

# De sterke secretaris van Tampere (Finland)

**Tampere is de derde stad van Finland. De rollen van bestuurders en top-ambtenaren krijgen in Tampere een andere invulling dan in Nederlandse gemeenten. Zo hebben de raadscommissies een besluitvormende rol, bestaat het algemeen en dagelijks bestuur uit deeltijdbestuurders en heeft de secretaris representatieve functies. Interessant is de positie van de gemeentesecretaris. Door het ontbreken van een gekozen burgemeester heeft hij een sterke positie. Wat is zijn rol tussen de deeltijdbestuurders en wordt er in Finland ook nagedacht over een meer democratische invulling van zijn positie?**

**Jaring Hiemstra**

Dr. J. H. Hiemstra is consultant bij de adviesgroep Overheid van Pricewaterhouse Coopers, Utrecht.

Tampere is een stad met 183.000 inwoners en is daarmee de derde stad van Finland. De gemeente meet 522 km<sup>2</sup>, waarvan 169 km<sup>2</sup> water. De stad ligt 180 km ten noorden van de hoofdstad Helsinki en maakt deel uit van de regio Tampere waar zo'n 440.000 mensen wonen. Van oudsher kende de regio een uitgebreide textiel-, kleding-, leer- en metaalindustrie. Na het verdwijnen van deze industrieën door het ineenstorten van de Sovjet-Unie, is Tampere zich gaan concentreren op *high tech*. Een van de bekendste bedrijven is het telecommunicatiebedrijf Nokia, de grootste werkgever in de regio. Samen met de steden Helsinki en Turku is Tampere een van belangrijkste industriegebieden in Finland. Daarnaast is Tampere, net als Quebec en Duisburg, een universiteitsstad.

## Reorganisatie binnenlands bestuur

Interessant is de reorganisatie van het binnenlands bestuur die in Finland vanaf 1987 haar beslag heeft gekregen. Deze reorganisatie, in dit blad beschreven door VAN KLEEF & WOLTERS, volgde op de grote economische problemen die het land kende na het ineenstorten van de Sovjet-Unie.<sup>1</sup> Aan de traditionele, intensieve handelsrelaties die Finland had met de Sovjet-Unie kwam vrij abrupt een einde. Doel van de reorganisatie van het Finse binnenlandse bestuur was het vergroten van de efficiency, door het versterken van de lokale bestuurslaag en het verzelfstandigen en privatiseren van een deel van de overheidstaken.

De reorganisatie heeft geleid tot een versterking van het lokale bestuur ten koste van de provincies en districten.

### Bestuursvergelijking

Als we de wijze waarop buitenlandse gemeenten worden bestuurd vergelijken met de Nederlandse bestuurspraktijk levert dat interessante informatie op. In drie artikelen beschrijft Jaring Hiemstra de besturing van de gemeenten Quebec (Canada), Tampere (Finland) en Duisburg (Duitsland). In dit tweede artikel in de reeks staat Tampere centraal. De drie artikelen passen binnen het aandachtsgebied van de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie', die onder voorzitterschap staat van prof. mr. D.J. Elzinga.

In de eerste plaats is het aantal provincies van twaalf naar zes gereduceerd en is een groot deel van het takenpakket overgedragen aan regio's en gemeenten. De provincies, met een door het staatshoofd benoemde gouverneur, zijn in het huidige bestel voornamelijk belast met het toezicht op de gemeenten en regio's. Naast de provincies kende Finland districten. Deze districten hadden een eigen geografische indeling en waren belast met de uitvoering van taken van de ministeries. In 1996 is, in het verlengde van de ontwikkeling op provinciaal niveau, het aantal districten teruggebracht en zijn verschillende taken van districten geprivatiseerd of gedecentraliseerd naar regio's of gemeenten.

## Finland is een republiek

Finland is een republiek met circa vijf miljoen inwoners. Zo'n vier miljoen inwoners wonen in het zuiden van het land, de rest van de bevolking woont in het dunbevolkte noorden. Het land heeft twee officiële talen: Zweeds en Fins. Ongeveer 6% van de Finnen heeft Zweeds als moedertaal. Traditioneel kent Finland een omvangrijk overheidsapparaat. Zo'n dertig procent van de werknemers werkt bij de overheid, alle onderwijs- en gezondheidszorgpersoneel meegerekend. In Finland vinden algemene verkiezingen plaats voor de centrale en de lokale overheid. Het provinciale niveau kent geen direct vertegenwoordigend lichaam. Het wetgevende parlement met tweehonderd leden wordt gelijktijdig met de president eens in de vier jaar gekozen. Het land is ingedeeld in vijftien kiesdistricten. Het aantal parlementsleden dat in een district gekozen kan worden is afhankelijk van het aantal inwoners.

## Het middenbestuur

Het middenbestuur in Finland bestaat uit negentien regio's, waarbinnen gemeenten verplicht samenwerken, en zes provincies. De regio's hebben wettelijke taken op het terrein van het economisch beleid en de ruimtelijke ordening. Zo maakt de regio bijvoorbeeld het regionale structuurplan. Daarnaast houden regio's zich op vrijwillige basis vaak bezig met toerisme, cultuur en het promoten van de regio. De regio's zijn de aangewezen bestuurslaag

voor de contacten met de Europese Gemeenschap en het verwerven van gelden uit de Europese structuurfondsen. Alhoewel de positie van de regio's versterkt is door de decentralisatie van taken, zijn de regio's wat betreft de personele omvang klein. Bij de regio Tampere, met 440.000 inwoners, werken bijvoorbeeld slechts 60 mensen. Het bestuur van de regio wordt voor een periode van vier jaar gekozen door de raden van de verschillende gemeenten.

Naast deze regio's zijn er ook *vrijwillige samenwerkingsverbanden* tussen gemeenten, vergelijkbaar met de Wgr-samenwerking in Nederland. Tampere werkt bijvoorbeeld met omliggende gemeenten samen op het gebied van afvalinzameling en enkele voorzieningen zijn gemeenschappelijk, zoals ziekenhuizen, onderwijs en openbaar vervoer.

De zes provincies (*Län*) vallen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en kennen, met uitzondering van het autonome Åland, geen gekozen bestuur. Tampere maakt deel uit van de provincie Länsi-Suomen lääni, die na de reorganisatie primair is belast met het toezicht op regio's en gemeenten. Het toezicht richt zich op taken op het gebied van onderwijs en cultuur, gezondheidszorg, en verkeer en transport. Elke provincie heeft een gouverneur die aangewezen is door de president en die direct rapporteert aan het ministerie van Binnenlandse Zaken.<sup>2</sup>

### **Finland heeft circa 452 gemeenten**

Het lokale niveau omvat 452 gemeenten. De mate van autonomie en de inrichting van het lokale bestuur zijn in de nationale wetgeving geregeld. Deze regels zijn op alle gemeenten van toepassing en er is, overeenkomstig de Nederlandse praktijk, sprake van een in hoofdlijnen uniforme inrichting van het lokale bestuur. In vergelijking met Duitsland en Nederland heeft Finland een groot aantal kleine gemeenten: meer dan de helft van de gemeenten heeft tussen de 2.000 en 10.000 inwoners. In Finland zijn er zes steden met meer dan 100.000 inwoners, waaronder Tampere.

Een groot deel van de lokettaken die in Nederland bij de gemeenten berusten wordt in Finland door de *districten* uitgevoerd. Deze districten zijn de uitvoeringsloketten van de centrale overheid. Bij deze loketten kunnen reisdocumenten en sociale uitkeringen worden aangevraagd. Daarnaast voeren de districten ook politietaken en rechterlijke taken uit.

### **Vestigingsplaats voor hightech bedrijven**

In Tampere is de werkloosheid hoog. Zo'n 20% van de beroepsbevolking heeft geen baan; dit is hoger dan het landelijke percentage van 15%. De hoge werkloosheid wordt primair veroorzaakt door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. De export naar de Sovjet-Unie is gedaald van 50% naar 2%. Voor Tampere betekende dit het definitieve vertrek of faillissement van textielbedrijven en de machinebouw. De economische problemen in Tampere waren in 1994 op hun hoogtepunt. Sindsdien gaat het in economisch opzicht beter, maar dit leidt niet tot een sterke groei van het aantal arbeidsplaatsen. Voornamelijk oudere

werknemers komen nauwelijks meer aan de slag.

De kansen voor de stad liggen op het terrein van de hightech-industrie. In de gemeente zijn reeds tal van deze bedrijven en onderzoekscentra gevestigd, zoals Nokia, Tamrock, Valmet en het Finn Medical Technological Centre. De gemeente heeft zich ten doel gesteld deze bedrijven te behouden en nieuwe bedrijven aan te trekken. De randvoorwaarden voor het aantrekken van nieuwe bedrijven zijn gunstig. De gemeente heeft een technische universiteit, verschillende onderzoekscentra en zij is een aantrekkelijke woonplaats. Daarnaast is Tampere een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven die willen exporteren naar Rusland en die zich vanwege de politieke en sociale situatie niet in Rusland willen vestigen. De gemeente ondersteunt honderd startende bedrijven die actief zijn in de hightechbranche. Deze ondersteuning bestaat onder andere uit de begeleiding van de bedrijven en het aanbieden van onderzoeksfaciliteiten.

### **Kenmerken van bestuurders en ambtenaren in Tampere**

**Inwonertal en takenpakket** Stad met 183.000 inwoners; breed takenpakket.

**Raad** 67 leden die tevens lid zijn van een commissie met besluitvormende bevoegdheid; ontlasten hierdoor college en raad. Politieke besluitvorming primair in commissies.

**College** Raad kiest 11 parttime collegeleden en voorzitter; belast met hoofdlijnen van beleid en corrigeren commissiebesluiten.

**Burgemeester** Gekozen door de raadsleden; parttime functie met name representatief.

**Secretaris** Algemeen directeur en directeur van de bestuursdienst met operationele en concernfuncties. Heeft representatieve 'burgemeester'-functie.

**Directeuren** Integraal verantwoordelijk voor dienst en communicatie met commissie; managementteam bereidt collegevergadering voor.

**Organisatie** Goede klantenoriëntatie (loketten); beperkte invulling interactief bestuur.

### **De bestuurlijke organisatie**

Het wetgevende orgaan, de raad, bestaat uit 67 leden die elke vier jaar direct door de bevolking worden gekozen. De leden van de raad worden in tegenstelling tot Quebec en Duisburg niet per district gekozen. In de raad hebben tien partijen zitting. De grootste partijen zijn de sociaal democratische partij (18 zetels), de Nationale Coalitiepartij (20 leden) en de linkse alliantie (12 zetels). De gemeente Tampere kent geen sublokaal bestuur.

De raad vergadert elke maand. Het voorzitterschap is in handen van een van de raadsleden die door de andere leden voor twee jaar is gekozen. De representatieve taken, die in Nederland worden uitgevoerd door de burgemeester, worden in Tampere deels door de voorzitter van de raad en deels door de *secretaris* uitgevoerd. De secretaris wordt in Finland dan ook burgemeester genoemd, maar ik gebruik hier de term secretaris, omdat het met name een ambtelijke functie is. De raad kiest het dagelijks bestuur

dat ook uit niet-raadsleden bestaat. Het dagelijks bestuur bestaat uit elf leden. In tegenstelling tot de huidige situatie in Nederland is het in Finland gebruikelijk het dagelijks bestuur een afspiegeling te laten zijn van de partijen die zitting hebben in de raad.

Het lidmaatschap van het dagelijks bestuur is, in tegenstelling tot de Nederlandse gemeenten, geen fulltime baan. Het college functioneert als een soort raad van toezicht. De leden van het dagelijks bestuur zijn alleen op maandag aanwezig, de vaste vergaderdag. Het dagelijks bestuur bereidt de vergaderingen van de raad voor en zorgt dat de raadsbesluiten worden uitgevoerd. In tegenstelling tot wat in Nederlandse colleges gebruikelijk is, wordt er veel gestemd in het dagelijks bestuur. Een machtsblok is daarbij de sociaal-democratische partij en de nationale coalitiepartij, omdat deze gezamenlijk een meerderheid in de raad hebben. De voorzitter van het dagelijks bestuur is door de raad voor twee jaar gekozen en is in Tampere van de Nationale Coalitiepartij. De twee grootste partijen in de raad hebben de twee voorzittersposten van het algemeen en dagelijks bestuur verdeeld.

### Raadscommissies

In de gemeenten zijn zes commissies actief, die in beginsel eenmaal per week vergaderen. Hiervan zijn er vier gekoppeld aan de vier ambtelijke diensten; daarnaast zijn er twee voor respectievelijk personeelszaken en gemeentelijke bedrijven. Een commissie bestaat uit elf leden die voor een periode van vier jaar worden benoemd. Er hebben ook burgers zitting die geen raadslid zijn; dit zijn vaak inhoudelijk-experts. In elke commissie zit ten minste één lid van het dagelijks bestuur die daarmee de verbindende factor tussen de twee organen vormt. In tegenstelling tot de commissies van advies, die in Nederland gebruikelijk zijn, hebben de commissies een eigen beslissingsbevoegdheid. Besluiten van een commissie die in de ogen van het dagelijks bestuur niet juist zijn, kunnen vernietigd worden. Doordat de commissies besluitvormende bevoegdheden bezitten, worden het college en de raad ontlast en kan de wethoudersfunctie in deeltijd worden vervuld. Voor de raad betekent dit dat zij zich kan concentreren op het strategische, sectoroverstijgende beleid.

### Sterke secretaris met representatieve taken

De secretaris is in de eerste plaats 'algemeen directeur'. Daarnaast deelt hij externe representatieve taken met de voorzitter van de raad, omdat die er als deeltijdraadslid te weinig tijd voor heeft. De secretaris van Tampere heeft een sleutelfunctie in de gemeente, omdat hij de hoogste niet-gekozen functionaris is en hij in tegenstelling tot de Nederlandse situatie te maken heeft met een parttime dagelijks bestuur. Daarnaast bereidt hij de vergaderingen van het dagelijks bestuur voor en wordt hij ondersteund door een bestuursdienst.

In Finland kunnen de secretaris en de directeuren voor bepaalde of onbepaalde tijd door de raad worden benoemd. De secretaris en drie van de vier directeuren zijn in Tampere voor onbepaalde tijd benoemd. De politieke kleur speelt bij de benoeming een belangrijke

rol. Zo zijn zij allen lid van de sociaal-democraten of de Nationale Coalitiepartij. De benoeming voor onbepaalde tijd is omstreden. In Tampere heeft men dan ook recent een directeur benoemd voor een periode van zeven jaar. De Finse gemeentewet van 1995 biedt ook de mogelijkheid voor het benoemen van de secretaris voor vijf of zeven jaar en voor het instellen van het 'burgemeestersmodel'. Dit burgemeestersmodel houdt in dat de secretaris benoemd wordt voor een periode van vier jaar, waarbij hij of zij dan tegelijkertijd voorzitter van het dagelijks bestuur is. Daarmee beoogt de Finse wetgever een meer democratisch gekozen secretaris mogelijk te maken. De directeuren hebben naast managementverantwoorde-

## De lokale inkomstenbelasting, die alle inwoners betalen op basis van belastbaar inkomen, is niet progressief

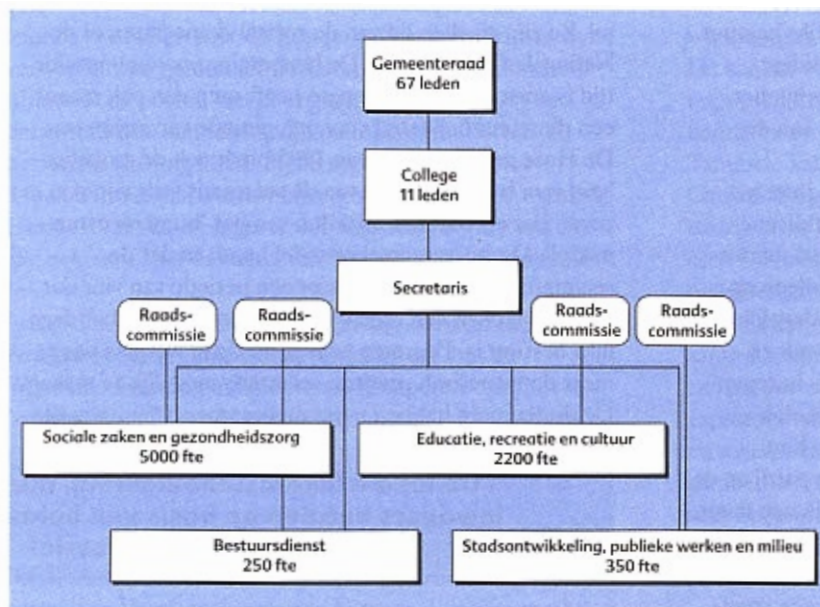
lijkheid de zorg voor de communicatie tussen de raadscommissie en de dienst. Ze zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van de commissievergadering en de uitvoering van de commissiebesluiten. Elke vrijdag vergaderen de secretaris en de directeuren met de hoofden van de bestuursdienst. In dit overleg bespreekt men de aspecten van de bedrijfsvoering, die de hele gemeente betreffen, zoals de begrotingsvoorbereiding. Daarnaast worden in het overleg de punten van de collegevergadering besproken.

### Breed takenpakket

Bij de gemeente Tampere werken zo'n twaalfduizend medewerkers, inclusief de op afstand functionerende organisaties zoals het gemeentelijk ziekenhuis. Het leeuwendeel van het personeel werkt in de gezondheidszorg zoals ziekenhuizen, verpleeghuizen en gehandicaptenzorg, kortom; taken die in Nederland verzelfstandigd zijn. Tampere heeft een veel breder takenpakket dan een Nederlandse gemeente. *Figuur 1* geeft het organigram van de gemeente weer. Daarin zijn de volgende diensten opgenomen, met de daarbij vermelde belangrijke beleidssectoren:

- De *bestuursdienst*: personeelszaken, financiën, beleidsevaluatie en economische ontwikkeling en communicatie;
- *Sociale zaken en gezondheidszorg*: gehandicapten- en ouderenzorg, kinderopvang, ziekenhuizen en laboratoria;
- *Educatie, recreatie en cultuur*: primair en secundair onderwijs, culturele en recreatieve voorzieningen;
- *Stadsontwikkeling, publieke werken en milieu*: planning en onderhoud van de openbare ruimte.

De gemeente kent verschillende *loketten* waarbinnen een samenhangend productenpakket aangeboden wordt. Zij heeft één loket voor bedrijven (vestiging en vergunningverlening), meerdere loketten voor gezondheid (onder andere kinderopvang en GGD-taken) en een loket waar



Figuur 1: Het organigram van de gemeente Tampere: raadscommissies gekoppeld aan de verschillende diensten

particulieren allerlei zaken op het gebied van bouwen en wonen kunnen regelen. Naast direct verantwoordelijke voor een breed takenpakket, is de gemeente aandeelhouder in een groot aantal bedrijven. Voorbeelden hiervan zijn de elektriciteitsmaatschappij, de centrale stadsverwarming, een congrescentrum en een paardenrenbaan.

### Eigen inkomstenbelasting

De omzet van Tampere bedraagt circa 2,4 miljard gulden. Gezondheidszorg is de belangrijkste uitgavenpost: 32% van de uitgaven. De inkomstenbelasting zorgt voor circa 40% van de inkomsten. Deze lokale belasting is – in tegenstelling tot de nationale inkomstenbelasting – niet progressief. Zij wordt door alle inwoners van de gemeente betaald op basis van het belastbaar inkomen. De gemiddelde lokale inkomstenbelasting in Finland is 16%, in Tampere wat hoger: 17,5%. De inkomstenbelasting wordt direct op het loon ingehouden en door de centrale overheid geïnd. Deze situatie verschilt van die in Canada, waar burgers een aanslag van de gemeenten krijgen. Door deze manier van belastingheffen lijken burgers vaak nog kritischer te worden. Naast de inkomstenbelasting heeft de gemeente eigen inkomsten uit de onroerende-zaakbelasting, leges, grondexploitatie en winsten van bedrijven.

Slechts 13% van de inkomsten komt van de nationale overheid. Aan de hand van onder andere het belastingpotentieel, de werkloosheidscijfers en het aantal cilanden zijn de gemeenten ingedeeld in tien klassen. Op basis hiervan ontvangt de gemeente een bijdrage van de nationale overheid. De algemene trend in Finland is dat de gemeente steeds minder middelen van de centrale overheid krijgt en daarmee steeds meer is aangewezen op eigen (belasting)inkomsten.

### Conclusie

De secretaris van Tampere heeft een zeer sterke positie. Het feit dat hij voor onbepaalde tijd is benoemd en wordt omringd door parttime bestuurders draagt hier in belangrijke mate aan bij. Het onderscheid tussen politiek en ambtelijk leiderschap is in Tampere minder strikt. De secretaris wordt in Finland ook wel aan-

geduid als burgemeester, omdat hij ook representatieve taken heeft. De Finse gemeentewet van 1995 maakt het mogelijk een meer democratische invulling aan het secretarisambt te geven. In het 'burgemeestersmodel' wordt de secretaris door de raad benoemd voor een periode van vier jaar, waarbij de secretaris dan tegelijkertijd voorzitter van het dagelijks bestuur is. Hiermee wordt de positie van de secretaris verder versterkt en fungeert hij feitelijk als burgemeester. Dit is een interessante ontwikkeling, omdat de functies van secretaris en burgemeester zoals we die in Nederland kennen, in elkaar worden geschoven. Ambtelijk en bestuurlijk leiderschap worden verenigd in één functie. In ons artikel over de situatie in Duitsland, waar dit ook het geval is, gaan we verder in op deze ontwikkeling.

### Noten

1. C. van Keef & M. Wolters, 'Fins openbaar bestuur: reorganiseren in een vloek en een zucht', *Openbaar bestuur* 1998-2.
2. Naast de provincies zijn er nog vijftien districten voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Deze districten zijn net als de provincies een verlengstuk van de nationale overheid. De ministeries van Handel en Industrie, Werkgelegenheid en Land- en Bosbouw zijn hiervoor verantwoordelijk. De districten hebben in de praktijk relatief meer geld ter beschikking dan de regio's.

### Samenvatting

De wijze waarop buitenlandse gemeenten worden bestuurd biedt een interessante reflectie op de Nederlandse bestuurspraktijk. In deze artikelenreeks worden de gemeenten Quebec (Canada), Tampere (Finland) en Duisburg (Duitsland) beschreven. In dit tweede artikel staat de gemeente Tampere centraal. In Finland hebben de gemeenten een breed takenpakket en een sterke positie in het binnenlands bestuur. Opvallend is de besluitvormende en beleidsvormende rol van de raadscommissies in Tampere, waardoor de raad en het college meer tijd kunnen besteden aan het vormgeven van het strategische beleid. Het lidmaatschap van het dagelijks bestuur is een parttime functie, omdat de commissies een groot deel van de besluiten nemen. Ook de 'burgemeestersfunctie' is in Tampere een parttime functie. De secretaris vervult daarom, naast zijn functie als algemeen directeur, verschillende representatieve taken en heeft een zeer sterke positie.