

# Inrichting lokaal bestuur verre van uniform

**Inwonertal en grondgebied zijn, hoe onwaarschijnlijk ook in deze tijd van grensoverschrijdende communicatie, belangrijke waarden gebleven. Althans voor het openbaar bestuur: de mensen beleven een administratieve grens niet dagelijks meer. Inwoners en grondgebied vertegenwoordigen echter nog altijd, in moderne vorm, invloed en macht. Internationale vergelijking van inwoneraantallen van bestuurlijke eenheden kan leiden tot bruikbare inzichten voor het beoordelen van de bestuurlijke vernieuwing in ons land.**

ADRIAAN BOURS\*

Het verloop van de grens van het grondgebied van een bestuurlijke eenheid bepaalt nog altijd het inwonertal. Het is niet voor niets, dat Kohl bij de *Wende* direct zijn kans heeft gegrepen en door de hereniging met Oost-Duitsland zijn land qua inwonertal tot de grootste mogendheid van Europa heeft gemaakt, met rond 20 miljoen meer inwoners dan Frankrijk, Engeland en Italië. Het naoorlogse evenwicht lag rond 60 miljoen inwoners voor elk van deze landen en de oude Bondsrepubliek Duitsland; zij waren ongeveer even groot. De Oekraïne is er qua inwonertal, 50 miljoen inwoners, nu als grote mogendheid bijgekomen, Rusland met bijna 150 miljoen niet meegerekend. Middelgrote landen met in de orde van 40 miljoen inwoners zijn Spanje en Polen; Roemenië (23 miljoen) en Nederland (15 miljoen) volgen op afstand. De overige landen van Europa zijn kleiner, rond 10 miljoen of minder. Ook is er een aantal landen met een nog lager inwonertal bijgekomen.

## BESTUURSGEOGRAFIE

De wetenschap die het grondgebied als invalshoek bij de bestudering van het openbaar bestuur heeft, is de bestuursgeografie. De overheden worden gezien vanuit het territoriale

aspect. Anders dan de politieke geografie, die vooral de territoriale verhouding tussen staten aan de orde stelt, houdt de bestuursgeografie zich bezig met de bestuurlijke en administratieve eenheden binnen elke staat. Bestuursniveaus en bestuurslagen zijn in de bestuursgeografie belangrijke begrippen; het verschil daartussen is subtiel. Een bestuurslaag is in Nederland gedefinieerd door van Poelje in 1971, met als vereisten: een vertegenwoordigend lichaam met een voorzitter en een executieve, een eigen ambtelijk apparaat; autonomie bezittend (een eigen huishouding voerend), bevoegd tot het heffen van belasting en het maken van strafverordeningen, alsmede verplicht tot medebewind en onderworpen aan danwel toezicht uitoefenend op andere bestuursorganen. Alleen als aan alle eisen wordt voldaan is sprake van een volkomen bestuurslaag. Een bestuursniveau kan dus zowel een volkomen als een onvolkomen bestuurslaag zijn.

## BESTUURSLAGEN

De beruchte strijd in Nederland om koste wat het kost drie bestuurslagen te handhaven is al lang een fictie, als wordt gedacht in bestuursniveaus. Zo is er het extra niveau van de regio's

telijk niveau als de Amsterdamse stadsdeelraden en de rayons van de rijksheren in de regio: functionele territoria van de diensten van de verschillende ministeries zoals de rayons van politie en ambulance. En zo zijn er nog vele andere te noemen.

Het idee dat er maar drie bestuurslagen mogen zijn is trouwens geen regel in Europa. Van de 35 door mij onderzochte landen zijn er vijftien met drie bestuurslagen, zeventien hebben vier of meer lagen en drie landen slechts twee lagen. Een belangrijk verschil is dat in 25 landen sprake is van twee niveaus van lokaal bestuur: *upper local* en *lower local*. In slechts tien van de 35 landen is er een enkelvoudig lokaal bestuur. In de ons omringende landen is de situatie als volgt: Duitsland twee (Kreis en Gemeinde), België twee (arrondissement en gemeente), Frankrijk drie (arrondissement, canton en municipalité), Groot-Brittannië twee (county en district). In Nederland zijn er formeel alleen gemeenten, maar praktisch eigenlijk al twee lokale bestuursniveaus: gemeente en Wgr-regio. Benauwd zijn voor erkenning van een *upper* naast een *lower* lokaal bestuur (de huidige gemeenten) lijkt wat overdreven, in internationaal perspectief gezien.

## SCHAAL

Aanknopen bij de inzichten zoals die in de bestuursgeografie zijn ontwikkeld, is het mogelijk om de schaal van het lokale bestuur in de verschillende landen te vergelijken, door schaal uit te drukken in het gemiddeld inwonertal van de gemeenten of vergelijkbare basiseenheden op lokaal niveau. Duidelijk blijkt dat in Nederland het schaalniveau al zeer hoog is. In Zweden is grootschalige herindeling begonnen, zich voortzettend via de andere Scandinavische landen, Duitsland en België. Nederland met de niet aflatende, steeds maar doorgaande herindeling van gemeenten heeft inmiddels de eerstvolgende plaats in gemiddelde gemeentegrootte na Zweden bereikt. Groot-Brittannië en Ierland hebben het bestuur op lokale schaal in feite afgeschafte. Slovenië is als nieuwe staat direct al overgeschakeld op grotere eenheden, wat overigens in de vroegere communistische landen na de omwenteling vaak juist niet het geval is geweest. De herwonnen grotere vrijheid heeft daar geleid tot de (om)vorming van lokaal bestuur in kleinere eenheden, dicht bij de burger. Dit verschijnsel heeft zich vooral voorgedaan in Hongarije, het vroegere Tsjecho-Slowakije en in de Russische Federatie. Een land



op basis van de *Wet gemeenschappelijke regelingen* tussen provincie en gemeente in en groeit er een landsdeelniveau van samenwerkende provincies tussen rijk en provincie in. Voeg daarbij het ontstaan van een subgemeen-

als Frankrijk, met ruim 36.550 gemeenten, is zuinig op zijn lokaal bestuur. De schaalvergroting in het maatschappelijk en bestuurlijk leven is daar opgevangen door het tussenschuiven van een nieuwe regionale bestuurslaag. Ook in België, Italië en Spanje is een bestuurslaag toegevoegd, in Groot-Brittannië en Polen is een bestuurslaag verdwenen.

Duitsland gaat met name in het oostelijk deel door met herindeling: het aantal *Kreise* is daar in de laatste vijf jaar gedaald van 215 naar 116 en het aantal gemeenten van 7.632 naar 6.293. De schaalvergroting is daar nog gaande, maar op het *Kreis*-niveau meer ingrijpend dan op het niveau van de *Ortsgemeinde*. Het gemiddelde inwonertal van de gemeenten in het oostelijk deel is nu 2.620 inwoners en in het westelijk deel 8.510. In het vroegere Westduitse deel was de sanering in 1990 al voltooid en bleef het aantal eenheden op beide niveaus praktisch gelijk. Opvallend is, dat na 1990 in Europa verder niet massaal herindelingen hebben plaats gevonden. De trend lijkt meer op behoud van het voor het betreffende land passende cq. bestaande schaalniveau. Steeds verder voortgaande schaalvergroting van Nederlandse gemeenten is in Europees perspectief

#### Schaalniveau van gemeenten in Europese landen

(gemiddeld inwonertal per 'basic local authority' naar omvang)

Groot-Brittannië	138.380
Noord-Ierland	58.990
Ierland	41.200
Slovenië	32.250
Zweden	31.300
Nederland	24.200
Denemarken	18.900
België	16.900
Polen	15.400
Finland	10.650
Noorwegen	9.700
Albanië	8.800
Roemenië	7.700
Litouwen	7.110
Italië	7.100
Wit-Rusland	6.450
Rusland	6.000
Duitsland	5.510
Spanje	4.900
Letland	4.520
Oekraïne	4.500
Estland	3.900
Hongarije	3.400
Luxemburg	3.400
Oostenrijk	3.400
Portugal	2.300
Bulgarije	2.130
Zwitserland	2.100
Slowakije	1.860
Tsjechië	1.790
Griekenland	1.760
Frankrijk	1.590

#### Zones van landen met gemeenten van vergelijkbaar niveau in Europa

(vergelijkbaar schaalniveau en financiële hoedanigheid)

**Zone A Noordwest Europa.** Landen met relatief grote, krachtige gemeenten: Groot-Brittannië en Ierland, Zweden, Nederland, Noorwegen, Denemarken.

**Zone B Midden en Noordoost Europa.** Landen met gemeenten van een gemiddelde capaciteit: België, Duitsland, Polen, Wit-Rusland, Litauen en Finland.

**Zone C Centraal Europa.** Landen met gemiddeld kleinere maar functionerende gemeenten: Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Zwitserland, Tsjechië, Slowakije, Oostenrijk, Hongarije, Ukraine, Albanië, Bulgarije, Estland en Letland.

**Zone D Zuidelijk Europa.** Landen met kleine tot zeer kleine gemeenten en achterblijvende mogelijkheden: Portugal, Italië, Griekenland, Roemenië.

niet nodig, we zijn al afdoende op de goede weg geweest. Typerend is, dat de Engelse verenigingen van gemeenten een oplevende belangstelling tonen voor een *revival* van de *parishes*, waaruit oorspronkelijk het lokaal bestuur is voortgekomen. Aandacht voor schaalverkleining naast die voor schaalvergroting.

#### TYPEN GEMEENTEN

Het is niet geheel toereikend uitsluitend het inwonertal als uitgangspunt te nemen. Ook de ter beschikking staande bevoegdheden en financiële middelen spelen een rol bij het typeren van lokaal bestuur. Daarom is voorzover mogelijk een poging gedaan de financiën in de typering te betrekken. Als maatstaf is gehanteerd het percentage budget van het lokale bestuur in het nationaal inkomen (BBP), het aandeel 'lokaal' in het totaal van de overheidsbestedingen en voor zover bekend het aandeel van het eigen belastinggebied. In relatie gebracht met het schaalniveau kunnen vier typen gemeenten in Europa worden onderscheiden. Het A-type: grote gemeenten met een relatief sterke financiële positie (*large/accelerated*). Het B-type op een gemiddeld niveau (*average/average*). Het C-type met gemiddeld kleine gemeenten, maar financieel niet volledig afhankelijk (*small/preserved*) en het D-type van kleine gemeenten maar met een achtergesteld aandeel in de geldstromen (*small/decelerated*).

#### ZONES

Er blijken vier zones te kunnen worden onderscheiden op *lower local* niveau. Ten eerste een Noordwest-Europese van het A-type: Zweden, Noorwegen, Denemarken en Nederland, met Groot-Brittannië en Ierland in een uitzonderingspositie. Een tweede zone van het B-type sluit daaromheen: België, Duitsland, Polen, Wit-Rusland, Litauen Finland. Het C-type omvat een centraal-Europese zone met de landen Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Zwitserland, Oostenrijk, Tsjechië en Slowakije, Hongarije, de Oekraïne, Bulgarije en Albanië. Tot de landen met de zwakste lagere lokale bestuurslaag behoren Portugal, Italië, Griekenland en Roemenië. De

gegevens over Rusland zijn te incompleet om de federatie in te kunnen delen.

De vraag is, of aan dit overzicht inzichten kunnen worden ontleend ten behoeve van reorganisatie-verschijnselen in ons eigen land. In het voorgaande is daarvan al gebleken. Het aantal van drie bestuurslagen is in Europa in de minderheid. Met name wordt elders duidelijker onderscheid gemaakt tussen *lower local* en *upper local*. De ontwikkeling van stadsprovincies op het intermediaire bestuursniveau is een uitzondering en in strijd met de schaalvergroting, die op het regionale niveau elders in Europa is doorgevoerd, al of niet door het tussenvoegen of weglaten van een extra bestuursniveau. Eurostat (het Europese statistische bureau) onderscheidt in Nederland regio's op landsdeelniveau. In het bestuurlijke *Europa van de Regio's* wordt Nederland als één regio beschouwd, evenals Denemarken. In heel Europa is op het lokale niveau intergemeentelijke samenwerking een normaal verschijnsel. Grootschalige herindeling van gemeenten is, buiten een inhaalmanoeuvre in oostelijk Duitsland, nergens meer aan de orde.

\* Drs. A. Bours is afgestudeerd in de sociale geografie. Hij is werkzaam geweest bij de Provinciale Planologische Dienst Noord-Holland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Universiteit van Amsterdam, vakgroep Bestuurskunde.

#### Bronnen:

Bours, A (1992) 'De blijvende betekenis van het territoire' in: H. van den Brink (red.) *Bestuur en Territoir, opstellen aangeboden aan drs. A. Bours* (Amsterdam, het Spinhuis)

Bours, A. (1993) 'Management, tiers, size and amalgamations of local government' in: Robert J. Bennett *Local Government in the New Europe* (Belhaven Press, London and New York)

Institute for Local Governments and Public Service (1994) *Local Governments in the CEE and CIS* (Budapest, Hungary)

Eurostat (1994) *Regions, Statistical Yearbook. Rapid Reports. Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)*.

Eurostat (1995) *Statistics in Focus, Population and social conditions* No. 8

*Statistische Jaarboeken* van diverse Europese landen, jongste bereikbare uitgaven.