
HOOFDSTUK 4

AXIOMA'S EN RANDVOORWAARDEN

Inleiding

Als men kennis neemt van de literatuur over de bestuurlijke organisatie van Nederland dan vindt men vele eisen waaraan een regionale bestuurlijke, juridische en organisatorische structuur zou moeten beantwoorden. Na ampel beraad is besloten dat het aanhouden van 'veel' eisen het gevaar heeft dat ze zoveel discussie oproepen dat men kan vluchten voor het nemen van besluiten. Wat essentieel is voor een verstandige en werkbare bestuurlijke vorm moet principieel én onderscheidend zijn. Dat dwingt tot beperking. Hieronder staan vier axioma's (onbewezen maar als grondslag aanvaarde stellingen) en drie randvoorwaarden (conditiones sine qua non).

AXIOMA'S

Elke bestuursvorm moet voldoen aan:

- . rechtstreekse democratische legitimatie;
- . integraliteit van bestuur;
- . complementariteit van bestuur;
- . probleemoplossend vermogen.

Deze vier axioma's hebben alle één ding gemeen: ze zijn 'fundamenteel'. Elke vorm van besturen moet aan deze axioma's voldoen, altijd, overal en onder alle omstandigheden. Dus én/én/én/én.

Toegegeven, er zijn altijd wel overwegingen om uitzonderingen op regels te maken. Maar daar zitten we nu niet voor. Zuid-Limburg staat voor de keus om het in een keer goed te doen, en dus een fundamentele keus te maken, of anders voort te gaan op het pad van halve oplossingen.

Axioma 1: geen bestuur zonder rechtstreekse democratische legitimatie

Waarom herkent men een bestuursvorm die democratisch gelegitimeerd is? *Dat is een bestuursvorm waarin gekozen personen verantwoording afleggen over besluiten die het algemeen belang raken.*

Op dit moment is de weerstand tegen niet-democratisch gekozen bestuursvormen groeiend. De ervaringen met intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr culminereren na vele jaren in een algemeen onbehagen over de democratische tekorten van die wet. Daar komt bij dat de gemeenten (in het algemeen gesproken) een jaar of twintig hebben zitten slapen of ruzie maken, als gevolg waarvan een bestuurlijke vacuüm ontstond dat gevuld werd door vele vormen van functioneel bestuur. Daar is nog eens bijgekomen dat gedeconcentreerde rijksdiensten in niet onbelangrijke mate het bevoegdheidsareaal van de gemeenten afroemen of invullen, waardoor ook langs die invalshoek onlust over democratische leemten op lokaal niveau groeiend is.

Deze zorg is langzaam gemeengoed geworden. Niet alleen de gemeenten pleiten voor herstel van democratische bestuursvormen. Ook in de wetenschappelijke literatuur komt dit aspect steeds sterker naar voren. De Tweede Kamer heeft er zich tijdens de inmiddels bekende UCV-vergadering van 3 februari 1992 in duidelijke termen over uitgelaten. Er bestaat ook daar een breed politiek draagvlak voor nieuwe aandacht voor democratische legitimatie van het besturen.

Axioma 2: geen bestuur zonder integrale afweging

Nauw verband houdend met het eerste axioma is dat van de integraliteit van bestuur. *Dat betekent: besluitvorming is het resultaat van een afweging van méér dan één belang.*

Besturen in Nederland is van oudsher een collegiale zaak waarbij men steeds een veelheid van belangen tegen elkaar afweegt. Naast het onbehagen over de democratische tekorten van de Wgr, groeit de grief dat het oorspronkelijke karakter van de Wgr, namelijk alleen gericht te zijn op het behartigen van één bepaald belang, uiteindelijk een wildgroei van diverse andere vormen van functioneel bestuur (arbeidsvoorziening, politie, ambulance enz.) heeft losgemaakt waardoor de gemeenten ook inhoudelijk steeds verder uithollen. Er is inmiddels een sterke aanranding ontstaan om daaraan een einde te maken en functioneel bestuur weer onder het zogeheten algemene territoriale bestuur te brengen. De uitzonderingen gaan namelijk zodanig de algemene regel bepalen dat besturen in wezen onmogelijk wordt. Waar gemeenten tot integrale, horizontale, afwegingen zouden willen komen maken ze in toenemende mate mee dat wezenlijke belangen buiten hun afwegingshorizon zijn geraakt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft inmiddels medegedeeld dat ⁸⁾ op termijn gestreefd wordt naar een harmonisatie van Wgr-gebieden met gebieden van functioneel bestuur. Het is de vraag hoelang dat zal duren en of er wel tijd voor is. Integraliteit van bestuur, een van de belangrijkste grondslagen van de hoge kwaliteit van het leven in Nederland, dient ook weer in volle glorie verankerd te zijn op het lokale niveau. Elke bestuursvorm die op democratische leest is geschoeid dient tevens algemeen territoriaal bestuur te voeren.

Axioma 3: geen bestuur zonder complementariteit

Dat betekent kort en goed: *een bestuursvorm die de andere aanvult en per se geen overlapping van het bevoegdhedenareaal van een ander bestuursorgaan vormt.*

Een van de ernstigste grieven uit de regiospecifieke analyse van hoofdstuk 3 is de voortdurende constatering dat men in Zuid-Limburg elkaar al te zeer voor de voeten loopt: provincie, Wgr-gebieden, gemeenten, functionele en gedeconcentreerde organen opereren vaak op dezelfde terreinen, doen elkaars werk over, of hebben verantwoordelijkheden voor zaken waar andere de bevoegdheden voor hebben. Een nieuwe bestuursvorm mag onder geen beding een overlappende taakstelling hebben, noch van de gemeenten, noch van de provincie. Hij moet per se een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de bestaande.

⁸⁾ Brief van 13 juli 1992, BW92/U486, aan Gedeputeerde Staten van de provincies.

Het voorkómen, of alsnog elimineren, van bestuurlijke dichtheid is daarom een noodzakelijk te vervullen voorwaarde voor waarachtig complementair bestuur. Het lost ook het probleem op dat zich in Zuid-Limburg op grote schaal blijkt voor te doen, namelijk dat bestuurders met vele petten op in allerlei bestuurlijke verbanden ongrijpbaar worden voor democratische controle, waardoor ook de integriteit van het openbaar bestuur in het geding is.

Axioma 4: geen bestuur zonder probleemoplossend vermogen

Nadat toepassing van de eerste drie axioma's tot de keus voor een specifieke bestuursvorm heeft geleid moet axioma 4 in werking treden: wat er ook aan structuur uitkomt, hij zal hoe dan ook een probleemoplossend vermogen moeten hebben. Een nieuwe bestuursvorm heeft een probleemoplossend vermogen *als hij naar structuur, werkwijze en financiering (a) werkt aan het elimineren van de nu gesignaleerde knelpunten en hun oorzaken, en (b) anticipeert op toekomstige ontwikkelingen*. Als dat eerste niet gebeurt, is het zinloos om tot een nieuwe bestuursvorm over te gaan: waar doen we het dan voor? Als het laatste niet gebeurt zitten we al weer snel met een nieuwe reeks knelpunten, ondanks dat de oude zijn opgelost.

Als men kennis neemt van de regiospecifieke knelpuntenanalyse van hoofdstuk 3, dan ziet men een bondige samenvatting van wat mensen, die er over kunnen oordelen, problematisch vinden in de bestuurlijke samenwerking. Een lange reeks klachten over wat daarin als ongewenst wordt ervaren. Dat kan en mag maar tot één streven leiden: oplossen die knelpunten! Als daar het zoeken naar een nieuwe bestuursvorm niet op is gericht, zijn we met zinloze activiteiten bezig. Anders gezegd: als over tien jaar weer iemand de thermometer in de kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking in Zuid-Limburg stopt mag het niet zo zijn dat er dezelfde stroom knelpunten uit te voorschijn komt.

Dat stelt zijn eigen eisen aan de manier waarop de organisatorische vormgeving gestalte moet krijgen: weinig lagen, korte lijnen, zoveel mogelijk delegatie, beperken tot kerntaken.

Wat de werkwijze betreft dient nadruk te liggen op integraal en consultatief management, een open en goed geleide communicatie met de omgeving van de nieuwe organisatie, gericht op afgewogen maar eenduidige besluitvorming.

In financieel opzicht mag er geen spoor van enige belemmering zijn. Niet alleen door overdracht van rijksfinanciën, maar ook door het hebben van een volwaardig eigen belastinggebied moet een nieuwe bestuursvorm in staat worden gesteld zijn beleid resultaatgericht tot uitvoering te brengen.

RANDVOORWAARDEN

Al ruim vijftig jaar verschillen de meningen over de meest gereede inrichting van ons binnenlands bestuur. Het zou niet correct zijn te verlangen of te verwachten dat men nu opeens met een homogeen referentiekader naar deze materie kijkt. Vandaar het belang van randvoorwaarden naast axioma's. Samen bevatten ze twee dimensies die de ondergrond van evenwichtige afwegingen kunnen bieden voor wie zijn gedachten enigszins systematisch wil ordenen, uitstijgend boven gevoelsmatige overwegingen.

Randvoorwaarde 1: het produkt 'Zuid-Limburg' staat voorop

De regiospecifieke insteek laat zien dat een grote meerderheid het belang onderkent van 'Zuid-Limburg als één produkt', besturen op de schaal van Zuid-Limburg als een eenheid. In de erkenning van de juistheid van die opvatting zal men zijn kracht moeten zoeken. Zwakke regio's zullen nooit sterke regio's worden, tenzij men er met open ogen en bij zijn volle verstand een sterke regio van wil maken. Dat veronderstelt afscheid nemen van de versnippering en overgaan tot bundeling van de krachten, de ideeën en de mogelijkheden die momenteel in Zuid-Limburg aanwezig zijn.

Randvoorwaarde 2: de gemeenten zijn de kurk waar de samenleving op drijft

'Nederland is een land van gemeenten' zegt prof. M. van den Berg in de Volkskrant van 2 mei 1992. De gemeenten fungeren als de kurk waar de samenleving op drijft. Zij vormen de eerste en de beste verbinding met de burgers. Die verbinding mag nimmer los worden gemaakt. Wat Van den Berg verder opmerkt is evenzeer fundamenteel: de omvang van de gemeentelijke territoiren werd vroeger bepaald door de mate van ontsluiting. Een slecht wegenstelsel, onontgonnen land, gebrekkige verbindingen leidden tot het ontstaan van veel relatief kleine gemeenten, waarvan de kern binnen een half uur te voet te bereiken was. Tegenwoordig is de actieradius van de burger om en nabij de vijftig kilometer. Daarbinnen zoekt men zijn wonen, werken en zijn primaire recreëren. Dat is dan de nieuwe schaal waarop de plannende, sturende en coördinerende bestuurlijke bevoegdheden zich zouden moeten uitstrekken. Dat mag en moet gevolgen hebben voor de territoriale omvang van gemeenten. Maar dat houdt geenszins in dat gemeenten als eersteangewezen verzorger van de belangen van burgers uitgehold mogen worden. Sterke, slagvaardige gemeenten zijn een conditio sine qua non voor een gezond bestuur. Alleen in zulke gemeenten is betrokkenheid van de burger gewaarborgd.

Randvoorwaarde 3: er komt geen vierde bestuurslaag

In de Kadernota Bestuurlijke Vernieuwing in Limburg die het provinciaal bestuur van Limburg in april 1992 uitbracht staat onder meer (p. 17):

- "Het door Thorbecke ontworpen bestuursmodel met drie bestuurslagen gemeente, provincie en rijk is nog altijd zeer solide. Het gaat dan ook niet om de vraag of een nieuwe bestuurslaag nodig is maar of gemeenten en provincies anders moeten worden opgetuigd.
- (-) Het denken in andere modellen of structuren is pas aan de orde, wanneer vaststaat dat het huidige bestuurlijk-organisatorische instrumentarium - in zo nodig aangescherpte dan wel versterkte vorm - binnen de bestaande bestuurlijke setting geen soelaas (meer) biedt.
 - (-) Een vierde bestuurslaag wijzen wij dan ook nadrukkelijk af".

De juistheid van deze zienswijze kan niet vaak genoeg herhaald worden. Ruim veertig jaar sleutelen aan de binnenlandse bestuurlijke organisatie demonstreert - ook al zullen sommigen deze gedachte ver van zich werpen - dat elke toevoeging aan de oorspronkelijke drie-eenheid rijk-provincie-gemeente fungeert als een Fremdkörper dat bijna zijn hele energie moet aanwenden om af- en uitstotingsbewegingen te verijdelen. De lijdensweg van de drie Wgr-gebieden in Zuid-Limburg moge daarvan genoegzaam getuigen. Geen vierde bestuurslaag is het noodzakelijke sluitstuk van axioma 3: de complementariteit van het bestuur. Alleen als een bestuurlijk lichaam iets toevoegt aan wat er al is heeft het legitimatie van bestaan, omdat het alleen dan de burger confronteert met een reële prijs voor zijn aanwezigheid. Soberheid moet troef zijn.

Randvoorwaarde 4: de kwaliteit van bestuurder en ambtenaar is verzekerd

Aansluitend aan axioma 4 (geen bestuur zonder probleemoplossend vermogen) moet randvoorwaarde 4 worden ingevuld. De kwaliteit van het leven in Nederland is zeer hoog, zeker als men het vergelijkt met die in Oost-Europa, Afrika en delen van Azië. Niet velen zullen beseffen dat deze (nog steeds evoluerende) kwaliteitsstandaard in wezen de vrucht is van de bureaucratie, die, onder criteria van rechtsstatelijkheid, garanties biedt tegen te grote schommelingen op het vlak van continuïteit, evenwichtige afweging, rechtszekerheid, betrouwbaarheid. Dat veronderstelt de permanente aanwezigheid van kwalitatief hoogwaardige bestuurders en ambtenaren. Nu is het onzin om te veronderstellen dat alleen in grotere bestuurlijke verbanden dergelijke kwaliteit te vinden zou zijn. Ook kleine verschijningsvormen van openbaar bestuur kennen mensen van niveau. Grote verbanden kunnen echter doorgaans méér kwaliteit bieden. Zij kunnen meer betalen en daardoor beter selecteren, zij kunnen ook de aanwezige kwaliteit beter onderhouden via education permanente en daardoor continuïteit van niveau garanderen aan de burger. Als dit proces van bestuurlijke vernieuwing tot een nieuwe bestuursvorm leidt, dient randvoorwaarde 4, naadloos aansluitend aan axioma 4, ingevuld te worden.

Slot

Er zullen mensen zijn die het ene axioma of de ene randvoorwaarde **bij voorbaat** van een hogere waarde achten dan een andere. In dit hoofdstuk wordt zo'n waardering echter niet aangebracht. De axioma's en randvoorwaarden zijn ons - in beginsel - alle even lief. Een hiërarchisch onderscheid is er niet. Pas bij het waarden van verschillende mogelijke oplossingsrichtingen in het volgende hoofdstuk blijkt dat het in de rede ligt om het belang van bepaalde keuzen te onderbouwen met het naar voren halen van één specifiek axioma of randvoorwaarde, boven andere. Op dat moment blijkt wel degelijk dat er een rangorde tussen axioma's en randvoorwaarden bestaat. Maar - het zij uitdrukkelijk gezegd - zo'n rangorde fluctueert met de gekozen oplossing, en is bovendien meer gevoelsmatig dan wetenschappelijk onaanvechtbaar.