

Besturen op regionale schaal

J.A. van Kemenade
*Burgemeester van Eindhoven.
Voorzitter van het curatorium
van de Wiardi Beckman Stichting.
Tekst van een inleiding
gehouden op het congres 'Stedelijke
knooppunten en hun
bestuur' op 15 maart 1990.*

De meeste grote steden in ons land zijn tegelijkertijd zowel te groot als te klein. Dat lijkt een innerlijke tegenstrijdigheid, maar dat is het niet, zoals ik in dit artikel duidelijk hoop te maken.

Te groot zijn ze, voor zover tal van publieke voorzieningen en met name de gemeentelijke dienstverlening zelf te ver van de burgers afstaat, voor de burgers een anonieme en weinig toegankelijke bureaucratie is geworden en onvoldoende is of kan worden afgestemd op de per wijk verschillende behoeften en situaties. Te groot ook voorzover besluitvorming over en belangenafweging met betrekking tot tal van kleinschalige voorzieningen op het niveau van de buurt en de wijk zich aan het zicht en de invloed van de direct betrokkenen zelf onttrekken en geschieden door personen in colleges en/of raden die voor de mensen moeilijk herkenbaar en aanspreekbaar zijn.

De onderkenning van dat probleem heeft geleid tot een herwaardering van de kleinere gemeenten, tot een al eens groeiende terughoudendheid ten aanzien van grootschalige gemeentelijke herindeling en tot tal van processen van binnengemeentelijke deconcentratie en decentralisatie, waardoor voorzieningen voor de burgers beter bereikbaar werden en in de eigen situatie van de wijk kunnen worden geïntegreerd, de uitvoerende ambtenaren beter aanspreekbaar zijn en hun activiteiten beter op de situatie ter plaatse kunnen worden afgestemd en waardoor de burgers meer direct betrokken kunnen zijn bij de besluitvorming over en de democratische controle op het beleid dat expliciet betrekking heeft op hun wijk en hun woon- en leefomgeving.

De verschillende ontwikkelingen die er ten aanzien daarvan in de steden plaatsvinden, van deconcentratie van de basis politiezorg naar de wijken, tot de instelling van wijkraden en deelgemeenten met uitlopende bevoegdheden, en het de mogelijkheden, de grenzen en de effecten van die ontwikkelingen, laat ik hier buiten beschouwing. Ik volsta hier met vast te stellen dat die behoefte aan een kleinschaliger openbaar bestuur er onmiskenbaar is, dat die, naar het zich laat aanzien, toeneemt en dat het voor het democratisch gehalte van onze samenleving van belang is om daarvoor geëigende en aan de situatie aangepaste vormen te vinden, ten einde de groeiende anonimiteit van de overheid te doorbreken, de bureaucratie en de bestuurlijke verkokering terug te dringen en de betrokkenheid van de burgers bij hun situatie en bij het openbaar bestuur daarover te vergroten.

Tegelijkertijd zijn vele grote steden echter ook te klein en ook dat vormt een ernstig probleem voor de effectiviteit en de legitiemiteit van het openbaar bestuur en voor het democratisch gehalte ervan. Te klein met

name in verhouding tot de schaal van een aantal sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor de overheid vaak geen adequate partner meer in die ontwikkelingen kan zijn en essentiële publieke belangen ter zake veelal niet effectief kunnen worden behartigd. In de huidige samenleving zijn veel taken en functies evident bovenlokaal van aard en kunnen niet meer door de afzonderlijke lokale overheden, in casu gemeenten, worden behartigd of bestuurd.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het milieu, de verkeers- en vervoersproblematiek, de volkshuisvesting, de grootschalige recreatie, de werving en vestiging van bedrijven, de culturele en educatieve infrastructuur, de bestrijding van de criminaliteit, de afvalverwerking, de economische ontwikkelingen in het algemeen, etc. Vele van deze taken en functies spelen zich af op de schaal van de regio en vereisen een gemeenschappelijke regionale aanpak. Bovendien kampen vele grote gemeenten in ons land met een ernstig ruimtegebrek, waardoor de noodzakelijke voorzieningen zoals bijvoorbeeld woningbouw en bedrijfsvestigingen op het grondgebied van de omliggende gemeenten moeten worden gerealiseerd. En dat terwijl de centrumgemeente in een regio moet voorzien in tal van kostbare grootstedelijke voorzieningen bijvoorbeeld ten aanzien van cultuur, onderwijs, horeca en commercie. Voorzieningen die voor de economische en sociale ontwikkeling van de hele regio van essentieel belang zijn, maar die grotendeels ten laste komen van de centrumgemeente, waarvan het financiële draagvlak met name ten gevolge van het ruimtegebrek steeds geringer wordt.

Chaotische wildgroei

Het bestuurlijk antwoord op die grootschalige bovenlokale ontwikkelingen wordt tot nu toe hoofdzakelijk gezocht in alle mogelijke bovenlokale, regionale of intergemeentelijke verbanden, schappen, autoriteiten en samenwerkingsconstructies van uiteenlopende aard en met vaak wisselende partners.

Een recent onderzoek van het Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam naar dergelijke samenwerkingsverbanden in de regio Zuid-oost Brabant toonde aan dat er alleen al op een beperkt aantal taakvelden of functiegebieden meer dan tachtig van deze verbanden of constructies bestaan – op uiteenlopende terreinen, met wisselende partners en uiteenlopende bevoegdheden en met betrekking tot vaak verschillende geografische gebieden.¹ Een archipel van samenwerkingsconstructies en -verbanden derhalve die te zamen een grote onoverzichtelijke, onafhankelijke en democratisch oncontroleerbare vierde bestuurslaag vormen, waarin en waardoor sturing wordt gegeven aan processen en ontwikkelingen die

voor de regio, de afzonderlijke gemeenten daarbinnen en de betrokken burgers van groot belang zijn. De noodzaak van bovenlokale samenwerking enerzijds en de politiek-bestuurlijke onmacht van de afgelopen kwart eeuw om daar een adequaat antwoord op te geven en om onze bestuurlijke organisatie daarop af te stemmen anderzijds, heeft in feite geleid tot een chaotische wildgroei, tot bestuurlijke ineffectiviteit en tot de uitholling van ons democratisch bestel.

De nadelen van die ontwikkeling kunnen als volgt gepreciseerd worden. Door die baaiert van bovenlokale constructies en verbanden wordt aan het democratisch gehalte van het openbaar bestuur en van de publieke besluitvorming afbreuk gedaan. De vertegenwoordiging in die organen geschiedt meestal door afvaardiging of getrapte verkiezing. Publieke verantwoording kan niet of nauwelijks worden afgelegd en de besluitvorming is zelfs voor de direct betrokkenen onvoldoende zichtbaar en niet zelden zeer gecompliceerd.

Bovendien zijn de afvaardigingen in de verschillende organen, zelfs wanneer die plaatsvinden door getrapte verkiezingen, zoals in de regiораad, geen adequate afspiegelingen van de politieke verhoudingen onder de bevolking van de desbetreffende regio. Door de veelheid van dergelijke organen, de grote verscheidenheid van de daarbij betrokkenen en de vaak zeer wisselende bevoegdheden en feitelijke beïnvloedingsmogelijkheden is het zicht op wat daar gebeurt, laat staan op de samenhang daarvan, zeer beperkt en dus de democratische controle daarop slechts gering. Mede daardoor is de invloed van de bureaucratie op die processen, middels de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering, zeer groot en nauwelijks vatbaar voor effectieve bestuurlijke sturing en controle.

Voorts zijn mogelijkheden voor onderlinge afstemming en integratie van beleid op de diverse beleidsterreinen door de diversiteit van de organen, verbanden en constructies gering. Naast elkaar en soms los van elkaar wordt bijvoorbeeld overleg gevoerd en worden besluiten genomen over woningbouwlokaties, bedrijventerreinen, recreatieprojecten, verkeers- en vervoersmogelijkheden etc., terwijl het duidelijk is dat dergelijke beleidsaspecten sterk met elkaar samenhangen en in onderling verband zouden moeten worden gezien.

Het hele stelsel is dan ook bijzonder gecompliceerd en bijna niemand heeft nog een goed overzicht over wat, waar, wanneer en bij wie aan de orde is. Daarenboven is dat netwerk van bovenlokale verbanden ook ineffectief, omdat het veelal in hoofdzaak gebaseerd is op vrijwillige samenwerking van volstrekt ongelijksoortige gemeenten met zeer onderscheiden belangen, zodat het geheel op het drijfzand van de vrijblijvendheid is gebouwd. Wanneer er echt knopen moeten worden doorgehakt ontstaan niet zelden patstellingen, met alle nadelige gevolgen van dien voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling van de regio.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat alom weer belangstelling bestaat en aandacht wordt gevraagd voor een meer adequate inrichting van de bestuurlijke organisatie, die zowel aan de behoefte aan een grootschali-

ger als en tegelijkertijd aan kleinschaliger openbaar bestuur voldoende recht kan doen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het rapport van de commissie-Montijn, het rapport van de raad voor het binnenlands bestuur over de bestuurlijke organisatie en uit recente publikaties als van Derksen.²

De belangstelling daarvoor wordt bovendien versterkt en de erkenning van de noodzaak om ter zake verantwoorde oplossingen te vinden nog vergroot, door de herwaardering van de stad en de grootstedelijke agglomeratie als kristallisatiepunt van innovatieve ontwikkelingen en als de bepalende factor voor het behoud en de versterking van onze concurrentiepositie in een meer open Europa. Het uitgangspunt van de zogenaamde knooppuntsteden in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening is een expliciete uitdrukking van die overtuiging en van het streven om aan die herwaardering van de betekenis van de stad en de stedelijke agglomeratie vorm en inhoud te geven. Een daarop mede afgestemde bestuurlijke organisatie is daar een noodzakelijk complement van, zoals nog onlangs namens het kabinet door de ministers van VROM en Binnenlandse Zaken uitdrukkelijk is bevestigd.

Criteria

Er is in dat licht en gelet op alom toenemende bestuurlijke wildgroei en de genoemde nadelen daarvan, dan ook alleszins reden om spoedig tot een verantwoorde keuze voor een dergelijke meer adequate bestuurlijke organisatie te komen en ik zou daaraan een bijdrage willen leveren. Om verantwoord en systematisch de verschillende mogelijkheden te kunnen afwegen wil ik allereerst nader ingaan op de criteria waaraan die bestuurlijke organisatie naar mijn mening zou moeten voldoen. Mijns inziens dienen daarbij vijf, ten dele samenhangende, criteria in acht te worden genomen:

1. De schaal van de bovenlokale bestuurlijke autoriteit dient adequaat te zijn. Hierbij zijn in ieder geval twee aspecten in het geding.

Enerzijds moet de omvang van het gebied waarover een bestuurlijke autoriteit bevoegd is zodanig groot zijn dat ze overeenkomt met de schaal van de relevante bovenlokale sociaal-economische en/of sociaal-culturele functies, zoals bijvoorbeeld verkeer en vervoer, milieu, criminaliteitsbestrijding, volkshuisvesting, economische ontwikkeling, etcetera.

Met betrekking tot de situatie rond Eindhoven is dat bijvoorbeeld in velerlei opzichten evident de schaal van de regio Zuid-oost Brabant en niet de schaal van de betreffende WGR gebieden. Zuid-oost Brabant vormt bijvoorbeeld één woningmarkt, één arbeidsmarkt, één voedingsgebied voor hoger onderwijs, één politieregio, één regio voor verkeer en vervoer en één gebied waarop onderlinge afstemming is vereist van mobiliteitsscenario's, grootschalige recreatie, milieuzorg, brandweezorg en internationale promotie, zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit het werkingsgebied van de Kamer van Koophandel, de reeds bestaande regionale samenwerkingsverbanden met betrekking tot politie en brandweer en de schaal van tal van bestaande samenwerkingsvormen zoals die uit het genoemde onderzoek van Bussink naar voren kwam.

Hoewel er dus mijns inziens veel pleit voor een bestuurlijke autoriteit op de schaal van Zuid-oost Brabant, kunnen ook andere schaalgrootten voor overweging in aanmerking komen. Denkbaar is bijvoorbeeld de schaal van de bovenlokale autoriteit te beperken tot de zogenaamde stadsregio, dat wil zeggen de centrumgemeente en de direct daarop aansluitende verstedelijkte randgemeenten. Het voordeel daarvan is een grotere homogeniteit van belangen en situaties, maar het nadeel is dat in zo'n geval daarenboven weer vele samenwerkings- en overlegconstructies voor tussenregionaal overleg noodzakelijk zouden zijn.

Anderzijds dient echter de bestuurlijke organisatie zodanig te zijn ingericht dat de meer kleinschalige, lokale taken en functies, binnen die grotere bestuurlijke autoriteit, onder het gezag en de verantwoordelijkheid van eigen lokale besturen, c.q. gemeenten of deel-gemeenten worden verzorgd, besloten, gefinancierd en gecontroleerd; uitgaande van het beginsel dat alle taken die op lager, c.q. lokaal niveau adequaat kunnen worden verzorgd ook volledig onder verantwoordelijkheid van dat lokale bestuur blijven of worden gebracht. Dit impliceert dat er binnen het bestuursgebied van een groot-schalige bestuurlijke autoriteit voluit de ruimte moet zijn of moet worden geschapen voor lokaal bestuur dat adequaat op de verzorging van die lokale taken en functies is afgestemd.

Dit sluit overigens geenszins de noodzaak of wenselijkheid van gemeentelijke herindeling uit, omdat het zeer wel mogelijk is dat voor een adequate uitoefening van de lokaal-bestuurlijke verantwoordelijkheid functionele grenscorrecties vereist zijn of zelfs dat bestaande lokaal-bestuurlijke eenheden, c.q. kleine gemeenten, qua omvang en/of bestuurskracht niet voldoende adequaat zijn afgestemd op de schaal van de lokale taken en functies. Dit impliceert bovendien dat op grond van dit criterium binnen grote gemeenten vormen van binnengemeentelijke decentralisatie ter ontwikkeling zullen moeten of kunnen komen, indien en voor zover de schaal van de zorg voor lokale taken en functies dit vereist en mogelijk maakt.

2. Vervolgens dienen de desbetreffende bestuurlijke autoriteiten ten volle competent te zijn voor de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden. Dat wil zeggen dat de bovenlokale autoriteit over voldoende gezag, bevoegdheden en middelen dient te beschikken om de bovenlokale, i.c. regionale, taken en functies naar behoren te kunnen vervullen, daarvoor de verantwoordelijkheid te kunnen dragen en daarover zelfstandig te kunnen beslissen. En dat geldt mutatis mutandis evenzeer voor de lokale bestuursorganen met betrekking tot de lokale taken en verantwoordelijkheden die hen betreffen. Dit impliceert derhalve een herschikking van bestaande bestuurlijke bevoegdheden, van de provincie en de bestaande gemeenten naar de regionale bestuurlijke autoriteit en in sommige gevallen van grote gemeenten naar wijkraden of deel-gemeenten. In ieder geval zodanig dat niet meerdere bestuursorganen tegelijk ten aanzien van dezelfde problematiek bevoegd zijn en de bestuurlijke competentie dus volstrekt één-duidig is geregeld en niet van vrijwilligheid of vrijblijvendheid afhankelijk is.

3. Ten derde dient gegarandeerd te zijn dat met elkaar samenhangende taken en functies onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van één en dezelfde bestuurlijke autoriteit ressorteren, zodat geïntegreerd beleid gewaarborgd is op de verschillende met elkaar verband houdende deelterreinen.

4. Op de vierde plaats dient zorg te worden gedragen voor de effectiviteit en de efficiëntie van de bestuurlijke organisatie. Dat wil zeggen dat effectief en efficiënt gebruik moet worden gemaakt van de bestaande ambtelijke apparaten en accommodaties en dat de onderlinge verhouding tussen de bestuursorganen wat betreft bestuurlijke verantwoordelijkheden en bestuurskracht evenwichtig is. Dat impliceert met name dat een oplossing moet worden gevonden voor de welhaast natuurlijke spanning tussen de bestuurlijke autoriteit met bovenlokale bevoegdheden en de grote centrumgemeente met zijn krachtige apparaat en centraal stedelijke verantwoordelijkheden. De vroegere experimenten met bovenlokale of regionale bestuurlijke autoriteiten, zoals bijvoorbeeld Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven, zijn met name ten gevolge van die spanning tussen de krachtige centrumgemeente en de in feite ambtelijk en bestuurlijk zwakkere regionale autoriteit, mislukt.

5. En tenslotte, zij het bepaald niet ten laatste, dient het democratisch gehalte van de bestuurlijke organisatie te zijn verzekerd. Dat wil zeggen dat die bovenlokale bevoegdheden worden uitgeoefend en de controle op die uitoefening plaatsvindt door rechtstreeks door de bevolking van het desbetreffende gebied gekozen volksvertegenwoordigers, dat het proces van besluitvorming en belangenafweging doorzichtig en herkenbaar is en dat voldoende inspraak is gegarandeerd bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering van alle belanghebbende groeperingen.

De alternatieven verkend

Aan de hand van deze hier slechts in hoofdlijnen geschetste criteria, zou ik dan vervolgens een aantal vormen van dergelijke meer gedifferentieerde en meer op de maatschappelijke ontwikkelingen afgestemde bestuurlijke organisatie de revue willen laten passeren.

Ik kom dan allereerst bij de constructie op basis van de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. Mijns inziens voldoet die oplossing niet aan meerdere van de gestelde criteria. De schaalgrootte is bij de huidige regio-indeling veelal niet adequaat en er is niet of nauwelijks sprake van een eigenstandige competentie, zodat de samenwerking in hoge mate van vrijblijvendheid afhankelijk is. Daardoor is ook de effectiviteit van deze constructie gering, terwijl tenslotte het democratisch gehalte zeer beperkt is door getrapte vertegenwoordiging en door een gecompliceerd stelsel van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. De WGR is daarom mijns inziens geen afdoend antwoord op de gesignaleerde bestuurlijke problematiek.

Dat geldt mijns inziens ook voor de zogenaamde *WGR-plus*; een constructie waarbij uitdrukkelijke bovenlokale bevoegdheden aan de WGR-regio zouden worden toegekend. Weliswaar zou daardoor de competentie van dat orgaan worden vergroot, maar de andere be-

zwaren blijven bestaan en worden er zelfs des te sterker door, terwijl daar bovendien het probleem van de effectiviteit en wel met name van de spanning tussen de centrumgemeente en dat orgaan sterk zal toenemen.

Daarnaast wordt wel gedacht aan de instelling van *functionele regionale autoriteiten* voor afzonderlijke bovenregionale probleemvelden, zoals milieu, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, etc. Die oplossing is weliswaar qua schaal adequaat en zou ook over voldoende competentie kunnen beschikken, maar schiet ernstig tekort met betrekking tot de noodzakelijke beleidsintegratie en het wenselijke democratisch gehalte, terwijl ook hier de spanning tussen de centrumgemeente en de regionale autoriteiten in sterke mate tot ineffectiviteit en inefficiëntie zal leiden.

Dat brengt mij dan op de constructie van één regionale autoriteit, in de vorm van een *gewest* of een mini-provincie, zoals destijds beoogd in het wetsontwerp van minister De Gaay-Fortman. Die vorm heeft een adequate maatvoering, ze is competent, ze leidt tot geïntegreerd beleid en heeft, bij directe verkiezing, het vereiste democratische gehalte. De ervaring heeft echter geleerd dat die vorm politiek niet haalbaar is en in feite ook niet levensvatbaar is gebleken, met name ten gevolge van de daaraan inherente spanning tussen de centrumgemeente en het gewest of de agglomeratie. Het is gebleken dat met name daardoor de functionering van deze vorm zozeer wordt aangetast, dat een effectieve uitoefening van de competentie, tussen hamer en aambeeld van enerzijds de provincie en anderzijds de centrumgemeente, in feite niet mogelijk blijkt. Een probleem dat naar het oordeel van vele betrokkenen en onderzoekers inherent lijkt aan een eigenstandige vierde bestuurslaag.

Komen we vervolgens bij de wederom in toenemende mate door velen bepleite oplossing van de *grootschalige gemeentelijke herindeling*; dat wil zeggen de vorming van één grote gemeente op de schaal van een regio of een stadsregio, door samenvoeging van alle in die regio bestaande gemeenten. Dit leidt tot een adequate bovenlokale schaalgrootte en een genoegzame competentie en de waarborging van geïntegreerd beleid kan daardoor zonder twijfel worden verzekerd. Terwijl ook het democratisch gehalte van deze oplossing vergelijkbaar is met de situatie van de huidige grote gemeenten. Afgezien van de psychologische en dus ook politiek-electorale weerstand tegen dergelijke grootschalige herindelingsoperaties, stuit deze oplossing ook op bezwaren op grond van enkele van de door mij geformuleerde criteria.

Allereerst dreigt daardoor afbreuk te worden gedaan aan de ruimte voor adequaat lokaal bestuur met betrekking tot al die vraagstukken die naar hun aard niet bovenlokaal zijn. Mede ten gevolge daarvan kunnen er ook bepaalde vraagtekens worden geplaatst bij het herkenbaar democratisch functioneren van dergelijke regiosteden. Een dergelijke oplossing zal dan ook altijd gepaard moeten gaan met een proces van vergaande binnengemeentelijke decentralisatie en de vraag rijst of het effectief is om eerst kleine gemeenten op te heffen en in een groot verband samen te voegen, om ze daarna

weer in enigerlei vorm als lokale binnengemeentelijke bestuurlijke eenheden in het leven te roepen.

Dan lijkt het effectiever om de omgekeerde weg te bewandelen, door de bestaande lokale bestuurlijke eenheden, met eventuele functionele grenscorrecties of samenvoeging van al te kleine eenheden, in stand te houden en de noodzakelijke bovenlokale beleidsbevoegdheden te concentreren bij de centrumgemeente.

En dat brengt mij bij de figuur van de gedifferentieerde gemeentelijke organisatie, de zogenaamde *agglomeratie-gemeente*. Kern van deze gedachte is de inrichting van een gedifferentieerd gemeentelijk bestel, waarin één bestuurlijke autoriteit, de agglomeratie-gemeente, zowel verantwoordelijk is voor en bevoegd is met betrekking tot bepaalde aangewezen bovenlokale taken, waaronder ook sommige taken die nu tot de bevoegdheden van de provincie behoren, als ten opzichte van het centraal-stedelijke gebied. Terwijl binnen het agglomeratiegebied afzonderlijke lokale bestuurseenheden autonoom verantwoordelijk zijn voor het beleid met betrekking tot en de uitvoering van lokale taken. Die vorm voldoet zonder meer aan de criteria adequate schaalgrootte, competentie, integraliteit van beleid en effectiviteit en efficiëntie. Het democratisch gehalte van deze vorm van bestuurlijke organisatie vereist echter:

- a. verkiezing van de raad van de agglomeratie-gemeente door alle kiesgerechtigde inwoners van het agglomeratiegebied,
- b. binnengemeentelijke decentralisatie binnen de centrumgemeente, naar wijkraden of deel-gemeenten met een aantal eigenstandige lokale bevoegdheden, en
- c. een heldere afbakening van bevoegdheden tussen de agglomeratie-gemeente enerzijds en de lokale gemeenten en binnenstedelijke deelgemeenten anderzijds; bevoegdheden die overigens ook zouden kunnen verschillen, voor wat de agglomeratie-gemeente betreft afhankelijk van de aard van de bovenlokale problematiek en voor wat de lokale gemeenten en de deelgemeenten betreft afhankelijk van hun aard en omvang en van hun positie binnen of ten opzichte van het centraal stedelijk gebied.

Indien aan die voorwaarden kan worden voldaan dan is naar mijn mening deze oplossing voor een meer adequate en aan de maatschappelijke ontwikkelingen aangepaste vorm van inrichting van ons openbaar bestuur te prefereren boven de andere genoemde vormen.

Ik zou dan ook een nadere uitwerking en beproeving in de praktijk van deze vorm willen bepleiten. Voor een proefperiode of voor experimenten met een dergelijke bestuurlijke constellatie in een of meer regio's, zou dan, om ingrijpende wijzigingen op voorhand te voorkomen, kunnen worden gedacht aan overgangsstruc-tures, waarbij bovenlokale bevoegdheden worden toegekend aan de centrumgemeente in de huidige samenstelling en de regionale inbreng tijdelijk zoveel mogelijk wordt verzekerd door middel van inspraak- en beroepsrechten van de overige gemeenten, of zelfs door de instelling van een regiораad gekozen uit en door de betrokken gemeenteraden, die ten aanzien van beslui-

ten met betrekking tot bovenlokale bevoegdheden een analoge functie zou kunnen vervullen als de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer.

Herkenbaarheid voor de burgers

Laat mij tenslotte eindigen met op voorhand in te gaan op bezwaren die ook ten aanzien van deze vernieuwing van ons bestuurlijk bestel kunnen of zullen worden ingebracht.

Het allereerste bezwaar tegen een dergelijke nieuwe gedifferentieerde inrichting van het openbaar bestuur zal zijn dat daardoor de autonomie van vele, veelal kleinere, gemeenten wordt aangetast. Dat is zonder twijfel waar, maar anderzijds toch ook slechts betrekkelijk. Immers,

- ook nu is die autonomie toch in feite beperkt met betrekking tot bovenlokale aangelegenheden;
- veel van de gemeentelijke bevoegdheden blijven in dit model uitdrukkelijk voorbehouden aan de lokale besturen;
- de burgers van alle gemeenten krijgen hierdoor wel directe zeggenschap over of invloed op het bovenlokale beleid, hetgeen nu niet of slechts zeer indirect het geval is.

Nu kan worden opgemerkt dat de democratie het best functioneert en voor de burgers het meest herkenbaar is, als het bestuur dicht bij de burgers staat. Dat is waar, voor zover dat bestuur dan ook werkelijk zeggenschap heeft over de onderscheiden taken en functies. Met betrekking tot het bovenlokale beleid is dat in de huidige situatie niet het geval en staat het bestuur de facto ver van de burgers af en is het voor die burgers in feite zelfs helemaal niet meer herkenbaar en controleerbaar in de baaierd van overleg- en samenwerkingsconstructies. Juist door die bevoegdheden duidelijk te situeren bij een herkenbare en dus aanspreekbare en controleerbare autoriteit wordt ook dat deel van het beleid weer meer zichtbaar gemaakt en dus dicht bij de burgers gebracht.

Opgemerkt zal wellicht worden dat deze bestuurlijke inrichting er mogelijk toe leidt dat de lasten voor met name de inwoners van de kleinere gemeenten zullen worden vergroot, omdat ze ook zullen moeten bijdragen in de kosten van bovenlokale en grootstedelijke voorzieningen. Dat is slechts ten dele waar. Ook nu dragen de kleinere gemeenten en dus hun inwoners een deel van de kosten voor bovenlokale voorzieningen via gemeentelijke bijdragen in die voorzieningen. Maar voor zover dat nu nog niet en in de nieuwe constellatie wél het geval zal zijn, is het toch niet onredelijk dat alle burgers bijdragen aan de kosten voor de realisering en instandhouding van centrale en bovenlokale voorzieningen, waarvan ook zij profiteren en die ook voor hen de kwaliteit van de leef-, woon- en werksituatie en de economische aantrekkelijkheid van de regio bepalen.

Is die constructie, zo zal men zich vervolgens kunnen afvragen, niet te uniform en te weinig afgestemd op bestaande regionale en lokale verschillen? Dat zou het

geval kunnen zijn, indien met die verschillen bij de invulling van dit gedifferentieerde bestuursmodel geen rekening zou worden gehouden. Maar dat zou onverstandig zijn en wordt door mij niet bepleit. Integendeel. Met name zou de aard en de omvang van de aan de agglomeratie-gemeente toe te kennen bovenlokale bevoegdheden per regio kunnen verschillen en zal ook de aard en de mate van autonomie van de lokale besturen kunnen variëren afhankelijk van hun aard, hun omvang en hun positie binnen of ten opzichte van het centraal stedelijk gebied.

En tenslotte zou wellicht worden tegengeworpen dat het allemaal te ingrijpend en dus niet haalbaar is. Zeker, het is ingrijpend, maar de belangen die op het spel staan zijn dan ook groot en er rest mijns inziens in plaats hiervan geen andere weg dan grootschalige herindelings. En dat heeft belangrijke nadelen voor een ook meer kleinschalig openbaar bestuur.

Ik zou er dan ook voor willen pleiten om in het licht van de huidige bestuurlijke problemen en op de drempel van een meer open Europa, weer de moed en de visie op te brengen die Thorbecke anderhalve eeuw geleden had, om het openbaar bestuur beter af te stemmen op de huidige maatschappelijke omstandigheden, ontwikkelingen en behoeften. Ik meen dat het model van een gedifferentieerd lokaal bestuur, de agglomeratie-gemeente, daarvoor de meeste perspectieven biedt.

Noten

1. F.L. Bussink en E.C.M. van der Hulst, *Samenwerking op maat*; Samenwerkingsprofiel en samenwerkingsperspectief voor Zuid-oost Brabant met Eindhoven als stedelijk knooppunt, Amsterdam, Planologisch Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, 1990.
2. W. Derksen en J. Pronk, *Bestuurlijke vernieuwing rond de grote stad*, Over de noodzaak van een gedifferentieerde bestuurlijke organisatie, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur, 1990.
3. Een variant op deze WGR-plus optie is het zogenaamde *arbitragemodel* zoals dat onlangs is voorgesteld door de randgemeenten rond Eindhoven in hun reactie op het rapport van de Commissie-Dekker 'Eindhoven, open stad'. In die reactie wordt bepleit om aan een samenwerkingsorgaan een aantal duidelijke bovenlokale plan-bevoegdheden toe te kennen, waarbij de deelnemende gemeenten zich verplichten om de hen in dat plan toegewezen taken uit te voeren. Indien echter één of meerdere gemeenten zich daarmee niet kunnen verenigen wordt arbitrage ingeroepen van een college van onafhankelijke personen en de gemeenten verplichten zich te verenigen om zich bij de uitkomst van die arbitrage neer te leggen. Hoewel de competentie in deze variant duidelijk groter is dan in de situatie van de WGR, stuit deze oplossing mijns inziens op overwegende bezwaren met betrekking tot het democratisch gehalte ervan. Juist met betrekking tot geschilpunten wordt hier immers de verantwoordelijkheid voor de belangenafweging gelegd bij enkele niet gekozen en niet democratisch controleerbare individuen, die op eigen gezag en zonder enige publieke legitimatie en verantwoording beslissen in zaken die voor gemeenten en voor de desbetreffende burgers van groot belang kunnen zijn.