijn vragen, opmerkingen, ideeën etc.

Tot zover enkele gedachten over een nieuwe nationale bestuursorganisatie van maximaal twee lagen, naast die van de Europese Unie. Het zijn gedachten in hoofdlijnen. Ze zijn nog niet tot in elk detail uitgewerkt, maar lijken wel een aanzet te kunnen geven tot een aantal werkelijke veranderingen, tot een doelmatiger, efficiënter en transparanter openbaar bestuur. Herkenbaar voor de burger, en met het oogmerk tot het meer betrekken van de burgers bij dat bestuur, alsmede tot vergroting van het

democratisch gehalte van de samenleving. Vanzelfsprekend is een verdere uitwerking en verfijning noodzakelijk.

Noot:

)<sup>1</sup> Als bestuurslagen kunnen we thans onderscheiden: het rijk, de provincies, de gemeenten, deelgemeenten, gemeenschappelijke regelingen, euregio's en Europa. Daarnaast bestaan er tal van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Op het terrein van infrastructuur en milieu vervullen ook de waterschappen een rol. Een zeker voor de burger niet meer te overziene lappendeken aan bestuurlijke organen en instituties.

### **Bronnen:**

D.J.Elzinga : Een constitutioneel organogram voor het openbaar bestuur ; min BZ +KR. juli 2013

M.Chavannes: Meer belasting gemeenten kan en helpt de democratie ; NRC 9-4-15

v. Eijkel ea : Een ruimer lokaal belastinggebied; CPB policybrief 4/2015

L. Giebels: Miniprovincie of maxi gemeente S&D 7/8 2010

Marlet ea: De nieuwe gemeentekaart; Atlas voor gemeenten

Montesquieu instituut : Is de provincie een overbodige bestuurslaag? 13-3-2015

PZC : Zeeland moet naar drie gemeenten; 18-12-2015

K. Peters: De lokale Staat; oratie Maastricht University 14-3-2014

K. Peters: Decentralisatie en het lokaal bestuur, lessen uit Denemarken;  
Beleid en Maatschappij 2014/41

Raad Openbaar Bestuur: Advies over het twee bestuurslagenprincipe ; 11-04-2011

I. Vriesema : Laat de gemeente meer belasting heffen NRC 9-4-2015