



*Suburbanisatie dwingt gemeenten tot ruimtelijke schaalvergroting (Bron: Steven Kromhout)*

**Van oudsher wordt zowel in het Nederlandse bestuur als in de bestuurskunde een sterke relatie verondersteld tussen gebied en bestuur. Daaruit wordt vervolgens 'als vanzelfsprekend' afgeleid dat burgers zich sterk betrokken voelen bij het bestuur van hun gebied, hun gemeente. Er is genoeg aanleiding om aan te nemen dat deze veronderstellingen aan betekenis hebben verloren. Dat impliceert niet automatisch dat burgers zich niet meer herkennen in het bestuur van hun gemeente. Op basis van de belangen die op lokaal niveau worden georganiseerd, kunnen ook gevoelens van solidariteit en gemeenschap ontstaan. De variatie in die belangen en de schaal waarop zij zijn georganiseerd kunnen dan ook voor variatie in lokaal bestuur zorgen. Wordt het niet eens tijd voor verschillende lokale besturen?**

**PETER CASTEN MILLER**

**D**e inrichting van het Nederlandse lokale bestuur is gebaseerd op de gedachte dat er duidelijk aanwijsbare sociale gemeenschappen bestaan. De gemeente is de staatskundige, formele concretisering van deze gemeenschappen.

Onder de ingezetenen van dergelijke gemeenschappen, in het geval van gemeenten de burgers, ontstaat 'als vanzelf' de behoefte om zaken die van belang zijn voor de gemeenschap ook zelfstandig te kunnen regelen; er ontstaat de behoefte aan zelfbestuur. Een gevolgtrekking uit deze redenering voor gemeenten is dat de raad moet bestaan uit ingezetenen van een gemeente. De raadsleden moeten deel uit blijven maken van de gemeenschap; het kunnen en mogen geen beroepspolitici zijn. In het verlengde daarvan kan ook de verantwoording worden gevonden voor het feit dat wethouders voortkomen uit en deel uit blijven maken van de raad. De raad, bestaande uit de burgers zelf, blijft het hoogste orgaan. Op deze wijze blijven de inwoners zelf de zaken regelen die hun direct aangaan. Wethouders mogen niet boven de raad staan.

Omdat het systeem van macht en tegenmacht ook al in het midden van de vorige eeuw deel uitmaakte van de nationale cultuur, wordt de rijksoverheid wel de gelegenheid geboden om een toezichthouder te benoemen: de burgemeester. Deze professionele fulltime bestuurder kan er onder meer voor zorgen dat al dat 'zelfgeregel' niet ontspoot of haaks komt te staan op nationale wetten en afspraken. De lokale autonomie wordt als een natuurlijk gegeven beschouwd, maar is tegelijkertijd niet onbegrensd.

### Twijfel

Het veronderstellen van een directe relatie tussen gemeenschap en gemeente was dominant in het denken van Thorbecke en zijn tijdgenoten en vormde zo de basis van de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851. In de loop van de twintigste eeuw is de aannemelijkheid van deze gedachtegang meer en meer ter discussie gesteld. Aanvankelijk werd de twijfel door Van Poelje verwoord. Door een professionele opleiding voor gemeenteamttenaren te ontwikkelen en te bevorderen legde

Van Poelje aan het begin van de twintigste eeuw de basis voor een wetenschappelijke benadering van de leer van het openbare bestuur: de bestuurskunde. Als gevolg van deze benadering kreeg hij oog voor de verschillen tussen de (normatieve) leer van de inrichting van het bestuur en de praktijk. Zo stelde Van Poelje het door Thorbecke veronderstelde vermogen van mensen om zelf weloverwogen en verantwoord invulling te geven aan het bestuur ter discussie.

Later werd de twijfel ook gevoeld door andere overwegingen. Zo signaleerden Groenman en Brasz in de tweede helft van de twintigste eeuw een toenemende mobiliteit, die tegelijkertijd een geringere gebondenheid aan de woonplaats impliceerde. Deze ontwikkeling ondergroef het gemeenschapskarakter van gemeenten. Brasz wees daarbij op de 'gemeenterayon overschrijdende kaders' van de 'actievelen' van inwoners en de vele maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de groei van de media) die dit proces bevorderden. Tegelijkertijd wilde hij echter niet bij voorbaat het idee afschrijven dat een directe gebondenheid aan een bepaald gebied ook consequenties heeft voor de betrokkenheid bij het bestuur van dat gebied.

Nadien is deze 'dubbelhartige houding' keer op keer in de bestuurskunde aan te treffen, waarbij beschouwers er soms meer, soms minder toe neigen om de veronderstelling van een directe relatie tussen gebied en bestuur te onderschrijven. Recent betuigde de Groningse staatsrechtgeleerde Dölle nog volledig zijn steun voor de volgende veronderstellingen: 'Het rechtsfiguur van de gemeentelijke autonomie veronderstelt historisch drie feitelijke vaststellingen en één normatief uitgangspunt: 1. Het Nederlandse staatsgebied wordt bedekt door een bonte lappendeken van plaatselijke leefgemeenschappen; 2. Het gaat daarbij om groepen mensen die een historisch-territoriaal individualiseerbare identiteit bezitten (bijvoorbeeld de stad Amsterdam) en doorgaans ook bepaalde daarmee samenhangende sociaal-cultureel-economische karakteristieken vertonen; 3. Deze leefgemeenschappen vormen daarom ook belangengemeenschappen; 4. De behartiging van deze belangen behoort zoveel mogelijk in een eigen publiekrechtelijk verband te worden behartigd.'



De bestuurlijke indeling van Nederland

Hoe dominant deze lijn van denken in de Nederlandse staatsleer ook is, hij is maar lastig hard te maken. Wat is een goede definitie van 'leefgemeenschappen', zoals Dölle die noemt? Wat is een 'historisch-territoriaal individualiseerbare identiteit'? Degenen die bekend zijn met de literatuur over sociale gemeenschappen kennen de vele problemen die met deze vragen verbonden zijn. In de sociale geografie wordt in het algemeen aangenomen dat een sluitende definitie of omschrijving van sociale gemeenschappen niet bestaat. Er zijn hoogstens, zoals Ten Heuvelhof waarneemt, gemeenschappelijke kenmerken in de vele honderden definities die er in de literatuur bestaan aan te geven: "een bevolking, een territoriale basis, interdependentie van gespecialiseerde delen van de arbeidsverdeling, een integrerende gemeenschappelijke cultuur en sociaal systeem, een gemeenschappelijk besef van identiteit, het vermogen om georganiseerd te handelen." In dit kader wijst Ten Heuvelhof erop dat in recentere definities steeds minder belang wordt gehecht aan de territoriale basis van gemeenschappen. Van Engelsdorp Gastelaars constateert: "Vrijwel nergens in Nederland situeren mensen hun dagelijkse bezigheden nog overweldi-

gend binnen specifieke, met omwonenden gedeelde rayons rond hun woningen, omdat zij alleen de faciliteiten en contactpartners binnen deze rayons als voldoende beschikbaar of nabij beschouwen." Daarmee wordt de relatie tussen fysiek gebied en gemeenschap van steeds minder belang geacht. Dit neemt niet weg dat in het algemeen wel wordt verondersteld dat mensen een gemeenschappelijke identiteit kunnen ervaren. Deze kan zich echter rond heel verschillende kenmerken vormen. Dat maakt het in elk geval niet vanzelfsprekend dat mensen die samenwonen in een bepaald gebied een gemeenschappelijke 'historisch-territoriale identiteit' herkennen.

#### Belangen organiseren

Ontstaan gemeenschappen vanzelf op territoriale basis? Impliceert ingezetene zijn van een bepaalde gemeente automatisch dat burgers in bijzondere mate betrokken zijn bij hun lokaal bestuur? Dat kan allicht worden betwijfeld. Maar het hoeft ook allemaal niet 'vanzelf' te gaan. Van Reijen, in zijn afscheidsrede als hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), onderscheidde in 1979 een andere grondgedachte die hij van grote waarde

achte: 'Gemeenschappelijke belangen moeten zichtbaar en herkenbaar worden gemaakt. Het samenleven eist dat nu ten enenmale. Het staatsverband is niet een optelsom van veertien miljoen individuen. Binnen het staatsverband tekenen zich velerlei veelsoortige verbanden af, die vaak zelf institutionele vormen kunnen aannemen, maar die soms ook van overheidswege geïnstitutionaliseerd moeten worden. Tot de laatste categorie behoren de gemeenten.' Vanwege hun bestaan expliciteren de gemeenten de gemeenschappelijke belangen van burgers. Ook dit grijpt terug op opvattingen van Van Poelje. Zoals gezegd toonde hij zich teleurgesteld over het vermogen van mensen om zelf op verantwoorde wijze hun bestuur te organiseren. Als alternatief stelde Van Poelje zijn vertrouwen in gemeenten. Het was volgens hem de taak van gemeenten om mensen 'op te voeden'. Eén van de onderdelen van deze 'opvoeding' door gemeenten was om de mensen actief te betrekken bij het bestuur van de samenleving. Gemeenten kunnen dat bij uitstek doen, omdat ze van alle overheidsverbanden toch het dichtst bij de burger staan.

Recent heeft deze lijn van denken sterke nieuwe impulsen gekregen uit de literatuur over de zogenoemde 'civil society'. Het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft de volgende omschrijving van deze term: "Onder de titel civil society worden thans veel zaken verzameld die het waard zijn te worden nagestreefd: gemeenschapsvorming en individuele autonomie, bescherming van de privésfeer en publiek debat, meer spontaneïteit en meer redelijkheid, een vrijer spel van maatschappelijke krachten en meer collectief verantwoordelijkheidsbesef, beperking en vermaatschappelijking van de staat, beperking van de betekenis van de politiek en een uitbreiding van een sterke democratie tot alle levenssferen; dit alles met dringende noodzaak op basis van vrijwilligheid". De paarsgevijs geordende slagwoorden lijken steeds in tegenspraak. Daarmee worden de breedheid en veelomvattendheid van het begrip benadrukt. Bovendien wordt aangegeven dat vertegenwoordigers van velerlei politieke stromingen wel iets van hun gading in het begrip kunnen vinden.

In deze lijn van denken wordt bena-

drukt dat gemeenschappen niet vanzelf ontstaan, daar moet 'aan gewerkt' worden. Alleen door permanente interactie, door het herkennen van en overleggen over gemeenschappelijke belangen, ontstaan 'gemeenschapsgevoelens'. Daarbij wordt steeds minder vanuit gegaan dat gemeenschappen per definitie gebiedsbepaald zijn. Deze invalshoek biedt nieuwe aangrijpingspunten om het belang van gemeenten in de hedendaagse samenleving te benadrukken. Vanwege haar bestaan organiseert een gemeente bepaalde belangen; door haar bestaan zullen burgers zich richten op de gemeente. De gemeente wordt bijna een 'big brother huis'. Binnen een bepaald gebied krijgen wildvreemde mensen toch onderling een band, omdat ze gezamenlijke belangen hebben die georganiseerd zijn binnen dat gebied. Het verschil met de oorspronkelijke uitgangspunten van Thorbecke is dat het ontstaan van de onderlinge band 'niet vanzelf' gaat.

Van het ervaren en herkennen van gemeenschappelijke belangen gaat een organiserende werking uit. De praktijk van het lokale bestuur laat dit ook zien. Zo blijkt geregeld dat niets zo goed is voor de betrokkenheid bij en participatie in het lokale bestuur dan het dreigen met het omhakken van bomen of volbouwen van parkjes. De 'bedreigde' buurt komt massaal in het geweer: achter elk raam hangen protestposters; de publieke tribune van raadsvergadering, waar je doorgaans zonder enig gevaar een kanon kan afschieten, is plots te klein; en de ingezonden-brievenrubriek van de lokale krant kan weken vooruit. Nog sterker blijkt dit bij herindelingen. Inwoners van kleinere gemeenten vrezden veelal schaalvergroting en in het bijzonder stijgende lokale lasten. Met een emotioneel en klemmend beroep op het historische gemeenschapskarakter van de bedreigde gemeente, waar de mensen naar eigen zeggen in goede harmonie samenleven, wordt de herindeling afgewezen.

#### Variatie

De relatie tussen burgers en bestuur is niet ééndimensionaal. Een gemeente verenigt heel verschillende belangen, heeft heel verschillende functies. Een daarvan is die van de gemeente als gemeenschap, een functie waarvan algemeen wordt aangenomen dat deze gebaat is bij een overzichtelijke schaal.

Maar de expressie van het bestuur van de gemeenschap is niet de enige functie van de gemeente. Lokaal bestuur vormt een onderdeel van het totale overheidsbestel. Gemeenten voeren in medebewind vele rijkstaken uit.

Schaalvergroting kan een bijdrage leveren aan sterkere bestuursonderdelen. Volgens die redenering zou juist een opschaling van het bestuur gewenst kunnen zijn. In een recente studie wordt er met nadruk op gewezen dat het toenemend belang van Europees bestuur niet zonder betekenis zal blijven voor het functioneren van de Nederlandse overheid. De auteurs verwachten dat de gemeente meer en meer als coproducent en als medebestuurder van Europees beleid zal gaan functioneren, hetgeen weer nieuwe eisen zal stellen aan de inrichting van het lokaal bestuur.

Uit verschillende vooral pragmatische, functionele overwegingen is in de afgelopen decennia een aantal nieuwe schalen van bestuur beproefd, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, vervoersregio's, Kaderwetgebieden, enzovoorts. Het streven naar veranderingen in de schaal van bestuur is dus geenszins nieuw en wordt met enige regelmaat beproefd. Al deze samenwerkingsverbanden zijn ooit populair geweest en weer terzijde geschoven, terwijl sommige van hen plotseling en onverwacht een gloedvolle 'comeback' beleven. De 'dubbelhartigheid' in het denken over de inrichting van het decentrale bestuur uit zich wederom. Bestuurders voelen de druk om bepaalde zaken in groter verband te gaan organiseren, maar op de lange duur ontstaat keer op keer weerstand tegen de schaalvergroting en wordt weer gekozen voor de vertrouwde, veilige, gemeentelijke schaal. De 'leer' van het lokale bestuur is hardnekkig, de norm wordt van groter belang geacht dan de praktijk. En zolang de norm onomstreden is, biedt deze de basis om het streven naar functionele regio's of naar binnengemeentelijke decentralisatie af te vallen.

In het bovenstaande is betoogd dat er meer en meer aanleiding is om de norm, 150 jaar nadat deze door Thorbecke is gecodificeerd, los te laten. Waarom zou, uit een meer pragmatisch oogpunt, niet erkend kunnen worden dat voor de verschillende functies van gemeenten ook verschillende schalen

van bestuur geschikt zijn. Consequent doorredenerend kan hieruit worden afgeleid dat er verschillende soorten van lokaal bestuur mogelijk moeten zijn. Voor de gemeenschapsfuncties van gemeenten is (zo wordt vermoed) een kleine schaal geschikt, voor de uitvoering van Europese taken mogelijk eerder een grote schaal. Zou het daarom niet eens tijd worden om voor verschillende functies ook verschillende lokale besturen in het leven te roepen? Zo zou gemeentelijke herindeling of een meer intensieve intergemeentelijke samenwerking een oplossing kunnen bieden voor problemen waarbij de schaal van gemeenten te klein is. En binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie kan de eventueel gewenste schaalverkleining realiseren. Beide ontwikkelingen resulteren in een grotere verscheidenheid, een 'lappendeken' in het decentrale bestuur, waarbij in feite bijna nieuwe bestuurslagen ontstaan, zowel bovengemeentelijk als binnengemeentelijk. Zoals gezegd wordt een dergelijke open discussie over de wenselijkheid van het streven naar verscheidenheid meestal direct vertroebeld door het benadrukken van de als van hogerhand gegeven directe relatie tussen gebied en bestuur. Als een begin van verandering zou dit uitgangspunt toch eens losgelaten moeten worden. Daarmee ontstaat de ruimte om functionele regio's (zoals vervoersregio's), die vooralsnog wantrouwend worden bejegend, een serieuze kans van slagen te geven. Tegelijkertijd zal dat vragen om flexibiliteit en onzekerheid genereren. Zowel het bestaansrecht van gemeenten als dat van de provincies wordt met dergelijke ontwikkelingen ter discussie gesteld. Voor bestuurders is dat lastig en bedreigend. De veranderingen zullen daarom nog wel even op zich laten wachten.

**Peter Castenmiller is werkzaam bij SCBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze bijdrage is grotendeels gebaseerd op zijn publicatie 'De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap', uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.**