

Alternatieven en ervaringen met de integratie van bestuur in grootstedelijke gebieden

door Johannes B.A. van LAARHOVEN,
Secretaris van de agglomeratie Eindhoven.

★

De oorzaken die tot aanpassingen in het binnenlands bestuur hebben genoodzaakt zijn iedereen zowel bekend: de snelle groei van de bevolking, de expansieve sociaal-economische ontwikkelingen, de toename van taken van de overheid, het centralisme in het openbaar bestuur en het te laat op gang komen van werkelijke decentralisatie. Het is een greep uit de factoren, die de stoot gaven aan de discussies over de verbetering van het bestuur.

Bezinning op de bestuurlijke conceptie was echt ook hoognodig, want de bestuurlijke werkelijkheid spoorde in geen enkel opzicht meer met de maatschappelijke en sociaal-economische werkelijkheid. Het waren de gemeenten, die getracht hebben met formele en informele vormen van samenwerking de zaken toch nog zo goed mogelijk recht te houden. Zij besloten voor deeltaken tot gemeenschappelijke regelingen (in Nederland zijn er dat op dit moment altijd nog een 1.500!) en later verenigden zij zich in een bonte verscheidenheid van samenwerkingsverbanden die een breder terrein bestreken.

Voor de problematiek in de grootstedelijke gebieden boden deze constructies geen werkelijke oplossing.

Immers, het waren en bleven de individuele gemeenten die de dienst uitmaakten met hun eigen verantwoordelijkheid, met hun eigen bestuurlijke ambities en niet gewend verantwoordelijkheid te delen.

Het was dan ook geen wonder dat de besluitvorming binnen dit soort organen vaak erg moeilijk verliep en dat echte bestuurlijke daadkracht ontbrak.

De bevolking had voor dit bestuur nauwelijks belangstelling. Zij werd daar overigens ook niet rechtstreeks bij betrokken.

Als ik alleen even naar Nederland kijk, dan zie ik op dit moment nog steeds een 50-tal van dit soort verbanden. Zolang zij zich beperken tot verzorgingstaken zoals een gemeenschappelijke ambulancedienst, gemeenschappelijke vuilverwerking, etc. worden nog wel resultaten bereikt. Zodra het echter gaat om werkelijke bestuurskracht voor coördinatie en planning en voor uitvoering van deze planning, schieten deze verbanden veelal te kort en blijven ze steken in een optelsom van gemeentelijke belangen. Een aantal verbanden zijn intussen al opgeheven.

Dus dan maar besluiten om over te gaan tot grootscheepse samenvoeging van gemeenten ?

Voor zo'n samenvoeging van gemeenten zijn ongetwijfeld een aantal goede argumenten aan te dragen.

De stedelijke conglomeratie wordt eindelijk vanuit één hand bestuurd. Maar er zal dan toch ook iets moeten gebeuren om de burger bij het bestuur van zo'n mammoetgemeente te betrekken.

Nu kunnen binnengemeentelijke decentralisatie dan wel het instellen van deelgemeenten daartoe wel soelaas bieden, maar het zijn en blijven toch formules die het bestuur in niet onaanzienlijke mate compliceren. De meer grootschalige orderings- en uitvoeringstaken komen bovendien in die constructie onvoldoende aan bod.

Ik zou echter een stelling « nu samenvoegen ter oplossing van alle kwalen » niet graag zonder meer onderschrijven, omdat rondom ons in West-Europa toch ook ontwikkelingen en opvattingen te zien zijn die het nader beschouwen best waard zijn.

Uit de jaarlijkse samenkomsten van het Contact van secretarissen-generaal van West-Europese agglomeraties, heb ik de praktijk van het functioneren van de onderscheiden agglomeraties leren kennen. Lid van het Contact zijn thans de secretarissen-generaal van Barcelona, Bordeaux, Brussel, Edinburgh, Eindhoven, Essen, Frankfurt, Hannover, Kopenhagen, Lille, Lissabon, Lyon, Madrid, München, Strasbourg en Wenen.

Alle betrokken landen zijn niet even ver gevorderd met bestuurlijke hervormingen. Ik zal mij beperken tot de situatie in de volgende landen : België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Nederland.

Bij alle verscheidenheid kan men dan twee wijzen van benadering onderscheiden : de integrale benadering van de bestuurlijke problematiek of, wat ik zou willen noemen, de sectorale benadering.

Bij het eerste model richt men zich op een reorganisatie van het bestuur in al zijn geledingen, functioneel en territoriaal, richt men zich als het ware op een nieuwe compositie van het totale bestuur.

In het tweede model richt zich de bestuurlijke aandacht nagenoeg of in ieder geval vooral, op één bestuurslaag en wel bijna altijd de gemeentelijke. Men grijpt dan veelal naar samenvoeging ofwel, bepleit een — de gemeenten overkoepelend — instituut.

Het eerste model is toegepast in Denemarken en Engeland. Daar zijn in de jaren 1970 de functies tussen de bestuurslagen fundamenteel herverkaveld en logischerwijze de territoriale consequenties getrokken.

Ook in Nederland heeft men lange tijd oplossingen voorgestaan, alleen gericht op de verbetering van het lokale en bovenlokale bestuur. Sedert 1975 wordt echter ook in Nederland gestreefd naar reorganisatie van het bestuur in al zijn geledingen.

Het tweede model, de sectorale benadering, gericht op de reorganisatie van in hoofdzaak één bestuurslaag, heeft bijvoorbeeld zij het met zekere nuances, toepassing gevonden in Duitsland en Frankrijk en tot nog toe overigens ook in Nederland. Ook de bestuurlijke hervormingen in België kunnen onder dit model worden gebracht.

Zonder vooruit te willen lopen op de conclusies, kan ik het toch niet laten om nu al te stellen dat het eigenlijk zonderling is en in ieder geval onlogisch, om aan te nemen dat met schaalvergroting binnen of rond de gemeentelijke bestuurslaag, het bestuur aan de maat van de tijd zou kunnen worden gebracht.

Het bestuur in onze landen is immers een in de praktijk beproefd en afgewogen samenstel van subtiële spelregels. Het formeren van mammoetgemeenten door bijvoorbeeld samenvoeging heeft natuurlijk feitelijke effecten op de functie van provincie en Rijk.

Ik bedoel maar dit: in Nederland doen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hun zaken rechtstreeks met het Rijk. De provinciale besturen in Noord- en Zuid-Holland staan daar voor een belangrijk deel aan de zijlijn. Als men zulke grote gemeenten ook nog eens rigoreus gaat vergroten, dan blijft er voor die provincies helemaal niets over.

De bestuurlijke verhoudingen bij zulke grootschalige operaties in grootstedelijke concentraties veranderen dus wel degelijk. Het kan niet anders of die feitelijke verandering zal ook zijn formeel-bestuurlijke vertaling moeten vinden naar de andere bestuurslagen, anders raakt het bestuursstelsel uit balans.

Het is deze zaak die centraal staat in mijn betoog.

Alvorens echter daarop nog nader in te gaan, wil ik graag aan de hand van enkele voorbeelden de situaties in een aantal landen beschrijven.

Aan de ontwikkelingen in België zou ik, gezien ook het thema van dit bijzonder nummer, niet expliciet aandacht willen besteden. Immers de wet van 26 juli 1971 op de agglomeraties en federaties van gemeenten en

wat de invulling van de wet 1971 is geweest mag meer dan bekend worden verondersteld.

Als ik dan met *Duitsland* mag beginnen, dan wijs ik op de bijzondere omstandigheid dat daar « de Länder » vrij autonoom zijn in de inrichting van het binnenlands bestuur. Gemeinde, Stadtkreisen, Landkreisen staan voor het lokale en bovenlokale bestuur.

Rond grote steden, zoals onder andere Frankfurt en München, zijn federatieve verbanden ontstaan, een samenwerking tussen gemeenten rond de grote stad die samen als Verband het bestuurlijk spel met de centrumgemeente spelen. Uitschieters vormden het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, daterend van de twintiger jaren, bij wet ingesteld met een groten-deels rechtstreeks gekozen raad.

Het Siedlungsverband moest laveren tussen het Land enerzijds en de Kreisen en Gemeinde anderzijds en verkeerde aan beide zijden veel in conflictsituaties.

Het Grossraum Hannover, eveneens bij wet ingesteld, behartigde eveneens een groot aantal verzorgingstaken en ordeningstaken. Alhoewel ook de raad van het Grossraum Hannover rechtstreeks werd gekozen, had de stad Hannover toch een sterke greep op de zaak, omdat bemoeiing van het Verband met de stad sterk was ingeperkt.

Beide wettelijke autonome besturen zijn in de laatste jaren opgeheven ; de ervaringen met een extra bestuurslaag waren toch niet bevredigend, zeker niet in het toch al ingewikkelde Duitse stelsel met Gemeinde, Stadtkreisen, Landkreisen, Verbände en Länder.

Het Grossraum Hannover en het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zijn nu omgebouwd tot samenwerkingsverbanden met een veel beperkter takenpakket.

Frankrijk heeft sedert 1972 een bestuursopbouw van régions, de departementen, de communautés urbaines en de gemeenten : van onderop zijn de lagere organen vertegenwoordigd in de hogere, zodat er goede doorverbindingen zijn. De communautés urbaines van Bordeaux, Lille, Lyon en Strasbourg zijn bij wet opgericht en kenmerken zich door een scherp afgegrensd taken- en bevoegdhedenpakket. De taken en bevoegdheden van de communauté urbaine zijn in de wet vastgelegd en bewegen zich op het vlak van de planning, coördinatie en grootschalige uitvoering. De voornaamste taakgebieden zijn ruimtelijke ordening en stedenbouw, huisvesting, brandweer en hulpverlening, stedelijk openbaar vervoer, secundair onderwijs, waterdistributie en afvalverwijdering. De raad van de communauté wordt bemand door vertegenwoordigers van de gemeenteraden. Bij een strikt, wettelijk doorgevoerde scheiding van taken, lijkt, althans daar, dit wat ondemocratisch systeem toch redelijk te functioneren.

Alhoewel alle bestuurslagen wel in discussie zijn geweest — voorstellen om de régions tot daadwerkelijke bestuurseenheden te maken hebben de eindstreep niet gehaald —, is eigenlijk alleen de gemeentelijke laag sterk aan reorganisatie onderworpen geweest.

Denemarken. Vóór de bestuurlijke reorganisatie in de zeventiger jaren was Denemarken verdeeld in 25 provincies, 85 stedelijke gemeenten, die bevoegdheden hadden zowel op lokaal als intermediair niveau en voorts zo'n 1.300 overwegend landelijke kleine tot zeer kleine gemeenten.

De hervormingen in territoriaal opzicht gaven het volgende beeld : het aantal van 25 provincies werd teruggebracht naar 14 ; het aantal gemeenten daalde van rond 1.400 naar 275. Basis van de hele operatie waren functionele overwegingen en doelstellingen. Bepaalde taken en bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, onderwijs, ziekenhuisvoorzieningen, werden van de centrale regering overgeheveld naar de provincies ; de gemeenten kregen uitbreiding van hun taken- en bevoegdhedenpakket onder andere ten aanzien van wegenstructuur, onderwijs, milieu en sociale voorzieningen én — heel belangrijk — zij kregen ruimere financiële middelen.

In de herverdeling van taken tussen provincie en gemeenten werden aan de provincie belangrijke plannings- en coördinatiefuncties toebedeeld. In de stedelijke gebieden zijn, volgens het principe : één stad één bestuur, door samenvoeging bestuurskrachtige, middelgrote gemeentelijke eenheden gevormd. Voor het hoofdstedelijk gebied Kopenhagen werd bij bijzondere wet een raad ingesteld met voornamelijk regionale, plannende en coördinerende functies.

Engeland. Het Engelse bestuursstelsel dat zich kenmerkt door een opbouw van slechts twee niveaus : het nationale en het lokale niveau, is voor ons « vaste landers » in het verleden nogal eens moeilijk te begrijpen geweest. Zo waren bijvoorbeeld de bevoegdheden op lokaal niveau verspreid over een hele serie van bestuurseenheden, te weten : administrative counties, county boroughs, non county boroughs, urban districts, rural districts, parish councils, parish meetings.

In 1972 echter heeft zich een bestuurlijke reorganisatie voltrokken die zeker voor wat het lokale niveau betreft, sterk vereenvoudigend heeft gewerkt. Dat lokaal niveau bestaat in feite nog wel uit meerdere lagingen, namelijk het niveau van de counties, dat zich richt op bovengemeentelijke vraagstukken ; het niveau van de districts, het eigenlijke gemeentelijk niveau, zoals wij dat kennen, en het niveau van de parishes of communities, min of meer vormen van binnengemeentelijke decentralisatie.

Het was duidelijk een integrale functionele hervorming, maar wel het sterkst gericht op het lokaal niveau. De counties (regional authorities) kregen taken als brandweer, politie en regionale planning.

Binnen metropolitan areas (bijvoorbeeld Birmingham) oefenen de districts naast hun lokale taak tevens bepaalde regionale taken en bevoegdheden van de counties uit zoals met betrekking tot onderwijs, bibliotheken en sociale voorzieningen. Voor groot Londen werd bij speciale wet een afzonderlijke structuur gecreëerd.

Tenslotte *Nederland*: Het Belgische bestuursstelsel is, zo meen ik, het meest aan het Nederlandse verwant. Mede daarom wijd ik aan de Nederlandse ontwikkelingen wat meer aandacht. Zoals ook elders, hebben aanvankelijk gemeenten getracht de problematiek van het bovenlokale bestuur te behartigen binnen het kader van samenwerkingsverbanden op vrijwillige basis.

De regering heeft in 1972 getracht aan deze ontwikkeling leiding te geven door het indienen van een ontwerp van wet op de gewesten. De regering zag ruimte voor 44 gewesten en trachtte door die gewestwet een zekere gelijkvormigheid in het gewestwezen te bereiken. Dit ontwerp heeft de eindstreep niet gehaald.

Intussen waren wel voor het gebied rond Rotterdam het openbaar lichaam Rijnmond ingesteld en later het openbaar lichaam agglomeratie Eindhoven; beide organen met de signatuur van een vierde bestuurslaag. Steeds meer is echter in Nederland de overtuiging gegroeid dat de reorganisatie niet beperkt kan blijven tot de gemeentelijke c.q. bovengemeentelijke schaal. Daarom werd in 1975 een volstrekt andersoortig ontwerp ingediend. Ik merk vooraf op dat grootscheepse annexaties rond grote steden overigens al lang uit de markt waren geprijsd. Als men nog aan samenvoeging dacht, dan dacht men hooguit aan samenvoeging van kleine en middelgrote gemeenten.

De gedachte won veld dat sleutelen aan één bestuurslaag nimmer het beoogde effect zou kunnen bereiken, maar dat een reorganisatie van bestuur nodig was die zowel rijk, provincie als gemeente zou omvatten.

Belangrijk argument was ook, dat in de praktijk bleek dat regionaal bestuur niet alleen elementen bevat van bovenlokale aard, maar ook elementen van taken die thans door de provincies worden uitgeoefend.

Nederland is nu opgedeeld in 11 provincies. Er zijn kleinere provincies die op de bestaande schaal redelijk in staat zouden zijn regionale taken voor de burger herkenbaar te kunnen behartigen.

Er zijn echter ook een aantal provincies van ruimere maat die qua schaal te ver van de regionale realiteit zouden staan om het bovengemeentelijk bestuur over de regio efficiënt te voeren.

Er wordt nu gekozen voor het ineenschuiven van de regionale en provinciale bestuurslaag. Waar nodig zullen dan enkele grote provincies gesplitst moeten worden.

De reorganisatie zou voorts ingebed worden in een totaal pakket van decentralisatie-maatregelen, waarbij een nieuwe rolverdeling komt tussen rijk, provincie en gemeenten. Door de Minister van Binnenlandse Zaken is zeer onlangs aan de ministerraad aangeboden een geïntegreerd pakket van structurele functionele maatregelen, waarin, uitgaande van zo groot mogelijke decentralisatie, de functieverdeling tussen rijk, provincie en gemeenten wordt geregeld.

Een provincie-nieuwe-stijl zou naast de vanouds bekende taken van toezicht en beroep, sterkere bevoegdheden krijgen in de plannings- en coördinatiefeer en zou ook veel meer dan thans de uitvoering van groot-schalige voorzieningen voor haar rekening nemen.

De opsplitsing van de provincie Zuid-Holland en de provincie Overijssel lijkt thans in het parlement kans van slagen te hebben, maar... politieke voorspellingen op dit punt zijn in het verleden al meer niet uitgekomen.

Tenslotte Amsterdam.

Zeer onlangs is door het College van Burgemeester en Wethouders uitgebracht een nota « Naar een stadsprovincie Amsterdam ». De variant die Amsterdam ontworpen heeft, komt neer op een gecombineerde provinciale en gemeentelijke status voor het gebied.

De provincie Noord-Holland wordt in deze constructie in tweeën gedeeld. Het gebied van Amsterdam en de steden daaromheen zouden een provinciale status krijgen.

De gemeente Amsterdam zelf wordt opgesplitst in deelgemeenten die in de toekomst zoveel mogelijk een volwaardige gemeentelijke status krijgen. De binnenstad van Amsterdam komt rechtstreeks onder bestuur van de nieuwe provincie, die dan tevens fungeert als gemeentebestuur. De constructie lijkt enigermate op de situatie in bepaalde steden in Duitsland en Oostenrijk, waar de stad, bijvoorbeeld Hamburg en Wenen tevens de status heeft van Land.

Slechts een paar voorlopige kanttekeningen bij dit allernieuwste fenomeen: de Amsterdamse formule is een integrale benadering, zowel functioneel als territoriaal. Dat is een pluspunt.

Echter: het bestuur over de binnenstad, internationaal van betekenis geacht, komt in provinciale handen. Dat strijdt met de eis dat lokale taken op lokaal niveau behartigd moeten worden.

Vanuit de ervaringen en alternatieven opgedaan en te onderkennen in de landen om ons heen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Op basis van vrijwillige samenwerking alleen, blijkt geen adequaat bestuur te kunnen worden gevoerd, zeker niet in grootstedelijke agglomeraties.

2. Bij gebrek aan een integraal kader zijn in een aantal West-Europese landen wettelijk gefundeerde agglomeratiebesturen ontstaan. Zij zijn extra, veelal complicerende bestuurslagen. Bij een evenwichtige herverdeling van de bestuurstaken kan veelal met de bestaande bestuurslagen worden volstaan.

Zeker geldt dit voor de kleinere landen zoals België en Nederland waar de bestuurlijke ruimte voor zo'n extra laag te klein is.

3. Territoriale en zeker drastische territoriale bijstellingen dienen primair gebaseerd te zijn op functionele overwegingen, maar dienen ook hun vertaling te vinden naar de overige bestuurslagen. Een functionele herverkaveling van taken is dan ook voorwaarde voor een gerichte oplossing van de totale bestuursproblematiek. Derhalve een integrale benadering, die er van uit gaat dat lokale taken zolang mogelijk op lokaal niveau moeten worden behartigd. Slechts die taken die naar hun aard het lokale niveau te boven gaan, dienen op een hoger bestuursniveau te worden behartigd.

Zeker zal dit gelden voor de grootschalige orderings- en uitvoeringstaken.

Decentralisatie en ontlasting van de rijksmachine zijn noodzakelijk voor een meer doeltreffend en democratisch openbaar bestuur.

Summary : Alternatives and experiences with the integration of administration in large urban areas.

The establishment of cooperative links on a voluntary basis did not seem to be adequate for the administration in large urban agglomerations. These links are often lacking in actual administrative power, and they can be reduced to the sum of the municipal interests. Large-scale amalgamation of municipalities does not seem to be a solution when one considers the developments and prevailing attitudes in a few Western European countries. Because of the lack of an integral framework, legally based agglomeration administrations have been created in a number of these countries. They are extra, often complicating administrative levels. The existing administrative levels can often suffice with a balanced redistribution of administrative tasks. Territorial adjustments must be based primarily on functional considerations, but must also be translated in terms of the other administrative levels. A functional redistribution of tasks is, therefore, a condition for a specific solution of the total administrative problem.

