



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Regionalisering en dual bestuur: Meso- en lokaal bestuur in Polen

Jorna, F.

Citation

Jorna, F. (1996). Regionalisering en dual bestuur: Meso- en lokaal bestuur in Polen. *Bestuurskundige Berichten*, 11(2), 4-6. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233981>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233981>

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

Regionalisering en duaal bestuur

Meso- en lokaal bestuur in Polen

Drs F.B.A. Jorna

Het openbaar bestuur in Polen heeft sinds 1989 vele hervormingen doorgemaakt. Algemeen wordt verondersteld dat deze gericht zijn op het bevorderen van lokale democratie en 'civil society', als tegenwicht van het grootschalige, inefficiënte staatsbestuur dat volgens velen de bestuursinrichting voor 1989 kenmerkte. Bij nadere beschouwing blijken de hervormingen reeds midden jaren '80 te zijn aangevangen, meer op partij-politieke dan 'civil society' argumenten te berusten, en ook lang niet altijd te leiden tot een grotere effectiviteit, efficiency, en 'civil society'.

Dit artikel geeft een overzicht van de politiek-bestuurlijke gevolgen van vijf jaar hervormingen. Daarbij wordt gesteld dat de instelling van zelfstandige gemeenten heeft geleid tot een duaal bestuursstelsel, bestaand uit een nationaal gelegitimeerd staatsapparaat, en een lokaal gelegitimeerd systeem, waarin de gemeente het constituerende element is. De bijdrage besluit met een tentatief oordeel over de gevolgen die het aan de macht komen van de linkse partijen hebben voor de inrichting van het regionaal en lokaal bestuur.

Democratisch centralisme en de gemeente

Als zelfstandig bestuursorgaan, direct gelegitimeerd door lokale verkiezingen, is de gemeente in Polen een noviteit. Volgens de principes van het democratisch centralisme, de dominante bestuursideologie in de 'volksrepubliek Polen', vond de 'volkswil' zijn meest directe uitdrukking in het parlement. Alle bestuursactiviteiten moesten op deze uitdrukking herleid kunnen worden. Op lokaal niveau werden weliswaar 'volksraden' (*radny ludowe*) gekozen, maar deze waren bestuurlijk ondergeschikt aan zowel de regionale gouverneur als aan de centrale ministeries in Warschau. De politieke vrijheid van lokale bestuurders was zo mogelijk nog beperkter: het nomenklatura-systeem: de communistische partij vormde op alle niveaus een schaduwoverheid die de werkelijke beslissingen nam. Deze beslissingen werden vervolgens formeel bekrachtigd door -vanuit de partij genomineerde- raadsleden. Voor lokale of

regionale autonomie was in deze conceptie geen plaats.

Pas na de Poolse schulden crisis aan het eind van de jaren '70 en in de jaren '80 werden de eerste voorzichtige schreden in de richting van een volwassen lokaal bestuur gezet. In een poging de greep op de maatschappij te vergroten werden langzaam maar zeker uitvoerende, en tot op zekere hoogte zelfs beleidsvormende bevoegdheden toegekend aan regionale en lokale overheden. Het democratisch centralisme bleef als ideologie onverkort gehandhaafd. De Poolse crisis in het begin van de jaren '80 (opkomst van Solidariteit, de dreigende Russische inval en de staat van beleg) leidde tot een beginnende scheuring binnen de partij tussen hardliners, die nog meer wilden centraliseren, en pragmatici, die meenden dat centralisatie de economische desintegratie en maatschappelijke scheuring slechts zou vergroten. De economische crisis, een groeiende werkloosheid, dalende lonen en de onverwachte steun vanuit leidende fracties binnen de Russische communistische partij, deed de balans overhellen naar pragmatisme. Vanaf het midden van de jaren tachtig werden meer en meer bevoegdheden toegekend aan regionale en lokale overheden. Waar op centraal niveau politieke confrontatie hoogtij voerde, werd op plaatselijk niveau geprobeerd met de oppositionele groepen overeenstemming te bereiken over het te voeren beleid.

In tegenstelling tot het algemeen heersende beeld heeft de ommekeer van confrontatie

naar samenwerking in Polen dan ook ver voor 1989 plaatsgevonden, namelijk in het midden van de jaren '80, en wel op decentraal niveau. De ronde-tafel conferenties en de daar gesloten akkoorden vormden voor wat betreft de bestuursinrichting slechts een rituele bevestiging van een proces dat vele jaren eerder was ingezet.

Bestuur in 'Umbruch'

Zes maanden na het eind van de ronde tafel conferentie werd een nieuwe Gemeentewet aangenomen. De gemeente (*gmina*) werd een autonoom bestuursorgaan, met bij wet vastgestelde autonome taken, uitvoeringsbevoegdheden en de bevoegdheid tot het heffen van belastingen op het eigen territorium. Voor de centrale ministeries leidde de instelling van autonome gemeenten tot grote uitvoeringsproblemen. Gemeenten waren niet langer uitvoeringskantoren voor centraal beleid, die gecontroleerd konden worden langs hiërarchische lijnen. Ter verzekering van een loyale uitvoering van centraal beleid werd de regio's (*województwo*) verdeeld in administratieve districten (*rejony*), ter grootte van 3 tot 4 gemeenten, met een eigen districts bureau, dat verantwoordelijk was voor de lokale uitvoering van centraal beleid.

In eerste instantie bleven de institutionele hervormingen beperkt tot de instelling van autonome gemeenten en uitvoeringsdistricten en het afschaffen van de nomenklatura. In de ronde tafelconferentie was afgesproken dat de regering gedeeltelijk uit voormalige opposanten en gedeeltelijk uit communisten zou bestaan, en dat verdere hervormingen uitgesteld zouden worden tot het einde van de overgangperiode. Grootscheepse zuiveringen van het bestuursapparaat zouden bovendien achterwege blijven. De instelling van autonome gemeenten werd gezien als de grote prijs voor de oppositie, terwijl de communisten slaagden in hun opzet het binnenlandse bestuursapparaat in handen te houden. Dit apparaat, in het bijzonder de regionale bestuurslaag, werd dan ook grotendeels ongemoeid gelaten - gouverneurs bleven hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van binnenlandse zaken, en hun apparaten fungeerden voor centrale ministeries als regionale agentschappen. Van de ambtenaren op centraal en regionaal niveau bleef het merendeel op zijn plaats zitten. Voor de opbouw van de lokale bestuursapparaten werd geput uit de intelligentsia, die voor een groot gedeelte niet had geparticipeerd in de communistische partij.

Na de overgangperiode, dus na medio 1990,

werd de politieke kleur van het staatsapparaat meer en meer als een probleem ervaren. Politieke ambtsdragers waren afkomstig uit de voormalige oppositie terwijl de ambtenaren merendeels communistisch geschoold waren. Meer en meer werd het staatsapparaat omzeild en werd de uitvoering van regionaal en lokaal beleid opgedragen aan lokale overheden, of toegekend aan nieuwe agentschappen, die veelal direct onder de minister of staatssecretaris ressorteerden.

Decentralisering versus afwenteling

De overdracht van taken en bevoegdheden aan lokale overheden was niet in alle opzichten ingegeven door de wens het lokaal bestuur te versterken. Ondanks de veranderde relaties tussen centrale en lokale overheden behielden gouverneurs voor kleine gemeenten de bevoegdheid tot benoeming van de burgemeesters (in kleinere gemeenten: *wojt*). De 'decentralisering' was vooral gericht op de financiële ontlasting van de centrale overheid. Een kern-taken discussie leidde tot de overdracht resp. het overlaten van een groot aantal perifere overheidstaken aan gemeenten; een efficiency-korting verminderde het beschikbare budget voor deze taken. In de daarop jaren werd de in verschillende bezuinigingsronden de staatsbijdrage verder afgebouwd. Het aandeel van de gemeentelijke belastingheffing in de totale gemeentelijke inkomsten nam toe tot boven de 90%. Daarbij dierf aangetekend te worden dat de -altijd al zwakke- belastingmoraal in de eerste jaren na de revolutie verder verslechterde, waardoor tussen de 20% en 50% van de lokale belastingen niet geïnd kon worden.

Een duaal bestel

Om de uitbreiding van het takenpakket en de zwaardere financiële lasten op te vangen, hebben veel gemeenten zich aaneengesloten in regionale samenwerkingsverbanden (*sejmiki samorzadowe*). Deze fungeren als afstemmingsforum voor de uitvoering van centrale regelgeving, adviesorgaan voor de gouverneur en lobby-organisatie tegen een grootschalige overdracht van taken en bezuinigingen op lokale budgetten. Twee jaar na oprichting werd zelfs een nationaal verbond van regionale samenwerkingsorganen opgericht. De schaal van de *sejmiki* is echter te groot om te kunnen fungeren als samenwerkingsorgaan bij de uitvoering van diensten. In antwoord op de sterke druk om intergemeentelijke samenwerking mogelijk te maken heeft het parlement in 1993 een wet op de intergemeentelijke samenwerking aangenomen. Het doel van deze wet

is te voorkomen dat intergemeentelijke samenwerking stuk loopt op een weigerachtige houding van individuele gemeenten of de gouverneur. De gemeenten zijn verplicht zich voor de uitvoering van bepaalde taken aan te sluiten bij regionale intergemeentelijke uitvoeringsverbanden (*powiaty*), die ruwweg dezelfde schaal hebben als de eerdergenoemde uitvoeringsdistricten. In 1994 en 1995 is een groot aantal taken, dat voorheen uitgevoerd werd door districtsambtenaren, bij wet opgedragen aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Door de overdracht van taken van districten naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de uitbreiding van het takenpakket van gemeenten en het stimuleren van de oprichting van zelfs nationale verbonden van gemeenten speelt het staatsbestuur nog slechts een geringe rol op meso- en lokaal niveau.

Dynamisch evenwicht

Vijf jaar na de revolutie in 1989 lijkt Polen een duale bestuursstructuur te hebben ontwikkeld, waarin twee bestuurssystemen elkaar in evenwicht houden. Het lokaal gelegitimeerde bestuursapparaat begeeft zich meer en meer op bovenlokaal, regionaal en zelfs nationaal terrein; het staatsapparaat daarentegen is begin jaren negentig losgemaakt van de lokale bestuursapparaten, en is vervolgens georganiseerd tot op lokaal niveau. Ondanks alle decentralisatietendensen staat de gouverneur nog steeds centraal in het decentraal bestuur, met name in de rol van toezichthouder. Het meso-bestuur heeft uitvoeringstaken verloren maar toezichthoudende taken gewonnen. De aard en toon van de verhoudingen tussen gemeenten en uitvoeringsdistricten, tussen bovenlokale gemeentelijke samenwerkingsverbanden en gouverneurs variëren van regio tot regio. In sommige regio's wordt gepoogd de krachten te bundelen; in andere regio's is er nauwelijks contact tussen de twee apparaten; en in weer andere regio's bestrijden de apparaten elkaar te vuur en te zwaard.

Door de winst van post-communistische partijen in de verkiezingen voor het parlement en het presidentschap is binnen sommige ministeries een politieke kleurenscheiding ontstaan. Na vijf jaar post-communisme is de ambtelijke top in meerdere of mindere mate 'geSolidariseerd'. Het verschil in kleur tussen politieke gezagsdragers (socialistisch) en hogere ambtenaren (post-Solidariteit) leidt tot hernieuwde aandacht voor het meso-bestuur, dat in vijf jaar post-communisme veel minder van kleur veranderd is, en nog altijd deel uitmaakt van

het 'socialistische' politieke netwerk. Tegelijkertijd zet in de andere (lokale) bestuurskolom de trend tot bovenlokale samenwerking in versterkte mate door. De balans tussen nationaal en lokaal bestuur is wankel.

Drs F.B.A. Jorna is als onderzoeker verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. In de jaren 1992, 1993 en 1994 is hij in Polen betrokken geweest bij verscheidene onderzoeken naar onder andere lokaal en regionaal bestuur, politiek-ambtelijke betrekkingen en transformatieprocessen van het openbaar bestuur.

De macht van de maffia

René Does

De "maffia" vermoordt een bekende publieke persoonlijkheid of een topzakenman, waarna president Boris Jeltsin en andere staatsleiders een nog hardere strijd tegen de georganiseerde misdaad aankondigen. De recente moord op Vladislav Listjev, directeur van de nationale televisie is tekenend voor dit patroon.

De Russische criminaliteitscijfers zijn in de afgelopen vijf jaar verdubbeld tot 2,6 miljoen misdrijven in 1994. De Russische bevolking ziet de criminaliteit als één van de belangrijkste maatschappelijke problemen. Russische criminelen onderscheiden zich door wreedheid en gewelddadigheid. Een beroving in Rusland is iets anders dan een beroving in Nederland. Vanwege de democratisering en de economische liberalisering haalt Rusland de oude achterstand bij het Westen snel in. Maatschappelijke veranderingen in Rusland die de criminaliteit aanmoedigen, zijn de grote verschillen tussen arm en rijk.

Via drugs, de meest winstgevende basisactiviteit van criminele groeperingen, is eenvoudig de stap te maken naar de georganiseerde criminaliteit, of ook wel de "Russische Maffia". De vermoorde Italiaanse onderrechter G. Falcone gaf de volgende definitie: "Maffia's hebben een formele structuur, zijn flexibel, veelzijdig en extreem gewelddadig, in staat om bescherming te organiseren op de hoogste niveaus, en zeer rijk". De definitie die de Russische politie hanteert luidt: "Een maffia is een geheime criminele organisatie, die is opgenomen in het systeem van de georganiseerde criminaliteit, banden met bestuurders heeft, alsmede een sturende rol in het criminele milieu en de schaduweconomie".

De aandacht in het Westen is meestal op Moskou gericht, maar andere regio's in Rusland staan vaak nog sterker onder controle van de georganiseerde criminaliteit. Zo zijn in het Siberische Krasnojarsk 150 bendes actief, die zijn verenigd in vijf gemeenschappen met 2 tot 2,5 duizend leden. Zij controleren "alle banken", alle markten en 90 procent van de privé- en 40 procent van de staatsbedrijven. De huidige explosie van georganiseerde criminaliteit werd mede mogelijk gemaakt door de samensmelting van verworven kapitaal uit de

socialistische schaduweconomie (het oude verbond van corrupte staatsambtenaren en zwarthandelaren) en het jonge "gangster-kapitaal" uit de huidige overgangperiode. Criminelen waren bij het begin van de hervormingen financieel en materieel al goed uitgerust. Vooral door de anti-alcoholcampagne onder Michail Gorbatsjov (1985-1987) konden zij via illegale alcoholproductie en -handel veel rijkdom vergaren. Er vond een verstatelijking van de maffia plaats, dat wil zeggen een overname door criminele organisaties van de status en de functie van staatsorganen. De belastingheffing (in de vorm van afpersing), de verdeling en bescherming van eigendom zijn voor een belangrijk deel in handen van criminele groeperingen overgegaan. Bedrijven zoeken een beschermend "dak" of krijgen dit opgedrongen, wat dikwijls uit een criminele groepering bestaat, maar ook kan bestaan uit één van de inmiddels duizenden particuliere bewakingsfirma's of uit ingehuurde leden van politiediensten. De werknemers van die bewakingsfirma's zijn in de regel voormalige agenten. Het huidige Rusland wordt dikwijls vergeleken met het Italië van na de Tweede Wereldoorlog. Er bestaan grote onduidelijkheden op politiek, economisch en juridisch gebied en van een ontwikkelde *civil society* is geen sprake.

Ovsjinski maakt op basis van activiteiten een onderscheid tussen vijf soorten criminele groeperingen, die worden gevormd door de maffia-groeperingen zelf en alle anderen die contacten met deze bendes hebben. Vaak is er ook sprake van overlapping van activiteiten binnen deze groepen. Hier onder volgen ze:

1. De pseudo-ondernemers, de nieuwe ondernemers die zakelijke activiteiten starten met het doel criminele daden te plegen. Zij houden zich voornamelijk bezig met financiële zaken (het verkrijgen van valse kredieten, het witwassen van zwart geld, illegale