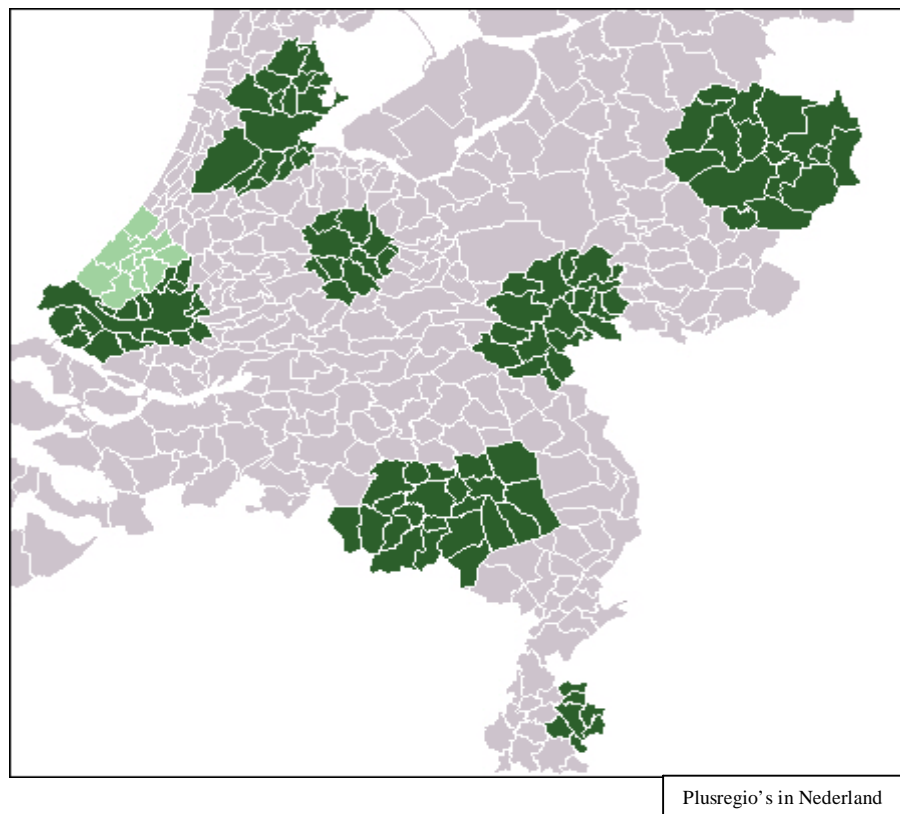


Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Een analyse van de rol van plusregio's bij de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht, en bij de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen in het lokaal bestuur



Léon Beernink
Universiteit Twente

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Een analyse van de rol van plusregio's bij de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht, en bij de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen in het lokaal bestuur

Auteur: L.M. Beernink
Opleiding: Public Administration/Bestuurskunde
Organisatie: Universiteit Twente
Uitgevoerd bij: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Eerste Begeleider: Dr. M. Rosema
Tweede Begeleider: Prof. Dr. H. M. de Jong
Externe Begeleider: K.R. Veldhuijzen
Enschede, 07 December 2006

Samenvatting

Wekelijks komen interbestuurlijke verhoudingen tussen verschillende overheden in het nieuws. Het functioneren van de verschillende overheden wordt in belangrijke mate bepaald door deze onderlinge verhoudingen, die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in wetgeving of convenanten. Nederland is daarbij ingericht volgens het wettelijk regime van het Huis van Thorbecke. Het Huis van Thorbecke gaat uit van een drietal territoriale bestuurslagen, het Rijk, de provincies en de gemeenten. Deze drie bestuurslagen vormen het openbare bestuur. Het huidige lokale bestuur wordt gekenmerkt door steeds meer ontwikkelingen die op gespannen voet staan met het Huis van Thorbecke. Deze spanning wordt veroorzaakt door ontwikkelingen die geen rekening houden met (gemeente)grenzen, maar deze juist overstijgen. Voorbeelden hiervan zijn technologische ontwikkelingen en de verschillende rollen van de burger (klant, consument, belastingbetaler). Deze ontwikkelingen zorgen voor spanning in het lokale bestuur, omdat het negatieve gevolgen heeft voor het optimaliseren van het bestuurlijk handelen van gemeenten. Deze spanning kan worden getypeerd als spanning tussen enerzijds uniformiteit en anderzijds autonomie. Het vergroten van de autonomie is een middel om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. Bestuurskracht hangt in dit perspectief sterk samen met het begrip autonomie en kan als een gevolg hiervan worden gekoppeld aan autonomie.

Gemeenten zoeken naar een schaal om een optimale dienstverlening in deze samenleving aan haar burgers te kunnen bieden. Steeds meer speelt het bestuurlijk handelen zich ook af buiten de grenzen van een gemeente en zijn gemeenten ook van elkaar afhankelijk (en van het Rijk) om tot een optimale uitoefening van taken en bevoegdheden te komen. De plusregio's spelen in dit spanningsveld een opmerkelijke rol in de vorm van een bij de wet ingesteld intergemeentelijk samenwerkingsverband met bevoegdheden op het terrein van wonen, werken en verkeer. Deze plusregio staat op gespannen voet met de beginselen van het Huis van Thorbecke, omdat het formeel geen decentrale overheid is, maar hier wel kenmerken van heeft. Wat moet er nu met dit Huis van Thorbecke gebeuren: behouden, verbouwen of slopen? In dit onderzoek wordt getracht deze spanning in het lokale bestuur en de gevolgen van deze spanning voor het lokale bestuur in kaart te brengen. De rol van de plusregio staat hierin centraal.

Dit leidt tot de volgende centrale vraagstelling.

- Welke rol spelen de plusregio's bij de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht, en bij de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen in het lokale bestuur?

Deze centrale vraagstelling wordt door middel van een aantal onderzoeksvragen onderzocht.

- Op welke wijze speelt de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht in andere Europese landen bij de inrichting van het lokaal bestuur, en wat is de rol van de regio hierin?
- Op welke manier is de plusregio in het Nederlandse bestuur verankerd en welke rol speelt de regio in de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht in het licht van de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen?
- Wat zijn, gegeven de bovenstaande spanning, de gevolgen voor de effectiviteit van de plusregio?
- Wat zijn, gegeven de bovenstaande spanning, de gevolgen voor de democratische legitimiteit van de plusregio?

Er werd verwacht dat ook andere landen worstelen met vraagstukken op het gebied van uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht. Als eerste is daarom een vergelijkend kader opgesteld, waarin een drietal Europese systemen zijn geanalyseerd. Uit onderzoek naar deze eerste onderzoeksvraag is gebleken dat de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht ook in de landen Duitsland, Frankrijk en Denemarken wordt gevoeld. Ook hier speelt de zoektocht van het lokale bestuur naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen een belangrijke rol. In elk van de onderzochte landen wordt op min of meer dezelfde wijze een oplossing gezocht voor de complexe problemen in het lokale bestuur: bepaalde taken en bevoegdheden worden naar een (hogere) regionale uniforme schaal getild. Deze regionale schaal wordt beter in staat geacht bepaalde problemen te kunnen oplossen. De lokale schaal, waar deze problemen zijn ontstaan, zijn verschillend gestructureerd. In Duitsland en Denemarken kennen gemeenten een grote mate van autonomie. De regio's in deze landen vervullen ten opzicht van gemeenten een complementaire en functionele rol. Deze regio's zijn in grote mate democratisch gelegitimeerd. De Franse gemeenten hebben een uniform karakter. In dit land spelen hogere territoriale bestuurslagen als departementen en regio's een belangrijke rol. Daarnaast vervullen ook de intergemeentelijke

samenwerkingsverbanden in Frankrijk een belangrijke rol voor gemeenten. Zij hebben een eigen belastinggebied, maar hebben een beperkte democratische legitimiteit.

Uit onderzoek naar de tweede onderzoeksvraag (en de daarbij horende derde en vierde onderzoeksvraag) is gebleken dat de plusregio een belangrijke rol vervult in het lokale bestuur. De plusregio is ingesteld om een aantal wettelijke taken en bevoegdheden uit te voeren. Een plusregio kent daarbij een wettelijke verankering. Deze bevoegdheden zijn door de wetgever vastgelegd in een extra hoofdstuk in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht wordt ook in Nederland gevoeld. Hoewel autonomie in de Gemeentewet is gewaarborgd, blijken sectorale wetgeving en de gebrekkige financiële zelfstandigheid van gemeenten de mogelijkheden voor gemeenten te beperken. Naast gemeenten opereren plusregio's ook op een uniforme schaal. Het functioneren van plusregio's op deze (hogere) uniforme schaal blijkt weinig negatieve gevolgen te hebben voor de effectiviteit van deze plusregio's. De effectiviteit van de plusregio is in sterke mate aanwezig. De huidige structuur van deze plusregio blijkt in termen van effectiviteit niet tegenstrijdig aan de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen. In termen van democratische legitimiteit blijkt de huidige structuur wel negatieve gevolgen te hebben. Op basis van de analyse in dit onderzoek blijkt in de huidige inrichting een gebrek aan democratische legitimiteit te bestaan.

Taken en bevoegdheden van gemeenten kennen door ontwikkelingen in de maatschappij steeds meer een pluriform karakter. Uitoefening van deze taken en bevoegdheden zijn daardoor ook steeds moeilijker in een uniforme inrichting van het lokale bestuur en door middel van een uniform takenpakket en een uniforme aansturing uit te voeren. De plusregio's kunnen daarmee worden gezien als een middel om het tekort aan mogelijkheden aan diversiteit op gemeentelijk niveau te compenseren. Uit de analyse van de plusregio's blijkt dat het functioneren van deze plusregio in grote mate als effectief is te typeren. Wat betreft de democratische legitimiteit geldt dit niet. Het ontbreken van democratische legitimiteit zorgt ervoor dat het regionale niveau waarop de uitoefening van taken en bevoegdheden tot stand komt, geen optimale schaal van dienstverlening is. Een optimale schaal van bestuurlijk handelen betekent immers ook dat het uitvoeren van belangrijk regionaal beleid mede is gebaseerd op autorisatie (een mandaat) en verantwoording naar controlerende organen. Aan dergelijke institutionele aspecten is in de huidige situatie in het lokale bestuur geen vorm gegeven. Concluderend kan gesteld worden dat in dit licht de uniformiteit van het

gemeenterecht opnieuw dient te worden bekeken. Gemeenten zouden bijvoorbeeld meer dan nu op basis van autonomie hun taken en bevoegdheden zelf kunnen vormgeven. Zij dienen, in het kader van het vergroten van de bestuurskracht, tevens de mogelijkheid te hebben taken en bevoegdheden naar de plusregio over te hevelen. De positie van de plusregio dient in deze structuur te worden gewijzigd naar een vorm van zelfstandig regionaal bestuur. Op deze manier kan de plusregio functioneren als middel om de bestuurskracht van het lokale bestuur te vergroten.

Op basis van het onderzoek kan een drietal aanbevelingen worden gedaan.

1. Heranalyseer (de uniformiteit van) het Gemeenterecht.

Wanneer men gaat kijken naar vormen waarbij de uniformiteit van het Gemeenterecht kan worden verminderd en gemeenten in dat licht meer bestuurlijke ruimte wordt gegeven, kan op een rationele manier worden nagedacht over het uitvoeren van taken en bevoegdheden op meerdere schalen. Het vergroten van de autonomie heeft zowel betrekking op bestuurlijke als financiële aspecten.

2. Versterk de rol van plusregio's

De plusregio dienen een sterkere rol in het lokaal bestuur te krijgen. Een eerste ontwikkeling hierin is bijvoorbeeld het aanpassen van de plusregio naar een vorm van zelfstandig regionaal bestuur. Op die manier kunnen tevens ontwikkelingen in gang worden gezet die processen als controle en verantwoording verbeteren.

3. Construeer constructieve relaties met de burgers

Een belangrijke regionaal orgaan als de plusregio, waar belangrijke beslissingen voor de burgers worden genomen, kan niet optimaal functioneren zonder publieke zichtbaarheid. Die zichtbaarheid, die op dit moment ontbreekt, dient te worden gecreëerd.

De conclusies van dit onderzoek illustreren dat veranderingen in het lokale bestuur gewenst zijn. Deze veranderingen hebben betrekking op creëren van mogelijkheden voor een optimale schaal van bestuurlijk handelen. De positie van de plusregio staat in deze ontwikkeling centraal. De conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek bieden een handvat om deze ontwikkelingen in gang te zetten.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

VOORWOORD	7
HOOFDSTUK 1, ONDERZOEKSOPZET	9
1.1 ACHTERGROND	9
1.2 PLUSREGIO'S	15
1.3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	17
1.4 CASE SELECTIE EN ONDERZOEKSMETHODEN	19
1.5 LEESWIJZER	22
HOOFDSTUK 2, THEORETISCH KADER	25
2.1 INLEIDING	25
2.2 CENTRALE BEGRIPPEN	25
2.2.1 <i>Uniformiteit, diversiteit, autonomie en bestuurskracht</i>	25
2.2.2 <i>Plusregio</i>	26
2.3 OPERATIONALISATIE VAN BEGRIPPEN	28
2.3.1 <i>Effectiviteit</i>	29
2.3.2 <i>Democratische legitimiteit</i>	33
HOOFDSTUK 3, BUITENLANDSE VERKENNING	39
3.1 INLEIDING	39
3.2 DUITSLAND	39
3.2.1 <i>Wet- en regelgeving inzake lokaal bestuur</i>	39
3.2.2 <i>Positie, taken en bevoegdheden lokaal bestuur</i>	41
3.2.3 <i>Interactie lokale overheden</i>	43
3.2.4 <i>Financiële positie lokale overheden</i>	44
3.2.5 <i>Spanning tussen uniformiteit autonomie/bestuurskracht</i>	44
3.2.6 <i>Democratische legitimiteit</i>	45
3.3 FRANKRIJK	47
3.3.1 <i>Wet- en regelgeving inzake lokaal bestuur</i>	47
3.3.2 <i>Positie, taken en bevoegdheden lokaal bestuur</i>	48
3.3.3 <i>Interactie lokale overheden</i>	51
3.3.4 <i>Financiële positie lokale overheden</i>	51
3.3.5 <i>Spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht</i>	52
3.3.6 <i>Democratische legitimiteit</i>	53
3.4 DENEMARKEN	54
3.4.1 <i>Wet- en regelgeving inzake lokaal bestuur</i>	54
3.4.2 <i>Positie, taken en bevoegdheden lokaal bestuur</i>	55
3.4.3 <i>Interactie lokale overheden</i>	57
3.4.4 <i>Financiële positie lokale overheden</i>	58
3.4.5 <i>Spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht</i>	58
3.4.6 <i>Democratische legitimiteit</i>	59
3.5 CONCLUSIE	60
HOOFDSTUK 4, NEDERLAND	63
4.1 INLEIDING	63
4.2 SPANNING IN NEDERLAND	63
4.3 WETTELIJKE BASIS PLUSREGIO'S	64
4.4 REGIO TWENTE	66
4.5 STADSGEWEST HAAGLANDEN	67
HOOFDSTUK 5, EFFECTIVITEIT	69
5.1 INLEIDING	69
5.2 REGIO TWENTE	69

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

5.3 STADSGEWEST HAAGLANDEN	74
5.4 CONCLUSIE	78
HOOFDSTUK 6, DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT	81
6.1 INLEIDING	81
6.2 REGIO TWENTE	82
6.3 STADSGEWEST HAAGLANDEN	84
6.4 CONCLUSIE	86
HOOFDSTUK 7, CONCLUSIES	89
LITERATUURLIJST	99
BIJLAGEN	104

Voorwoord

De globale afstudeeropdracht die ik heb gekregen kwam van de onafhankelijke Commissie Toekomst lokaal bestuur (TLB), die in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was ingesteld. Het doel van deze commissie was het ontwikkelen van een langere termijn visie op het lokaal bestuur voor de komende tien jaar en het formuleren van een aantal speerpunten voor het lokaal bestuur voor de gemeenteraads- en kabinetsperiode 2006-2015. De essentie van de opdracht van de commissie was het leveren van vernieuwende ideeën over de positie, rol en werkwijze van gemeenten in het binnenlands bestuur. Dit heeft geleid tot het rapport *Wil tot verschil*.

Met het schrijven van dit voorwoord leg ik de laatste hand aan mijn afstudeerscriptie. Het begon allemaal op 1 februari, het moment dat ik bij de VNG in dienst kon treden als stagiair bij het Bestuursbureau. Daar kreeg ik de taak ten behoeve van de Commissie Toekomst lokaal bestuur een buitenlandse verkenning te doen naar het vraagstuk rond uniformiteit en diversiteit en/of te kijken wat buitenlandse lokale bestuurders in de periode tussen verkiezingen in doen om hun (legitimiteits)relatie met de bevolking vorm te geven. Deze opdracht was al bijna even breed als de opdracht van de Commissie Toekomst lokaal bestuur zelf. Zij stelde reeds dat, gezien het korte tijdsbestek (negen maanden) dat haar was gegeven, het zeer lastig was een algehele toekomstvisie te ontwikkelen op het lokale bestuur (CieTLB, 2006, p. 3). Gelukkig kon ik de opdracht naar eigen inzicht vormgeven en heb ik me gericht op een buitenlandse verkenning van een drietal Europese landen inzake het vraagstuk uniformiteit-diversiteit van het lokale bestuur. Nadat ik in mei van dit jaar mijn bevindingen heb kunnen presenteren aan de commissie, diende de volgende uitdaging zich al weer aan: het uitbreiden van dit onderzoek naar een volwaardige afstudeerscriptie. Dit bleek gedurende het proces lastiger dan verwacht, temeer omdat ik eveneens het Nederlandse lokale bestuur in mijn scriptie wilde betrekken.

De doelen van de commissie vormen de achtergrond van mijn afstudeeropdracht. Deze scriptie gaat in op de spanning tussen uniformiteit enerzijds en autonomie en bestuurskracht anderzijds bij de inrichting van het lokale bestuur. Deze discussie is niet nieuw. Echter, alle wijzingen in wet- en regelgeving van het lokale bestuur (Gemeentewet van 1993, Wet Dualisering Gemeentebestuur) zijn uitgevoerd met behoud van het wettelijk regime uit het Thorbeckiaanse model. Deze uniforme inrichting van het lokale bestuur staat steeds meer op

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

gespannen voet met de ontwikkelingen in het lokale bestuur en de samenleving. In deze scriptie probeer ik de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht en de gevolgen van die spanning voor de het lokale bestuur nader te analyseren. Daarbij richt de aandacht zich in het bijzonder op de rol van de plusregio. Een plusregio is een bij de wet ingesteld samenwerkingsverband tussen gemeenten die een aantal grensoverschrijdende taken en bevoegdheden uitoefent. Het doel van dit onderzoek is een gedegen analyse te geven van de rol van de plusregio bij die spanning. In de analyse zal de rol van de plusregio's op het gebied van effectiviteit en democratische legitimiteit nader worden onderzocht. Wellicht kan hiermee tevens een bijdrage worden geleverd aan de nationale discussie over de toekomst van het middenbestuur in Nederland.

Deze afstudeerscriptie zou ik niet hebben kunnen voltooien zonder de hulp van alle personen die mij hebben geassisteerd tijdens dit proces. Speciale dank ben ik verschuldigd aan mijn begeleider bij de VNG, Kirsten Veldhuijzen, en aan mijn twee begeleiders vanuit de Universiteit Twente, Martin Rosema en Huib de Jong.

Hoofdstuk 1, Onderzoeksopzet

1.1 Achtergrond

De formele ontstaansgeschiedenis van de moderne Nederlandse gemeente met bijbehorende grondwettelijke positie start in 1848. In dat jaar werd onder voorzitterschap van J.R. Thorbecke door de Grondwetscommissie de Nederlandse Grondwet ontworpen. Deze grondwetsherziening kan worden gezien als de basis voor het huidige stelsel van parlementaire democratie in Nederland. Thorbecke heeft zich bij het opstellen van de Grondwet (1848) en Gemeentewet (1851) laten leiden door de uniformiteitsgedachte (Schroot *et al*, 1977, p.15). Dit houdt in dat er geredeneerd wordt vanuit een perspectief dat alle gemeenten gelijkwaardig aan elkaar zijn en als een gevolg hiervan ook dezelfde bestuurlijke structuur dienen te hebben.

Bij het opstellen van de Gemeentewet is, conform the uniformiteitsgedachte, geen onderscheid gemaakt in de grootte van gemeenten. Bij de behandeling van deze Gemeentewet kwam er kritiek vanuit de Tweede Kamer op het centraliserende en uniformerende karakter van deze nieuwe wet. Thorbecke antwoordde op de volgende wijze:

Maar degenen, die dit verwijt gedaan hebben, lieten twee vragen onbeantwoord en ik wenschte, dat die beantwoord waren. Om zodanig onderscheid in te wet te kunnen brengen, dient men te weten, wat groote en wat kleine gemeenten zijn. Ik wenschte, dat die grens getrokken en aan de Regering aangegeven ware wat men dan bij de wet bepalen zou, als daarstellende eene groote en eene kleine gemeente. Een kleine gemeente, wat betreft zielental, kan zeer groot zijn in omvang en in omslachtingheid en belangrijkheid van bestuur. In de tweede plaats zijn zij, die tegen uniformiteit opkwamen, het antwoord schuldig gebleven op de vraag: wat moet anders worden geregeld bij de wet voor de groote gemeenten dan voor de kleine? (Derksen en Korsten, 1989, p.20).

Na 155 jaar onder het door Thorbecke opgestelde wettelijk regime te hebben geleefd in Nederland, staat het Huis van Thorbecke in het openbaar bestuur ter discussie (zie hiervoor onder meer de discussie over het middenbestuur). In het Huis van Thorbecke bestaat een

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

drietal territoriale bestuurslagen, namelijk het Rijk, de provincie en de gemeente, die samen de hoofdstructuur van Nederland vormen. Deze bestuurslagen hebben een open huishouding en een algemeen bestuur. De bestuurslagen hebben een directe democratische legitimatie; in elke bestuurslaag wordt een orgaan direct gekozen door de bevolking op basis van het algemeen kiesrecht (respectievelijk de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraad). Het Huis van Thorbecke is, zoals door Thorbecke in het citaat zelf uitgelegd, gebaseerd op de uniformiteitsgedachte. Elke provincie en gemeente is volgens dezelfde richtlijnen ingericht. De strakke hiërarchische lijnen laten weinig ruimte voor differentiatie en eigen invullingen op decentraal niveau.

De mate waarin het bestuur van een land valt te typeren als uniform of gedifferentieerd, kan aan de hand van een schema in kaart worden gebracht. De positie van een land wordt dan weergegeven op een continuüm uniformiteit-diversiteit (zie Figuur 1). Deze schaal laat in grote lijnen zien waar een land zich bevindt, in termen van het onderscheid tussen uniformiteit en diversiteit. Het gaat hierbij over de inrichting van het lokale bestuur.



Figuur 1: Uniformiteit- diversiteit schaal

Het begrip autonomie speelt een centrale rol in de spanning tussen uniformiteit en diversiteit. Onder autonomie wordt verstaan: het recht om zelfstandig binnen de grenzen van de wet te beslissen en het openbaar belang te behartigen voor zover dit belang niet door landelijke regelingen aan hun beslissingsmacht is onttrokken (CieTLB, 2006, p. 9). Wanneer een land grote waarde aan autonomie toekent en dit in wet- en regelgeving tot uitdrukking brengt, en wanneer decentrale organen zoals de gemeente en de regio veel (financiële) zelfstandigheid kennen en veel beleidsruimte hebben, dan is er sprake van een grote mate van diversiteit. Een dergelijk land zal zich aan de rechterkant van de schaal bevinden. Omgekeerd leidt een geringe toekenning van autonomie, een uniforme aansturing en een beperkte (financiële) zelfstandigheid tot een positionering aan de linkerkant van de schaal. Het huis van Thorbecke is van grote invloed op de plaatsbepaling van Nederland op deze schaal.. Het uniformerende perspectief van het Huis van Thorbecke heeft immers een sterke invloed op wet- en regelgeving en de mate van financiële zelfstandigheid. Wanneer dit uniformerende karakter

een negatieve invloed heeft op deze aspecten komt dit tot uitdrukking in een positie aan de linkerkant op de schaal.

Op het Huis van Thorbecke is voortdurend kritiek. Vanuit veel hoeken uit de samenleving wordt gepleit voor een verbouwing en soms zelfs voor een complete sloop van dit huis. Deze kritiek komt voort uit het feit dat de indeling van verantwoordelijkheden langs een hiërarchische lijn van het Rijk (langs de provincie) naar de gemeente steeds ondoorzichtiger is geworden. Daarnaast verandert de samenleving in een snel tempo. Een heroverweging van het Huis van Thorbecke is zinvol als gemeenten, provincies en het Rijk ook in de toekomst beleid efficiënt willen uitvoeren en in staat willen worden gesteld om de complexe problemen die de samenleving kent te kunnen definiëren en op te lossen. Gerd Leers, burgemeester van Maastricht, stelt in de Thorbeckelezing van 12 oktober 2005 dat de veranderende maatschappij wordt gekenmerkt door de centrale rol van de burger die het gevoel heeft geen grip meer op de eigen samenleving te hebben. En dat in de ontstane kloof tussen burger en bestuur (waarin de burger de politiek wantrouwt en vice versa) geen sprake meer is van betrokkenheid (Leers, 2005). Deze betrokkenheid wordt in de moderne samenleving door de burgers tegenwoordig belangrijk gevonden. Deze discussie is echter niet nieuw. In 1993 is mede op basis van die kritiek de Gemeentewet drastisch gewijzigd. In 2002 zijn met het van kracht worden van de Wet dualisering gemeentebestuur belangrijke veranderingen in de lokale institutionele arrangementen verwezenlijkt. De kritiek is echter gebleven. De zojuist geschetste veranderingen zijn met handhaving van de Thorbeckiaanse fundamenten ingevoerd.

De Wet dualisering gemeentebestuur werd onder meer door de Commissie Elzinga ingegeven. Het rapport van deze commissie betreft een advies over de aanpassing van de formele wetgeving inzake de positie van het college en de raad in gemeenten. De commissie stelde ook de vraag aan de orde of er gedifferentieerd zou moeten worden tussen gemeenten. De positie van de gemeenteraad van een grote stad lijkt immers meer op die van een stadsparlament, terwijl de gemeenteraad van een kleine gemeente meer de trekken vertoont van een algemeen bestuur van een vereniging (Elzinga, 2002, p.152). In dat kader zou op het eerste gezicht een dualisering meer “passen” bij een grote gemeente dan een kleine gemeente. De commissie koos er echter voor om, wat betreft dualisering, geen onderscheid in gemeenten aan te brengen. De overweging hiervoor is het proces van “*Verelendung*” van de plaatselijke partijpolitieke arena. Om dit proces te kunnen keren dient er krachtig te worden geïnvesteerd

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

in de versterking van de gemeente als partijpolitieke arena. Het doel zou moeten zijn om deze partijpolitieke arena levensvatbaar te houden. Dit resulteert in een vitalisering van de lokale democratie (Elzinga, 2002, p.153). De vitalisering kan volgens Elzinga bereikt worden door het creëren van institutionele randvoorwaarden en het stimuleren van politieke vernieuwingsprocessen (ibid, p.153). Deze processen dienen “vanzelfsprekend” voor elke gemeente, onafhankelijke van de grootte, te gelden.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft middels een tweetal recente rapporten op dit terrein ook advies uitgebracht aan het Rijk. Het rapport *Autonoom of Automaat* stelt dat het Rijk in toenemende mate de lokale beleidsuitvoering stuurt. Dit heeft tot gevolg dat er een verantwoordings- en afrekencultuur ontstaat met een verlamdend effect op het lokaal bestuur (Rob/Rfv, 2006). In het rapport *Vershil moet er zijn; Bestuur tussen discriminatie en differentiatie* (Rob, 2006) stelt de Rob dat het gelijkheidsbeginsel niet mag verworden tot een keurslijf dat diversiteit uitbant. Het doel zou moeten zijn het heersende non-discriminatiebetoog te doorbreken en te zorgen voor onder andere open normen, globale zorgplichten en responsieve regeltoepassing. Dit heeft tot het gevolg dat er meer ruimte voor gemeenten wordt gecreëerd die hen in staat stelt beleid, meer dan voorheen, op de lokale situatie af te stemmen.

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) signaleren in hun rapport *Sterke gemeenten binden een* (schijnbare) tegenstrijdige trend, waarin enerzijds in het openbaar bestuur wordt gepleit voor bestuurlijke schaalvergroting en anderzijds de roep van de burgers om kleinschalige en overzichtelijke verbanden (VGS & VB, 2006, p.37). De nadruk is volgens de VGS en de VB de laatste jaren te veel komen te liggen op *efficiency* en daarbij zijn de menselijke behoeften uit het oog verloren. Zij stellen in hun rapport impliciet de vraag aan de orde of het Huis van Thorbecke nog wel voldoet: “De uniformiteit in schaal en takenpakket die Thorbecke inbouwde, past moeilijker bij de meer diffuse en van aard en omvang verschillende problemen en taken hedendaags” (VGS & VB, 2006, p. 30).

Op 14 juni 2006 heeft de Commissie Toekomst lokaal bestuur onder leiding van Theo Bovens, voorzitter College van Bestuur van de Open Universiteit, ook haar rapport gepresenteerd getiteld *Wil tot Vershil*. De commissie pleit in dit rapport voor het recht op ongelijkheid tussen gemeenten. Het doel hiervan is om waarde te kunnen toevoegen voor de

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

burger, die verschillende rollen aanneemt en verschillende behoeften kent. De bestaande uniformering, hinder machten en nivellerende culturen dienen volgens de commissie te verdwijnen (CieTLB, 2006).

Deze rapporten signaleren alle in meer of mindere mate de spanning die ontstaat door de fundamenteën van het Huis van Thorbecke. De spanning wordt gevoed uit het feit dat het Huis van Thorbecke is opgebouwd volgens het principe van uniformiteit. Deze uniforme inrichting blijkt zich moeilijk te verhouden met de hedendaagse maatschappij. Een moderne samenleving die wordt gekenmerkt door:

- De opkomst van de publiek- private samenwerkingsverbanden waarin gemeenten niet meer de enige leverancier van diensten zijn, maar zich veel meer als een “partner” op de publiek- private markt beweegt.
- Het transparanter worden van de relatie burger- politiek.
- De opkomst van de informatietechnologie en het internet.
- Mobiliteit van burgers, die tegenwoordig door het hele land werken en in verschillende plaatsen (en zelfs in dezelfde plaats) verschillende rollen (klant, consument, belastingbetaler) kan aannemen (zie CieTLB, 2006)

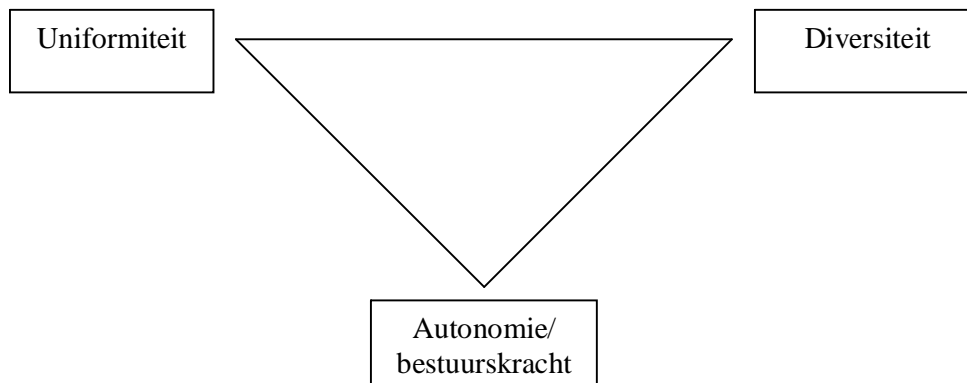
Deze ontwikkelingen leiden tot spanning. Deze spanning (die overigens ook door andere Europese landen wordt gevoeld) heeft betrekking op uniformiteit enerzijds en autonomie anderzijds bij het functioneren van het lokale bestuur.

Enerzijds gaat het hierbij direct om bepalingen uit de Grond- en Gemeentewet. Deze hebben een uniform karakter en gelden - behoudens enkele uitzonderingen - voor alle gemeenten. Zo regelt de Gemeentewet precies hoe het gemeentebestuur wordt gekozen en wat de samenstelling van de gemeenteraad en het college is. Anderzijds is een gemeente, op basis van dezelfde Grondwet, bevoegd om zelf invulling te geven aan haar eigen huishouding. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld zelf verordeningen vaststellen en uitvoeren. Maar zij kan ook zelfstandig beleid voeren op terreinen als verkeer, zorg en onderwijs, wat overigens door sectorale wetgeving voor een deel weer wordt ingeperkt. De roep om autonomie kan in feite als een derde element aan de dichotomie tussen uniformiteit en diversiteit worden toegevoegd. Het vergroten van de autonomie van gemeenten is een middel om de bestuurskracht te vergroten. Bestuurskracht kan worden gedefinieerd als de mate waarin een gemeente haar eigen en opgelegde ambities kan realiseren (Hendriks en Korsten, 2004, p. 30). De mogelijkheden voor het realiseren van die ambities wordt door autonomie in beginsel

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

vergroot. Voor het opstellen en vervolgens succesvol uitvoeren van de eigen gestelde ambities is immers (bestuurlijke) ruimte nodig. Die bestuurlijke ruimte hangt sterk samen met het begrip autonomie. Bestuurskracht is aldus niet hetzelfde als autonomie, maar is in de vergelijking wel gekoppeld aan dit begrip. De hierboven beschreven bespanning bestaat aldus enerzijds uit uniformiteit, maar anderzijds ook uit zowel autonomie als bestuurskracht.

De kaders waarbinnen gemeenten autonoom kunnen handelen wordt bepaald door de inrichting. Deze inrichting kan gebaseerd zijn op uniformiteit of op diversiteit. In beide vormen trachten gemeenten bestuurskracht te ontwikkelen die onder meer door middel van autonomie hun beleid vorm proberen te geven en uit te voeren.



Figuur 2: Driehoeksspanning

Op basis hiervan kan Figuur 2 worden opgesteld. Deze figuur staat model voor de spanning die wordt gevoeld bij de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen in de moderne samenleving. Onder bestuurlijk handelen wordt de uitoefening van taken en bevoegdheden verstaan. Dienstverlening dekt in dit perspectief een te groot deel van de lading. Dienstverlening gaat immers ook over niet-bestuurlijke handelingen. Door de diversiteit van de overheidsdiensten blijkt het, gegeven de veranderende omstandigheden, moeilijker dan ooit een niveau te vinden om de dienstverlening aan iedereen zo goed mogelijk te verzorgen. In het kader van optimalisering van het bestuurlijk handelen van gemeenten en pogingen tot het dichten van de kloof tussen burger en bestuur, kan de vraag worden gesteld of de huidige uniforme inrichting van het lokale bestuur de meest effectieve en democratische is. Dienen gemeentelijke lichamen op basis van de Grond- en Gemeentewet precies hetzelfde verkozen en ingericht te worden, of dient dit aan gemeenten zelf overgelaten te worden? En dient een uitvoeringsorgaan op het relatief hoogste niveau te opereren of juist op het relatief

laagste niveau? Eén van de huidige ontwikkelingen is dat het Rijk in toenemende mate gebruik maakt van uiteenlopende bestuurlijke en financiële sturingsinstrumenten (zoals bestuursakkoorden, convenanten, prestatieafspraken, monitoring, *benchmarking* etc.) om het lokale beleid en de lokale beleidsuitvoering te sturen en op die manier de beleidsvrijheid van gemeenten (voor een deel) in te perken (Rob/Rfv, 2005, p.7).

1.2 Plusregio's

Op een aantal andere gebieden (zoals de Wmo) zien we een tegenovergestelde trend. Op dit gebied laat het Rijk de invulling en de uitvoering van wetten, binnen bepaalde kaders, over aan de gemeenten. Het differentiatievraagstuk heeft niet alleen betrekking op de positie van de gemeente en het Rijk, maar ook op die van andere bestuurslagen en decentrale overheden die interacteren met de gemeenten en het Rijk. Het vraagstuk naar de inrichting van het lokale bestuur staat tegenwoordig niet los van de relatie tussen gemeenten en regio's. De positie van een gemeente enerzijds en van de regio anderzijds hangen immers sterk met elkaar samen. Hoewel de regio geen formele bestuurslaag (als in de "hoofdstructuur") is, zorgt ook deze voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor gemeenten.

Op basis van de WGR (Wet gemeenschappelijke regelingen) kunnen gemeenten regionaal samenwerken. De gedachte achter deze samenwerking is dat slechts door samenwerking gemeenten een antwoord kunnen geven op de behoefte aan woningen, werk, mobiliteit en aan recreatie in het stedelijk gebied. Omdat daarbij complexe ruimtelijke afwegingen en soms pijnlijke keuzes aan de orde zijn, leert de ervaring dat samenwerking op basis van de WGR niet toereikend is: vrijblijvendheid maakt effectief optreden moeilijk (*Kamerstukken II* 2003/2004, 29532, nr. 1). Daarom is besloten tot het instellen van de zogenaamde plusregio's. De plusregio's zijn door middel van een extra hoofdstuk in de WGR wettelijk verankerd. In de plusregio's wordt na toetreding op basis van een verplichtend karakter samengewerkt aan complexe beleidsopgaven op het gebied van wonen, verkeer en vervoer, werken en stedelijk groen. Een plusregio kan aldus worden gezien als een samenwerkingsverband waarbij de regio een zelfstandige rol krijgt. Het bestuur van de regio wordt gevormd door afgevaardigden van de gemeente.

In de huidige spanningssfeer rond het Huis van Thorbecke vormt de plusregio een belangrijke schakel. De opkomst van de plusregio verhoudt zich moeilijk met de bestaande hoofdstructuur

in Nederland. De plusregio is zich immers aan het ontwikkelen naar een belangrijk regionaal orgaan, vanwege grote, rechtstreekse, van bovenaf verkregen bevoegdheden, zonder dat het daarbij worden opgenomen in de hoofdstructuur. Deze ontwikkeling levert spanning op voor de wijze waarop het bestuur van de plusregio wordt gekozen. Onlangs kwam minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met zijn notitie over het middenbestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Maatwerk in het middenbestuur*, 2006). Hierin is aangegeven dat bij de hervorming van het lokale bestuur de waarden helderheid, differentiatie en beperking van de bestuurlijke drukte centraal staan. De bestaande hulpstructuren mogen zich daarbij niet ontwikkelen tot volwaardige bestuurslagen. Tevens geeft minister Remkes in deze notitie aan dat hij op dit moment behoefte heeft aan meer inzicht in de randvoorwaarden die het gemeenten mogelijk maken om bij decentralisatie beleidstaken zelfstandig te kunnen verrichten. Later in dit jaar zal minister Remkes een toekomstvisie ontwikkelen die als basis kan dienen voor verdere besluitvorming bij de komende kabinetsformatie en daarna (Ministerie van BZK, 2006, p. 2).

De regio is een vorm van intergemeentelijke samenwerking en kent als een gevolg daarvan geen democratisch gekozen bestuur. Het bestuur wordt vanuit de deelnemende gemeenten samengesteld door het aanwijzen van een aantal afgevaardigden. Dit gebrek aan democratische legitimatie bemoeilijkt de discussie over de verdeling van de bevoegdheden. Over het algemeen wordt immers gesteld dat instituties die belangrijke taken uitvoeren, zoals op het gebied van regionaal vervoer, daarvoor ook een directe democratische legitimatie behoeven. De spanning die hieruit ontstaat wordt gevoed door minister Remkes door de stellen dat plusregio's niet mogen uitgroeien tot een volwaardige bestuurslaag naast gemeenten (Ministerie van BZK, 2006, p. 4), terwijl in de praktijk de regio zich wel steeds meer ontwikkelt naar een dergelijk orgaan. De vraag naar lokale autonomie en de wenselijkheid van differentiatie komt voort uit de behoefte aan bestuurskracht van gemeenten bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Deze maatschappelijke vraagstukken zijn veelal regionaal van aard en overstijgen gemeentelijke grenzen. Gemeenten willen daarnaast het liefst, door middel van een gedifferentieerd takenpakket, zelf in staat zijn problemen aan te pakken. Maatschappelijke problemen verschillen immers per gemeente/regio en die zijn moeilijker door middel van een landelijk uniform takenpakket aan te pakken. Welke verdeling in bevoegdheden er tussen een gemeente en een regio uiteindelijk wordt gekozen, zal van invloed zijn op de mate waarin problemen kunnen worden aangepakt en problemen ook succesvol kunnen worden aangepakt.

Het lokale bestuur in Nederland bevindt zich op dit moment in een interessante situatie, die betrekking heeft op de positie van regio's en gemeenten in het lokaal bestuur. Deze huidige situatie wordt gekenmerkt door de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht. Deze situatie leidt, zoals kort besproken, echter tot de nodige problemen. De spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht en de rol van de regio hierin is geen kwestie die zich uitsluitend in Nederland afspeelt, maar wordt ook door andere Europese landen gevoeld. Ook andere Europese landen worstelen met deze spanning mede als een gevolg van de toenemende druk van bijvoorbeeld de Raad van Europa met haar *European Charter of Local Self-Government*. De waarborging van de gemeente in dit "charter" staat echter in schril contrast met de wijze waarop deze waarborging voor regio's is geregeld. Het is daarom interessant om te kijken hoe het lokale bestuur in een aantal andere Europese landen is vormgegeven. Mogelijke oplossingsrichtingen voor dilemma's kunnen zich ook in deze Europese landen bevinden. Bij voorbaat dient daarbij te worden opgemerkt dat het onmogelijk is om complete buitenlandse systemen te transplanteren naar de Nederlandse situatie. Een vergelijkende studie tussen landen dient voor het creëren van ideeën voor mogelijke oplossingsrichtingen voor de situatie in Nederland.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Ieder land kent een bepaalde inrichting van het openbaar bestuur waarin voornamelijk wet- en regelgeving van de staat bepaalt in welke mate een land uniform of pluriform wordt ingericht. Een voorbeeld van deze wet- en regelgeving is de mate van autonomie en medebewind (en de concrete invulling van deze begrippen in het openbaar bestuur) en de mate van sturing door de overheid door andere mechanismen als bestuursakkoorden, prestatieafspraken, monitoring etc. Maar ook de (beleids)ruimte die in andere concrete wetgeving wordt geboden aan decentrale organen bepaalt de mate van uniformiteit of diversiteit. De plusregio's vervullen in dit spanningsveld een opmerkelijke rol.

De opkomst van de plusregio leidt voor de gemeente tot een intergemeentelijk platform waar grootstedelijke problematiek kan worden besproken en in onderlinge samenwerking kan worden gewerkt aan integrale oplossingen. De positie van de plusregio in het lokaal bestuur zorgt echter ook voor problemen. Deze problemen over de rol, positie, taken en bevoegdheden van de plusregio speelt tegen de achtergrond van de spanning tussen

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

uniformiteit en autonomie/bestuurkracht. Tegen deze achtergrond geldt de volgende probleemstelling:

Centrale vraagstelling:

- Welke rol spelen de plusregio's bij de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht, en bij de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen in het lokale bestuur?

De spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht in het lokale bestuur is niet alleen een Nederlandse aangelegenheid. Ook in andere Europese landen wordt deze spanning in het lokale bestuur gevoeld. Europese regelgeving (waaronder de *European Charter of Local Self- Government*) legt een druk op het lokaal bestuur. Het is interessant een aantal Europese landen te analyseren inzake deze spanning en de rol van de regio hierin. Wellicht dat in het buitenland interessante aanknopingspunten zijn voor de Nederlandse situatie. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

- Op welke wijze speelt de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht in andere Europese landen bij de inrichting van het lokaal bestuur, en wat is de rol van de regio hierin?

Bij het analyseren van de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht in Nederland staat de rol van de plusregio centraal. Deze spanning heeft gevolgen voor de positie en de mogelijkheden van decentrale overheden (regio's en gemeenten) om beleid uit te voeren. Deze spanning kan gevolgen hebben voor het functioneren van de plusregio, bijvoorbeeld in termen van effectiviteit. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

- Op welke manier is de plusregio in het Nederlandse bestuur verankerd en welke rol speelt de regio in de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht in het licht van de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen?

En tot de volgende deelonderzoeksvraag:

- Wat zijn, gegeven de bovenstaande spanning, de gevolgen voor de effectiviteit van de plusregio?

De plusregio's zijn aldus een interessante vorm van intergemeentelijke samenwerking. Niet alleen door de taken die zij kunnen uitvoeren, maar ook door de manier waarop zij zijn verankerd in de wet. De huidige structuur van de plusregio heeft gevolgen voor de democratische legitimiteit van dit orgaan. Democratische legitimiteit is veelvuldig aan de orde geweest in de Eerste en Tweede Kamer en de Raad van State (*Kamerstukken I* 2005, 27008 29532, EK6) bij de behandeling van de verschillende wetsartikelen over WGR- regelingen. Dit leidt tot de vraag of de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht gevolgen heeft voor de democratische legitimiteit van de plusregio.

Dit leidt tot de volgende deelonderzoeksvraag:

- Wat zijn, gegeven de bovenstaande spanning, de gevolgen voor de democratische legitimiteit van de plusregio?

1.4 Case selectie en onderzoeksmethoden

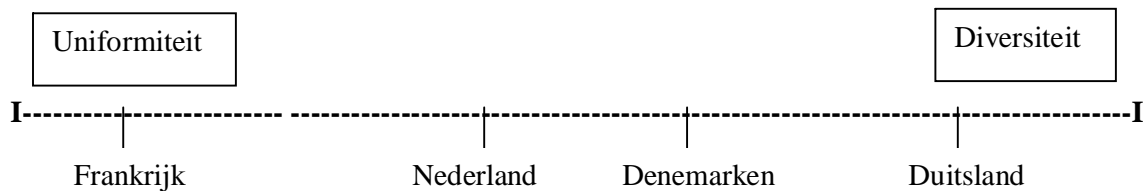
In de eerste onderzoeksvraag staat een vergelijkende studie centraal. Er worden landen geselecteerd die lid zijn van de Europese Unie. Hier wordt niet verder ingegaan op principiële vraag die hieraan ten grondslag ligt. De achtergrond van de vergelijkende studie wordt gevormd door de spanning rond uniformiteit en diversiteit in het lokale bestuur. Als op voorhand zou blijken dat bepaalde landen door hun structuur uiterst moeilijk zijn in te delen op deze schaal, zullen deze niet worden meegenomen in de analyse. In deze analyse gaat het om een beperkt aantal landen. Een globale indeling op deze schaal is daardoor van essentieel belang. Het doel hiervan is een evenwichtige indeling te creëren voor de vergelijkende studie. De praktische overwegingen zijn het beschikbaar zijn van voldoende informatie in studies, rapporten en rapportages en in literatuur over het lokale bestuur in de te bestuderen landen. Voor het maken van een vergelijking tussen verschillende landen dient er voldoende informatie beschikbaar te zijn over het lokale bestuur dat ingaat op de posities van de verschillende decentrale overheden en hun onderlinge relatie.

Op basis van die overwegingen is uiteindelijk gekozen voor de volgende drie landen: Duitsland, Frankrijk en Denemarken. Duitsland neemt een kenmerkende plaats in op de uniformiteit-diversiteit schaal. Duitsland wordt gekenmerkt door een grote mate van differentiatie en per deelstaat zijn de verschillen in lokaal bestuur groot. *Selbstverwaltung* (autonomie) is een leidend begrip in het lokale bestuur Duitsland is daarmee een interessant land om te betrekken in de vergelijking. Frankrijk neemt een tegenovergestelde positie in op

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

de uniformiteit-diversiteit schaal. Frankrijk kent van oudsher een sterke rol van de centrale regering en de macht van de centrale regering (ook op decentraal niveau) is aldus ook groot. Het is daardoor interessant dit land in de vergelijking mee te nemen. Denemarken vertoont, qua verhoudingen in het lokale bestuur, een gelijkenis met het Nederlands openbaar bestuur. Ook in Denemarken zijn een drietal bestuurslagen. Denemarken heeft enige tijd geleden een grote reorganisatie van het lokale bestuur gehad. De eerste signalen die uit dit land komen zijn zeer positief (Council of Europe, 2005).

Er wordt verwacht dat de geselecteerde landen de volgende schematische positie innemen op de uniformiteit-diversiteit schaal:



Figuur 3: Positie landen ten opzichte van elkaar op de schaal

Wat opvalt is de spreiding van de landen op deze schaal. De grote mate van verschillendheid tussen deze landen zorgt voor een breed kader waarbinnen onderzoek gedaan kan worden naar het lokale bestuur. De analyse van de landen zal zich richten op de verschillende vormen van interactie en verantwoordingsrelaties tussen de regio en de gemeente tegen de achtergrond van het vraagstuk uniformiteit en autonomie/bestuurskracht, waarbij tevens zal worden gekeken naar de democratische legitimiteit van de buitenlandse equivalenten van de Nederlandse plusregio.

Bij de analyse van de plusregio's is ervoor gekozen om van de bestaande acht plusregio's Twente en Haaglanden te selecteren voor het onderzoek. Het selecteren van twee plusregio's stelt mij in staat om in een kort empirisch onderzoek een breed kader te ontwikkelen waarbinnen de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. Deze empirische informatie vormt een belangrijke basis voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag. De plusregio's Twente en Haaglanden zijn geselecteerd op basis van de doelstelling van dit onderzoek. Deze doelstelling is onder meer onderzoek te doen naar plusregio's en mogelijke verschillen tussen plusregio's, tegen de achtergrond van het vraagstuk uniformiteit-

diversiteit. Als uitvloeisel van de beslissing om twee plusregio's te selecteren is besloten een tweetal plusregio's te selecteren die op het eerste gezicht veel van elkaar verschillen. De plusregio's Haaglanden en Twente voldoen aan die eis. De plusregio Haaglanden bevindt zich in de Randstad, heeft een aaneengesloten verzorgingsgebied en herbergt een grote stad (lid van de G4). De plusregio Twente bevindt zich geografisch "ver" van de Randstad, heeft een meer gespreid verzorgingsgebied en herbergt, naast enkele plattelandsgemeenten, een aantal middelgrote steden. Dit biedt een interessant kader om in een vergelijking te betrekken.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zal een aantal dataverzamelmethodeën gebruikt worden. De dataverzamelmethodeën zijn gericht op het verkrijgen van relevante informatie over het lokale en regionale bestuur in de te onderzoeken landen. In de eerste onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van een vergelijkende studie. Er wordt verwacht dat er verschillende informatiebronnen dienen te worden geraadpleegd om deze informatie te verkrijgen. Het gaat hierbij om gegevens over de structuur en positie van decentrale bestuurslagen. De volgende onderzoeksvragen gaan in op de situatie in Nederland. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden dienen gegevens verzameld te worden over de taken, bevoegdheden en het functioneren van plusregio's in Nederland. Tevens dienen er gegevens verzameld te worden over centrale begrippen als democratische legitimiteit, effectiviteit en zaken als wettelijke bepalingen uit de Grond- en Gemeentewet. Op basis van deze overwegingen is gekozen voor een combinatie van een literatuurstudie, een documentenstudie en interviews.

- Literatuurstudie

Een belangrijke basis van het onderzoek wordt gevormd door de literatuurstudie. Het literatuuronderzoek zal zich richten op de buitenlandse verkenning van lokale besturen inzake het vraagstuk uniformiteit en autonomie/bestuurskracht en op de effectiviteit en op de democratische legitimiteit van de plusregio. Deze literatuurstudie heeft tot doel een theoretische basis te leggen voor de begrippen uniformiteit, (diversiteit) en autonomie/bestuurskracht, effectiviteit en democratische legitimiteit.

- Documentenstudies

De documentenstudie richt zich op documenten, rapporten, verslagen etc. over de verhouding tussen de gemeenten en de regio. Tevens zal de documentenstudie gebruikt worden voor het beschrijven van de taken van een (plus)regio. Voorbeelden van documenten die gebruikt kunnen worden zijn kamerstukken uit de Eerste en Tweede Kamer over de behandeling van plusregio's, de Grond- en Gemeentewet, verslagen van politieke debatten van politieke

partijen over de bestuurslagen in Nederland, rapporten van ministeries, *Structure and operation* rapporten van de Raad van Europa (Council of Europe) over de landen Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Nederland.

- Interviews

Het doel van de interviews is om empirisch materiaal te verzamelen over de effectiviteit en de democratische legitimiteit van de plusregio's. Op basis van een gestructureerde vragenlijst zal een achttal bestuurders worden geïnterviewd. Er is gekozen om de helft van deze acht bestuurders te selecteren uit het bestuur van de plusregio. Deze bestuurders kennen door hun werkzaamheden de werking (en de succes- en faalfactoren) van de plusregio goed en zijn in staat om processen van de plusregio te kunnen benoemen. De andere vier personen zullen worden geselecteerd uit de gemeenten. De personen uit de gemeenten zijn indirect belast met de controle van de plusregio. Zij vormen als het ware het toetsingskader voor de antwoorden die van de bestuurders van de plusregio wordt verkregen. Op die manier wordt getracht de geldigheid van de gegevens te verhogen.

1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek heeft tot doel om de rol van de plusregio in de bestaande spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht nader te onderzoeken. Deze spanning vormt de achtergrond van een analyse naar de effectiviteit en de democratische legitimiteit van de plusregio.

In het eerste hoofdstuk is ingegaan op de achtergrond van dit onderzoek. Hierin is een aantal ontwikkelingen geschetst die de aanleiding en een belangrijke basis vormden voor dit onderzoek. In dit eerste hoofdstuk zijn tevens de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden beschreven waarlangs dit onderzoek zal worden beschreven.

Het tweede hoofdstuk begint met een uitleg van een aantal begrippen die centraal staan in dit onderzoek. Er wordt een analyseschema opgesteld voor de buitenlandse vergelijking. Vervolgens worden de begrippen effectiviteit en democratische legitimiteit beschreven en geoperationaliseerd. Dit resulteert in een analyseschema ten behoeve van de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

In hoofdstuk drie wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord. De navolgende onderzoeksvragen worden in de hoofdstukken vier, vijf en zes nader uitgewerkt. In hoofdstuk 7 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Hoofdstuk 2, Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit onderzoek staat een analyse naar de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht centraal. Deze spanning heeft betrekking op de inrichting van het lokale bestuur. De plusregio speelt in dit vraagstuk een belangrijke rol. Er wordt verwacht dat een bepaalde positie op de geschetste uniformiteit-diversiteit schaal (zie paragraaf 1.1) gevolgen heeft voor de effectiviteit en de democratische legitimiteit van een institutie, in dit geval de Nederlandse plusregio. Deze positie heeft tevens gevolgen voor de manier waarop een gemeente in staat is haar bestuurlijk handelen vorm te geven. Een uniforme inrichting beperkt in beginsel de mogelijkheden om verschillende taken op meerdere bestuurlijke niveaus uit te voeren. De spanningsdriehoek uniformiteit, diversiteit en autonomie/bestuurkracht en het begrip plusregio zullen in de volgende paragraaf eerst nader worden besproken. In de daaropvolgende paragraaf wordt een analysekader voor de buitenlandse vergelijking opgesteld. Vervolgens worden de begrippen effectiviteit en democratische legitimiteit geoperationaliseerd, resulterend in een analyseschema.

2.2 Centrale begrippen

2.2.1 Uniformiteit, diversiteit, autonomie en bestuurkracht

Uniformiteit betekent letterlijk eenvormigheid. Eenvormigheid betekent een gelijke inrichting van het lokale bestuur volgens een bepaald concept. Diversiteit, of veelvormigheid, is het tegenovergestelde van uniformiteit. Diversiteit gaat uit van differentiatie en aldus van verscheidenheid. Wanneer het vraagstuk uniformiteit-diversiteit in bestuurlijk perspectief geplaatst wordt, staat de onderlinge verhouding tussen verschillende overheidsorganen centraal. Deze onderlinge verhouding wordt bepaald en gestuurd door wet- en regelgeving (waaronder de begrippen autonomie en medebewind) en aanvullende maatregelen (zoals prestatiecontracten, convenanten, bestuursakkoorden) die enerzijds te maken hebben met het deconcentreren van taken en anderzijds ook op de financiële positie van de verschillende decentrale overheden. De zoektocht naar autonomie/bestuurkracht van gemeenten heeft direct betrekking op de spanning tussen uniformiteit en diversiteit. Het vinden van een juiste schaal voor de taken en bevoegdheden staat daarbij centraal.

Gemeenten zien zich geconfronteerd met toenemende complexe lokale problemen en een groter wordende kloof tussen burger en bestuur. Het eerder gepresenteerde driehoeksschema biedt een analysekader voor deze problemen. Om de complexe problemen te kunnen oplossen vragen de burgers bestuurskrachtige gemeenten. De burgers vragen echter ook om een herkenbare lokale gemeente die oog heeft voor de burgers zelf. Welke positie in het driehoeksschema uiteindelijk wordt gekozen, zal van invloed zijn op de mogelijkheden die gemeenten hebben een schaal te kiezen voor haar taken. Deze problemen hebben betrekking op de vraag op welke schaal problemen het meest effectief kunnen worden aangepakt. Voor het creëren van deze ruimte voor het bestuurlijk handelen heeft een gemeente een aantal mogelijkheden. Een gemeente kan vasthouden aan zijn zelfstandigheid, fuseren, (strategisch) samenwerken of (waar mogelijk) deelnemen in een (plus)regio.

Deze spanning wordt gecompliceerder door de rol en de positie van (plus)regio's in het lokale openbaar bestuur. Op basis van de WGR is de (plus)regio als hulpstructuur wettelijk verankerd als een extra bestuurslaag tussen gemeenten en provincies in, als een soort tussenverdieping in het Thorbeckesiaanse huis. De regio's zijn echter geen formele bestuurslaag in de hoofdstructuur, die wordt gevormd door de grondwettelijke verankering van een drietal bestuurslagen (het Rijk, de provincies, de gemeenten), die een open huishouding kennen. Welke verdeling in taken en bevoegdheden tussen verschillende bestuurslagen optimaal is, is een lastige opgave die wordt gevoed door tegenstrijdige doelen. Aan de ene kant wordt er een grotere waarde toegekend aan regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden. Aan de andere kant wordt ook gesteld dat een gemeente zo dicht mogelijk bij de burgers dient te functioneren in het kader van een optimalisering van de dienstverlening. Dat wil zeggen dat gemeenten in staat worden gesteld integrale, op de lokale maat toegesneden, innovatieve en efficiënte maatregelen en voorzieningen te treffen voor de lokale gemeenschap (Rob, 2005, p.7).

2.2.2 Plusregio

In Nederland worden enkele grootstedelijke regio's gevormd door de zogenaamde WGR-plusregio's. De plusregio's zijn een gevolg van de eerder ingestelde kaderwetgebieden in Nederland. Onder een plusregio wordt verstaan:

- een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken
- dat op uitnodiging van het College van Gedeputeerde Staten

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

- door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken
- bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld
- met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek.

Het verschil met de gewone samenwerking op basis van de WGR heeft betrekking op de vaststelling van het territorium door de provincie, op de aanduiding bij wet van de taken die in ieder geval moeten worden vervuld en op de mogelijkheid tot toevoeging van provinciale taken aan het samenwerkingsverband (*Kamerstukken II 2003/2004, 29532, nr. 1, p. 8*). Op dit moment zijn er acht plusregio's in Nederland, te weten de Regio Twente, Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), Bestuur Regio Utrecht (BRU), Stadsregio Amsterdam (ROA), Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam (SRR), het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en Parkstad Limburg. Op basis van de WGR vindt samenwerking plaats tussen de regio's en de gemeenten. De plusregio's hebben een zogenaamd minimumpakket tot hun beschikking, weergegeven in Figuur 4.

- Ruimtelijke ordening, inclusief ruimtelijke aspecten van verkeer en vervoer: in de nieuwe WRO wordt de bevoegdheid tot het opstellen van een regionale structuurvisie opgenomen.
- Grondbeleid: de regio krijgt instrumenten om een bovenlokaal grondbeleid te voeren (artikel 118 en 119 WGR plus).
- Wonen: de regio neemt de bevoegdheid tot het maken van een huisvestingsverordening over van de inliggende gemeenten.
- Economische ontwikkeling: de regio krijgt de bevoegdheid tot het periodiek opstellen van een regionale ontwikkelingsstrategie (artikel 118 en 199 WGR plus)
- Regionale afstemming grotestedenbeleid: de plusregio is het verband waarbinnen de grote steden hun ambities op het terrein van wonen, verkeer en vervoer, werken en groen regionaal afstemmen.

Figuur 4: Minimumpakket taken en bevoegdheden

Deze taken en bevoegdheden dienen alle plusregio's ten minste uit te voeren. Indien nodig kan het Rijk extra taken en bevoegdheden aan de plusregio toebedelen. Hiervoor dient de zwaarte van de regionale problematiek als leidraad. Provincies hebben de bevoegdheid tot het overdragen van provinciale taken en bevoegdheden aan plusregio's. Het doel hierachter is dat op die manier, via differentiatie, maatwerk kan worden geboden aan de regio.

Het bestuur van een plusregio wordt gevormd door een raad (of een algemeen bestuur) en door een dagelijks bestuur. De raad is formeel gezien, net als in de gemeente, een belangrijk

(het hoogste) orgaan. De raad stelt het beleid, de begroting, de jaarrekening en de verordeningen vast. De raad wordt gevormd door afgevaardigden van gemeenten, dat wil zeggen dat gemeentebesturen hun eigen vertegenwoordigers kunnen kiezen om deel te laten nemen in de raad van de plusregio. Naast de raad is er ook een dagelijks bestuur in de plusregio. Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden van de regio en heeft een taak met betrekking tot het voorbereiden en uitvoeren van de besluiten van de raad.

2.3 Operationalisatie van begrippen

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden dient een analysekader te worden opgesteld en dienen begrippen te worden geconceptualiseerd, zodat door middel van de documentenanalyse en interviews de effectiviteit en de democratische legitimiteit van de plusregio kan worden bepaald. In de buitenlandse verkenning (de eerste onderzoeksvraag) staat een vergelijkende studie naar Europese systemen inzake het openbaar bestuur centraal, waarbij speciaal gekeken zal worden naar de rol van de regio. Het uiteindelijke doel hiervan is om deze landen schematisch te kunnen plaatsen op de uniformiteit- diversiteit schaal en te kijken hoe in deze landen schaaldifferentiatie van taken wordt vormgegeven, gegeven de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht. De landen zullen worden vergeleken aan de hand van een analyseschema. De basis voor dit analyseschema wordt gevormd door de spanning die bestaat tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht. Het analyseschema bestaat uit een viertal samenhangende vragen. Dit zijn:

- Welke wet- en regelgeving bestaat er in dit land ten opzichte van het lokale bestuur?
- Welke taken en bevoegdheden hebben lokale overheden?
- Is er interactie tussen lokale overheden?
- Wat is de financiële positie van lokale overheden?

De eerste vraag gaat in op de wet- en regelgeving die een belangrijke basis vormt voor de positie van lokale overheden. De tweede vraag gaat vooral in op institutionele arrangementen en de feitelijke taken en bevoegdheden die lokale overheden tot hun beschikking hebben. In de derde vraag gaat het om de interactie tussen lokale overheden. Hier wordt vooral getracht in kaart te brengen hoe verschillende lokale overheden naast elkaar functioneren en in welke mate er afstemming bestaat over de uit te voeren taken. De laatste vraag gaat in op de financiële positie van lokale overheden. Lokale overheden worden getracht hun plaatselijke

bevolking te representeren. In het openbaar bestuur geldt het principe van “*Representation-Taxation*”. In deze vraag wordt gekeken naar de financiële situatie van de lokale overheden.

Door het behandelen van deze vragen dient een beeld te ontstaan op welke manier deze landen omgaan met de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht en de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen door lokale overheden. Uit deze vergelijking volgt uiteindelijk ook een schematische plaatsbepaling van de verschillende landen op de uniformiteit- diversiteit schaal. Er zal daarbij tevens worden gekeken naar de democratische legitimiteit van de regio's. In de centrale vraagstelling wordt getracht de democratische legitimiteit van de Nederlandse plusregio te bepalen. Vergelijkings technisch gezien is het interessant een vergelijking met deze buitenlandse regio's te maken.

2.3.1 Effectiviteit

In de tweede onderzoeksvraag staan de Nederlandse plusregio's centraal. Er wordt getracht de gevolgen voor de effectiviteit en de democratische legitimiteit van de plusregio in kaart te brengen. Effectiviteit in het openbaar bestuur is een lastig begrip omdat het voor een veelheid aan interpretaties vatbaar is en lastig meetbaar is. Effectiviteit staat voor arrangementen die een institutie in staat stelt om effectief te kunnen handelen. Een noodzakelijke voorwaarde voor het in staat worden gesteld om effectief te kunnen handelen is de aanwezigheid van wetgeving en een takenpakket. Voor het bepalen van de effectiviteit zal aldus eerst worden geanalyseerd hoe het takenpakket van de regio eruit ziet en welke wettelijke basis deze kent. Op basis van deze analyse kunnen uitspraken worden gedaan over de noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit. Maar om uitspraken te willen doen over de daadwerkelijke effectiviteit dient tevens gekeken te worden naar het handelen zelf.

In deze tweede onderzoeksvraag worden de gevolgen van de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht op de effectiviteit van de plusregio geanalyseerd. Effectiviteit van het openbaar bestuur is een begrip dat lastig is te operationaliseren. De Canadian Comprehensive Auditing Foundation (C.C.A.F.) gaat uit van een tweetal kernthema's en een twaalfal kenmerken om effectiviteit handelen te kunnen operationaliseren en vervolgens te meten. Het eerste kernthema is beleidsgericht en bestaat uit de begrippen/concepten bestuurlijk belang, geschiktheid ingezette maatregelen, bereiken van het doel, maatschappelijke aanvaarding en neveneffecten. Het tweede kernthema is beheersmatig gericht en bestaat uit de begrippen aansturing door de leiding, aanpassingsgeneigdheid, kosten

en productiviteit, financiële resultaten, arbeidsklimaat, bescherming van activa en toezicht en rapportering.

De laatste zeven kenmerken, onder de beheersmatige noemer, hebben meer betrekking op de financiële positie van een institutie. Financiële aspecten hebben in dit onderzoek naar plusregio's echter geen centrale rol en deze kenmerken van effectiviteit zullen als een gevolg daarvan ook niet worden gebruikt voor de bepaling hiervan. De eerste vijf kenmerken, onder de beleidsgerichte noemer, gaan over het bestuurlijk handelen van instituties. Instituties dienen te handelen volgens vooraf gestelde eisen zodat de "juiste dingen" gedaan kunnen worden. Een voorwaarde voor juist/ effectief handelen is dat er mogelijkheden dienen te zijn om effectief te kunnen handelen. Een voorbeeld van een dergelijke mogelijkheid in het openbaar bestuur is een takenpakket. Een takenpakket stelt een institutie in staat om (effectief) beleid te kunnen voeren. De aanwezigheid van bevoegdheden hangt direct samen met dit takenpakket. De mogelijkheden tot differentiatie bij een dergelijk takenpakket bevorderen de kansen op succesvol beleid. Zoals eerder gesteld biedt een gedifferentieerd takenpakket ruimte om "op maat gesneden" beleid te ontwikkelen.

De vijf kenmerken onder de beleidsgerichte noemer die gaan over het handelen van instituties kunnen, als aanvulling op een analyse van het takenpakket, worden gebruikt voor het bepalen van de effectiviteit van de plusregio. Elk kenmerk is opgedeeld in een tweetal subeenheden, die in onderlinge samenhang het kenmerk vormen. De vijf kenmerken vormen daarmee de analyse eenheden. De vijf eenheden zullen worden gekwantificeerd door middel van een ordinale schaal.

Bij *bestuurlijk belang* gaat het om de vraag of de activiteiten van de organisatie bij voortduring zinvol zijn. Kunnen de activiteiten die worden ondernomen door de institutie ook op waarde worden geschat en is er een toegevoegde waarde toe te kennen aan deze activiteiten? Er zal bij bestuurlijk belang gekeken worden in welke mate er een *noodzaak* van de activiteiten bestaat en daarnaast in welke mate de plusregio een noodzakelijk platform vormt voor haar activiteiten (*toegevoegde waarde*).

Bij *geschiktheid van ingezette maatregelen* staat de vraag centraal of de mate van inspanning en de toegepaste methodes zinvol en toereikend zijn. Er zal bij dit onderwerp gekeken worden naar de doelen van de plusregio. Belangrijk bij dit onderwerp is de vraag in welke mate het

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

van belang is om de gestelde doelen te bereiken (*belang van de doelen*). Niet elk doel van een decentrale overheid kent een gelijk waardebelang. Er zal ook gekeken worden welke middelen worden ingezet om de gestelde doelen te bereiken (*middelenkeuze*). Op die manier kan bepaald worden of de middelen die ingezet worden ook geschikt zijn.

Bij *bereiken van het doel* gaat het erom of de doelen die de organisatie zich stelt een uitdaging betekenen en of hieraan is voldaan. Er zal bij dit onderwerp gekeken worden in welke mate de gestelde doelen van de plusregio ook een uitdaging vormen voor de organisatie (*uitdaging*). Daarnaast is ook van belang wat de behaalde resultaten zijn (*doelbereiking*).

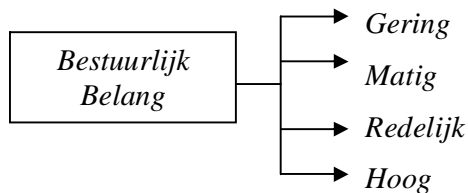
Maatschappelijk aanvaarding gaat in op het draagvlak onder cliënten van de organisatie. Bij cliënten kan hier zowel gedacht worden aan de gemeenten als aan de inwoners van de gemeenten. Er zal gekeken worden hoe de betrokken actoren in het proces staan tegenover het handelen van de plusregio gezien vanuit het perspectief van de plusregio (*houding betrokken actoren*). Daarnaast zal ook gekeken worden hoe de aanvaarding in de gemeente ten opzichte van de plusregio is (*houding gemeenten*).

Ten slotte gaat de laatste component, de *nevenactiviteiten*, in op positieve dan wel negatieve gevolgen van het eigen handelen van de organisatie. Er zal aldus eerst gekeken worden in welke mate er positieve dan wel negatieve neveneffecten zijn te benoemen (*neveneffecten*). Daarna zal tevens worden gekeken in welke mate deze neveneffecten de gestelde doelen doorkruisen (*doorkruising doelen*).

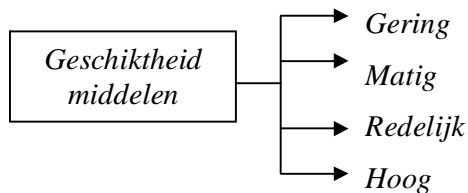
De interviews zullen worden gestructureerd op basis van de indeling van de bovenstaande vijf kenmerken van effectiviteit. Wanneer een plusregio hoog “scoort” op de verschillende kenmerken, kan worden gesteld dat de plusregio in grote mate effectief handelt. Dit wil zeggen dat als een plusregio taken uitvoert die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld het vervoer in een bepaald gebied, er uitdagende doelen gesteld zijn die tevens al voor een deel zijn gehaald, het beleid goed wordt ontvangen en aanvaardt door betrokken actoren en er weinig tot geen negatieve neveneffecten zijn te constateren, deze plusregio effectief opereert. Aan de hand van het volgende analyseschema zal de effectiviteit worden bepaald.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

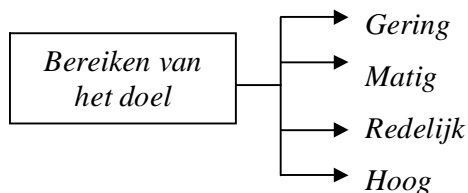
In welke mate zijn de activiteiten van de organisatie bij voortduring zinvol?



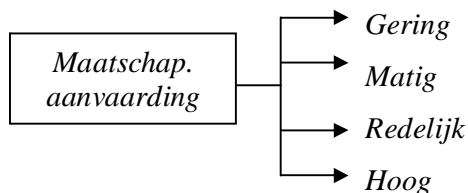
In welke mate is de mate van inspanning en de toegepaste methodes toereikend?



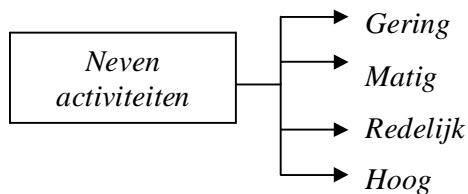
In welke mate is worden de doelen bereikt (uitdaging en doelbereiking)?



In welke mate is er draagvlak onder de cliënten (gemeenten en burgers) van de organisatie?



In welke mate zijn er positieve nevenactiviteiten van de organisatie?



Figuur 5: analyseschema effectiviteit

Voor het bepalen van de effectiviteit gaan we uit van het zojuist geschetste schema. Elk van deze eenheden bestaat uit een tweetal subeenheden die samen de “hoofdeenheid” adequaat weergeven. Elke subeenheid heeft betrekking op een bepaald terrein van de activiteiten van de plusregio. Door een analyse aan de hand van deze subeenheden wordt getracht voor alle vijf de begrippen een waardebeoordeling te geven. De mogelijke waardebeoordelingen (of scores) zijn in het hierboven opgestelde schema weergegeven. Dit zijn de waarden gering, matig, redelijk en hoog. Door gebruik te maken van deze ordinale schaal kunnen waarden worden toegekend

aan de verschillende onderdelen en daarmee het functioneren van de plusregio. De vijf eenheden staan centraal in de analyse en zijn even belangrijk (en betreft gewicht gelijk) voor het bepalen van de effectiviteit.

Een hoge score op alle eenheden stelt dat respectievelijk het bestuurlijk belang van de plusregio hoog is, er een grote geschiktheid van de ingezette maatregelen bestaat, er een grote mate van doelbereiking is, er een grote mate van maatschappelijke aanvaarding is en er geen negatieve neveneffecten zijn. Een hoge score staat vervolgens gelijk aan een grote mate van effectiviteit. In hetzelfde licht kan gesteld worden dat een lage score impliceert dat de effectiviteit van een plusregio niet hoog is. Uiteindelijk leidt dit tot een standpuntbepaling over de effectiviteit van de plusregio en kan op basis van empirische bevindingen en door middel van een methode onderscheid worden gemaakt naar de mate waarin een plusregio effectief is.

2.3.2 Democratische legitimiteit

Zoals in hoofdstuk één al werd gesteld heeft de relatie tussen de gemeenten en de regio's gevolgen voor het democratische gehalte en de legitimiteit van deze instituties. Het begrip democratische legitimiteit dat daaruit volgt kent een aantal componenten. Het gaat daarbij over de democratische verantwoording en het democratische gehalte van de instituties in kwestie. De rol van de (electorale) bevolking heeft hierin een centrale rol. Het begrip democratische legitimiteit bestaat aldus uit de begrippen democratie en legitimiteit. Deze begrippen zullen nu eerst kort worden besproken alvorens verder in te gaan op het begrip democratische legitimiteit.

Democratie is een bestuursvorm en is afgeleid van de Griekse woorden demos (volk) en kratos (regeren). In een representatieve democratie kiest de bevolking door middel van directe verkiezingen een aantal afgevaardigden (*representatives*), die namens de bevolking, als vertegenwoordigend orgaan functioneren. Kenmerkend is dat het gaat om een bepaalde periode, waarna opnieuw verkiezingen volgen voor nieuwe afgevaardigden. Democratie is als begrip sterk verbonden met het begrip legitimiteit. Waar democratie vooral gaat over het proces hoe instituties worden gekozen, gaat legitimiteit in op de politieke en juridische basis van het functioneren van bestuursorganen.

Scharpf stelt dat het begrip democratie een zeer ruim begrip is en voor meerdere interpretaties vatbaar. Echter, wanneer over democratische legitimiteit wordt gesproken, “the reference must be to arguments that can be used to justify the exercise of *governing authority* -- i.e., of the authority to adopt collectively binding decisions, to implement these with resources taken from the members of the collectivity, and ultimately by resort to the state's monopoly of legitimate coercion”(Scharpf, 1998). Deze invulling van het begrip democratische legitimiteit gaat over de acceptatie van beleid van een institutie en het legitiem handelen van een dergelijke institutie.

Przeworki *et.al.* (1999) gaan uit van een zelfde indeling waarin de begrippen representation, mandate en accountability centraal staan. Zij typeren het politieke proces waarin deze begrippen spelen als volgt:

Preferences → Signals → Mandates → Policies → Outcomes

Zij stellen daarbij dat representatie een zeer breed begrip is dat tevens voor meerdere interpretaties vatbaar is. Onder representatie kan bijvoorbeeld worden verstaan dat volksvertegenwoordigers, die eenmaal zijn verkozen, een eigen beleid met een eigen agenda mogen voeren. Een andere denkrichting is dat volksvertegenwoordigers, ook nadat ze zijn verkozen, direct in contact dienen te staan met de burgers om op die manier te weten “wat er speelt” onder de burgers. Een probleem hierbij is dat interesses in veel gevallen conflicterend kunnen zijn en het daardoor lastig is deze interesses goed te kunnen vertegenwoordigen. Exogene variabelen die wel van invloed zijn op beslissingen voor burgers, maar waar burgers geen kennis van kunnen vernemen, dragen bij aan deze ambigue situatie.

Beetham stelt dat een institutie legitiem is “if power is acquired and exercised according to justifiable rules and with evidence of consent” (Beetham, 1991, p.3). Dit betekent dat de uitoefening van macht legitiem kan zijn, indien het gebeurt volgens vastgestelde regels en met overeenstemming over de inhoud. Deze definitie van legitimiteit is vooralsnog redelijk beperkt. Beetham onderscheidt daarop in zijn boek, *the legitimation of power*, een drietal “vormen” van legitimiteit (Beetham, 1991, p.16):

1. conformity to rules (legal validity)
2. justifiability of rules in terms of shared beliefs
3. legitimation through expressed consent

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

De drie vormen zijn niet te typeren als alternatieven, maar als aanvullende vormen, die samen leiden tot een algemene definitie van legitimiteit. De eerste vorm legt de nadruk op regels. De regels kunnen geschreven of ongeschreven regels zijn. Legaliteit is hier als in feite een voorwaarde voor legitimiteit. De tweede vorm gaat in op de inzichten met betrekking tot de regels. Macht is daarbij legitiem als de regels door zowel de dominante als de ondergeschikte partij worden onderschreven. Het gaat daarbij om gezamenlijke inzichten betreft de uitoefening van macht en de machtsstructuur zelf. De derde vorm vult de andere twee vormen aan op het punt dat er tevens goedkeuring wordt verleend aan acties die uit de ontstane machtsrelatie tussen partijen zijn ontstaan op basis van overeenstemming van de inhoud. Legitimiteit komt daarbij voor in een bepaalde mate, die afhankelijk is van de “scores” op de drie bovenstaande vormen van legitimiteit.

Hoe legitimiteit in de praktijk wordt vormgegeven is afhankelijk van de structuur die wordt gekozen door de institutie die met het openbaar gezag is bekleed. Op verschillende niveaus (nationaal, Europees) bestaan verschillende manieren om legitimiteit in de praktijk uit te voeren, die tevens verschillende gevolgen hebben voor de uitwerking van de legitimiteit op de samenleving. Beetham en Lord onderscheiden een tweetal structuren, die op Europees niveau globaal zijn te onderscheiden (Beetham & Lord, 1998). Dit zijn de intergouvermentele en de supranationale structuur. De intergouvermentele benadering wordt gekenmerkt door het feit dat, in dit geval, het Europese orgaan wordt gelegitimeerd door de afzonderlijke lidstaten. De supranationale benadering wordt gekenmerkt door het feit dat er een nieuw orgaan in het leven wordt geroepen, die zijn eigen democratie en legitimatie kent uit het feit dat deze institutie wettelijk is verankerd en wordt gekozen door middel van democratische verkiezingen. De intergouvermentele en de supranationale structuur kunnen worden gezien als verschillende manieren om legitimiteit te bewerkstelligen. Deze twee structuren vormen dan een soort uitersten op een ideaaltypische intergouvermentele- supranationale lijn.

Deze twee vormen kunnen ook op regionaal niveau worden geprojecteerd. Op regionaal niveau kan dan gesproken worden over een bovengemeentelijke en een intergemeentelijke structuur. Op dit niveau zou tevens een vergelijking kunnen worden getrokken met de plusregio's, die in feite kenmerken hebben van een bovengemeentelijke structuur (het supranationale orgaan op Europees niveau). De plusregio is namelijk een zelfstandig lokaal orgaan dat op basis van wetgeving een wetgevende en beleidsmatige rol heeft in het lokale bestuur. De plusregio bestaat daarbij wel uit afgevaardigden van de afzonderlijke gemeenten

(een intergemeentelijk kenmerk), maar is voor haar beleid niet afhankelijk van afzonderlijke “ratificaties” van gemeenten.

Bij het beschrijven van de (democratische) legitimiteit van instituties in een supranationaal model, gaan Beetham en Lord uit van een drietal centrale aspecten: autorisatie, representatie en verantwoording (Beetham & Lord, 1998, p. 76). Autorisatie gaat uit van de gedachte dat de macht (wetgevende bevoegdheden etc) van een institutie (of een persoon) dient te worden toegekend door de burgers, die door middel van verkiezingen hun voorkeur kunnen uitspreken. Autorisatie heeft echter ook een juridische component. Het handelen van een institutie moet op basis van wetgeving (aan hen gedelegeerde wetgeving) gebeuren. Representatie betekent dat de instituties die macht hebben verworven ook daadwerkelijk de belangen van hun electoraat vertegenwoordigen. Accountability gaat uit van de gedachte dat de instituties ook verantwoording afleggen over de door hen genomen beslissingen en besluiten en op die manier ook verantwoordelijk gehouden kunnen worden. Autorisatie, representatie en accountability vormen samen het begrip democratische legitimiteit.

Op basis van de voorgaande literatuur zal dit (deel)onderzoek naar de democratische legitimatie uitgaan van autorisatie, representatie en accountability. Deze drie componenten omvatten het begrip democratische legitimiteit adequaat. Onder autorisatie wordt verstaan dat een forum (burgers, gemeenten) een mandaat dient te geven aan de volksvertegenwoordigers van de institutie om goed te kunnen functioneren. De Awb verstaat onder een mandaat: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (Awb 10:1). Het toekennen van een mandaat kent in dit onderzoek echter twee perspectieven. Het eerste perspectief gaat uit van de gedachte dat de bevolking een mandaat geeft. Het tweede perspectief gaat uit van de gedachte dat een (gekozen) institutie een mandaat geeft. Bij het analyseren in hoeverre door de plusregio is voldaan aan autorisatie- kenmerk zal gekeken worden hoe en of er een mandaat wordt toegekend. Het democratische gehalte van de toekenning van het mandaat vormt daarbij het uitgangspunt. Verkiezingen kunnen in dit licht worden gezien als een sterk democratisch mandaat.

Representatie betekent dat vertegenwoordigers van het orgaan de interesses van het electoraat kennen en signalen waarnemen zodat representatie mogelijk is. Bij het analyseren van de representatie zal gekeken worden op welke manier de belangen van de inzittende gemeenten worden vertegenwoordigd, maar ook welke rol de burger in dit proces kent. Ook representatie

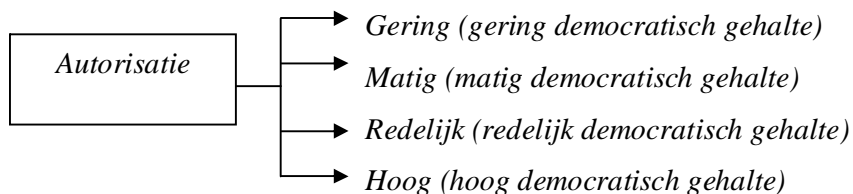
Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

kent aldus een tweetal mogelijke perspectieven. Hoe worden de belangen vertegenwoordigd en hoe wordt er invloed uitgeoefend?

Verantwoording gaat uit van de gedachte dat de institutie ook verantwoording aflegt over de door hen genomen beslissingen en besluiten en op die manier ook verantwoordelijk gehouden kunnen worden. Verantwoording kent volgens Tuurenhout (1992) een drietal stadia. Dit zijn informeren, motiveren en sanctioneren. Verantwoording vindt daarbij plaats ten opzichte van een forum. Tuurenhout stelt dat de inlichtingenfase (informeren) en de motiveringsfase de kern vormen van het verantwoordingsproces, maar deze fasen ontlenen deze kernfunctie aan de altijd aanwezige dreiging van een sanctioneringsfase (Tuurenhout, 1992, p. 27). Bij het analyseren van de accountability zal gekeken worden hoe verantwoording over besluiten plaatsvindt en welke rol de gemeenten en de burger daarin spelen. Tevens zal gekeken worden naar mogelijke gevolgen van bijvoorbeeld een gebrekkige verantwoording door bestuurders van de plusregio.

Bij het analyseren van de democratische legitimiteit van plusregio's in de onderzoeksvragen zal van de concepten autorisatie, representatie en accountability worden uitgegaan. Alvorens te beginnen met de interviews zal eerst worden geanalyseerd op basis van welke wettelijke basis de plusregio functioneert. Tevens zal gekeken worden naar documenten over het functioneren van plusregio. Door middel van interviews zal dit beeld vervolgens nader worden aangescherpt. De uiteindelijke bepaling van de democratische legitimiteit zal, net als bij de bepaling van de effectiviteit, door middel van het gebruik van een analyseschema worden vastgesteld. De begrippen worden afzonderlijk opgedeeld in een vierledige schaal. Dit leidt tot het volgende schema en de bijbehorende vragen:

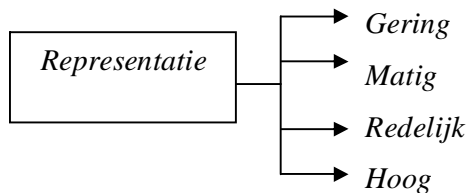
Op welke manier wordt er een mandaat toegekend? En hoe sterk is dit mandaat met betrekking tot het democratische gehalte?



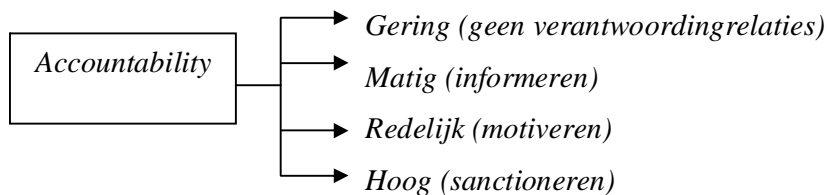
Verkiezingen kunnen in dit licht gezien worden als een mandaat met een hoog democratisch gehalte.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

In welke mate is er sprake van representatie?



In welke mate is er sprake van (mogelijke) verantwoording?



Figuur 6: analyseschema accountability

Voor het bepalen van de democratische legitimiteit gaan we uit van het zojuist geschetste schema. Door een analyse aan de hand van dit schema wordt getracht voor alle drie begrippen een waardebeoordeling te geven. De mogelijke waardebeoordelingen (of scores) zijn in het hierboven opgestelde schema weergegeven. Dit zijn de waarden gering, matig, redelijk en hoog. Door gebruik te maken van deze ordinale schaal kunnen waarden worden toegekend aan de verschillende onderdelen en daarmee het functioneren van de plusregio. De drie eenheden staan centraal in de analyse en zijn even belangrijk (en betreft gewicht gelijk) voor het bepalen van de democratische legitimiteit.

Een hoge score op alle eenheden stelt dat er respectievelijk een grote mate van autorisatie, representatie en accountability is. Een dergelijke institutie heeft een direct mandaat van de burgers in de samenleving of van een institutie, heeft mogelijkheden gecreëerd om belanghebbenden (gemeenten en burgers) te representeren op het niveau van de institutie en heeft verscheidene institutionele voorwaarden gecreëerd om verantwoordingsrelaties vorm te kunnen geven. Een hoge score staat vervolgens gelijk aan een grote mate van democratische legitimiteit.

Hoofdstuk 3, Buitenlandse verkenning

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de eerste (beschrijvende) onderzoeksvraag worden behandeld. Deze onderzoeksvraag gaat in op de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht in een aantal Europese landen en de rol van de regio hierin. Hiertoe wordt een drietal Europese landen onderzocht: Duitsland, Frankrijk en Denemarken. Het doel van deze analyse is een beeld te krijgen van de manier waarop deze landen omgaan met de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht bij de inrichting van het lokale bestuur en de rol van de regio hierin. Aan de hand van het in hoofdstuk twee opgestelde analyseschema wordt getracht een vergelijking tussen deze drie landen te maken.

In hoofdstuk 1 is elk van deze landen gepositioneerd op de uniformiteit-diversiteit schaal. Deze positionering zal in dit hoofdstuk getoetst worden. Aan de hand van deze positionering zal getracht worden de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht in deze Europese landen in kaart te brengen. Daarbij zal worden ingegaan op de democratische legitimiteit van bovengemeentelijke structuren. Het belangrijkste bovengemeentelijke orgaan zal worden besproken aan de hand van de eerder genoemde kenmerken van democratische legitimiteit. Uiteindelijk leidt dit tot een analyse die als vergelijking kan dienen voor de Nederlandse situatie.

3.2 Duitsland

3.2.1 Wet- en regelgeving inzake lokaal bestuur

Duitsland is een bondsrepubliek met de kenmerken van een federale staat. De Bondsrepubliek is een parlementaire democratie en kent een aantal bestuurslagen. Globaal kunnen de volgende bestuurslagen worden onderscheiden (Van der Kolk & Vetter, 2004):

Bundestaat/Bund (*Bondsstaat*), Land (*deelstaat*), Regierungsbezirk, Kreis (*Regio*), Verwaltungsgemeinschaft of Amt, Gemeinde (*Gemeente*).

De staat is opgedeeld in 16 deelstaten, die op hun beurt weer zijn opgedeeld in gemeenten. De gemeenten ressorteren onder de deelstaten. Duitsland wordt gekenmerkt door grote verschillen per deelstaat. Dit betekent dat niet in elke deelstaat een Regierungsbezirk of een

Verwaltungsamt bestaat. Wel is in iedere deelstaat minimaal een Land, een Kreis en een Gemeinde als overheidsorgaan geïnstitutionaliseerd. De staat, de deelstaat, de regio en de gemeente zullen centraal staan in dit onderzoek naar het Duitse lokale bestuur. Een vergelijking tussen een Duitse deelstaat en een Nederlandse provincie is moeilijk te maken. Deelstaten hebben meer bevoegdheden dan Nederlandse provincies en zijn ook gemiddeld beduidend groter (Van der Kolk & Vetter, 2004, p. 6). In de grootste Duitse deelstaat (Noordrijn- Westfalen) wonen ruim 18 miljoen mensen, tegenover een totaal van 16 miljoen burgers in geheel Nederland. Dit dient bij de interpretatie van mogelijke vergelijkingen tussen Duitsland en Nederland betreffende het lokale bestuur in acht genomen te worden.

De bondsregering is het “hoogste” orgaan in Duitsland. De deelstaten kennen echter een grote mate van vrijheid in het regelen van een groot aantal zaken. De Grondwet in Duitsland regelt de verdeling van bevoegdheden tussen de bond en de deelstaten. De Grondwet gaat met betrekking tot deze bevoegdheden uit van een vierdeling (Prakke en Kortmann, 1993, p. 144):

1. Uitsluitende bevoegdheden van de bond. Op basis van artikelen 71 en 73 van de Grondwet is de bond bevoegd op terreinen als buitenlandse zaken, defensie, civiele verdediging, nationaliteit en geldwezen. Deelstaten kennen alleen een wetgevingscompetentie als die door middel van delegatie aan hen is toegewezen.
2. Uitsluitende bevoegdheden van de deelstaten. Op basis van artikel 70 van de Grondwet zijn deelstaten tot wetgeving bevoegd op alle terreinen waaromtrent de Grondwet geen wetgevingsbevoegdheden aan de bond verleend. In de praktijk betekent dit dat de deelstaten op een veelheid aan gebieden eigen bevoegdheden hebben.
3. Concurrerende bevoegdheden. Artikelen 72 en 74 van de Grondwet regelen dat in het kader van effectiviteit, uniformiteit en gemeenschappelijke belangen de bond bevoegd is op terreinen waarin een afweging tussen bond en deelstaat dient te worden gemaakt.
4. Raamwetgevingsbevoegdheid van de bond. Artikel 175 van de Grondwet bepaalt dat de bond bevoegd is tot het geven van een globale regeling die door landswetgeving nader dient te worden ingevuld.

Op bestuurlijk gebied kennen de deelstaten meer vrijheid. Artikel 30 van de Grondwet bepaalt dat overheidsbevoegdheden een zaak is van de deelstaten zover de Grondwet daarin niet anders bepaalt (Prakke en Kortmann, 1993, p. 145). De inrichting en de structuur van het lokale bestuur (onder andere de positie van de burgemeester, wethouders en raad) is

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

afhankelijk van het gekozen bestuursmodel (zie voor een overzicht en uitwerking bijlage I en II).

In Duitsland bestaat een tweetal leidende principes inzake de wet- en regelgeving van het openbaar bestuur. Deze twee principes zijn het *Bundesstaatsprinzip* en het *Verfassungsprinzip der kommunale Selbstverwaltung* (Elzinga, 2002, p. 131). Het *Bundesstaatsprinzip* gaat over de formele indeling van Duitsland en de wettelijke taken van de bond en de deelstaten. Het zojuist geschetste artikel 30 van de Grondwet stelt dat staatsbevoegdheden en de uitvoering van de staatstaken toebehoren aan de deelstaten, voor zover de Grondwet geen andere regeling treft of toelaat (Elzinga, 2002 p. 131). De hierboven besproken wetten staan centraal in de verhouding tussen de bond en de deelstaten.

Het *Verfassungsprinzip der kommunale Selbstverwaltung* gaat over de verhouding tussen gemeenten en regio's en taken van deze instituties. Artikel 28 van de Grondwet regelt dat gemeenten volgens de wet plaatselijke aangelegenheden zelf mogen regelen. Deze wet geeft de gemeente aldus een bepaalde onafhankelijke positie (autonomie) (ten opzichte van de deelstaten en de bond) in het lokale bestuur. De wet zorgt ervoor dat gemeenten bij de wet bevoegdheden en ruimte krijgen om een aantal zaken zelf te regelen. Deze autonomie is echter niet onbeperkt. Duitse gemeenten voeren ook een groot aantal taken uit in medebewind. Dit betekent dat veel taken worden uitgevoerd door middel van het verlenen van medewerking aan regelingen van de deelstaat. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat gemeenten weliswaar een aparte bestuurslaag vormen, maar feitelijk onder het bestuursniveau van de deelstaten vallen, die een goedkeuringsvoorbehoud op gemeentelijke besluiten hebben en toezicht kunnen houden op gemeenten (Elzinga, 2002, p. 132). Gemeenten kennen bij de uitvoer van dergelijke taken veel vrijheid.

3.2.2 Positie, taken en bevoegdheden lokaal bestuur

Gemeente

Gemeenten vormen in Duitsland de laagst decentrale overheid. De grootte van gemeenten heeft een grote invloed op de structuur en het functioneren van het lokale bestuur. Deze geeft namelijk inzicht in de mogelijke bestuurskracht van deze gemeenten.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Figuur 5 laat de verdeling van gemeenten naar aantallen inwoners in Duitsland zien (Council of Europe, 1998, p. 8)

Inwoners	Aantal
<1.000	7260
1.000-5.000	4861
5.000-10.000	1202
10.000-50.000	1292
50.000-100.000	109
100.000-500.000	72
>500.000	12

Tabel 1: verdeling inwoners naar gemeenten

Deze tabel laat zien dat de verdeling valt te typeren als een piramide. Er zijn veel gemeenten met weinig inwoners en weinig gemeenten met veel inwoners. Het aantal gemeenten met een inwonertal onder de 1000 is in Duitsland wel het grootst, maar veel andere landen (zoals Frankrijk) kennen in verhouding veel meer kleine gemeenten. In Duitsland zijn ontwikkelingen om het aantal kleine gemeenten zoveel mogelijk te beperken en waar mogelijk te laten integreren met andere (kleine) gemeenten. Het doel hiervan is om de bestuurskracht van deze gemeenten te vergroten.

Duitse gemeenten kennen als gevolg van de *Kommunale Selbstverwaltung* en de gedeeltelijke uitwerking hiervan in artikel 28 (zelfstandig plaatselijke aangelegenheden) een grote mate van vrijheid bij het invullen van haar taken op lokaal niveau. Niet iedere gemeente heeft een vast pakket aan taken en bevoegdheden. Over het algemeen strekken de taken en bevoegdheden van gemeenten zich uit van het vaststellen van de gemeentelijke begroting, bestuursstructuur, en administratie tot lokaal wegbeheer en openbaar vervoer, ruimtelijke ordening, huisvesting, en sociale zaken. Tevens is de gemeente aanbieder van diensten voor burgers zoals nutsvoorzieningen, openbaar vervoer, uitkeringen, en afvalverwerking (Loughlin, 2000, p. 92).

Kreis

Naast gemeenten behoren ook de zogenoemde Kreise tot de *Kommunale Selbstverwaltung*. Kreise zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten en worden ingesteld om de bestuurskracht van kleinere gemeenten te vergroten en gemeenten te ondersteunen in haar lokale beleid. Daartoe voeren zij specifieke taken uit, zoals op het gebied van de ziekenhuizen

en het secundair onderwijs. Verder voeren zij (gedeconcentreerde) taken uit in opdracht van de deelstaat (*Auftragsverwaltung*) en ondersteunen zij de samenwerking tussen de aangesloten gemeenten (ibid, p. 131). Grote gemeenten (100.000+) zijn onttrokken aan de samenwerking in de Kreis en voeren dergelijke taken zelfstandig uit. De Kreise worden direct gekozen door de bevolking en bestaan uit een vertegenwoordiging (Kreistag) en een dagelijks bestuur (Kreirat). De Kreise worden bestuurd door de Landrat. De Landrat vertegenwoordigt de Kreis in al zijn taken naar buiten toe en is verantwoordelijk voor zijn eigen organisatie. De direct gekozen Landrat kan worden vergeleken met de burgemeester op gemeentelijk niveau.

3.2.3 Interactie lokale overheden

De interactie tussen de gemeente en de Kreis uit zich vooral in de rol van de Kreis in deze onderlinge verhouding. De regio vervult onder meer een rol als intergemeentelijk orgaan en valt in relatie met de gemeente te typeren als complementair. Dat betekent dat de Kreise de taken uitvoeren die gemeenten door hun beperkte omvang moeilijk kunnen uitvoeren. De deelstaat heeft op deze instituties het toezicht. Welke precieze verdeling en vormen van samenwerking tussen de Kreise en de gemeenten bestaan, verschilt per deelstaat. Verschillende deelstaten hebben immers een verschillende omvang en als een gevolg van het gedifferentieerde lokale bestuur de ook verschillende taken (ook op lokaal niveau). Om competentiestrijd tussen gemeenten en de Kreise te voorkomen is in de wetgeving de taakverdeling bij de *Selbstverwaltungangelegenheiten* globaal afgebakend (Elzinga *et al.* 2002, p. 131).

De interactie tussen gemeenten en de Kreise vindt plaats volgens verschillende afspraken en wetten. De bevoegdheden van de Kreise en gemeenten kunnen worden gedefinieerd als gedifferentieerd. De interactie tussen beide overheden verloopt via duidelijke afspraken, die in de wet zijn geregeld. Beide overheden kennen een redelijk afgebakend werkteerrein en beide overheden beschikken over een eigen democratische legitimatie. De autonomie van de lokale overheden wordt enigszins ingeperkt door een toename van het aantal verplicht uit te voeren taken, die worden gecoördineerd door de deelstaten. De nadruk op deze verplichte taken komt voort uit de ontwikkeling van de verzorgingsstaat waarin waarden als gelijke toegang tot faciliteiten en diensten worden benadrukt (Denters en Rose, 2002, p. 14).

3.2.4 Financiële positie lokale overheden

Op federaal niveau komt van alle publieke uitgaven 28% toe aan gemeenten, waarbij de financiële compensatie voor medebewindstaken nog niet in dit bedrag is opgenomen (Council of Europe, 1999). De resterende 72% wordt op gelijke basis verdeeld over de bond en de deelstaten. De inkomsten van gemeenten bestaan uit een wettelijk recht op een deel van de federale belastingsinkomsten, een deel van de belastinginkomsten die bij de deelstaat binnenkomen en de inkomsten die door eigen belastingheffing worden verkregen (Art. 79-84 Grondwet). In totaal is 35% van de inkomsten van gemeenten afkomstig van hogere overheden. De overige 65% komt voort uit het heffen van eigen belasting waarvan de gemeente zelf de hoogte mag vaststellen (Kwast, 2003, p. 39). Het vaststellen van de hoogte van deze belasting worden echter wel door wettelijke kaders begrensd, bijvoorbeeld op het gebied van watervoorzieningen door een gelijkstelling aan de daadwerkelijke kosten.

Door het recht om zelf belasting te heffen, en omdat dit autonome deel ook een aanzienlijk deel van de inkomsten betreft van gemeenten, kan worden gesteld dat gemeenten een grote mate van financiële vrijheid hebben. De mate waarin deze vrijheid aanwezig is, wordt in Duitsland aangegeven door de "*Frei Spitze*", een bedrag op de begroting van een gemeenten die zij naar eigen invulling kan besteden aan bijvoorbeeld infrastructurele projecten (Council of Europe, 1999). De Kreise kennen, in tegenstelling tot de gemeenten in Duitsland, een bijna te verwaarlozen eigen belastinggebied. Zij zijn voor hun inkomsten volledig afhankelijk van bijdragen van gemeenten en de bijdrage van de betreffende deelstaat.

3.2.5 Spanning tussen uniformiteit autonomie/bestuurskracht

De spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht en de zoektocht van het lokale bestuur naar een optimale schaal van dienstverlening voor haar burgers speelt ook in Duitsland. De manier waarop Duitsland hier invulling aan geeft is met het voorgaande, een analyse naar de wet- en regelgeving, taken en bevoegdheden, interactie tussen lokaal bestuur en de financiële positie van het lokale bestuur, onderzocht.

De verwachting in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.4) was dat Duitsland op de uniformiteit-diversiteit schaal het meest rechts ten opzichte van de andere landen was te positioneren. Deze positionering houdt in dan de inrichting van het Duitse lokale bestuur wordt gekenmerkt door een grote mate van diversiteit. Op basis van de analyse van Duitsland in dit hoofdstuk kan worden gesteld dat deze positie op basis van de analyse valt te verantwoorden. Deze positie

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

van Duitsland valt te verantwoorden uit het feit dat *Selbstverwaltung* een leidend begrip is inzake de inrichting van het Duitse lokale bestuur. De gemeenten en de regio's ontlenuen, onder meer, aan dit begrip hun status. Vanuit de positie op deze schaal en de bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd dat Duitsland het lokale bestuur de ruimte geeft om dienstverlening op meerdere schalen vorm te geven en op basis van diversiteit dit proces in te richten. In Duitsland wordt daarbij geredeneerd vanuit een gedifferentieerde aanpak van het openbaar bestuur die recht doet aan de verschillen tussen verschillende gebieden.

De keuze voor een gedifferentieerd systeem wordt mede ingegeven door het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel stelt dat taken en bevoegdheden dienen te worden verdeeld over de verschillende bestuurslagen. Hogere bestuurslagen dienen zich niet bezig te houden met zaken die gemeenten en regio's ook kunnen uitvoeren. Kleine gemeenten zijn in feite goed in staat om veel taken uit te voeren aangezien zij het dichtst bij de burger staan en weten wat er speelt onder de burgers. Daarbij dient een (constante) afweging te worden gemaakt tussen taken die gemeenten wel kunnen uitvoeren en (regionale) taken waarvoor zij in feite de bestuurlijke kracht missen om dergelijke complexe taken goed te kunnen aanpakken. Duitsland lijkt daarbij een interessante verdeling (in taken, bevoegdheden en mogelijkheden) gevonden te hebben tussen Kreise en gemeenten. Schaalvergroting en samenvoeging van kleine gemeenten (kleiner dan 1.000 inwoners) lijkt daarbij een aanvullende strategie voor een doelmatig lokaal bestuur.

3.2.6 Democratische legitimiteit

De regio vervult in Duitsland een belangrijke rol als uitvoerder van een veelheid aan publieke taken, maar op welke wijze is de democratische legitimiteit van deze regio gewaarborgd? Voor het bepalen van de democratische legitimatie zal gekeken worden op welke wijze de Duitse regio (Kreis) invulling geeft aan de drie kenmerken van democratische legitimiteit, te weten autorisatie, representatie en accountability.

Autorisatie verloopt in Duitsland via de burgers die door middel van directe verkiezingen hun voorkeuren kunnen uitspreken voor een regionaal bestuur. De burgers kiezen een vertegenwoordiging (Kreistag) en een dagelijks bestuur (Kreirat). Iedere burger die woont in het gebied waaronder deze Kreis valt (en tevens kiesgerechtigd is) heeft de mogelijkheid om een stem uit te brengen op deze vertegenwoordigers. Er is dus een sterk democratisch mandaat vanuit de bevolking voor zowel de Kreistag als de Kreirat.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Het is in het kader van een goede legitimatie van belang dat de wensen van het electoraat tot uiting worden gebracht door de volksvertegenwoordigers. Op dit gebied van representatie bestaan verschillende mogelijkheden voor de Kreise. De vertegenwoordiging van de Kreis is in staat om zowel in individuele zaken als in bepaalde comités de hulp in te roepen van lokale experts. Daarnaast is de regio, hoewel niet vastgelegd in de wet, bevoegd om gemeentelijke vertegenwoordigers en burgers te consulteren. Op het niveau van de deelstaat zorgt de Landkreistag, die overigens ook door de afzonderlijke Kreise democratisch wordt gekozen, dat de belangen van de afzonderlijke Kreise worden vertegenwoordigd. Zij treden op als vertegenwoordigend orgaan van deze Kreise en zorgen voor kennisontwikkeling door kennisuitwisseling tussen deze Kreise. De Landkreistag behartigt de belangen van de Kreise onder meer bij de Landtag (het bestuur van de deelstaat).

Accountability is het derde aspect van democratische legitimiteit. De Kreise in Duitsland proberen door middel van verschillende initiatieven bekend te worden onder de bevolking en structurele relaties te creëren. In de Landkreis Karlsruhe noemen ze dit *Bürgerschaftliches Engagement*. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het aanstellen van een mentor bij de Kreis voor de burger. Deze persoon is tevens het eerste aanspreekpersoon voor burgers met betrekking tot projecten van de Kreis in de leefomgeving van burgers. Het ultieme verantwoordingsmoment vindt om de vijf jaar plaats, als er nieuwe verkiezingen zijn voor de regio. Het forum van verantwoording is in dit geval het electoraat. De gemeenten hebben hierin geen rol.

De directe verkiezingen van de regio in Duitsland vormen een belangrijk onderdeel van de democratische legitimatie van de regio. Zij zorgen er in grote mate voor dat de regio op de drie afzonderlijke onderdelen goed “scoort”. Op het vlak van representatie en accountability zijn er nog wel mogelijkheden tot verbetering. Dit kan bijvoorbeeld gaan over meer mogelijkheden tot tussentijdse verantwoording. Toch is de Duitse regio in grote mate democratisch gelegitimeerd. De aanwezige democratische legitimiteit van de Kreise komt overeen met de krachtige positie van het lokale bestuur (Kreise en gemeenten) die als laagste decentrale overheid het dichtst bij de burgers staat.

Het Duitse lokale bestuur is de laatste jaren aan verandering onderhevig. De nadruk in Duitsland ligt op het verhogen van de doelmatigheid en het bevorderen van de burgerparticipatie (Denters en Rose, 2002, p. 11). Een aantal jaren geleden zijn enkele

maatregelen ingevoerd in geheel Duitsland, zoals de referenda en de gekozen burgemeesters, die ervoor zorgen dat er institutioneel verankerde mogelijkheden zijn voor de burgers om actiever deel te kunnen nemen aan de politiek. Om die doelen te bereiken is Duitsland sterk bezig met invoeren van activiteiten gericht op het verbeteren van de efficiency, klantgerichtheid en decentralisatie. Concreet vertaalt zich dit in onder meer mogelijkheden voor burgerparticipatie, zoals referenda, burgerfora, en andere burgerbijeenkomsten met bevoegdheden tot advies aan de gemeente.

3.3 Frankrijk

3.3.1 Wet- en regelgeving inzake lokaal bestuur

Frankrijk is een republiek met semi-presidentieel stelsel. Frankrijk wordt in tegenstelling tot Duitsland, getypeerd als een gecentraliseerde eenheidsstaat. Dit is in artikel 2 van de Constitutie geregeld. Frankrijk is daarbij onderverdeeld in 22 regio's, 96 departementen en ruim 36.000 gemeenten. Het land wordt bestuurd door de President (staatshef) en de regering. De President heeft in Frankrijk een centrale rol in het constitutionele bestel. De President is daarbij voorzitter van de ministerraad. Het parlement wordt gevormd door een tweetal kamers: de Assemblée en de Senaat, die overigens ook tegelijk kunnen samenkomen in de vorm van een congres (Prakke en Kortmann, 1993, p. 202).

Frankrijk is onderverdeeld in een groot aantal bestuurslagen. De volgende bestuurslagen kunnen worden onderscheiden: de centrale regering, de Regio's, de Departementen, de Communautés, de Arrondissementen, de Kantons, de "Pays", en de Communes. Hoewel deze indeling hiërarchie tussen bestuurslagen impliceert, blijkt dit feitelijk niet zo te zijn. In Frankrijk functioneren verschillende bestuurslagen naast elkaar en zij hebben afzonderlijke taken en bevoegdheden. In deze analyse zullen de drie belangrijkste decentrale bestuurslagen en tevens de, volgens de constitutie, drie officiële territoriale eenheden worden besproken. Dit zijn de regio's, de departementen en de communes. Tevens zal worden ingegaan op de positie en het functioneren van de communautés, aangezien deze tevens een belangrijke rol vervullen als intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Wet- en regelgeving ten aanzien van het lokale bestuur is te vinden in de Franse constitutie. Artikel 72 leert dat territoriale eenheden (bestuurslagen) de beslissingsmacht hebben om besluiten te nemen, die het best op hun territoriale niveau kunnen worden uitgevoerd. Artikel

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

72 stelt ook dat deze bestuurslagen de vrijheid hebben om zichzelf via gekozen raden te besturen, onder de condities van de wet. Deze twee bepalingen uit artikel 72 geven in feite aan dat binnen bepaalde grenzen territoriale eenheden een bepaalde vrijheid hebben bij de inrichting van hun processen. Artikel 72 gaat echter ook in op de gedeconcentreerde functie van deze territoriale eenheden door te stellen dat in deze territoriale eenheden een afgevaardigde van de staat (als vertegenwoordiger van de staat) verantwoordelijk zal zijn voor de nationale belangen, administratieve controle en inachtneming van wetten. De rol van de centrale regering in decentrale overheden is hierdoor gewaarborgd.

3.3.2 Positie, taken en bevoegdheden lokaal bestuur

Het aantal regio's, departementen en vooral het aantal gemeenten is van groot belang bij het analyseren van het lokaal bestuur. Deze cijfers geven namelijk inzicht in de mogelijke bestuurskracht van gemeenten (en de regio's en de departementen). De volgende verdeling bestaat er op dit moment tussen deze lokale overheden (Council of Europe, 1997, p. 6).

Bestuurslaag	Aantal
Gemeenten (Communes)	36763
Departementen	100
Regio's	26

Tabel 2: verdeling en aantallen bestuurslagen*

**Er is gekozen voor een ander type tabel t.o.v Duitsland en Denemarken.*

Wat opvalt is de veelheid aan gemeenten (communes) in Frankrijk. Deze gemeenten zijn over het algemeen klein van omvang en de bestuurskracht van dergelijke gemeenten is door de kleine omvang niet groot. Deze gemeenten kennen over het algemeen geringe bevoegdheden en de mate waarin gemeentelijke belangen op nationaal niveau kunnen worden vertegenwoordigd is mede afhankelijk van de competenties van lokale bestuurders.

Regio

De regio's hebben in het Franse openbaar bestuur een bijzondere positie. De regio is namelijk zowel een territoriaal gedecentraliseerd orgaan als een eenheid van gedeconcentreerd rijksbestuur. In het laatstgenoemde kader vallen de bevoegdheden toe aan de door de regering (de ministerraad) benoemde préfet de région. Een préfet de région kan worden gezien als een afgevaardigde van de centrale regering en vertegenwoordigt de regering op die manier in de

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

regio. Aan alle gedeconcentreerde taken en bevoegdheden wordt leiding gegeven door de préfet. In de regio is de préfet verantwoordelijk voor gedeconcentreerde zaken als politie, landbouw, publieke werken, gezondheid, solidariteit, milieu en werkgelegenheid. De taken van de regio richten zich vooral op de regionale planningszaken, economische ontwikkeling, ontwikkeling van toerisme, huisvesting en op het gebied van trein en vliegverkeer (Council of Europe, 2000).

Het territoriaal gedecentraliseerde orgaan wordt gevormd door de conseil régional (regio bestuur) en door de conseil gekozen voorzitter. De bestuurders van de conseil régional worden gekozen uit de departementen van elke regio. De omvang van het regiobestuur varieert van 31 personen tot 197 personen (Council of Europe, 1997, p. 17). Het regionale bestuur wordt elke zes jaar geheel vernieuwd. De voorzitter van de regio vervult een belangrijke rol. Hij geeft leiding aan de regio door het bepalen van de strategie en het afstemmen van beleid in de politieke arena.

Departement

Het departement kent een gelijke structuur als die van de regio; het departement omvat zowel een gedecentraliseerd als een gedeconcentreerd bestuur. Ook het departement kent een préfet, die het departement vertegenwoordigt. De préfet is verantwoordelijk voor dezelfde gedeconcentreerde zaken als de préfet in de regio. De préfet is echter tevens belast met de handhaving van de openbare orde (Prakke en Kortmann, 1993, p. 233). De taken van het departement richten zich vooral op het gebied van sociale welvaart, gezondheidszorg, huisvesting, wegverkeer, infrastructuur en natuur en milieu (Council of Europe, 2000).

Het territoriaal gedecentraliseerde orgaan wordt gevormd door de conseil général. Deze algemene raad wordt door middel van verkiezingen op basis van evenredige vertegenwoordiging via lijsten gekozen. Het aantal leden van een bestuur van een departement verschilt. Het departement Nord kent bijvoorbeeld 76 leden, terwijl het departement van Belfort maar 15 leden kent (Council of Europe, 1997, p. 15). De voorzitter wordt door de leden van het departement gekozen voor een periode van drie jaar. De voorzitter van het departement heeft een belangrijke positie in het bestuur. Hij oefent een veelheid aan taken en bevoegdheden uit op het gebied van financiën en budgetten, openbare orde, contracten en openbare werken. Hij rapporteert hierover elk jaar aan het algemene bestuur in een speciaal rapport over alle genoemde aangelegenheden.

Gemeente

Het percentage van gemeenten onder de 1.000 inwoners ligt altijd nog rond de 70% in Frankrijk en bijna 98% van de gemeenten kent een bevolking van minder dan 10.000 inwoners (Denters en Rose, 2002, p. 132). Doordat een veelheid aan gedeconcentreerde taken door de préfet op departementaal en regionaal niveau worden uitgevoerd, is de gemeente voornamelijk een vorm van een gedecentraliseerd bestuur. De wet (artikel 72) regelt dat gemeenten bevoegdheden hebben tot het regelen van alle aangelegenheden in de gemeente die niet door de wet daarvan zijn uitgesloten. In de praktijk komt het erop neer dat onderwerpen die tot de bevoegdheid van een gemeente behoren zijn: kerkhoven, markten, slachthuizen, brandweer, wegen, afval, water, gas en elektriciteit. Sinds 1983 zijn daar onder andere planning, ontwikkeling, huisvesting, transport, onderwijs, cultuur, recreatie, politie, economie en toerisme aan toegevoegd (Norton, 1994, p. 142 en p. 155-160). Voor kleine gemeenten, zonder middelen, expertise of een sterke burgemeester, is lokale autonomie goeddeels illusoir (Denters en Rose, 2002, p. 132)

De gemeente wordt bestuurd door een burgemeester (maire) en een gemeenteraad (conseil municipal). De burgemeester wordt door en uit de raad voor een periode van zes jaar gekozen. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en kent een aantal taken en bevoegdheden. Als voorzitter van de gemeenteraad is de burgemeester belast met de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijke besluiten, waaronder de uitvoering van besluiten van de Raad (Cachet en Schaap, 2002, p. 55). De burgemeester is tevens vertegenwoordiger van de regering. Taken die hieruit voortvloeien zijn: het bijhouden van het bevolkingsregister, het beheer van de burgerlijke stand, het toezicht op en de leiding van de politie¹, het organiseren van verkiezingen, het verstrekken van documenten, het bepalen van het aantal dienstplichtigen en het samenstellen van de lijst van leerplichtige kinderen (Elzinga, 2002, p. 166). De bevoegdheden van de gemeenteraad zijn vastgelegd in de Code des communes. Deze Code des communes stelt dat de raad de algemene bevoegdheid heeft alle aangelegenheden van de gemeente te behartigen, behalve die welke door het centrale gezag aan de burgemeester of aan hogere overheden zijn toebedeeld. In de praktijk heeft de raad de bevoegdheid op het gebied van de ruimtelijke ordening, de sociale voorzieningen, het lager onderwijs, de nutsvoorzieningen, de gezondheid, de cultuur en de veiligheid (ibid, p. 165).

¹ Alleen in gemeenten groter dan 10.000 inwoners.

3.3.3 Interactie lokale overheden

Op 28 maart 2003 vond in Frankrijk een revisie van de constitutie plaats die ervoor zorgde dat de regio's in Frankrijk een sterkere positie kregen, verankerd in de Constitutie (Council of Europe, 2006, p. 46). Ook was in deze revisie aandacht voor een versterking van de lokale autonomie voor lokale actoren. Vanaf de jaren '80 (en ook in de periode 2003-2005) zijn decentralisatie en deconcentratie processen op gang gekomen vanuit de centrale overheid die hebben beoogd een versterking van de lokale overheden te bewerkstelligen. Deze ontwikkelingen werden vergezeld door de ontwikkeling van meer contracten tussen de overheid en de lokale overheden om invulling te geven aan decentrale ontwikkelingen (ibid, p. 47). Voorbeelden van dergelijke contracten zijn stedelijke contracten (*contrats d'agglomération*) waarin zaken als ruimtelijke planning en lokale ontwikkeling worden geregeld en gebiedscontracten (*contrats de pays*) over intergemeentelijke samenwerking. Deze contracten hebben echter vooral te maken met de relatie centrale regering-decentrale/territoriale bestuurslagen.

De interactie tussen lokale overheden vindt vooral plaats in de drie vormen van mogelijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die in de jaren 90 zijn opgezet door de centrale regering. Deze modellen zijn de *communautés urbaines* (voor grootstedelijke gemeenschappen), de *communautés d'agglomération* (gericht op grote gemeenten) en de *communautés de communes* (gericht op middelgrote gemeenten). Al deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben een eigen belastinggebied. De centrale regering bepaalde voor deze samenwerkingsverbanden dat ze dienen te beschikken over een uniforme ondernemersbelasting. Bij elke vorm van samenwerking wordt een aantal verplichte taken vastgesteld en worden gemeenten verplicht om een keus te maken uit een aantal optionele taken en bevoegdheden. Op lokaal niveau dragen deze samenwerkingsverbanden in sterke mate bij aan de structurering van het lokale bestuur. De samenwerkingsverbanden kunnen, ondanks dat ze hun eigen belastinggebied hebben, niet worden beschouwd als lokale overheden. Bij deze samenwerkingsverbanden is de invloed van de centrale overheid sterk aanwezig. Het doel van deze samenwerkingsverbanden is het creëren van een grotere schaal (dan de gemeenten) voor lokale problematiek en de dienstverlening. Daarnaast wordt ook beoogd deze samenwerkingsverbanden bestuurskrachtig te laten functioneren.

3.3.4 Financiële positie lokale overheden

Artikel 72 van de Constitutie stelt dat de belastinginkomsten en andere eigen inkomsten van territoriale eenheden, voor elk van de verschillende territoriale eenheden, een belangrijk deel van hun eigen inkomsten dient te vertegenwoordigen. Deze algemene bepaling wordt voor veel bestuurslagen concreet ingevuld. Zowel regio's, departementen, gemeenten als intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben een eigen belastinggebied. De financiële ruimte voor lokale overheden bepaalt in grote mate welke mogelijkheden deze instituties hebben om zelfstandig beleid op te stellen en tot uitvoer te brengen. Voor de territoriale overheden (regio's, departementen en gemeenten) bestaat 42% van hun inkomsten uit eigen belastinggelden, 29% uit "transfers", 9% uit leningen, 8% uit leges and 12% uit andere bronnen (Council of Europe, 2000). Het aandeel van de belastingen dat uit eigen belastinggelden wordt verkregen is daarmee hoog. Ook in vergelijking met andere Europese landen en standaarden van de Europese Unie.

De laatste ontwikkelingen, ingegeven door de wetswijzigingen, laten zien dat in financieel opzicht de departementen qua bestedingen het meest op vooruit zijn gegaan. In 2004 steeg deze post voor de departementen met 18,7%, tegenover 5,3% voor gemeenten en 7,6% voor regio's. Op economisch vlak zal echter de rol van de regio's steeds belangrijker worden als gevolg van economische ontwikkelingen op regionaal gebied als luchthavens en regionale ontwikkelingsgebieden met een hoge economische waarde (Council of Europe, 2006, p. 47).

3.3.5 Spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht

Frankrijk wordt van oudsher getypeerd als een land met een sterke uniforme inrichting. De voorgaande analyse leert echter dat de spanning tussen uniformiteit en autonome/bestuurskracht ook in Frankrijk speelt. In dit hoofdstuk is getracht die spanning te onderzoeken.

De verwachting in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.4) was dat Frankrijk op de uniformiteit-diversiteit schaal het meest links van alle landen was te positioneren. Deze oorspronkelijke verwachting was vooral gebaseerd op de sterke rol van de centrale regering die uniformiteit benadrukt. Er werd verwacht dat deze houding nadelige gevolgen zou hebben voor het ontwikkelen van bestuurskracht van het lokale bestuur. Uit de analyse van dit hoofdstuk blijkt echter dat lokale overheden in Frankrijk in staat zijn dienstverlening vorm te geven en taken op verschillende schalen uit te voeren. Een bijzonder aspect is de in grote mate onafhankelijke financiële positie van het lokale bestuur. De centrale regering houdt op andere gebieden echter wel vast

aan een uniforme sturing. De huidige structuur van het Franse openbaar bestuur leidt tevens tot een wildgroei aan bestuurslagen en organisaties. Dit verhoogt de complexiteit. Uit de analyse is gebleken dat Frankrijk minder uniform is ingericht dan werd verwacht. Op de uniformiteit-diversiteit schaal kan Frankrijk echter nog steeds links van de andere landen worden geplaatst, hoewel de afstand minder groot is geworden.

3.3.6 Democratische legitimiteit

Voor een analyse van de democratische legitimiteit van een decentraal orgaan dat qua positie in grote mate gelijkenissen vertoont met de Nederlandse plusregio, zal niet gekeken worden naar de regio's en de departementen. Hoewel deze organen een belangrijke rol spelen in het Franse openbaar bestuur, zijn ze al jarenlang geïnstitutionaliseerd in het openbaar bestuur. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden lijken qua vorm meer op de Nederlandse plusregio en zullen daarom nader worden geanalyseerd. Van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zal gekeken worden in hoeverre de *communautés urbaines* (grootstedelijke gemeenschappen) voldoen aan de drie kenmerken van legitimatie, te weten autorisatie, representatie en verantwoording.

De *communautés urbaine* bestaat uit een voorzitter en een raad. De voorzitter bereid resoluties van de raad voor en implementeert deze. Het hoogste orgaan in dit samenwerkingsverband is de raad (community council). Deze raad wordt door de afzonderlijke gemeenten via verkiezingen gekozen. Vanuit de gemeenten bestaat er aldus een sterk mandaat. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (waaronder ook de *communautés de communes*) hebben een eigen belastinggebied. Het samenwerkingsverband van Nantes, dat meer dan 550.000 inwoners kent, heeft bijvoorbeeld een budget van 654 miljoen euro (2004). Het grootste samenwerkingsverband Lyon heeft zelf een budget van 1.146 miljoen euro. Hoewel deze samenwerkingsverbanden dus wel belasting mogen heffen en een veelheid aan taken uitvoeren, hebben zij geen officiële status van "lokale overheid".

In de grote intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (*urbaines*) in Frankrijk bestaat het samenwerkingsverband uit een groot aantal ambtelijke lagen. Onder de al eerder besproken voorzitter en de belangrijke raad, bevindt zich het bureau. Dit bureau bestaat uit een aantal vice-voorzitters en alle burgemeesters. Daarbij is delegatie van een aantal taken door de raad aan het bureau mogelijk. Onder dit bureau zitten nog meerdere commissies en organisaties die op lokaal niveau actief zijn. De relatie met de gemeenten is geregeld in de zogenaamde

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

“*operating charter*”. De signalen uit de gemeenten en van de burgers zijn door deze institutionele structuur in grote mate gewaarborgd, dat wil zeggen: de randvoorwaarden voor het vertegenwoordigen van deze belangen (representatie) is aanwezig.

Het intergemeentelijke samenwerkingsverband kent een aantal bureaucratische lagen. Een directe verantwoording van de raad naar gemeenten of burgers toe bestaat echter niet. Ook hebben burgers geen mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op deze organen. Het enige moment van verantwoording vindt plaats tijdens de verkiezingen. Burgers spelen hierin echter geen rol.

Wanneer naar de drie afzonderlijke concepten gezamenlijk wordt gekeken, valt te constateren dat de *communauté urbaine* in Frankrijk wisselend scoort op deze afzonderlijke aspecten. Vanuit de gemeenten, die hun regionale vertegenwoordigers kiezen, bestaat er een sterk mandaat voor dit samenwerkingsverband. Er wordt echter geen mandaat vanuit de bevolking toegekend. Deze structuur biedt op het gebied van representatie enkele institutionele mogelijkheden die representatie mogelijk maken. Op het gebied van accountability bestaan alleen de vijfjaarlijkse verkiezingen. Daarbij dient geconstateerd te worden dat naast dit type samenwerkingsverband ook de regio's en de departementen nog een rol vervullen in het openbaar bestuur. Dit zorgt voor een wirwar van instituties die de complexiteit verhogen en de transparantie verkleinen, ook voor de burger. Gilbert en Thoening (1999) stellen dat de ondoorzichtige (financiële) verhoudingen belangrijke obstakels zijn voor de efficiency en voor een adequate publieke verantwoording.

3.4 Denemarken

3.4.1 Wet- en regelgeving inzake lokaal bestuur

Denemarken is, net als Nederland, een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In deze eenheidsstaat bestaat een drietal bestuurslagen. Dit zijn de centrale regering, de regio's (*Amtskommuner*) en de gemeenten (*Kommuner*). In Denemarken kent het principe van autonomie (“*local self-government*”) een lange geschiedenis. Autonomie van het lokale bestuur is al in de Deense constitutie van 1953 opgenomen. Artikel 82 van de constitutie stelt dat het recht van gemeenten om onafhankelijk hun eigen huishouding te beheren wordt vastgelegd in een statuut. Deze bepaling is in feite de waarborging van de autonomie voor lokale overheden. Het rapport van de Raad van Europa (2005) stelt dat “the distribution of public

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

responsibilities between the State, regions and local authorities is laid down by several laws of Parliament”. De wetten stellen de kaders waarbinnen die autonomie kan worden uitgevoerd. De *Local Government Act* regelt deze institutionele arrangementen van de regio's en de gemeenten.

De wet- en regelgeving ten opzichte van het lokale bestuur in Denemarken is gebaseerd op de volgende drie principes.

- Subsidiariteit
- Eigen taakformulering lokaal bestuur
- Onafhankelijkheid

Deze onafhankelijkheid is kent beperkingen. Gemeenten (en regio's) zijn geen “staat in een staat” en aldus geen volledige autonome eenheden.

3.4.2 Positie, taken en bevoegdheden lokaal bestuur

In oktober 2002 heeft de overheid een commissie (*Public Sector Task Commission*) samengesteld die diende te kijken naar de structurele opbouw van het Deense openbaar bestuur. Het doel van de commissie was om te komen tot een analyse van de sterke en zwakke punten van het huidige Deense lokale openbaar bestuur en een voorstel met alternatieven voor een nieuwe structuur (Council of Europe, 2005, p. 5). De commissie concludeerde dat het lokale bestuur ineffectief was en een (te) lage kwaliteit van publieke goederen leverde. Daarnaast waren er ook stijgende kosten in de gezondheid, werkvoorziening, educatie en belastingen. De oorzaak hiervan is volgens de commissie het bestaan van te kleine gemeenten en een ineffectieve verdeling van de taken tussen verschillende overheden (ibid, p. 7). Het rapport was de aanleiding tot een grote reorganisatie van het openbaar bestuur. Het Deense lokaal bestuur is van 271 gemeenten naar 98 gemeenten en van 14 naar 5 regio's teruggebracht. De herstructurering van de gemeenten is gebonden aan de voorwaarde dat de nieuwe gemeenten ten minste 20.000 inwoners (richtlijn 30.000) dienen te hebben. Voor gemeenten met minder dan 20.000 inwoners bestond er een tweetal mogelijkheden: of samengaan met een aantal andere gemeenten, of bindende samenwerkingsverbanden (vergelijkbaar met een WGR-regeling) aangaan met andere gemeenten (ibid, p. 7). Deze reorganisatie heeft ook gevolgen gehad voor de lokale overheden, onder andere ten aanzien van de taken en bevoegdheden.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Regio

De regio's zullen na de reorganisatie primair verantwoordelijk worden voor de complete gezondheidszorg in de regio. Hieronder vallen ook alle ziekenhuizen, verzekeringen, en specialisten. Daarnaast krijgen regio's taken op het gebied van regionale ontwikkeling en een aantal taken die een individuele gemeente door haar beperkte schaal moeilijk kan uitvoeren (Deens Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2006, p. 3). Deze taken worden in de *Agreement on a structural Reform* niet verder gespecificeerd. Deze taken zijn vastgelegd in wetten die, naast de precieze uit te voeren taken door de regio, ook een kaderstellende rol hebben. Ten opzichte van voor de reorganisatie is het takenpakket van de regio afgenomen. Voor de reorganisatie had de regio ook bevoegdheden op het gebied van hoger onderwijs, sociale welvaart, publiek transport en planologie. Het verschil tussen de taakgebieden van voor en na de reorganisatie valt te typeren als een ontwikkeling naar een meer functionele invulling voor de regio. De regio vervult nu in feite een belangrijke taak op één groot taakgebied. De regio wordt daarbij bestuurd door een regionaal bestuur, bestaande uit 41 leden. Deze leden worden door de bevolking voor een periode van vier jaar gekozen.

Gemeente

Gemeenten vormen in Denemarken de laagste decentrale overheid. De grootte van gemeenten heeft een grote invloed op de structuur en het functioneren van het lokale bestuur. Deze geeft namelijk inzicht op de mogelijke bestuurskracht van deze gemeenten. De volgende figuur laat de verdeling van gemeenten naar aantallen inwoners in Denemarken zien (Deens ministerie van BZK, *The local government reform*)

Inwoners	Aantal gemeenten
1000- 5000	3
5000- 10000	1
10.000- 50.000	60
50.000- 100.000	28
100.000+	6

Tabel 3: Inwoners naar gemeenteaantallen

Deze tabel laat zien dat de meeste gemeenten (na de reorganisatie) in Denemarken een inwonertal hebben tussen de 10.000 en 50.000. Er zijn weinig gemeenten onder deze categorie en boven e 100.000+ categorie.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Het aantal gemeenten is door de reorganisatie sterk afgenomen. Deze gemeenten krijgen er taken bij, deels taken die voorheen nog op regionaal niveau werden uitgevoerd zoals natuur- en milieuzaken, hoger onderwijs en gespecialiseerde sociale diensten. Het rapport *Agreement on a Structural Reform* van het Deense ministerie van Binnenlandse Zaken (2004) stelt dat gemeenten, naast de bestaande taken, een aantal extra taken dienen uit te kunnen voeren op het gebied van de gezondheidszorg, “job centers”, speciale scholen, meer verantwoordelijkheid met betrekking tot collectief transport, ruimtelijke ontwikkeling, en culturele activiteiten. De bestaande taken van de gemeenten hebben betrekking op lager onderwijs, kinderopvang, werkgelegenheid, waterhuishouding, elektriciteit, woningzorg, milieu, openbaar vervoer, cultuur en sport (Council of Europe, 2005, p. 3). Van gemeenten wordt verwacht dat zij, door het regelmatige contact met de burgers, lokale problemen het best kunnen aanpakken en oplossen. De gemeenten worden bestuurd door de gemeenteraden, die bestaan uit een oneven aantal leden tussen de 25 en de 31, afhankelijk van de grootte van de gemeente.

3.4.3 Interactie lokale overheden

De indeling en verdeling van taken en bevoegdheden tussen de regio en de gemeente wordt in principe door de wet geregeld. Dit betekent dat de wet een duidelijke verdeling aan heeft gebracht in taken die door de regio dienen te worden uitgevoerd en taken die tot het takenpakket van een gemeente behoren. Zowel de regio's als de gemeenten hebben op basis van de wet, de ruimte om binnen de administratieve grenzen zelfstandig te handelen. Lokale overheden kennen in Denemarken een redelijke mate van vrijheid bij de uitoefening van taken en bevoegdheden. Door de centrale overheid worden lokale overheden wel aangestuurd met taken die zij verplicht (of in medebewind) dienen uit te voeren, maar de manier waarop dit precies dient te worden ingevuld en vormgegeven, wordt overgelaten aan de lokale overheden.

Voor de reorganisatie vond interactie (en samenwerking) tussen regio en gemeente ook plaats. Gemeenten konden besluiten op onderwerpen samen te gaan werken. Intergemeentelijke samenwerking behoeft daarbij geen goedkeuring van de centrale overheid, als de samenwerking geen inperkende effecten had op macht van de deelnemende gemeenten. Indien er een apart openbaar (of publiek-privaat) instituut werd opgezet om namens de betreffende lokale overheden taken uit te voeren, was er wel een goedkeuring nodig van de centrale overheid. De samenwerkingsverbanden die werden opgezet waren met name een

reactie op te behalen economische schaalvoordelen, voordelen met betrekking tot expertise en ervaringen, en gezamenlijk gebruik van de middelen. Op dit moment is nog niet duidelijk in welke mate deze interacties en samenwerkingsverbanden kunnen worden gecontinueerd. Door de schaalvergroting van gemeenten zal de noodzaak tot samenwerking minder groot zijn.

3.4.4 Financiële positie lokale overheden

Lokale overheden in Denemarken kennen van oudsher een grote mate van autonomie. In Denemarken wordt onder autonomie ook een zelfstandige financiële positie verstaan. Het aandeel van gemeenten in het te besteden budget van de centrale overheid ligt rond de 56% (Council of Europe, 2005, p. 4). Het eigen belastinggebied vormt ongeveer 54% van de inkomsten van de gemeenten. Dit relatief hoge percentage accentueert de sterke financiële positie van lokale overheden. Door de reorganisatie verschuiven de financiële posities in het lokale bestuur. Een belangrijke wijziging voor de regio's ten opzichte van voor de reorganisatie is dat de regio's niet meer de wettelijke mogelijkheid hebben om belastingen te heffen. Om hun taken te kunnen uitvoeren zullen zij geld van de centrale overheid krijgen en geld van de betrokken gemeenten in de regio. De gemeenten gaan er echter op vooruit. De Raad van Europa stelt in haar rapport (2005) dat het nieuw te ontwikkelen financiële systeem van de lokale overheid zal leiden tot in ieder geval een vergroting van de financiële middelen voor gemeenten, doordat zij nu een deel van de voorheen regionale belastingen krijgen. Deze vergroting ligt in lijn met het vergroten van het takenpakket van de gemeenten. Ook de centrale regering ziet een vergroting van haar takenpakket. De regio's zijn voor de financiering van hun taken aangewezen op overdrachten vanuit de centrale regering (ongeveer 75%). Een ander deel zal de staat financieren door taakgerelateerde financiering. En een deel zal door gemeenten worden betaald. Voor regio's betekent dit een grote afhankelijkheid.

3.4.5 Spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht

De reorganisatie in Denemarken is een duidelijk signaal dat Deense gemeenten zoeken naar manieren om bestuurkracht te vergroten, tegen de achtergrond van de spanning tussen uniformiteit en diversiteit. Op welke wijze deze spanning tot uitdrukking komt in het lokale bestuur is met behulp van de bovenstaande analyse onderzocht.

De verwachting in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.4) was dat Denemarken op uniformiteit-diversiteit schaal rechts van de landen Frankrijk en Nederland en links van Duitsland was te positioneren. Op basis van de analyse in dit hoofdstuk kan worden gesteld dat deze, in grote

mate op diversiteit gebaseerde, positie de werkelijkheid adequaat weergeeft. Dit blijkt vooral uit de bepalingen in de grondwet (*Local Self-government* en subsidiariteit) en de zelfstandige financiële positie van de gemeenten. De zoektocht naar een bestuurskrachtige lokale overheid was de directe aanleiding tot een grote reorganisatie van het openbaar bestuur. De spanning tussen uniformiteit en bestuurskracht speelde ook hier een rol. De vraag op welke schaal welke taken dienen te worden uitgevoerd en welke rol de centrale regering hierin zou moeten hebben stonden daarbij centraal. Op basis van de reorganisatie kan worden gesteld dat Denemarken heeft gekozen voor bestuurskrachtigere gemeenten. Deze bestuurskrachtige gemeenten worden enerzijds gecreëerd door schaalvergroting, inhoudende meer taken en passende financiële middelen. Anderzijds wordt getracht de lokale overheid zo dicht mogelijk bij de burger te laten functioneren. De spanning tussen enerzijds uniformiteit en anderzijds autonomie en bestuurskracht komt tevens tot uitdrukking in de sterke coördinerende rol van de centrale regering. Het vergroten van deze rol laat zien dat het vinden van een balans in de driehoek niet eenvoudig is. Op het gebied van vervoer, milieu en natuur en (hoger) onderwijs krijgt de centrale regering bijvoorbeeld een grotere rol.

3.4.6 Democratische legitimiteit

Voor het bepalen van de mate van democratische legitimiteit van de regio in Denemarken zal worden geanalyseerd in hoeverre de Deense regio voldoet aan de drie kenmerken van democratische legitimiteit, te weten autorisatie, representatie en accountability.

De Deense regio wordt door de burgers van de regio direct gekozen door middel van verkiezingen. Zij kiezen daarbij de raad van de regio. Door deze verkiezingen krijgen de volksvertegenwoordigers een volledig mandaat van de kiezers en kan worden geconcludeerd dat de regio in grote mate geautoriseerd is door de bevolking.

De Deense regio's vervullen ook na de reorganisatie nog een aantal belangrijke taken onder andere op het gebied van zorg, verzekeringen en milieu. De regio fungeert daarbij als een soort aanspreekpunt voor burgers en bedrijven. Tevens kunnen zij door het stellen van vragen en suggesties direct in contact komen met de regio. Door deze verbinding wordt de regio beter in staat gesteld de belangen van de burgers te kunnen representeren, doordat signalen uit de bevolking sneller en beter kunnen worden opgepakt. Door deze voorwaarden worden mogelijkheden gecreëerd om de burgers te representeren.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Welke vormen van tussentijdse verantwoording aan de burgers of aan de regering door de regionale volksvertegenwoordigers worden gemaakt, valt op dit moment door de lopende reorganisatie nog niet te analyseren. De vierjaarlijkse verkiezingen vormen in Denemarken een krachtig middel voor verantwoording. Deze verantwoording is daarbij gericht op de bevolking (het forum).

De belangrijkste conclusie is dat de Deense regio's in grote mate democratisch gelegitimeerd zijn. Zowel op het gebied van autorisatie (mandatering) als representatie zijn er voorwaarden gecreëerd om deze taken nader in te vullen. Hoewel bij de Deense regio's, net als in Duitsland en Frankrijk, verantwoording (accountability) van de regio zich wel beperkt tot de verkiezingen, kan worden gesteld dat de democratische legitimiteit van de Deense regio hoog is. Hoe het nieuwe systeem zich gaat ontwikkelen in de toekomst is echter niet met zekerheid vast te stellen.

3.5 Conclusie

In deze buitenlandse verkenning staat de vraag centraal hoe een aantal buitenlandse landen omgaat met de bestaande spanning en de rol van de regio hierin. Op basis van een analyseschema zijn een drietal landen nader onderzocht. Op het gebied van wet- en regelgeving valt op dat de landen een aantal wetten hebben in de constitutie die ingaan op het feit dat aan lokale overheden de ruimte moet worden gelaten bij haar taakstelling en uitvoering. In Duitsland en in mindere mate Denemarken valt die ruimte te typeren als autonomie. In Frankrijk is die autonomie voor lokale overheden beperkt. Op het gebied van taken en bevoegdheden van het lokale bestuur valt op dat gemeenten in Duitsland en Denemarken een groot takenpakket hebben, terwijl de Franse gemeenten, mede door hun beperkte omvang, geen groot takenpakket hebben. In Frankrijk wordt een groot aantal taken op regionaal niveau uitgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van (vlieg) verkeer en regionale ontwikkeling. In Duitsland en Denemarken houden de regio's zich bezig met de gezondheidszorg, ziekenhuizen, onderwijs en milieu. Op het gebied van interactie tussen lokale overheden valt op dat in Duitsland de verhouding tussen gemeenten en regio complementair is. In Frankrijk is de verhouding door de horizontale relaties en het ondoorzichtige karakter moeilijk te typeren. In Denemarken wordt de interactie vooral bepaald door wettelijke kaders en regels. De financiële positie van gemeenten is in alle drie de landen door het eigen belastinggebied te typeren als zelfstandig. De bepalingen over het eigen

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

belastinggebied zijn bij alle drie de landen terug te vinden in nationale wetgeving. Als we de eigen belastinggebieden van deze drie landen vergelijken, dan valt op dat Duitsland het grootste eigen belastinggebied kent. Van de inkomsten van een gemeenten bestaat 65% uit eigen belastinggelden. In Frankrijk is dit percentage 42% en in Denemarken rond de 54%. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet is gekeken in welke mate de inkomsten, die uit het eigen belastinggebied zijn verkregen, zijn “geoormerkt” door de centrale overheid. Dit bepaalt immers ook de mate van vrijheid bij de besteding van deze gelden. Met betrekking tot de regio's valt op dat de regio's (regio's departementen en de *communautés*) in Frankrijk een eigen belastinggebied hebben, vergelijkbaar met de percentages van de gemeenten. Regio's in Duitsland en Denemarken hebben dit niet. De regio's in Duitsland en Frankrijk zijn ook meer te typeren als een vorm van functioneel bestuur, in tegenstelling tot het territoriale bestuur in Frankrijk. Dit bemoeilijkt de vergelijking tussen de verschillende regio's.

In elk van de onderzochte landen wordt op min of meer dezelfde wijze een oplossing gezocht voor de complexe problemen in het lokale bestuur: een hogere uniforme schaal dient de problemen, door zijn meer regionale karakter, op te lossen. De lagere schaal waar deze problemen zijn ontstaan zijn echter niet in alle landen gelijk. In Frankrijk is deze lagere schaal in grote mate uniform, terwijl in de landen Duitsland en Denemarken deze schaal juist meer is gebaseerd op diversiteit. In Duitsland en Denemarken wordt gekozen voor een uniforme regionale schaal, naast een op diversiteit gebaseerde gemeentelijke schaal. In Duitsland bestaat voor gemeenten tevens de mogelijkheid taken (vanuit de gemeente) aan de regio (*Kreis*) over te dragen. De regio's in deze landen hebben geen eigen belastinggebied. Wanneer men naar de conclusies van de analyse naar de democratische legitimiteit kijkt valt op dat op dit gebied de Duitse en de Deense regio's in grote mate dezelfde scores hebben. Beide regio's kennen een sterk mandaat vanuit de bevolking. Op het gebied van representatie proberen ze zichtbaar te zijn voor de burgers. En verkiezingen vormen één van de belangrijkste instrumenten om de verantwoordingsrelatie naar de burger vorm te geven. Het Franse samenwerkingsverband kent juist een mandaat vanuit de gemeenten. De burgers hebben hierin geen rol. Op het gebied van representatie bestaan veel mogelijkheden, onder meer door “het bureau”. De verantwoordingsrelaties bestaan vooral tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten, die hun regionale vertegenwoordigers kiezen.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Hoofdstuk 4, Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag behandeld. Deze onderzoeksvraag gaat in op de rol van de plusregio in het lokale bestuur. De spanning tussen uniformiteit enerzijds en anderzijds autonomie en bestuurskracht speelt hierin een centrale rol. Eerst zal op basis van hetzelfde analyseschema uit hoofdstuk drie de Nederlandse situatie worden besproken. Hierdoor wordt een vergelijking mogelijk met de andere Europese landen. Vervolgens wordt de rol van de plusregio nader geanalyseerd. De analyse in dit hoofdstuk bestaat uit een analyse naar de wettelijke basis van de plusregio. Daarnaast wordt ook ingegaan op de taken en bevoegdheden van de plusregio Twente en Haaglanden. En de manier waarop deze taken en bevoegdheden tot uitdrukking komen in doelstellingen en plannen.

4.2 Spanning in Nederland

Als we het analysekader betrekken op de Nederlandse situatie valt op dat op het gebied van wet- en regelgeving autonomie in de Grond- en Gemeentewet is gewaarborgd. Artikel 132 van de Grondwet stelt dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt, alsmede de samenstelling en de bevoegdheid van hun besturen. De wet stelt de gemeenten in staat om op basis van autonomie formeel gezien een open huishouding te voeren. Deze open huishouding wordt in de praktijk echter in grote mate aan banden gelegd door enerzijds gemeenten veel taken uit te laten voeren in medebewind en anderzijds door veel sectorale wetgeving die de autonomie van gemeenten voor een deel inperkt. Op het gebied van taken en bevoegdheden valt op dat gemeenten veel taken en bevoegdheden hebben, maar voor de uitvoering hiervan mede afhankelijk zijn van andere (overheids)organen zoals de (plus)regio, de provincie en organisaties die opereren in het maatschappelijk middenveld. Van het inkomen van gemeenten bestaat maar 8,8% uit lokale belastingen, die zij zelf mogen heffen (Council of Europe, 2005). Van alle financiële bijdragen die de burger jaarlijks dient af te staan is maar 3,1 % direct voor gemeenten (Council of Europe, 2005). De Raad van Europa stelt in dit monitoring rapport (*Local and regional democracy in the Netherlands*) zelfs dat door de laatste ontwikkelingen met het afschaffen van de OZB (Onroerend Zaak Belasting) voor gemeenten van de 8,8% nog maar 6% overblijft. Het overgrote deel van het geld dat gemeenten krijgen komt al dan niet “geoormerkt” van hogere overheden en dat vergroot de

afhankelijkheid tot de centrale regering. Dit is tegenstrijdig aan de eisen die worden gesteld aan gemeenten die voor het goed functioneren een adequate autonomie financiële positie dienen te hebben. Er wordt volgens de Raad van Europa geen recht gedaan aan het principe “*taxation- representation*”. Dit principe stelt immers dat de gemeente die verantwoordelijk is voor haar burgers ook de middelen dient te hebben (en te heffen van deze burgers) om goed beleid te kunnen voeren en voorzieningen te treffen voor haar burgers. Overigens is voor een accurate bepaling van de financiële positie van gemeenten ook van belang in welke mate er een vrijheid tot besteding van het verworven geld binnen het eigen belastinggebied bestaat en tevens de mate van vrijheid van het geld dat door de centrale overheid aan gemeenten wordt uitgekeerd (waaronder het Gemeentefonds) .

De verwachting in hoofdstuk één (paragraaf 1.4) was dat Nederland op de uniformiteit-diversiteit schaal een rechts van Frankrijk, maar links van de landen Duitsland en Denemarken was te positioneren. Deze positie lijkt door de gebrekkige financiële onafhankelijkheid van de lokale overheid ten opzichte van de centrale regering onder druk te staan. De gevolgen van deze positie voor de effectiviteit en de democratische legitimiteit van de Nederlandse plusregio zullen in hoofdstuk vijf (effectiviteit) en in hoofdstuk zes (democratische legitimiteit) worden onderzocht.

4.3 Wettelijke basis plusregio's

De basis van de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurkracht wordt gevormd door de inrichting van het lokale bestuur. De inrichting bepaalt immers de structuur van het lokale bestuur. De plusregio's kennen daarin een wettelijke verankering. Artikel 135 van de Grondwet stelt dat de wet regels geeft ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. In tegenstelling tot gemeenten en provincies is artikel 124 van de Grondwet, die stelt dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten, niet van toepassing op de plusregio's. De wettelijke basis betreffende de taken en bevoegdheden van de plusregio's vindt zijn grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De wet is bedoeld voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland en heeft als een gevolg daarvan ook betrekking op de plusregio's. In artikel 12 van deze wet (WGR) wordt bijvoorbeeld gesteld dat het bestuur van een plusregio dient te bestaan uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, waarbij het hoofd van het bestuur wordt

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

gevormd door het algemeen bestuur. Artikel 13 gaat op de verschillende mogelijkheden tot de invulling van een dergelijk bestuur. Dit betekent dat deelnemende gemeenten (samen) zelf mogen bepalen hoeveel leden van welke gemeente zij in het bestuur willen vertegenwoordigd zien.

De wettelijke taken en bevoegdheden staan in hoofdstuk elf van de WGR. Het algemeen bestuur heeft daarbij een aantal bevoegdheden (zie Figuur 8).

Artikel 118:

- Periodiek een regionaal- economische ontwikkelingsstrategie opstellen.
- Het beleid aangeeft ter zake van de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen die van regionaal belang zijn, daaronder mede begrepen de zee- en luchthavens en de daarbij horende bedrijfslocaties.
- De hoofdlijnen vaststelt van een regionaal promotie- en acquisitiebeleid gericht op bedrijfsvestiging en toerisme.

Artikel 119

- De bevoegdheid van het algemeen bestuur in het geven van voorschriften met betrekking tot het door de gemeenten in die regio te verwerven en uit te geven gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, het verhaal van de kosten daarvan, alsmede de mate waarin de financiële gevolgen worden verdeeld over de gemeenten in de regio.
- De bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio gebieden aan te wijzen, ten aanzien waarvan dat bestuur kan bepalen dat de verwerving en de uitgifte van de gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, alsmede het verhaal van kosten daarvan, uitsluitend door of vanwege het bestuur van die regio kan plaatsvinden.
- De bevoegdheid van het bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het onderhoud en het beheer van de twee eerder genoemde punten.

Figuur 7: taken en bevoegdheden algemeen bestuur plusregio

Deze bevoegdheden zijn aldus in de wet omschreven. Dit betekent overigens niet dat alle bevoegdheden door alle plusregio's ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Een plusregio kan besluiten van een aantal bevoegdheden geen gebruik te maken. Naast deze in de wet omschreven taken die voor alle plusregio's gelden, kan zowel de centrale overheid als de provincies besluiten extra taken en bevoegdheden over te hevelen naar de plusregio. De wettelijke basis voor het functioneren is aldus direct gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, die de besturen van plusregio de mogelijkheid geven beleid te ontwikkelen. Naast de WGR zijn er ook veel sectorale wetgeving (zoals de Wet Personenvervoer) en provinciale wetgeving (waaronder streekplannen) waarmee rekening gehouden dient te worden bij de ontwikkeling van beleid.

4.4 Regio Twente

De geschiedenis van de regio Twente dateert uit 1994, het moment dat door een samenvoeging van de Gemeentekring Almelo, het Samenwerkingsverband Enschede, de Gemeentekring Midden Twente en het Samenwerkingsverband Twente één gemeenschappelijke koepel (kaderwetgebied) ontstond. De Regio Twente bestaat uit de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Deze regio van 14 gemeenten heeft een verzorgingsgebied van 620.000 inwoners

Organisatorisch bestaat de Regio Twente uit de regionaal en het dagelijks bestuur. De regionaal (of algemeen bestuur) bestaat uit tweeëntwintig leden (burgemeesters, wethouders en raadsleden) die worden afgevaardigd uit de deelnemende gemeenten. Elke gemeente heeft één zetel in de regionaal en wanneer een lid uit de regionaal wordt gekozen voor het dagelijks bestuur krijgt de betreffende gemeente een extra zetel in de regionaal. Het dualisme is, zoals dat wel bestaat op gemeentelijk niveau, niet ingevoerd voor de plusregio. Dit betekent dat een persoon, indien gekozen voor de regionaal, zowel lid van het dagelijks bestuur als van de regionaal kan zijn. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de besluiten van de regionaal en houdt zich aldus bezig met de dagelijkse gang van zaken. Het dagelijks bestuur van de Regio Twente is, naast de functie van voorzitter bekleed door burgemeester Den Oudsten van de gemeente Enschede, ingedeeld in de portefeuilles Veiligheid, Gezondheid, Ruimte, Werken en Vrije Tijd, Mobiliteit en Bedrijfsvoering. Naast de regionaal en het dagelijks bestuur worden er ook door bestuurscommissies bevoegdheden van de regio uitgevoerd. Deze bestuurscommissies oefenen op hun taakveld de bevoegdheden uit van het dagelijks bestuur en bestaan uit bestuursleden van alle gemeenten die zijn vertegenwoordigd in de plusregio. De Regio Twente heeft voor de sectoren GGD, Hulpverleningsdienst en Recreatie & Toerisme dergelijke bestuurscommissies ingesteld.

De wet (WGR pluswetgeving) voorziet in de mogelijkheid tot taakdifferentiatie. Dit betekent dat voor een deel van de gemeenten binnen de Regio Twente aparte voorzieningen kunnen worden gecreëerd. Van deze mogelijkheid heeft de regio ook gebruikt gemaakt door een aantal taken en bevoegdheden over te hevelen naar de Netwerkstad, een samenwerkingsverband van de steden Enschede, Hengelo, Almelo en Borne.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

De Regio Twente is opgedeeld in vier sectoren, te weten de GGD, de Hulpverleningsdienst, Recreatie & Toerisme en Wonen- Werken- Mobiliteit. De taken en bevoegdheden van de eerste drie sectoren zijn overgeheveld naar bestuurscommissies, zodat deze bij de beschrijving van de taken buiten beschouwing zullen worden gelaten en de analyse zich zal richten op het thema wonen- werken en mobiliteit.

De Regio Twente oefent sinds 1995 specifieke taken en bevoegdheden uit op basis van de Kaderwet bestuur in verandering² en enkele daarmee samenhangende (sectorale) wetten zoals de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet personenvervoer 2000. De taken en bevoegdheden van de plusregio worden op basis van artikelen 118 en 119 nader omschreven in het document *Kunst van het samenwerken* (2004) (zie bijlage III).

De Regio Twente heeft zichzelf tot doel gesteld om producten en diensten op het gebied van wonen, werken, mobiliteit, veiligheid, recreatie en toerisme te leveren, die door een gezamenlijke aanpak een toegevoegde waarde hebben voor de (inwoners van de) Twentse gemeenten. In het rapport van de Regio Twente *Twente in uitvoering* (2003) wordt gesteld dat de regio tot doel heeft te werken aan complementariteit, het bevorderen van beleidscombinaties en integraal werken, het stimuleren van belangen tussen gemeenten, het individuele belang van gemeenten in beeld brengen en het betrekken van het maatschappelijke veld en het bedrijfsleven bij de regio. In dit rapport wordt ingegaan op de doelstellingen voor de taakgebieden wonen, werken, mobiliteit, veiligheid (zie bijlage III). Deze doelstellingen zijn leidend in de huidige uitvoering van het beleid.

4.5 Stadsgewest Haaglanden

Het stadsgewest Haaglanden is een regio die zich kenmerkt door een groot aantal gemeenten die vanuit geografisch oogpunt dicht op elkaar zitten en op veel terreinen een samenhangend gebied is. Het Stadsgewest Haaglanden bestaat uit een negental gemeenten. Dit zijn Delft, Den Haag, Leidschendam- Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Den Haag is van deze negen gemeenten de grootste gemeente.

² Kaderwetgebieden zijn de voorloper van de huidige plusregio.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Organisatorisch bestaat het Stadsgewest uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is het hoogste bestuursorgaan in het Stadsgewest. Het algemeen bestuur beslist over alle zaken, waarover een bestuurlijk besluit moet worden genomen. Een aantal beslissende bevoegdheden is echter overgedragen aan het dagelijks bestuur. De gemeentebesturen wijzen hun vertegenwoordigers aan voor het Stadsgewest. Het aantal vertegenwoordigers dat per gemeente zitting mag nemen in het algemeen bestuur, dat bestaat uit 60 personen, wordt vastgesteld aan de hand van een bestaande verdeelsleutel. Deze is als volgt opgebouwd:

Delft (6 zetels), Midden-Delfland (2 zetels), Den Haag (24 zetels), Leidschendam-Voorburg (5 zetels), Pijnacker- Nootdorp (3 zetels), Rijswijk (4 zetels), Wassenaar (3 zetels), Westland (6 zetels) en Zoetermeer (7 zetels).

Deze verdeling laat zien dat Den Haag met 24 zetels de meeste zetels heeft. Voor een meerderheid van de stemmen is elke gemeente echter afhankelijk van andere gemeenten. Het dagelijks bestuur verzorgt de voorbereiding van voorstellen aan het algemeen bestuur en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en enkele specifieke taken. Zij voeren ook de besluiten uit van het algemeen bestuur. Daarnaast beheren zij ook de inkomsten en de uitgaven en behartigen zij de belangen van het Stadsgewest bij derden zoals het Rijk, de provincie, diensten en andere actoren/ belangenorganisaties. Het dagelijks bestuur is daarmee in feite de spil van de organisatie.

Het stadsgewest Haaglanden heeft haar taken ingedeeld in een zestal sectoren. Dit zijn ruimte, verkeer, wonen, werken, milieu en jeugdzorg. Het stadsgewest Haaglanden heeft daarbij de wettelijke taak om de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkelingen door middel van sturing, integratie en uitvoering van de in de gemeenschappelijke regeling genoemde belangen met een regionaal karakter te bepalen. Dit heeft betrekking op de genoemde beleidsterreinen. Het stadsgewest Haaglanden heeft geen visie ontwikkeld op haar gebied. Het stadsgewest geeft aan zich bezig te willen houden met het waarborgen van de samenhang en het tegelijkertijd creëren van mogelijkheden voor een evenwichtige, ruimtelijke ontwikkeling. Om deze doelen te bereiken is het Regionaal Structuurplan (RSP) opgesteld. Dit plan beschrijft hoe tot 2010, met een doorkijk naar 2020, de regio ruimtelijk wordt ingericht. In het rapport *Het Perspectief* (2004) wordt deze algemene visie nader ingevuld door de kerntaken met de daarbij horende accenten en ambities voor de komende jaren vast te stellen (zie bijlage III voor een uitwerking van deze kerntaken).

Hoofdstuk 5, Effectiviteit

5.1 Inleiding

In paragraaf 2.3.1 van hoofdstuk twee werd gesteld dat effectiviteit staat voor de arrangementen die een institutie in staat stelt om effectief te kunnen handelen. In dit hoofdstuk wordt getracht aan de hand de bestaande spanning in het driehoeksschema te analyseren wat de gevolgen van deze spanning zijn op de effectiviteit van de plusregio. Bij de operationalisering is het concept effectiviteit opgedeeld in een vijftal eenheden die samen een integrale benadering geven van effectiviteit van de plusregio. Het bepalen van die effectiviteit zal plaatsvinden door enerzijds te kijken naar documenten en rapporten die inzicht geven in het functioneren van de plusregio en anderzijds door middel van interviews met bestuurders van de plusregio en gemeenteambtenaren van de betrokken gemeenten. Door middel van het beschreven analyseschema zal de effectiviteit worden bepaald. Bestuurlijk belang, geschiktheid ingezette middelen, doelbereiking, maatschappelijke aanvaarding en neveneffecten zullen achtereenvolgens voor de twee plusregio's worden behandeld.

5.2 Regio Twente

De noodzaak om activiteiten uit te voeren (het eerste aspect van bestuurlijk belang) op regionaal (bovengemeentelijk) niveau is als eerste onderzocht. Deze activiteiten zijn vastgelegd in het takenpakket (zie bijlage III) van de Regio Twente en nader uitgewerkt in het document *Twente in Uitvoering* waarin de doelen en taken nader worden omschreven. Taken die hierin centraal staan, bijvoorbeeld het opstellen van een Milieubeleidsplan en een Regionaal Structuurplan (RSP), zijn wettelijk verplicht. Deze wettelijke verplichting brengt de belangrijkheid in grote mate in kader. Daarnaast zijn deze taken in het kader van een eenduidig beleid (afstemming) en voor de ontwikkeling van een regionaal gebied zeer gewenst. In een Regionaal Structuurplan wordt de toekomstige ontwikkeling van een regionaal gebied uiteengezet, waarin ook concrete beleidsbeslissingen kunnen worden opgenomen. Deze zijn weer van invloed op de gemeentelijke plannen. Uit het interview met een lid van het dagelijks bestuur komt naar voren dat vooral op het terrein van verkeer en vervoer de noodzaak tot regionale afstemming groot is. Hierin wordt gesteld dat mobiliteit (en bereikbaarheid) de slagader vormt van het beleid van de regio en de overeenstemming op dit

terrein over een gezamenlijke regionale aanpak in Twente ook groot is. Op basis van het voorgaande kan worden gesteld dat de noodzaak tot het opstellen en uitvoeren van de geschetste plannen op regionaal niveau aanwezig is. De noodzaak van activiteiten is op basis van het voorgaande te kwalificeren als hoog.

Bij het tweede aspect van bestuurlijk belang, de toegevoegde waarde, is onderzocht of de regio ook een noodzakelijk platform is voor haar activiteiten. Wanneer men de taken van de plusregio analyseert (zie bijlage III) en haar doelstellingen zoals verwoord in het rapport *Twente in Uitvoering* (zie bijlage III) dan valt op dat deze taken enerzijds een sterk regionaal component hebben. Eén voorbeeld uit deze taken en doelstellingen is het *Agglonet*, gericht op de ontwikkeling van het HOV (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) in Twente. In een studie naar dit openbaar vervoer (en de pijler onder het project Agglonet) wordt geconcludeerd dat voor het toekomstig regionaal openbaar vervoer voor Twente moet worden gedacht in termen van een geïntegreerd netwerk (*Rapport Agglonet Twente*, p. 50). Dit geïntegreerd werken heeft zowel betrekking op de uitvoer van infrastructurele projecten als de samenhang van het beleid daaromheen. De aanbevelingen in het rapport zijn gericht op een versterking van de rol van de regio in het beleid. Naast deze taken komt het belang van een gestructureerd regionaal samenwerkingsverband tot uitdrukking in de Nota Ruimte. In de Nota Ruimte behoren een zestal gebieden tot de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Regio Twente is één van deze zes gebieden. De opname in de hoofdstructuur betekent dat veel waarde wordt gehecht aan de Regio Twente als grootstedelijke netwerk en daarmee het belang van ruimtelijke structurerende en organisatorische aspecten (Nota Ruimte, 2006, p. 36). Naast de regionale component bestaat er anderzijds ook een provinciale en gemeentelijke component van de taken van de regio. Zo wordt in het Regionaal Economisch Ontwikkelingsplan onder meer samenwerking gezocht met de provincie, de gemeenten, de Universiteit Twente en VNO-NCW. De regio vervult hierin een rol als initiator van het beleid. Op basis van het voorgaande kan worden gesteld dat de toegevoegde waarde van de plusregio tot uitdrukking komt in haar functioneren. De regio vervult hierin een rol als geïntegreerd netwerk in relatie tot de ontwikkeling van het stedelijk gebied van de regio. De toegevoegde waarde is aldus hoog.

Bij het bepalen van de geschiktheid van de ingezette maatregelen is als eerste gekeken naar het belang van de doelen. De doelen van de plusregio vinden aansluiting bij nationale projecten. Voor de beantwoording hiervan kan op hoofdlijnen aansluiting worden gezocht bij de vorige paragraaf. Hierin is de Nota Ruimte kort besproken, maar ook in de Nota Mobiliteit

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

wordt het belang van de doelen (ontwikkelingen van het regionaal gebied) onderschreven. Deze doelen vinden hun uitwerking in plannen van de Regio Twente. Ook in deze plannen wordt het belang van de projecten omschreven. In het project *Agglonet* worden bijvoorbeeld toekomstscenario's geschetst en de gevolgen hiervan. In het project *Huiselijk Geweld* (zie Regio Twente) worden deze belangen ook onderschreven. De interviews met personen uit het dagelijks en algemeen bestuur bevestigen het belang van het bereiken van deze doelen. Op basis van het voorgaande, in belangrijke mate de verankering van de doelen in nationale nota's (Ruimte, Mobiliteit), kan worden geconcludeerd dat er een groot belang wordt gehecht aan deze doelen.

Bij de middelenkeuze is daarnaast gekeken welke middelen worden ingezet om de doelen te bereiken en of die ook toereikend zijn. Aan de uitvoer van beleid gaat in de Regio Twente eerst uitgebreid onderzoek op verschillende beleidsterreinen vooraf. Dit blijkt uit de rapporten en studies die ten grond liggen aan projecten. Dit onderzoek dient als een basis voor het uitvoeren van beleid en beoogt het beleid ook te laten aansluiten op de probleemsituatie. In de sector mobiliteit is bijvoorbeeld voordat begonnen is met het uitvoeren van een Regionaal Mobiliteitsplan een onderzoek naar Mobiliteitsstromen (2005) gehouden. Dit geeft aan dat er getracht wordt een onderzoeksbasis voor het beleid te creëren en op die manier de doelen te bereiken. Uit het interview met een lid van het dagelijks bestuur blijkt dat het Regionaal Mobiliteitsplan één van de belangrijkste instrumenten is op het gebied van onder meer verkeer en vervoer. Er wordt gesteld dat dit mobiliteitsplan ook leidt tot de gewenste doelbereiking omdat de acties en plannen die hierin zijn omschreven een duidelijke basis krijgen. Uit het interview met het lid van het algemeen bestuur blijkt echter ook dat de ingezette middelen, als plannen, rapporten en afspraken, nog onvoldoende leiden tot een concretisering. Er wordt gesteld dat door een ontbreken van een optimale balans tussen deze middelen (en een gebrek aan evaluaties) het beleid vooralsnog tot een onvoldoende slagvaardig beleid leidt. Hieruit blijkt dat hoewel een goede basis is gelegd, er nog verbeteringen mogelijk zijn op dit vlak. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de gekozen strategie (onderzoek als basis voor de uitvoering van projecten) een goede is, maar tegelijkertijd nog niet optimaal functioneert (ontbreken van concretisering). De middelenkeuze is aldus te kwalificeren als redelijk.

Bij het bepalen van het bereiken van het doel is als eerste gekeken naar de mate waarin de doelen een uitdaging vormen. Het bepalen in welke mate bepaalde doelen een uitdaging vormen is lastig te bepalen, mede ingegeven door het aantal beleidsterreinen van de regio. Het

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

uitvoeren van een netwerkanalyse als uitvloeisel van de landelijke Nota Mobiliteit is een algehele toekomstgerichte aanpak. Dit doel is door het Rijk ingegeven. In een netwerkanalyse worden vragen beantwoord als: Hoe zien de ruimtelijke ontwikkelingen er tot 2020 uit? Welke locaties/bestemmingen zijn belangrijk? Welke bereikbaarheidseisen gelden voor die locaties? Wat betekent dat voor de vervoersnetwerken? (Netwerkanalyse Regio Twente, 2006, p. 2). Uit het interview met een lid van het dagelijks bestuur komt naar voren dat de Regio Twente veel en duidelijk omschreven doelen (in de rapporten) kent. Er wordt gesteld dat op het gebied van verkeer en vervoer bijvoorbeeld het *Agglonet* (dat ingaat op de bereikbaarheid en het belang van Hoogwaardig Openbaar Vervoer) en *Twente Mobiel* (informatievoorziening op snelwegen voornamelijk tijdens de spitsuren) uitdagingen zijn. Uit het interview met een lid van het algemeen bestuur komt naar voren dat de doelen zich richten op algemene terreinen als een regionaal bedrijventerrein, openbaar vervoer en toerisme. Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de doelen van de Regio Twente in grote mate een uitdaging vormen. De netwerkanalyse is één van de belangrijkste middelen om dit in kaart te brengen.

Het tweede aspect is de doelbereiking. De Regio Twente heeft vastgesteld wat inmiddels (voornamelijk onder de kaderwet) is bereikt (zie bijlage III). Een analyse van deze resultaten laat zien dat het overgrote deel van deze resultaten bestaat uit actieprogramma's, gemaakte afspraken, onderzoeksrapporten en convenanten. Deze aspecten vormen een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus en beleidsprogramma's in het algemeen. Ze geven echter ook aan dat veel concrete resultaten nog niet zijn geboekt. Het in kaart brengen van bijvoorbeeld de migratiestromen inzake grensoverschrijdend wonen is een pijler onder het beleid. Echter daaruit dienen dan concrete acties (en beleid) te volgen, die vanuit de doelstellingen en het onderzoek wenselijk worden geacht. Op het gebied van de migratiestromen is dat beleid nog niet ontwikkelt. Op een aantal andere gebieden zijn projecten in de uitvoeringsfase (zoals *Twente Mobiel* en het *Sabimos* project). Veel van de gestelde doelen zijn nog in ontwikkeling en de mate van doelbereiking is als een gevolg daarvan niet hoog. De grote nadruk op overleg in plaats van concrete acties zorgt volgens Job Klaasen, gedeputeerde van de provincie Overijssel, ervoor dat meer gelet wordt op het binnenhalen van geld (de financiële situatie) dan het invullen van ambities en het uitvoeren van acties (Klaasen, 2006). Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de doelbereiking valt te kwalificeren als matig.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Bij het bepalen van de maatschappelijke aanvaarding is als eerste gekeken naar de houding van burgers ten opzichte van de regio. Over het algemeen wordt gesteld dat de burgers ver af staan van de regio en het creëren van maatschappelijke aanvaarding daardoor een lastige opgave is. Burgers worden weinig betrokken bij de regio. De Regio Twente probeert in enkele gevallen de burgers bij grote projecten te betrekken. Zo zijn voor het project rond de verbetering van de veiligheid op en rond de N18 uitgebreide informatie en consultatieronden gehouden, waar burgers de mogelijkheid hadden hun ideeën kenbaar te maken en daarover te discussiëren. Het betreft hier echter (vaak) een wettelijke taak op basis van onder meer de Algemene wet bestuursrecht. Bij andere projecten, die niet vallen onder de Awb, bestaan deze mogelijkheden niet. Uit interviews met het lid van het dagelijks bestuur en het lid van het algemeen bestuur komt naar voren dat de regio door alle betrokken actoren meer gezien wordt als een bestuurlijke groep, die nog ver af staat van haar burgers. Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat door het ontbreken van een rol voor de burgers de maatschappelijke aanvaarding valt te kwalificeren als gering.

Het tweede aspect is de houding van gemeenten. In de Regio Twente valt daarbij een onderscheid te maken tussen de grote gemeenten en de plattelandsgemeenten. De plattelandsgemeenten hebben bij de oprichting van de plusregio bezwaar gemaakt tegen hun eigen deelname in de regio en zagen zichzelf liever niet in dit samenwerkingsverband. Het verplichtend karakter van de plusregio zorgt er echter voor dat “uitstappen” niet gemakkelijk is. Als een gevolg daarvan hebben deze plattelandsgemeenten de regio over het algemeen hoger op de politieke agenda staan dan de grote gemeenten als Enschede en Hengelo. Uit de interviews met de raadsleden uit Enschede en Hengelo blijkt dat de gemeenten in beginsel positief staan ten opzichte van de werkzaamheden van de plusregio. In de interviews wordt gesteld dat de gemeenten de regio haar gang laat gaan bij haar werkzaamheden, zonder voor zichzelf een actieve rol toe te kennen in dit proces. De houding van gemeenten en het draagvlak onder deze gemeenten is aldus in beginsel in een soort constante mate aanwezig. Dit kan worden gekwalificeerd als redelijk. Een hogere kwalificatie impliceert een meer actieve opstelling, terwijl een minder kwalificatie (bijvoorbeeld matig) in dit geval een negatieve houding zou impliceren.

Bij het bepalen van de nevenactiviteiten is als eerste gekeken naar neveneffecten. Vervolgens is ook gekeken naar de mate waarin het beleid van de regio andere doelen doorkruist. Door het opstellen van een netwerkanalyse (Nota Mobiliteit) wordt getracht neveneffecten en

doorkruising van doelen hierin te voorkomen. Een netwerkanalyse is door het ministerie van V&W als uitvloeisel van de Nota Mobiliteit verplicht gesteld. In deze netwerkanalyse worden ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteitsontwikkelingen van alle vervoersmodaliteiten en daaruit voortvloeiende potentiële problemen in kaart gebracht. Het doel hiervan is om de samenwerking en afstemming te bevorderen. Uit alle interviews blijkt dat er geen sprake is van negatieve neveneffecten van de plusregio. De netwerkanalyse voorkomt in feite dat negatieve neveneffecten optreden. Daarnaast zijn er geen signalen dat er veel positieve nevenactiviteiten aanwezig zijn. Nevenactiviteiten kunnen aldus worden gekwalificeerd als redelijk.

5.3 Stadsgewest Haaglanden

De noodzaak om activiteiten uit te voeren (het eerste aspect van bestuurlijk belang) op regionaal (bovengemeentelijk) niveau is als eerste onderzocht. Het stadsgewest Haaglanden wordt gekenmerkt door een negental gemeenten die een gezamenlijk verzorgingsgebied hebben. Dit gezamenlijke verzorgingsgebied komt tot uitdrukking in zaken als een gezamenlijke verzorging van het openbaar vervoer (HTM en Connexxion) en het samenvallen van de regio met bijvoorbeeld de veiligheidsregio's (politie). Het belang van de noodzaak om activiteiten uit te voeren komt daarnaast ook tot uitdrukking in een aantal wettelijke verplichtingen, zoals het opstellen van een Regionaal Structuurplan (RSP). Deze wettelijke taak vindt zijn grondslag in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Het Regionaal Structuurplan van het stadsgewest Haaglanden, *Groene schakel in de Randstad*, biedt zowel een integratiekader voor alle regionale plannen als een aantal concrete beleidsbeslissingen voor de regio. Uit het interview met een lid van het dagelijks bestuur komt naar voren dat de regio als noodzaak wordt gezien bij het uitvoeren van een groot aantal taken op het gebied van verkeer en vervoer, wonen en werken. De noodzaak om activiteiten uit te voeren kan op basis van deze twee perspectieven worden gekwalificeerd als hoog.

Bij het tweede aspect van bestuurlijk belang, de toegevoegde waarde, is onderzocht of de regio ook een noodzakelijk platform is voor haar activiteiten. Wanneer men de taken van de plusregio analyseert (zie bijlage III) en haar doelstellingen zoals verwoord in documenten, als *Het Perspectief* (zie bijlage III) dan valt te constateren dat deze taken een sterke regionale component hebben. Concrete plannen als de *Randstadrail*, *Fietsroutenet* en plannen rondom bedrijventerreinen zijn hiervan een voorbeeld. In het document worden ook een vijftal

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

redenen gegeven voor de regionale samenwerking door middel van het stadsgewest. Deze gaan met name in op de financiële voordelen, de bestuurskrachtige voordelen en samenwerkingsvoordelen (Het Perspectief, 2004, p. 7). Uit het Regionale Structuurplan blijkt wel dat het stadsgewest voor haar uitvoering (onder meer van het RSP) afhankelijk is van initiatieven van andere overheden (Regionaal Structuurplan, 2002, p. 5). Op een beperkt aantal onderdelen (zoals regionale infrastructuur) is het stadsgewest uitvoerder. Hieruit blijkt dat ook andere overheden, zoals bijvoorbeeld de provincie, een rol spelen in het beleid. In de interviews met zowel het dagelijks bestuur als met personen uit het algemeen bestuur/gemeenten wordt gesteld dat de toegevoegde waarde van het stadsgewest als samenwerkingsorgaan aanwezig is. Uit het bovenstaande blijkt dat er naast het stadsgewest meerdere “platformen” (andere overheden) aanwezig zijn die ook beleid opstellen en uitvoeren ten behoeve van, onder meer, het gebied Haaglanden. Uit het Regionaal Structuurplan en andere concrete plannen blijkt echter dat de noodzaak voor het stadsgewest Haaglanden om als platform te fungeren sterk aanwezig is. Dit aspect van het bestuurlijk belang valt te kwalificeren als redelijk.

Bij het bepalen van de geschiktheid van de ingezette maatregelen is als eerste gekeken naar het belang van de doelen. In paragraaf 4.3 werd al gesteld dat het stadsgewest aangeeft zich bezig te willen houden met het waarborgen van de samenhang en het creëren van mogelijkheden voor een evenwichtige, ruimtelijke ontwikkelingen. Om deze doelen te bereiken is het Regionaal Structuurplan (RSP) in 2002 opgesteld. Het belang van de doelen komt tot uitdrukking in de verschillende toekomstvisies waarin, met een doorkijk tot 2020, toekomstideeën en scenario's zijn ontwikkeld. Deze zijn vastgelegd in verschillende rapporten (zoals de discussienota *Met allure naar 2020*, de *Regionale Woonvisie* en de *Regionale Nota Mobiliteit*). De wettelijke basis hierachter wordt gevormd door de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit, die het opstellen van visies in het kader van de ontwikkeling van stedelijke gebieden verplicht stelt. Dit illustreert het belang van de doelen. Het belang van de doelen valt hiermee te kwalificeren als hoog.

Bij de middelenkeuze is daarnaast gekeken welke middelen worden ingezet om de doelen te bereiken en of die ook toereikend zijn. In het stadsgewest Haaglanden is het Regionaal Structuurplan een belangrijk instrument om de gestelde doelen te bereiken. Ook de rapporten in de vorige alinea vormen een belangrijk instrument. Op basis van deze rapporten treedt het stadsgewest op als uitvoerder of in samenwerking met andere overheden als coördinator van

beleid. Uit het interview met het lid van het dagelijks bestuur blijkt dat het Regionaal Structuurplan wel kan conflicteren met bijvoorbeeld het Streekplan van de provincie. Er wordt gesteld dat een afstemming tussen beide dan opnieuw gemaakt dient te worden. Naast dit Regionale Structuurplan zijn ook wetten een kaderstellend instrument bij de uitvoering van de taken. Op het gebied van verkeer en vervoer bestaan bijvoorbeeld de Wet personenvervoer, de Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer en de Wet bereikbaarheid en mobiliteit. Deze wetten worden vervolgens intern vertaald in verordeningen. In alle interviews wordt gesteld dat de financiële mogelijkheden in grote mate bepalen in welke mate de plannen ook kunnen worden uitgevoerd. De verschillende rapporten vormen dus een belangrijk middel om doelen te bereiken. De middelenkeuze valt hiermee te typeren als redelijk.

Bij het bepalen van het bereiken van het doel is als eerste gekeken naar de mate waarin de doelen een uitdaging vormen. Het bepalen in welke mate bepaalde doelen een uitdaging vormen is lastig te bepalen, mede ingegeven door het aantal beleidsterreinen van de regio. De doelen die het stadsgewest stelt zijn vooral gericht op algehele verbetering van de regio inzake taakgebieden als verkeer en vervoer, volkshuisvesting etc. Dit vertaalt zich in concrete doelstellingen als het verbeteren van de toegankelijkheid van Den Haag door middel van het *Trekvlies* en het aanleggen van tunnels en spitstroken om de bereikbaarheid van alle steden te vergroten. Het uitvoeren van een netwerkanalyse als uitvloeisel van de landelijke Nota Mobiliteit is een algehele toekomstgerichte aanpak die er tevens voor moet zorgen dat een integrale benadering in het kader van de afstemming tussen verschillende rapporten wordt gekozen. Dit doel is aldus door het Rijk ingegeven. De doelen vormen binnen de bepaalde kaders een uitdaging. Op basis van het bovenstaande valt dit te kwalificeren als redelijk.

Bij het tweede aspect is gekeken in welke mate er resultaten zijn geboekt (doelbereiking). Eén van de laatste afgeronde projecten in het stadsgewest Haaglanden is de aanleg van de Randstadrail. Dit is een “lightrail” (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) voor trams. Dit openbaar vervoersysteem omvat twee lijnen die een verbinding vormen met Den Haag. Het doel van deze Randstadrail is het verbeteren van de bereikbaarheid naar Den Haag toe, vooral voor forenzen. Op andere gebieden blijken ook hier, net als bij de Regio Twente, veel rapporten en documenten te bestaan die nog in de ontwikkelingsfase zijn. Ambities en doelen zijn wel benoemd, maar zichtbare resultaten zijn nog beperkt. Uit alle interviews komt verder naar voren dat de aard van de problematiek vraagt om veel overleg en afstemming. In de interviews wordt gesteld dat het voor de doelbereiking van het stadsgewest van cruciaal

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

belang is, waar in de verschillende niveaus (gemeenten, Stadsgewest, provincie) de macht en het geld beschikbaar is. De doelbereiking valt op basis van het bovenstaande te typeren als matig. Alleen de Randstadrail is een groot project dat zich in de eindfase bevindt.

Bij het bepalen van de maatschappelijke aanvaarding is als eerste gekeken naar de houding van burgers ten opzichte van de regio. Over het algemeen wordt gesteld dat de burgers ver af staan van de regio en het creëren van maatschappelijke aanvaarding daardoor een lastige opgave is. Op de verschillende terreinen waarop het stadsgewest werkzaam is, wordt in de rapporten en in het beleid geen rol voor de burgers teruggevonden. Waar wettelijk verplicht wordt getracht de burgers te betrekken bij het beleid. Het dagelijks bestuur van het stadsgewest heeft besloten ten aanzien van de wijziging van de Regionale Huisvestingsverordening en de Regionale Structuurvisie Detailhandel burgers inspraak te geven in deze wijzigingprocedure. Het betreft hier een wettelijke verplichting op basis van de Awb. In de interviews met zowel het dagelijks bestuur als de gemeenteraadsleden blijkt dat de rol van de burgers zeer gering is. Er wordt gesteld dat de mede een gevolg is van de bestuurlijke drukte in de Randstad. Dit aspect van maatschappelijke aanvaarding valt daardoor te typeren als gering.

Het tweede aspect heeft betrekking op de rol van de gemeenten ten opzichte van het stadsgewest. In de besluitvormingsfase spelen de gemeenten een rol. Conceptbesluiten worden vanuit de plusregio naar de afzonderlijke gemeenten gestuurd en naar de beleidscommissies van gemeenten. Binnen een bepaalde termijn kunnen de gemeenten hierover een reactie sturen. Maar plannen kunnen op hoofdzaken niet worden gewijzigd. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking bij de vaststelling van doelen in verschillende rapporten (zoals in de Hoofdlijnennotitie Regionaal Milieuplan Haaglanden 2006-2010, 2005), waar gemeenten wel hun wensen en ideeën kenbaar maken, maar geen beslissingsbevoegdheid hebben. Kleine gemeenten zijn daarbij voor hun eigen beleid meer afhankelijk van het stadsgewest dan grotere gemeenten, zoals Den Haag. Dit heeft vooral met het ontbreken van bestuurskracht van kleinere gemeenten te maken. Gemeenten zijn vanzelfsprekend ook zelf in het dagelijks- en algemeen bestuur vertegenwoordigd. De aanvaarding van beleid bij de gemeenten is op basis van het bovenstaande te kwalificeren als redelijk.

Bij het bepalen van de nevenactiviteiten is als eerste gekeken naar neveneffecten. Vervolgens is ook gekeken naar de mate waarin het beleid van de regio andere doelen doorkruisen. Door

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

het opstellen van een netwerkanalyse (Nota Mobiliteit) wordt getracht neveneffecten en doorkruising van doelen hierin te voorkomen. Zowel uit bijna alle rapporten (waaronder het RSP) als alle interviews blijkt dat de samenwerking met andere openbare lichamen groot is. Dit zijn bijvoorbeeld het Rijk, Den Haag, de regio Randstad en de Zuidvleugel. Negatieve neveneffecten zijn er daardoor niet. Doorkruising van doelen wordt door afstemming voorkomen. De afstemming zorgt tevens voor aanvullingen bij projecten en plannen van andere openbare lichamen. De nevenactiviteiten zijn daarmee te kwalificeren als redelijk.

5.4 Conclusie

De gevolgen voor de inrichting van het openbaar bestuur en de mogelijkheden om deze dienstverlening naar burgers toe vorm te geven zijn in dit hoofdstuk nader onderzocht. Daarbij is specifiek gekeken naar de gevolgen voor de effectiviteit van de plusregio. Op basis van de analyse van de twee plusregio's in dit hoofdstuk kan Figuur 9 worden opgesteld.

		Regio Twente	Stadsgewest Haaglanden
Bestuurlijke belang	<i>Noodzaak Toegevoegde waarde</i>	<i>Hoog Hoog</i>	<i>Hoog Redelijk</i>
Geschiktheid maatregelen	<i>Belang doelen Middelenkeuze</i>	<i>Hoog Redelijk</i>	<i>Hoog Redelijk</i>
Bereiken van het doel	<i>Uitdaging Doelbereiking</i>	<i>Hoog Matig</i>	<i>Redelijk Matig</i>
Maatschappelijke aanvaarding	<i>Actoren Gemeenten</i>	<i>Gering Redelijk</i>	<i>Gering Redelijk</i>
Nevenactiviteiten	<i>Neveneffecten Doorkruising doelen</i>	<i>Redelijk Redelijk</i>	<i>Redelijk Redelijk</i>

Figuur 8: Effectiviteit plusregio's

Uit Figuur 9 blijkt dat Regio Twente en het stadsgewest Haaglanden in grote mate dezelfde scores hebben. Deze uitkomsten zijn, mede door de grote verschillendheid in gebieden, opvallend te noemen. Deze overeenkomsten zijn te verklaren uit het feit dat beide plusregio's op eenzelfde manier functioneren in het decentrale bestuur. De basis van het handelen van de plusregio's wordt gevormd door het uitvoeren van een aantal wettelijke verplichte taken, die te maken hebben met de organisatie van de plusregio. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van een netwerkanalyse en het Regionale Structuurplan. Deze rapporten en analyses vormen vervolgens een belangrijke basis voor overleg en onderhandeling bij de uitvoer van verschillende projecten. Verkeer en vervoer is in deze rapporten en bij de uitvoer een

belangrijke sector. Dit resulteert in grote mate tot overeenkomsten bij aspecten van effectiviteit als bestuurlijk belang, geschiktheid ingezette maatregelen en nevenactiviteiten. Het gebied waar de plusregio zich bevindt blijkt minder belangrijk voor de effectiviteit. Het is in grote mate de structuur van de organisatie en de beleidscyclus die dit bepaalt. De verschillen tussen Regio Twente en het stadsgewest Haaglanden hebben betrekking op een lagere score op het aspect toegevoegde waarde (bestuurlijk belang) en het aspect uitdaging (bereiken van het doel). Dit verschil heeft vooral te maken met de bestuurlijke drukte in de Randstad. De toegevoegde waarde voor het stadsgewest wordt minder als er ook nog andere “platformen” zijn die hetzelfde gebied willen ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de Zuidvleugel, waarin naast het stadsgewest Haaglanden onder andere ook de provincie Zuid-Holland, Holland Rijnland, Gemeenten Den Haag en de stadsregio Rotterdam in zitten. Dit maakt het stadsgewest Haaglanden, in tegenstelling tot de Regio Twente, niet het enige samenwerkingsverband.

Uit Figuur 9 blijkt dat beide plusregio's op de terreinen bestuurlijk belang en geschiktheid ingezette maatregelen in grote mate zijn te kwalificeren als effectief. Dit betekent dat de activiteiten van de plusregio's bij voortdurend zinvol zijn en dat de toegepaste methodes zinvol en toereikend zijn. Op de terreinen bereiken van het doel en neveneffecten zijn de scores voor beide regio's iets minder. Op het terrein maatschappelijke aanvaarding is de score het laagste van alle vijf aspecten. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van een rol van de burgers ten opzichte van de plusregio. De plusregio wordt voornamelijk gezien als een bestuurlijke eenheid. De score op dit aspect kan worden verhoogd als de plusregio's bij haar functioneren en bij haar beleid de burgers meer betreft. Dit is echter een lastige opgave, omdat de plusregio bij veel mensen niet bekend is.

Deze uitkomsten illustreren dat de gevolgen van de huidige inrichting van het lokale bestuur en de spanning die daaruit ontstaat, geen negatieve gevolgen heeft voor de effectiviteit van de plusregio. In de huidige uniforme inrichting van het lokale bestuur kan de plusregio in redelijke mate effectief handelen. Deze opvallende uitkomsten zijn van groot belang voor de beantwoording van de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk en tevens van de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Het Nederlandse lokale bestuur is op een uniforme wijze ingericht. Gemeenten opereren op een uniforme schaal. De regio's opereren daarbij op een hogere, echter tevens uniforme, schaal. Deze in theorie problematische structuur blijkt in de praktijk echter in redelijke mate effectief. De huidige structuur blijkt niet tegenstrijdig aan de

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen van het lokale bestuur (gemeenten en regio's). De uniforme regionale schaal geeft gemeenten de mogelijkheid om grensoverschrijdend beleid op regionaal niveau vorm te geven. De effectiviteit lijkt daarbij niet afhankelijk van de manier waarop het regionaal bestuur wordt vormgegeven. In de Regio Twente wordt voor het algemeen bestuur één afgevaardigde van de afzonderlijke gemeenten gestuurd, terwijl in Haaglanden het algemeen bestuur uit 60 afgevaardigden bestaat. In beide regio's is er een sterke rol voor het dagelijks bestuur (en het ambtelijk apparaat). De relatief zelfstandige positie van het dagelijks bestuur zorgt ervoor dat de regio naar eigen inzicht zichtbaar of (maatschappelijk) afgeschermd kan handelen. De uniformiteit is echter tegelijkertijd een soort rem op de snelheid en daadkracht van de regio. Bestuurlijke en financiële afhankelijk zijn een kenmerk van deze uniforme inrichting, die ook tot uitdrukking komt in de beperkte effectiviteit van de plusregio's op het aspect doelbereiking.

Hoofdstuk 6, Democratische legitimiteit

6.1 Inleiding

De tegenstelling tussen de uniforme inrichting van het lokale bestuur en de diversiteit van de taken veroorzaakt spanning. Deze tegenstelling komt in Nederland tot uitdrukking in de vorm van de plusregio's. In dit hoofdstuk worden de gevolgen van die spanning op het terrein van de democratische legitimiteit van de plusregio's nader onderzocht. Om de democratische legitimiteit van de plusregio's Haaglanden en Regio Twente te kunnen bepalen zullen eerst de conclusies van recent beleidsonderzoek naar de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden besproken. Aan de hand van het, in paragraaf 2.3.2 gepresenteerde, analyseschema zal de democratische legitimiteit worden onderzocht.

In 2004 heeft minister Remkes een onderzoek laten uitvoeren naar de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In dit onderzoek, *Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004), is gekeken welke instrumenten gemeenteraden hebben om de controlefunctie uit te voeren. Daarnaast is ook gekeken welke problemen hieruit volgden. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn ingedeeld in een viertal sectoren (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004, p. 17-18). In de eerste sector, de algemene problemen, zijn de belangrijkste problemen die werden geconstateerd een gebrek aan interesse van raadsleden voor de intergemeentelijke structuren, een gebrek aan tijd, een gebrek aan kennis van mogelijke instrumenten en tevens een gebrek aan ambtelijke ondersteuning bij het uitvoeren van de taken. In de tweede sector, de politieke controle, zijn de grootste problemen voornamelijk de ontoegankelijkheid van de verstrekte informatie vanuit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en het gebrek aan tijdige informatie. In de derde sector, de financiële controle, zijn de grootste problemen de onhandige timing van de jaarrekening en de begroting vanuit de regio, de te korte termijn van mogelijk reageren op de ontwerpbegroting, en een niet optimale inhoudelijke controle van de begroting en de jaarrekening. In de vierde sector, de toekenning van doel en bevoegdheden, zijn de belangrijkste problemen de geringe invloed van het algemeen bestuur op de besluitvorming en daarnaast een onvoldoende afbakening van de kaders door de gemeenten waarbinnen een gemeenschappelijke regeling zich kan bewegen.

6.2 Regio Twente

Autorisatie kan op een aantal verschillende manieren plaatsvinden (zie paragraaf 2.3.2). Dit kan bijvoorbeeld vanuit de bevolking. Er bestaat op dit moment geen structuur waarin de mogelijkheid wordt geboden burgers de plusregio (het algemeen bestuur) te autoriseren voor hun bevoegdheden en handelen. Dit is opmerkelijk. Er wordt immers gesteld dat een steeds belangrijker (qua taken en bevoegdheden en middelen) wordende plusregio ook een democratische legitimatie vanuit de bevolking behoeft (zie standpunt Raad van State *Kamerstukken II 2003-2004*, 29532, nr. 4). De Regio Twente wordt een mandaat toegekend door de gezamenlijke gemeenten waaruit de plusregio bestaat. Dit mandaat bestaat uit het toewijzen van één afgevaardigde per gemeente die zitting mag nemen in de regionaad. Dit regionaadslid neemt zitting voor zijn eigen gemeente en kan op die manier de gemeentelijke belangen behartigen. Lid 1 van artikel 10 van de Gemeenschappelijke Regeling Twente stelt dat de raad van een deelnemende gemeente beslist over de aanwijzing van nieuwe leden. Het dagelijks bestuur wordt vervolgens door en uit de regionaad samengesteld. Vanuit de gemeente gezien bestaat er aldus een mandaat naar de plusregio toe. In termen van democratisch gehalte is dit mandaat te typeren als redelijk. De leden worden vanuit de raad, die een democratisch mandaat heeft, aangewezen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij dit mandaat de rol van de bevolking zeer minimaal is. Uit het interview met het lid van het dagelijks bestuur blijkt dat de huidige structuur ook door het dagelijks bestuur niet optimaal wordt bevonden en bijdraagt aan de grote afstand tussen de actoren en de relatie met de burgers. Uit de interviews met de raadsleden komt het beeld naar voren dat zij de huidige structuur van autorisatie echter niet als een groot probleem ervaren.

Representatie kan vanuit een tweetal perspectieven worden benaderd (zie paragraaf 2.3.2). Het eerste perspectief gaat in op representatie van de gemeenten. Om representatie te bewerkstelligen dienen signalen van gemeenten te worden herkend. Alle gemeenten hebben een regionaadslid die de belangen van de afzonderlijke gemeenten kan representeren. Bij de besluitvorming in de Regio Twente worden naast het vaste bestuur (dagelijks bestuur en regionaad) ook de portefeuillehoudersoverleggen betrokken. In een portefeuillehoudersoverleg zit uit alle gemeenten de wethouder of de burgemeester die het betreffende taakveld in zijn portefeuille heeft. Op die manier kunnen bij voorstellen of conceptbesluiten de gemeenten hun meningen ventileren en hun interesses kenbaar maken. Gemeenten kunnen, naast

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

daadwerkelijke vertegenwoordiging op regionaal niveau, op deze manier als het ware zichzelf representeren. Het tweede perspectief gaat in op representatie van burgers. Aan deze functie wordt in de Regio Twente geen invulling gegeven. De signaleren en vertegenwoordigen van interesses en opinies vanuit de bevolking vormen geen onderdeel van de beleidscyclus bij de regio. Bij een aantal projecten, zoals bij het project rond de N18 waar burgers de mogelijkheid wordt geboden reacties te geven en geconsulteerd werden, is er wel een relatie tussen de regio en de burgers. Het betreft hier echter een wettelijke verplichting op basis van de Awb. Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat representatie van gemeenten door het bestuur en door de portefeuilleoverleggen in redelijke mate kan plaatsvinden. Voor de representatie van de burgers zijn echter geen institutionele voorwaarden gecreëerd en valt daarmee te typeren als gering. Beide aspecten (gemeenten en burgers) beijkend kan representatie worden gekwalificeerd als matig.

Accountability is als laatste aspect van de democratische legitimiteit onderzocht. De Regeling Regio Twente legt de basis voor de verantwoordingsfunctie door middel van een aantal regelingen. Artikel 21 (lid 1) van Regeling Regio Twente (RRT) stelt dat de leden van het dagelijks bestuur tezamen en afzonderlijk aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd zijn voor het door het dagelijks bestuur gevoerde beleid. Lid 2 van dit artikel stelt dat het DB tevens alle informatie en gevraagde inlichtingen moet verstrekken aan het AB. Het AB kan zonodig (lid 3) een lid van het dagelijks bestuur ontslag verlenen bij een gebrek aan vertrouwen. Hiermee zijn de mogelijkheden tot verantwoording van het dagelijks bestuur ten opzichte van het algemeen bestuur (het forum in dit geval) hoog. De verantwoordingsrelatie tussen de regio en de gemeenten (het forum in dit geval) is ook in deze regeling opgenomen. Artikel 23 stelt dat het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter de raden van de deelnemende gemeenten ongevraagd alle informatie verstrekken die voor een juiste beoordeling van het door hen gevoerd en te voeren bestuur nodig is. De regio heeft een actieve informatieplicht naar de gemeenten toe. Dit komt tot uitdrukking in het toezenden van de agenda met voorstellen van de regioraad, de besluitenlijsten van het dagelijks bestuur en de bestuurscommissies en de verslagen van de portefeuillehoudersoverleggen. Gemeenten hebben op basis van artikel 24 de mogelijkheid om inlichtingen (schriftelijk of mondeling) te vragen. En daarnaast hebben gemeenten ook de sanctioneringsmogelijkheid om een lid van het algemeen bestuur bij gebrekkig functioneren de ontslaan (artikel 27). De gemeenten hebben echter niet de mogelijkheid om (afzonderlijk) een lid van het dagelijks bestuur, het kloppend hart van de regio, te ontslaan. De

verantwoordingsrelatie tussen de regio en de burgers (het forum in dit geval) wordt niet vormgegeven. Uit interviews met leden van het dagelijks en algemeen bestuur blijkt dat deze relatie in de praktijk ook niet wordt vormgegeven. Uit deze interviews blijkt verder dat de relatie tussen het dagelijks en algemeen bestuur meer informeel van aard is. Uit de interviews met de gemeenteraadsleden blijkt dat de gemeenten in de praktijk niet actief bezig zijn met de regio. Er wordt gesteld dat de regio bij hen niet hoog op de politieke agenda staat. Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de verantwoordingsrelatie tussen de regio en de gemeenten grotendeels bestaat uit motiveren (motiveringsfase uit het schema). Besluiten worden, voorzien van een motivatie, naar de gemeenten gestuurd. De motiveringsfase kan worden gekwalificeerd als redelijk. De verantwoordingsrelatie tussen de regio en de burgers wordt op geen enkele manier vormgegeven. Burgers worden niet betrokken. Het niet vormgeven van deze relatie staat gelijk aan gering in het schema. Op basis van deze twee kwalificaties kan de accountability van de regio worden gekwalificeerd als matig.

6.3 Stadsgewest Haaglanden

Het stadsgewest Haaglanden wordt een mandaat toegekend door de gezamenlijke gemeenten waaruit de plusregio bestaat. Dit mandaat bestaat uit het toewijzen van een aantal (afhankelijk van het inwonertal van de gemeente) afgevaardigden per gemeente die zitting mogen nemen in het algemeen bestuur. Dit volgt onder meer uit artikel 27 van de Regeling Stadsgewest Haaglanden 1995. Tot lid van het algemeen bestuur kunnen worden aangewezen de voorzitter van de raad, de wethouders en de leden van de raad van een deelnemende gemeente. Deze leden nemen zitting voor de eigen gemeente en kunnen op die manier de gemeentelijke belangen behartigen. De aanwijzing van deze leden voor het algemeen bestuur is gebaseerd op een directe toewijzing vanuit de gemeente. Uit artikel 34 van de regeling volgt dat de leden van het dagelijks bestuur worden gekozen in de eerste vergadering van het algemeen bestuur in nieuwe samenstelling. Een mandaat kan echter ook op een andere wijze worden gegeven, namelijk vanuit de bevolking. Er bestaat op dit moment geen structuur waarin de mogelijkheid wordt geboden burgers de plusregio (het algemeen bestuur) te autoriseren voor hun bevoegdheden en handelen. Uit het interview met een lid van het dagelijks bestuur komt naar voren dat het ontbreken van een mandatering vanuit de bevolking niet als hinderlijk wordt gezien. Er wordt gesteld dat dit onder meer komt door de bestuurlijke drukte in de regio Haaglanden en de beperkte bekendheid onder de burgers van de plusregio. Vanuit de

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

gemeente gezien bestaat er aldus een mandaat naar de plusregio toe. In termen van democratisch gehalte is dit mandaat te typeren als redelijk. De leden worden vanuit de raad, die een democratisch mandaat heeft, aangewezen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij dit mandaat de rol van de bevolking zeer minimaal is.

Representatie van gemeenten (het eerste perspectief) wordt door middel van een aantal manieren bewerkstelligt. Artikel 20 (lid 1) van de regeling stelt dat bij het opstellen van een ontwerp van plannen, verordeningen en overige maatregelen (programma's, richtlijnen en statuten) het dagelijks bestuur, voorzover geen andere wettelijke voorschriften gelden, overlegt pleegt met de colleges van burgemeester en wethouders, instellingen, diensten en personen. Deze regeling biedt mogelijkheden voor gemeenten om hun ideeën en opvattingen kenbaar te maken aan het dagelijks bestuur van de plusregio. Dit is in de fase voordat met de uitvoering van beleid wordt begonnen. Aan de representatie van burgers (het tweede perspectief) wordt echter geen invulling gegeven. Op basis van de bovenstaande bepaling worden bij de voorbereiding wel overleg gepleegd in bestaande platforms op gebieden als verkeer en vervoer. In deze gevallen wordt overleg gepleegd met consumentenorganisaties, ouderen, gehandicapten, de Kamer van Koophandel, 3VO en de fietsersbond. De burgers worden alleen geconsulteerd (door middel van inspraakbijeenkomsten) wanneer dit bij plannen op basis van de Awb verplicht is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de wijziging Regionale Huisvestingverordening, die op dit moment actueel is. Buiten de wettelijke verplichting worden er geen structurele of incidentele mogelijkheden gecreëerd om burgers te raadplegen en op die manier te representeren. Op basis van het bovenstaande kan het aspect representatie van gemeenten worden gekwalificeerd als redelijk. Het aspect representatie van burgers kan worden gekwalificeerd als gering. Beide aspecten beijkend levert dit voor representatie de kwalificatie matig op.

Accountability is als laatste aspect van de democratische legitimiteit onderzocht. De Regeling Stadsgewest Haaglanden 1995 legt de basis voor de verantwoordingsfunctie door middel van een aantal bepalingen. Artikel 37 (lid 1) van deze regeling stelt dat de leden van het dagelijks bestuur, tezamen en afzonderlijk, verantwoording verschuldigd zijn aan het algemeen bestuur voor het door hen gevoerde bestuur. Lid 2 van dit artikel gaat in op de informatieplicht (ongevraagd) naar het algemeen bestuur toe. Lid 7 van artikel 34 stelt dat een lid van het dagelijks bestuur bij een gebrek aan vertrouwen van het algemeen bestuur kan worden ontslagen. De verantwoording tussen het dagelijks en algemeen bestuur (het forum) is aldus in

deze bepalingen geregeld.. De verantwoordingsrelatie tussen de regio en de gemeenten (het forum in dit geval) is ook in deze regeling opgenomen. Artikel 32, lid 1, stelt dat een lid van het algemeen bestuur aan de raad welke hem heeft aangewezen alle inlichtingen verstrekt die door de raad, of een of meer leden daarvan, worden verlangd. Lid 2 van deze bepaling stelt dat een lid van het algemeen bestuur (door de raad die het lid heeft aangewezen) op de in die gemeente gebruikelijke wijze ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem gevoerde beleid. Lid 3 van deze bepaling gaat ten slotte in op de mogelijkheid van de raad om een lid van het algemeen bestuur (door de raad aangewezen) bij een gebrek aan vertrouwen kan ontslaan. De gemeente heeft echter niet de mogelijkheid om een lid van het dagelijks bestuur te ontslaan. Een verantwoordingsrelatie tussen de plusregio en de bevolking (het forum in dit geval) ontbreekt. Uit de interviews met leden van het dagelijks en algemeen bestuur blijkt dat verantwoording geen punt van constante aandacht is voor zowel bestuurders van plusregio's als van de gemeenten. Er wordt gesteld dat de huidige verantwoordingsrelatie voornamelijk wordt ingevuld door middel van communicatie. Deze informatiestroom is vooral gebaseerd op het informeren van de gemeenten betreffende de beslissingen en besluiten die op het niveau van de regio worden genomen. Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de verantwoordingsrelatie tussen de regio en de gemeenten grotendeels bestaat uit motiveren (motiveringsfase uit het schema). Gemeenten kunnen voordat besluiten vallen en worden uitgevoerd reageren op deze concepten. In het algemeen vindt er veel communicatie plaats, waarbij besluiten met motivering worden gecommuniceerd naar gemeenten. De motiveringsfase kan worden gekwalificeerd als redelijk. De verantwoordingsrelatie tussen de regio en de burgers wordt op geen enkele manier vormgegeven. Het niet vormgeven van deze relatie staat gelijk aan gering in het schema. Op basis van deze twee kwalificaties kan de accountability van de regio worden gekwalificeerd als matig.

6.4 Conclusie

De gevolgen voor de inrichting van het openbaar bestuur voor de plusregio en de mogelijkheden om deze dienstverlening aan burgers vorm geven zijn in dit hoofdstuk nader onderzocht. Daarbij is specifiek gekeken naar de gevolgen van de spanningen op de democratische legitimiteit van de plusregio.

De analyse in dit hoofdstuk kan samen worden gevat in Figuur 10.

	Regio Twente	stadsgewest Haaglanden
Autorisatie	Redelijk	Redelijk
Representatie	Matig	Matig
Accountability	Matig	Matig

Figuur 9: Democratische legitimiteit

De overeenkomsten tussen de Regio Twente en het stadsgewest Haaglanden zijn zeer groot. Op de gebieden autorisatie, representatie en accountability scores beide plusregio's dezelfde scores. Deze grote mate van overeenkomsten in de uitkomsten kunnen worden verklaard uit het feit dat plusregio's eenzelfde soort regeling kennen. Hiermee doel ik op de overeenkomsten tussen de *Regeling Regio Twente* en de *Regeling stadsgewest Haaglanden 1995*. In beide regelingen komen een groot aantal zelfde bepalingen voor, die ingaan op de autorisatie, representatie en de accountability. Deze bepalingen zorgen voor eenzelfde structuur. De wijze waarop een mandaat wordt gegeven (autorisatie) is voor beide plusregio's hetzelfde geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de wijze waarop beleidsstukken tussen de plusregio en de gemeenten worden gecommuniceerd. Naast deze bepalingen in de regelingen bestaan er geen verdere afspraken die aanvullende zaken op deze gebieden regelen. Daardoor zijn de overeenkomsten zeer groot. Verschillen tussen de twee plusregio's bestaan op het gebied van representatie. Gemeenten (en afzonderlijke burgemeesters, wethouders) hebben in Regio Twente door het instellen van portefeuilleoverleggen een iets andere manier om invloed uit te oefenen, dan gemeenten in het stadsgewest Haaglanden. Gemeenten in het stadsgewest Haaglanden hebben echter standaard één afgevaardigde in het dagelijks bestuur. Gemeenten in de Regio Twente hebben deze constructie niet. Dit verschil komt daardoor ook niet tot uitdrukking in het schema, omdat de mogelijkheden voor representatie niet wezenlijk verschillend zijn.

Figuur 9 illustreert dat op de gebieden representatie en accountability matig wordt gescoord. Op het gebied van autorisatie wordt er door beide plusregio's redelijk gescoord. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er is gekeken in welke mate er een mandaat bestaat voor de plusregio's. En in welke mate dit mandaat democratische wordt toegekend. Bij beide plusregio's wordt er door de gemeenteraad een mandaat toegekend. Binnen de onderzoekskaders valt dit mandaat te typeren als redelijk. In dit onderzoek werd echter ook gesteld dat een steeds belangrijker wordende plusregio (net als bijvoorbeeld een gemeenteraad

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

en de Tweede Kamer) een directe democratische legitimatie behoeft vanuit de bevolking. De plusregio's missen een dergelijke democratische legitimatie vanuit de bevolking. Dit gemis aan legitimatie vanuit de bevolking is aldus niet verwerkt in het figuur. Op basis van het bovenstaande kan de democratische legitimiteit van beide plusregio's worden gekwalificeerd als matig.

Deze conclusie illustreert dat de gevolgen van de huidige inrichting van het lokale bestuur en de spanning die daaruit ontstaat, negatieve gevolgen heeft voor de democratische legitimiteit van de plusregio. In Nederland is het lokale bestuur op een uniforme manier ingedeeld. In deze uniforme inrichting kan de uitoefening van taken en bevoegdheden ook op regionaal niveau worden vormgegeven. Op basis van door wetgeving gedelegeerde taken kunnen regio's beleid ontwikkelen. De gevolgen voor de democratische legitimiteit zijn echter zeer nadelig. De matige democratische legitimiteit van de plusregio's zorgt ervoor dat het regionale niveau waarop het bestuurlijk handelen tot stand komt, geen optimale schaal van dienstverlening is. Een optimale schaal van bestuurlijk handelen impliceert immers ook dat het uitvoeren van belangrijk regionaal beleid mede is gebaseerd op autorisatie door de bevolking en een actieve verantwoording naar controlerende organen. Aan dergelijke institutionele aspecten is in de huidige situatie onvoldoende vorm gegeven.

Hoofdstuk 7, Conclusies

Nederland is anno 2006 ingericht volgens het wettelijk regime van Thorbecke, dat stamt uit 1848. Dit model stelt dat Nederland ingericht dient te worden op basis van een drietal territoriale bestuurslagen, namelijk het Rijk, de provincie en de gemeente. Deze uniforme inrichting van het openbaar bestuur leidt tot steeds meer fricties en spanningen in het openbaar bestuur. In hoofdstuk 1 van dit onderzoek werd gesteld dat de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht hieraan ten grondslag ligt. Daarbij werd gesteld dat gemeenten, hoewel zij een open huishouding kennen, steeds meer worden beperkt in hun autonomie. Eén van de oorzaken hiervan is een stijging van het aantal medebewindstaken, sectorale wetgeving en aanvullende maatregelen zoals convenanten, prestatieafspraken en bestuursakkoorden. De daardoor ontstane spanning heeft negatieve gevolgen voor de mogelijkheden van gemeenten van het vinden van een juiste schaal voor bestuurlijk handelen.

De huidige maatschappij wordt gekenmerkt door een aantal interessante ontwikkelingen zoals de digitalisering, schaalvergroting en de verschillende rollen die de burger tegenwoordig aanneemt. Gemeenten zoeken meer dan voorheen naar een schaal om een optimale dienstverlening in deze samenleving aan haar burgers te kunnen bieden. Steeds meer speelt het bestuurlijk handelen zich ook af buiten de grenzen van een gemeente en zijn gemeenten ook van elkaar afhankelijk (en van het Rijk) om tot een optimale uitoefening van taken en bevoegdheden te komen. De plusregio's spelen in dit spanningsveld een opmerkelijke rol. Een plusregio kan getypeerd worden als een intergemeentelijk samenwerkingverband om te werken aan grensoverschrijdend beleid. Deze regio is ingesteld om een aantal wettelijke taken en bevoegdheden uit te voeren. Deze bevoegdheden zijn door de wetgever vastgelegd in een extra hoofdstuk in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De ministeriele verklaring voor het instellen van dergelijke plusregio's is dat plusregio's met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek samen kunnen werken aan zaken op het gebied van wonen, werken, verkeer en vervoer.

Op basis van deze achtergrond is in dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling opgesteld:

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

- Welke rol spelen de plusregio's bij de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht, en bij de zoektocht naar een optimale schaal van bestuurlijk handelen in het lokale bestuur?

Het doel van deze vraagstelling was om te analyseren wat de gevolgen van de bestaande spanning zijn voor de mogelijkheden om bestuurlijk handelen te optimaliseren in het lokale bestuur.

De centrale vraagstelling werd opgedeeld in een tweetal onderzoeksvragen. In de eerste onderzoeksvraag stond de vraag centraal op welke manier in verschillende Europese landen wordt omgegaan met de spanning uniformiteit en autonomie/bestuurskracht bij de inrichting van het lokale bestuur en welke rol de regio hierin vervult. In elk van de onderzochte landen wordt op min of meer dezelfde wijze een oplossing gezocht voor de complexe problemen in het lokale bestuur: bepaalde taken en bevoegdheden worden naar een (hogere) regionale uniforme schaal getild. Deze regionale schaal wordt beter in staat geacht bepaalde problemen te kunnen oplossen. De lokale schaal, waar deze problemen zijn ontstaan, zijn verschillend gestructureerd. In Frankrijk is deze lagere schaal in grote mate uniform, terwijl in de landen Duitsland en Denemarken deze schaal juist meer is gebaseerd op diversiteit. In Duitsland en Denemarken wordt bijvoorbeeld gekozen voor een uniforme regionale schaal naast een pluriforme gemeentelijke schaal. In Duitsland bestaat voor gemeenten tevens de mogelijkheid taken (vanuit de gemeente) aan de regio (Kreis) over te dragen. Ze vervullen een aantal specifieke taken op regionaal niveau, maar kennen wel een democratisch gelegitimeerd bestuur. Wat opvalt is dat in de landen Duitsland en Denemarken, die zich rechts van de landen Nederland en Frankrijk op de uniformiteit-diversiteit schaal bevinden, het lokale bestuur (gemeenten en regio's) een meer autonome positie heeft ten opzichte van het Nederlandse lokaal bestuur. Aan de autonomie, gewaarborgd in de wet- en regelgeving, wordt een betere invulling gegeven door deze landen. Ook in financieel opzicht hebben de gemeenten in deze landen een grotere mate van vrijheid (groter eigen belastinggebied) dan de Nederlandse gemeenten. Financiële zelfstandigheid is ook een kenmerk van het Franse lokale bestuur (gemeenten, regio's en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden).

In de tweede onderzoeksvraag (bestaand uit een tweetal deelonderzoeksvragen) is vervolgens gekeken op welke manier Nederland omgaat met de spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurskracht en wat de gevolgen van deze spanning zijn voor de effectiviteit en de democratische legitimiteit van de Nederlandse plusregio. Met betrekking tot effectiviteit

werden een vijftal gebieden onderzocht. De belangrijkste conclusies hieruit zijn dat beide plusregio's op de gebieden bestuurlijk belang en geschiktheid ingezette maatregelen (instrumenten) in grote mate effectief handelen. Op het gebied van nevenactiviteiten is dit handelen te kwalificeren als redelijk. Op de gebieden bereiken van het doel en maatschappelijk aanvaarding zijn de scores te kwalificeren als matig. Deze laatste kwalificatie is vooral toe te schrijven aan een gebrek aan constructieve relaties met de burgers. Met betrekking tot democratische legitimiteit is een drietal gebieden onderzocht. De belangrijkste conclusie van deze onderzoeksvraag is dat beide plusregio's op het gebied van autorisatie een mandaat hebben van de gemeenten. Dit mandaat is in termen van democratisch gehalte gekwalificeerd als redelijk. Vanuit de gemeenteraden worden afgevaardigden voor de plusregio aangewezen. Op de gebieden representatie en accountability bestaan in beide plusregio's minder mogelijkheden en kunnen derhalve worden gekwalificeerd als matig. Vanuit de gemeenten bestaan op deze twee gebieden nog wel gestructureerde relaties met de plusregio. Vanuit de bevolking bestaan deze structurele relaties er niet. Het ontbreken van deze relaties leidt tot de beschreven kwalificaties. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat het bestaande mandaat vanuit de gemeenten is gekwalificeerd als redelijk, maar hierbij is het ontbreken van een democratische legitimatie vanuit de bevolking niet meegenomen. Dit kan men als een nadeel beschouwen, omdat er wordt gesteld dat een belangrijk regionaal orgaan als de plusregio, ook een democratische legitimatie vanuit de bevolking behoeft. De democratische legitimiteit van de plusregio kan op hoofdlijnen aldus worden gekwalificeerd als matig.

Uit deze bevindingen kan een aantal conclusies getrokken worden. Het Nederlandse lokale bestuur is in sterke mate uniform ingericht, naar het Thorbeckesiaanse model. Gemeenten opereren op een uniforme schaal. De regio's opereren daarbij op een hogere, echter tevens uniforme schaal. Deze in theorie problematische structuur blijkt in de praktijk echter geen grote problemen op te leveren. De huidige structuur blijkt niet tegenstrijdig aan de mogelijkheid om grensoverschrijdende taken op regionaal niveau uit te voeren. Op de uniforme regionale schaal blijken de regio's een hoog bestuurlijk belang te hebben, uitdagende integrale doelen aanwezig te zijn, en juiste (passende) instrumenten te worden ingezet om deze doelen te bereiken. De bevindingen illustreren echter ook dat de gevolgen van de huidige inrichting van het lokale bestuur, negatieve gevolgen heeft voor de democratische legitimiteit van de plusregio. In de beschreven uniforme inrichting van het lokale bestuur kan de uitoefening van taken en bevoegdheden ook op regionaal niveau worden

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

geplaatst. De democratische legitimiteit werd echter gekwalificeerd als matig. Het ontbreken van een constructieve relatie met de bevolking is één van de oorzaken van deze score. Het ontbreken van een grote mate van democratische legitimiteit zorgt ervoor dat het regionale niveau waarop de uitoefening van taken en bevoegdheden tot stand komt, geen optimale schaal is. Een optimale schaal van bestuurlijk handelen betekent immers ook dat het uitvoeren van belangrijk (en steeds belangrijker wordend) regionaal beleid mede is gebaseerd op een directe autorisatie door de bevolking en verantwoording naar dit forum. Aan dergelijke institutionele aspecten is in de huidige situatie onvoldoende vormgegeven.

Deze uitkomsten zijn zeer interessant en kunnen als basis dienen voor de beantwoording van de vraag welke rol de plusregio's dienen te vervullen in het lokale bestuur. Een analyse van deze taken van de plusregio leert dat in feite een groot aantal van deze taken een gemeentelijke component heeft. Regionaal opgestelde plannen worden in veel gevallen door gemeenten concreet ingevuld en uitgewerkt. Dat is een opmerkelijke ontwikkeling aangezien ook de plusregio's beschikken over een ambtenarenapparaat. De rol van de plusregio hangt sterk samen met de rol van de gemeenten.

Taken en bevoegdheden van gemeenten kennen door ontwikkelingen in de maatschappij steeds meer een pluriform (regionaal) karakter. Deze taken en bevoegdheden zijn daardoor ook steeds moeilijker in een uniforme inrichting en door middel van een uniform takenpakket (sturing) uit te voeren. Regio's vullen het gebrek aan mogelijkheden (autonomie) op lokaal niveau in feite in, door op basis van een wettelijk kader, taken en bevoegdheden uit te oefenen op bovengemeentelijk niveau. De regio's zijn daarmee in feite een sluipteg om ervoor te zorgen dat de uniformiteit in taken en bevoegdheden van gemeenten overeind kan blijven. Uit de analyse van de plusregio's blijkt dat dit in grote mate lukt wat betreft de effectiviteit van de plusregio, maar niet voor wat betreft de democratische legitimiteit. De huidige inrichting leidt aldus tot een matige democratische legitimiteit. De beperkingen, die voortvloeien uit de huidige inrichting, hebben vooral betrekking op het ontbreken van constructieve relaties op de onderzochte gebieden van democratische legitimiteit, autorisatie, representatie en accountability. De gevolgen van de huidige inrichting van het openbaar bestuur leidt tot beperkingen voor gemeenten en plusregio's bij de uitvoer van haar taken. Gemeenten hebben bijvoorbeeld niet de mogelijkheid om extra taken op regionaal niveau te laten uitvoeren. De sterke nadruk op de uniformiteit in het lokale bestuur voorkomt dit.

Deze huidige structuur leidt tot een beperkte democratische legitimiteit en tot suboptimale bestuurlijke oplossingen. Een heroverweging over de uniformiteit van het Gemeenterecht is in dit kader zinvol. Een mogelijke oplossing is het laten vervallen van deze uniformiteit. Wanneer de uniformiteit van het gemeenterecht komt te vervallen, kunnen gemeenten zelf bepalen op welke schaal zij bepaalde taken willen uitvoeren. Gemeenten kunnen dan, op basis van de open huishouding, hun processen (taken en bevoegdheden) meer zelf inrichten. De regio is daarbij een mogelijk niveau om taken van de gemeenten te kunnen uitvoeren. Gemeenten maken dan zelf de afweging welke taken zij willen overhevelen naar het regionale niveau en welke niet. Op die manier kunnen gemeenten ontsnappen aan herindelingen en samenwerkingsverbanden, mogelijkheden die een gemeente liever niet aanwendt omdat het negatieve gevolgen heeft voor onder meer de identiteit van een gemeente. Het middel om dit doel te bereiken is het aanpassen van de uniformiteit in het gemeenterecht.

De wettelijke beperkingen komen onder andere voort uit bepalingen uit de Grond- en Gemeentewet. Artikel 132 lid 1 van de Grondwet stelt dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen. De Gemeentewet vult deze grondwettelijke bepaling verder in. Bepalingen als artikelen 116 en 117 van de Gemeentewet (waarin respectievelijk de bevordering van de beleidsvrijheid en de bevordering van de decentralisatie door het Rijk centraal staan) dienen daarbij te worden geminimaliseerd. Bepalingen als artikel 108 en 109 van de Gemeentewet (waarin respectievelijk de bevoegdheid tot regeling van de eigen huishouding en de mogelijkheid tot verschillen tussen gemeenten centraal staan) verdienen daarbij extra aandacht. Een algehele herziening van de Gemeentewet is hierbij wenselijk.

Het eventueel aanpassen van de uniformiteit van de Gemeentewet heeft aldus ook gevolgen voor de rol van de plusregio. De plusregio kan in deze veranderingen een interessante rol vervullen als regionaal orgaan. Die rol heeft direct te maken met het doel waarmee de plusregio's in eerste instantie zijn ingesteld, namelijk het ontwikkelen van belangrijke stedelijke gebieden, waar de roep om bestuurskrachtige gemeenten sterk is. Deze rol zal door het aanpassen van de uniformiteit niet veranderen. Vanuit de documentenanalyse en de interviews is het beeld ontstaan dat de regio's een onmisbare schakel zijn om te komen tot een optimale dienstverlening naar burgers toe, maar ook tot een optimale beleidsafstemming ten opzichte van en met gemeenten. De diversiteit van taken en de noodzaak tot een regionale

schaal vragen ook om een regionaal orgaan om de huidige ontwikkelingen bij te houden en goede dienstverlening en goed beleid te kunnen blijven ontwikkelen. De plusregio vervult in het openbaar bestuur aldus een aantal onmisbare taken. Zeker in het licht van de ontwikkelingen op het terrein rond de Wmo zullen gemeenten én regio's een steeds belangrijker rol gaan spelen bij de uitvoer van beleid in de toekomst. De rol van de plusregio zal ook groter worden wanneer verschillende gemeenten door de aanpassing van de Gemeentewet meer taken op een hogere regionale schaal laten uitvoeren. Daarnaast kan ook het Rijk en de provincie besluiten taken over te hevelen naar de plusregio, een mogelijkheid die op dit moment ook al bestaat.

De institutionele vorm waarin de plusregio dient te functioneren kan op basis van een uniforme inrichting worden geconstrueerd. Deze uniforme inrichting is gebaseerd op een gesloten huishouding. Deze constructies treft men, zoals beschreven in dit onderzoek, bijvoorbeeld ook in Duitsland aan. Het doel van plusregio's is de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. In een meer op diversiteit gebaseerde gemeentelijke organisatie blijven immers intergemeentelijke vraagstukken liggen. Door het uitvoeren van dergelijke intergemeentelijke taken kunnen plusregio's de bestuurskracht van gemeenten versterken. In dit onderzoek is onderzocht hoe deze plusregio's in termen van effectiviteit en democratische legitimiteit functioneren. Eén van de conclusies hieruit is dat de huidige structuur leidt tot een gebrek aan democratische legitimiteit. Deze beperking van de plusregio's is een grote remmende factor op de beleidsontwikkeling van het betreffende gebied. Tegelijkertijd kan men zich afvragen in welke mate directe democratische verkiezingen, om het gebrek aan democratische legitimiteit op te lossen, een oplossing vormen voor het probleem. Immers, ook de waterschappen kennen directe democratische verkiezingen. De opkomst van de bevolking bij deze verkiezingen is al jaren zeer laag. Een dergelijke situatie is ongewenst voor de plusregio's.

Er dient daarom gekeken te worden naar andere mogelijkheden, waardoor de democratische legitimiteit verbetert. Een voorbeeld hiervan is het invoeren van vormen van dualisme in het regionale bestuur. Het dagelijks bestuur van de plusregio zou bijvoorbeeld in navolging van artikel 111 van de WGR, waarin is opgenomen dat de voorzitter van de plusregio ook buiten de kring van het algemeen bestuur kan worden aangewezen, ook kunnen worden aangewezen uit bestuurders niet afkomstig van het algemeen bestuur. Of zelfs van buiten het college van B&W en de gemeenteraad. Deze bestuurders kunnen via de gemeenteraad getraptd worden

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

gekozen. Het invoeren van een dergelijke structuur kan als katalysator dienen voor processen als controle en verantwoording. Immers, personen kunnen in dat geval moeilijker zowel een positie in een gemeente als in de plusregio bekleden. Het gebrek aan processen als controle en verantwoording in de huidige structuur zorgt ervoor dat de plusregio een grote mate van democratische legitimiteit ontbeert. De plusregio ontwikkelt zich in deze situatie naar een meer zelfstandig regionaal orgaan, waarin een wisselwerking wordt aangegaan met gemeenten.

De plusregio's kunnen in deze structuur, in navolging van de beantwoording van de centrale vraagstelling, de spanning doorbreken tussen uniformiteit enerzijds en autonomie en bestuurskracht anderzijds. Gemeenten kunnen zich ontwikkelen naar een op diversiteit gebaseerde inrichting waarin, meer dan voorheen, ruimte is voor autonomie in het lokale bestuur. De plusregio's kunnen op basis van de huidige uniforme inrichting blijven functioneren, maar de democratische legitimiteit dient te worden verbeterd. Daarmee wordt eigenlijk vanzelf een zeer interessante regionale schaal gecreëerd voor bestuurlijk handelen in het lokale bestuur. Plusregio's zijn in dit geval een middel om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. In dit geval kan de structuur van het Huis van Thorbecke worden gehandhaafd. De plusregio's functioneren als een soort zelfstandig regionaal bestuur, zonder opgenomen te worden in de hoofdstructuur. Deze opzet laat tevens ruimte voor aanpassingen in de toekomst op basis van ontwikkelingen. Een belangrijke huidige ontwikkeling in dit licht is de discussie over het takenpakket en over de open- en gesloten huishouding van de provincies. Mocht men provincies in plaats van de huidige open huishouding een gesloten huishouding willen toekennen, dan is een plusregio een zeer interessante mogelijkheid om een open huishouding toe te kennen. Het Huis van Thorbecke wordt in dat geval verbouwd.

Het elimineren van de uniformiteit van de Gemeentewet heeft niet alleen gevolgen voor de plusregio's. Ook gemeenten die samenwerken in de "normale" gemeenschappelijke regelingen, of gemeenten die samenwerking zoeken naar het model van Ten Boer-Groningen³, hebben voordeel bij een meer op diversiteit gebaseerde Gemeentewet en aldus het verruimen van de mogelijkheden. Bij het doorbreken van de uniformiteit kan op een meer rationele manier over de verdeling van taken en bevoegdheden aan de bestuurslagen worden nagedacht. De overwegingen dienen daarbij niet vanuit de wettelijke mogelijkheden genomen

³ In het geval van Ten Boer- Groningen heeft een kleine stad als Ten Boer (7900 inwoners) een groot deel van de uitvoer van haar taken uitbesteed aan de stad Groningen.

te worden, maar vanuit het perspectief van de taken zelf (de open huishouding). Op die manier kan voor verschillende taken de juiste schaal voor bestuurlijk handelen gezocht worden en kan tevens de bestuurlijke complexiteit worden verminderd.

Als aanvulling op deze conclusies (en overigens ook bij de discussie over de (her)inrichting van het middenbestuur in Nederland) is het waardevol naar het buitenland te kijken en te analyseren welke oplossingen daar voor gelijke problemen worden gezocht. In dit onderzoek heb ik dat ook gedaan. In het licht van de aanbevelingen is bijvoorbeeld de situatie in Duitsland zeer interessant. In Duitsland worden de regio's gekenmerkt door een gekozen bestuur, complementariteit ten opzichte van de gemeenten, en mogelijkheden tot schaaldifferentiatie voor gemeenten door het overhevelen van bevoegdheden naar de regio. De Franse samenwerkingsverbanden kennen eigenlijk eenzelfde structuur als de Nederlandse plusregio. De Deense regio is ook een interessant voorbeeld. De Deense regio's worden gekenmerkt door een gekozen bestuur en vervullen een functionele rol in het openbaar bestuur door een groot aantal taken van de zorg (ziekenhuizen) op zich te nemen. De kenmerken van Duitse en Deense regio's bieden interessante aanknopingspunten voor de Nederlandse plusregio in het licht van het vergroten van de democratische legitimiteit en het versterken van de positie van de plusregio's.

Op basis van de conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan.

1. Heranalyseer (de uniformiteit van) het Gemeenterecht.

De huidige plusregio's kunnen worden gezien als een middel om de bestaande uniformering in het lokale bestuur in stand te houden. In dit onderzoek is gebleken dat deze plusregio niet optimaal functioneert in termen van democratische legitimiteit. De spanning tussen uniformiteit en autonomie/bestuurlijke kracht ligt hieraan ten grondslag. Wanneer men gaat kijken naar vormen waarbij de uniformiteit van het Gemeenterecht kan worden verminderd en gemeenten in dat licht meer bestuurlijke ruimte (autonomie) wordt gegeven, kan op een rationele manier worden nagedacht over het uitvoeren van taken en bevoegdheden op meerdere schalen. Wanneer gemeenten meer autonomie krijgen bij het opstellen en uitvoeren van taken en bevoegdheden, kan die spanning worden verminderd. Het vergroten van de autonomie heeft zowel betrekking op bestuurlijke als financiële aspecten. Op die manier kunnen gemeenten ook meer bestuurskracht ontwikkelen ten behoeve van het beleid.

2. Versterk de rol van plusregio's

De plusregio is gebleken een waardevol regionaal orgaan te zijn, onder meer in termen van effectiviteit. Het is tevens een orgaan waarvan verwacht wordt dat het een steeds belangrijker rol gaat spelen in de ontwikkeling van regionale stedelijke gebieden. In de huidige structuur functioneert dit orgaan echter nog niet optimaal. Dit heeft negatieve gevolgen voor onder meer de democratische legitimiteit. De positie van de plusregio dient daarom te worden aangepast naar een meer zelfstandig regionaal bestuur. Het dagelijks bestuur van de plusregio kan bijvoorbeeld ook uit niet-gemeentelijke bestuurders (niet uit het college van B&W, gemeenteraad) bestaan. Deze aanpassingen kunnen als een katalysator werken voor processen als verantwoording en controle.

3. Construeer constructieve relaties met de burgers

De plusregio voert een groot aantal taken en bevoegdheden op lokaal niveau uit. Zij krijgen daarvoor een groot aantal financiële gelden. Bij het uitvoeren van dergelijke processen hoort ook een publieke zichtbaarheid. Die zichtbaarheid is op dit moment beperkt aanwezig. Er dient nagedacht te worden hoe constructieve relaties kunnen worden aangegaan met burgers. Dergelijke relaties vindt men bijvoorbeeld bij de Duitse Kreise. De Duitsers noemen dit bijvoorbeeld de *Bürgerschaftliches Engagement*.

Met deze conclusies en aanbevelingen zal het probleem wat ik in dit onderzoek heb behandeld niet per direct zijn opgelost. Daarvoor zijn te veel factoren (wetgeving, houding actoren) aanwezig, die allemaal een rol spelen in dit krachtenveld. Belangrijk is dat een ontwikkeling in gang wordt gezet naar het creëren van mogelijkheden voor optimale schalen van bestuurlijk handelen in het lokale bestuur. Met dit onderzoek heb ik getracht bij deze ontwikkeling bij te dragen.

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

Literatuurlijst

- Beetham, D. (1991) *The legitimation of Power*, Palgrave Macmillan, London
- Beetham, D & Lord, C. (1998) *Legitimacy and the European Union*, Routledge, New York
- Bovens et.al (2006) Rapport van de commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot Verschil*, Van Deventer, Den Haag
- Cachet, A., Daemen, H. et al. (2002) *Buitenlandse burgemeesters bekeken*, Centre for Local Democracy Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus universiteit Rotterdam
- Commissie Regionaal bestuur in Nederland (Commissie Geelhoed) (2002), Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw, Interprovinciaal overleg, Den Haag
- Council of Europe (1997). *Structure and operation of local and regional democracy in France*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex
- Council of Europe (1997). *Structure and operation of local and regional democracy in Denmark*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex
- Council of Europe (1998). *Structure and operation of local and regional democracy in Germany*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex
- Council of Europe (2006). *Comparative study of local authority powers and responsibilities*, Strasbourg Cedex
- Council of Europe (1985). *European Charter of Local Self-Government*, Strassbourg
- Daemen, H., & Schaap, L. (2000) *Citizen and city, Developments in fifteen local democracies in Europe*, Eburon, Rotterdam
- Deens ministerie van Binnenlandse Zaken (2006). *Agreement on a Structural Reform*, Deens ministerie van Binnenlandse Zaken, Stockholm
- Denters, B., de Jong, H.M., Thomassen, J.J.A (1990) *Kwaliteit van gemeenten, een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van lokaal bestuur*, VUGA, 's Gravenhage
- Denters, S.A.H. en Rose, L.E. (2002) Veranderend Lokaal Bestuur in Vergelijkend Perspectief, *Lokaal bestuur in Duitsland, Bestuurswetenschappen*, nr. 1, p. 10-29
- Denters, S.A.H. en Rose, L.E. (2003) Veranderend Lokaal Bestuur in Vergelijkend Perspectief, *Lokaal bestuur in Frankrijk, Bestuurswetenschappen*, nr. 2, p. 24-42

- Derksen, W., & Korsten, A.F.A. (1989) *Lokaal bestuur in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn
- Dölle, A.H.M., & Elzinga, D.J. (2004) *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Kluwer, Deventer
- Elsevier Overheid (2003). *Gemeentewet tekstuitgave 2003-2004*, Den Haag
- Elzinga, D.J. (2002) Dualisme en lokale politiek, *Een open receptuur met vele mogelijkheden* [Electronic version]. *Bestuurskunde*, 4, p. 152-157.
- Elzinga, D.J. *et al.* (2002) Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Den Haag
- Grunow, D., Hennekens, H., De Jong, H., en Ruiter, D. (1995) *Lokale democratie vergeleken*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle
- Held, D. (1996) *Models of democracy*, Stanford university press, Stanford
- Hendriks, J. en Korsten, A.F.A. (2004) *Limburg brengt de bestuurskracht van haar gemeenten in kaart*. [Electronic version] BNG jaargang 31, p. 29-34.
- Kamerstukken II 2003/2004, 29532, nr. 1
- Kamerstukken I 2005, 27008 29532, EK6
- Kamerstukken II 2003/2004, 29532, nr. 1, p. 8
- Klaasen, J. (2006) “Twente praat veel maar doet weinig”, [Electronic version]. The Twentsche krant Tubantia, Enschede
- Kolk, van der H., & Vetter, A. (2004) *Als burgemeester in Duitsland, ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Den Haag
- Kummeling, H., Van der Kolk, H. (2002) *Lokale kiesstelsels vergeleken, over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels*, VNG Uitgeverij, Den Haag
- Kwast, M. (2003) *Binnengemeentelijk besturen bij de burens, een internationaal vergelijkend onderzoek naar wet- en regelgeving omtrent binnengemeentelijke decentralisatie in Nederland en vijf omringende landen*. [Electronic Version] Enschede
- Leers, G. (2005) Thorbeckelezing 2005, Rede uitgesproken op 12 oktober 2005.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven en London
- Loughlin, J. (2000), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford

- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S.C. (1999) *Elections, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). Discussienotitie “*Maatwerk in het middenbestuur*”, Uitgave van het ministerie van BZK, Den Haag
- Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling, Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*, Uitgave van het ministerie van VROM, Den Haag
- Norton, A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government, A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, p.142 en 155-160
- Prakke, L., & Kortmann, C. (1993) *Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Kluwer, Deventer
- Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen (2005). *Autonom of Automaat, advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2006). *Verschil moet er zijn, bestuur tussen differentiatie en discriminatie*, Den Haag
- Scharpf, F. W. (1998) *Interdependence and Democratic legitimation*, MpiFG Working Paper 98/2, Max Planck Institute for the studies of societies
- Schroot. J.C., van Vliet. M. en Wijma. M. (1977-1980). *Begrip van de Nederlandse gemeente*, 4 delen, Alphen aan den Rijn
- Thomassen, J.J.A., Van Schendelen, M.P.C.M., Zielonka-Goei, M.L. (1992) *De geachte afgevaardigde, hoe kamerleden denken over het Nederlandse Parlement*, Countinho, Muiderberg
- Tuurenhout, M.E. (1992). *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Gouda Quint, Arnhem
- Van Gunsteren, H. (2006). *Een democratie zonder kloof is ongeloofwaardig*, Binnenlands Bestuur, week 27-28, Den Haag
- Thomassen, J.J.A. (1993) *Hedendaagse democratie*, Samsom, Alphen aan de Rijn
- Vereniging Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde (2006). *Sterke gemeenten binden, Een bijdrage aan de toekomst ontwikkeling op het lokaal bestuur*, Berenschot B.V. Den Haag
- Wisse, E. (2006) *Bevordering van de democratie, Een internationale vergelijking van beleid en uitvoeringspraktijk*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Geraadpleegde documenten en websites

Stadsgewest Haaglanden:

- Hoofdlijnennotitie Regionaal Milieuplan Haaglanden 2006-2010, december 2005
- Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden: *Naar een beter bereikbare regio*, 29 juni 2005
- Met allure naar 2020: *discussienotitie Regionaal structuur Plan Haaglanden*, 7 september 2006
- Regeling stadsgewest Haaglanden 1995
- Het Perspectief
- Het Regionaal Structuurplan van het stadsgewest Haaglanden: *Groene schakel in de Randstad*, 2002

Regio Twente:

- Twente in Uitvoering, april 2003
- Regionaal Structuur Plan Twente
- Kunst van het Samenwerken 2003
- Rapport Agglonet Twente: *Het regionaal openbaarvervoersnet voor Twente*
- Regionaal Mobiliteitsplan
- Mobiliteitsstromen, 2005
- Regeling Regio Twente

Websites

- Duitse Grondwet:
<http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/>
- Gemeentewet Baden- Württemberg:
<http://dejure.org/gesetze/GemO/>
- Baden- Wurttemberg:
<http://nl.wikipedia.org/wiki/Baden-W%C3%BCrttemberg>
<http://www.baden-wuerttemberg.de/>
- Franse Grondwet:
<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#TITLE%20XII>
- Samenwerkingsverband Lyon:
http://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9_urbaine_de_Lyon
- Local Government Act Denemarken:

Het Huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?

<http://www.kl.dk/data/1326726/local-government-eng.pdf>

- Lokaal bestuur in Denemarken:

<http://www.kl.dk/296079/>

Bijlagen

Bijlage I, Bestuursmodellen in Duitsland

Duitsland bestaat aldus uit een zestiental deelstaten die, betreft de inrichting van het lokale bestuur, in grote mate onderling van elkaar verschillen. De inrichting en de werking van het lokale bestuur is sterk afhankelijk van de gekozen bestuursmodellen in de verschillende deelstaten. Globaal zijn betreft de inrichting van het lokale bestuur drie bestuursmodellen te onderscheiden:

- Model 1 (Norddeutsche Ratsverfassung)

De raad neemt in dit model een dominante positie in. De raad kiest een voorzitter die soms wel en soms weinig eigen bevoegdheden heeft. De voorzitter is daarbij een soort ambtelijk directeur, die naast de burgemeester opereert. De burgemeester wordt ook gekozen door de raad.

- Model 2 (Suddeutsche Ratsverfassung)

In dit model heeft de burgemeester een belangrijke positie. Hij is voorzitter van de gemeenteraad en van de belangrijkste raadcommissies, is in juridische zin vertegenwoordiger van de gemeente en stuurt het bestuur aan. De burgemeester bepaald daardoor de agenda van de raad en van de commissies.

- Model 3 (Magistratsverfassung)

In dit model komt een belangrijke positie toe aan de wethouders. De leiding van de uitvoerende macht bestaat uit de wethouders en de direct gekozen burgemeester. De burgemeester, die weinig eigen bevoegdheden kent, staat hiërarchisch niet boven de wethouders.

Bijlage II, doelstellingen en doelbereiking Regio Twente

Doelstellingen Regio Twente (uit het rapport Twente In Uitvoering, 2003)

- Op het terrein van wonen wordt ingezet op het ontwikkelen van een Visie Landelijk Gebied, Verstedelijkingsafspraken en een Regionaal Structuurplan Twente. Tevens wordt getracht inzicht te krijgen in het grens- overschrijdend wonen, de woningmarktmonitor en de pendel- en migratiestromen.
- Op het terrein van werken wordt gewerkt aan een Regionaal Economisch Ontwikkelingsplan, het Breedbandproject (digitale infrastructuur), sociaal economische verkenningen, de Kanalenvisie (waterproject) en het promoten van Twente als toeristische en technologische regio.
- Op het terrein van mobiliteit wordt gewerkt aan het beleidskader Openbaar Vervoer, het Sabimosproject (sattelietbesturing voor bussen), het Mobiliteitsfonds, Mobiliteitsbarometer, de MIT-verkenning Agglolijn (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) en het Actieplan fietsennetwerk (regionaal fietsennetwerk).
- Op het terrein van gezondheid wordt gewerkt aan het project huiselijk geweld, de vangnetprojecten (samenwerkingsprojecten tussen verschillende partners uit de sector), de Infectieziektebestrijding en de Jeugdgezondheidszorg.
- Op het terrein veiligheid wordt gewerkt aan de oprichting van de Hulpverleningsdienst Twente, aan het Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding Twente, de Regionale Meldkamer, de Veiligheidseffectrapportages de Leidraad Operationele Prestaties en de Multidisciplinaire oefenprogramma's.

Doelbereiking Regio Twente (zie <http://www.regiotwente.nl>)

Op het gebied van verkeer en vervoer is dit:

- voor kleine infrastructuur zijn in de Twentse gemeenten 168 projecten gerealiseerd;
- een groot aantal verkeersveiligheidsprojecten uitgevoerd;
- Europese aanbestedingen (o.a. dienstregeling, bushaltes, reizigersinformatie, busmaterieel)
- een regiotaxi-systeem (gedeeltelijk met rijksmiddelen) en is de Treintaxi behouden (hiervoor zijn rijksmiddelen gegenereerd).

Op het gebied van economische zaken is dat:

- actieprogramma Versterking Industripotentieel Twente
- actieprogramma Samenwerking Kwaliteit Bedrijfsterreinen
- promotieprogramma Twente 2003-2005
- Stichting Breedband Twente
- uitvoeringsorganisatie Stuurgroep economische ontwikkeling Twente (SEOT)

Op het gebied van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ontwikkeling is dit:

- de Vinexproductie van minimaal 15.500 woningen in de Netwerkstad en 7.000 in landelijk Twente.
- een convenant woningbouwafspraken.
- Een bestuurlijk afsprakenkader woningbouw Twente (2004)

Bijlage III, doelstellingen stadsgewest Haaglanden

Doelstellingen stadsgewest Haaglanden (uit het rapport Het Perspectief, 2004).

De hierboven beschreven zes sectoren vallen uiteen in een achttal kerntaken. Dit zijn ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, wonen, milieu, groen, economische ontwikkeling, agribusiness en jeugdzorg.

- Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling wordt ingezet op het Regionaal Structuur Plan, het ontwikkelen van toekomstvisies, Vinex gerelateerde afspraken maken voor de stedenbouw en afstemming van verschillende bestemmingsplannen. In dit structuurplan, getiteld "Groene schakel in de Randstad" is door samenwerking tussen verschillende organisaties als Stadsgewest Haaglanden, gemeenten en belangenorganisaties een rapport geschreven waarin voor de komende jaren (2010) wordt bepaald hoe de regio ruimtelijk wordt ingevuld.
- Op het gebied van verkeer en vervoer neemt het regionaal verkeers- en vervoerplan (RVVP) een centrale plaats in. Daarnaast wordt er gewerkt aan infrastructuur (en de financiering hiervan uit fondsen) zoals het Trekvliettracé, vijfjarenplan Fiets, CS Quadrant Den Haag.
- De kerntaak wonen wordt ingevuld door onder ander de plannen Woonvisie/regionaal volkshuisvestingsbeleid en de woningbouwprogrammering.
- Op het terrein van milieu staat het milieubeleidsplan centraal en ook het onderwerp vergunningen en handhaving.
- Op het gebied van de vijfde kerntaak, groen, bestaan geen concrete plannen.
- Op het gebied van economische ontwikkeling bestaan ook geen concrete plannen, maar wordt vooral afstemming gezocht met bestaande bestemmingsplannen door kortlopende onderzoeken.
- Op het gebied van agribusiness bestaan (nog) geen concrete plannen/ projecten.
- Op het laatste terrein, jeugdzorg, is een zelfstandige en onafhankelijke stichting Bureau Jeugdzorg Haaglanden opgestart, die tot doel heeft één toegang te realiseren voor alle jeugdzorg..

Bijlage IV, geïnterviewde personen

- De heer drs. J.J.A. Goudt
Wethouder Middelen en Verkeer gemeente Enschede
Lid dagelijks bestuur Regio Twente, portefeuille Mobiliteit
- Mevrouw drs. M.A. van Hees
Fractie voorzitter PVDA gemeente Enschede
Lid algemeen bestuur Regio Twente, voor de gemeente Enschede
- De heer drs. P. Welman
Fractie voorzitter CDA gemeente Enschede
- Mevrouw drs. J.H. ter Hofte- Visser
Gemeenteraadslid CDA gemeente Hengelo
- De heer dr. L. van Leeuwen
Burgemeester Wassenaar
Lid dagelijks bestuur Stadsgewest Haaglanden, portefeuille F&O, facilitaire zaken en plaatsvervangend voor Financiën en Verkeer en Vervoer
- De heer M. Smits
Gemeenteraadslid CDA gemeente Den Haag
- De heer K. Baart
Gemeenteraadslid PVDA gemeente Den Haag