

Commentaar uit het Wetenschappelijk Instituut

## Groot-stedelijk besturen

De tijd dringt. Het is bijna maart 1991. Tot die tijd hebben – zo blijkt uit de regeringsnota 'Bestuur op niveau' – stedelijke gebieden de gelegenheid om hun discussie over de bestuurlijke vernieuwing af te ronden. Daarna is het kabinet aan zet. Er is kennelijk iets mis met het bestuur in stedelijke gebieden. Die discussie is niet nieuw; ze wordt in feite al decennia lang gevoerd, zonder echte resultaten.

De knuppel werd pas echt in het bestuurdershoenderhok gegooid toen de Commissie Montijn in 1989 het rapport 'Grote steden, grote kansen' uitbracht. Zij stelde voor om vier agglomeratiegemeenten in de Randstad in het leven te roepen, onder opheffing van alle randgemeenten. Vooral de Europese eenwording zou geen andere keuze laten. In de harde concurrentie binnen stedelijke gebieden moet het bestuurlijk gepruts afgelopen zijn. De tijd is rijp om knopen door te hakken.

'Grote steden, grote kansen' vormde het begin van een levendige discussie over de bestuursorganisatie in grootstedelijke gebieden. Het is opvallend hoe sterk de afgelopen jaren het wel en wee van stedelijke gebieden is opgehangen aan bestuurlijke structuren. Het is in de politiek en in de besluitvorming niet ongebruikelijk om oplossingen te zoeken in nieuwe instrumenten, in nieuwe bestuursvormen. Loopt onze technologische vernieuwing niet vlot

genoeg: nieuwe subsidies en een nieuwe 'kennisverspreidingsinfrastructuur'. Keert de burger zich wat af van het bestuur: hup, een referendum. Is het werk van de gemeenteraad niet herkenbaar: zie daar, de gekozen burgemeester. Problemen liggen vaak dieper en men kan ook in bestuurlijk opzicht de plank mislaan als men de oplossing van die problemen slechts zoekt in instrumentalistische of bestuurscentrische maatregelen. Met annexatie van randgemeenten en creatie van grote hoeveelheden deelgemeenten wint men op zichzelf de concurrentie om buitenlandse investeerders niet, lost men het probleem van de duale ontwikkeling (goede economische en ongunstige sociale ontwikkeling) in de grote stad niet op en gaat men voorbij aan eenzijdigheden in het beleid van grote steden.

Grote steden hebben volop kansen, maar daarvoor is meer nodig dan een bestuursorganisatorische blauwdruk. Het rapport 'Van de stad en de rand' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid en ook het recent gepubliceerde beleidsadvies 'Groot-stedelijk besturen' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA maken dat duidelijk zichtbaar. Dient de toekomst van de grote stad niet verder in het perspectief te worden geplaatst van een herijking van beleid en nieuwe beleidsinhoudelijke impulsen? En

zouden bestuursorganisatorische veranderingen niet moeten worden afgestemd op feitelijke bestuurlijke knelpunten in de regio en op nieuwe beleidsinhoudelijke uitdagingen?

### Een bloeiende stad

De stad spreekt weer tot de verbeelding. Nadat grote steden vele tientallen jaren lang te kampen hebben gehad met een slecht imago, is er op dit moment sprake van een opmerkelijke opleving. Stedelijke bestuurders blaken soms weer van zelfvertrouwen. Omvangrijke en vooral hoge bedrijfspanden sieren de stedelijke horizon. Oude wijken zijn in het kader van de stadsvernieuwing in een nieuw jasje gestoken. Nieuwe woonoorden, toegankelijk voor heel verschillende inkomensgroepen, schieten als paddestoelen uit de grond. Terwijl gezinnen in het nabije verleden massaal uit de steden trokken, is er nu sprake van een – zij het fragiele – trend van 'retourmigratie'. De zakelijke dienstverlening bloeit op. Steden werken aan een nieuwe huisstijl, aan regionale strategische concepten, kiezen nieuwe logo's, afficheren zich als cultuurstad en als 'gateway to Europe' (Amsterdam), als wereldhaven nummer één en als het Nieuwe Rotterdam, als beurs- en congrescentrum, als onderwijsstad (Utrecht), als centrum voor distributie en het knooppunt van logistiek en handel. De revitalisering van de stad dient zich met kracht aan. Nederlandse steden sluiten daarmee aan bij internationale ontwikkelingen. Razendsnelle veranderingen in de sfeer van de informatietechnologie, structurele wijzigingen van de wereldeconomie en – in EG-verband – het wegvallen van binnengrenzen zijn debet aan deze tendens. In onderlinge concurrentie maken steden als Londen, Parijs, Frankfurt, Brussel en de Randstad zich op om een positie in de informatiemaatschappij te handhaven en uit te bouwen. De stedelijke vitaliteit bloeit op. Toch is dit maar één kant van de stedelijke medaille. Uitersten raken elkaar in de stad. De stad kent

als financieel en economisch centrum rijkdom, maar als uitwijkkoord van kwetsbare groepen ook armoede en isolement. Prestigieuze bouwwerken staan in contrast met de toenemende problematiek van de dakloosheid. De grote stad biedt voor velen uit de omtrek werkgelegenheid, maar kent zelf de hoogste werkloosheidscijfers. Persoonlijke vrijheid en vereenzaming gaan vaak hand in hand. De eenzijdige woningbouw in de sociale sector vindt zijn evenknie in de wooncomplexen voor *yuppies* en *dinks*.

Van de geschilderde contrasten zijn de stedelijke bestuurders zich natuurlijk terdege bewust. Een 'stad die zich opzichtig vernieuwt kan het zich niet veroorloven om in de schaduw van economische en ruimtelijke opleving mensen te laten leven die de kenmerken van een nieuwe onderklasse vertonen. Een stad die een dergelijke innerlijke tegenstelling niet in de kern aanpakt, komt in strijd met zichzelf. Als gemeenschap heeft zij juist de verantwoordelijkheid om de hele stad en alle burgers bij sociale vernieuwing te betrekken.'

Hierbij past de waarschuwing dat de sociale vernieuwing, de armoedebestrijding en de vergroting van de stedelijke solidariteit niet tot bijwagen van de opwaardering van de stedelijke aantrekkelijkheid voor bedrijfsvestigingen worden gemaakt. De sociale vernieuwing is als zodanig innerlijk of intrinsiek waardevol. De sociale vernieuwing en het streven naar een bredere participatie aan het maatschappelijk leven, voor met name ook de achterstandsgroepen staat, vooralsnog vooral in het teken van de arbeidsmarkt, van de werkgelegenheid en van de behoefte van bedrijven aan goed geschoold personeel. 'Sociale vernieuwing en economische revitalisering liggen op dit gebied zozeer in elkaars verlengde dat op voorhand niet met volle zekerheid aangenomen kan worden dat de gepropageerde vernieuwing niet als sluit-

1. Commissie Sociale Vernieuwing. *Het Nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*. Rotterdam 1989, 12.

stuk van economisch herstel fungeert'.<sup>2</sup> De werkelijke lakmoesproef voor deze brede stedelijke vernieuwing zal zich dan ook met name voltrekken buiten de (indirecte)

## Armoedebestrijding mag geen bijwagen zijn

werkingssfeer van de economische revitalisering en in de niet-sociaal-economisch gekwalificeerde relaties.<sup>3</sup> Op uiteenlopende terreinen kan de daad bij het woord worden gevoegd, door mogelijkheden voor een opwaardering van maatschappelijk initiatief en de participatie van de stedelijke bevolking te schetsen. Expliciet wordt immers, ook van sociaal-democratische kant, erkend dat de erosie van het maatschappelijk initiatief geleid heeft tot het wegvallen van normatieve integratiekaders, tot vereenzaming, hyperindividualisme, tot een gebrek aan zingeving, zelfs tot anomie en isolement. Mensen 'raken op zichzelf teruggeworpen omdat het gezegde dat "niemand in dit land van honger hoeft om te komen" als koele legitimatie dient.<sup>4</sup> A.C. Zijderfeld constateerde het al in 1983; zonder herleving van het maatschappelijk middenveld dreigen steden 'gezichtsleloos, energielos, en krachteloos' te worden.<sup>5</sup> Zonder sociale samenhang is de stad gedoemd karakterloos, anoniem en vlak te blijven.

In dat verband moet afgerekend worden met de ruim verbreide gedachte dat de christen-democratische politieke overtuiging een doctrine is die eigenlijk slechts

past bij de plattelandssamenleving van weleer. Het geborgen traditionele milieu van dorpsgemeenschappen uit inmiddels vervlogen tijden zou model staan voor de beoogde samenleving. Het spreekwoordelijke 'pannetje soep', de schoongeboende stoep en de onbaatzuchtige burenhulp zou – op de gemeenschappelijke noemer van de zorgzame samenleving gebracht – het einddoel zijn van allerlei restauratieve pogingen. Van een sociale affiniteit van de christen-democratie met de stad zou geen sprake zijn. De stad kenmerkt zich immers door anonimiteit, vluchtige relaties, non-conformisme, mobiliteit en een geringe sociale controle. 'Het tuinpad van mijn vader' ligt er niet meer. De christen-democratie zou in onze verstedelijkte maatschappij appelleren aan oude sentimenten. Toch berust deze analyse op een aperte scheve voorstelling van zaken. Zij maakt van de christen-democratie een karikatuur, terwijl een bepaalde kant van het stedelijk leven enorm wordt overbelicht. Op basis van historisch-sociologische studies kan worden geconstateerd dat de steden de eeuwen door vaak brandpunten zijn geweest van (functionele) solidariteit en onderlinge betrokkenheid. Bovendien kunnen zij gelden als de bakermat van klassieke vrijheden (geestelijke verscheidenheid, vrijheid van godsdienst, pluriformiteit, handelsvrijheid). Allemaal zaken die de christen-democratie hoog in het vaandel heeft staan. Wel bood de traditionele stedelijke hulp de zieken, invaliden, gehandicapten, ouderen, werklozen en dergelijke op termijn te weinig rechtszekerheid. Bovendien kreeg zij in de loop van de tijd een behoorlijk bevoogdend karakter. Ook bleek de '*caritas*' te weinig oog te hebben voor de bredere maatschappelijke en economische achter-

2. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Groot-stedelijk besturen*, Houten, 34.

3. Idem, 35.

4. B. Peper, *Op zoek naar zingeving en samenhang*, Rotterdam 1988, 18-19.

5. A.C. Zijderfeld, *Steden zonder stedelijkheid*, Deventer 1983, 81.

gronden van de armoede die zij wilden bestrijden. Maatschappelijke processen van schaalvergroting leidden in combinatie met moderne rechtsontwikkelingen (hulp werd van gunst een recht waarop burgers aanspraak kunnen maken als zij aan objectieve, wettelijk verankerde criteria voldoen) tot een intensievere bemoeienis van de rijksoverheid. Belangrijk dilemma daarbij was en is of de overheid zorgarrangementen zelf moet beheren of deze – na regulering op de juridisch relevante punten – over moet laten aan het maatschappelijk initiatief. In de loop van de tijd is te gemakkelijk voor het eerste spoor gekozen. Met alle gevolgen van dien vooral ook voor de stadssolidariteit. Gevoegd bij de groei van de steden, de toegenomen mobiliteit, het eenzijdige volkshuisvestingsbeleid en de oprukkende secularisatie leidde dit tot een erosie van het maatschappelijk initiatief in de grote steden.

### Voorstellen

De tijd is gekomen deze trend te keren. Om de werkloosheid, de armoede en het gebrek aan participatie te bestrijden is het onder andere gewenst om:

- de rol van de sociale partners bij het arbeidsmarktbeleid (heroriënteringsgesprekken, werkervaringsplaatsen, arbeidspools, scholing, herintredingsbeleid) te benadrukken door het arbeidsvoorwaardenoverleg op bedrijfstakniveau te verbreden tot een overleg over inkomen, werkgelegenheidsbeleid, (om) scholingsinspanningen, functiedifferentiatie, premiehoogte en uitkeringsniveau. De uitvoering van het arbeidsmarktbeleid zou moeten geschieden door een regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening, waarmee gemeenten op contractbasis afspraken maken over de begeleiding van bijstandsgerechtigden en anderen die niet zijn aangewezen op vergoedingen uit de sociale verzekeringen;
- uitkeringsgerechtigden gericht te steunen (bijzondere bijstand, kwijtschel-

dingsregelingen, ruime mogelijkheden tot bijverdienen, draagkrachtbeginsel en fiscaliteit en sociale zekerheid);

## Vooraf kerkelijk werk bereikt de groepen met een achterstand

- armoedebestrijding in het teken van het doorbreken van het isolement te plaatsen. De (financiële) hulp via maatschappelijke organisaties verdient in dat opzicht meer aandacht. Zeker nu onderzoek aantoonde dat bijvoorbeeld vooral het kerkelijk sociale werk de werkelijke achterstandsgroepen bereikt. Zij steunt op de inzet van gemotiveerde (vrijwilligers) hulp;
- te streven naar een minder eenzijdige opbouw van de stedelijke bevolking onder meer door een meer gedifferentieerde woningbouw;
- de volwasseneneducatie met name ook voor de allochtonen op te waarderen en de culturele minderheden meer ruimte te bieden dit onderwijs zelfstandig ter hand te nemen;
- gezinnen van culturele minderheden te activeren door een samenhangend educatieaanbod te realiseren voor ouders en kinderen. Dat moedigt het onderwijsondersteunend gedrag van ouders aan en zal uiteindelijk leiden tot geringere onderwijsachterstanden;
- het openbaar onderwijs te democratiseren via functionele commissies of stichtingen, die statutair en wettelijk zijn gebonden aan de doelstellingen van deze

onderwijssoort en de autonomie van scholen in algemene zin te vergroten. Speciaal en regulier onderwijs zouden meer geïntegreerd moeten gaan werken;

- de stelselherziening in de sfeer van de gezondheidszorg voort te zetten (substitutie van zorg, thuishulp). Bij het toekennen van budgetten aan zorgverzekeraars vanuit de centrale kas zullen de gezondheidsprofielen van de steden in de normen verdisconteerd dienen te zijn (verevening). Uit diezelfde kas zullen extra middelen aan die zorgverzekeraars worden toegekend die in stedelijke gebieden de helpende hand bieden aan hen die te kampen hebben met vrijwel onverzekerbare risico's (alcoholisten, daklozen, drugsverslaafden, onverzekerden);
- het vrijwilligerswerk bij de maatschappelijke dienstverlening te ondersteunen en via trajectbegeleiding hulpzoekenden beter voor te bereiden op een relatief zelfstandig leven.

Daarnaast mogen de ogen niet worden gesloten voor het belang van publieke maatregelen die economische potenties van steden kunnen bevorderen. Deze liggen vooral op het terrein van de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening, het verkeer en vervoer, het milieu en het economisch beleid. Op deze fronten is de functionele samenhang tussen stad en omringende kernen zo groot, dat de oplossing van de met deze zaken gemoeide gemeentegrens-overschrijdende problemen op een naventende schaal moet plaatsvinden. Daarmee zijn wij beland bij het thema van het bestuur van de grootstedelijke gebieden.

De 'Montijn-suggestie' kreeg in CDA-kring maar een matig onthaal. Het CDA-program 'Verantwoord Voortbouwen' wees de vorming van mammoetgemeenten van de hand. Dit neemt echter niet weg dat verschillende vraagstukken zich manifesteren op een andere schaal dan die van gemeenten. De locatie van bedrijfsterrinen, het aanwijzen van bouwlocaties en

woningbouwcontingenten, de hoofdwe-  
geninfrastructuur, de algemene contouren van de ruimtelijke ordening en het milieu-beleid overstijgen de afzonderlijke gemeentegrenzen. Er is alle reden om oplossingen te zoeken voor deze bestuurlijke vraagstukken. Bestuursorganisatorische veranderingen kunnen niet worden gemist, maar waaraan moet worden gedacht? Weinigen zien heil in supergemeenten, de ervaringen met de Rijnmondraad en de agglomeratie Eindhoven waren negatief, de toepassing van de Wet Gemeenschappelijke regelingen schiet tekort.

### **Subsidiariteit**

Een bekend christen-democratisch vertrekpunt in bestuurlijke discussies wordt gevormd door 'subsidiariteit': een hogere bestuurslaag onthoudt zich van taken die op een lager niveau ter hand genomen behoren te worden. Dit betekent niet dat per definitie van het 'laagste' bestuurlijk niveau moet worden uitgegaan. Het gaat om het niveau waarop maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken zich voordoen. In de aangegeven beleidsonderwerpen is de schaal van de afzonderlijke gemeente te klein en die van de provincie te ruim. Eén van de centrale vragen in de bestuursproblematiek van vandaag is: hoe kunnen regionaal-stedelijke onderwerpen het beste worden aangepakt, zonder dat er een vierde bestuurslaag bijkomt? Kan worden volstaan met het vormen van intergemeentelijke samenwerking of is een bestuurlijke autoriteit noodzakelijk? Dient een dergelijke autoriteit al dan niet rechtstreeks verkozen te worden? Moet een bovengemeentelijk orgaan een 'gesloten' huishouding (met een strikt gedefinieerd takenpakket) hebben of een 'open' huishouding? Dient Nederland een uniforme bestuurlijke structuur te hebben of moet er ruimte zijn voor differentiatie?

Steeds duidelijker komt de behoefte naar voren van criteria voor het bestuur in grootstedelijke gebieden. Daarbij kan

vooral worden gedacht aan: schaal van de problematiek, decentralisatie van oplossingen, differentiatie op grond van uiteenlopende omstandigheden, samenhang en slagvaardigheid in de beleidsvoering en democratische legitimatie. De bestuurlijke criteria kunnen niet geïsoleerd worden beschouwd van de materiële problematiek. Nieuwe bestuurlijke vormen kunnen beter vooraf worden gegaan door een beleidsvisie of structuurschets voor de desbetreffende regio. Wanneer gemeenten het eens zijn over de aard van de inhoudelijke vraagstukken en de mogelijke oplossingsrichtingen, kan dat de noodzaak van geheel nieuwe bestuursvoorzieningen relativeren. De aanpak in de Rotterdamse regio is in dat opzicht veelzeggend. De sleutel tot de oplossing zou wel eens eerder gevonden kunnen worden in een goede gemeenschappelijke analyse van bovengemeentelijke vraagstukken en in een regionale bestuursmentaliteit van raads- en collegeleden in het betrokken gebied dan in nieuwe bestuurlijke constructies als zodanig.

Toch is hiermee het verhaal niet af. Soms moeten knopen worden doorgehakt, moet tempo worden gemaakt en moet medewerking aan regionale besluiten zijn verzekerd. De slagvaardigheid van het bestuur in grootstedelijke gebieden dient te worden versterkt. Er is dan ook een bestuurlijke drieslag nodig: resultaatgerichte beleids- en bestuurshandelingen, hantering van het beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving en een bestuurlijke groeibenadering 'van onderop'.

In alle grootstedelijke gebieden worden momenteel pogingen ondernomen om een beter gestructureerde bestuurlijke samenwerking van de grond te krijgen. Soms zijn reeds aanzienlijke vorderingen bereikt, soms is sprake van wantrouwen tussen grote(re) stad en randgemeenten. Dit wantrouwen moet overwonnen worden. Daarbij gaat het niet om machtsusurpatie door de grote stad en evenmin om het frustreren van bestuurlijke processen door rand-

gemeenten. Een bestuurlijke weg die be- gaanbaar lijkt, zou kunnen bestaan uit:

- het vaststellen van een beleidsprofiel voor de regio;
- het scheppen van verplichtende, niet vrijblijvende vormen van samenwerking door middel van een statuut voor de regio. Daarin kunnen bepalingen worden opgenomen over de wijze van besluitvorming, de procedurele waarborgen, de afdwingbaarheid van besluiten en de evaluatie van de samenwerkingsregeling;
- instelling van een regionaal bestuurlijk orgaan, dat zich bezighoudt met specifiek regionale taken (taken die aan dit orgaan worden overgedragen door gemeenten, rijk en provincie), dat voorhands is samengesteld uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten en dat zich indien gewenst laat adviseren door maatschappelijke instanties.

Een dergelijke samenwerking kan een goede en effectieve start zijn voor het bestuur in grootstedelijke gebieden. Het gaat om een 'start' dat wil zeggen: er is ruimte voor pluriformiteit en differentiatie en een verdere bestuurlijke groei is mogelijk. Dit houdt in dat gemeenten zelf nadrukkelijk een eerste verantwoordelijkheid dragen. Het is niet aan de rijksoverheid om op voorhand bepaalde modellen voor te schrijven, wel om de voortgang in het bestuurlijk samenwerkingsproces in het oog te houden.

Inhoudelijke vraagstukken van stedelijke gebieden mogen niet worden verengd tot bestuurlijke vraagstukken. Er is meer aan de hand. Het perspectief van het bestuur in stedelijke gebieden moet worden verdiept en verbreed. De tijd dringt. De behoefte aan groot-stedelijk besturen neemt toe.

J.P.B., A.K.

