

Kwaliteit van gemeenten

J.J.A. Thomassen

Hoogleraar politicologie Universiteit Twente

Mij is de eer te beurt gevallen U in een half uur uit te leggen hoe het staat met de kwaliteit van het lokaal bestuur. Ik neem aan dat ik die eer te danken heb aan het feit dat ik vorig jaar met enkele collega's een boek onder dezelfde naam heb uitgegeven¹. In dat boek wordt uitvoerig beargumenteed dat het beleid tot streeksgewijze herindeling van de Rijksoverheid slecht is onderbouwd. De criteria waarop het berust zijn erg beperkt, en bovendien is niet aantoonbaar dat kleine gemeenten slechter functioneren dan grotere gemeenten. Anders, ja zeker, maar niet per se slechter.

Maar met dat verhaal zal ik U vandaag verder niet lastig vallen. De herindeling in Groningen is een feit, en we kunnen ons beter bezig houden met de vraag voor welke uitdagingen de nieuwe gemeenten zich gesteld zien, en welke voordelen er misschien uit een grotere omvang zijn te halen. Voor zo'n bezinning is alle reden. De discussie over de herindeling is natuurlijk toch vooral een politieke discussie geweest, en dat leidt er gemakkelijk toe dat in de uitwisseling van argumenten de nuances wel eens uit het oog worden verloren.

Kleinere gemeenten doen het niet per se slechter dan grotere gemeenten. Maar we moeten de zaak natuurlijk ook niet omkeren. U zult mij niet horen zeggen dat grotere gemeenten het slechter zouden doen dan kleinere gemeenten. Want ook daarvoor zijn geen aanwijzingen. Er is niet per se een verschil in kwaliteit tussen gemeenten van verschillende omvang, maar die kwaliteit komt vaak wel op een andere manier tot stand. Het zou dan ook onjuist zijn om uit een zekere nostalgie de kenmerken en de wijze van functioneren van de inmiddels opgeheven gemeenten als maatstaf voor kwaliteit te willen handhaven. Een grotere schaal vraagt vaak om andere

1. S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*, Den Haag: VUGA, 1990.

oplossingen om dezelfde kwaliteit te kunnen bereiken. En over enkele van die schaafeffecten wil ik het graag met U hebben.

De kwaliteit van het lokaal bestuur wordt vaak uitgedrukt met het begrip bestuurskracht. Dit is een wat vaag begrip dat in allerlei betekenissen wordt gebruikt, maar laten we het er maar op houden dat een bestuurskrachtige gemeente een gemeente is die het vermogen bezit haar taken te behartigen. Dat wil zeggen een gemeente die in staat is de wettelijke taken uit te voeren, in staat is lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien. En in het tijdperk van de verzorgingsstaat, waarin we ondanks alle bezuinigingen nog steeds leven, is het een essentieel kenmerk van de kwaliteit van gemeenten dat zij hun inwoners een adequaat voorzieningenniveau kunnen bieden. Maar daarmee zijn we er natuurlijk niet. De kwaliteit van gemeenten kan niet alleen afgemeten worden aan de vraag of er een adequaat voorzieningenniveau is. Er is ook nog zoiets als de democratische rechtsstaat, waarvan ook het lokaal bestuur deel uitmaakt. Tot de regels van de democratische rechtsstaat behoort dat burgers direct of indirect invloed uit kunnen oefenen op het politieke besluitvormingsproces, en dat zij zich tot een onafhankelijke rechterlijke instantie kunnen wenden wanneer zij menen niet in overeenstemming met die rechtsregels behandeld te zijn. De criteria aan de hand waarvan de kwaliteit van het lokaal bestuur kan worden bepaald, kunnen naar hun oorsprong onderscheiden worden naar criteria die respectievelijk ontleend zijn aan de verzorgingsstaat en de democratische rechtsstaat.

Vanouds circuleren er hardnekkige veronderstellingen over de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur, onderscheiden naar deze verschillende aspecten. Zo zouden vanuit het oogpunt van de democratie burgers in een kleinere gemeente vaak beter af zijn omdat het in een kleinere gemeente nu eenmaal gemakkelijker is om te participeren. Bovendien is het relatieve gewicht van een individuele burger in een kleine gemeente groter. Maar tegelijkertijd zouden burgers in kleinere gemeenten het wel eens moeilijker kunnen hebben dan in grotere gemeenten omdat in kleinere gemeenten de afstand tussen lokale overheid en burgers wel eens te klein zou kunnen zijn. Daardoor wordt het persoonlijke wel eens al te gemakkelijk politiek. Tenslotte wordt vaak verondersteld dat burgers in grotere gemeenten beter af zijn wat het voorzieningenniveau betreft.

In hoeverre is dit echt het geval? Slagen grotere gemeenten er beter in hun zorgtaken te vervullen? Functioneert de democratie in kleinere gemeenten

beter, en is tegelijkertijd de afstand tussen bestuur en burgers in de kleinere gemeenten te klein?

Laten we om te beginnen eens kijken naar de vraag in hoeverre slagen gemeenten er slagen de taken te behartigen die vanuit de optiek van de verzorgingsstaat van hen verwacht mogen worden. Het wonderlijke is dat we daar eigenlijk helemaal niet zoveel van weten. We weten wel ongeveer wat de relatie is tussen enerzijds de omvang van gemeenten en anderzijds de omvang, het opleidingsniveau en de mate van specialisatie van het ambtelijk apparaat. Maar waar we nauwelijks iets van weten is wat die verschillende omvang en kwaliteit van het ambtelijk apparaat nu eigenlijk oplevert.

Anders gezegd, en daar gaat het uiteindelijk om, functioneren grotere gemeenten ook echt beter wanneer het er op aan komt voorzieningen voor de plaatselijke bevolking te realiseren? Uit ons onderzoek blijkt dat grotere gemeenten met hun grotere ambtelijk apparaat weliswaar anders functioneren dan kleinere gemeenten maar, wanneer het er echt op aan komt voorzieningen te realiseren, nog niet per se beter. Op het terrein van de volkshuisvesting is bijvoorbeeld gebleken dat gemeenten met een groter en meer gespecialiseerd apparaat nieuwbouwplannen vaak beter voorbereiden. Ze hebben ook betere contacten met VROM. Maar dat leidt er niet toe dat deze gemeenten er beter in slagen hun plannen te realiseren. Want dat blijkt juist niet het geval te zijn. Natuurlijk is het zo dat een groter apparaat, een apparaat met beter opgeleide en meer gespecialiseerde ambtenaren meer mogelijkheden biedt om een effectieve en efficiënte dienstverlening te bewerkstelligen. Maar een grotere organisatie is niet alleen maar winst. Die grotere organisatie is ten dele alleen maar een weerspiegeling van het feit dat de problemen in grotere gemeenten van een andere orde zijn dan die in kleinere gemeenten.

Bovendien worden de coördinatieproblemen ook groter. Uit het onderzoek dat Twijnstra en Gudde na de herindeling in Zuid-Limburg hebben uitgevoerd, bleek dat juist op het punt van de coördinatie allerlei knelpunten optraden. Daarbij was niet altijd duidelijk of het hier om frictieverschijnselen ging, dan wel om problemen van meer structurele aard, die in alle gemeenten dreigen op te treden wanneer ze boven een bepaalde omvang komen. Duidelijk is in elk geval dat het een lastige opgave is om de winst van een groter apparaat niet weg te laten vloeien in hogere coördinatiekosten.

Dan het functioneren van de lokale democratie. Daarvan wordt vaak gezegd dat deze het best tot zijn recht komt in kleinere gemeenten. Er zijn zeker factoren te noemen die in die richting wijzen. Maar laat ik voor de afwisseling eens een paar kanttekeningen plaatsen bij de vanzelfsprekendheid waarmee zo vaak wordt gesteld dat de democratie gediend zou zijn met kleine gemeenten.

Waar hebben we het over als we de democratische aspecten van het lokaal bestuur te berde brengen? Het is hier niet de plaats om een hele democratieconceptie uit te werken. Daarom noem ik schijnbaar willekeurig een aantal zaken die vanuit het oogpunt van de democratie in elk geval van belang zijn. In de eerste plaats de rol van de burgers. Voor de democratie is het goed dat burgers geïnteresseerd zijn in de lokale politiek, dat zij politiek actief zijn, en dat zij gemakkelijk toegang hebben tot de bestuurders en het ambtelijk apparaat. Voor de democratie is ook het functioneren van politieke partijen van belang. De gemeenteraad is niet alleen volksvertegenwoordiging, maar ook hoogste bestuursorgaan. Kan de raad die positie ook waar maken ten opzichte van het college en het ambtelijk apparaat? Voor het college van B & W geldt iets dergelijks: is dat in staat het primaat van de politiek overeind te houden, ook ten opzichte van het ambtelijk apparaat?

Ik beperk mij tot enkele opmerkingen over de rol van burgers en politieke partijen. Komt de rol van burgers in kleinere gemeenten niet beter tot zijn recht dan in grotere gemeenten? Wel, dat ligt er maar aan. Laat ik maar beginnen met het meest voor de hand liggende. Is het niet zo dat burgers in kleinere gemeenten meer geïnteresseerd zijn in de lokale politiek, en ook politiek actiever zijn dan in grotere gemeenten? Op zichzelf is dat juist, maar daar passen wel een paar kanttekeningen bij.

In de eerste plaats: wat zijn kleine gemeenten? Als je kijkt naar zaken als de opkomst bij de verkiezingen of politieke interesse dan blijkt inderdaad dat deze aanmerkelijk hoger zijn in gemeenten tot zo'n 5000 inwoners, dus echt in de allerkleinste gemeenten. Maar daarboven, in de categorie tussen 5000 en 30000, vind je niet zulke opmerkelijke verschillen meer. Het opkomstcijfer gaat pas weer dramatisch omlaag in de grote steden. Dus het is niet zo dat de deelname aan verkiezingen of de politieke interesse snel en stelselmatig daalt naarmate gemeenten groter worden. Het lijkt er meer op dat dat sprongsgewijs gebeurt.

Een tweede opmerking heeft betrekking op de vraag in hoeverre de participatie van burgers in kleinere gemeenten ook werkelijk iets voorstelt. Als we praten over politieke participatie, over de deelname van burgers aan de politiek, dan bedoelen we daar meestal toch mee dat burgers enige invloed uit kunnen oefenen op de politieke besluitvorming.

Nu is de invloed die burgers kunnen uitoefenen van twee zaken afhankelijk. In de eerste plaats van het gewicht dat zij in de schaal van de politieke besluitvorming kunnen leggen. Dat is in kleinere gemeenten zonder enige twijfel groter. Maar de invloed van burgers op de lokale politiek — of dat nu direct is of via de gemeenteraad — is ook nog van een tweede factor afhankelijk, namelijk van wat er eigenlijk te beïnvloeden valt. In zijn algemeenheid kan men stellen dat hoe groter een politieke gemeenschap is, des te zelfstandiger deze zal kunnen optreden en hoe autonomer deze zal kunnen beslissen. Een hele kleine politieke gemeenschap daarentegen is zo afhankelijk van zijn omgeving dat er maar weinig ruimte voor autonome besluitvorming overblijft. Zwart-wit gesteld kunnen burgers in een kleine politieke gemeenschap veel invloed uitoefenen op weinig, in een grote gemeenschap weinig invloed op veel. Nu kan men tegenwerpen dat we op lokaal niveau een uniform wettelijk kader hebben en dat het daarom ook niet uitmaakt of we in een kleine of een grote gemeente wonen.

Dat is uiteraard alleen in theorie waar. In de praktijk zijn de kleinste gemeenten meer afhankelijk van alle mogelijke vormen van samenwerking dan de grotere gemeenten. De constructie van verlengd lokaal bestuur verdient vanuit democratisch oogpunt bepaald geen schoonheidsprijs. Idealiter moet democratische invloed kunnen plaatsvinden op het niveau waarop de besluitvorming plaatsvindt, in het geval van de samenwerkingsverbanden dus op regionaal niveau. De huidige situatie lijkt een beetje op het democratisch gat in Europa: het Europese parlement kan de raad van ministers niet werkelijk controleren, en op nationaal niveau kunnen de individuele ministers ook niet meer doeltreffend gecontroleerd worden. Een gelijksoortig probleem doet zich bij de samenwerkingsregelingen voor. Voorzover grotere gemeenten minder afhankelijk zijn van vormen van samenwerking is dat ook vanuit het oogpunt van de lokale democratie ongetwijfeld winst. Een tweede reden om de grotere deelname van burgers aan het politieke proces in kleinere gemeenten enigszins te relativiseren heeft betrekking op het soort activiteiten dat in kleinere gemeenten groter is dan in de wat grotere gemeenten.

Het grootste verschil lijkt te zitten in de toegankelijkheid van wethouders en burgemeester om persoonlijke belangen, of persoonlijke problemen aan de orde te stellen. In grotere gemeenten komen mensen met dezelfde problemen eerder bij ambtenaren terecht. Dat is uiteraard niet meer dan logisch. Ook al besteedt de burgemeester van een grotere gemeente even veel tijd aan contacten met individuele burgers als zijn collega van een kleinere gemeente, dan kan hij in dezelfde tijd toch een geringer gedeelte van de bevolking te woord staan. Met andere woorden de traditionele rol van burgervader komt wat minder tot zijn recht.

Maar men kan zich afvragen of dat vanuit de optiek van de democratische rechtsstaat zo erg is. Want waar gaan de persoonlijke problemen waarmee burgemeester en wethouders geconfronteerd worden over? Soms over heel persoonlijke problemen, maar meestal toch over problemen als de toewijzing van woningen, de afgifte van bouwvergunningen, hinderwetvergunningen etc. Dat zijn allemaal zaken waar wettelijke en gemeentelijke regelingen gelden. En de klacht ten opzichte van kleinere gemeenten wil nog wel eens zijn dat de politiek verantwoordelijke instanties zich teveel inlaten met de uitvoering van regelgeving. Het is de bekende klacht dat in kleinere gemeenten de afstand tussen burgers en overheid weleens te klein zou kunnen zijn. Bestuurders die plotseling met een grotere gemeente geconfronteerd worden, zullen moeten leren delegeren aan ambtenaren. En we moeten af van de gedachte dat dat per se schadelijk zou zijn voor de democratie. Misschien is er in Nederland wel een te negatief beeld gegroeid van het werk van ambtenaren. Men moet niet vergeten dat de overheidsbureaucratie een belangrijke functie heeft in het handhaven van de democratische rechtsstaat. De overheidsbureaucratie wordt ook wel eens de organisatorische vertaling van de rechtsstaat genoemd. Kenmerk daarvan is dat regels worden toegepast volgens vaste procedures en zonder aanzien des persoons. Dat is, mits goed begrepen, geen vervelende ambtenarij, maar een waarborg voor de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid.

In zijn algemeenheid geldt dat grotere gemeenten eerder een beroep zullen doen op formele regels om dezelfde functies te vervullen die in kleinere gemeenten wat gemakkelijker langs informele weg vervuld zullen worden. Dat geldt ook voor de mogelijkheden van burgers om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. In kleinere gemeenten vindt deze voornamelijk informeel plaats. In grotere gemeenten zijn de formele procedures om burgers invloed op het politieke besluitvormingsproces te geven over het algemeen beter geregeld. Er zijn bijvoorbeeld nog altijd kleinere gemeenten waar commissievergaderingen niet openbaar zijn. In

de grotere gemeenten komt dat vrijwel niet meer voor. Ook zaken als openbaarheid, voorlichting en de mogelijkheden tot inspraak zijn in de grotere gemeenten veel beter geregeld. Dat wil niet zeggen dat de inwoners van kleinere gemeenten geen informatie zouden hebben, of geen mogelijkheden zouden hebben om de politieke besluitvorming te beïnvloeden, maar in grotere gemeenten zijn blijkbaar andere middelen nodig om dezelfde functie te vervullen. En ik herhaal nog maar een keer dat een formele regeling ook meer rechtszekerheid geeft.

Dan tenslotte een enkele opmerking over de rol van politieke partijen of lijsten. Een proces dat toch al gaande was is door het proces van gemeentelijke herindeling nog eens versneld, namelijk de geleidelijke verdwijning van lokale lijsten ten gunste van de landelijke politieke partijen. Hierover kan men treuren omdat daardoor de landelijke politieke tegenstellingen steeds meer de lokale politiek gaan beheersen ten koste van de plaatselijke problemen. In theorie is dat natuurlijk juist, maar een beheersing van de lokale politiek door plaatselijke, vaak persoonsgebonden lijsten kent ook zijn nadelen. De Rijksuniversiteit Limburg doet onderzoek naar de geschiedenis van de lokale politiek in Limburg. De resultaten daarvan roepen bepaald geen nostalgisch verlangen op naar de dagen van weleer. Puur op de persoon gerichte politiek, scheldpartijen, cliëntisme en mischien wel corruptie voerden de boventoon.

De overheersing van de lokale politiek door de landelijke politieke partijen wordt door de systematische herindeling nog versneld. Maar dat is niet overal zo. Een aantal vroegere plattelandsgemeenten wordt samengevoegd tot meer-kernen-gemeenten. Dan wil het nog wel eens gebeuren dat de opgeheven gemeenten hun intrede in de nieuwe raad doen in de vorm van lijsten die één van de kernen vertegenwoordigen. Voor de lokale democratie lijkt mij dat niet zonder meer winst. Van volwassen politieke partijen mag verwacht worden dat zij een visie op het algemeen belang vertegenwoordigen, het algemeen belang van de gemeente wel te verstaan. Niet iedere lokale lijst hoeft wat mij betreft de oplossing voor de problemen in Zuid-Afrika in portefeuille te hebben. Maar een raad die grotendeels bestaat uit dorpslijsten kan ontaarden in een regelrechte stammenstrijd over de verdeling van de voorzieningen in een gemeente. Voor het politieke evenwicht in de raad zou het beter zijn wanneer de belangen van de verschillende kernen geïntegreerd waren binnen de partijen of lijsten die op een meer algemene noemer zijn gebaseerd. Een zorgvuldige afweging van de belangen van de verschillende kernen zou vanzelfsprekend moeten zijn, ook al zijn de kernen niet als afzonderlijke groepering in de raad

vertegenwoordigd. De slechtst denkbare vorm van democratie zou in elk geval zijn dat bijvoorbeeld de centrumkern niet alleen dominant is in de raad, maar zijn meerderheid ook benut om alle voorzieningen naar het centrum te halen. Ook al steunt een dergelijk beleid op een meerderheid in de raad dan heeft dat met democratie toch maar weinig van doen. Zeker zo belangrijk is het respect voor en het gelijkwaardig laten delen van minderheden.

Een zorgvuldige afweging van de belangen van de verschillende kernen in de nieuw gevormde gemeenten is uiteraard van levensbelang voor de goede verhoudingen in de nieuw gevormde gemeenten.

De wijze waarop daaraan gestalte kan worden gegeven hoeft niet per se aan het krachtenveld in de raad te worden overgelaten. Er kunnen ook structuren worden geschapen waarin daaraan formeel gestalte wordt gegeven. Daar zal ik hier niet verder op ingaan. Laat ik dan tenslotte mijn betoog in één zin samenvatten: na de herindeling gaat het niet per se beter of slechter, maar het moet vaak wel anders.