



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Verder kijken dan de gemeentegrenzen

Dijcks, C.; Munier, C.

### Citation

Dijcks, C., & Munier, C. (2013). Verder kijken dan de gemeentegrenzen. *Bestuurskundige Berichten*, 28(4), 16-17. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212323>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212323>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Verder kijken dan de gemeentegrenzen

Het is interessant om aandacht te besteden aan de relatie tussen de gemeente en de Europese Unie. Welke positie nemen gemeenten in ten opzichte van het Rijk? Wat betekent 'Europa' voor de gemeenten? Maar ook: Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de burger? Wij gaan op deze vragen in tijdens een gesprek met Caspar van den Berg.

*Door Christien Dijk en Chloé Munier*

***In ons huidige staatsbestel kennen we de indeling het Rijk, de provincies en de gemeenten. Hoe staat u tegenover deze indeling? Is hij nog wel van deze tijd?***

"Natuurlijk is geen enkel systeem of indeling ideaal, maar naar mijn mening staat het Huis van Thorbecke nog stevig overeind en is het een werkbaar stelsel. Wat je jezelf bij dit soort dingen moet afvragen is; als je blanco zou beginnen zou je dan op dezelfde indeling uitkomen? De verdeling naar drie schalen (nationaal, regionaal, en lokaal) als basisindeling is eigenlijk erg logisch. Drie schalen van wat Marks en Hooghe *general-purpose jurisdictions* noemen, lijkt me voor de omvang van Nederland wenselijk, aangevuld met verschillende vormen van functioneel bestuur of *task-specific jurisdictions* (zoals waterschappen, landsdelen in het kader van Europese regio-subsidies, belastingregio's). Méér bestuurslagen lijkt mij erg druk worden, minder bestuurslagen zou de afschaffing van het middenbestuur inhouden, en dan vallen de vraagstukken die te micro zijn voor het rijk maar te macro voor de gemeente, tussen de wal en het schip. Al met al is het Huis van Thorbecke dus zo gek nog niet. Wel kun je discussiëren over de schaal waarop het midden bestuur en het lokale bestuur plaatsvindt. Hoe groot moeten provincies zijn om optimaal te functioneren? En wat is de gewenste grootte van gemeenten? Dat zijn boeiende vragen die ook nu weer centraal staan in politiek en ambtelijk Den Haag. Op dit moment bestaat er veel variatie in de omvang van gemeenten. Die variatie is deels zo groot omdat steden en dorpen organisch gegroeid zijn. Sommige steden werden groter dan anderen, en moesten daardoor ook hun grondgebied uitbreiden, bijvoorbeeld doordat ze kleine aangrenzende gemeenten opslokten. Een ander deel van de verklaring zit hem in het feit dat de afgelopen jaren sommige kleine gemeenten al voortvarend zijn samengevoegd, en andere klein hebben kunnen blijven.

***"Als een soort tegenreactie op dat toegenomen wereldwijde verkeer, is op veel plekken regionaal en lokaal bewustzijn sterker geworden."***

Waar we nu in elk geval tegenaan lopen, is die grote verscheidenheid in omvang en daardoor ook in kwaliteit en capaciteit van het bestuurlijk apparaat. In kleine gemeenten leidt dat tot spanningen, doordat zij minder goed in staat zijn om het toegenomen takenpakket aan te kunnen. Hier doet zich de decentralisatie paradox voor: hoe meer overheidstaken gedecentraliseerd worden, hoe groter de noodzaak kleinere gemeenten samen te voegen

tot grotere bestuurlijke eenheden, omdat ze anders de nieuwe taken niet goed kunnen uitvoeren. Daardoor worden de gemeentelijke taken toch weer door grotere en loggere organisaties uitgevoerd dan eigenlijk de bedoeling was, en komt de gemeente fysiek en mentaal toch verder van burgers af te staan. Een tweede fenomeen dat zich voordoet is dat naarmate meer taken gedecentraliseerd worden, de rijksoverheid zich steeds intensiever gaat bemoeien met wat gemeenten doen. Den Haag vindt decentralisatie mooi, maar wil wel greep houden op de gemeenten, en introduceert allerlei nieuwe regels en rapportageverplichtingen om ervoor te zorgen dat gedecentraliseerde taken toch in elke gemeente op dezelfde manier worden uitgevoerd. Op deze manier worden gemeenten eigenlijk uitvoeringsorganisaties van het rijk, en dat is nou juist precies het tegenovergestelde van wat Thorbecke in gedachten had met zijn Huis. Hij wilde juist dat gemeenten hun bestuurlijke verantwoordelijkheid richting burgers zouden kunnen waarmaken door een relatief grote eigen beslissingsbevoegdheid te hebben.

Bij de voornemens die in het laatste regeerakkoord zijn opgenomen om te komen tot gemeenten die allemaal van een minimale grootte van 100.000 inwoners zijn, lijken efficiency en effectiviteit de belangrijkste drijfveren te zijn. Enerzijds is dat natuurlijk ook goed: welke schaal moet je creëren zodat gemeenten hun taken optimaal kunnen uitvoeren. Denk bijvoorbeeld aan veiligheid en de sociale hulp. Maar anderzijds gaat het in het openbaar bestuur ook niet alléén maar om efficiency en effectiviteit in termen van euro's en fte's. Je moet ook oog hebben voor hoe kernen en gemeenschappen historisch gegroeid zijn, en hoe mensen zich met een bepaalde leefomgeving identificeren en daar vertrouwen in hebben. Minister Plasterk heeft aangegeven dat hij deze overwegingen misplaatste symboliek vindt, toen hij schreef dat het onzin was om provinciegrenzen te handhaven die "alleen getrokken zijn omdat een graaf en een paus ooit ruzie hadden". Ik vind dat geen verstandige houding, omdat ook symboliek relevant is voor de manier waarop gemeenschappen functioneren. Historische gebeurtenissen en gemeenschapsvorming geven kleur en diepte aan de samenleving. Daardoor kunnen mensen zich identificeren met het gebied en de bestuurlijke eenheid waar ze deel van uitmaken en dat is ook bestuurskundig van belang."

***Hoe kunnen steden en gemeenten zich sterker maken in het globaliserende politieke klimaat?***

"Bij globalisering gaat het over het toenemende wereldwijde



Caspar van den Berg is universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Hij doceert de vakken Public Management, Politics, Governance and the Media, Multi-Level Governance en Europeanisering van Binnenlands Bestuur.

verkeer van mensen, producten, geld en informatie. De afstanden tussen plek A en B op de wereld lijken daardoor kleiner te worden. Voor sommige groepen mensen biedt dat veel nieuwe kansen en mogelijkheden, maar anderen voelen zich daardoor terecht bedreigd of benadeeld. Maar in mijn ogen betekent globalisering niet dat het niet meer uitmaakt waar je je als mens of bedrijf of organisatie bevindt: “plaats” is nog steeds heel erg belangrijk en zal dat ook blijven. Als een soort tegenreactie op dat toegenomen wereldwijde verkeer, is op veel plekken regionaal en lokaal bewustzijn sterker geworden. Dit is iets waar steden iets mee moeten doen. Gemeenten hebben een voordeel als ze een duidelijk profiel hebben naar de buitenwereld toe. Sommige steden hebben dat van zichzelf, zoals Amsterdam, Maastricht of Volendam, anderen proberen zichzelf uit te vinden, bijvoorbeeld door middel van citymarketing. Steden willen zich onderscheiden om mensen en bedrijven aan te trekken, dat is een verschijnsel dat in de afgelopen 20 jaar steeds sterker naar voren is gekomen. De gemeente Den Haag heeft bijvoorbeeld voor internationale vrede en recht gekozen. Wat betreft de kleinere gemeenten, Voorburg bijvoorbeeld krijgt te maken met de vergrijzing en een veranderende economische structuur. Wat moeten deze doen? Ik denk dat die gemeenten zich er heel bewust van moeten zijn wat voor rol ze spelen in de grotere agglomeratie van steden. Dus wat goed is voor Den Haag is ook goed voor aangrenzende gemeenten. Maar wat doen gemeenten op het platteland? Deze kampen met een kleiner bevolkingsaantal en minder

winkels en scholen. Dit is zeer problematisch en het is ook nog eens crisis. Worden dit dan spookdorpen? Of profileren ze zich als aantrekkelijke plaatsen voor toerisme en vakantiehuisjes?”

### *Hoeveel merken steden en gemeenten van de EU qua regel- en wetgeving en misschien ook op sociaal vlak?*

“Gemeenten in Nederland ondervinden op twee manieren invloed van de EU. Op Europees niveau wordt wet- en regelgeving gemaakt die op lokaal niveau wordt toegepast. Er zijn nieuwe regels waar gemeenten zich aan moeten houden die er voorheen niet waren. Als men bijvoorbeeld kijkt naar de nieuwe regels wat betreft aanbesteding dan moet men nu kritischer kijken naar de manier waarop de gemeente voor een bepaalde aannemer of dienstverlener kiest. Dat brengt vaak ingewikkelde procedures, minder vrijheid en meer administratieve lasten met zich mee.

Ook kan men plots tegen bepalingen uit verdragen aanlopen, die abstract lijken, maar een duidelijke impact kunnen hebben op het beleid van een gemeente, het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Het EVRM is geen EU verdrag, maar de impact is vergelijkbaar met EU wet- en regelgeving. De gemeenten voelen zich beknopt in hun vrijheid en er ontstaat een confrontatie tussen het allerhoogste en het allerlaagste niveau. Dat geeft zorg en wantrouwen, dit is de negatieve kant.

De positieve kant is dat de EU mogelijkheden geeft tot subsidie aanvragen. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds zijn belangrijke instrumenten waar gemeenten aanvragen bij kunnen doen. Bijzonder hieraan is de cofinanciering. Een subsidieaanvraag voor EU-geld kan alleen worden toegekend als de gemeente zelf ook eigen middelen in het project investeert. Hierdoor is de aanvrager ook daadwerkelijk toegewijd is, want deze is ook bereid om zelf in de buidel te tasten.

Het geld dat via de EU structuurfondsen verdeeld wordt, is afkomstig van de nationale regeringen van de EU lidstaten. In die zin wordt geld van de nationale overheid, via de EU rondgepompt naar het gemeentelijk niveau. Is dat erg? De Nederlandse rijksoverheid zou dit systeem liever afschaffen, omdat zij dan minder aan de EU begroting hoeft bij te dragen, en meer zelf kan bepalen of ze geld wil investeren op het gemeentelijke niveau. De provincies en gemeenten zijn echter een groot voorstander van deze programma's, omdat de financiële impuls op het gemeentelijke niveau daardoor onzekerder wordt. De Europese Commissie wil de structuurfondsen ook graag overeind houden, want de bevoegdheid om grote hoeveelheden geld binnen de lidstaten te verdelen geeft de Commissie een duidelijke machtspositie ten opzichte van nationale overheden en de subnationale overheden. Een van de gevolgen van de verdeling van geld via de structuurfondsen is dat veel gemeenten strategischer zijn gaan denken. Gemeenten worden geprikkeld om samen te werken en er ontstaat competitie tussen gemeenten onderling.” ■