

De sterke burgemeester van Duisburg

Een interessante ontwikkeling in Nordrhein-Westfalen en in veel andere Duitse Länder is, dat de functies van burgemeester en secretaris in elkaar worden geschoven. Daarmee verwacht de wetgever de eenheid in leiding in de gemeente te versterken: de burgemeester als *Verwaltungschef*. Ook in Duisburg voert één functionaris de functies van secretaris en burgemeester uit. Deze 'superburgemeester' is vanaf 1999 direct door de bevolking gekozen. Welke consequenties heeft deze werkwijze voor het functioneren van het bestuur en de ambtelijke top? En is de 'super burgemeester' een goed alternatief voor de bestuurspraktijk in Nederlandse gemeenten?

Jaring Hiemstra

Dr. Jaring. H. Hiemstra is consultant bij de adviesgroep Overheid van Pricewaterhouse-Coopers in Utrecht.

In Duisburg wonen 530.000 mensen. Daarmee is het de elfde stad van Duitsland. De stad ligt in de deelstaat Noordrijn-Westfalen, die achttien miljoen inwoners telt. Duisburg is een industriestad: bijna de helft van al het in Duitsland geproduceerd staal komt uit de hoogovens van Duisburg. In de jaren '60 en '70 zijn er veel gastarbeiders in Duisburg gaan werken, waardoor de bevolking van de stad momenteel voor 17% uit allochtonen bestaat. De meeste van hen zijn van Turkse afkomst.

'Coöperatief federalistische' staatsstructuur

Duitsland heeft zo'n tachtig miljoen inwoners. Het Duitse federale staatsbestel is doortrokken van de noodzaak van samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus. Op federaal niveau worden in de Bondsraad en in de Bondsraad de wetten aangenomen. Wetgeving die gevolgen heeft voor de organisatie of financiën van de deelstaten moeten echter door de deelstaten worden goedgekeurd. Het beleid op federaal niveau wordt daarom in nauwe samenspraak met de deelstaten gemaakt. Duitsland kent zestien deelstaten (*Länder*), waarvan het inwonertal varieert van 500.000 tot achttien miljoen. De deelstaten hebben elk hun eigen parlement en maken ook wetten. Binnen de door de federale grondwet daaraan gestelde grenzen hebben de deelstaten zelfs het recht om, op deelstaatniveau, wetten te maken op belangrijke terreinen als justitie, politiek, onderwijs en gezondheidszorg.

Bestuursvergelijking

Als we de wijze waarop buitenlandse gemeenten worden bestuurd vergelijken met de Nederlandse bestuurspraktijk levert dat interessante informatie op. Jaring Hiemstra beschrijft voor ons de besturing van drie markante gemeenten. In juni/juli verscheen 'De co-producerende bestuurders van Quebec', in augustus 'De sterke secretaris van Tampere (Finland)'. In dit derde en laatste artikel staat het bestuur van Duisburg (Duitsland) 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.

Deelstaten bepalen ook de inrichting van de lokale bestuurslaag. Daardoor is de inrichting van het lokale bestuur zeer divers. In Duitsland komen zowel varianten voor waarin de raad de burgemeester en/of de wethouders kiest, als varianten waarin de bevolking de burgemeester en/of wethouders kiest. De verschillen in institutionele vormgeving van het lokale bestuur zijn voor een belangrijk deel te verklaren uit de nasleep van de Tweede Wereldoorlog. De geallieerde bezettingsmachten (de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Rusland en Frankrijk) hebben toen grote invloed gehad op de bestuurlijke inrichting van hun 'sector', dat wil zeggen het onder hun bestuur geplaatste deel van Duitsland. Wie geïnteresseerd is in de verschillende wijzen waarop lokaal bestuur kan worden vormgegeven, is in Duitsland dus aan het goede adres. De *Regierungsbezirke* zijn het verlengstuk van de deelstaat en hebben een coördinerende en toezichhoudende rol op de gemeenten en *Kreise*. Omdat in het Regierungsbezirke verschillende beleidsterreinen van de deelstaat vertegenwoordigd zijn, vormen zij feitelijk de intermediair tussen de deelstaat en de lokale bestuurslaag. Noordrijn-Westfalen kent vijf Regierungsbezirke. De *Regierungspräsident* voor Duisburg zetelt in Düsseldorf. Deze president heeft een invloedrijke positie, omdat hij de begroting van de gemeenten moet goedkeuren en een intermediaire functie vervult tussen gemeente en deelstaat. Het lokale niveau bestaat uit *Gemeinden*, *Städte* en *Kreise*. Kleine gemeenten maken deel uit van een *Kreis*, die voor de ingelezen gemeenten taken uitvoert die zij door hun geringe grootte niet zelf kunnen uitvoeren, waaronder autoregistratie en bouwinspectie. Grote gemeenten, zoals Duisburg, zijn *kreisfrei*, hetgeen wil zeggen dat zij geen onderdeel uitmaken van een *Kreis*. Een interessante ontwikkeling in Noordrijn-Westfalen en andere *Länder* is dat de functies van burgemeester en secretaris in elkaar worden geschoven. Daarmee hoopt men de eenheid in de leiding te versterken: de burgemeester als *Verwaltungschef*. Wij gaan hier verderop in dit artikel nader op in.

Duisburg logistiek centrum

Een groot probleem voor Duisburg is de werkloosheid van bijna 18%. Zo'n 40.000 mensen in de stad zijn (langdurig) werkloos, voornamelijk als gevolg van het teruglopend aantal arbeidsplaatsen in de staalindustrie. Oorzaak hiervan zijn de grote concurrentie op de wereldstaalmarkt en de sluiting van de kolenmijnen in het gebied. Van de 23 hoogovens die in de jaren '70 in Duisburg in bedrijf waren, zijn er nog slechts vijf over. Daardoor daalt het aantal arbeidsplaatsen in deze sector van 61.000 in 1978 tot 23.000 in 1997 en 18.000 rond het jaar 2000. Door het verlies aan arbeidsplaatsen neemt het inwonertal van Duisburg af. Woonden er in 1975 nog circa 610.000 mensen in de gemeente, thans zijn er nog maar 530.000 inwoners.

Raadsleden zijn een aanspreekpunt voor burgers uit hun district, die vaak met suggesties en problemen naar 'hun' raadslid toestappen

De stad ziet voornamelijk kansen in het versterken van de logistieke functie van de regio Duisburg. De goede logistieke randvoorwaarden zijn er: in Duisburg mondt de Ruhr in de Rijn uit, de stad heeft de grootste binnenhaven van de wereld, en de regio beschikt over een uitgebreid wegennet en heeft nauwelijks fileproblemen. De stad heeft al een aantal maatregelen genomen om haar logistieke functie te versterken. Zo heeft men een speciaal industrieterrein voor logistieke bedrijven aangelegd en in de binnenhaven geïnvesteerd in overslagstations. Daarnaast is de Rijn plaatselijk uitgediept, waardoor schepen vanaf de Noordzee direct naar Duisburg kunnen varen om daar te lossen.

SPD-fractie dominant

In de gemeenteraad heeft de SPD de absolute meerderheid. Van de 75 zetels heeft de SPD er 46, de CDU 22, de Grünen vier en de *Basisdemokratische Alternative* drie. De verkiezingen voor de raad worden eens in de vijf jaar gehouden. In elk van de 37 kiesdistricten wordt een raadslid gekozen dat het district in de gemeenteraad vertegenwoordigt. De resterende 38 zetels worden verdeeld op basis van het percentage van de stemmen dat de partij in de gemeente heeft behaald. Net als in Quebec zien we dat na er de verkiezing een band blijft bestaan tussen het raadslid en diens district. Raadsleden zijn een aanspreekpunt voor burgers uit hun district, die vaak met suggesties en problemen naar 'hun' raadslid toestappen. De gemeenteraad vergadert, net als in Nederland, circa tien keer per jaar. Beleidsvoorstellen worden voorbesproken in een van de zeventien raadscommissies (*Ausschüsse*), waarvan een raadslid voorzitter is. De dominantie van de SPD-fractie heeft tot gevolg dat niet de commissie, maar de fractievergadering van de SPD het voorportaal is voor de definitieve besluitvorming in de raad. Als de SPD-fractie het over een voorstel eens is, betekent dit automatisch dat er een raadsmeerderheid voor het voorstel is. Aan het fractieoverleg nemen, naast de fractieleden, de burgemeester

en de leden van het dagelijks bestuur deel. De lokale politiek maakt een zeer gepolitiseerde indruk. De SPD lijkt weinig aandacht te hebben voor raadsminoriteiten (machtspolitiek).¹

Burgemeester nu rechtstreeks gekozen

Ten tijde van ons bezoek was de burgemeester door de raad gekozen. De burgemeester heeft een centrale positie in de bestuurlijke top. Hij is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de bestuurlijke én ambtelijke organisatie en vervult sinds 1 juli 1997 de gecombineerde functie van secretaris (*Oberstadtdirektor*) en burgemeester (*Oberbürgermeister*). Met deze situatie liep Duisburg vooruit op de wet in Noordrijn-Westfalen die bepaalt dat de functies van secretaris en burgemeester worden gecombineerd en dat deze 'superfunctionaris' gelijktijdig met de raad wordt gekozen. De nieuwe wet is september 1999 in werking getreden en is bedoeld om de eenheid in de leiding op lokaal niveau te versterken.

De burgemeester is per 1 september 1999 formeel boven de wethouders (*Beigeordneten* of *Fachdezernenten*) gesteld.

Tot die tijd was de burgemeester *primus inter pares*.

Duisburg heeft vijf wethouders, die voor een periode van acht jaar door de raad worden benoemd. Opvallend is de wijze waarop de wethouders worden geselecteerd. Op een wethoudersfunctie kan gesolliciteerd worden. De selectie vindt plaats op basis van inhoudelijke kwaliteiten en politieke kleur. Omdat het dagelijks bestuur niet in zijn geheel aan- en aftreedt, worden de leden gedurende de zittingsperiode vervangen.

De wethouders hebben een portefeuille met een brede scala van taken en dienstonderdelen, maar zonder duidelijke productlogica. Wethouders zijn niet te vergelijken met de Nederlandse directeuren, omdat ze in beginsel niet één samenhangend organisatieonderdeel maar vele afdelingen (*Ämter*) aansturen. Op *Dezernentniveau* bestaat

Algemeen en takenpakket: Stad met 530.000 inwoners; takenpakket vergelijkbaar met Nederlandse gemeenten; minder uitbesteding en verzelfstandiging
Raad: 76 leden die gedeeltelijk per district worden gekozen; binding met district. Politieke besluitvorming primair in SPD-fractie.
College: Raad benoemt 5 wethouders; tevens managementfunctie; wethouders ondergeschikt aan burgemeester.
Burgemeester: Burgemeester door raad en vanaf 1999 direct door bevolking gekozen; is tevens secretaris.
Secretaris: Burgemeester formeel gemeentesecretaris in de rol van algemeen directeur.
Directeuren: Wethouders hebben portefeuille van organisatieonderdelen; geen managementteam door ontbreken directieurniveau.
Organisatie: Sterk servicegerichte deeltkantoren per district; BBI in opkomst.

Tabel 1: Enkele belangrijke kenmerken van bestuurders en ambtenaren in Duisburg

er dan ook geen coördinerend orgaan als een managementteam of een controllersunit. De burgemeester en de wethouders vergaderen wekelijks onder leiding van de burgemeester over beleid en bedrijfsvoering. Feitelijk is dit orgaan een combinatie van het Nederlandse managementteam en het college. Het overleg heeft een sterk informeel karakter, waardoor de coördinerende kracht zwak is. Men verwacht dat de burgemeester 'nieuwe stijl', die direct is gekozen en boven de wethouders staat, het belang van dit orgaan zal vergroten.

De ambtelijke organisatie

Bij de centrale gemeentelijke diensten werken bijna 5000 ambtenaren. Daarnaast werken 2000 medewerkers in door de gemeente gesubsidieerde instellingen. Bijzonder is dat de gemeente zelf veel taken uitvoert die in Nederland door stichtingen of verzelfstandigde organisaties worden uitgevoerd. De gemeente heeft wel enkele organisatieonderdelen verzelfstandigd in 'Eigenbetriebe' of 'GmbH's om slagvaardiger te kunnen opereren.

Door het ontbreken van een ambtelijk managementteam en concernbeleidsfuncties vindt de coördinatie van de diensten voor een belangrijk deel plaats in het college. De situatie is vergelijkbaar met de positie van het college in het sectorenmodel, dat eind jaren '80 in Nederland bestond.

Zeven deelraden

Het gemeentelijk grondgebied van Duisburg is opgedeeld in zeven stadsdelen (*Bezirke*) met een eigen raad. Bij elk stadsdeel werken ongeveer 250 mensen onder leiding van een stadsdeeldirecteur. Bijna alle contacten met de burgers verlopen via de servicecentra van de stadsdelen, die zijn ingericht volgens het éénloketprincipe. Hier worden producten aangeboden zoals paspoorten, uitkeringen, rijbewijzen, visakten en zelfs theaterkaartjes. In stadsdeel Hanborn worden bijvoorbeeld maar liefst 30 producten aangeboden door teams van elk acht medewerkers. Per dag worden in het stadsdeel circa 600 burgers geholpen. Uit periodiek onderzoek onder de bevolking blijkt dat men



Duisburg, met 's werelds grootste binnenhaven, is het economische hart van de regio Noordrijn-Westfalen en speelt een leidende rol in transport en logistiek.

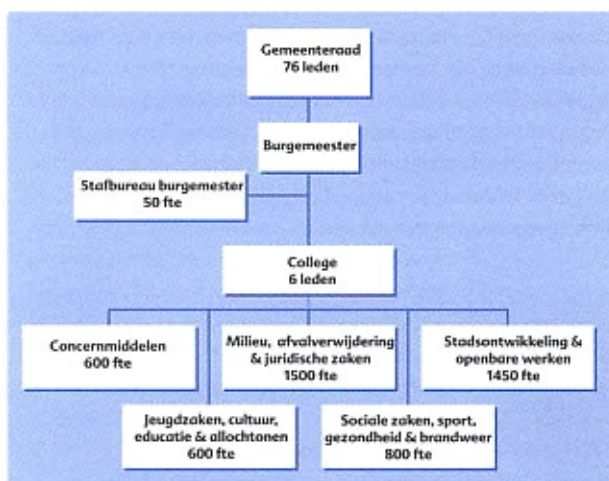
zeer tevreden is over de geboden service. Naast de loket-taken hebben deelraden taken op het gebied van het beheer van de openbare ruimte.

Zowel op stadsdeelniveau als op centraal niveau werkt Duisburg aan klantvriendelijkere loketten. Zo kent men in Duisburg *Behördenengineering*, dat betekent dat men voor bedrijven die zich in Duisburg willen vestigen de officiële procedures (bouwaanvraag, milieuvergunningen) bij één loket regelt.

De opkomst van bedrijfsmatige gemeente

De omzet van Duisburg is bijna 2,25 miljard gulden. De belangrijkste inkomstenbron van de gemeente is de 32% die zij krijgt van alle inkomstenbelasting die binnen haar grenzen wordt geïnd. Daarnaast heeft de gemeente eigen inkomsten uit gemeentebelastingen, leges en winstgevendende activiteiten (elk een derde van de inkomsten). Lokale belastingen zijn bijvoorbeeld de bedrijfs- en hondenbelasting en de met Nederland vergelijkbare onroerendezaakbelastingen.

In Duisburg werkt men hard aan de ontwikkeling van de productbegroting en managementrapportages. Zo werkt men sinds kort met een productbegroting met een indrukwekkend aantal producten (540). Ook zaken als kostentoekening en contractmanagement genieten in Duisburg veel belangstelling. Duisburg staat echter nog aan het begin van de ontwikkeling van de bedrijfsmatige gemeente. De daadwerkelijke invoering van het decentrale bestuursmodel, zoals Nederlandse gemeenten dit kennen, zal nog flink wat voeten in de aarde hebben. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen concern en diensten is bijvoorbeeld nog op relatief centralistische leest geschoeid. Zo is de – omvangrijke – centrale afdeling financiën (*Kämmerei*) het beste te vergelijken met de positie van de afdeling financiën in het secretarie-dienstenmodel. De ontwikkeling van een sterk centraal gestuurde naar een meer decentraal gestuurde organisatie en de toenemende aandacht voor de bedrijfs-



Figuur 1: het organigram van de gemeente Duisburg: de burgemeester als formeel eindverantwoordelijk voor het ambtelijk apparaat

voering in gemeenten hebben we in Nederland in de jaren tachtig gezien. Veel Duitse gemeenten werkten in die tijd aan *Die Erneuerung der Politik von Unten* waarbij participatie van en communicatie met de bevolking een belangrijke rol spelen.² In de tweede helft van de jaren negentig keerde het tij in Duitsland.³ Bedrijfsmatige concepten als het invoeren van de productbegroting, kostentoekening en -beheersing en contractmanagement zijn nu belangrijke onderwerpen. Als lichtend voorbeeld daarbij dient het *Tilburger Modell* zoals de Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) dat in 1992 presenteerde aan Duitse gemeenten in de publicatie *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg*.⁴ Ook de voormalige concerncontroller van Tilburg, Schrijvers, heeft als adviseur in Duitsland in talloze artikelen en voordrachten het *Tilburger Modell* over het voetlicht gebracht.⁵

HENDRIKS EN TOPS zien trends die elkaar kruisen als ze de ontwikkelingen in lokaal bestuur in Duitsland en Nederland met elkaar vergelijken.⁶ Terwijl Nederlandse gemeenten eind jaren '80 verzakelijking van de organisatie laten zien, is in Duitsland in deze periode voornamelijk aandacht voor de democratisering van het lokale bestuur. Ongeveer een decennium later is precies het omgekeerde het geval: in Duitse gemeenten is nu verzakelijking in gemeenten een belangrijk thema terwijl de Nederlandse gemeenten zich meer gaan concentreren op democratisering (bijvoorbeeld coproductie). Mogelijke verklaringen zijn volgens de auteurs onder andere dat de financiële crisis in Nederlandse gemeenten zich eerder manifesteerde, het Nederlandse actiewezen sneller tevreden wordt gesteld met participatiemogelijkheden en de meer Atlantische oriëntatie van Nederland.⁷ Een andere mogelijke oorzaak zijn zogenaamde *Bürgerinitiativen* van de groene partijen die de waarden van participatie hoog in het vaandel hebben, sinds de jaren '70.

Overigens zijn er m.i. wel kanttekeningen te plaatsen bij de conclusie van Hendriks en Tops dat er sprake is van kruisende trends. In met name managementtechnisch opzicht lijkt de Duitse lokale overheid enkele jaren achter te lopen bij Nederlandse gemeenten. Oorzaken hiervan zijn volgens Schrijvers de eerdere genoemde financiële krapte van lokale overheden in Nederland, en het gegeven dat het accent bij gemeenten meer ligt op juridische aspecten dan op managementaspecten en de (nog) wijd verbreide gedachte dat bedrijfsmatige sturingsconcepten niet toepasbaar zijn in overheidsorganisaties.⁸ Daarnaast heeft het democratiseringsproces met name een juridi-



De historische binnenstad van Duisburg.

sche, inspraakachtige vorm gekregen en zijn werkwijzen als coproductie en interactief bestuur zeker nog geen gemeengoed in Duitsland.

Sterke positie van de bonden

Opvallend is de sterke positie van de bonden en de ondernemingsraad (*Personalrat*). De gemeente kent geen georganiseerd overleg. Duisburg is wettelijk verplicht de twintig fulltime ondernemingsraadsleden te betalen, die samen met tal van andere actieve OR-leden grote invloed op de organisatieontwikkeling hebben. De ondernemingsraad heeft, anders dan in Nederland, ook zeggenschap over individuele gevallen. Door contacten tussen de ondernemingsraad en raadsleden van de SPD is de politieke invloed van de OR verzekerd. De tegenstelling tussen werkgever en werknemers is veel duidelijker dan bij Nederlandse gemeenten merkbaar.

Conclusie

De ambtelijke organisatie van de gemeente Duisburg zit in een overgangsfase van een sterk centraal bestuurd organisatie naar een meer decentraal bestuursmodel. De organisatieontwikkelingsfase van Duisburg kent sterke overeenkomsten met die van Nederlandse gemeenten in de jaren '80, waarbij organisatieontwikkeling sterk gericht was op de interne organisatie.

Samenvatting

In deze artikelenreeks zijn de gemeenten Quebec (Canada), Tampere (Finland) en Duisburg (Duitsland) beschreven. In dit derde artikel staat de gemeente Duisburg centraal. In Duisburg heeft de burgemeester een sterke positie, doordat hij de enige gekozen bestuurder in het dagelijks bestuur is en tevens fungeert als hoogste ambtelijke baas. Door het ontbreken van een managementteam doet het dagelijks bestuur tevens dienst als managementteam. De vraag is of de gekozen burgemeester die gelijktijdig fungeert als secretaris een goed alternatief is voor de Nederlandse bestuurspraktijk. De auteur meent van niet. Een duidelijke scheiding tussen ambtelijk en bestuurlijk leiderschap zoals in Quebec biedt het dagelijks bestuur een betere mogelijkheid om naar buiten actief te treden. In Duisburg wordt het dagelijks bestuur te veel belast met managementtaken.

Interessant is de positie van de burgemeester. In Duisburg is in 1999 de direct door de bevolking gekozen burgemeester geïntroduceerd. De Duisburgse *Oberbürgermeister* verenigt de functies van de Nederlandse secretaris en burgemeester. Hij is formeel bovengeschiedt aan de benoemde wethouders, waardoor zijn positie zeer sterk is. De vraag is of een dergelijk model ook wenselijk is in de Nederlandse gemeenten, als hier de rechtstreeks gekozen burgemeester wordt geïntroduceerd. Ik denk het niet. Mijn ervaringen in Duisburg hebben me geleerd dat een scheiding tussen ambtelijk en politiek leiderschap, zoals in Quebec,⁹ de voorkeur geniet. Het dagelijkse bestuur in Duisburg wordt door het ontbreken van een secretaris en een managementteam zeer zwaar belast met de leiding van de gemeentelijke organisatie, waardoor minder tijd en ruimte overblijft om als dagelijks bestuur actief naar buiten te treden en beleid te maken in samenspraak met de burger. Parallel met de ontwikkeling in Nederland is het denkbaar dat de druk op het bestuur groter wordt om een meer extern gerichte invulling te geven aan hun rol. Deze rol is in de huidige Duisburgse besturingswijze moeilijk in te vullen. 

Noten

1. Ook A. Schrijvers constateert het gepolitiseerde politieke bestel op lokaal niveau in: 'Het Tilburgs model in de Bondsrepubliek

Duitsland', in: P. Tops & G. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur: het Tilburgs model en de logica van de burger*. Alphen aan den Rijn: Samsom 1998, p. 200.

2. J. Hesse (red.), *Erneuerung der Politik von Unten?: Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*, Westdeutscher Verlag 1986;

D. Grunow., 'Customer-Orientated Service Delivery in German Local Administration', in: R. Batley & G. Stoker., *Local Government in Europe: trends and developments*, Government beyond the centre, Macmillan 1991.

3. Deze ontwikkeling van een grotere aandacht voor bedrijfsmatigheid wordt versterkt door de kosten van de hereniging van Oost- en West-Duitsland. Het solidariteitspact vergt een grote financiële inspanning.

4. De KGST is een publiekrechtelijke vereniging voor advisering en dienstverlening aan de Duitse gemeenten op het gebied van besturings-, organisatie-, automatiserings- en personeelsvraagstukken.

5. A. Schrijvers, *Das Tilburger Modell in Deutschland, eine Evaluation; die Innovatieve Verwaltung*; idem, *Die Verwaltungsorganisation von morgen: Tilburger Modell?*, Vortrag Forum Hannover, 1996.

6. P. Tops & Hendriks, 'Tussen democratisering en verzakelijking: Trends in de hervorming van lokaal bestuur in Nederland en Duitsland', *Bestuurswetenschappen* 1997-4.

7. Idem, p. 209.

8. Zie: Schrijvers 1988 (zie noot 1).

9. J.H. Hiemstra, 'De co-producerende bestuurders van Quebec', *Openbaar bestuur* 1999-6/7, p. 18 e.v.

Quis custodiet ipsos custodes?

Het gevaar van decentralisatie

De aardbeving in het gebied van Marmora in Turkije is een verschrikkelijke ramp geworden met vele duizenden slachtoffers. In Turkije is een discussie losgebarsten, omdat het aantal slachtoffers hoger was dan nodig was geweest. De normstelling over en het toezicht op de bouw zijn te kort geschoten. Enige jaren geleden is dit, naar ik begrijp, een zaak geworden van lokale overheden. Deze zijn niet in staat gebleken om voorschriften over aardbevingbestendig bouwen te stellen en te doen naleven. Daarbij speelden politieke overwegingen een rol: er was een grote *influx* van mensen in deze regio, er moest snel gebouwd worden. Maar ook: de lokale overheden stonden niet sterk genoeg om zich tegenover de bouwers en de machten achter hen te verweren. En dan waren er overheden die gevoelig waren voor persoonlijke beïnvloeding of die erg sterk keken naar hun herverkiezing. Wie bewaakt de wachters zelf? De politieke inzet die jarenlang is gepleegd om in ons eigen land beleidssectoren met de daarbij behorende begrotingen te decentraliseren is niet alleen tegenwerkt – zoals wel vanuit de lagere overheden werd gezegd – omdat Haagse ambtenaren niet graag macht uit handen gaven. Maar ook omdat weldenkende lieden bij de rijksoverheid bang waren dat lokale bestuurders onvoldoende afstand zouden kunnen houden en aan andere belangen voorrang zouden geven. Op rijksniveau doen zich overigens vergelijkbare zaken

voor. Een minister moet een veelheid van belangen behartigen en tegen elkaar afwegen, hoewel het soms om appels en peren gaat. De politiek is immers ook een kwestie van geven en nemen. Een van de voordelen van de groei van zelfstandige bestuursorganen is dat deze in hun uitvoerende taak maar een beperkte wettelijke opdracht hebben. Zij wegen appels tegen appels af, waardoor een consistente uitvoering van beleid beter is gewaarborgd. Toen het toezicht op de omroep bij de minister lag, maakte hij soms curieuze afwegingen. Nu het ligt bij het Commissariaat van de Media kan er kritiek zijn op de uitkomst, maar niet omdat, zoals vroeger, omroepbelangen en welzijnsbelangen binnen de portefeuille om de voorrang streden. Bovendien is de gang van de besluitvorming bij zo'n ZBO doorzichtiger. Wat vragen de burgers van hun overheden: dat het beleid een betere legitimatie heeft door decentralisatie naar gekozen lagere overheden – of dat normen voor hun welzijn, uitgevaardigd door meer afstandelijke maar ook democratisch gelegitimeerde overheden, onbevooroordeeld worden gehandhaafd? De overlevenden in Marmora menen het antwoord te weten.

Erik Jurgens

Prof. mr. E.C.M. Jurgens is lid van de Eerste Kamer voor de PvdA