

Openbaar bestuur

Bestuurlijke herindeling

Volgens recente persberichten bestaat er thans een ruime Kamermeerderheid voor een vergaande herziening van de bestuurlijke indeling van ons land. Volgens deze berichten zouden op termijn de twaalf provincies plaats moeten maken voor circa 25 regio's. Dit voorstel heeft niet alleen ingrijpende gevolgen voor het openbaar bestuur, maar raakt ook sterk de regionaal-economische ontwikkeling en planning. De discussie over de wenselijkheid van een andere bestuurlijke indeling nam een aanvang in 1912 met een publikatie van Struycken getiteld *De gemeenten en haar gebied; Eene studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking der gemeenten en de verandering der gemeentegrenzen*¹. Sindsdien laait deze discussie met grote regelmaat op om vervolgens weer weg te ebbem.

Direct na de tweede wereldoorlog pleitte de commissie-Koelma (1947) voor het vormen van districten. Dit was het eerste voorstel voor een aangepaste bestuurlijke structuur voor grootstedelijke gebieden². De reden dat dit voorstel werd afgewezen, was dat er een vierde bestuurslaag in werd gezien. De politieke aversie tegen een vierde bestuurslaag leeft tot op de dag van vandaag voort en is ongetwijfeld een belangrijke oorzaak dat bestuurlijke reorganisaties die verder gaan dan vrijwillige samenwerking, nooit hebben plaatsgevonden.

In de jaren zestig leidden nieuwe inzichten betreffende verstedelijking, in samenhang met de toenemende suburbanisatie, tot de instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond (1965) en de agglomeratie Eindhoven (1976). Een voorstel voor een vergelijkbare constructie voor Groot-Amsterdam haalde het niet. Aan de beide nieuwe regiobesturen werd evenwel daadwerkelijke bestuurskracht onthouden. Ze bleken "niet bestand tegen uitholling en verzwakking door interne (vooral de centrumstad) en externe (vooral de provincie) krachten"³. Beide regiobesturen verdwenen dan ook in de loop van de jaren tachtig.

De jaren zeventig gaven wederom een golf van reorganisatievoorstellen te zien. In 1974 stelden de ministers De Gaay Fortman (BiZa) en Gruijters (VRO) een indeling van Nederland in 44 'bestuursrayons' voor. Als belangrijkste argumenten voor deze reorganisatie golden de toegenomen verstedelijking en mobiliteit, de stijgende behoefte aan collectieve voorzieningen en de noodzaak van een adequaat draagvlak voor deze voorzieningen. Dit voorstel werd vervolgens afgezwakt, eerst tot circa 25 en ten slotte tot 17 'miniprovincies'. Ditmaal ging het niet uitsluitend om de regio's waar een aangepaste structuur uiterst wenselijk werd geacht, maar om een totale bestuurlijke herindeling van Nederland. Een ontwikkeling, die nu blijkbaar wederom in het vizier komt. Echter, ook met 17 provincies kwam men er destijds niet uit. Uiteindelijk werden alleen de Wet Gemeenschappelijke Regelingen geactualiseerd en de provincie-oude-stijl Flevoland ingesteld.

Agglomeratiegemeenten

Het onderwerp bestuurlijke reorganisatie leek na de jarenlange vruchteloze discussies in politieke kring nauwelijks meer bespreekbaar. In 1989 echter doorbrak de commissie-Montijn de tijdelijke stilte met het voorstel om rondom de vier grote gemeenten 'agglomeratiegemeenten' te formeren. De Raad voor het Binnenlands Bestuur stelde agglomeratie-autoriteiten met provinciale bevoegdheden voor. De huidige structuur, die sinds Thorbecke (1850) niet ingrijpend is gewijzigd, sluit natuurlijk allang niet meer aan op de complexe, ruimtelijk uitgedijde, verstedelijkte samenleving die in bepaalde delen van ons land is ontstaan.

In 1990 kwam het kabinet met een standpunt inzake de bestuurlijke problematiek in de stedelijke gebieden. In afwijking van vroegere voorstellen, die vooral 'van bovenaf' kwamen, wordt deze keer een 'bottom up'-benadering gepropageerd. De zeven grootste stedelijke regio's spreken met het kabinet af om met eigen voorstellen te komen voor het creëren van bestuurlijke autoriteiten op de schaal van de stedelijke regio.

Het meest opzienbarende voorstel komt uit de Rotterdamse regio. Binnen het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten was al overeenstemming bereikt over een 'strategische visie' op de toekomst van de regio. De angst bij de randgemeenten voor dominantie van de centrale stad blijkt

echter een struikelblok, dat de vorming van een krachtig regionaal bestuur, waarvan de noodzaak overigens door alle partijen wordt onderstreept, in de weg staat. Dit obstakel wordt vermeden door de huidige randgemeenten zelfstandig te laten en Rotterdam op te delen in 'gemeenten nieuwe stijl', de voormalige deelgemeenten, die qua omvang vergelijkbaar zijn met de grotere randgemeenten. Belangrijke uitgangspunten bij dit voorstel zijn, dat alle provinciale bevoegdheden naar de regio-autoriteit gaan en dat bij de toedeling van taken en bevoegdheden "alles lokaal blijft wat lokaal kan en regionaal gebeurt wat regionaal moet"⁴. Dit onorthodoxe voorstel kan beschouwd worden als een doorbraak op het gebied van de bestuurlijke vernieuwing.

Internationale ervaringen

De noodzaak om bestuurskracht te ontwikkelen op het schaalniveau van stedelijke regio's heeft niet uitsluitend te maken met het oplossen van problemen, die zich vooral concentreren in de centrale steden, of met het rechtvaardiger verdelen van de lusten en lasten over de regio, maar wordt steeds vaker geassocieerd met het optimaal benutten van regionale ontwikkelingskansen. De internationalisering, de strategische heroriëntatie in delen van het bedrijfsleven, de Europese integratie, de invloed van de informatietechnologie, de aanleg van een hoge-snelheidsrailnetwerk e.d. zijn trends, die hun uitwerking hebben op de internationale stedelijke dynamiek en daarmee in het bijzonder op de positie van grootstedelijke regio's in een Europees perspectief. Dit was bij voorbeeld voor de gemeente Eindhoven aanleiding om een onderzoek te initiëren naar ervaringen met regio-bestuursmodellen in het buitenland. Hierbij was men vooral geïnteresseerd in de gevolgen voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling. De criteria waarop de buitenlandse voorbeelden werden beoordeeld, zijn ontleend aan de criteria die het rijk hanteert bij de bestuurlijke reorganisatie: een adequate schaal, die aan-

1. Wetenschappelijk Raad voor het Regeeringsbeleid, *Van de stad en de rand*, s'-Gravenhage, 1990.

2. Idem.

3. Idem.

4. Overlegorgaan Rijnmondgemeenten, *De bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam; discussienota*, Rotterdam, 1991.

sluit bij de ruimtelijke schaal van de problematiek; voldoende bestuurlijke competentie om beslissingen te kunnen nemen; de mogelijkheid om een integraal beleid te kunnen ontwikkelen, dat zoveel mogelijk samenhangende beleidsterreinen omvat; het waarborgen van het democratisch gehalte en de noodzaak om efficiënt en effectief te werk te kunnen gaan.

Uit de eerste fase van dit onderzoek, dat betrekking heeft op de stedelijke regio's van Antwerpen, Birmingham, Frankfurt en Lille, blijkt dat overal de noodzaak wordt ingezien om op slagvaardige wijze sturing te geven aan ten minste de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de stedelijke regio⁵. Echter, alleen in de regio Lille lijkt 'regionaal sturend vermogen' tot stand te zijn gekomen. De 'Communauté Urbaine de Lille' – er zijn acht van dergelijke constructies in Frankrijk – kan een integraal beleid voeren ten aanzien van vrijwel alle 'ruimtegebonden' beleidsterreinen. In de regio Birmingham bemoeilijkt de vrijblijvendheid van de samenwerking de slagvaardigheid en objectieve afweging tussen lokale en regionale belangen, waardoor de effectiviteit van het optreden van het 'Joint Committee' bij de ruimtelijk-economische ontwikkeling te kort lijkt te schieten. In de regio's van Antwerpen en Frankfurt is momenteel vrijwel geen vermogen aanwezig om de regionale ontwikkeling te sturen en te coördineren, hoewel in beide regio's door steeds meer beleidsmakers wordt ingezien dat sturing onvermijdelijk wordt, omdat diverse problemen alleen op regionale schaal kunnen worden aangepakt. Bestuurlijk initiatief hiertoe laat nog op zich wachten (Antwerpen) of de bestaande autoriteit is (nog) niet uitgerust met de nodige bevoegdheden en middelen (Umlandverband Frankfurt).

Geen van de vier situaties voldoet aan alle hierboven genoemde criteria. Ook de regio Lille niet, ondanks een redelijk ontwikkeld regionaal sturend vermogen. Het genoemde onderzoek laat zien, dat het uitsluitend beoordelen van bestuurlijk functioneren op basis van de genoemde criteria een zeker gevaar inhoudt. Zo blijkt bij voorbeeld (formele) competentie niet zonder meer een garantie voor een geslaagde regionale benadering, terwijl het feitelijk ontbreken ervan in het geval van Lille niet als een gemis wordt ervaren. Regionale omstandigheden blij-

ken mede bepalend voor de mate van succesvol opereren van een regiobestuur. Waar in regio A een bepaald model het goed doet, betekent dat niet automatisch dat hetzelfde model het in regio B ook goed zal doen. Omstandigheden die als belangrijk naar voren komen zijn de (internationale) kansen en bedreigingen van de regionale economie, het relatieve welvaartsniveau, ernstige problemen in de regio, de bestuurscultuur (dirigisme, functiecumulatie, enzovoort), de kwaliteit en het bindend vermogen van politieke leiders en de mate van dominantie van de centrale stad.

Voorts blijft de bereidheid om samen te werken aan de versterking van de regionale slagvaardigheid hoe dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerend regionaal bestuur. Samenwerkingsbereidheid is evenwel niet uitsluitend een kwestie van mentaliteit, maar lijkt te kunnen worden georganiseerd, bij voorbeeld via directe personele binding tussen regionaal en lokaal bestuur en het inbouwen van 'incentives'. Positief en negatief werkende prikkels van financiële of andere aard bevorderen de samenwerking binnen een regio. Zo kan er voor worden gezorgd dat het voor gemeenten onaantrekkelijk is om de regionale besluitvorming te dwarsbomen of er zich aan te onttrekken⁶. Per saldo is de lering uit de ervaringen elders, dat schaaladequaatheid en integraliteit, evenals het inzien van de noodzaak van een regionale benadering, essentiële voorwaarden zijn om te komen tot een slagvaardig regionaal sturend vermogen. Voorts blijkt dat formele competentie geen absolute noodzaak is voor regionaal sturend vermogen en kan worden vervangen door een via 'incentives' verkregen materiële competentie. Ten slotte is naar voren gekomen dat regionale omstandigheden mede bepalend zijn voor de vorm en het succes van een regionaal bestuursmodel.

Nieuw keurslijf?

Dit overziende kunnen er bij de huidige voorstellen, voor zover daar thans zicht op is, de nodige kanttekeningen worden geplaatst. De benadering, waarbij uitsluitend aan de grootstedelijke regio's om een eigen oplossing werd gevraagd die aansluit bij de specifieke regionale omstandigheden, lijkt te verkiezen boven het thans voorliggende identieke model voor heel Nederland (de 25 regio-autoriteiten). Een model

trouwens, dat verdacht veel lijkt op het afgewezen voorstel uit de jaren zeventig. Het gevaar dat regionale ontplooiingskansen ('regio's op eigen kracht', zoals het Rijk wil) in een nieuw keurslijf worden geperst is niet denkbeeldig. En hoe moet het nu verder met het Rotterdamse voorstel dat met zoveel instemming in de Tweede Kamer is begroet? Wordt dit nu ook toegepast op Groningen of Zeeland en met dezelfde taken als in de Rotterdamse regio, ondanks de zeer uiteenlopende regionale omstandigheden? Of wordt het terzijde geschoven?

Verder wekt het verbazing, zeker in een Europees perspectief, dat er nu eerder sprake lijkt van provinciale schaalverkleining dan van regionale schaalvergroting. Zou daar waar in bij voorbeeld Frankrijk 22 (qua takenpakket enigszins met onze provincies vergelijkbare) Régions functioneren, in Duitsland 16 Länder en in België sinds kort 3 Gewesten, in Nederland behoefte bestaan aan niet minder dan 25 regio-autoriteiten c.q. miniprovincies? En hoe verhoudt zich deze situatie met recente pleidooien voor een Randstadautoriteit? Met 25 regio's lijkt integratie op Randstadniveau nog veel verder weg dan thans.

Meer voor de hand ligt een samenvoeging van de huidige 12 provincies tot bij voorbeeld vier landsdelen (waaronder de Randstad) plus een beperkt aantal regio-autoriteiten (6 of 7), daar waar de behoefte het grootst is. Enige flexibiliteit, overeenkomstig de ruimtelijke dynamiek, blijft dan mogelijk. Het zou een stap terug zijn als nu alles wordt vastgelegd (voor de volgende 150 jaar?) en bestuurlijk-technische aspecten het van praktische sociaal-economische argumenten winnen.

Jan van der Meer

De auteur is verbonden aan de vakgroep Regionale Economie en Stedelijke Ontwikkeling en EURICUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

5. L. van den Berg, H.A. van Klink en J. van der Meer, *Governing urban regions. Administrative structures in the urban regions of Lille, Antwerp, Frankfurt and Birmingham; some experiences*, European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), Erasmus Universiteit Rotterdam, 1991. De tweede fase van dit onderzoek, waarin ook de ervaringen in Lissabon, Straatsburg en Valencia zijn opgenomen, verschijnt over enkele maanden.

6. Idem.

