

Bigger, Better, Faster, More?
**Een vervoersplanologische verkenning van een toekomst
zonder gemeenten**

Drs. Melvin Werkhoven
Advies- en ingenieursbureau Oranjewoud BV
melvin.werkhoven@oranjewoud.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2010
25 en 26 november, Roermond

Samenvatting

Bigger, Better, Faster, More?

Een vervoersplanologische verkenning van een toekomst zonder gemeenten

De discussie over het opheffen van gemeenten, provincies en waterschappen is onlangs weer opgelaaid. Voorstanders wijzen op het tegengaan van de 'bestuurlijke drukte', snellere besluitvorming, kostenbesparingen en het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burger. Tegenstanders bewijzen het tegendeel en geven aan dat bij grote gemeenten het ziekteverzuim groot is en de stembusgang klein. Ondertussen is er nog geen eenduidig beeld van hoe die bestuurlijke verandering er uit gaat zien. Verschillende soorten bestuurslagen wijzen naar elkaar als ze een partij moeten noemen die opgeheven kan worden.

Tot nu toe zijn het politici, bestuurskundigen en organisatieadviseurs die hier op een vrij abstract niveau over discussiëren. De effecten van het opschudden van bestuurslagen zullen uiteindelijk echter doorwerken tot op de werkvloer waar verkeers- en mobiliteitskwesties worden opgepakt. In het kader het CVS 2010 zijn daarom aan een panel van twaalf managers, adviseurs, projectleiders en beleidsmedewerkers op het vlak van verkeer en vervoer vijf stellingen voorgelegd. Stellingen over het opheffen van gemeenten en provincies, in relatie tot verkeers- en vervoerskwesties. Met de vraag om middels hun reactie op de stellingen aan te geven of het opheffen van bestuurslagen ook heilzaam is voor het oplossen van verkeers- en mobiliteitskwesties in 'de stad van straks'.

Een constatering is dat uit de betrokkenheid van het panel blijkt dat deze discussie meer is dan wat velen 'verkiezingsretoriek' noemen. Het panel is van mening dat het opheffen van waterschappen, gemeenten en provincies geen oplossing biedt voor het slagvaardiger uitvoeren van verkeersprojecten. Daarnaast zou het vervangen van overheidslagen kunnen leiden tot grote vertragingen in lopende projecten. Panelleden geven wel toe dat bij grotere projecten meer samenwerking nodig is met andere gemeenten, regio's en provincies. Verder zijn de meeste panelleden van mening dat het opheffen van overheidslagen niet per se betekent dat de bureaucratie minder wordt. Bureaucratie in verkeersprojecten zou volgens hen niet te maken hebben met de grootte van de gemeente, provincie of regio, maar met politieke verhoudingen, taken, procedures, afspraken, belangen en de projectorganisatie. Tenslotte is het panel bijna unaniem van mening dat minder bestuurslagen en minder loketten niet tot betere dienstverlening hoeven te leiden.

Conclusie is dat voor een substantieel deel van de verkeersprojecten de samenwerking, opschaling of samensmelting met andere overheden, zowel in dezelfde bestuurslaag als in andere bestuurslagen, leidt tot efficiënter werken. Maar dat voor veel verkeers- en mobiliteitsprojecten in de 'stad van straks' de gemeente het ideale loket naar de burger blijft.

Bigger, Better, Faster, More?

Een vervoersplanologische verkenning naar een toekomst zonder gemeenten

1. Inleiding

Onlangs laaide de discussie over het opheffen van gemeenten, provincies en waterschappen weer op. Vaak wordt dit met de instelling van stadsregio's in verband gebracht. De argumenten hiervoor hebben vooral te maken met het tegengaan van de 'bestuurlijke drukte', bezuinigingen en het verkleinen van de afstand tussen bestuur en burger. Zelfs de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is voor het opheffen van gemeenten en provincies. Tot nu toe wordt de discussie vooral gevoerd door politici, bestuurskundigen en organisatieadviseurs. Wat ontbreekt is een vertaling naar het verkeers-werkveld. Het CVS met het thema 'de stad van straks', is de aanleiding voor deze vervoersplanologische verkenning naar een toekomst zonder gemeenten. *Bigger, Better, Faster, More* heette het album uit 1992 van de Amerikaanse rockband '4 non Blondes'. Het zou, als je de voorstanders van het opheffen van gemeenten en provincies mag geloven, een beschrijving kunnen zijn van de stad van straks: groter, beter, snellere besluitvorming: dat vraagt om meer. De vraag is of dat ook geldt voor het oplossen van verkeerskundige- en mobiliteitsvraagstukken.

2. Het Huis van Thorbecke

De huidige indeling centrale overheid - provincie - gemeente is halverwege de 19e eeuw geïntroduceerd door staatsman Thorbecke, en wordt wel het Huis van Thorbecke genoemd. Het is een van de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse overheidⁱ: de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Alhoewel de begrippen decentraal en eenheid tegenstrijdig lijken, zijn ze dat niet. Het houdt in dat veel taken en bevoegdheden aan lagere bestuurslagen zijn toebedeeld. De centrale overheid waakt over de eenheid van de drie bestuurslagen en houdt zich bezig met zaken die niet bij lagere overheden horen, zoals defensie. De Provincie heeft vooral een coördinerende taak, omdat zij tussen gemeente en Rijk in zit. Gemeenten doen het uitvoerende werk. Daarnaast zijn er nog de waterschappen die behalve het waterbeheer, ook een aanzienlijk aantal kilometers aan wegen in beheer hebben.

De verdeling van taken en bevoegdheden tussen deze bestuurslagen is niet onomstreden. Al bijna een eeuw verschijnen er rapporten over de positie van het middenbestuur.ⁱⁱ In 1912 schreef de toenmalige hoogleraar en latere staatsraad A.A.H. Struycken 'eene studie' over het 'regionale gat'. En alleen al sinds 1989 verschenen er 12 rapporten over de organisatie van de lagere bestuurslagen. Terwijl het ene model de invoering van een vierde bestuurslaag tussen provincies en gemeenten bepleit, worden in andere modellen gemeenten en provincies helemaal opgeheven en vervangen door regio's. Ook de steeds verder gaande Europese eenwording zou aanleiding zijn voor bestuurlijke aanpassingen.

Ondertussen is er, al polderend, wel het nodige aangepast, veranderd, bijgeschaafd en afgestemd. Maar echt grote hervormingen zijn er nog niet geweest. Een wapenfeit was de in 1994 vastgestelde wet die stedelijke gebieden, zoals de regio's Amsterdam en Rotterdam, de mogelijkheid bood een bestuurlijke eenheid te vormen.

3. De discussie laait weer op

Sinds begin 2010 is de discussie rond het opheffen van gemeenten en provincies wederom flink opgelaaid. Dit heeft mogelijk te maken met de economisch zware tijden waar Nederland sinds 2008 in verkeert, in combinatie met de verkiezingen in het voorjaar van 2010. Maart 2010 stelt de door het kabinet ingestelde ambtelijke werkgroep Openbaar Bestuur voor Nederland op te delen in dertig regionale gebieden. Provincie en gemeenten zouden in dat geval verdwijnen.ⁱⁱⁱ Ongeveer tegelijkertijd betoogt de voorzitter van de directieraad van de VNG, Ralph Pans, dat het Huis van Thorbecke omgebouwd moet worden tot de drie lagen Europa, land en decentraal. Met het Rijk als het nieuwe middenbestuur, en het vervangen van gemeenten en provincies door één bestuurslaag. Pans zegt daarbij dat de VNG de 'bestuurlijke drukte' te lijf wil gaan. Volgens hem klinkt steeds vaker de klacht dat overheden in elkaars vaarwater zitten en elkaar afremmen.^{iv} Waterschappen opheffen en de taken elders onderbrengen zou niet het gewenste effect opleveren. Het radicaal afbreken van een hele reeks bestuurslagen en het creëren van een nieuwe laag zou volgens Pans wel zoden aan de dijk zetten. Illustratief noemt hij dat gemeenten steeds meer taken krijgen, maar te klein zijn om ze uit te kunnen voeren. Zijn voorstel is regiogemeenten te vormen die de taken wel goed af kunnen. Het VNG-plan zou duizenden ambtenaren en miljarden euro's uitsparen. Daarnaast zou het een heldere verdeling van bevoegdheden opleveren.

Dat grotere gemeenten voordelen zouden hebben ten opzichte van kleinere krijgt veel bijval. Ze zouden beter in staat zijn om een ambtelijk apparaat op te bouwen dat burgers kan bedienen en dat tegenwicht kan bieden aan de marktpartijen waarmee gemeenten steeds vaker te maken hebben. Ook de voortdurende decentralisatie van steeds ingewikkelder Rijkstaken naar de gemeenten stelt eisen aan de omvang van het gemeentelijk apparaat.

De VNG krijgt steun. Bijvoorbeeld van Frans Boekema, hoogleraar Economische Geografie in Nijmegen.^v Hij kent veel voorbeelden van stadsregio's en samenwerkingsverbanden die de economische problemen slagvaardig hebben aangepakt. Ook Pieter Winsemius en Mickey Huibregtsen, oprichters van De Publieke Zaak, een platform voor maatschappelijke vernieuwing, pleiten voor het opheffen van gemeenten en provincies.^{vi} Behalve een toename van de slagvaardigheid, zij zijn bijvoorbeeld van mening dat een ideale regio een omvang heeft van 600.000 inwoners, leidt het tot meer politieke duidelijkheid en legitimatie. Slechts weinig burgers zouden nu bijvoorbeeld in staat zijn het takenpakket van de provincie te benoemen, of kunnen uitleggen hoe hun veiligheid wordt geborgd. Als de taken op hun 'natuurlijke' plek vallen zou dat de stembusgang logischer maken. Winsemius en Huibregtsen zijn niet bang dat de afstand tussen burger en politiek groter zou worden. Zij pleiten ervoor, in plaats van de politiek de buurtin te sturen, meer ruimte te bieden aan de

burger om vorm te geven aan hun directe omgeving. De nieuw in te stellen regio's zouden burgers die ruimte moeten bieden.

Ook de vereniging van provincies IPO heeft zich dit voorjaar in de discussie gemengd. Zij geeft aan dat de waterschappen als bestuurslaag opgeheven kunnen worden, door ze 'onder het provinciale dak' onder te brengen.^{vii} Voor het uitvoeren van de regionale waterbeheerstaken is volgens het IPO geen aparte bestuurlijke organisatie noodzakelijk. Het IPO geeft aan dat met het verdwijnen van de waterschappen de bestuurlijke drukte wordt tegengegaan en miljoenen per jaar wordt bespaard. Ook hoeft de burger niet meer twee keer naar de stembus voor het beheer van water. Waterbeheer, dijken en veiligheid maken volgens de provincies deel uit van de fysieke omgeving, waarvoor de provincies van nature verantwoordelijk zijn. De waterschappen zijn in deze visie een uitvoerende organisatie van de provincies. Het voorstel van de IPO komt een half jaar na een omgekeerde strategie, bepleit door de waterschappen. Zij willen taken op het gebied van waterbeheer van provincies en gemeenten overnemen en zo 'honderden miljoenen per jaar' besparen.

Een belangrijk voordeel van het herordenen van bestuurslagen zou het verminderen van het aantal loketten zijn. Door het grote aantal overheden weet de klant niet meer waar hij terecht moet met vragen en klachten. Voorbeelden van gevallen waarbij het onduidelijk is welk loket de melding behandelt zijn er voldoende. Voor een melding over schade aan een bushalte is de reiziger bij de gemeente aan het juiste adres, voor een klacht over het opheffen van een bushalte stapt de reiziger naar de provincie, en voor vragen over de dienstregeling in de bushalte belt de reiziger naar de vervoerder.

4. Tegengeluiden

Tegelijkertijd klinken er tegengeluiden. Zes bestuurlijke kanonnen uit de provincie Brabant, de burgemeesters van Helmond, Tilburg, Breda, Eindhoven, Den Bosch en de commissaris van de koningin, betogen onlangs dat het opheffen van een provincie 'helemaal niet zou kan'.^{viii} Deze heren wijzen vooral op de identiteit van de provincies en gemeenten. Provincies als Brabant en Friesland zouden heilig zijn voor de mensen. Peter van der Velden, burgemeester van Breda: 'Brabant is meer dan een gebied, het is een identiteit, daar hoort een gevoel bij.' Opstelten, destijds tijdelijk burgemeester van Tilburg valt hem bij: 'Er moet een overheid zijn die over de provinciale identiteit waakt. Dat is in Zuid-Holland misschien niet belangrijk, maar hier wel.' Verder betogen de bestuurders uit Brabant dat er al allerlei goede samenwerkingsvormen tussen gemeenten zijn en dat die elkaar zelf gevonden hebben, zonder druk of structuurdenken van bovenaf. Het opheffen van bestuurslagen en het introduceren van een nieuwe zou volgens hen getuigen van een *top down* benadering die zijn doel voorbij schiet, 'De samenwerking van de toekomst is veel complexer, dynamischer en sneller dan we in structuren kunnen vatten. Blauwdrukken leiden tot een fatale reductie van de maatschappelijke werkelijkheid. Ze zetten al ons bestuurlijk vermogen op slot en het leidt tot een enorme vergroting van de macht van ambtenaren en een verder vervreemding van het openbaar bestuur van de bevolking.' De reactie van de bestuurders

uit Brabant is er een die past in het beeld dat de problemen in het middenbestuur vooral in de bestuurlijk overvolle Randstad worden gevoeld. Recent pleitten de drie commissarissen van de koningin in Groningen, Friesland en Drenthe nog voor wat hun provincies betreft toch vooral alles bij het oude te laten: 'Te vaak merken we dat "Den Haag" alle provincies over één kam scheert.'^{ix} Ook de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer, Theo Weterings, bepleit het in stand houden van gemeenten. Hij is van mening dat juist gemeenten hun organisatie zo kunnen inrichten dat burgers op wijk- of straatniveau invloed kunnen uitoefenen. Zijn 140.000 inwoners tellende gemeente is volgens hem het voorbeeld dat niet alleen kleine, maar ook grotere gemeenten daartoe in staat zijn.^x

Een argument dat steeds weer terugkeert in de discussie is het kostenvoordeel dat het herstructureren van bestuurslagen zou opleveren. Uit een analyse van het Groningse Centrum voor onderzoek van de economie van lagere overheden (COELO) blijkt echter dat de efficiencywinst door het opheffen en samenvoegen van gemeenten tegenvalt.^{xi} COELO analyseerde de totale gemeentelijke uitgaven per burger en trok de conclusie dat kleinere gemeenten niet alleen minder ambtenaren tellen, maar per inwoner ook minder geld uitgeven. Ook is COELO gebleken dat samengevoegde gemeenten over het algemeen meer geld uitgeven. Het COELO, verbonden aan de Universiteit van Groningen, heeft verder nog becijferd dat het opheffen van waterschappen geen geld oplevert.^{xii} De vereniging van provincies IPO had namelijk al eerder berekend dat er 300 tot 400 miljoen per jaar bezuinigd kan worden als de waterschappen bij de provincies worden ondergebracht. 128 Tot 129 miljoen euro zou alleen al bezuinigd kunnen worden doordat er geen aparte bestuurders meer nodig zijn. COELO meldt echter dat de IPO haar conclusies heeft getrokken op basis verkeerde aannames en bronnen en dat de financiële voordelen vele miljoenen lager zullen zijn.

In de discussie komen ook minder voor de hand liggende argumenten aan bod. De opkomst bij verkiezingen bijvoorbeeld. Uit 'vrijwel alle' onderzoeken zou blijken dat de burgers van kleine gemeenten meer naar de stembus gaan en vaker hun stem verheffen dan burgers van grote gemeenten.^{xiii} Dat zou onder meer komen doordat burgers in kleine gemeenten hun volksvertegenwoordigers beter kennen. Een opmerkelijke conclusie zou dus kunnen zijn dat de veelbesproken 'kloof' tussen burgers en politiek vooral veroorzaakt is door de schaalvergroting die vanuit Den Haag in gang is gezet. Een ander, minder vaak genoemd argument, is het ziekteverzuim. De burgemeester van Renswoude, met 4600 inwoners een van de kleinste gemeenten van Nederland, stelt aan de orde dat uit onderzoek blijkt dat hoe groter de gemeente is, des te hoger het ziekteverzuim.^{xiv} Bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners is het percentage het laagst: in 2003 5,1 procent. Bij gemeenten met tussen 50.000 en 100.000 inwoners is het 6,8 procent en bij de vier grote steden gemiddeld 9 procent. De oorzaak is niet bekend. Schorer wijt het aan de negatieve effecten van bureaucratieën op de gezondheid van medewerkers en stelt 'Small is beautiful'.

5. Observaties

Uit de artikelen, onderzoeken en uitspraken komt het beeld naar voren dat velen vinden dat er gereorganiseerd moet worden, maar dat *de* bestuurlijke reorganisatie van gemeenten, provincies en waterschappen niet bestaat. De gemeenten stellen voor samen met provincies op te gaan in een nieuwe bestuurslaag: de regio's. De regio's fungeren dan als derde laag onder het rijk en Europa, waarmee het Huis van Thorbecke in zekere zin gehandhaafd blijft. Waterschappen bezuinigen door waterbeheertaken van provincies en gemeenten over te nemen. De provincies pleiten op hun beurt voor het opnemen in de provincies van waterschappen en regio's. Anderen bepleiten enkel een verdere schaalvergroting van gemeenten.

Verder geven de diverse partijen, bij het publiceren van eigen onderzoek aan dat de onderzoeken van andere partijen onjuist zijn of gebaseerd op verkeerde aannames. Daarnaast verwijzen de diverse partijen consequent naar buitenlandse voorbeelden. Duitsland, Denemarken, Australië en Zwitserland zijn de landen waar graag naar wordt verwezen, alhoewel die landen bestuurlijk-organisatorisch sterk van elkaar verschillen. Ook blijken onderzoeken elkaar tegen te spreken. Terwijl de inkt van het ene onderzoek nog niet droog is, wordt in een ander onderzoek het bewijs van het tegendeel geleverd.

Politici hebben zich, zo bleek al eerder, volop in de discussie gemengd. D66 bepleitte het stoppen van provincies en waterschappen. CDA, PVDA en CU waren van mening dat gemeentelijke herindeling van onderaf geïnitieerd moet worden. PVV vond dat herindeling niet kan zonder een uitspraak van burgers per referendum. SP betichtte D66 van 'tekentafeldemocratie' en gaf aan dat mensen geen grote gemeenten of provinciale herindelingen willen. De uitspraken van politici en het moment dat de discussie oplaaide heeft volgens diverse deskundigen vooral te maken met de verkiezingen die in maart (gemeenten) en juni 2010 (Tweede Kamer) gehouden werden. Hoogleraar overheidsfinanciën Verbon noemt de voornemens in de verkiezingsprogramma's om te snijden in het aantal ambtenaren 'pure retoriek' en 'loze beloften'.^{xv} Hij geeft aan dat dit soort voornemens steeds terugkeert. En dat het soms lukt om door fusies en schaalvergroting op personeelslasten te bezuinigen, maar dat het aantal ambtenaren na verloop van tijd weer stijgt. Verbon illustreert dit door te wijzen op het feit dat het Centraal Planbureau bij de doorrekening van de partijprogramma's de winst die partijen op de overheid denken te boeken maar deels heeft meegeteld. Hij geeft aan dat hij niet denkt dat er minder ambtenaren nodig zijn als er efficiënter gewerkt wordt. Hij vindt dat een overheid pas echt afslankt als ze taken afstoot.

6. Het panel gepeild

Politici, bestuurskundigen en organisatieadviseurs zijn degenen die tot nu toe de discussies voeren. Maar de effecten van het opschudden van bestuurslagen zullen uiteindelijk

doorwerken tot op de werkvloer. Op de plek waar verkeersproblemen gesignaleerd, opgepakt op opgelost worden. We hebben gezien hoe verschillende partijen, op een vrij hoog abstractieniveau, denken over het reorganiseren van de decentrale bestuurslagen. In het kader van het CVS 2010 zijn aan een panel van elf managers, adviseurs, projectleiders en beleidsmedewerkers op het vlak van verkeer en vervoer vijf stellingen voorgelegd. Ze werken bij het Rijk, waterschappen, gemeenten, stadsregio's en gemeenten. Met de vraag om middels hun reactie op de stellingen een beeld te geven van de stad van straks. En aan te geven of het opheffen en vervangen van bestuurslagen ook heilzaam is voor het oplossen van verkeers- en mobiliteitskwesties.

Stelling 1

Het opheffen van gemeenten en provincies en het instellen van, soms provinciegrensoverschrijdende regio's leidt tot het verlies van de lokale identiteit van bewoners. Het begrip 'algemeen belang' krijgt daarmee een andere lading. Dit maakt het voor de plannenmakers moeilijk om maatschappelijk draagvlak voor hun plannen te krijgen.

Met een enkele nuancering is het hele panel het eens met deze stelling. 'De gemeente blijft het loket naar de burger, staat het dichtst bij de bevolking en heeft een goede voelspriet voor hetgeen er bij de bevolking leeft', vindt een van de leden van het panel. 'De binding van de bevolking met de (lokale) overheid blijft de basis voor draagvlak in elk toekomstige project', aldus Roel Brandt, interim-beleidsmedewerker bij Rijkswaterstaat. Een ander panellid is van mening dat mensen de problemen die bij het huis, in de straat of in de buurt spelen het sterkst ervaren. En dat voor hen de gemeente het aangewezen schaalniveau blijft.

Een panellid, werkzaam voor een middelgrote gemeente die onlangs is gefuseerd, merkt nu al dat de bewoners van de kernen verder af staan van het gemeentebestuur. Ze voelen het gemeentebestuur minder als 'hun' bestuur. Het begrip algemeen belang wordt dan door de bewoners gezien als een argument om er bij de lokale bevolking die er direct de gevolgen van ondervindt impopulaire maatregelen door te drukken.'

Een ander panellid wijst op de risico's als de sterke gebieden binnen een regio nog sterker worden. Dat gebied is dan het 'belangrijkst' voor het nieuwe bestuur, met het gevaar dat veel bewoners zich in de steek gelaten voelen. Erik Vos, planoloog bij de gemeente Hoorn, beschrijft dat de verschillende kernen binnen een regio elkaar juist nodig hebben: 'Wat goed is voor een centrumgemeente zou ook goed zijn voor de regio. Kleine gemeenten zien dit echter anders. Een stad heeft zijn ommeland nodig en vice versa. Dat was in de middeleeuwen al zo en zal in de toekomst zo blijven.' Panelliden wijzen er ook op dat veel verkeersprojecten verder reiken dan de eigen straat of buurt. 'Op die momenten is het regionale schaalniveau met regionale budgetten nodig om problemen op te lossen en lokale activiteiten met elkaar af te stemmen.'

Een interessante invalshoek is de volgende: een panellid geeft aan dat de voelspriet van gemeenten naar de buurt ook te gevoelig kan zijn. Een kleine afstand vertroebelt in dat geval de blik op het algemeen belang. 'Persoonlijke contacten van bijvoorbeeld bestuurders

met mensen in een buurt waarvoor plannen worden ontwikkeld kunnen helpen, maar kunnen ook tot gevolg hebben dat het moeilijk wordt persoonlijke van algemene belangen te scheiden.'

Peet de Reuver, teamleider van de afdeling Mobiliteit van de provincie Utrecht, hangt een benadering aan waarbij ruimtelijke- en dus ook mobiliteitskwesties worden benaderd vanuit sociaal maatschappelijke eenheden, die worden gevormd door centrumgemeenten en omliggende gemeenten. Hij geeft daarbij aan dat deze maatschappelijke eenheden waarschijnlijk wel te klein zijn om verkeersproblemen aan te pakken. Hij ziet meer in samenhangende eenheden die samen een provincie vormen. In midden-Nederland zou dat de driehoek Utrecht - Amersfoort - Hilversum zijn, die dan als 'draaischijf' van Nederland kan fungeren. Die samenwerking, zo beschrijft De Reuver, bestaat in feite al in de vorm van de NV-Utrecht, het samenwerkingsverband bestaande uit zeven overheden: de provincie Utrecht en de grote gemeenten met hun omliggende gewesten, te weten Utrecht, Amersfoort, Hilversum en het Bestuur Regio Utrecht, de Regio Amersfoort en het gewest Gooi en Vechtstreek.

In zijn algemeenheid vindt het panel dat voor verkeersprojecten de gemeente, of een 'beperkt overtreffende' trap daarvan, het verbindende element moet blijven vormen tussen bestuur en bewoners. Bij grotere projecten is maatwerk nodig, zodat gemeenten op regionale schaal kunnen samenwerken. Per project zal, misschien nog beter dan nu het geval al is, de strategie bepaald moeten worden hoe belanghebbenden betrokken worden en draagvlak wordt gecreëerd.

Stelling 2

Het instellen van regio's, en tegelijkertijd het opheffen van gemeenten en provincies, leidt tot minder bureaucratie en tot snellere, slagvaardiger planvorming.

Peet de Reuver beschrijft de bestaande situatie in Utrecht. 'Bestuur Regio Utrecht en Provincie staan naast elkaar. Bij gemeenteoverstijgende vraagstukken zijn beide partijen vaak in beeld en aan zet. Dat is onwenselijk.' Daarbij geeft hij aan dat de partijen niet volledig gedemocratiseerd zijn: de bestuurders van de regio's zijn immers niet rechtstreeks gekozen. Het komt dan wel voor dat een bestuurder van de centrale stad, die wel gekozen is, automatisch een zwaardere stem heeft.

Andere panelleden herkennen dit soort constructies, maar geven, net als De Reuver, aan dat de bureaucratie niet minder wordt door gemeenten en provincies op te heffen. Een panellid vindt dat eerst maar eens duidelijk moet zijn wat de precieze definitie van bureaucratie is. Misschien hoort een zekere mate van bureaucratie wel bij elke vorm van openbaar bestuur. Het panel vindt dat bureaucratie en slagvaardigheid bij verkeersprojecten niet te maken hebben met de grootte van de gemeente, provincie of regio, maar met politieke verhoudingen, wettelijke taken, juridische procedures, inspraak, afspraken tussen overheidslagen, belangen en de wijze waarop het project georganiseerd is. Dus ook regio's

zouden het risico lopen bureaucratisch te werken. Bij het vervangen van gemeenten door regio's wordt zelfs gesteld dat het voor de verkeersprojecten die op lokale schaal spelen de slagvaardigheid zou verminderen als regio's gemeenten vervangen.

Bureaucratie tussen bestuurslagen heeft volgens Harry van der Pijl, senior beleidsmedewerker bij de provincie Noord-Holland, te maken met de 'vervuiling' in de hiërarchische verhoudingen tussen rijk - provincie - gemeente: Het huis van Thorbecke komt niet meer uit de verf. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Ten eerste bemoeit de politiek (Tweede Kamer, Provinciale Staten) zich inhoudelijk steeds vaker met lokale verkeersaangelegenheden: 'Subsidies worden ingezet om die bemoeienis te rechtvaardigen.' Ten tweede, vervolgt Van der Pijl, 'zijn verkeersprojecten steeds groter geworden. Gemeenten worden steeds vaker gedwongen samen te werken, en als zij er niet uitkomen moet een hogere bestuurslaag macht uitoefenen. Ook hier gebeurt dit vaak met subsidies. De bemoeienis tussen de overheidslagen en het ontbreken van een machtsfactor in ingewikkelde verkeersprojecten, leidt tot bureaucratie.' Peter van de Mortel, coördinator team Ruimtelijk Beleid van de gemeente Diemen, wijst op alle vergader- en papierwerk dat gepaard gaat met de diverse regionale bestuursconstructies. Van de Mortel: 'Voor kleinere gemeenten is dit nauwelijks te behappen.' Van der Pijl is van mening dat dit doorbroken kan worden door de hogere overheidslaag meer machtsmiddelen te geven. In de Wro is daar met het aanwijzingsbesluit een eerste aanzet voor gegeven. Dit werkt volgens hem beter dan het simpelweg opheffen van gemeenten en provincies.

Stelling 3

Regio's zijn het beste schaalniveau om verkeers- en vervoersproblemen op te lossen. Daarvoor zijn gemeenten te groot en provincies te klein.

Ook hier vooral afkeurende signalen van de panelleden. Vooral het feit dat verkeers- en vervoersproblemen op alle schaalniveaus spelen, van het aanleggen van een parkeerplaats tot de herinrichting van een plein, is voor de panelleden reden te stellen dat de regio's en provincies niet bij uitstek geschikt zijn om verkeerskwesties op te pakken.

Over hoe het mobiliteitsspeelveld dan wel georganiseerd moet worden verschillen de meningen. Panellid Harmen Otto Smedes, verkeerskundige bij de gemeente Almere, doet bijvoorbeeld het voorstel niet de gemeenten op te heffen, maar de beheertaken van provincies en rijk samen te voegen. Op het schaalniveau van rijks- en provinciale wegen is er volgens Smedes minder interactie en feeling met de individuele burger, en zou een samenvoeging dan ook logischer zijn. Een ander panellid vindt gemeenten en regio's de geschiktste partijen om verkeersprojecten goed te organiseren. 'Provincies hebben van oudsher een *top-down* benadering naar gemeenten toe gehanteerd. De ervaringen met Stadsregio's leert daarentegen dat het van onderaf samen met de gemeenten opbouwen van verkeersbeleid tot goede resultaten leidt.' Een van de panelleden, ook voorstander van meer regionale samenwerking, illustreert dit door aan te geven dat de meeste verplaatsingsbewegingen op regionale schaal plaatsvinden. Erik Vos van de gemeente Hoorn pleit bijvoorbeeld voor het bestuurlijk instellen van grote, centrale, slagvaardige regiogemeenten. In subgemeenten worden servicecentra opgestart. Die servicecentra

vervangen dan de gemeentekantoren en -besturen van de omringende, voorheen zelfstandige gemeenten. Hij benadrukt dat hij een bestuurlijke herindeling bepleit, en niet het opheffen van de bestuurslagen gemeenten en provincies .

Stelling 4

In de bestaande situatie zijn er voor burgers, afhankelijk van het verkeersknelpunt, verschillende loketten: waterschap, vervoerder, rijk, provincie, stadsregio, gemeente, stadsdeel. Door het instellen van regio's en het opheffen van provincies en gemeenten daalt het aantal loketten. Daarmee verbetert de serviceverlening naar de burger.

Bijna unaniem is het panel het met deze stelling oneens. Deze stelling maakt ook het meest los, want de antwoorden zijn bijna zonder uitzondering stellig te noemen. Wederom twijfelt men aan wat ervoor in de plaats komt: 'Het aantal loketten mag wel dalen, maar dat is nog geen garantie voor de service.' Eric de Niet, beleidsmedewerker verkeer en vervoer bij de gemeente Zaanstad beschrijft het als volgt: 'Je kunt beter even zoeken naar het juiste loket waar je vervolgens direct en gericht geholpen wordt dan dat je bij een loket staat waar men je wazig aankijkt.' Een goede samenwerking en afspraken tussen de loketten en goede voorlichting zorgt er volgens de panelleden voor dat mensen niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. In de verkeers- en vervoerwereld zijn hier volgens een panellid al flinke verbeteringen behaald. Hij wijst op de samenwerking die leidt tot één telefoonnummer 0800 - 2002 voor weggerelateerde zaken. Bovendien, zo stelt hij aan de orde, is sinds de opkomst van de digitale loketten de toegankelijkheid van de overheid enorm toegenomen. Hij wijst erop dat juist het vergroten van het aantal loketten zinnig kan zijn : 'De loketten op de stadsdeelkantoren worden door veel burgers bijvoorbeeld positief ervaren.' Hij wijst op het feit dat ook TNT weer meerdere kleine postagentschappen opent, in plaats van de grote postkantoren.

Stelling 5

Organen als gemeenten en provincies werken nu al voldoende samen op verkeersgebied en dat gaat prima. Het instellen van een nieuwe bestuurslaag en het opheffen van de huidige lagen, is een top-down benadering die haar doel voorbij schiet.

Deze stelling brengt de gemoederen in beroering. Panelleden die het ermee eens zijn, denken dat wat voor gemeenten en provincies in de plaats komt te maken krijgt met dezelfde problemen en daar misschien slechter mee om gaat. Anderen geven aan dat sommige verkeersprojecten op een andere manier aangepakt kunnen worden, onder het motto 'regionaal waar dat kan, en lokaal waar dat nodig is.' Ook is een panellid er voorstander van de door Thorbecke gewenste hiërarchie tussen de bestuurslagen in ere te herstellen. Het ontpolderen zou een boel bureaucratie schelen. Dat kan volgens dit panellid geregeld worden door subsidies rechtstreeks aan gemeenten toe te wijzen, in plaats van dat de provincies en de stadsregio's daar nog tussen zitten. Verder wordt gepleit voor het verder laten fuseren van gemeenten met gemeenten, waterschappen met waterschappen en provincies met provincies, omdat dat al een behoorlijke vereenvoudiging van het bestuurlijk landschap in Nederland kan opleveren. Want grotere gemeenten zijn volgens deze

panelleden wel in staat de verkeersproblemen op te lossen. Een panellid geeft aan dat bestuurlijke veranderingen nodig zijn. En dat daar waarschijnlijk toch een top down keuzes voor nodig zijn. 'Als we dergelijke bestuurlijke veranderingen van onderaf organiseren, waarbij iedereen blij moet zijn, zal er geen werkelijke vooruitgang worden geboekt.'

Andere leden van het panel pakken de beantwoording van deze stelling ronduit pragmatisch aan: 'De samenwerking is dan misschien niet optimaal, maar dat is mijns inziens geen reden om voor een andere bestuursvorm te kiezen.' Een dergelijk geluid is vaker te horen. 'Voordat er ingrijpende beslissingen worden genomen', zo pleit een panellid, 'moet duidelijk zijn wat het probleem is. Welke instrumenten kunnen nu al worden ingezet om zaken soepeler te laten verlopen?' Bezuinigingen zijn volgens dit panellid niet het enige argument om de bestuurslagen op de schop te gooien. 'Het kan ook helemaal verkeerd uitpakken.' Ook de implementatie van een nieuwe bestuurslaag baart zorgen 'Als de invoering van invloed is op de voortgang van projecten liggen die zomaar een jaar stil. Een discussie over een nieuwe bestuurslaag levert alleen maar vertraging en negatieve energie op. Vanuit de inhoud geredeneerd is de discussie over bestuurslagen helemaal niet wenselijk. Zet lieve in op meer samenwerking tussen de partners.'

Uit de beantwoording van de vragen kan de conclusie worden getrokken dat het opheffen van bestuurslagen de meeste panelleden te ver gaat. De panelleden onderkennen over het algemeen dat verkeersprojecten in veel gevallen efficiënter en slagvaardiger aangepakt kunnen worden. Het betreft in die gevallen de projecten die de gemeentegrenzen overschrijden. Alhoewel er bij verkeersprojecten relatief vaak sprake is van projecten die de gemeentegrens overschrijden, is het speelveld van verkeer en vervoer zo breed dat het gros van de projecten de gemeentegrens *niet* overschrijdt. Voor die grote projecten geldt inderdaad dat beter op een ander, meer regionale schaal, aangepakt moeten worden. Daar kunnen nog slagen, bijvoorbeeld gedwongen regionale samenwerking, in gemaakt worden.

7. Conclusies

Een typisch kenmerk van de discussie is dat, alhoewel er eensgezindheid is dat er 'iets moet veranderen', niemand nog weet hoe die bestuurlijke verandering eruit moet zien. Waterschappen willen taken overnemen van provincie en gemeenten, provincies willen de waterschappen overnemen en de gemeenten willen zich wel opheffen, als de provincies dat ook doen. Ook het feit dat onderzoeken elkaar tegenspreken, en verschillende landen als *het* voorbeeld voor het toekomstige Nederlandse bestuurlijke landschap worden gebruikt, bewijst dat het nog onduidelijk is welke kant het opgaat met de herstructurering van de bestuurslagen.

Een belangrijke constatering is dat niet alleen politici en bestuurskundigen vinden dat bestuurslagen als gemeenten en provincies doelmatiger en slagvaardiger kunnen opereren. Ook de man en vrouw in het verkeersveld geven toe dat voor een substantieel deel van de verkeersprojecten de samenwerking, opschaling of samensmelting met andere overheden,

zowel in dezelfde bestuurslaag als in andere bestuurslagen, gezocht moet worden om efficiënter werken mogelijk te maken. Opvallend is dat de panelleden bijna zonder uitzondering vinden dat meer en beter samenwerken ook betekent dat er geen bestuurslagen, dus noch waterschap, noch gemeente, noch provincie, opgeheven worden. Voor veel verkeersprojecten in de 'stad van straks' blijft de gemeente het ideale loket naar de burger.

Tenslotte gaat het te ver om de discussie over het opheffen van bestuurslagen te bestempelen als verkiezingsretoriek. Ook de man en vrouw in het verkeersveld vindt dat zaken anders aangepakt moeten worden. Het is ook niet onwaarschijnlijk dat daar een top down benadering voor nodig is om zaken echt op te schudden, omdat het poldermodel waarin nu al tientallen jaren over de herstructurering van de bestuurslagen wordt gediscussieerd weinig resultaat oplevert. Vraag blijft daarbij wie voldoende vertrouwen van de partijen krijgt om het bindende advies over daadkrachtige bestuurlijke veranderingen op te stellen.

Geldt *Bigger, better, faster, more* voor het bestuurlijk landschap om verkeersprojecten op te pakken? Ja, soms. Maar zoals de burgemeester van een van de kleinste gemeenten van Nederland al betoogt, voor veel verkeersprojecten blijft het motto 'Small is beautiful'.

ⁱ *Profiel van de Nederlandse Overheid*, door R.A. Iedema en P.M. Wiebinga, Coutinho 1995, Muiderberg

ⁱⁱ *Binnenlands Bestuur*, 19 augustus 2010

ⁱⁱⁱ *Binnenlands Bestuur*, 26 maart 2010

^{iv} *De Volksrant*, 20 mei 2010

^v *De Volkskrant*, 7 juni 2010

^{vi} *De Volkskrant*, 7 juni 2010

^{vii} *NRC Handelsblad*, 22 april 2010

^{viii} *De Volkskrant*, 16 juni 2010

^{ix} *Binnenlands Bestuur*, 16 april 2010

^x *De Volkskrant*, 7 juni 2010

^{xi} *Trouw*, 29 mei 2010

^{xii} *De Volksrant*, 12 augustus 2010

^{xiii} *De Volkskrant*, 20 januari 2010

^{xiv} Het Financieel Dagblad, 5 oktober 2004

^{xv} *Trouw*, 29 mei 2010

Het panel bestond (in willekeurige volgorde) uit de volgende personen:		
Gabriëlle Preenen	beleidsmedewerker verkeer en vervoer	gemeente Teylingen
Harmen Otto Smedes	verkeerskundige	gemeente Almere
Menno Boermans	beleidsmedewerker verkeer en vervoer	gemeente Zijpe
Harry van der Pijl	senior beleidsmedewerker verkeer en vervoer	provincie Noord-Holland
Roel Brandt	interim beleidsmedewerker verkeer en vervoer (namens Oranjewoud)	Rijkswaterstaat
Eric de Niet	beleidsmedewerker verkeer en vervoer	gemeente Zaanstad
Antoon Kleijn	beleidsmedewerker verkeer en vervoer	waterschap Hollands Noorderkwartier
Peter van der Mortel	coördinator team Ruimtelijk Beleid	gemeente Diemen
Marcel Tromp	teamleider Ruimtelijke Ontwikkeling	gemeente Weesp
Erik Vos	planoloog	gemeente Hoorn
Menko Noordegraaf	programmamanager	stadsregio Amsterdam
Peet de Reuver	teamleider afdeling mobiliteit	Provincie Utrecht