

Nieuwe provincies vullen het regionale gat

De bestuurlijke drietrapsraket Rijk, provincies en gemeenten is vanwege haarscheurtjes aan revisie toe. Nederland kent sinds juli jongstleden twee soorten gemeenten: gemeenten die wel of niet het traject volgen van de Kaderwet Bestuur in verandering. In grootstedelijke gebieden zullen problemen voortaan grootstedelijk moeten worden aangepakt: het regionale gat moet gevuld worden. Dat heeft nogal wat gevolgen voor de gegroeide verhoudingen in deze gebieden.

MENNO SYBRANDY*

Het draait bij de discussie over de bestuurlijke organisatie om een heroriëntering op de positie van de gemeente, het lokale bestuur. De huidige bestuurlijke opbouw Rijk/provincie/gemeente dateert van rond 1850. Wat de gemeenten betreft: de horizon van de gemiddelde burger is wat verder verruimd dan het aantal gemeenten is teruggelopen (van 1209 tot 636). De maatschappelijke schaalvergroting verliep sneller dan de lokale bestuursstructuur kon bijbenen. De vraag is dan ook: wat is nog lokaal? Is de regio, of althans het daily urban system in geografische zin, soms lokaal? Op zulke vragen is in feite geen algemeen antwoord meer te geven, laat staan dat er een voor alle overheidstaken passende, uniforme en ideale schaal uit valt af te leiden.

BLAUWDRIUK

Een aanpak die uitgaat van maatwerk en differentiatie per gebied ligt alleen al daarom meer voor de hand dan een *blauwdruk* zoals het 25-provinciesplan uit de jaren '70.

Sinds 1989 wordt de grote steden en hun randgemeenten, rond welke de problemen



In Amsterdam worden de messen geslepen voor een partijtje landjepik. Foto: Martijn Gallenkamp

het meest acut zijn, de gelegenheid geboden om zelf te onderhandelen over het meest geschikte (en haalbare) antwoord op bestuurlijke schaalproblemen.

De procesmatige kant van de reorganisatie staat daarmee op de voorgrond. Alleen over het bestaan van het probleem was vanaf het begin geen discussie mogelijk. De duim-schroef werd aangedraaid bij de concrete uitwerking in de *Kaderwet Bestuur in verandering*, die op 1 juli van kracht is geworden. Aan de zeven grootste stedelijke gebieden is een strak tijdschema opgelegd, waarbinnen deze tot een eindbeeld van een nieuwe bestuurlijke structuur in hun gebied moeten komen.

In de tussentijd moet er al intensief samengewerkt worden, en wel in een *regionaal openbaar lichaam* waarvan het bestuur uit de raden van de deelnemende gemeenten wordt samengesteld. Dit lichaam moet, naast enkele taken die de kaderwet verplicht stelt, zelf vorm geven aan taken waarvan de deelnemende gemeenten vinden dat die op regionaal niveau thuishoren.

STADSPROVINCIES

Het traject voorziet in een evaluatie van deze samenwerking in 1997. Dan volgt een cruciale keuze: namelijk die tussen een (stads-)provincie-nieuwe-stijl, het zwaarste middel, of een blijvende intensieve samenwerking op basis van de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. Is een keuze gemaakt, met goedvinden van het Rijk, dan is het Kaderwet-traject voor dat gebied voltooid.

In de drie grootste regio's, die rond Rotter-

dam, Amsterdam en Den Haag, is de keuze voor een nieuwe stadsprovincie al gemaakt. De huidige provincies Noord- en Zuid-Holland hebben zich daar in feite bij moeten neerleggen en gaan misschien nog eens als restprovincie Holland samen.

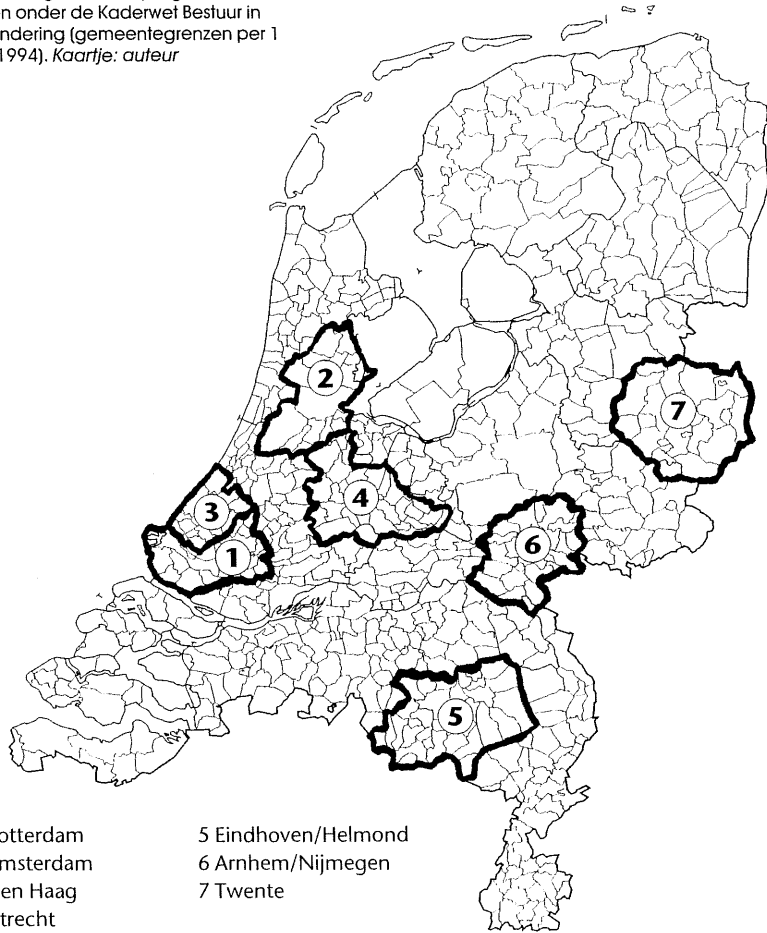
In de andere vier Kaderwet-gebieden (Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Twente) is minder overeenstemming tussen de betrokken gemeenten en verzetten de provincies zich heftiger tegen dreigende amputaties. De evaluatie in 1997 moet daar meer helderheid brengen. De zeven gebieden omvatten samen 158 gemeenten, op een totaal van 636.

ACHTERBAN

De bestuurlijke indeling staat de oplossing van de grootstedelijke problemen in de weg. Vooral de centrale- en de randgemeenten lopen elkaar teveel voor de voeten, met name waar het gaat om 'harde' beleidssectoren, zoals economische zaken, werkgelegenheid, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer. Immers, in alle gemeenten moeten de besturen zich aanpassen aan wensen en prioriteiten van hun lokale achterban. Resultaat is een gebrek aan sturing en afstemming binnen de regio als geheel.

Niet dat deze problemen van recente datum zijn, maar de tijdgeest bleek de politieke haalbaarheid van de oplossingsrichting nu gunstig gezind. In dit geval ging het om een snel toegenomen aandacht voor de grote steden, niet alleen als cumulatieve gebieden van sociaal-economische problemen, maar ook als motoren

De zeven grootstedelijke gebieden die vallen onder de Kaderwet Bestuur in Verandering (gemeentegrenzen per 1 mei 1994). Kaartje: auteur



- | | |
|-------------|---------------------|
| 1 Rotterdam | 5 Eindhoven/Helmond |
| 2 Amsterdam | 6 Arnhem/Nijmegen |
| 3 Den Haag | 7 Twente |
| 4 Utrecht | |

van economische groei. De Vierde Nota Ruimtelijke ordening, waarin de *stedelijke knooppunten* centraal stonden, vervulde in dit opzicht een nuttige functie. Ineens leek 'Den Haag' zich weer bewust van de noodzaak van deze bestuurlijke prioriteitenverlegging. De gemeentelijke herindeling van plattelandsgebieden leverde ondertussen, vanuit dit perspectief, namelijk niet erg spectaculaire resultaten op.

BESTUURSLAGEN

Sinds Binnenlandse Zaken het *Bestuur op Niveau*-proces declameerde, zijn de resultaten niet gering. Een belangrijk bindmiddel tussen de meeste discussie-deelnemers is de afkeer van een vierde bestuurslaag, tussen gemeente en provincie in. Aan meer dan drie bestuurslagen met een algemene taakstelling is geen behoefte. De Grondwet staat dit trouwens ook niet toe: het grondgebied van Nederland is opgedeeld in provincies en gemeenten. Een geruststelling misschien, maar ook een Grondwet is veranderbaar.

Resteert de politieke opportuniteit van een herschikking van taken en bevoegdheden tussen Rijk, provincie en gemeenten. En vervolgens - als het goed is - een heroverweging van de territoriale indeling. De Grondwet weidt daarover immers niet uit. Hoe dan ook, lokaal bestuur blijft een taak van de gemeente. Voorstellen om het lokale bestuur van de meeste *beleidstaken* te ontheffen en tot lokaal

beheer te reduceren, zijn politiek niet haalbaar. Zowel in geografische als in psychologische zin moet er voldoende afstand tussen de bestuurslagen blijven. De consequentie van dit principe zal her en der in het land anders uitpakken. De mate van stedelijkheid is daarbij op de achtergrond een belangrijke onderscheidende faktor.

STADSDLEN

Voor de drie grootste stedelijke gebieden staat - nogmaals - de meest verregaande herverkeveling op stapel. Tegelijk met het onderbrengen van strategische, grensoverschrijdende onderwerpen bij de nieuwe stadsprovincies zullen in elk geval Amsterdam en Rotterdam worden opgesplitst in kleinere 'gemeenten-nieuwe-stijl'.

Deze opsplitsing is enerzijds een strategische zet van de steden tegenover de randgemeenten, die niet het onderspit willen delven tegen een getalsmatig overheersende centrumgemeente. Anderzijds is zij ingegeven door de praktijkervaring, die uitwijst dat deze gemeenten voor sommige taken eigenlijk te log zijn. Met het oog op de dienstverlening aan de burgers en het beheer en inrichting van de woonomgeving hadden deze steden al stadsdelen opgericht.

Worden de stadsdelen wat betreft status gelijkgetrokken met de overige regio-gemeenten (met meer beleidsvrijheid dan een stadsdeel maar minder dan de huidige gemeenten)

dan speelt de vraag naar de meest wenselijke schaalgrootte weer op. Momenteel worden in Amsterdam de messen geslepen voor een partijtje landjepik. Zaken als bevolkingsopbouw, inkomensverdeling, bouw mogelijkheden en voorzieningen vormen daarbij de inzet. Hoe de nieuwe indeling ook wordt, het zal een zware klus worden om stadsbewoners deze gemeenten-nieuwe-stijl als hun lokaal bestuur te laten beschouwen.

KLEINSCHALIG

Ook voor de bestuurders van deze gemeenten is een soort blikvernauwende operatie nodig. In zijn advies *Gemeenten in steden* vestigde de Raad voor het Binnenlands Bestuur (een adviesorgaan van de regering) er nog eens de aandacht op: "Voor zulk kleinschalig lokaal bestuur moet de 'bestuurscultuur' veranderen; daarvoor is ook een ander 'type' gemeentebestuurders vereist. (...) Politieke partijen en anderen moeten daarmee rekening houden bij de recrutering van hun vertegenwoordigers in gemeenten in stadsprovincies. Er zullen mensen moeten worden gekozen die concrete, kleinschalige zaken ten behoeve van de plaatselijke samenleving belangrijker vinden dan grootschalige aangelegenheden."

Anderen spreken liever in termen van 'vitale gemeenten in een vitale regio', aangezien zowel gemeenten als provincies meer hun handen vrij hebben en er geen mensuren verloren gaan met het elkaar voor de voeten lopen. In haar taakafbakeningsvoorstel stelt het *Regionaal Orgaan Amsterdam* (ROA, de stadsprovincie in oprichting) de deelnemende gemeenten dan ook een win-win situatie in het vooruitzicht: iedereen zou er beter van worden. De gemeenten zouden maar weinig van hun huidige taken hoeven in te leveren ("lokaal wat kan, regionaal wat moet").

Het college van B&W van Amsterdam bleek echter al snel ontevreden met de benadering, door het ROA, van de stadsprovincie als arbiter en smeeroelie voor de samenwerking tussen gemeenten. Van zo'n opvatting van *bestuurlijke vernieuwing* zou de stad als geheel de dupe worden. De huidige buurgemeenten zijn met het voorstel aardig gerustgesteld - zo blijven zij bijvoorbeeld grotendeels verantwoordelijk voor het grondbeleid en de belastingheffing.

Den Haag mag het zeggen. Daar komt immers, op grond van de Wet Algemene Regels Herindeling uiteindelijk het laatste woord vandaan over elk voorstel tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling. In het geval van de grote steden beperkt dit de handelingsvrijheid die de lagere overheden via de benadering 'van onderop' was gegund. Maar het kan ook een waarborg zijn tegen al te grote verschillen tussen de verschillende delen van het land. Afgezien van het belang van rechtsgelijkheid tussen burgers moet de helderheid en overzichtelijkheid van het bestuurlijk stelsel bewaard blijven.

* De auteur is politiek geograaf en aan de Universiteit van Amsterdam afgestudeerd op onderzoek en beleid op het gebied van gemeentelijke herindeling.