

# Groot-stedelijk besturen

Beleidsadvies van het Wetenschappelijk  
Instituut voor het CDA

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN

Rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA



Bohn Stafleu Van Loghum

**ISBN 90 313 1225 8**

**© 1991 Bohn Stafleu Van Loghum bv, Houten**

**Behoudens uitzondering door de Wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht c.q. de uitgever van deze uitgave, door de rechthebbende(n) gemachtigd namens hem (hen) op te treden, niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.**

**De uitgever is met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk door de auteurs gemachtigd de door derden verschuldigde vergoedingen voor kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2 der Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20-7-'74 (Stb. 315) ex artikel 16b der Auteurswet 1912, te doen innen door en overeenkomstig de reglementen van de Stichting Reprorecht te Amsterdam.**

**Bohn Stafleu van Loghum bv**

**Postbus 246**

**3990 GA Houten**

**waarin opgenomen:**

**Bohn, Scheltema & Holkema**

**Samsom Stafleu**

**Van Loghum Slaterus**

# **GROOT-STEDELIJK BESTUREN**

**Beleidsadvies van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA**

**Bohn Stafleu Van Loghum  
januari 1991**

# Inhoud

<b>WOORD VOORAF</b>	<b>7</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>9</b>
<b>1. INLEIDING</b>	
<b>2. STEDELIJKHEID EN VERZORGINGSSTAAT</b>	<b>23</b>
2.1 De stad: kansen en uitdagingen	23
2.2 Achtergronden van de stedelijke problematiek	26
2.2.1 Stad en stedelijkheid in historisch perspectief	26
2.2.1.1 Stedelijke vrijheden	26
2.2.1.2 Sociale voorzieningen	27
2.2.2 De schaduwkanten van de traditionele stedelijkheid	28
2.2.2.1 Rechtszekerheid en bevoogding	28
2.2.2.2 Het christelijk sociale denken	30
2.2.2.3 Naar een sociale rechtsstaat	30
2.2.3 Stedelijkheid, sociale rechtsstaat en verzorgingsstaat	31
2.3 Stedelijke vernieuwing	35
2.3.1 Economisch herstel	35
2.3.2 Sociaal herstel	36
2.3.3 Zelfwerkzaamheid in de non-profitsfeer	38
2.4 Belangrijkste conclusies	39
<b>3. REVITALISERING VAN DE GROTE STAD IN CHRISTEN-DEMOCRATISCH PERSPECTIEF</b>	<b>41</b>
3.1 Inleiding	41
3.2 De christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving.	42
3.3 Lokale gemeenschappen en christen-democratie	44
3.4 Een evenwichtig stedelijk beleid	48
3.4.1 Economische revitalisering, intergemeentelijk beleid en publiek-private samenwerking	48
3.4.1.1 Taken op agglomeratieniveau	49
3.4.1.2 Publiek-private samenwerking	53
3.4.2 Sociale vernieuwing en armoedebestrijding	54
3.4.2.1 Werkgelegenheid en scholing: naar een bipartiete aanpak	57
3.4.3 Participatie en stedelijkheid	64
3.4.3.1 Onderwijs	65
3.4.3.2 Gezondheidszorg: van regionalisering naar maatschappelijk initiatief	71
3.4.3.3 Participatie en welzijn	77
3.5 Conclusies	86

<b>4.</b>	<b>GROTE STEDEN EN BESTUURSORGANISATIE</b>	<b>90</b>
4.1	Inleiding	90
4.2	Enkele achtergronden van de discussie over het bestuur in grootstedelijke gebieden	91
4.2.1	Centrale elementen in de bestuurlijke discussie	92
4.2.2	Historische achtergronden	94
4.3	De bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden vanuit christen-democratische optiek	96
4.3.1	Naar een resultaatgerichte beleids- en bestuursbenadering	96
4.3.2	Revitalisering van de grote stad en bestuursorganisatorische implicaties	100
4.3.3	CDA-benadering en bestuurlijke criteria	102
4.3.4	Een bestuurlijk groeibenadering 'van onderop'	107
4.4	'Grote kansen voor bestuur op niveau in de stad en de rand'	118
4.4.1	De rapporten	119
4.4.2	Bestuurlijke suggesties en de christen-democratische criteria	125
4.5	Conclusies	127

## Woord vooraf

De grote stad spreekt weer tot de verbeelding. De laatste jaren is op diverse terreinen vooruitgang geboekt. Vooral in de economische sfeer zijn er – zeker in het licht van de internationale concurrentie – nieuwe kansen en uitdagingen. Er ontstaan nieuwe bedrijfsvestigingen. Er verrijzen bouwwerken die het gezicht van de stad een ander aanzien geven. Zij zijn uitingen van een economische revitalisering. Voorts wordt er het nodige gedaan aan verbetering van woningen en stadsrenovatie. Tegelijkertijd doen zich verschillende problemen voor die niet veronachtzaamd mogen worden: werkloosheid, geringe of geen maatschappelijke participatie, erosie van het maatschappelijk middenveld, verloedering van sommige wijken. Naast inhoudelijke kwesties spelen er diverse bestuurlijke vraagstukken. Vooral de verhouding tussen de grote stad en de omliggende gemeenten verdient aandacht, te meer nu verscheidene beleidsvraagstukken zich op een regionale schaal manifesteren.

Dit beleidsadvies beoogt een christen-democratische bijdrage te leveren aan de discussie over beleid en bestuur in steden en grootstedelijke gebieden. Het oriënteert zich primair op de Randstad-steden. De in dit advies gepresenteerde visie heeft echter ook de betrekking op stedelijke gebieden in andere delen van het land

Het advies gaat in op drie onderwerpen: stedelijkheid en verzorgingsstaat, de stedelijke revitalisering en tenslotte de bestuurlijke organisatie van stedelijke gebieden.

'Groot-stedelijk besturen' is mede geschreven op verzoek van diverse gedingen binnen het CDA: de Werkgroep grote steden, meerdere grootstedelijke kamerkringen en de CDA-Tweede Kamerfractie. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is verheugd, dat met dit rapport een thema aan de orde wordt gesteld, dat voor verschillende aspecten van onze maatschappij van zeer grote en groeiende betekenis is. Vragen naar de economische vitaliteit, ook naar de leefbaarheid, de integratiemogelijkheden, de tolerantie, pluriformiteit en de veiligheid van onze samenleving zullen in zeer belangrijke mate beantwoord worden in de grote steden van ons land. In alle scherpste komen daar de mogelijkheden en problemen van onze veranderende samenleving naar voren. Dat antwoord zal in verregaande mate vernieuwend moeten zijn, maar, zoals bij eerdere uitdagingen in onze contemporaine geschiedenis, kunnen de basisuitgangspunten van de christen-democratie daarbij richtinggevend zijn. Richtinggevend, niet alleen voor de overheid, maar voor de gehele samenleving, die in al haar gedingen op haar verantwoordelijkheid mag worden aangesproken.

Het rapport verschijnt aan de vooravond van een beslissende fase in het politieke en maatschappelijke gesprek over deze problematiek. De opzet is, dat het daarin een rol gaat spelen. Als dat verwezenlijkt wordt, is dat in hoge mate te danken aan de auteurs mr.dr. J.P. Balkenende en drs. A. Klink, medewerkers van het Wetenschappelijk Instituut, die met zeer grote

inzet en deskundigheid in korte tijd dit beleidsadvies hebben geproduceerd. Hun prestatie is opmerkelijker, omdat juist vanwege dit tijdaspect minder dan gewoonlijk op de geijkte begeleidingsstructuren kon worden teruggevallen. Het bestuur is zeer erkentelijk dat voor dit rapport een klankbordgroep gevormd kon worden, die bereid bleek binnen het krappe tijdschema tot een intensief gesprek te komen, onderling met de auteurs. De klankbordgroep bestond uit jhr.dr. P.A.C. Beelaerts van Blokland (voorzitter CDA-Bestuurdersvereniging), prof.dr. F.A.J. van den Bosch (hoogleraar bedrijfskunde Erasmus Universiteit Rotterdam), drs. Th.W.A. Camps (CDA-fractievoorzitter Nijmegen), dr. G.J. Fleers (directeur Vereniging van Nederlandse Gemeenten, lid van de Eerste Kamer), drs. H. Koetje (lid van de Tweede Kamer), drs. R.M. Smit (wethouder van Rotterdam), drs. E. Wer-muth (voorzitter CDA-kamerkring Amsterdam), mw.dr. C.M. Wortmann-Kool (lid Dagelijks Bestuur CDA, voorzitter Werkgroep grote steden) en prof.dr. A.C. Zijderveld (hoogleraar cultuursociologie Erasmus Universiteit Rotterdam). Voorts heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met de Werkgroep Grote Steden van het CDA.

Mede op basis van deze samenwerking verdient het rapport veel aandacht.

Prof.mr. H. Franken  
(voorzitter)

mr. J.J.A.M. van Gennip  
(secretaris)

## Samenvatting

Van verschillende zijden is binnen het CDA aangedrongen op het in studie nemen van verschillende vraagstukken waarmee grote steden en hun omgeving (grootstedelijke gebieden) worden geconfronteerd. Het gaat dan om inhoudelijke kwesties, zoals het benutten van economische potenties, vergroting van de leefbaarheid en revitalisering van het maatschappelijk middenveld, en om bestuursorganisatorische vraagstukken. Wat betreft het laatste onderwerp kan vooral worden gedacht aan de bestuurlijke verhoudingen tussen de centrumgemeente en de randsteden en de rol van Rijk en provincie.

Dit beleidsadvies beoogt een aanzet te geven tot de discussie over het grote stedenbeleid; een belangrijke discussie, zeker nu de grote stad weer tot de verbeelding spreekt. In deze studie wordt stilgestaan bij de volgende vragen:

1. Welke dieperliggende oorzaken en achtergronden gaan schuil achter de problemen waarmee steden geconfronteerd worden? Welke kansen liggen er voor grote steden in het verschiep?
2. Welke beleidsaanbevelingen vloeien voort uit de onder 1. bedoelde analyse, indachtig het christen-democratische beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving?
3. Welke bestuursorganisatorische stappen bieden het beste perspectief om een antwoord te kunnen geven op de inhoudelijke uitdagingen en knelpunten?

De eerste vraag komt in hoofdstuk 2, 'Stedelijkheid en verzorgingsstaat' aan de orde, de tweede vraag in hoofdstuk 3, 'Revitalisering van de grote stad in christen-democratisch perspectief'. Vraag 3 wordt behandeld in hoofdstuk 4, 'Grote steden en bestuursorganisatie'.

### **Conclusies hoofdstuk 2. Stedelijkheid en verzorgingsstaat**

1. Er is sprake van een hernieuwde belangstelling voor de stad. Die valt samen met een economische opleving, een nieuw stedelijk elan en de 'inmigratie' van gezinnen met kinderen en mensen uit de hogere inkomenscategorieën. De trends zijn echter fragiel en verdienen dan ook door de overheden ondersteund te worden. De langdurige werkloosheid, de – toch nog steeds – zeer pluriforme doch weinig evenwichtige bevolkingssamenstelling, het isolement waarin veel mensen verkeren en de erosie van het maatschappelijk initiatief blijven immers zorgen baren. Stedelijkheid en 'stadssolidariteit' vragen om nieuwe impulsen.
2. De stad is historisch gezien de sociaal-geografische thuisbasis van



klassieke vrijheden en rechten. Ook de onderlinge solidariteit is vanouds sterk verankerd in stedelijke leefmilieus. Het beleid van de overheden zal die solidariteit moeten aanmoedigen door er de kaders voor te scheppen en door aan sociaal-geïnspireerde initiatieven de ruimte te bieden. Een monopolisering van de stadssolidariteit door de gemeentelijke secretarieën moet volstrekt van de hand worden gewezen.

3. De traditionele stedelijke hulp bood zieken, invaliden, gehandicapten, werklozen, kinderen en ouderen te weinig rechtszekerheid. Op termijn kreeg zij bovendien een bevoogdend karakter. Ook bleek zij te weinig oog te hebben voor de bredere maatschappelijke samenhangen en achtergronden van de armoede. Daarmee is echter het particulier initiatief en de maatschappelijk verankerde solidariteit niet veroordeeld. Integendeel, zonder een breed gedragen onderlinge zorg verschraaft het stedelijk leven. Er zal dan ook gezocht moeten worden naar nieuwe kaders waarin het maatschappelijk initiatief ten volle wordt gehonoreerd zonder dat één en ander de rechtszekerheid en relatieve zelfstandigheid van de kwetsbaren aantast.
4. Maatschappelijke schaalvergrotingsprocessen leidden in combinatie met moderne rechtsontwikkelingen tot een centralisatie van het overheidsbeleid. Belangrijk dilemma daarbij was en is of de overheid zorgarrangementen zelf moet beheren of deze 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 voor de sociale integratie van met name de zwakken.
5. De opkomst van de verzorgingsstaat zorgde dan ook – in samenspel met andere zaken, zoals bijvoorbeeld de secularisatie, de stedenbouwkundige ontwikkelingen en dergelijke – in stedelijke milieus voor een erosie van de zelfwerkzaamheid.
6. De decentralisatie van taken naar grootstedelijke autoriteiten betekent niet per definitie 'winst' voor het maatschappelijk initiatief. Vaak kan slechts een regionaal of landelijk beleid de voorwaarden scheppen voor gespreide verantwoordelijkheid en maatschappelijk initiatief in urbane samenlevingen. Zo kan de decentralisatie van de planning van voorzieningen – gezien de inperking van het 'voedingsgebied' waarmee dat gepaard gaat – leiden tot monopolievorming van één voorziening.
7. De stedelijke vernieuwing biedt perspectief op een economische revitalisering. Deze dient ingebed te zijn in een proces van sociale vernieuwing dat niet alleen in het teken van het arbeidsvoorzieningenbeleid mag staan. De zorg voor zelfwerkzaamheid in de non-profitsector blijft voorsnog vaak onderbelicht.

De aandacht van de (stedelijke) bestuurders gaat vaak te eenzijdig uit naar bepaalde gerechtvaardigde belangen van consumenten, patiënten en afnemers van diensten (terwille van de financiële toegankelijkheid en bereikbaarheid van elementaire diensten). Veel minder oog is er veelal voor de dragers van de maatschappelijke organisaties oftewel het 'producentenbereik'. Op de noemer van de efficiency-verhoging,

schaalvergroting, veralgemenisering en regionalisering is het maatschappelijk initiatief zeer vaak van zijn veelkleurigheid beroofd.

### **Conclusies hoofdstuk 3. Revitalisering van de grote stad in christen-democratisch perspectief**

1. Het begrip sociale vernieuwing rust op de pijlers van participatie en voorzorg. Naar christen-democratisch inzicht moet er een uitdrukkelijke koppeling tussen beide plaatsvinden. De voorzorg moet een aangelegenheid van de burgers en hun instellingen zelf (participatief) zijn. De overheden moeten er de voorwaarden voor scheppen dat het sociale vernieuwingsbeleid integraal deel gaat uitmaken van de afwegingen van sociale partners, arbeidsvoorzieningsorganisaties, scholen, welzijnsinstellingen, zorgverbanden, diaconale organisaties en woningbouwcorporaties.
2. Een grotere betrokkenheid van bewoners bij hun wijk zal vooral in de sfeer van het wijkbeheer moeten worden nagestreefd. Bij de stedenbouwkundige planning, de woonruimteverdeling en de inrichting van de ruimte zullen eenzijdigheden in architectuur en bevolkingssamenstelling vermeden moeten worden. De sociale integratie op wijkniveau is daarmee te bevorderen. De wijkgedachte zal niet nostalgisch door mogen schieten tot een ideaal waarbij de buurt als ultiem integratiekader van mensen gaat gelden.
3. De economische potenties van de steden zullen tot ontwikkeling moeten worden gebracht. Vooral ook de positie van Nederland als toegangspoort tot Europa biedt nog veel nieuwe kansen. De bereikbaarheid van de steden, de ontsluiting van bedrijfsterreinen, de optimalisering van openbaar vervoersmogelijkheden, het streven naar een evenwichtiger bevolkingsopbouw en gedifferentieerde huisvestingsmogelijkheden zijn in dat kader van belang. Het milieu-beheer mag niet los gezien worden van het sociaal-economisch beleid. Dit zal integendeel bij voorbaat omgeven moeten zijn met milieuzorg (openbaar vervoer, locatie van bedrijfsterreinen, goede spoorverbindingen). Regionale besluitvorming is op deze terreinen hard nodig. De arbeidsmarkt, woningmarkt, de mobiliteitsgeleiding en dergelijke overschrijden immers op onderdelen duidelijk de grenzen van de afzonderlijke gemeenten.
4. Bij de publiek-private samenwerking moeten de grote steden zich hoeden voor bedrijfseconomische 'uitstapjes'. Zodra lokale overheden een structureel en specifiek belang krijgen bij de rendementspositie van afzonderlijke bedrijven ('staatsdeelnemingen') dreigt het gevaar van een ongelijke behandeling van stedelijke ondernemingen (bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijke ordening). De overheidsinspanningen zullen in het teken moeten staan van de ontwikkelingstaak. Die krijgt principieel de voorkeur boven het participeren in bedrijfsrisico's. Er zullen namelijk heldere verhoudingen en bevoegdheden in relaties moeten zijn.
5. Armoedebestrijding vraagt om een brede benadering. Naast een gerichte ondersteuning van uitkeringsgerechtigden (bijzondere bijstand,

kwijtscheldingsregelingen, de vergroting van het vrij besteedbare deel van het huishoudensbudget, verruiming van mogelijkheden tot bijverdienen, draagkrachtbeginsel in fiscaliteit en sociale zekerheid) is een herintegratiebeleid nodig. Armoede manifesteert zich immers behalve als financieel vooral ook als sociaal-cultureel probleem. Bij de armoedebestrijding is het doorbreken van isolement en het bevorderen van participatie van grote betekenis. Dat kan ook tot uitdrukking komen in de werkwijze door onder andere organisaties van uitkeringsgerechtigden bij het beleid te betrekken en door na te gaan of er mogelijkheden zijn van (financiële) hulpverlening door maatschappelijke organisaties. Vooral ook het (kerkelijk) maatschappelijk activeringswerk kan een factor van betekenis zijn.

6. Sociale partners en regionale besturen voor de arbeidsvoorziening zullen in het kader van een verbreed arbeidsvoorwaardenoverleg, inkomenseisen, werkgelegenheidsperspectieven, scholingsinspanningen, functiedifferentiaties, premiedruk en uitkeringsniveau tegen elkaar moeten afwegen. Activiteiten van de regionale besturen zullen bekostigd kunnen gaan worden uit de loonruimte, inverdiende uitkeringsgelden en bijdragen van gemeenten, geput uit gespaarde bijstandsuitkeringen. Relaties met de gemeenten zullen bij voorkeur geformaliseerd moeten zijn via convenanten. Samenwerking met welzijnsinstellingen en organisaties van minderheden moet worden nagestreefd. Sociale partners dragen mede de verantwoordelijkheid voor het behalen van perspectiefvolle startkwalificaties door laaggeschoolde werknemers die zij in dienst nemen.
7. De aandacht voor volwasseneneducatie zal toe moeten nemen. Vooral voor de etnische minderheden is zij van groot belang. Trajectbegeleiding vraagt veel aandacht. De volwasseneneducatie zal niet op alle fronten als afgeleide van de arbeidsmarkt mogen gaan fungeren. Zinnvolle participatie vindt ook in andere leefsfereen plaats. Er dienen ruime mogelijkheden te zijn voor initiatieven van culturele minderheden. Ook verdient het aanbeveling om te werken aan de activering van gezinnen door een samenhangend educatie-aanbod te realiseren voor ouders en kinderen. Dat moedigt het onderwijsondersteunend gedrag van ouders aan en zal uiteindelijk leiden tot geringere onderwijsachterstanden. In dat kader zal voor de minder-draagkrachtigen – waartoe de allochtonen toch vaak gerekend kunnen worden – kinderopvang gerealiseerd dienen te worden.
8. Scholen (voor beroepsonderwijs) zullen rechtstreekser moeten gaan communiceren met instellingen en bedrijven uit de regio. Het beleid gericht op de autonomievergroting van onderwijsinstellingen moet worden voortgezet, om scholen zo de mogelijkheid te geven kwetsbaren binnen de schoolmuren zelf op te vangen.
9. Het openbaar onderwijs vraagt om een democratisering via functionele commissies of stichtingen, die statutair gebonden zijn aan de doelstellingen van deze onderwijssoort. Culturele minderheden zullen intensiever voorgelicht moeten gaan worden over de mogelijkheden die onze rechtsorde biedt om zelfstandig scholen op te richten. Autono-

mievergroting in het onderwijs, de integratie van speciaal en regulier onderwijs, een gereguleerde schaalvergroting (nevenvestigingen) en verplichtingen tot overleg en samenwerking tussen scholen onderling, met welzijnsinstellingen en/of arbeidsmarktpartijen zal tot een zorgverbreding in en kwaliteitsverbetering van het onderwijs moeten leiden. De stedelijke autoriteiten zullen voor het openbaar onderwijs op het niveau van de directies zelfstandig tot schaalvergroting in het onderwijs over moeten gaan als de rijksoverheid haar instandhoudingsbeleid niet herziet.

10. De stelselherziening en structuurverandering in de gezondheidszorg, die gezondheidsstijlen de mogelijkheid zullen gaan bieden zich te ontplooien, zullen moeten worden voortgezet. Ter wille van de substitutie van zorg en de opwaardering van thuiszorg zullen de zorgverzekeraars dan, in samenspel met patiëntenorganisaties en aanbieders van zorg, de voorzieningen gaan plannen. Vanwege de mogelijkheden die een dergelijk bestel biedt voor substitutie zullen mensen en vooral ouderen langer zelfstandig in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen. De democratisering van zorginstellingen en van organisaties van verzekeraars zal voortgezet moeten worden. Cliënten- en patiëntenposities zullen niet mogen gaan domineren over die van andere bestuursleden. De grote steden houden bevoegdheden in de sfeer van de basisgezondheidsdiensten en staan pal voor een goede (basis)gezondheidszorg in achterstandswijken. Bij het toekennen van budgetten aan zorgverzekeraars vanuit een centrale kas zullen de gezondheidsprofielen van de steden in de normen verdisconteerd moeten zijn (verevening). Uit de centrale kas worden extra middelen aan die zorgverzekeraars toegekend die in stedelijke gebieden de helpende hand moeten bieden aan hen die kampen met vrijwel onverzekerbare risico's (onverzekerden, daklozen, alcoholisten, etc.).
11. Welzijn dient – conform de doelstellingen van de sociale vernieuwing – vooral voorzorg te zijn (met uitzondering van situaties waarbij van grote achterstanden sprake is). Partijen zullen in de samenleving zelf (bedrijven, sociale partners, scholen, zorginstellingen) weer geconfronteerd moeten worden met de gevolgen van hun handelen zodat zij deze niet kunnen afwentelen op de overheid. Het club- en buurthuiswerk zal als zelfstandige voorziening naast educatieve zeker ook recreatieve activiteiten moeten kunnen ontplooien ter wille van de integratie van mensen. Vrijwilligerswerk verdient ruimhartige ondersteuning (vergader ruimte, porti, kleine geldbedragen) zonder betutteling en met een minimum aan voorwaarden. De maatschappelijke opvang zal nadrukkelijker georiënteerd moeten zijn op de beoogde herintegratie. Een mars langs opvangcentra moet door middel van afspraken tussen de instellingen zoveel mogelijk worden vermeden. Trajectbegeleiding en bereidheid tot samenwerking zijn daarom ook essentieel.
12. De overheid zal welzijnsinstellingen zoveel mogelijk beleidsruimte moeten laten. Subsidievoorwaarden spitsen zich toe op de ondersteuning van vrijwilligerswerk, de trajectbegeleiding en de kwaliteit van de dienstverlening. Bekostiging vindt bij voorkeur plaats op *lump sum*

basis.

13. Gemeentelijke autoriteiten moeten initiatieven ondersteunen om gezamenlijk met opbouwwerkers, gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen, bewonersorganisaties, etc. het wijkbeheer ter hand te nemen.
14. Woningbouwverenigingen zullen – in samenspel met bewonersorganisaties – zelfstandiger moeten gaan werken ten aanzien van de huurprijvaststelling en het beheer van woningen. Een democratisering langs de lijnen van besturen moet worden nagestreefd.

#### **Conclusies hoofdstuk 4. Grote steden en bestuursorganisatie**

1. De huidige discussie over de bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden is in belangrijke mate ingegeven door internationale economische ontwikkelingen en door beleidsconcurrentie tussen grootstedelijke regio's in Europa. De discussie is voorts gestimuleerd door de publikatie van verschillende rapporten over het bestuur in grootstedelijke gebieden. Deze elementen komen in dit beleidsadvies terug. De bestuurlijke aanbevelingen in dit hoofdstuk vormen de noodzakelijke aanvulling op de beleidsinhoudelijke aanbevelingen, die in het vorige hoofdstuk werden aangedragen.
2. Bij de discussie over de bestuursorganisatie blijken diverse onderwerpen aan de orde te zijn. De centrale elementen in die discussie hebben betrekking op:
  - de verantwoordelijkheid van de onderscheiden bestuurslagen;
  - de definiëring van de inhoudelijke vraagstukken;
  - het type bestuur in stedelijke gebieden;
  - 'open' of 'gesloten' huishouding;
  - wijze van verkiezing van bestuurlijke organen.
3. De discussie over de bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden is niet nieuw; zij speelt reeds decennia-lang. De vele discussies in het verleden hebben nauwelijks iets concreets opgeleverd. De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) is in feite het belangrijkste resultaat.
4. Internationalisering van economische en sociaal-culturele ontwikkelingen, ruimtenood, problemen in de grote stad, 'opschaling' van maatschappelijke vraagstukken en beleid van de rijksoverheid nopen tot resultaatgerichte beleids- en bestuursbenaderingen in grootstedelijke gebieden. De christen-democratie laat zich hierbij inspireren door het concept van een verantwoordelijke samenleving, neerkomend op de bevordering van het spreiden van verantwoordelijkheden en het zich door de overheid toeleggen op haar wezenlijke taken.
5. Knelpunten en uitdagingen dienen op de schaal ter hand te worden genomen waarop deze zich manifesteren. Ten aanzien van wezenlijke overheidstaken geldt eveneens dat deze in het perspectief van de bestuurlijke schaal moeten worden geplaatst. Eerder werd geconcludeerd dat onderdelen van het beleid ten aanzien van economie, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieu op regionale schaal moeten worden behartigd. De wijze waarop dit be-

stuursorganisatorisch vorm dient te krijgen is een zaak van nadere politiek-bestuurlijke invulling.

6. In christen-democratische kring werd de laatste jaren gepleit voor versterking van het intergemeentelijk bestuur, het maken van samenwerkingsafspraken, aanscherping van de WGR. Afstand werd genomen van de vorming van mammoetgemeenten. Deze lijn van denken is terug te voeren op de notie van 'subsidiariteit', die inhoudt dat maatschappelijke vraagstukken zo decentraal mogelijk behoren te worden aangepast. De 'schaal' van deze vraagstukken dient daarbij in acht genomen te worden. Aan de hand van vijf bestuurlijke hoofdlijnen – zie paragraaf 4.3.3 – kunnen vijf criteria worden opgesteld voor de beoordeling voor het bestuur in grootstedelijke gebieden: schaal, decentralisatie, differentiatie, samenhang en slagvaardigheid, democratische legitimatie. Deze criteria kunnen behulpzaam zijn bij de bewaking en voortgang van het proces van een regionale aanpak van grootstedelijke vraagstukken. Waar het accent op de voortgang van het proces wordt gelegd, ligt een afwijzing van bestuurlijke eindmodellen voor de hand.
7. Grootstedelijke vraagstukken dienen vanuit christen-democratisch gezichtspunt tegemoet getreden te worden met de volgende drieslag: resultaatgerichte beleids- en bestuurshandelingen, hantering van het beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving en een bestuurlijke groeibenadering 'van onderop' waarbij een zware wissel wordt getrokken op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de regio-gemeenten voor de regioproblematiek. Deze bestuurlijke benadering komt in het bijzonder neer op:
  - intergemeentelijke samenwerking, benutten van een aangescherpte WGR, meer verplichtende elementen;
  - bevordering van een 'regionale bestuursmentaliteit', waarbij gemeentebestuurders over de eigen grenzen heenkijken;
  - keuze voor een groeibenadering, waarbij intergemeentelijke samenwerking op regionale schaal wordt uitgebouwd en verdiept en waarbij niet op voorhand op één bepaald eindmodel moet worden afgestevend;
  - open laten van de mogelijkheid tot bestuurlijke differentiatie, waarbij rekening kan worden gehouden met regionale omstandigheden en achtergronden,
  - bestuurlijk interveniëren van 'hogere' overheden indien gemeenten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van regionale ontwikkelingen verzaken.
8. De onder 7. genoemde intenties kunnen worden ondersteund door nieuwe bestuursvormen. Als bestuursorganisatorische 'start' kan worden gedacht aan:
  - het opstellen, actualiseren en uitvoeren van een beleidsprofiel voor de eigen regio door de betrokken gemeenten;
  - scheppen van verplichtende vormen van samenwerking door middel van een statuut of conventie voor de regio, waarin bepalingen zijn opgenomen over wijze van samenwerking, besluitvorming (in-

clusief meerderheidsbesluiten), uitvoering en naleving alsmede procedurele waarborgen;

- instelling van een regionaal bestuurlijk orgaan dat zich op basis van de beleidsvisie van hoofdstuk 3 bezighoudt met onderdelen van het beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, economie en milieu (geslotenhuishouding), een aantal specifieke taken kan overnemen van gemeenten, provincie en Rijk, in eerste instantie wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten (democratische legitimatie vanuit de lokale overheid), zich laat adviseren door georganiseerde verbanden in de samenleving.

Aan de hand van opgedane ervaringen en een in een later stadium uit te voeren evaluatie kunnen verdere stappen worden gezet in de richting van bestuurlijke regionalisering.

9. De bestuurlijke aanbevelingen van dit beleidsadvies maken onderdeel uit van een bredere discussie over het bestuur van grootstedelijke gebieden. De laatste jaren zijn van diverse zijden bestuurlijke instrumenten aangereikt:
  - vorming van agglomeratiegemeenten en/of stadsgewesten (Commissie-Montijn, Raad voor het binnenlands bestuur);
  - instelling van een intergemeentelijk orgaan belast met enkele strategische functies (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid);
  - instelling van een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau voor de langere termijn, Interimwet voor de korte en middellange termijn teneinde a) het toegroeien naar de bestuurlijke autoriteit mogelijk te maken en b) een alternatief te bieden voor de in grootstedelijke gebieden niet effectief gebleken Wet gemeenschappelijke regelingen (kabinet-Lubbers-Kok).
10. De in conclusie 9. genoemde benaderingen kunnen aan de hand van de beleids- en bestuursbenadering van dit beleidsadvies op de volgende wijze worden beoordeeld. Niet gekozen dient te worden voor de vorming van agglomeratiegemeenten. De WRR-benadering biedt zowel beleidsinhoudelijk als bestuursorganisatorisch goede aanknopingspunten. De WRR-benadering mag overigens niet als een eindmodel fungeren gelet op de wenselijkheid van differentiatie en groei. Voorzover het kabinetsstandpunt zou wijzen op een verplichting voor regiogemeenten om toe te groeien naar een bepaald eindmodel dient dit streven te worden afgewezen. Hetzelfde geldt voor het zodanig hanteren van de door het kabinet aangegeven toetsingscriteria dat een soortgelijk resultaat zou worden bereikt. De op onderdelen aan te vullen en aan te scherpen WGR zal bij een groeibenadering 'van onderop' ook in de toekomst als juridisch kader voor het bestuur in grootstedelijke gebieden niet kunnen worden gemist. Het streven van het kabinet om voortgang, slagvaardigheid en bestuurskracht in grootstedelijke gebieden te bevorderen verdient politieke ondersteuning. Zo ook de bestuurlijke aanbeveling van het kabinet tot selectiviteit en maatwerk.

# 1. Inleiding

Waar vindt men zo veel extremen als in de grote stad? Uitersten die dagelijks waarneembaar zijn; in wonen, werken en recreëren, in de politiek en het beleid, in de waardering van het stadse leven. De grote stad is dynamisch, trekt aan en stoot af. Een oppervlakkige waarneming van het functioneren van de grote stad levert een diffuus beeld op.

- De grote stad wordt verfoeid vanwege de problemen van velerlei aard en is tegelijkertijd geliefd vanwege haar kansen en mogelijkheden.
- Er waren tijden dat mensen trachtten de stad te ontvluchten, terwijl meer recent de stad als woonoord aan aantrekkingskracht wint.
- De grote stad geeft mensen grote persoonlijke vrijheid en ontplooiingsmogelijkheden, maar is evenzeer een haard van atomisering en vereenzaming.
- De grote stad biedt kansen aan culturele verscheidenheid, maar herbergt evenzeer onverdraagzaamheid tussen onder meer autochtonen en allochtonen.
- De stad kent als financieel en economisch centrum rijkdom en als woonoord van kwetsbare groepen armoede.
- Het vrije stadsgevoel gaat gepaard met de dreiging van confrontatie met criminaliteit.
- Prestigieuze bouwobjecten worden steeds meer zichtbaar, maar hetzelfde geldt ook voor dakloosheid.
- De grote stad creëert door haar economische functie werkgelegenheid, maar kent tegelijkertijd een hoge werkloosheid.
- Concentraties van kantoren en bedrijven springen uit de grond naast wijken met een lage participatiegraad in de sfeer van arbeid en maatschappelijk leven.
- De grote stad wisselt een bedrijfsonvriendelijke houding en een 'linkse' bestuurscultuur in voor nieuwe zakelijkheid en pragmatisme.
- Eenzijdige woningbouw voor de sociale sector wordt in bepaalde stadsdelen soms gevolgd door een even eenzijdige bouw voor *yuppies* en *dinks*.<sup>1</sup>

De grote stad is een vat vol paradoxen en dilemma's. Dat maakt de stad problematisch, maar tegelijk boeiend. Het perspectief van de grote stad lijkt de laatste jaren te zijn omgeslagen. Overheerste lange tijd het beeld van negativisme en stedelijke onaantrekkelijkheid – verloedering, werkloosheid, 'softe' sociale aanpak –, meer recent is sprake van stedelijke vitaliteit: groot-schalige bouwprojecten, stadsvernieuwing, uitbreiding kantoorlocaties en bedrijfsvestigingen, versterking van de culturele functies. Veel nieuwe ont-

1. Yup: Young Urban Professional, Dink: Double Income No Kids.



wikkelingen hangen samen met internationale economische ontwikkelingen en internationale grootstedelijke competitie.

Toch neemt dit veranderende perspectief een aantal dieperliggende problemen niet weg: vereenzaming, langdurige werkloosheid, geringe of geen maatschappelijke participatie, het ontbreken of niet adequaat functioneren van maatschappelijke verbanden, jongeren 'zonder thuis'. Jaren geleden werd al gewaarschuwd tegen de risico's van 'steden zonder stedelijkheid'.<sup>2</sup> Steeds nadrukkelijker klemt de vraag naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van stedelijkheid, van een stedelijke leefcultuur waardoor mensen zich opgenomen weten in de stedelijke samenleving. In het verleden werd dit vraagstuk niet zelden als een beleidsprobleem geformuleerd, dat vertaald moest worden in beleidsmaatregelen, ambtelijke activiteit en professionalisering van het aanpakken van maatschappelijke problemen. De werkelijkheid is weerbarstiger. Is er niet meer aandacht nodig voor fundamentele achtergronden en oorzaken? Hoe ervaren mensen de problemen zelf, wat is hun rol en die van de kringen waarin zij verkeren bij het zoeken naar oplossingen en alternatieven?

Een geheel ander fenomeen betreft het aanzetten van bestuursorganisatorische kwesties. De problematiek van de grote stad heeft reeds lang geen betrekking meer op slechts het eigen territoir. Maatschappelijke vraagstukken overstijgen veelal de schaal van afzonderlijke gemeenten. Dit wordt onder andere zichtbaar in de concurrentiestrijd tussen de grootstedelijke gebieden in het licht van de economische internationalisering. Er is sprake van een regioproblematiek. Soms leidt die vaststelling tot een pleidooi voor het radicaal verleggen van bestuurlijke grenzen: vorming van agglomeratiegemeenten of stadsprovincies,<sup>3</sup> opheffing van randgemeenten, herverkaveling van de werkterreinen van Rijk, provincie en gemeente. Kortom: een andere bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden als panacee voor de problemen waarmee de grote stad en de omliggende gemeenten te kampen hebben. Hoe succesvol zal een dergelijk spoor blijken te zijn?

Wanneer met een enkele pennestreek de bestuurlijke ontwikkeling in de grote stad wordt geschetst, vallen enkele centrale elementen op. Men zou van een bestuurlijke drieslag van de grote stad kunnen spreken.

- a. De internationale economische uitdaging wordt tegemoet getreden met een krachtige verbetering van de vestigingsfactoren voor (internationale) ondernemingen zoals infrastructuur, beroepsgerichte scholing, kennisverspreiding van technologische *know how*, beleidscontinuïteit en een goed sociaal-cultureel klimaat.<sup>4</sup>
- b. Dit primair economisch, op de markt gericht denken wordt aangevuld

2. A.C. Zijdeveld, *Steden zonder stedelijkheid*, Deventer 1983.

3. Externe commissie grote stedenbeleid (Commissie-Montijn), *Grote steden, grote kansen*, 's-Gravenhage 1989.

4. J. Zijlstra e.a., *Economische groei*, Uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Deventer 1989) 93.

met een uitbreiding van 'opvallende' culturele voorzieningen, het voeren van sociaal beleid dat is gericht op sociale vernieuwing, het tegengaan van verloedering van de stad en een meer gerichte benadering van probleemgroepen.

- c. Wat betreft de bestuursorganisatorische aspecten is er een krachtige aandrang tot regionalisering van het bestuur, door middel van de vorming van agglomeratiegemeenten of stadsprovincies of van de instelling van een bovenlokale of intergemeentelijke bestuursautoriteit.

De grote stedenproblematiek is niet slechts een neutraal, technisch onderwerp, de problematiek raakt de inrichting van de samenleving, de rol van de overheid en de betrekkingen tussen mensen. De grote stedenproblematiek houdt verband met mens- en maatschappijvisies en is naar haar aard ook een politiek vraagstuk. De laatste jaren is binnen het CDA regelmatig aandacht geschonken aan beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische vraagstukken van grote steden en het omliggende gebied.<sup>5</sup>

Het CDA wil zich in zijn beleid laten leiden door de uitgangspunten gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid.<sup>6</sup> De kern van de christen-democratische gedachte is dat de normen van solidariteit (recht doen aan de positie van degenen die kwetsbaar zijn) en rentmeesterschap (zorgvuldige omgang met de natuur en menselijk talent) in en door de samenleving ('in gespreide verantwoordelijkheid') tot gelding kunnen worden gebracht. De overheid dient daartoe vanuit het gerechtigheidsmotief de voorwaarden te scheppen. Daarnaast heeft de overheid een aantal authentieke taken te behartigen: waarborgen van vloeren in het bestaan, zorg voor de rechtsorde, behartigen van publieke belangen.

Het christen-democratisch denken over mens en maatschappij is uitmond in het beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving; een samenleving met een heldere afbakening van taken en bevoegdheden tussen overheid, maatschappelijke verbanden en burgers, met een belangrijke en eigenstandige rol voor het maatschappelijk middenveld en met verantwoordelijke burgers.<sup>7</sup> De brochure van de CDA-Bestuurdersvereniging 'De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau' geeft aan de hand van concrete beschrijvingen en onderzoeken tal van uitwerkingen van het christen-democratisch beleidsconcept voor grote steden:

- overdracht gemeentelijk woningbezit aan corporaties;
- nieuwe - private - bestuursvormen voor het openbaar onderwijs;
- 'zelfdoen' door gebruikers van sportvoorzieningen;
- opbouwwerk en buurt economieprojecten;

5. CDA, *Verantwoord Voortbouwen*, artt. IX, m IX.3.3. en IX.3.3.3., *De provincie in christen-democratische perspectief*, par. IV.1.6, *Burgers en bestuurders samen verantwoordelijk*, 30-31, Themanummers 'Het CDA en de grote stad', *Bestuursforum*, april 1983 en 'Grote Steden', *Bestuursforum*, augustus/september 1989. Zie ook *Bestuursforum*, juni/juli 1990, o.a. gewijd aan de bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden.

6. CDA, *Program van Uitgangspunten*, 1980, *Publieke gerechtigheid*, uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Houten 1990.

7. CDA, *Discussienota over de verantwoordelijke samenleving* (1987), *Op het spoor van de verantwoordelijke samenleving* (1988).

- thuiszorg in stedelijke wijken;
- gastouderprojecten in de sfeer van kinderopvang;
- zelfwerkzaamheid van bewoners in hun woonomgeving.<sup>8</sup>

Het streven naar sociale vernieuwing, waaraan zowel van regeringszijde als op lokaal niveau wordt gewerkt, bestaat voor een groot deel uit het koersen op het kompas van maatschappelijke organisaties. Deze organisaties zijn onmisbaar om achterblijvende groepen te bereiken. Denken in termen van de overheid aan de ene kant en de individuele burger aan de andere is een verschraving van de werkelijkheid. Van verschillende zijden is in de afgelopen jaren met nadruk gewezen op het belang van het maatschappelijk middenveld.<sup>9</sup>

Bij maatschappelijke organisaties gaat het uiteraard niet slechts om instellingen die zich bewegen op terreinen van maatschappelijke zorg en welzijn. Niet minder belangrijk is de rol van organisaties van werkgevers en werknemers bij onderwerpen zoals werkgelegenheid, beroepsgerichte scholing en arbeidsvoorziening, de rol van milieuorganisaties bij het bevorderen van de stedelijke leefomgeving, en de rol van winkeliersverenigingen bij verbetering van het winkelaanbod en bij het tegengaan van veel voorkomende criminaliteit. Deze opsomming valt gemakkelijk aan te vullen.

De hier geschetste lijn van denken is terug te vinden in diverse CDA-programms. De grote steden zijn de laatste jaren hoger op de politieke agenda van het CDA gekomen.<sup>10</sup> Het CDA-Modelgemeenteprogram kiest voor de volgende benadering:

- a. De grote stad dient zich weer te ontwikkelen tot een centrum met een gevarieerde bevolkingsopbouw opdat de verantwoordelijke samenleving ook daar gestalte kan krijgen. Het gemeentebestuur ontwikkelt daarom een beleid dat erop gericht is om voor de middengroepen weer een aantrekkelijk woon- en leefklimaat in de stad te verkrijgen. Daartoe wordt een pakket maatregelen genomen gericht op:
  1. versterking van de stad als economische motor,
  2. een gedifferentieerde bevolkingsopbouw om het draagvlak voor een verantwoordelijke samenleving te vergroten,
  3. bestrijding van vervuiling, verpaupering, leegstand, criminaliteit, sociale onveiligheid en verkeersoverlast teneinde het leefklimaat en de aantrekkelijkheid van de stad te verbeteren,
  4. versterking van de stad als regionaal centrum van cultuur, sport, recreatie en woonplezier.
- b. Deze maatregelen worden uitgevoerd in de vorm van integraal stedelijk beheer en zoveel mogelijk met inschakeling van bedrijfsleven en particulier initiatief. Publiek-private samenwerking is daarvoor, zowel

8. Vereniging van christen-democratische gemeente- en provinciebestuurders, *De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau*, Den Haag 1988.

9. Bijv. B. Peper, *Op zoek naar zingeving en samenhang. Over de revitalisering van het maatschappelijk middenveld*, Nieuwjaarsrede, 7 januari 1988.

10. J.P. Balkenende, 'Grote steden hoger op de politieke agenda van het CDA', *Bestuursforum* (augustus/september 1989) 208-209.

- op economisch als op cultureel gebied, een geschikt instrument.
- c. Het stadsbestuur maakt samenwerkingsafspraken met de buurgemeenten inzake het aanvaarden van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor voorzieningen met een bovenlokale betekenis.<sup>11</sup>

Het zetten van concrete beleidsstappen, waartoe modelprogramma's aanzetten geven, dient vergezeld te gaan van een meer fundamentele en politiek-principiële doordenking van beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische vraagstukken waarmee de grote steden worden geconfronteerd.

De aanleiding tot het schrijven van dit beleidsadvies is meerledig. In de eerste plaats was er de aandring vanuit onder meer de Werkgroep grote steden van het CDA, verschillende grootstedelijke CDA-kamerkringen en de CDA-Tweede Kamerfractie om het onderwerp grote steden nader in studie te nemen. In de tweede plaats heeft het Wetenschappelijk Instituut meerdere publikaties uitgegeven die verband houden met de positie van de grote steden,<sup>12</sup> maar die nog niet direct ingingen op het grote stedenvraagstuk als zodanig. In de derde plaats vinden er verschillende ontwikkelingen plaats die extra politieke aandacht vereisen: de positie van grote steden in internationaal verband, de concretisering van sociale vernieuwing en de discussie over bestuursorganisatorische aspecten van grootstedelijke gebieden die momenteel zowel in de 'Haagse' politiek als op het niveau van de mede-overheden, en dan in het bijzonder de grootstedelijke gebieden, sterk in de belangstelling staat.

In dit beleidsadvies zal worden stilgestaan bij de volgende vragen die tevens de probleemstelling vormen:

1. Welke dieperliggende oorzaken en achtergronden gaan schuil achter de problemen waarmee steden geconfronteerd worden? Welke kansen liggen er voor grote steden in het verschiet?
2. Welke beleidsaanbevelingen vloeien voort uit de onder 1. bedoelde analyse, indachtig het christen-democratisch beleidsconcept van de verantwoordelijke samenleving? Daarbij zal in grote lijnen worden ingegaan op het economisch beleid en het beleid ten aanzien van volkshuisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, welzijn en wijkbeheer.
3. Welke bestuursorganisatorische stappen bieden het beste perspectief om een antwoord te kunnen geven op de inhoudelijke uitdagingen en knelpunten?

Bij de beantwoording van deze vragen zal niet steeds vooruit worden gekeken. Kansen en mogelijkheden van grote steden en de omliggende gebieden moeten ook in hun historische context worden gezien. Bij een nadere beschouwing blijkt dat zowel op het gebied van (beleids)inhoudelijke onderwerpen als in de sfeer van de bestuursorganisatie sprake is van een grote historische continuïteit. Bij het zoeken naar oplossingen van huidige en

11. CDA, *Burgers en bestuurders samen verantwoordelijk* (Modelgemeenteprogram) 30.

12. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Economische groei*, Deventer 1989, *Armoede en participatie*, Deventer 1990, *Publieke gerechtigheid*, Houten 1990.

te verwachten vraagstukken mag die continuïteit niet worden veronachtzaamd. Er kan immers lering uit het verleden worden getrokken.

Grote steden worden veelal vereenzelvigd met de vier grote steden in de Randstad. Het beleidsadvies heeft betrekking op deze steden en 'hun' regio's, maar ook op stedelijke gebieden in andere delen van het land. Weliswaar doen zich schaalverschillen voor, maar diverse beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische vraagstukken blijven niet beperkt tot de 'Randstadsteden'.

## 2. Stedelijkheid en verzorgingsstaat

### 2.1 De stad: kansen en uitdagingen

De stad spreekt weer tot de verbeelding. Nadat de grote steden gedurende vele decennia te kampen hadden met een negatief imago, gevoed door cijfers over werkloosheid, criminaliteit, eenzijdige bevolkingssamenstelling en over een exodus van stedelingen richting naburige groeigemeenten, is er momenteel sprake van een toch wel opmerkelijke opleving. Stedelijke bestuurders leggen weer zelfvertrouwen aan de dag. De gunstige vestigingsfactoren die steden in ruime mate bezitten – een van de oorzaken van hun ontstaan en groei – winnen opnieuw aan zeggingskracht voor bedrijven en ondernemingen. Tal van woonwijken zijn in het kader van de stadsvernieuwing in een nieuw jasje gestoken. Nieuwe woonoorden met gedifferentieerde huisvestingsmogelijkheden schieten als paddestoelen uit de grond. Decennia-lang vertrokken veel gezinnen met kinderen uit de hogere inkomenscategorieën uit de stad. Deze trend is inmiddels enigszins omgebogen. Er is sprake van een – weliswaar fragiele – retourmigratie.<sup>1</sup> Brainparcs, uitgebreide kantorencomplexen bestemd voor de zakelijke dienstverlening en prestigieuze architectonische bouwwerken drukken hun stempel op de stedelijke horizon. Bestuurders ijveren om sportieve, culturele en toeristische evenementen binnen de stadsmuren te realiseren teneinde zo het tastbare bewijs te leveren dat de lokale gemeenschappen van energie bruisen. 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 het Nieuwe Rotterdam, als beurs- en congrescentrum, als onderwijsstad (Utrecht), als centrum voor distributie en knooppunt van logistiek en handel. Ook nieuwe bestuursstijlen dienen zich aan; het verticale beleid wordt omgezet in meer horizontale verhoudingen. Publiek-private samenwerking verdringt het eenzijdig denken vanuit de overheid.

De revitalisering van de stad is geen typisch Nederlands fenomeen. In heel West Europa, alsook in de Verenigde Staten, streven grootstedelijke gebieden naar een modernisering van hun economie en samenleving. Razendsnelle ontwikkelingen in de sfeer van de informatietechnologie, structurele veranderingen in de wereldeconomie en – in EG-verband – het wegvallen van binnengrenzen zijn debet aan deze tendens. De grote steden maken zich op om hun positie in de informatiemaatschappij te handhaven en uit te bouwen. Vaak gaat het een en ander gepaard met diepingrijpende omscha-

1. Vgl. R. Jobse: H. Kruythoff, S. Musterd, *Stadsgewesten in beweging, Migratie uit en naar grote steden*, Stedelijke Netwerken Werkstukken nr. 20.

kelingsprocessen. Informatisering en automatisering vergen aanpassingen van verzekeringsbedrijven en banken. De moderne logistiek en handel vragen om een snelle afhandeling, een fijnmazige distributie en geavanceerde informatie- en telecommunicatiesystemen en op elkaar afgestemde vervoersmogelijkheden (distributie-transportcentra). De (stedelijke) overheid wordt geconfronteerd met de noodzaak om de hoogwaardige voorwaarden te scheppen waarbinnen de economische vernieuwing zich kan voltrekken (mobiliteitsscenario's, verdichtingsbouw, gunstig vestigingsklimaat, infrastructurele werken). Daarbij moet zij de gerechtvaardigde belangen van burgers en de milieuwaarden op een passende manier zien te beschermen. Middelgrote en kleine bedrijven zien zich geplaatst voor de noodzaak hun (kantoor)machinepark te vernieuwen en daarom hun kennis voortdurend te actualiseren en hun apparatuur te vernieuwen. Aan de kant van de werknemers is permanente scholing het trefwoord. Kennis verouderd snel. Naast interne bedrijfsopleidingen ontstaat er dan ook een groeiende behoefte aan een toereikende infrastructuur voor scholing en wederkerend onderwijs.

De grote stad is weer in trek. Toch is hier geen sprake van een eenduidig beeld. Naast wervende uitdagingen biedt de stad ook vele schrijnende tafereelen. Eenzaamheid gaat schuil achter vele ramen. Op straat en elders is sprake van een toenemende sociale verruwing. De veel voorkomende criminaliteit concentreert zich in de steden. Zichtbare politiezorg is verdwenen. Anonimiteit slaat voor velen al snel om in anomie, in een gemis aan (normatieve) oriëntatie, aan maatschappelijke geborgenheid en in – figuurlijk, maar ook letterlijk – dakloosheid. Velen lijden onder een gebrek aan deelname aan kleinschalige of juist ook – geografisch gezien – wijder vertakte netwerken, aan een vereenzelviging met organisaties die werken vanuit ideële doelstellingen. Voor menigeen zijn de voorwaarden tot deelneming aan het sociale verkeer onvoldoende, terwijl de kwaliteit van de samenleving toch goeddeels bestaat bij de gratie van haar zelfwerkzaamheid. In dat kader is het verontrustend dat:

- veel stedelijke inwoners al jarenlang te maken hebben met de gevolgen van een structurele, hardnekkige werkloosheid. Het perspectief op participatie aan het arbeidsproces schiet voor velen tekort. In sommige stedelijke buurten leidt dat tot verpaupering en isolement;
- er sprake is van een gebrek aan scholing, een grote mate van voortijdige schoolverlating, afgebroken opleidingen en ontbrekende (analfabetisme) of verouderde (beroeps)kennis;
- veel burgers uit stedelijke milieus als gevolg van financiële, sociale en vooral ook juridische condities onvoldoende deel kunnen nemen aan motiverende intermenselijke betrekkingen, die een appel doen op hun verantwoordelijkheid, creativiteit en de daarmee samenhangende eigenwaarde;
- het overheidsbeleid zo weinig berekend is op de pluriforme samenstelling van de stedelijke bevolking, hetgeen – naast andere zaken – tot integratieproblemen voor met name de kansarme en allochtone inwoners leidt;

- de bevolking van grote steden weinig harmonisch en uitgebalanceerd is samengesteld. Steden kennen in de regel een vlottende bevolking, welke zich met name manifesteert in een uitstroom van vooral jonge gezinnen met kinderen. De samenlevingsvormen vertonen nog steeds een weinig stabiel beeld. Weliswaar is er sprake van grote individuele vrijheid, zelfs van ruimte voor buitenissigheid, maar macro-demografisch beschouwd zijn de één- en tweepersoons huishoudens zeer dominant geworden. De individualisering maakt vooral diegenen die zich – noodgedwongen of vanwege hun leeftijd – buiten het arbeidsproces bevinden kwetsbaar voor isolement;
- in samenhang met het bovenstaande, het georganiseerde maatschappelijk leven onder invloed van onder andere de professionalisering en verambtelijking van die activiteiten die een 'publieke' dimensie kennen, is geërodeerd. Vooral ook het (landelijk) politieke beleid is daarvoor verantwoordelijk. De uitbouw van de verzorgingsstaat mist zijn effecten op de stedelijke samenleving niet;<sup>2</sup>
- er een weinig gevarieerde woningvoorraad in de steden is. Er zijn weinig eensgezinshuizen en koopwoningen terwijl de ruimte voor nieuwbouw gering is. Anderzijds zal door de stadsvernieuwing en de huurstijgingen die daar vaak op volgen de goedkope woningvoorraad slinken. De huisvestingspositie van lagere inkomenscategorieën kan daardoor benarder worden. Dit schaadt de aantrekkelijkheid van de steden als vestigingsplaats en zorgt voor selectieve in- en uitmigratie. Bovendien kampen veel steden met een tekort aan woningruimte;
- de integratie van grote groepen van etnische minderheden soms moeizaam verloopt. Juist bij deze groepen doet zich het probleem van de langdurige werkloosheid en het gebrek aan elementaire scholing voor. Vooral die mensen die in het kader van de gezinshereniging naar ons land komen stuiten op grote hindernissen. De aanpassing en integratie verloopt vaak moeizaam en kan tot anomie en desoriëntatie leiden.

Deze problemen raken vooral ook het stedelijk klimaat, omdat zij het typisch bij de steden aansluitende ethos van stedelijkheid of stadssolidariteit verschraken. 'De burgerij in de opkomende steden werd gekenmerkt door bedrijvigheid economisch, sociaal en politiek. Haar ethos was van het begin af aan een arbeidsethos.'<sup>3</sup> Dit ethos van maatschappelijk initiatief was en is geen privilege van handelaren, de industriëlen en de stedelijke middenklasse, maar kenmerkte evenzeer de arbeiders en loonafhankelijken. Opvallend is bijvoorbeeld dat juist ook ten tijde van de industrialisatie in de steden talloze vrijwilligersorganisaties werden opgericht, de alledaagse solidariteit floreerde en de onderlinge hulpverlening in georganiseerd verband of op ad hoc basis een hoge vlucht nam.

2. Zie voor deze probleemduidingen *Sociale vernieuwing Rotterdam*, Reactie van het College op het rapport 'Het Nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief' (Rotterdam 1989) 5-6.

3. A.C. Zijdeveld, *Steden zonder stedelijkheid. Een cultuur-sociologische studie van een beleidsprobleem* (Deventer 1983) 22.



## 2.2 Achtergronden van de stedelijke problematiek

### 2.2.1 Stad en stedelijkheid in historisch perspectief

De christen-democratie wordt vaak gezien als een typische a-stedelijke stroming. Met haar appel op de onderlinge verantwoordelijkheid van burgers en hun maatschappelijke organisaties zou zij weinig affiniteit kennen met de stedelijke cultuur. Die opvatting moet echter als een misvatting van de hand worden gewezen. Historisch zijn er geen bewijsgronden voor een dergelijke stelling. Integendeel een historische analyse van de sociale status van de stad kan juist de ogen openen voor de solidariteit die typisch is voor de stad en als zodanig eerder openingen biedt voor een verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau dan er dammen tegen opwerpt. Anderzijds is via een geschiedkundig exposé ook aan te geven hoezeer allereerste activiteiten in en van de steden opgenomen en afhankelijk geworden zijn van grootschaliger verbanden.

#### 2.2.1.1 Stedelijke vrijheden

De grote steden beschikken oorspronkelijk over uitstekende voorwaarden om burgers hun verantwoordelijkheden te laten vervullen en om niet-stedelijke verbanden tot ontplooiing te laten komen. Vooral de steden die zich ontwikkelden tot handels- en handwerkcentra, ontstonden vaak op plaatsen met zeer gunstige vestigingsvoorwaarden. Zij bloeiden op langs de grote rivieren, in vruchtbare streken, aan open wateren en bij knooppunten van handelsstromen. (In iets mindere mate geldt dat voor de steden die dienst deden als garnizoensvestingen en administratieve centra.) Daarnaast was – zeker in Europa – in steden het sociale klimaat voorhanden waarin de handel, de markt, maar ook de godsdienst, de geestelijke pluraliteit en de vrijheid van meningsuiting zich konden ontplooiën. Naarmate landen en streken – zoals de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, waarin zich dit proces al in de vroeg-moderne tijd definitief voordeed<sup>4</sup> zich ontteden van feodaal-hiërarchische verhoudingen, bloeiden de voorwaarden voor een veelkleurige, initiatiefrijke stedelijkheid op. In die zin kenden de steden een eigen karakter. Weber formuleerde dat zo: 'De Europese stad na de elfde eeuw was niet alleen een garnizoens- en administratief centrum, niet alleen een handels- en handwerkcentrum waarin voor de markt werd geproduceerd, doch ook een *Gemeindeverband*, een op solidariteit gebaseerde gemeenschap. Maar deze solidariteit en deze gemeen-

4. 'Als een staat geregeerd door stedelijke bovenlagen van hoofdzakelijk burgerlijke afkomst was de Republiek toch ook op een unieke wijze 'modern'. In vergelijking met haar was zelfs de republiek Venetië een aristocratisch en tamelijk gecentraliseerde staat (...) Zeker in de beginperiode van de Republiek boden de steden gelegenheid voor een rijke ontplooiing van vele culturele vormen binnen het spectrum van het burgerlijk fatsoen (...) De grote kooplieden gaven over het algemeen de voorkeur aan een verdraagzame en gematigde houding in religieuze aangelegenheden.' Sir William Temple schreef daarover 'men kan zich nauwelijks voorstellen hoe alle geweld en scherpte waarmee godsdienstige verschillen in andere landen gepaard gaan hier vermeden schijnen te zijn door de algemene vrijheid die alle mensen genieten, hetzij officieel dan wel oogluikend'. (J. Goudsblom, 'Nederland in ontwikkelingsperspectief', *Symposion. Staatsvormingsprocessen in Europa en Azië na 1750*, I/1, 2-1979.)

schap had een heel speciaal karakter: ze was niet gebaseerd op familie- of clanrelaties, ook niet op het bezit van grond, doch veel meer *economisch en politiek* van aard.<sup>5</sup> De stad zoals die zich met name in West Europa manifesteerde, kan in zekere zin als de sociaal-geografische thuisbasis van de klassieke vrijheden en rechten, de vrije wetenschappen en de burgercultuur worden beschouwd.<sup>6</sup>

### 2.2.1.2 Sociale voorzieningen

Historisch gezien betekende een en ander daarom nog niet dat de steden de sociaal-geografische sluizen voor een nietsontziend nutsdenken openden, waarmee handelaren en kapitalisten hun utilistische aspiraties konden uitleven. In de stedelijke gemeenschap werden mensen 'juist door intermediaire verbanden, waarvan de gilden al gauw de meest invloedrijke waren, hecht aan elkaar gekoppeld. Deze intermediaire verbanden, veelal bestaande uit vrijwillige associaties, vormden het veld waarop het publieke en private met elkaar in contact bleven en elkaar wederzijds beïnvloedden. Het bestaan van dit middenveld voorkwam dat de stad een puur functioneel woon- en werkverband bleef, waarin geprivatiseerde individuen op anonieme wijze naast elkaar leefden.<sup>7</sup> De onderlinge solidariteit werd – naar moderne maatstaven gemeten weliswaar vaak gebrekkig – beleefd en gepraktiseerd in de gilden, via de kerkelijke en stedelijke armenzorg, de talloze charitatieve instellingen die, bijvoorbeeld geruggesteund door legaten en schenkingen, de armen ondersteunden. De verzorging in hofjes en 'gestichten' kwam van de grond. Initiatieven op het terrein van het onderwijs en de educatie zagen het licht. Met name in de industriesteden – zoals bijvoorbeeld Leiden met zijn textielnijverheid – was deze hulp bij tijden ook een bittere noodzaak. De werkgelegenheid bleek broos vanwege wisselende afzetmogelijkheden en concurrentieverhoudingen. Soms sloeg de verpaupering toe en doemde het schrikbeeld van ondervoeding op. Naar vermogen werd dan gezocht naar middelen om de ergste nood te lenigen.<sup>8</sup> Geld, levensmiddelen, brandstof en kleding, alsook medische zorg en onderwijs werden verschaft. Mensen die vanwege ouderdom, ziekte of gees-

5. *Steden zonder stedelijkheid*, 13.

6. M. Weber, *Soziologie Universalgeschichtliche Analusen Politik* (Stuttgart 1973) 30 e.v.

7. *Steden zonder stedelijkheid*, 49.

8. De stelling dat de armenzorg economisch gezien in het teken stond van het handhaven van een reservoir van arbeiders om zo in perioden van hoog-conjunctuur werknemers te kunnen werven, schiet natuurlijk tekort. Zij is – alhoewel wijd verbreid – een uiting van een materialistische sociologie die de werkelijkheid slechts door een eenzijdig-argwanende bril wenst te bestuderen. Hetzelfde geldt voor de opvatting dat de armenzorg slechts een methode was om de bestaande standenmaatschappij te handhaven of een instrument in de handen van de kerken was om de eigen aanhang in competitie met de andere geloofsgenootschappen op peil te houden. (Vgl. Frank van Loo *Den armen gegeven. Een beschrijving over armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland 1784-1965* (Meppel/Amsterdam 1981) 28.) Dat de mens geneigd is tot veel kwaad, belijden de christenen al vele eeuwen, maar dat onder elke 'goede daad' (van stedelijke bovenlagen) de adder van een economisch, dan wel politiek machts- of statusmotief schuilt, gaat een behoorlijke stap te ver. De 'beheersingsfilosofie' strookt ook niet met de talloze, historisch aanwijsbare, verwijten in de richting van kerken en charitatieve instellingen, dat zij te vrijgevig en te onkritisch bij hun hulpbetoon waren. Zeer vaak moesten zij zich te weer stellen tegen de vorderingen om aan de armenhulp disciplinerende maatregelen te koppelen.

telijke/lichamelijke handicap niet meer in het eigen levensonderhoud konden voorzien, werden op vele manieren ondersteund.

Vooraf aan het einde van de achttiende eeuw scherpten de ongunstige economische ontwikkelingen zich echter toe. In stedelijke centra van handel en nijverheid bleek de toestand nijpend. De kloof tussen rijk en arm verbreedde zich. Allerwegen was sprake van stagnatie. In reactie op deze situatie voltrok zich een systematisering en 'rationalisatie' van de armenzorg en educatie. Waren de kerken voor die tijd via zondags- en armenscholen actief geweest op het gebied van onderwijs, nu werd onder de invloed van de Verlichting de volksopvoeding en -ontwikkeling een speerpunt in het sociale streven. Ook de werkverschaffing won, nu en dan gekoppeld aan een partiële beroepsgerichte scholing (werken en leren) aan populariteit.<sup>9</sup> In talloze grote en middelgrote plaatsen zagen werkverschaffingsprojecten het licht. In plaats van geld aan bedeling te besteden zag men dit liever aangewend voor eventueel niet-rendabel werkende industriële bedrijven. Premies moesten daarvoor zorgen.<sup>10</sup> Bedrijfjes, waarin de armen aan de slag konden zodat zij in het eigen levensonderhoud konden voorzien, werden in het leven geroepen. Natuurlijk faalden veel van deze projecten; de noodzakelijke rentabiliteit bleef uit, er was onvoldoende kapitaal, de weerstand van gevestigde industriëlen bleek groot (concurrentievervalsing) en de methoden om de werklozen aan te sporen tot werken, schoten vaak tekort (of over hun doel heen).<sup>11</sup> Vaak werd tegelijkertijd met het starten van een werkproject een bedelverbod afgekondigd. Op die manier wilde men berekenen dat niemand zich aan de plicht tot arbeid zou kunnen onttrekken.

Vooraf in de tweede helft van de negentiende eeuw, tijdens de overgang naar de industriële samenleving, nam het aantal particuliere verenigingen dat zich met de zorg voor de armen, zieken en hulpbehoevenden bezig hield snel toe.<sup>12</sup> Ook in de arbeidende klasse zelf ontbraken de initiatieven niet. Werkliedenverenigingen verschenen op het toneel, onderlinge verzekeringen en fondsen – die op zich al eeuwen op beperkte schaal hun dienst hadden bewezen ter bestrijding van een noodgedwongen inkomensverlies – kwamen (opnieuw) van de grond. De arbeiders spaarden door 'lid te zijn van een bus' voor minder goede tijden teneinde zich voor bedeling door de openbare of kerkelijke armenzorg te vrijwaren.

## 2.2.2 De schaduwkanten van de traditionele stedelijkheid

### 2.2.2.1 Rechtszekerheid en bevoogding

Aan sociale inspanningen heeft het in de loop der stedelijke geschiedenis

9. Vgl. H.F.J.N.M. van den Eerenbeemt, *Armoede en arbeidswang. Werkinrichtingen voor 'onnutte' Nederlanders in de Republiek 1760-1795* ('s-Gravenhage 1977) 39.

10. Idem, 22.

11. *Den armen gegeven*, 42.

12. A. de Regt, 'Armenzorg en disciplinerings', *Amsterdam Sociologisch Tijdschrift* (maart 1982) 682.

nooit ontbroken. De stadslucht maakte het vrij, maar gaf als zodanig geen grond aan vrijblijvendheid. Via gilden, onderlinge fondsen, de kerken, charitatieve instellingen, werkprojecten en onderwijsvoorzieningen, alsmede de daarmee verbonden initiatieven van de lokale overheden, werd geprobeerd hulpbehoevenden een hand te reiken. De stedelijk-functionele solidariteit kende echter zijn schaduwzijden en beperkingen.

In de eerste plaats was er een gebrek aan rechtszekerheid. De zieken, gehandicapten, invaliden, werklozen en kinderen van de armen konden bijvoorbeeld geen juridische gewaarborgde aanspraken maken op duurzame en structurele steun, hulpverlening of onderwijs. Per kerkgenootschap, charitatieve instelling of ook vestigingsplaats werden zij geconfronteerd met wisselende 'bedelingscriteria'. Deze criteria hadden nogal een arbitrair, om niet te zeggen grillig, karakter. Afhankelijk van de economische cyclus, de vrijgevigheid van de stedelijke bovenlagen, of de samenstelling van de armenbesturen werden hulpbehoevenden geconfronteerd met nieuwe voorwaarden voor het verkrijgen van steun.

In de tweede plaats ontkwam de armenzorg niet aan bevoogding. De materiële afhankelijkheid van de armen en hulpbehoevenden fungeerde niet altijd als bron voor belangeloze solidariteit. Vaak werd er ook misbruik gemaakt van de benarde omstandigheden van armen. De voorwaarden voor de hulpverlening werden soms instrumenteel gehanteerd. Vooral in liberaal-burgerlijke kringen was ook de kritiek op het traditionele systeem van bedeling groot (eind negentiende eeuw). Zij zou te vrijblijvend zijn. De *charitas* en bedeling zouden de luiheid, apathie en zorgeloosheid van de armen bevorderen en daardoor de verpaupering in stand houden en zelfs veroorzaken.<sup>13</sup> Behalve tot samenwerking tussen armbesturen – om het de armen zo onmogelijk te maken van meer kanten steun te ontvangen – leidde dat ook tot inbreuken op het privé-leven van de bedeelden.<sup>14</sup>

De analyse van Abraham Kuyper luidde dan ook: 'Enerzijds bij de bourgeoisie ervaring en inzicht, talent en aaneensluiting, beschikbaar geld en beschikbare invloed; en daartegenover de boerenbevolking en de arbeidersklasse van kennis ontbloot, van alle hulpmiddelen beroofd en door de elken morgen weerkerende behoefte, om den mond open te houden, genoodzaakt zich naar elke, zelfs naar de onbillijkste conditie te voegen.'<sup>15</sup>

En in de derde plaats werden verzorgings- en onderwijsarrangementen niet in hun samenhang gezien met macro-economische en politieke ontwikkelingen. Relaties met de structuur van de industriële samenleving, de markteconomie en de liberale nachtwakersstaat – met zijn reserves tegenover organisaties van werklieden – werden in het algemeen niet gelegd. De maatschappelijke implicaties waren niet gering. De oorzaak van de armoe-

13. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 638.

14. Vgl. P. Kruithof, *De deugdzaame natie. Het burgerlijk beschavingsoffensief van de maatschappij tot Nut van 't Algemeen tussen 1784 en 1860*, *Symposium, Nationale integratie en sociale differentiatie* II/1/1980, 29 e.v. en A. de Regt, *Arbeidersgezinnen en beschavingsoffensief. Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940* (Möppel/Amsterdam) 143-199.

15. A. Kuyper, *openingsrede, Procesverbaal van het sociaal congres gehouden te Amsterdam den 9, 10, 11, 12 november 1891* (Amsterdam 1892) 51.

de werd in de regel eenzijdig bij de armen en behoeftigen zèlf gelegd. Hùn levensstijl, hùn vermeende apathie, onbeheerstheid, hùn gebrek aan inzicht bij de opvoeding van kinderen, hùn ongeschooldheid en sociale ruwheid golden als afdoende verklaringen voor de problemen.

#### 2.2.2.2 *Het christelijk sociale denken*

Erflaters van de christen-democratie legden al snel de vinger op de zere plekken. Zo schreef Bilderdijk in 1825 al over het gebrek aan arbeidsplaatsen: 'Zij hongeren, ja het is waar, zij vinden niet te werken. Doch waartoe zijn ze nut, zoo 't werk voor hen ontbreekt?' En Groen van Prinsterer weet de 'kommervolle toestand der lagere bevolking' eerder aan het 'zedenbederf der hogere standen' dan aan het morele gehalte van de arbeider. Ook zag hij scherp in dat van het individualisme van de Franse Revolutie uiteindelijk een desintegrerende werking uitging. Abraham Kuyper tenslotte thematiseerde de context waarbinnen de sociale kwestie zich voordeed tijdens het eerste sociaal congres van christelijke sociale organisaties te Amsterdam in 1891. Zijn betoog stelde 'het atomistisch knutselwerk' van een liberale samenleving aan de kaak. Hij polimiseerde fel tegen haar overtrokken individualisme en haar blinde vertrouwen in de marktmechanismen. De Verlichting, de Franse Revolutie en de vrijblijvende markteconomie werken in sociaal opzicht afbrekend. Zij hollen de sociale verbanden uit en frustreren de opkomst van de arbeidersbeweging. 'Ook voor de arbeider moet de mogelijkheid geboren worden, dat hij zichzelf organiseert en voor zijn rechten op kan komen.'<sup>16</sup> De sociale kwestie zou slechts op te lossen zijn door een voorwaardenscheppend beleid van de overheid gericht op een veerkrachtige en bloeiende vakorganisatie. 'Blijvend heil schuilt voor allen in een krachtig initiatief.' De overheid zal daarbij niet afzijdig kunnen blijven. De 'architectonische kritiek' op de 'menschelijke sociëteit' was daarvoor een voorwaarde.<sup>17</sup>

In hetzelfde jaar waarin Kuyper deze opvattingen ventileerde, was ook de encycliek *Rerum Novarum* van Leo XIII verschenen. De daarin – op Thomistische leest geschoeide – sociale leer brak een lans voor de zelfwerkzaamheid van werkliedenverenigingen bij het realiseren van rechtvaardige samenlevingsverhoudingen. De overheid zou slechts subsidiair, aanvullend op moeten treden. De solidariteit zou in de nieuwe omstandigheden op een nieuwe leest geschoeid moeten worden. Daarover een enkel woord.

#### 2.2.2.3 *Naar een sociale rechtsstaat*

De intern-stedelijke initiatieven om de armoede te bestrijden en de solidariteit handen en voeten te geven bleken aan het eind van de negentiende eeuw in een aantal opzichten nauwelijks meer adequaat te zijn. De fabrieksmatige produktie, de industrialisatie, de toenemende mobiliteit en communicatie, de marktforming op (inter)nationale schaal, openden de ogen voor het betrekkelijke onvermogen van geïsoleerde lokale initiatieven.<sup>18</sup>

16. *Procesverbaal van het Sociaal Congres*, 64.

17. *Idem*, 65.

Instellingen en overheden werkzaam op het terrein van het onderwijs, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het welzijn werden dan ook onder druk van deze maatschappelijke ontwikkelingen geconfronteerd met de noodzaak om netwerken van nationale schaal in het leven te roepen.

Daarmee hangt samen de groei van het aantal wettelijke bepalingen. Deze bepalingen wilden niet alleen de reikwijdte van voorzieningen vergroten, maar ook de sociale zorg, de onderlinge hulp bij ziekte, het onderwijs of de huisvesting bevrijden van hun gunst-karakter. Er ontstonden garanties voor sociale zekerheid en programma's van sociaal welzijn. De voorzieningen werden allengs omringd met waarborgen die een rechtskarakter droegen (wetgeving in de sfeer van sociale zekerheid, het onderwijs, de volkshuisvesting en later ook de maatschappelijke dienstverlening). Minimale voorzieningenniveaus werden geschapen die naar hun aard tenderden naar uniformiteit.<sup>19</sup> Nadat in de grote steden daarmee op grote schaal was geëxperimenteerd, werd de rijksoverheid – in juridische zin – de drager van grootscheepse, collectieve en dwingende arrangementen. Maatschappelijke verbanden ontbrak het immers naar hun aard aan het gezag om 'deelname in de collectieve arrangementen dwingend op te leggen'.<sup>20</sup> Bovendien konden deze instituties in eigen kring de middelen en draagkracht niet (meer) mobiliseren om hun activiteiten doeltreffender voort te zetten. De uniforme, rechtens gewaarborgde voorwaarden bevrijdden de hulpbehoevenden van de soms vrijblijvende *goodwill* van medemensen, en van de dwingende willekeur, bevoogding en zelfs harteloosheid die zich soms voordeed.

### 2.2.3 Stedelijkheid, sociale rechtsstaat en verzorgingsstaat

De opkomst van de sociale rechtsstaat zorgde voor een aantal dilemma's die nog steeds van grote betekenis zijn voor de stedelijkheid:

- grootschaliger solidariteitsbeleving kan leiden tot afstandelijkheid en anonimiteit, die de solidariteit vervangt door een geabstraheerd en min of meer zwevend sociaal besef. Met als resultaat: een soort weeshuis, waar wel voor mensen wordt gezorgd, maar waarin zij geen aandacht krijgen;<sup>21</sup>

18. Om loonverhoudingen te verbeteren, de secundaire arbeidsvoorwaarden op te vijzelen en risico's van werkloosheid, ziekte en invaliditeit als ook de gevolgen van ouderdom gezamenlijk, via spreiding, op te vangen (met behulp van een rijk geschakeerde, niet te eenzijdige kring van verzekerden), waren bijvoorbeeld grootscheepse acties nodig. (Vgl. A. de Swaan, *Prelable notities over de sociogenese van de verzorgingsstaat*, *Sociologisch jaarboek 1985* (Deventer 1985) 218-231). En de verbreiding van het algemeen lager onderwijs, waarin lezen en schrijven in beginsel tot de vaardigheden van een ieder moesten gaan behoren, gezien worden als het resultaat van wijd verbreide, collectieve en uiteindelijk dwingende (de leerplicht van 1901) maatregelen ter bestrijding van een achterstand, die – indien niet opgeheven – uiteindelijk uit zou monden in een sociaal isolement).

19. Vgl. M. Oosting, 'Verzorgingsstaat en decentralisatie', J. Kooiman (red.), *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos* (Alphen a/d Rijn 1980) 107, (104-113).

20. *Sociologisch jaarboek 1985*, 225.

21. C.J.M. Schuyt, 'Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat', J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Meppel/Amsterdam) 94.

- de regelgeving en de wettelijk verankerde basisvoorzieningen hebben geleid tot een toegenomen verstrengeling en verwevenheid van openbare bestuurslagen. Van een omvangrijke stedelijke autonomie is geen sprake meer.<sup>22</sup>  
In reactie daarop worden pleidooien gehouden voor een (partieel) herstel van de gemeentelijke zelfstandigheid via de decentralisatie van publieke taken;
- statelijke interventies bleken nodig om burgers te verzekeren van elementaire goederen en diensten. Naarmate de catalogus van zorgplichten zich uitbreidde (huisvesting, sociale zekerheid, werkgelegenheid, onderwijs, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg) is de vraag urgent geworden hoe de overheid de financiële, geografische en kwalitatieve toegankelijkheid van deze voorzieningen moet handhaven en garanderen. Moet het primaat liggen bij de overheid of bij de zelfwerkzaamheid. Interventionisten pleitten al in de negentiende eeuw voor het onder overheidsbeheer brengen of houden van voorzieningen die algemeen voorwaardenscheppend zijn voor het functioneren van de gezondheidszorg (leidingwater, elektriciteit, rioolsystemen, ziekenhuizen), van straatverlichting, van energie (gas en elektra), van openbaar vervoer, van het onderwijs (openbaar scholen) en van de zorgverlening. Zodra activiteiten in de private sfeer publiek relevant worden, zou een vergaande staatsinterventie nodig zijn. *'Private action for a political purpose'* (Beveridge) is vanuit een dergelijke optiek een verdachte aangelegenheid. Anderen, waaronder met name de christen-democraten, wezen op het blijvende belang van het particulier initiatief met name ten aanzien van onderwijs en zorgverlening (juist ook ter wille van de kwaliteit van de beoogde activiteiten) en op de noodzaak om van overheidswege slechts gericht en selectief, op juridische relevante onderdelen van activiteiten, op te treden.

Bij dat alles dient erop gewezen te worden dat er met name na de Tweede Wereldoorlog spanning ontstond tussen de decentrale behartiging van taken en de waardering van het maatschappelijk initiatief. Naarmate het streven er meer op is gericht om op lokaal niveau voorzieningen met een streek of wijkfunctie te realiseren en de planning af te stemmen op buurten, wijken of dorpen, wordt de ruimte voor pluriformiteit, culturele verscheidenheid en voor veelkleurig maatschappelijk initiatief minder. Voorzieningen met een duidelijke regionale of wijkfunctie zullen immers vanwege hun monopolistische inslag al snel een weinig geprofileerd karakter (kunnen) dragen. Daarmee is dan tegelijkertijd aangegeven waarom in een moderne rechtsstaat de buurtintegratie niet als ultiem beleidsdoel van de overheid kan gelden. (In het volgende hoofdstuk zal daarop dieper worden ingegaan.)

De boven weergegeven dilemma's zijn ook (nog steeds) uiterst actueel voor de stedelijkheid, voor de mate waarin het stedelijke, politieke en sociale klimaat een voedingsbodem biedt voor initiatief en zelfwerkzaamheid.

22. Vgl. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid* (Houten 1990) 300.

Waar namelijk de publieke relevantie van private handelingen en initiatieven het aangrijpingspunt wordt om activiteiten òfwel door de overheid te doen verrichten òfwel van overheidswege te incorporeren (functionele decentralisatie) zal de solidariteit verambtelijken, bureaucratiseren en 'abstract' worden. (Het hier beschreven proces trad in de grote steden sneller op omdat onder invloed van onder meer de snelle bevolkingswisselingen en de secularisatie het maatschappelijk middenveld verzwakte en soms zelfs verdween.) De burgers worden in een dergelijke situatie gedwongen om zich passief en consumptief op te stellen. Het emotioneel ervaren wordt dan van groter gewicht dan het handelen.<sup>23</sup> Maatschappelijke organisaties worden administratieve loketten, die zich op hun beurt meer oriënteren op de overheid dan op hun doelgroepen.<sup>24</sup> De bevoogding waarover hierboven is gesproken komt dan op een andere noemer terug. De burger wordt gedegradeerd tot consument van verambtelijke deskundigheid. Een nieuw paternalisme baant zich een weg in de maatschappij.<sup>25</sup>

Duidelijk zal zijn dat het maatschappelijk initiatief in de loop van deze eeuw, en met name sinds de opkomst van de verzorgingsstaat, inderdaad steeds sterker onder de directe of indirecte controle van de staat is komen te verkeren. 'De zelfstandigheid van de verschillende particuliere instellingen, of het nu gaat om verenigingen of bedrijven, raken in dit maatschappijtype onder druk. De relatieve autonomie van het maatschappelijk tussenveld komt door de toenemende vlevlechting van overheid en maatschappij steeds verder uit het vizier (...) Voor het individu betekent dit, dat hij van steeds groter groepen en steeds abstracter grootheden afhankelijk raakt.'<sup>26</sup> De overheid probeerde zich als ultiem mentaal en maatschappelijk integratiekader op te werpen. Natuurlijk vraagt deze stelling om de nodige nuances. In de sfeer van het onderwijs bijvoorbeeld is tijdig paal en perk aan dit streven gesteld. 'Christen-democraten' verzetten zich hier – met succes tegen statelijke annexatie-pogingen omdat men op rijksniveau de politieke kracht bezat om dat te doen. De Grondwetswijziging van 1917 toonde aan op welke manier de overheid gerechtvaardigde belangen van onderwijsontvangers en de maatschappij in bredere zin kan beschermen, zonder dat het particulier initiatief wordt afgebroken. Weliswaar moesten de lokale en stedelijke overheden daarbij een fors deel van hun beleidsruimte 'inleveren' bij de centrale overheid – alleen die kon nog zinvol het recht op deugdelijk onderwijs garanderen – maar toch leverde het beleid een onderwijsstelsel op waarbinnen het particulier initiatief ook binnen de steden zich kon manifesteren en blijven ontplooiën. Alleen via een landelijk politiek beleid bleken de voorwaarden voor de pluriformiteit op stedelijk niveau nog te realiseren.

Op andere fronten waren de christen-democraten minder succesvol. In de

23. H.P.M. Adriaansen en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat, cultuur-sociologische analyse van een beleidsprobleem* (Deventer 1982) 119.

24. Vgl. D. Bell, *The cultural contradictions of capitalism* (London 1979) 258.

25. Vgl. Chr. Lasch, *De cultuur van het narcisme* (Amsterdam 1979) 283 e.v.

26. *Vrijwillige initiatief*, 70.



sfeer van de sociale zekerheid trok de overheid zelf meer en meer het initiatief naar zich toe. Maatschappelijke organisaties werden tot functioneel verzelfstandigde bestuursorganen gedegradeerd. (Raden van Arbeid, bedrijfsverenigingen en dergelijke.) Eenzelfde inkapseling zette zich op het terrein van de gezondheidszorg (tariefstelling, de regionale planning van voorzieningen – regionalisering – of de premieheffing). Op volkshuisvestingsgebied waren dezelfde tendensen werkzaam.<sup>27</sup>

Op veel fronten overschreed de (rijks)overheid de grenzen die vanuit christen-democratisch oogpunt aangehouden hadden moeten worden, door de niet-statelijke verbanden aan een keur van regels en voorschriften te binden. Het is niet overbodig nog eens te stellen dat de implicaties met name ook in de grote steden fruikend waren, omdat de maatschappelijke verbanden daar ook om andere redenen onder druk kwamen te staan.

De uitgebouwde verzorgingsstaat voorzag burgers van het recht om elementaire goederen en diensten te genieten (bestedingsvrijheid), maar hij doorkruiste tegelijkertijd de mogelijkheden om deze diensten zelfstandig en met specifieke (ideële) doelstellingen – die de staat wel kan ondersteunen maar niet kan dragen – aan te bieden.<sup>28</sup> De verzorgingsstaat staat daarmee haaks op 'het ethos van de stedelijkheid'. 'In het stedelijkheidsethos immers ligt het besef van functionele gemeenschappelijkheid en solidariteit ten grondslag aan een energieke bedrijvigheid in handel, nijverheid', alsook aan een gerichte solidariteit en zelfwerkzaamheid.<sup>29</sup>

Ook in de sfeer van de infrastructurele, ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingstaken heeft zich deze tendens voorgedaan. Zo heeft de ruimtelijke ordening lang in het teken gestaan van de collectieve consumptie.<sup>30</sup> 'Aangevoerd door het Rijk hebben de steden een ruimtelijk beleid gevoerd waarbij alle andere ruimtelijke functies ondergeschikt gemaakt werden aan die van het wonen.'<sup>31</sup>

Het groeikernenbeleid, het huurbeleid, de sturing van investeringen (SIR) en het woningbouwbeleid van de grote steden zelf (nadruk op sociale woningbouw) hebben tot een enorme uittocht van bepaalde bevolkingscategorieën geleid.

Een sterk eenzijdig bevolkingsbestand werd opgebouwd (allochtonen, één- en tweepersoonshuishoudens, een sterk vlottende bevolking). De voor sociale samenhang van belang zijnde continuïteit en de aanwezigheid van autochtone gezinnen met kinderen ging verloren.

27. Zie voor een uitvoerigere analyse *Publieke Gerechtigheid*, 258 e.v.

28. Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, 'De christen-democratische politieke overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtstatelijke politiek', A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simons, *Publiek Domein* (Meppel 1988) 115-138.

29. *Steden zonder stedelijkheid*, 71

30. M.E. Beck, *Ruimte voor bestuur, bestuur voor de ruimte* ('s-GRavenhage 1986) 74.

31. *Idem*, 70.

## 2.3 Stedelijke vernieuwing

In het licht van bovenstaande historisch-sociologische analyse is het niet verwonderlijk dat de grote steden 'gezichtsloos, energieloos en krachteleos' dreigden te worden. Zonder sociale samenhang is de stad gedoemd karakterloos, anoniem en vlak te blijven.<sup>32</sup>

De aantrekkingskracht van de urbane samenleving is afhankelijk van haar sociale vitaliteit en veerkracht. Het gebrek aan dergelijke vitaliteit leidde in West Europa – en in de Verenigde Staten – tot een geringere bevolkingsomvang, een afnemende werkgelegenheid en een geringer inkomen per hoofd van de stedelijke bevolking.<sup>33</sup>

Maar zoals in de inleiding op dit hoofdstuk al is gezegd is er sprake van een kentering. Revitalisering van de stad is het trefwoord geworden. De alarmerende cijfers over de werkloosheid, de exodus naar randgemeenten en landelijker gebieden, de criminaliteit, de economische levensvatbaarheid van de stedelijke regio's, de uittocht van bedrijven en de teruggang van scheepsbouw, metaal- en textielindustrie zorgden voor een klimaatsverandering in de stedelijke raadszalen en aan de stedelijke burelen.

### 2.3.1 Economisch herstel

Die klimaatswijziging voltrok zich vooral in de relatie tussen de stedelijke overheden en het lokale bedrijfsleven. Tijdens de uitbouw van de verzorgingsstaat kwamen de ondernemingen (alsook hun organisaties zoals de Kamers van Koophandel) en de lokale overheden tegenover elkaar te staan. Zij luisterden nauwelijks meer naar elkaar en benaderden elkaar wantrouwend. Bedrijven werden geconfronteerd met aanzienlijke tariefsverhogingen in de grondprijzen (tientallen en soms honderden procenten) en in de elektriciteitssector. De brandstofkosten stegen meer dan proportioneel. Bij het bedrijfsleven ontstond 'de indruk als 'melkkoe' te dienen om politieke hobby's waar zij zelf geen belang bij had, te financieren'.<sup>34</sup> Ook ruimtelijk werd niet ingehaakt 'op de stedelijke variatie in ontwikkelingspotentie'.<sup>35</sup>

Het tij keert in de loop van de jaren tachtig. De in de jaren zeventig ingezette stadsvernieuwing blijkt inmiddels een succes. De stedelijke overheden krijgen weer oog voor hun taak om gunstige condities te scheppen voor de economische potenties en initiatieven. De relatie met de Kamers van Koophandel, met project-ontwikkelaars, onroerend goed-maatschappijen, makelaars of havenondernemingen verbeteren aanzienlijk. De vraag wordt weer gesteld welke infrastructurele werken nodig zijn om in een complexe technologische omgeving de urbaan-industriële samenleving een impuls te geven. De ruimtelijke infrastructuur wordt weer in samenhang gezien

32. *Steden zonder stedelijkheid*, 81.

33. L. Van de Berg, 'Inleiding', L. Van de Berg (red.), *Stedelijke vernieuwing*, Stichting Maatschappij en Onderneming 1987, 7.

34. J.H. Klein-Molenkamp, 'Rotterdamse ervaringen', *Stedelijke vernieuwing*, 60.

35. *Ruimte voor bestuur, bestuur voor de ruimte*, 75.

met kennis- en energiever spreiding, informatie(netwerken), organisatiestructuren (publiek-private samenwerking) en financieringsmethoden.<sup>36</sup> Ook het feit dat bedrijven niet mechanisch-volgend reageren op een politiek ingezet ruimtelijk spreidingsbeleid, maar een eigen rationaliteit kennen bij de vestiging van hun bedrijven, wordt onderkend. Zo zoeken technisch geavanceerde bedrijven zogenaamde hoge status gebieden en bedrijven die gespecialiseerd zijn in massaproductie richten de aandacht op toegankelijke locaties in de buurt van transportnetwerken. Het inzicht breekt door dat politieke toverspreuken die eigen 'rationaliteit' van ondernemingen niet kunnen domineren. Ook ontstaat er meer oog voor de voordelen van samenwerking tussen bedrijfsleven en (stedelijke) overheid. Publiek-private projecten gericht op de herstructurering van havengebieden op het realiseren van eigentijdse bedrijfsterreinen en op de opwaardering van infrastructuur werken, komen dan ook van de grond. Het rapport 'Nieuw Rotterdam, een opdracht voor alle Rotterdammers' van de Commissie-Albeda constateert dat er te zeer sprake is geweest van een 'verbrokkelde ontwikkeling en te weinig of te kleinschalige, niet op elkaar afgestemde, initiatieven'. Daarom is een 'bundeling van krachten een eerste vereiste. Samenwerking tussen overheid, werkgevers en werknemers moet leiden tot nieuwe strategische concepties met een groter maatschappelijk draagvlak.'<sup>37</sup> Het bedrijfsleven wil men meer bij de planontwikkeling en -realisering betrekken.

Deze inzichten leiden in alle grote steden tot projecten die de economische productiefunctie een impuls moeten geven. *World Trade Centers* verrijken de stad, oude havengebieden worden geherstructureerd (Rotterdam en Amsterdam), bedrijvigheidspromotie-maatschappijen zien het licht (bijvoorbeeld Den Haag), bouwkapitaal voor beursgebouwen wordt gefourneerd (bijvoorbeeld Utrecht) en ontwikkelingsmaatschappijen die zich bezig houden met de acquisitie, promotie, de uitgifte en het beheer van bedrijfsterreinen worden opgericht (bijvoorbeeld Amsterdam, de Schiphol Area Development Company).

De conclusie kan zijn dat de stedelijke besturen momenteel hard werken aan de economische revitalisering van de stad en in dat kader proberen het bestuur te vernieuwen, de grondpolitiek bij te stellen, de infrastructuur op moderne economische ontwikkelingen af te stemmen (telecommunicatie- en informaticasystemen) en de kwaliteit van de stad in meerdere opzichten op te vijzelen.

### 2.3.2 Sociaal herstel

In de regel zijn de steden zich ervan bewust dat de 'geloofwaardigheid' van het revitaliseringsbeleid staat en valt met de mate waarin de revitalisering (mede) bijdraagt aan de sociale vernieuwing. 'De stad die zich zo opzichtig vernieuwt kan het zich niet veroorloven in de schaduw van de economische en ruimtelijke opleving mensen te laten leven die de kenmerken van het

36. *Idem*, 77.

37. Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing Rotterdam, *Nieuw Rotterdam, een opdracht aan alle Rotterdammers*, 1987 I.

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.<sup>38</sup>

De economische revitalisering gedijt niet in een stad die deels verpaupert, een hoge mate van werkloosheid en criminaliteit kent, die geen goed woon- en werkklimaat biedt. In die zin is sociale vernieuwing voorwaarde voor de economische vernieuwing.<sup>39</sup>

De stedelijke bestuurders kennen en verwoorden deze samenhang. Zij doen dit niet zonder schroom. De sociale vernieuwing, de armoedebestrijding en de vergroting van de stedelijke solidariteit zullen immers niet (louter) in instrumentele zin gebruikt mogen worden. Zij mogen geen functie zijn van de economische bedrijvigheid, van de opwaardering van de stad als vestigingsplaats voor onder andere de zakelijke dienstverleners en technisch-geavanceerde bedrijven. De sociale vernieuwing is als zodanig innerlijk of intrinsiek waardevol.<sup>40</sup>

Nu wordt de term sociale vernieuwing – op landelijk en stedelijk niveau – vooral in verband gebracht met het vergroten van mogelijkheden voor mensen om deel te nemen aan betaalde beroepsarbeid.<sup>41</sup> Vooral de langdurig werklozen, de gedeeltelijke arbeidsongeschikten, laag opgeleiden en allochtonen vragen in dat opzicht aandacht. In de steden spant men zich in dat kader in om:

- via afspraken met de sociale partners hun perspectieven op werkgelegenheid te vergroten;
- een activerend arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen met behulp van heroriënteringsgesprekken, werkervaringsplaatsen, arbeidspools, scholing, kinderopvang en een herintredingsbeleid.<sup>42</sup> Richtinggevend daarbij is de stelregel: liever een baan dan een uitkering;
- de opwaardering van de bijzondere bijstand en de gerichte steun via specifieke (onder andere kwijtscheldings)maatregelen.

Via het activeren en werven van deelnemers voor scholings- en werkervaringsprojecten, via de oriëntatie op de eigen mogelijkheden en die van de arbeidsmarkt, via scholing, bemiddeling en begeleiding beogen de steden langdurige werklozen in te schakelen in het arbeidsproces.<sup>43</sup>

38. Commissie Sociale Vernieuwing, *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* (1989) 2.

39. Vgl. *Sociale vernieuwing, Rotterdam*, 8.

40. Vgl. C.J.M. Schuyt, die er nadrukkelijk op wijst dat sociale vernieuwing niet de 'maatschappelijke aanhangwagen' of de smeerolie mag zijn van een economische revitalisering.

41. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Armoede en participatie* (Deventer 1990) 37.

42. Vgl. bijv. Gemeente Amsterdam, *Begrotingsmissive 1990*, 4167 en het *Jaarverslag 1 januari 1988-1 juli 1989*, van 'Rotterdam werkt'. Samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en het GAB Rotterdam 1989, 3-4.

43. Opvallend daarbij is overigens de historische parallelie met de stedelijke initiatieven uit de negentiende eeuw, die met behulp van middelen, oorspronkelijk bestemd voor de bedeling, werkinrichtingen poogden op te zetten. Ook in de twintigste eeuw blijken de steden op eigen kracht soortgelijke initiatieven te nemen. Ook al gezien deze historische continuïteit is het duidelijk dat met de sociale vernieuwing gemoeide activiteiten deel uitmaken van de stedelijkheid zoals die hierboven in navolging van Zijdeveld – is gedefinieerd.

### 2.3.3 Zelfwerkzaamheid in de non-profitsfeer

Juist ook in het licht van de met de stedelijkheid verbonden waarden kunnen vragen bij de sociale vernieuwing gesteld worden. In weerwil van allerlei mooie beleidsnota's, blijft het opvallend dat de bestuurlijke vernieuwing vooral om zich heen grijpt in de verhouding tot de instellingen uit de profitsector en de daarmee gelieerde segmenten van de samenleving. Natuurlijk: de sociale partners worden intensief betrokken bij de scholing en werkervaringsprojecten, maar ook deze activiteiten staan in het teken van de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid en de behoefte van bedrijven aan geschoold personeel. Sociale vernieuwing en economische revitalisering liggen op dit gebied zodanig in elkaars verlengde, dat op voorhand niet met volle zekerheid aangenomen kan worden dat de gepropageerde vernieuwing niet als sluitstuk van economisch herstelbeleid fungeert. Sociale vernieuwing wordt geafficheerd als proces dat de participatie van de burgers aan de samenleving 'via betaalde arbeid en anderszins' moet vergroten.<sup>44</sup> Als een proces dat de 'vitaliteit van netwerken' moet intensiveren en dat de revitalisering van de maatschappelijke potenties moet bewerkstelligen.<sup>45</sup> Dat is een streven dat meer bedoelt dan een versterking van de economische concurrentiekracht van steden. De werkelijke lakmoesproef voor deze brede stedelijke vernieuwing zal zich dan ook met name voltrekken buiten de (indirecte) werkingssfeer van de economische revitalisering; in de non-profitsector en in de niet-sociaal economische gekwalificeerde relaties. Zonder een hernieuwd maatschappelijk middenveld zal de stad gezichtsloos blijven en zich even eenzijdig – maar dan in utilistische zin – ontwikkelen als enige decennia terug.

Opvallend nu is dat voor deze kant van de stedelijkheidsmedaille vooralsnog weinig aandacht bestaat. Duidelijke uitzondering daarop is Rotterdam, waar eerder door jarenlang dominant sociaal-democratisch beleid eenzijdigheden zijn opgetreden met alle negatieve gevolgen van dien. Toespraken, adviezen en beleidsnota's uit deze stad tonen aan dat er uitdrukkelijke belangstelling is voor de 'revitalisering van het maatschappelijk middenveld'.<sup>46</sup>

Expliciet wordt, zelfs 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 anomie en tot isolement. De uitholling van de stedelijkheid heeft ertoe geleid dat 'mensen niet meer kunnen worden aangesproken op hun burgerzin, op oriëntatie op vraagstukken van algemeen maatschappelijk belang, omdat zij geïsoleerd, vereenzaamd zijn. Zij kunnen zelfs niet kiezen omdat niemand – anders dan wellicht professionele of institutionele zorg – zich aandient. Zij zijn op zichzelf teruggeworpen,

44. Vgl. Persbericht Ministerie van Binnenlandse Zaken, nr. R50 d.d. 7 januari 1990.

45. *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*.

46. Vgl. B. Peper, *Op zoek naar zingeving en samenhang. Over de revitalisering van het maatschappelijk middenveld*, Nieuwjaarsrede 7 januari 1988, *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*, 25-42, *Sociale vernieuwing Rotterdam*, 7.

omdat het gezegde dat 'niemand in dit land van de honger hoeft om te komen' als koele legitimatie dient. Dit verzorgingsstaat-arrangement blijkt – ondanks de gelukkig nog vele uitzonderingen – iedereen te vrijwaren van de plicht zich iets van een ander aan te trekken, zich met een ander te 'bemoeien'. Hier leidt de individualisering dus tot nieuwe niet minder knellende afhankelijkheden.<sup>47</sup>

Na dit citaat zal het duidelijk zijn waarom een vitaal maatschappelijk middenveld staat en valt met de revitalisering van het stedelijke maatschappelijke initiatief. De vraag is echter op welke manier de lokale en landelijke politiek, het stadsbestuur en de rijksoverheid een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het sociaal georganiseerde leven 'opdat er in samenwerking en in heldere verantwoordelijkheidsstructuur een maatschappelijke meerwaarde tot stand wordt gebracht die bij gescheiden optrekken achterwege zou blijven'.<sup>48</sup>

De visie van christen-democraten op deze beleidsvraag en de beleidsvoorstellen die op basis van deze visies zijn te ontwikkelen in het kader van de in de inleiding opgeworpen vragen zullen in een volgend hoofdstuk aan de orde komen.

## 2.4 Belangrijkste conclusies

1. Er is sprake van een hernieuwde belangstelling voor de stad. Die valt samen met een economische opleving, een nieuw stedelijk elan en de 'inmigratie' van gezinnen met kinderen en mensen uit de hogere inkomenscategorieën. De trends zijn echter fragiel en verdienen dan ook door de overheden ondersteund te worden. De langdurige werkloosheid, de – toch nog steeds – zeer pluriforme doch weinig evenwichtige bevolkingssamenstelling, het isolement waarin veel mensen verkeren en de erosie van het maatschappelijk initiatief blijven immers zorgen baren. Stedelijkheid en 'stadssolidariteit' vragen om nieuwe impulsen.
2. De stad is historisch gezien de sociaal-geografische thuisbasis van klassieke vrijheden en rechten. Ook de onderlinge solidariteit is vanouds sterk verankerd in stedelijke leefmilieus. Het beleid van de overheden zal die solidariteit moeten aanmoedigen door er de kaders voor te scheppen en door aan sociaal-geïnspireerde initiatieven de ruimte te bieden. Een monopolisering van de stadssolidariteit door de gemeentelijke secretarieën moet volstrekt van de hand worden gewezen.
3. De traditionele stedelijke hulp bood zieken, invaliden, gehandicapten, werklozen, kinderen en ouderen te weinig rechtszekerheid. Op termijn kreeg zij bovendien een bevoogdend karakter. Ook bleek zij te weinig oog te hebben voor de bredere maatschappelijke samenhangen en achtergronden van de armoede. Daarmee is echter het particulier initiatief en de maatschappelijk verankerde solidariteit niet veroordeeld. Integendeel, zonder een breed gedragen onderlinge zorg verschraalt

47. *Op zoek naar zingeving en samenhang*, 18/19.

48. *Idem*, 21.

het stedelijk leven. Er zal dan ook gezocht moeten worden naar nieuwe kaders waarin het maatschappelijk initiatief ten volle wordt gehonoreerd zonder dat één en ander de rechtszekerheid en relatieve zelfstandigheid van de kwetsbaren aantast.

4. Maatschappelijke schaalvergrotingsprocessen leidden in combinatie met moderne rechtsontwikkelingen tot een centralisatie van het overheidsbeleid. Belangrijk dilemma daarbij was en is of de overheid zorgarrangementen zelf moet beheeren of deze 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 voor de sociale integratie van met name de zwakken.
5. De opkomst van de verzorgingsstaat zorgde dan ook – in samenspel met andere zaken, zoals bijvoorbeeld de secularisatie, de stedenbouwkundige ontwikkelingen en dergelijke – in stedelijke milieus voor een erosie van de zelfwerkzaamheid.
6. De decentralisatie van taken naar grootstedelijke autoriteiten betekent niet per definitie 'winst' voor het maatschappelijk initiatief. Vaak kan slechts een regionaal of landelijk beleid de voorwaarden scheppen voor gespreide verantwoordelijkheid en maatschappelijk initiatief in urbane samenlevingen. Zo kan de decentralisatie van de planning van voorzieningen – gezien de inperking van het 'voedingsgebied' waarmee dat gepaard gaat – leiden tot monopolievorming van één voorziening.
7. De stedelijke vernieuwing biedt perspectief op een economische revitalisering. Deze dient ingebed te zijn in een proces van sociale vernieuwing dat niet alleen in het teken van het arbeidsvoorzieningenbeleid mag staan. De zorg voor zelfwerkzaamheid in de non-profitsector blijft vooralsnog vaak onderbelicht.

De aandacht van de (stedelijke) bestuurders gaat vaak te eenzijdig uit naar bepaalde gerechtvaardigde belangen van consumenten, patiënten en afnemers van diensten (terwille van de financiële toegankelijkheid en bereikbaarheid van elementaire diensten). Veel minder oog is er veelal voor de dragers van de maatschappelijke organisaties oftewel het 'producentenbereik'. Op de noemer van de efficiency-verhoging, schaalvergroting, veralgemenisering en regionalisering is het maatschappelijk initiatief zeer vaak van zijn veelkleurigheid beroofd.

### 3. Revitalisering van de grote stad in christen-democratisch perspectief

#### 3.1 Inleiding

De grote stad is, zo bleek in het vorige hoofdstuk, in beweging. Het streven van politici en bestuurders is erop gericht de stad weer tot een hoogwaardige omgeving te promoveren. De aandacht voor een goed te onderhouden fysieke omgeving, voor het terugdringen van de vervuiling van straten, pleinen en parken, voor de sociale veiligheid, voor het veelzijdig karakter van steden en stadsdelen en voor de verscheidenheid in de dagelijkse leefomgeving zijn daarvan uitingen. Eerder is al gewezen op de betekenis van de kwaliteit van de stedelijke omgeving als vestigingsfactor voor met name de zakelijke dienstverlening.<sup>1</sup>

De economische revitalisering vergt een toegesneden voorwaardenscheppend overheidsbeleid. Stilgestaan is ook reeds bij de sociale vernieuwing, die de grote steden uitdrukkelijk tot onderdeel van de revitalisering willen maken. Voorkomen moet immers worden dat de sociale dimensie aan de aandacht ontsnapt.<sup>2</sup> En tenslotte is aan de orde gesteld, dat de sociale vernieuwing zich voornamelijk – behoudens uitzonderingen – te weinig richt op het vraagstuk van de participatie. Armoede is behalve een kwestie van geld vooral ook een zaak van sociale geborgenheid en maatschappelijke deelname. Om die reden heeft de stedelijke vernieuwing slechts een kans van slagen als niet-statelijke integratiekaders van 'nieuw bloed' worden voorzien.

In dit hoofdstuk zal – onder paragraaf 3.4 – een aantal beleidssectoren de revue passeren, dat als aangrijpingspunt kan dienen voor de revitalisering van de stad. In de eerste plaats zal daarbij aandacht worden besteed aan het onderling samenhangende beleid in de sfeer van de economische politiek, de ruimtelijke ordening, het verkeer en vervoer en onderdelen van het volkshuisvestingsbeleid. Daarna komt het sociale beleid ter sprake; de bestrijding van armoede, het werkgelegenheidsbeleid en de beroepsgerichte scholing. Aansluitend wordt ingegaan op het beleid in de sociaal-culturele sfeer; de stedelijke activiteiten op het gebied van het onderwijs (waaronder de volwasseneneducatie), de gezondheidszorg en het welzijnsbeleid (ouderen, allochtonen, etc.). De met deze clusters gemoeide politieke vraagstukken zullen in het vervolg van dit rapport vanuit twee invalshoeken worden belicht:

1. Vgl. bijv. *De Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deel A, handelingen Tweede Kamer '87-'88, 20490, nr. 1-2, 37 e.v.

2. Zo waarschuwde P. Hall er in 1966 al voor dat de urbane vernieuwing zich zou (kunnen) keren tegen de gedepriveerden doordat er een overmatige aandacht was voor koopkrachtige milieus. P. Hall, *The world cities* (New York 1966) 193-194.



- a. op welke manier kan de overheid de voorwaarden scheppen voor zelfwerkzaamheid, maatschappelijk initiatief en de verantwoordelijke samenleving en
- b. welke consequenties vloeien hieruit voort voor de verdeling van taken over de lagen van het binnenlands bestuur. Dit laatste onderwerp zal in een volgend hoofdstuk uitdrukkelijk worden gethematiseerd.

Voordat deze zaak kan worden behandeld zullen wij eerst ingaan op de vraag in hoeverre de christen-democratische filosofie een stuwende en sturende rol kan spelen in het grote steden beleid. Dat gebeurt door eerst stil te staan bij de christen-democratische kernbegrippen en visie op de overheid (3.2). Daarna zal kort worden aangegeven hoe de christen-democratie zich verhoudt tot de '*Gemeinschaftsidee*' en de wijkgedachte (als politiek-ideologisch concept)(3.3).

### **3.2 De christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving**

De christen-democratie laat haar politiek inspireren door vier kernbegrippen: publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. De overheidstaak wordt opgezet als een drieslag:

- a. waarborgen scheppen voor de vrije ontplooiing van niet-statelijke activiteiten in de sfeer van bijvoorbeeld de cultuur, de kennisoverdracht, de vorming, de collectieve belangenbehartiging, de zorgverlening en dergelijke;
- b. het garanderen van een financiële en sociale bodem in het bestaan, onder andere door aanspraken te vestigen op materiële prestaties van de kant van de overheden en tenslotte
- c. de voorwaarden te scheppen waarbinnen mensen en maatschappelijke organisaties zicht krijgen op hun verantwoordelijkheden en zelf kosten en baten, rechten en plichten kunnen afwegen en waarbinnen zij zich rekenschap geven van de (rechts)gevolgen van hun handelen.

De overheden dienen zich bij hun beleid binnen de grenzen van hun taak en plaats te houden en die methoden van beleid te kiezen die de ruimte voor particulier initiatief zo min mogelijk indammen, of – positief geformuleerd – zoveel als mogelijk is, bevorderen (vergelijk de idee van de soevereiniteit in eigen kring). In hun beleid moeten overheden dus fundamentele normen in acht nemen. Eisen van openbaarheid, efficiency en effectiviteit zijn daarbij uiteraard van betekenis, maar ze zijn niet in de eerste plaats doorslaggevend. Het gaat om inhoudelijke beginselen.<sup>3</sup>

Dat is met name zo belangrijk omdat er talloze activiteiten zijn die naar hun aard nauwelijks of slechts zeer gebrekkig door de overheid – die innerlijk gehouden is om naar onder meer de maatstaven van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te handelen – vervuld kunnen worden. De staat kan bij-

3. Vgl. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, 141 e.v., waar naast het rechtsgelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel ook het soevereiniteits- en subsidiariteitsbeginsel uitgewerkt worden. (Soevereiniteit stamt van de protestants-christelijke notie van de soevereiniteit in eigen kring).

voorbeeld geen kinderen opvoeden, collectieve belangen via een CAO behartigen of slechts met de nodige inherente spanningen een school besturen. De gespreide verantwoordelijkheid toont ons dat de overheid niet de enige en ook niet de belangrijkste architect van de samenleving is. De bijbelse cultuuropdracht laat zich niet op één noemer brengen of monopoliseren.

De (dwingende) zorg voor rechtvaardige samenlevingsverhoudingen is in zijn ultieme vorm voorbehouden aan de overheid. In het kader van de stedelijkheidsdiscussie is het van belang helder te krijgen wanneer de rijksoverheid dan wel de lokale (regionale) overheden op moeten treden. In het algemeen gaat de christen-democratie ervan uit dat de kerntaken van de overheid bij voorkeur behartigd moeten worden door de bestuurslaag die het 'dichtst bij de burger staat' (subsidiariteitsidee). Bij voorkeur, want zodra de gerechtvaardigde belangen waar de overheid zich voor in moet zetten op gemeentelijke respectievelijk provinciale schaal niet adequaat opgepakt kunnen worden, komt de naast-hoger gelegen bestuurslaag daarvoor in aanmerking. Voor een loopgravenoorlog tussen autonomie-claimende bestuurslagen is dan ook geen ruimte. De overheden staan voor één en dezelfde taak; de voorwaarden te creëren voor een verantwoordelijke samenleving. Zij dienen elkaar daarbij te ruggesteunen vanuit een gemeenschappelijke oriëntatie op de rechten van burgers en hun instellingen. Die overheidslaag die het beste in staat is om de voorwaarden voor een op rentmeesterschap en solidariteit georiënteerde gespreide verantwoordelijkheid te creëren zal zich van de in het geding zijnde publieke taken moeten kwijten. Gegeven de eerder genoemde schaalvergrotingsprocessen is het van belang erop te wijzen, dat provinciaal of 'hoger' optreden pas geboden is zodra politieke vraagstukken grenzen van (samenwerkende) gemeenten overschrijden en gemeenten de gerechtigheid, solidariteit en het rentmeesterschap niet tot hun recht kunnen laten komen.<sup>4</sup>

Deze visie op de overheidstaak is in beginsel toegesneden op het ethos van de stedelijkheid, omdat zij in aanleg aansluit bij de 'voorwaarden die een hedendaagse stedelijkheid zouden kunnen bevorderen'. Achtereenvolgens gaat het daarbij om 'het belang van intermediaire structuren, het belang van culturele pluriformiteit, de noodzaak van functionele pluriformiteit en de noodzaak van decentralisatie'.<sup>5</sup> (Op de mogelijke spanningsrelatie tussen decentralisatie en gespreide verantwoordelijkheid is al meerdere keren gewezen. De christen-democratische politieke overtuiging biedt mogelijkheden om deze spanning te kanaliseren en beide in een dusdanige verhouding tot elkaar te brengen dat de decentralisatie zich niet gaat keren tegen de opwaardering van de stedelijkheid.)

Het is zaak om vanuit het perspectief van de christen-democratische overtuiging gerichte (sectorale) beleidsaanbevelingen te doen die aan de revita-

4. Christen Democratisch Appel, *Het CDA en de provincies, handreiking provincieprogramma 1991-1995*, 5.

5. *Steden zonder stedelijkheid*, 93. De term intermediair is overigens op zich niet zo gelukkig. Hij veronderstelt teveel de gelijksoortigheid van politieke en niet-politieke activiteiten.

lisering van de stad zullen bijdragen. Hieronder zal een aantal invalshoeken van het beleid nader worden belicht waarna in een volgend hoofdstuk de bestuurlijke taakverdeling en de daarop geënte structuur van het binnenslands bestuur centraal zullen staan.

### 3.3 Lokale gemeenschappen en christen-democratie

De christen-democratische filosofie is nogal eens afgeschilderd als een restant van vervlogen tijden, als een 'doctrine' die goed past bij de plattelands-samenleving van weleer. Het geborgen, traditionele milieu van dorpen uit vervlogen tijden zou model staan voor de samenleving, voor de gemeenschap die christen-democraten voor ogen staat. Het spreekwoordelijke 'pannetje soep, de schoon-geboende stoep en de onbaatzuchtige burenhulp' – op de gemeenschappelijke noemer van de zorgzame samenleving gebracht – zou het einddoel zijn van restauratieve pogingen. De christen-democratie zou vooral aarden in de sociale infrastructuur van de traditionele maatschappij. Van een sociale affiniteit tot de stad zou geen sprake zijn. De stad kenmerkt zich immers door anonimiteit, vluchtige, vooral geformaliseerde relaties, non-conformisme, mobiliteit en een geringe sociale controle. 'Het tuinpad van mijn vader' bestaat er niet meer.<sup>6</sup> De christen-democratie zou in onze verstedelijkte maatschappij aan oude sentimenten appelleren.

Toch berusten deze stellingen op aperte misvattingen. In de eerste plaats maken zij een karikatuur van de christen-democratische samenlevingsvisie. En in de tweede plaats verabsoluteren zij – door te verwijzen naar anonimiteit en dergelijke – een recente fase in de ontwikkeling van de stedelijkheid. Een periode, die zich vooral inzette na de Tweede Wereldoorlog, maar niet exemplarisch mag heten voor het stedelijk leefmilieu. Zij is dat noch in historisch-, noch in geografisch-vergelijkend opzicht. Uiteindelijk zijn deze opvattingen ook niet in alle opzichten toegesneden op het huidige stadsklimaat. Waar de randvoorwaarden gunstig zijn, bloeien eigentijdse initiatieven op in het kader van het wijkbeheer, ouderenhulp of bijvoorbeeld vandalisme-preventie.<sup>7</sup> De heropleving van een wij(k)gevoel, dat door onder meer stedenbouwkundige aspecten of ook door de al dan niet veelzijdige samenstelling van de bevolking beïnvloed wordt, is – gelukkig – op veel fronten waarneembaar. De roep om binnengemeentelijke decentralisatie, de sociale vernieuwing in de wijk, met haar voortrekkers in de rol van wijkbeheerders of conciërges, is er een uiting van. De wijk functioneert hier en daar zeker als een anti-stof tegen de abstracte samenleving. Het overheidsbeleid zal de wijkfunctie moeten ondersteunen en daar bijvoorbeeld bij het opstellen van bestemmingsplannen en de ruimtelijke inrichting van de stad zonder meer rekening mee moeten houden. Een wijk hoort uit te nodigen tot het aanknopen van betrekkingen. (De invloed van de ar-

6. Naar een liedje van Wim Sonneveld.

7. Zie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Stadsvernieuwing en verstedelijking; nu aan de slag, sociale vernieuwing en kwaliteit van het dagelijkse leefomgeving*, Den Haag 1990.

chitectuur in de bredere zin van het woord op de wijkintegratie is groot. Zo kennen bijvoorbeeld vooral veel naoorlogse wijken een weinig uitnodigend of herbergzaam karakter). Toch kan de wijk-gedachte ook doorschieten. De wijk gaat dan dienst doen als de wonderolie voor alle integratieproblemen. Beleidsmatig kan een en ander zich vertalen in het nastreven van wijkvoorzieningen in de sfeer van de gezondheidszorg, het welzijn of het onderwijs. Het gaat dan om het realiseren van een geïntegreerde hulpverlening en solidariteit op wijkniveau, met de participerende burgers als opdrachtgevers. De oude ideeën van de *'Gemeinschaft'* en haar vermeende hechte solidariteit geldt als uiteindelijk alternatief voor de geanonimiseerde stedelijke samenleving, waarin zelfs bewoners uit een en hetzelfde gebouwencomplex elkaar nauwelijks kennen. De vraag is nu of deze wijkgedachte door de christen-democratie omhelsd moeten worden als een mogelijkerwijs typisch intern-stedelijke remedie tegen excessen van de moderne stedelijkheid.<sup>8</sup>

De deels hernieuwde wijkoriëntatie in het beleid kent zoals gezegd haar positieve kanten. Met name voor activiteiten, die zich naar hun aard op een relatief kleinschalig vlak afspelen, is zij van betekenis. Waar het leefklimaat van de portiek, de straat, de wijk, weer een gezamenlijk voorwerp van zorg van bewoners wordt, zal de kwaliteit van het stedelijk leven zeker toenemen. Vervuiling, veel voorkomende criminaliteit, burangerucht of bijvoorbeeld verkeersoverlast ondergraven stellig het woongenot. Positief geformuleerd; een sociale en verkeersveilige, toonbare en verdraagzame wijk draagt zonder meer bij tot de stedelijke integratie. Via een gezamenlijke inspanning voor de kwaliteit van het leefmilieu kan de bevolkingsdichtheid in de stad gepaard gaan met 'innerlijke verwantschap'. De ruimtelijke concentratie van de bevolking krijgt haar evenknie in hechtere omgangsvormen. Daarnaast kunnen verzorgingstehuizen en vrijwilligersorganisaties natuurlijk veel betekenen voor de lokale gemeenschap en voor buurtbewoners door voor maaltijden te zorgen, een buurtbus te laten rijden en een flankerend ouderenbeleid op poten te zetten.

Toch valt de wijkgedachte, gepresenteerd in meer radicale vorm, niet vrij te pleiten van romantiserende tendensen en zelfs van rurale-dorpstrekken. Romantisch omdat, onder invloed van de uitdijende intermenselijke relaties, de lokale gemeenschap niet meer het exclusieve integratiekader voor mensen kan en – in zekere zin gelukkig – ook niet meer hoeft te zijn. Hòeft te zijn, omdat het sterk geïntegreerde sociale verband van de wijk of het dorp, behalve sociaal houvast niet zelden ook te weinig mogelijkheden voor pluriformiteit en verscheidenheid heeft geboden. 'Schaalvergroting en keuzevrijheid op lokaal niveau hebben geleid tot de samenleving die momenteel kan worden voorgesteld als een geheel van (ruimtelijk red.) slechts gedeeltelijk overlappende integratiekaders.'<sup>9</sup> De wijk als min of meer gesloten *'Gemeinschaft'* biedt in beginsel slechts een geringe ruimte voor de met de stedelijkheid gemoeide verscheidenheid. Geformuleerd in politieke ter-

8. Zou hierop positief geantwoord worden dan zou de bovengenoemde visie op het wezen van de christen-democratie in elk geval ten dele hout snijden.

9. J.P.L. Burgers, 'Ruimte voor individualisering; notities over de ruimtelijke context van sociale betrekkingen', *Beleid en maatschappij* november/december 1989) 313-321.

men; de daarmee verwante wijkgedachte biedt op onderdelen weinig aanknopingspunten voor de gespreide verantwoordelijkheid. Alhoewel de christen-democratie bijvoorbeeld zeker positief staat tegenover de binnengemeentelijke decentralisatie in sommige steden, mag toch niet uit het oog worden verloren dat veel – vooral ook planningstaken – alleen maar goed behartigd kunnen worden door de grootschaliger niveaus van het binnenslands bestuur. Zodra bijvoorbeeld de planning (en bekostiging) van voorzieningen in de sfeer van het onderwijs, het welzijn of van de gezondheidszorg ter hand genomen zouden worden door (deel)gemeenten zouden de mogelijkheden voor verscheidenheid (naar richting) sterk afnemen. Het voedingsgebied is per (deel)gemeente zo smal bemeten dat overal slechts 'algemene' instellingen van de grond zouden komen met een uitdrukkelijke streekfunctie. De pluriformiteit – en de daarmee verbonden zelfwerkzaamheid en herkenbaarheid van activiteiten voor burgers – zou dan verloren gaan. De vrijheid om voorzieningen of diensten aan te bieden zou in elke wijk of regio gemonopoliseerd worden door lokale meerderheden.

Betekent het afwijzen van de *Gemeinschaft*-idee dan, dat een knieval wordt gedaan voor anonimiteit, onderlinge vervreemding en voor gebrekkig functionerende stedelijke zingevingskaders? Baant de christen-democratie dan het pad voor de 'abstracte samenleving', met arrangementen waarmee mensen zich maar moeilijk kunnen identificeren? De keerzijde van bovenstaande opvatting zou er immers in kunnen bestaan dat de moderne stedelijkheid noodgedwongen vereenzelvigd moet worden met een geformaliseerd, min of meer bureaucratisch en anoniem leefklimaat.<sup>10</sup>

Een en ander zou betekenen dat voor een goed ontwikkeld maatschappelijk middenveld in de grote steden, zoals gedefinieerd in onze vorige hoofdstuk, in moderne tijden geen sociaal-culturele basis meer aanwezig zou zijn. De stad zoals hierboven getypeerd leeft als zodanig immers bij de gratie van haar 'zelfwerkzaamheid'.

De hiermee opgeworpen vragen spruiten echter voort uit een vals dilemma. In een moderne samenleving bestaan de alternatieven niet uit anonimiteit, de wijkoverstijgende relaties enerzijds tegenover de geborgen betrekkingen van de lokale gemeenschap anderzijds. Gesignaleerd is al dat de stad – historisch gezien – als 'antipode' van de traditionele gemeenschap, ruimte biedt voor verscheidenheid en veelkleurige leefstijlen en initiatieven.<sup>11</sup> Maatschappelijke initiatieven die innerlijk op gespannen voet staan met zowel het vanzelfsprekende conformisme van de traditionele maatschappij als met anonimiteit van de 'abstracte samenleving', zo nauw verbonden met de verzorgingsstaat. Pluriformiteit doorbreekt het conformisme. Tegelijkertijd biedt zij ruimte tot persoonlijke ontplooiing. In een pluriforme samenleving kunnen mensen zich namelijk naar eigen inzicht, te zamen met geestverwanten, wijden aan gemeenschappelijke taken en doelstellingen op uiteenlopende levensterreinen (zorgverlening, welzijn,

10. Vgl. bijv. M.L. DeFleur, *Sociology: human society* (Illinois 1976) 350.

11. Vgl. H. Dooyeweerd, *Vernieuwing en bezinning* (Zutphen 1963) 259.

onderwijs, volkshuisvesting, geloofsgemeenschappen). De vraag is echter in hoeverre de overheid met haar beleid deze pluriformiteit ondersteunt dan wel ontmoedigt. In juridische zin biedt de moderne rechtsstaat met zijn klassiek en sociaal-rechtsstatelijke gewaarborgde vrijheidsrechten een krachtige basis voor een beleid dat de verscheidenheid ondersteunt. Maar feit is dat dit publieke beleid vaak alleen nog maar effectief is te voeren op een bovenstedelijk niveau (op landelijke of zelfs Europese schaal). De vrijheid om bijvoorbeeld onderwijs te geven en te ontvangen, het recht om zorg te genieten en deze aan te bieden, de waarborgen in de sfeer van de meningsuiting (het mediabeleid) of een door sociale partners gedragen arbeidsvoorzieningenbeleid zijn van grote betekenis voor de vitaliteit van het maatschappelijk middenveld in de stad, maar het met deze zaken gemoeide overheidsbeleid kan op veel onderdelen alleen nog op bovenlokaal niveau gevoerd worden. Zo bezien is het zeer schadelijk om het beleid ter ondersteuning van de solidariteit op lokaal niveau ook per se decentraal te willen behartigen. Het beleid bijt zichzelf dan in de staart.

Het lokale maatschappelijk initiatief vraagt niet zelden om een bovenlokale politiek, te meer ook omdat de sociale integratie van mensen via maatschappelijke verbanden de geografische grenzen van de wijk overstijgen. De school die de voorkeur van ouders en leerlingen geniet ligt vaak kilometers weg. Het verkeer van en naar kerken bindt zich niet per se aan de woonwijk. De 'werkplek' vergt vaak een overbrugging van behoorlijke afstanden. In onze moderne samenleving met haar talloze kwalitatief verschillende verbanden is sociale integratie op het niveau van de wijk slechts gedeeltelijk mogelijk.<sup>12</sup> Het is dan ook niet vreemd dat de gezonde ontwikkeling van het maatschappelijk initiatief in de grote steden goeddeels afhangt van de vraag of het nationale beleid voldoende voorwaarden voor veelkleurigheid schept. Dit inzicht staat haaks op pogingen om de gemeenschapszin in de wijk of de stad op te waarden door koste wat het kost te streven naar een decentralisatie van het overheidsbeleid (in bijvoorbeeld de sfeer van het onderwijs, het welzijn, de volksgezondheid, de arbeidsmarkt, etc.). Een dergelijk streven botst al snel met de gespreide verantwoordelijkheid en de stedelijke pluriformiteit. In het licht van de gespreide verantwoordelijkheid is de vraag dan ook urgent wat de voorwaardenscheppende taak van de overheid moet zijn, hoe zij deze moet realiseren en op welk niveau van binnenlands bestuur de daarmee gemoeide activiteiten behartigd moeten worden. Met haar antwoorden op deze kwesties (zie 3.2) meent de christendemocratie bij uitstek de sociale filosofie in huis te hebben om het stedelijk maatschappelijk leven een nieuwe impuls te geven. Zo zal zoals gezegd – de verdeling van taken over de onderscheiden niveaus van het binnenlands bestuur een afgeleide moeten zijn van de politiek-inhoudelijke doelstellingen.

Centralisatie of decentralisatie van publieke taken mag dan ook nooit een doel op zich zijn.

12. Vgl. J.P.L. Burgers, *Ruimte voor individualisering, beleid en maatschappij*, 319-320.

### 3.4 Een evenwichtig stedelijk beleid

De christen-democratie streeft naar een evenwichtige aanpak van grootstedelijke vraagstukken. Eenzijdige benaderingen passen niet bij het beginsel van de gespreide verantwoordelijkheid. In een democratische rechtsstaat kan immers geen enkele geleding of sector aanspraak maken op een overheersende plaats of een dominerende positie. Van een overwegend economisch georiënteerd beleid kan dan ook geen sprake zijn. Hetzelfde geldt van een louter uit sociale motieven (in de engere betekenis van het woord) ingegeven politiek. Solidariteit is geen bijwagen van de economische revitalisering, maar beide staan ook niet per definitie met elkaar op gespannen voet. Te lang en te vaak is van een dergelijke fictie uitgegaan. Te frequent ook hebben politici, met name in de jaren zeventig, de opvatting uitgedragen, dat de overheid als democratisch verankerd orgaan de enige instantie en bij uitstek de plaats is om de solidariteit gestalte te geven en voor haar verwerkelijking in te staan. De maatschappelijke basis voor de solidariteit is daarmee op de tocht komen te staan. In zekere zin heeft de wal in de achterliggende jaren het schip gekeerd. Hoge werkloosheidspercentages, criminaliteit, vereenzaming, verruwing en een eenzijdige (stedelijke) bevolkingsopbouw hebben – hoe wrang deze zaken als zodanig veelal ook zijn – de condities geschapen voor een meer evenwichtige aanpak van de grootstedelijke vraagstukken. Een benadering ook waarin gerechtvaardigde economische, sociale en culturele belangen weer de aandacht krijgen.

#### *3.4.1 Economische revitalisering, intergemeentelijk beleid en publiek-private samenwerking*

In het vorige hoofdstuk is al gesignaleerd dat tijdens de jaren tachtig het anti-industriële klimaat van de jaren zeventig is doorbroken. De algemeen-voorwaardenscheppende rol van de overheid voor urbaan-industriële en dienstverlenende activiteiten, trok weer de aandacht. De steden zijn met een nieuw elan gaan werken aan de verbetering van de (stadsgewestelijke) vestigingsfactoren. Gezien de concurrentie met andere Europese steden bij het aantrekken van economische en culturele activiteiten en de nationale betekenis van een bloeiende stedelijke economie zijn inspanningen hier ook meer dan op hun plaats. De positie van Nederland als toegangspoort voor het internationale goederen- en dienstenverkeer, biedt weliswaar veel kansen, maar zij is bepaald niet onbedreigd. Vooral op het vlak van de overslag, bewerking (veredeling) en distributie van goederen, van de zakelijke dienstverlening, maar ook van de informatietechnologie en het internationale kapitaalverkeer is de competitie met centra als Londen, Brussel, Frankfurt, Düsseldorf, Parijs, Milaan of Barcelona en met regio's in Zuid-Duitsland en Frankrijk groot. Ons land en zijn steden in het bijzonder kunnen het zich niet veroorloven voorbij te gaan aan de veranderde eisen die moderne bedrijven aan locaties stellen. De stedelijke revitalisering heeft immers zijn consequenties voor de werkgelegenheid, de economische groeicijfers en de rentelast die op de schouders van de gemeenschap rust, maar ook op de mate waarin onder meer milieu-investeringen financieel mogelijk zijn. Op-

vallend is namelijk de verwevenheid van het milieu en de economische ontwikkeling. Zij zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Economische groei kan via hogere besteedbare inkomens leiden tot meer produktie en consumptie, meer grondstoffen- en energieverbruik en extra afvalstoffen. Anderzijds vergt de zorg voor een gezond, natuurlijk en stedelijk milieu, behalve een mentaal draagvlak, nieuwe financiële inspanningen. De economische groei creëert daarvoor in beginsel de ruimte.

Met het (regionale) economische beleid zijn indirect vele aanverwante gerechtvaardigde belangen gemoeid. Het Rijk, de provincies en de stedelijke overheden moeten dan ook verder gaan op de nog maar onlangs ingeslagen weg en zorgen voor een uitnodigend stedelijk vestigingsklimaat. In dat kader is het van groot belang dat zij werken aan:

- een optimale ruimtelijke infra-structuur;
- voldoende bedrijfsruimte;
- bereikbare locaties;
- een goede kwaliteit van het stedelijk leefmilieu;
- adequate onderwijsvoorzieningen;
- een gedifferentieerd woningbestand dat ruimte biedt aan een heterogene bevolking en
- een compacte stad waarin stedelijke activiteiten en functies ruimtelijk vervlochten zijn.

Deze opsomming maakt al duidelijk, dat de stedelijke vernieuwing pas succesvol zal zijn als de algemeen-voorwaardenscheppende taken van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting, het verkeer en vervoer, de economie en – *last but certainly not least* – het milieu integraal worden behandeld. In een aantal opzichten is dat, gezien de schaal waarop de vraagstukken zich voordoen, alleen nog maar mogelijk op het niveau van de agglomeratie. Daarnaast is een goed samenspel en voortdurend overleg met de marktpartijen daarbij van essentiële betekenis. Het overheidsbeleid zal – op straffe van ineffectiviteit – afgestemd moeten zijn op de relatief autonome afwegingen in de economische sfeer. Op beide punten zal hieronder iets dieper worden ingegaan.

#### *3.4.1.1 Taken op agglomeratieniveau*

Van veel kanten is er de laatste jaren met recht op gewezen dat de stad in meerdere opzichten een functioneel geheel vormt met de verstedelijkte randgemeenten. Deze geluiden zijn zeker niet nieuw, maar daarom snijden zij wel hout. Zo heeft de suburbanisatie, die zich met name in de jaren zestig en zeventig voordeed, tot één grootstedelijke woonregio geleid. Terwijl woonlocaties veranderden bleef voor het gros van de burgers de werklocatie dezelfde. De werkgelegenheid volgde, zo is al eerder geconstateerd, de volkshuisvesting bepaald niet op de voet. Zij bleef in overwegende mate in de steden geconcentreerd. De suburbanisatie leidde echter wel tot een onevenwichtige samenstelling van de bevolking en een weinig gevarieerde woningvoorraad. De stedelijke invloedssfeer breidde zich bij dit alles overigens sterk uit. Een belangrijk gevolg bleek het geïntensiveerde woon- werk-



verkeer. Er ontstonden vrij intensieve relaties tussen de steden en hun randgemeenten, zodanig dat in sommige opzichten zonder meer gesproken kan worden van één arbeidsmarkt, één koopregio, één woonregio en één samenhangende economische regio. Functioneel is de stad op meerdere fronten sterk verweven met de omringende plaatsen en gemeenten.

Dat heeft uiteraard zijn consequenties voor het overheidsbeleid in de sfeer van de volkshuisvesting, de mobiliteitsgeleiding en de ruimtelijke ordening. Waar publieke vragen een gemeentegrens-overschrijdend karakter krijgen, zullen de oplossingen een navenante schaal moeten kennen. In de sfeer van de ruimtelijke ordening is de kwaliteit van de verbindingen met het achterland van vitale betekenis. Handhaving en versterking van de poortfunctie is uiterst wezenlijk voor de levensvatbaarheid van de stedelijke economie. Zij vergen een immense inspanning in een tijd waarin een groeiend autobezit en -gebruik tot files en daarmee tot een vermindering van de bereikbaarheid van bedrijven en kantoren leiden. Zeker waar naar verwachting zowel het internationale als het binnenlandse goederenvervoer tot 2010 – *ceteris paribus* – met 70 à 80% zal kunnen stijgen, is een sluitend basis-hoofdwegennet onontbeerlijk. Waar de steden als economische motoren van de regio functioneren (werkgelegenheid, distributiecentra) en ook de randgemeenten de vruchten plukken van de stedelijke voorzieningen en inspanningen, gaat het niet aan lasten in de vorm van wegen, spoorverbindingen, en van openbaar vervoersvoorzieningen op anderen af te wentelen, of de met de mobiliteit gemoeide infra-structurele werken te blokkeren. Zeker nu er in het kader van het milieubeleid naar wordt gestreefd arbeidsintensieve ondernemingen en instellingen van een goede aansluiting op het openbaar vervoer te voorzien, blijkt samenwerking geboden. Terecht stelt de Vierde nota over ruimtelijke ordening, dat het mobiliteitsvraagstuk niet opgelost kan worden zonder het stadsgewestelijk niveau erbij te betrekken. 'Het overgrote deel van het woon-werkverkeer vindt nog steeds plaats binnen de stadsgewesten.'<sup>13</sup> Daarom verdient het aanbeveling om op regionaal niveau een samenwerkingsverband van onder meer overheden, openbaar vervoersbedrijven en instellingen uit het bedrijfsleven van de grond te tillen dat zich beraadt op regionale verkeers- en vervoersplannen.

Ook bij het realiseren van infra-structurele voorzieningen die voorwaarden-scheppend zijn voor de economische ontwikkeling van de stedelijke regio's (bedrijfsterreinen, goederendistributiecentra, overslagplaatsen, hoogwaardige verblijfplaatsen) doet zich de functionele samenhang tussen de stad en de randgebieden voelen. Een wereldhaven als Rotterdam, of een stad als Amsterdam met zijn financiële activiteiten en zijn omvangrijke luchthaven, kunnen vitale projecten al decennia-lang niet meer realiseren binnen hun strikte gemeentegrenzen. De functionele verwevenheid die zich daarmee aandient, zal dan ook haar vertaling in termen van het binnenslands bestuur moeten krijgen.

13. Vgl. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne, *Vierde nota ruimtelijke ordening* (Den Haag 1989 57).

Voorts blijkt uit onderzoek, dat 'de lokationele aantrekkelijkheid van grote steden voor innovatieve ondernemingen' momenteel niet al te gunstig is.<sup>14</sup> 'Zo is onder andere door de selectieve migratie de kwaliteit van de in de grote steden woonachtige beroepsbevolking sterk gedaald... Als de lijn van de afgelopen periode zich weer zou doorzetten, dat wil zeggen verlies van bedrijven, voortgaande daling van het voorzieningenniveau en van het gemiddelde inkomen van de bevolking door het wegtrekken van de meer welvarenden, dreigen de grote steden ook hun aantrekkelijkheid te verliezen als locatie van activiteiten van hoge orde, zoals vestigingen van grote multinationale bedrijven, hoogwaardige onderwijs- en onderzoeksinstellingen, grote warenhuizen en theaters; activiteiten die zich nu nog voornamelijk in de grote steden bevinden.'<sup>15</sup> De eenzijdige migratie die zich onder invloed van het suburbanisatiebeleid (gevoed door selectieve investeringsprikkels en een eenzijdige volkshuisvestingspolitiek in de steden) heeft voltrokken, proberen de stedelijke overheden op dit moment – redelijk succesvol – te keren. De Verstedelijkingsnota van 1976 luidde de kentering van het beleid in door te pleiten voor grootscheepse stadsvernieuwingsprojecten. De verbetering van het woon- en leefklimaat zou de zich voltrekkende ontvolking moeten tegengaan. Gedurende enige jaren is het beleid van de grote steden er vooral op gericht woonvoorzieningen te creëren in aantrekkelijke, ook kindvriendelijke wijken en buurten die een betrekkelijk hoog wooncomfort kennen. Daarmee willen de steden ook huishoudens met drie en meer personen aan zich binden, die hogere woonlasten kunnen opbrengen. Potentiële 'overlopers' probeert men binnen de stad te houden door ruim opgezette en kwalitatief hoogwaardige woonmilieus te scheppen. Behalve op een breder inzetbaar arbeidspotentieel biedt een en ander ook perspectief op de herleving van de functionele diversiteit die de steden vanouds heeft gekenmerkt. Een probleem daarbij echter is dat de verdeling van bevolkingscategorieën (hoger en lager geschoolden, inkomensgroepen) tussen steden en randgemeenten onevenwichtig is geworden. Laatstgenoemden bouwen huizen die aantrekkelijk zijn voor koopkrachtige doelgroepen – die in de centrumgemeenten niet terecht konden – terwijl de steden soms kampen met een enorm gebrek aan ruimte voor zowel relatief goedkope woningen voor de lagere inkomensgroepen als duurdere woningen (ter bestrijding van de eenzijdige bevolkingsopbouw).<sup>16</sup> Een en ander illustreert dat woningmarktprocessen zich weliswaar vaak op een regionale schaal voltrekken, maar dat de feitelijke besluitvorming over het bouwen van typen van woningen en over de woonruimteverdeling in veel opzichten een betrekkelijk autonome lokale aangelegenheid is. Talloze fricties van de regionale woningmarkt zijn op dit bestuurlijk manco terug te voeren. De nood-

14. L. van der Berg (red.), *Stedelijke vernieuwing*, 16.

15. *Ibidem*

16. Zeker nadat de stadsvernieuwing behalve tot de betere woningen ook tot woonlastenstijging heeft geleid. Nadat de huurgewenningsperiode is afgelopen komen veel bewoners in de knel. Het probleem is dan echter dat er nauwelijks meer een goedkoop aanbod van woningen is. Daarnaast speelt ook de huishoudensverdunning een belangrijke rol (echtscheidingen, zelfstandig wonen jongeren). De wachtlijsten worden inmiddels al omvangrijker. Het feit dat de doorstroming tekort schiet is daarbij ook van betekenis. Ook al omdat er nauwelijks – behalve dan in de suburbane gebieden – een aanbod is van duurdere huur- (of koop)woningen. En daarmee is de cirkel rond.

zaak om het beleid een intergemeentelijke inslag te geven wordt nog sterker nu in het toekomstig volkshuisvestingsregime de gemeenten meer beleidsruimte zal worden gegeven in de vorm van budgetten en fondsen met daaraan gekoppelde prestatie-eisen. Gemeenten zullen zelf prioriteit kunnen geven aan hetzij woningverbetering of nieuwbouw, aan ofwel de subsidiëring van sociale huur of sociale koopwoningen.<sup>17</sup> Natuurlijk zorgt de provincie voor een behoorlijke mate van afstemming via haar streekplannen, de bestuurlijke toetsing van volkshuisvestingsprogramma's en de verdeling van contingenten. Maar binnen de provinciale kaders is de speelruimte voor gemeenten – terecht – behoorlijk groot. Samen met de corporaties bepalen de gemeenten in grote lijnen hoeveel woningen van een bepaalde categorie, grootte en bouwvorm worden gebouwd. Ook het opstellen van woonruimteverdelingscriteria is in grote lijnen een gemeentelijke aangelegenheid. Reden waarom het beleid van deze gemeenten slechts op bovenlokaal niveau op de ontwikkelingen in de regionale woningmarkt te enten zijn.<sup>18</sup> Slechts door besluitvorming op regionale schaal kan de overheersende oriëntatie op sociale woningbouw in de steden worden omgebogen. Het nijpende verdelingsvraagstuk (de lange wachtlijsten, de geringe doorstroombmogelijkheden) is op geen andere manier op te lossen. De programmering van nieuwe woningen – zeker nu in de Randstad vele honderdduizenden woningen gebouwd moeten gaan worden – de woningdistributie en het doorstromingsbeleid vergen een regionaal beleid.<sup>19</sup> Daarbij moet overigens niet alleen gekeken worden naar de lokale overheden. Terecht wijst de WRR erop dat de regionalisering van de volkshuisvesting een belangrijke impuls kan krijgen door woningbouwcorporaties grootschaliger te laten werken. Hun werkgebieden zouden verruimd kunnen worden door bijvoorbeeld samenwerkingsrelaties aan te gaan of te fuseren.<sup>20</sup> Initiatieven zijn reeds op veel plaatsen gestart. Te wijzen valt op het Regionaal Overleg Amsterdam, de tripartiete werkgroep Verstedelijking Stadsgewest Amsterdam bestaande uit vertegenwoordigers van het Rijk, de provincie en de gemeente Amsterdam.<sup>21</sup> Gegeven de schaal waarop de meer algemeen voorwaardenscheppende en ordenende overheidstaak in functioneel samenhangende stedelijke gebieden vorm moet krijgen, is een regionalisering van onderdelen van het beleid inzake de ruimtelijke ordening, het verkeer en vervoer, de volkshuisvesting en de regionale economie nodig.

17. Gemeenten zullen bij de afweging tussen nieuwbouw en woonverbetering niet alleen de consequenties voor de huurontwikkeling, de doorstroming op de huisvestingsmarkt en dergelijke in ogenschouw moeten nemen, maar evenzeer moeten letten op de kansen die een eventuele herstructurering biedt voor een evenwichtiger bevolkingsopbouw.

18. Vgl. *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, 149.

19. Inbreiding heeft daarbij overigens – zeker ook uit milieuoverwegingen die o.a. door de Stichting Natuur en Milieu in dit verband naar voren zijn gebracht – de voorkeur boven uitbreiding van de stedelijke gebieden.

20. WRR. *'Van de stad en de rand'*, 's-Gravenhage 1990, 132.

21. Vgl. het *Rapport Stadsgewest Amsterdam 1990 – 2000* van deze werkgroep, gepubliceerd in mei 1990.

### 3.4.1.2 Publiek-private samenwerking

De overheid bevindt zich niet als enige in het publieke domein. Ook de werkzaamheden van particuliere organisaties kennen hun publiekrechtelijke implicaties. Zij kunnen een positieve bijdrage leveren aan de voorwaarden waarbinnen burgers en hun verbanden hun verantwoordelijkheden uitoefenen, maar deze ook schaden. De overheid kan de daarmee gemoeide risico's niet ontlopen door zelf alle taken van de samenleving naar zich toe te trekken. Zij is voor het gros van de verantwoordelijkheden niet toegerust en geëquipeerd. Reden waarom zij voor de vervulling van haar eigen taak (de voorwaarden te garanderen voor een verantwoordelijke samenleving) in zekere zin afhankelijk is van de vitaliteit van niet-statelijke verbanden. Zo is de stedelijke samenleving niet gebaat bij een stagnerende bedrijvigheid en onrendabele bedrijfsresultaten. Een min of meer bloeiend economisch leven is essentieel voor het welzijn van de stadsbevolking. 'De zekerheid van hun positie, hun financiële toekomst en de omvang en kwaliteit van de werkgelegenheid in de stad worden rechtstreeks bepaald door de welvaart van de aldaar gevestigde bedrijven.'<sup>22</sup> In zekere zin is er derhalve sprake van een (spontane) convergentie van overheids- en bedrijfseconomische doelstellingen.<sup>23</sup> Dat is een van de redenen waarom de overheid een voorwaardenscheppend economisch beleid voert. De complementariteit blijkt ook uit het gegeven dat bedrijven zonder toegesneden publieke (infra-structurele) voorzieningen in feite niet optimaal kunnen functioneren. Deze positieve samenhang tussen de oogmerken van de in de stad gevestigde bedrijven en de stedelijke overheden levert de basis voor het fenomeen van de publiek-private samenwerking. Deze samenwerking kan vele vormen aannemen. Zo kan de overheid bij de voorbereiding van infra-structurele projecten, tijdens de ontwikkelingsfase, ondernemingen met hun beleidservaring en marktkennis betrekken en laten deelnemen aan de herstructurering van de stedelijke economie. De samenwerking krijgt een totaal ander karakter als overheid en bedrijfsleven gezamenlijk de financiële risico's van de in de steigers gezette projecten gaan dragen. Als voorwaarde voor het oppakken van de grootschalige – en vaak dure – werkzaamheden eist de overheid in een dergelijk geval in de regel een deel van de omzetverhoging voor zichzelf op. De samenwerking kan in meer bestuurlijke zin ook leiden tot 'staatsdeelnemingen' in nieuw opgerichte vennootschappen. Voorbeelden daarvan zijn het Gemeentelijk Havenbedrijf te Rotterdam, dat de inkomsten verkregen uit haven- en kadegelden weer investeert in de haven of de NV Economisch Herstel (Amsterdamse Zeedijk en omstreken) waarbij gemeente en – onder meer – banken voor het startkapitaal zorgden. Deze vennootschap verhuurt gerenoveerde panden om uit de verkregen middelen nieuwe renovaties te bekostigen (*revolving fund*).<sup>24</sup>

22. *Stedelijke vernieuwing*, 23.

23. Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, De christen-democratische politieke overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch rechtsstatelijke politiek. Uit A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simons, *Publiek domein. De veranderende balans tussen staat en samenleving*, 111-137.

24. Vgl. *Stedelijke vernieuwing*, 51 e.v.

Vanuit christen-democratisch perspectief moet bij deze ontwikkeling aangetekend worden, dat men vanwege de vervlechting van ondernemings- en overheidsdoelstellingen de ogen niet moet sluiten voor het verschil in motieven van waaruit beide handelen. De overheid oriënteert zich op het (publieke) gerechtigheidsmotief, terwijl bedrijven ter wille van hun continuïteit een winst oogmerk hebben. De vervlechting zal dan ook niet mogen leiden tot een vermenging van verantwoordelijkheden. De overheid zou dan betrokken raken bij allerlei bedrijfseconomische afwegingen die op onderdelen op gespannen voet zullen staan met haar publieke gerechtigheidsstaak (rechtsgelijkheidsbeginsel, geen concurrentievervalsend beleid, de rechtsgevolgen voor derden). In het verleden is – er hoeft slechts gedacht te worden aan de RSV-affaire – daar leergeld mee betaald. Duidelijke toerekeningspatronen zijn dan ook noodzakelijk. Deze kunnen ertoe leiden dat de overheid in samenspel met het lokale bedrijfsleven de voorbereiding van projecten ter hand neemt, in het kader van het profijtbeginsel zorgt voor hun gezamenlijke financiering en op basis van contractuele bepalingen een deel van de bedrijfswinst naar zich laat toevloeien. Dit deel zal in een reële verhouding (moeten) staan tot de financiële bijdrage die de overheid voor haar rekening neemt en uit dien hoofde geplafonneerd en getermineerd moeten zijn. De overheidsinspanningen zullen in het teken moeten staan van de zogenaamde ontwikkelingstaak. Die krijgt principieel voorrang boven de 'participatie-functie'. Om die reden ook zal de overheid (rendabele) activiteiten met een bedrijfsmatig karakter zoveel mogelijk moeten overlaten aan privaatrechtelijke organisaties. Vennootschappen kunnen immers makkelijk inspelen op marktontwikkelingen, zij kennen een duidelijke marktorientatie, zijn wendbaar en kunnen een gericht personeelsbeleid voeren. De invloed van de overheid zou ter wille van de met de gespreide verantwoordelijkheid gemoeide heldere toerekeningsrelaties, duidelijk geformaliseerd moeten zijn (verordeningen, contractuele bepalingen). Zij moet slechts op die onderdelen van de werkzaamheden gericht zijn, die publiekrechtelijke raakvlakken kennen (tariefstelling, maxima van huurprijzen, algemene toegankelijkheid van voorzieningen). Privatisering van activiteiten en regulering op onderdelen verdienen dan ook de voorkeur boven overheidsparticipaties.<sup>25</sup>

### *3.4.2 Sociale vernieuwing en armoedebestrijding*

De steden onderscheiden zich van de overige Nederlandse landsdelen door een opeenstapeling van problemen die elkaar over en weer versterken. Steden hebben in de regel meer slechte woningen, hogere criminaliteitspercentages en achterblijvende werkgelegenheidscijfers. Armoede concentreert zich in het stedelijk leefmilieu. De vraagstukken zijn onderling sterk

25. In dat verband is het ook zaak voorzichtig te zijn met een (gelimiteerde) uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied om daarmee een duidelijker samenhang te creëren tussen de kwaliteit van het gemeentelijk economisch beleid en de meeropbrengsten via de inkomsten uit belastingen (bijv. de onroerend goed-belasting). De inkomsten uit het Gemeentefonds zouden dan omlaag kunnen. Het risico is echter groot dat de beleidsconcurrentie tussen (grote en middelgrote) steden hierdoor een enorme impuls zal krijgen en tot een uitputtingsslag zal leiden die de eerder aangeprezen samenwerking ten behoeve van de regionale ontwikkeling zal ondergraven.

verweven. Van armoede is dan ook geen eenduidige definitie te geven. Armoede kent met andere woorden meerdere dimensies, te weten een sociale, culturele en financiële. Zij mogen niet geïsoleerd worden beschouwd. Wezenlijke aspecten van armoede verdwijnen dan namelijk al snel achter de horizon. Zo kunnen uitgebreide sociale voorzieningen, een goede sociale woningbouw en een geslaagde stadsvernieuwing het sociaal isolement waarin veel stadsbewoners zich bevinden gemakkelijk maskeren.<sup>26</sup> Anderzijds kan de verwijzing naar een actief economisch herstelbeleid op een zwaar aangezette arbeidsmarktpolitiek geen alibi zijn om de financiële problemen van de stedelingen en hun huishoudens links laten liggen. Gebrek aan geld kan ertoe leiden dat de sociale leefwereld van mensen inkrimpt. Men kan niet meer op gelijke voet leven met vrienden, kennissen, familieleden, clubgenoten, etc. En in de culturele sfeer kunnen taalbarrières, een gebrek aan opleiding of een gemis aan aansprekende oriëntatiekaders de kwetsbaarheid van mensen enorm vergroten. Duidelijk is dat 'daar waar economische kwetsbaarheid, sociaal isolement en een gebrekkige culturele bagage samenvallen wij met de ernstigste problemen te maken hebben. Niet verwonderlijk dat daarom de culturele minderheden in deze groep sterk oververtegenwoordigd zijn.'<sup>27</sup>

Armoedebestrijding vraagt vanwege het complexe karakter van het probleem om een veelzijdige aanpak. Zo werkt de fysieke, sociale en culturele achtergrond van mensen door in de mate waarin zij van bijvoorbeeld een uitkering weten rond te komen of ook de mate waarin zij een – nieuwe – kans maken succesvol te zijn op de arbeidsmarkt.<sup>28</sup> De leeftijd speelt een grote rol, de gezinssamenstelling, sociale vaardigheden, de kennissenkring en de mate van betrokkenheid bij organisaties of buurten zijn van betekenis. Armoede is vooral een participatieprobleem, dat per categorie van mensen om verschillende beleidsmaatregelen vraagt. Er zal maatwerk geleverd moeten worden. De aandacht voor degenen die nog een potentiële relatie met de arbeidsmarkt hebben, zal van een ander gehalte moeten zijn dan die voor degenen die niet (meer) deel kunnen nemen aan de betaalde beroepsarbeid. Ouderen, volledig arbeidsongeschikten, bijstandsvrouwen met zorgverplichtingen voor kinderen, alleenverdieners, de – vanwege zware omstandigheden – zeer moeilijk bemiddelbaren en dergelijke eisen eveneens de aandacht op.<sup>29</sup> Een activerend arbeidsmarktbeleid, arbeidspools en heroriënteringsgesprekken zijn aan hen niet besteed. Reden waarom de sociale vernieuwing meer zal moeten inhouden dan het aanscherpen van maatregelen ten behoeve van de structureel langdurige werklozen.

26. Vgl. Deze wijken hier zijn geen getto's, *Volkscrant* (1 september 1990) 9.

27. B. Peper, *Het sociale gezicht van het Nieuwe Rotterdam, over continuïteit, vernieuwing en consensus* (1 januari 1989) 10.

28. Zo onderscheidt C. Schuyt 6 groepen werklozen: conformisten, ritualisten, retraitisten, ondernemenden, calculerenden en autonomen. De manier waarop mensen op hun werkloosheid reageren loopt dus sterk uiteen. Factoren als motivatie, duur, werkloosheid, culturele achtergrond, leeftijd, arbeidsverleden, etc. spelen daarbij een rol. Reden waarom een persoons-gerichte benadering noodzakelijk is.

29. Vgl. *Armoede en participatie*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Deventer 1990) 40.

Het is vanuit dit perspectief dat het beleidsadvies 'Armoede en participatie' pleit voor een grotere rol van gemeenten bij het verlenen van (bijzondere) bijstand. Maatwerk kan worden geleverd via kwijtscheldingsregelingen of ruimere mogelijkheden voor bijverdiensten. Maatschappelijke instellingen, waaronder kerkelijke organisatie, zullen bij het verstrekken van hulp ingeschakeld moeten kunnen worden.

Zo komt uit een verslag van een onderzoek naar de betekenis van het kerkelijk maatschappelijk activeringswerk, dat in enkele grote steden bestaat, naar voren, dat juist de kerken die (achterstands)groepen bereiken waar het ook de overheid vaak om begonnen is. Conclusie van het onderzoek is dat veel (provincie-) en gemeentehuizen onvoldoende beseffen dat juist dit werk de doelgroepen – armen, werklozen, minderheden, familieleden van mensen met psychische problemen, thuislozen, verslaafden, arbeidsongeschikten – bereikt. Het onderzoek meldt dat de vijftig bestaande instellingen werken met vijftig 'consulenten'. Deze geven leiding aan maar liefst ruim dertigduizend personen die rond de 480.000 mensen hun diensten aanbieden.<sup>30</sup> Deze gebruikers zijn vaak niet aangesloten bij de betreffende kerken of geestelijke stromingen. 'Gebruikers merken in die zin weinig van de levensbeschouwelijke identiteit van de instelling, dat er nauwelijks aan kerkewerk of aan evangelisatie wordt gedaan. (De gemotiveerde zorg en solidariteit zijn natuurlijk wel een wezenlijke uiting van de levensbeschouwelijke inspiratie red.) Maar voor de vrijwilligers is het gedachtengoed van de eigen levensbeschouwing juist de motor die hen in beweging zet. Bovendien maken de instellingen intensief gebruik van de organisatiekanalen van hun kerkgenootschap om potentiële vrijwilligers op te sporen.'<sup>31</sup> Men heeft veel contacten aan 'de basis van de samenleving'. Dat levert informatie op over maatschappelijke problemen. Gegeven deze verhoudingen getuigt het werkelijk van een geborneerde politiek om kerkelijke initiatieven zo omzichtig te ondersteunen als momenteel gebeurt. Subsidiëring gebeurt 'met een scheef oog' omdat het om kerkelijke instellingen gaat. Het werk zit 'in de gevarenzone en in een buitengewoon gevaarlijke positie' waarschuwen de onderzoekers. Steden zullen – zo is onze conclusie – hun adagium van de scheiding van kerk en staat dan ook grondig moeten heroverwegen. (Het waarborgen van de vrijheid van godsdienst en de eigen verantwoordelijkheid van politici ten opzichte van de kerk blijft uiteraard nodig. Maar dat betekent niet dat er geen sprake mag zijn van overheidssteun voor kerkelijke sociale activiteiten. Ook de vrijheid van onderwijs zal niemand zover doortrekken dat de overheid geen sociale taak meer heeft ten opzichte van scholen. Integendeel: daar blijkt de overheidssteun onontbeerlijk. Juist ter wille van het vrijheidsrecht!)

30. Totale kosten: 9,2 miljoen gulden, waarvan ongeveer tweederde subsidies en een derde door de instellingen zelf opgebracht. Het uitvoerende werk – door de vrijwilligers – kost op deze manier FL. 2,15 per uur, waarvan FL. 1,41 ten laste komt van de subsidiërende overheid.

31. Dienstverlening Kerken goed en erg goedkoop, *Trouw*, zaterdag 3 februari 1990, 9. De vrijwilligers besteden gemiddeld ruim vier uur pr week aan het werk. De meesten doen dit al meer dan drie jaar.

Daarnaast is – in het kader van de armoedebestrijding – het van wezenlijk belang het draagkrachtbeginsel hoog te houden in de sfeer van de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Verder zal goed gelet moeten worden op de mogelijke cumulatie van (financieel) negatief uitwerkende beleidsmaatregelen.

Het zal duidelijk zijn dat de definiëring van armoede als een gebrek aan mogelijkheden om actief deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer zo zijn implicaties voor het overheidsbeleid heeft. Kort gezegd kan de overheid het zich niet permitteren de armoedebestrijding te monopoliseren en tot een loutere overheidsaangelegenheid te 'promoveren'. Integendeel. De sociale vernieuwing zal vooral een zaak van gespreide verantwoordelijkheid, een zaak van maatschappelijk initiatief en brede inzet moeten zijn. Het is in het belang van de 'stedelijkheid' dat de overheid de voorwaarden voor de revitalisering van de maatschappelijke solidariteit creëert en garandeert. Tot welke concrete beleidsaanbevelingen dat moet leiden zal hieronder blijken.

#### *3.4.2.1 Werkgelegenheid en scholing: naar een bipartiete aanpak*

##### **Langdurige werklozen en arbeidspools**

Nadat het werkgelegenheidsbeleid in de jaren tachtig terecht en succesvol gericht is geweest op het creëren van werk door bedrijven, is het al duidelijker geworden dat het algemene economische herstelbeleid voor bepaalde categorieën van langdurige werklozen niet onmiddellijk perspectief biedt. Vooral de steden zijn met de neus op dat feit gedrukt. Een en ander heeft tot nieuwe lokale initiatieven geleid die uiteindelijk door het Rijk zijn ondersteund. In Rotterdam, Dordrecht en Nijmegen stond het Rijk al in 1989 experimenten toe met de plaatsing van zeer langdurige werklozen via arbeidspools. Voor het eerst mochten uitkeringsgerechtigden op lokaal niveau worden ingezet voor werkeloosheidsbestrijding. Naast de instrumenten van scholing (cursorisch beroepsonderwijs) en loonkostensubsidies (onder andere Wet Vermeend-Moor) blijkt er een dringende behoefte aan aanvullende instrumenten. De kwaal van langdurige werkloosheid heeft een hardnekkig karakter. Waar sprake is van een groei van de werkgelegenheid, blijkt de ontstane ruimte benut te worden door relatief goed opgeleide schoolverlaters of mensen die nog maar kort werkloos zijn. Dat heeft alles te maken met de kloof die er is tussen de kwalificaties die langdurige werklozen – en dan vooral de stedelijke allochtonen – kunnen aanbieden enerzijds en de eisen die bedrijven aan hun (toekomstige) werknemers stellen anderzijds. Om die reden stelde de Commissie-Albeda in haar rapport 'Het Nieuwe Rotterdam' voor om de succesvolle maatregelen van de eerste kabinetten-Lubbers, vooral gericht op volumevergroting van de werkgelegenheid, aan te vullen met zowel het creëren van werkervaringsplaatsen in de markt en in de collectieve sector als het kritisch bezien van functies op hun mogelijkheid om taken af te splitsen die weinig scholing vragen.<sup>32</sup> Organisaties zouden in dat kader in het leven moeten worden geroepen, die werklozen in dienst nemen en hen detacheren bij bedrijven waar zij tegen

32. *Het Nieuwe Rotterdam*, 72.



een minimumloon werkervaring opdoen. In meerdere steden zijn experimenten met een dergelijk karakter opgezet. In meer algemene zin komt het er namelijk op aan om – gezien de achtergronden van de problematiek in de langdurige werkloosheid – te werken aan de 'upgrading' van de doelgroep (via scholing en werkervaring) en aan het uitbreiden van het aantal banen die geschikt zijn voor lager opgeleiden. Juist in de steden doet zich de kloof tussen het aanbod van (gekwificeerd) werk en het enorme aantal werklozen gevoelen.

De stedelijke initiatieven kregen op den duur een landelijke vertaling. Zo meldt het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers III dat 'met gebruikmaking van de ervaring die nu opgedaan wordt dit instrument (van arbeidspools red.) sterk uitgebreid zal moeten worden'. De te realiseren arbeidspools zouden nauw moeten aansluiten op, respectievelijk onderdeel moeten vormen van de tripartiete arbeidsvoorziening (het RBA). In het laatste geval zou 'de detacheringsformule in de huidige kaderregeling arbeidsinpassing kunnen worden gehanteerd'. Uitkeringsgelden zouden het hoofdbestanddeel van de financiering uit moeten (gaan) maken. De in maart 1990 verschenen nota Sociale Vernieuwing, opdracht en handreiking werkt deze gedachten verder uit. Voor langdurige en moeilijk bemiddelbare werklozen zouden banenpools het pad naar de reguliere arbeidsmarkt moeten effenen. De vormgeving zou een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de RBA's en van de gemeenten zijn, geformaliseerd in overeenkomst of convenant. De regionale besturen voor de arbeidsvoorziening krijgen de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid op regionaal niveau, terwijl de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de oprichting en instandhouding van de banenpools.<sup>33</sup>

Centrale subsidies – inclusief de bespaarde uitkeringsgelden – en bijdragen van de lokale overheden zouden voor een sluitende bekostiging moeten zorgen. De doelgroepen bestaan uit langdurige werklozen voor wie heroriënteringsgesprekken en actieplannen (scholing, werkervaring, bemiddeling naar betaald werk, ondersteuning) niet de gewenste resultaten op – kunnen – leveren.

### **Vermaatschappelijking van de solidariteit**

'Zonder nu te beweren dat werk ... een panacee is tegen elke vorm van maatschappelijke desintegratie, menen wij toch wel te mogen stellen dat verdere prioriteit van werkgelegenheid in enigerlei, desnoods onorthodoxe vorm een daad van sociale vernieuwing mag heten', aldus de voorzitter van CDA-Tweede Kamerfractie, L.C. Brinkman, bij het debat naar aanleiding van de regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers-Kok.

Het problematische karakter van werkloosheid wordt in de steden nog versterkt doordat zij zich concentreert in bepaalde wijken (waarin vooral allochtonen wonen). Een 'cultuur' van armoede met alle risico's van anomie en vervreemding grijpt dan om zich heen. Gezien de werkloosheidscijfers van 30% en hoger, die geen zeldzaamheid zijn in de steden, doet zich deze schrijnende problematiek vooral bij de etnische minderheden – in alle

33. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Sociale vernieuwing, opdracht en handreiking*, 16.

scherpste nu reeds voor. De volgende tabel geeft aan dat zich bij de werkloosheid aanzienlijke verschillen tussen de stad en 'overig Nederland' voordoen.

Tabel 1 Werkloosheid in de vier grote steden als percentage van de beroepsbevolking van 15-64 jaar (de potentiële beroepsbevolking), 1960-1987

Jaar	Nederland	Amsterdam	COROP	Rotterdam	COROP	Den Haag	COROP	Utrecht	COROP
1960	0,49	0,58	-	0,28	-	0,79	-	0,80	0,27
1965	0,37	0,49	-	0,21	-	0,47	-	0,39	0,18
1970	0,45	0,73	-	0,43	-	0,75	-	0,41	0,26
1975	2,27	3,08	-	2,07	-	2,46	-	1,74	1,05
1977	2,29	2,92	-	2,92	-	2,85	-	1,87	1,03
1979	2,31	3,02	0,75	3,47	1,27	2,71	0,88	2,14	1,16
1981	4,20	5,37	1,49	6,09	2,42	3,78	1,46	4,10	2,35
1983	8,40	11,82	3,82	12,46	5,74	9,85	4,05	10,37	5,48
1985	7,71	14,33	3,44	11,66	5,04	10,79	3,76	10,80	4,85
1987	6,88	14,44	3,31	12,14	4,66	10,49	3,60	10,86	4,43
1989 <sup>a</sup>	3,81	7,68	1,51	8,27	2,92	6,14	1,78	6,02	2,06

Bron: CBS.

<sup>a</sup> De gegevens over werkloosheid in dit jaar berusten niet meer op een registratie bij de arbeidsbureaus, maar op een CBS-steekproefonderzoek: de Enquête Beroepsbevolking

Het is de taak van de overheid vooral hier actief aan de bestrijding van de werkloosheid bij te dragen. Hoe zij dat doet is echter bepaald geen waarde-neutrale aangelegenheid. In het licht van de beoogde versterking van de maatschappelijke participatie en van de wens om diegenen die in eerste aanleg de relevante beslissingen nemen op de arbeidsmarkt te confronteren met de gevolgen van hun handelen, kiest de christen-democratie ten principale voor een actieve rol van de sociale partners, van vakbonden, ondernemingen en van werkgevers in de non-profitsfeer. Wat in dat kader opvalt is dat voor de factor arbeid anders dan voor het factor kapitaal een tekort aan rentmeesterschap van de 'arbeidsorganisaties' geconstateerd kan worden. De onrustbarende groeicijfers van de WAO geven aan dat het personeelsbeleid van bedrijven vaak 'meer is gericht op de vervanging van 'onrendabel personeel' en minder op de investering en hun inzetbaarheid en ontplooiing'. 'Probleemgevallen' worden al snel doorgesluisd naar de vrij anonieme groep van uitkeringsgerechtigden, waarvoor de kosten via een generieke premie en fiscale heffing wordt gespreid over alle belasting- en premieplichtigen. 'In tegenstelling tot kapitaalgoederenbeheer kent het personeelsbeleid dus niet zoiets als afschrijving of reservering, te meer niet omdat probleemgevallen als het ware kunnen worden uitbesteed aan de overheid.'<sup>34</sup> De financiële rekening wordt doorgeschoven naar de collectieve sector. Prikkel tot een preventief beleid (omscholing, bijscholing, her-

34. H.J. Van der Braak, 'Overheid, arbeidsverhoudingen en neo-corporatisme' W. van Voor-den (red.), *Arbeidsverhoudingen uit model, feiten, ontwikkelingen en perspectieven* (Alphen a/d Rijn/Brussel 1981) 116.

plaatsing, faciliteiten voor invaliden en dergelijke) gaan van een dergelijke systematiek te weinig uit. Zij nodigt niet uit tot solidariteit. Ook looneisen worden in dit model nauwelijks in samenhang met de effecten voor de sociale zekerheid, de premiedruk en de omvang van de collectieve sector gebracht.<sup>35</sup>

Hier ligt dan ook een belangrijke reden waarom de christen-democratie nu al een geruime tijd pleit voor een substantiële verbreding van het arbeidsvoorwaardenoverleg op bedrijfstakniveau, tot een overleg over inkomen, werkgelegenheidsbeleid, (om)scholingsinspanningen, een op doorstroming gericht personeelsbeleid, functiedifferentiatie, premiedruk en uitkeringsniveau. Het beleid ten aanzien van de werkloosheidsbestrijding en de sociale zekerheid vragen om een uitdrukkelijke vervoeging.<sup>36</sup> In sommige steden zijn al belangrijke aanzetten voor een meer samenhangend beleid gerealiseerd. Zo is er geld uit werkloosheidsfondsen ingezet voor de arbeidspool voor havenwerknemers. Toch verdient het overweging om de vervoeging een structureler karakter te geven. Als op termijn de overdracht van de werknemersverzekeringen naar de sociale partners wordt gerealiseerd zal de samenwerking tussen bedrijfsvereniging en de arbeidsvoorzieningsorganisatie moeten worden geïntensiveerd. Uit de loonhoogte en de inverdiende sociale uitkeringen kunnen dan activiteiten op het terrein van de scholing (voor zittende werknemers, cursorisch beroepsonderwijs), werkervaringsplaatsen of arbeidspools en dergelijke worden gefinancierd. De uitvoering daarvan zou overgelaten kunnen worden aan – eventueel bipartiet samengestelde – besturen voor de arbeidsvoorziening. Zo kan het bestuur bijdragen aan een gerichte scholing van werklozen door na te gaan welke bedrijven gaan uitbreiden of zich in de regio willen vestigen en welke vacatures ontstaan. Met een geprofileerde scholing kan dan op de arbeidsmarktbehoefte worden geanticipeerd (functiegerichte trainingen). Het regionaal bestuur kan dan via werkcontracten werklozen in dienst nemen, hen detacheren bij instellingen en bedrijven of hen maatschappelijke diensten laten vervullen (in de sfeer van bijvoorbeeld stadsvernieuwing, wijkbeheer, vandalismebestrijding) en uit een soort werkgarantiefonds het minimumloon aanbieden.<sup>37</sup> Eventueel kan het daarbij werken met lokale commissies die opereren in de verschillende gemeenten of wijken, die binnen haar gebied vallen. Samenwerking met so-

35. In zekere zin geldt datzelfde voor de looneisen die vakbonden stellen. Weliswaar wordt op landelijk niveau in het kader van de Stichting van de Arbeid jaarlijks gesproken over de arbeidsproductiviteit, het niveau van de uitkeringen (de beleidsmatige koppelingen), scholingsinspanningen, mogelijke werkgelegenheidsmaatregelen en de ruimte voor loonsverhogingen, maar de daarmee gemoeide afwegingen zijn echter te weinig verankerd in de afzonderlijke bedrijfstakken. De gesprekken vinden te ver van het eigen bed plaats, zijn te collectief en te weinig toegesneden op de specifieke beslissingen van ondernemers, bedrijfstakken en de daarin werkzame sociale partners om een reëel onderdeel van beslissingen op micro-of mesoniveau te zijn. Vooral de stedelijke milieus krijgen daar in de vorm van werkloosheids-cijfers mee te maken.

36. Wel zijn de bedrijfsverenigingen, vanwege de koppeling tussen werkloosheidsuitkering en arbeidsverleden van de werknemer, nu al intensiever betrokken geraakt bij de bestrijding van langdurige werkloosheid. (Ook relatief langdurige werklozen vallen na de stelselherziening uit de jaren tachtig terug op de voorzieningen verbonden met de Werkloosheidswet).

ciaal-culturele voorzieningen als bijvoorbeeld jongerencentra en clubs- en buurthuizen of met het kerkelijk activeringswerk kan daarbij van grote betekenis zijn. Vaak hebben deze instellingen intensieve en vaak persoonlijke contacten met mensen uit achterstandsgroepen. (Stedelijke) overheid en sociale partners zijn beide, vanuit elkaar overlappende motieven, verantwoordelijk voor de bestrijding van de werkloosheid. Deze vervlechting hoeft zich – zoals aangegeven – organisatierechtelijk overigens niet per se te vertalen in een getripartiseerd bestuur voor de arbeidsvoorzieningen. Ook is het mogelijk deze vervlechting te formaliseren via contracten en convenanten, zodat de besturen voor arbeidsvoorziening tegen kostendekkende vergoedingen de scholing van bijstandsgerechtigden – waarvan de overheid in directe zin verantwoordelijk draagt – en anderen die niet zijn aangewezen op vergoedingen van de sociale verzekeringen (bijvoorbeeld intredende vrouwen) en daarvoor in aanmerking komen, op zich nemen.

Het regeerakkoord doet nog geen definitieve keuze bij de vraag of ten aanzien van het creëren van arbeidspools het zwaartepunt bij de gemeenten dan wel bij de RBA's zou moeten liggen. Dit rapport spreekt nadrukkelijk zijn voorkeur uit voor een zwaarwegende rol van de regionale besturen. Een en ander zal gepaard moeten gaan met de overdracht van werknemersverzekeringen aan de sociale partners om hen zo in staat te stellen integrale afwegingen te maken. Dat is vooral hard nodig omdat voor de langdurige werklozen,<sup>38</sup> een generiek herstelbeleid en het subsidieinstrument alleen (bijdragen in de loonkosten en verlichting van de premiedruk) niet in alle opzichten toereikend is. Regionale besturen voor de arbeidsvoorziening die zelf verankerd zijn in zowel de verschillende dragende bedrijfstakken, als in de stedelijke economie zullen met behulp van onder meer organisaties van minderheden, het club- en buurthuiswerk en de scholingsinstituten in de regio voor een hernieuwde participatie van vooral de harde kern van de werklozen moeten zorgen. De bestrijding van de werkloosheid zal gepaard moeten gaan met het herstellen van het evenwicht tussen rechten en plichten. De zogenaamde calculerende en ondernemende werklozen, die actief zijn op de zwarte arbeidsmarkt en misbruik maken van de voorzieningen zullen evenals degenen die hun uitkering als basisinkomen beschouwen geconfronteerd moeten worden met hun 'burgerplichten'. Een actief fraudebestrijdingsbeleid is op zijn plaats, te meer omdat eerdergenoemde voorzieningen werklozen reële mogelijkheden tot 'herintreding' bieden.

37. Dit fonds zou uit verschillende bronnen kunnen worden gevuld, te weten uit:

- a) de – reeds genoemde – bespaarde uitkeringsgelden;
- b) de extra middelen verkregen uit de loonruimte die onder andere op bedrijfstakniveau bij CAO voor het arbeidsvoorzieningsbeleid zijn gereserveerd;
- c) een deel van de geldstroom die de overheid momenteel hanteert om beroepsgerichte scholing en werkervaringsprojecten te ondersteunen en
- d) de middelen die de verschillende gemeenten kunnen inzetten (waaronder het eigen aandeel van de bijstandsuitkeringen).

38. Een belangrijke reden voor de RBA's om intensieve contacten te onderhouden met zowel organisaties en representanten als de lokale welzijnsinstellingen. Zij kunnen een belangrijke rol spelen bij vooral de voorlichting, de activering en werving van potentiële deelnemers aan scholings- en werkervaringsmogelijkheden.

**Basiseducatie en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs**

De basiseducatie is voor de grote steden van groot belang omdat het die activiteiten omvat die volwassenen in staat stellen om kennis, inzicht en vaardigheden te verwerven die tenminste nodig zijn om in het maatschappelijke verkeer te kunnen functioneren.<sup>39</sup> De steden kennen namelijk vele tienduizenden analfabete volwassenen. De afgelopen jaren is dan ook veel geld gestoken in de basiseducatie. De geïnvesteerde middelen 'verdienen zichzelf' ook indirect terug. Onderwijsachterstanden die kinderen oplopen ontstaan immers vaak al in de voorschoolse periode. Kinderen van allochtonen hebben veelal te kampen met een gebrekkige Nederlandse taalvaardigheid. Daarom is het zinvol om voor ouders en peuters gezamenlijk activiteiten te ontwikkelen. De taalontwikkeling van zeer jonge kinderen zowel als van hun ouders kan daarmee een impuls krijgen, terwijl het onderwijs-ondersteunend gedrag van ouders naar verwachting zal toenemen. Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO) sluit daarop aan door voor diploma's voortgezet onderwijs op te leiden. Het programma-aanbod van de basiseducatie is niet alleen gericht op het verwerven van taalvaardigheid. Ook rekenen, sociale vaardigheden en scholing in de eigen moedertaal maken er deel van uit. De alfabetisering in de moedertaal van anderstaligen zal vooral bij moeten dragen tot – op termijn – een betere verwerking van het Nederlands. Zo kan zij dienst doen als instructietaal bij het overdragen van inzichten in de Nederlandse samenleving. De vraag naar basiseducatie in de steden is erg hoog, vooral onder de allochtone bevolking.<sup>40</sup> De wachtlijsten zijn erg lang. De uitval blijkt minder hoog te zijn dan in het reguliere (voortgezet) onderwijs.<sup>41</sup> Het verzuim is wel omvangrijk. De (stedelijke) overheid zal veel aandacht aan de algemene vorming van volwassenen met opleidingsachterstanden moeten schenken, het bereik van de educatie uit moeten breiden en op de professionaliteit toe moeten zien. Gegeven de voortdurende instroom van buitenlanders, die de Nederlandse taal niet beheersen en onze cultuur niet of nauwelijks kennen moet hieraan hoge prioriteit worden toegekend. Anders zal de 'cultuurschok' tot grote barrières en een stedelijk proletariaat gaan leiden. De eerder aangeprezen gezinsactivering kan in beginsel veel problemen ondervangen. In dat kader zullen de gemeenten voor de minder-draagkrachtigen – waartoe de allochtonen vaak gerekend kunnen worden – kinderopvang moeten realiseren. Daarom ook is het belangrijk dat de stedelijke besturen culturele stromingen (minderheden) de mogelijkheid bieden zich, in eigen kring te ontplooien. Daar schort momenteel nog veel aan. Bij de planning van voorzieningen zal daarmee moeten worden gerekend. Juist in de eigen kring is veel ervaring opgedaan met het 'ingroeien' in onze samenleving. Daar zou meer gebruik van gemaakt moeten worden. In de stedelijke milieus is er ook voldoende draagvlak voor deze vorm van pluriformiteit. Gemeentebesturen zullen allochtonen actief in moeten lichten over de mogelijkheden die zij bieden voor deze vorm van zelfwerkzaamheid. Duidelijk zal overigens zijn dat een planningsregime dat zich richt op wijkvoorzieningen

39. Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*, 167.

40. Vgl. Educatief Beraad Rotterdam, *Basiseducatie concept-programma 1989-1990*, 60, 61.

41. *Idem*, hoofdstuk 3.

voor deze pluriformiteit in de regel te weinig ruimte laat.

### **Beroepsgerichte scholing**

De kwaliteit van het (beroeps)onderwijs en van de grootstedelijke economie plus de daarmee gemoeide werkgelegenheid zijn sterk met elkaar verbonden. De internationale concurrentie tussen de grote steden speelt zich in niet geringe mate op dit front af. De financiële sector in Amsterdam, de havens van Rotterdam met hun handelsactiviteiten, het transport en vervoer en de bijbehorende logistiek, maar ook de petrochemische industrieën en de administratieve en bestuurlijke initiatieven in Utrecht en Den Haag kunnen niet (op)bloeien zonder hoogwaardige eigentijdse opleidingen. Opleidingen die goed afgestemd zijn op de wereld van het beroep. Op alle niveaus is die afstemming van eminent belang. Zij is zowel nastrevenswaardig in de sfeer van het cursorisch beroepsonderwijs als in de universitaire gelèdingen. Al deze onderwijstypen bevinden zich in de regel in de stad. Het onderwijsbeleid moet er dan ook op gericht zijn dé vervlechting in te bedden in doeltreffende samenwerkingsrelaties.

Om de samenhang in de sfeer van het cursorisch beroepsonderwijs te vergroten zijn tijdens het onderwijsbeleid van minister Deetman vergaande plannen gemaakt om met de Invoeringswet Kaderwet volwasseneneducatie, de Arbeidsvoorzieningenwet en de Wet cursorisch beroepsonderwijs een geïntegreerde benadering van scholing en arbeidsvoorzieningenbeleid te integreren. De scholingsactiviteiten ten behoeve van werklozen of met werkloosheid bedreigden zullen gepland (gaan) worden door de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening. Zij doen dat in samenspel met regionale educatieve overlegplatforms. Geconstateerd is al dat deze opzet sociale partners in beginsel veel mogelijkheden biedt om loonontwikkelingen, het investeringsbeleid voor bedrijven, het volume van werknemersverzekeringen en scholingsinspanningen, in het belang van de werklozen – binnen wettelijke kaders – in samenhang te benaderen. De overdracht van werknemersverzekeringen aan de sociale partners is daarvoor van groot belang. De RBA's kunnen zich vervolgens inzetten voor de (groot)stedelijke werkgelegenheid, voor de verbetering van scholingsgraad van de bevolking en daarmee voor de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor bedrijven zorgen. Vanuit christen-democratisch optiek moet deze ontwikkeling ondersteund worden.

In het verlengde van deze ontwikkelingen kunnen ook veel van de voorstellen, gericht op het reguliere beroepsonderwijs, die de (tijdelijke) Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt heeft gelanceerd in haar rapport *Onderwijs-arbeidsmarkt omarmd* worden. De Commissie stelt voor om scholen en bedrijfsleven directer te laten communiceren en afspraken te laten maken.<sup>42</sup>

Lange 'doorlooptijden' van overleg en besluitvorming (via landelijke organen) worden dan vermeden. Stedelijke scholen kunnen maatwerk gaan leveren (leer- arbeidsovereenkomsten sluiten, startkwalificaties aanbieden)

42. Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Onderwijs en arbeidsmarkt naar een werkzaam traject*, Alphen a/d Rijn 1990.

en zich richten op de stedelijke arbeidsmarktbehoeften over uiteenlopende zaken als de onderwijsinhoud, stages, startkwalificaties (eindtermen), arbeidsplaatsen en dergelijke. De Commissie wijst terecht ook op de (morele) plicht van ondernemingen om geworven jonge werknemers die nog niet over de noodzakelijke startkwalificaties beschikken in staat stellen zich te scholen. Zij roept de overheid ertoe op om te zorgen voor prikkels die deze bedrijven aansporen om hen via ervaring en scholing alsnog een kwalificatie te laten verschaffen. Waar sociale partners een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor werknemersvoorzieningen zijn die prikkels echter al duidelijk aanwezig. Beter is het dan ook deze zaken mee te nemen in het brede arbeidsvoorwaardenoverleg. Zo nodig treedt de overheid subsidiair op. Om de kosten van scholing over de verschillende bedrijven te spreiden kan gedacht worden aan het opzetten van gezamenlijke fondsen die compensatie bieden voor de toenemende arbeidskosten (die samenhangen met de scholing). Het beleid gericht op de verzelfstandiging van en autonomievergroting in scholen – organisatorisch en onderwijsinhoudelijk – zal in dat kader overigens voortgezet moeten worden. (Dit zal ook scholing voor maatschappelijke verantwoordelijkheden moeten impliceren.) Alleen zelfstandige onderwijsinstellingen zijn immers in staat – onder andere – adequaat in te spelen op de arbeidsmarktontwikkeling in de steden en zich in te zetten voor niet-reguliere scholingsactiviteiten die de RBA's in het kader van hun beleid uitbesteden.<sup>43</sup> In dat licht is het ook toe te juichen dat de sedert 1985 (de Nota Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit, HOAK-nota) ingezette autonomievergroting in het hoger onderwijs onder het kabinet-Lubbers III wordt voortgezet. Overigens zal, in overeenstemming met de adviezen uit het rapport 'Technologie in een verantwoordelijke samenleving' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, intensiever gewerkt moeten worden aan de transfer van kennis uit de universitaire kring naar de grootstedelijke afnemers. In dat kader kan het omzetten van de rijksuniversiteiten in privaatrechtelijke rechtspersonen zijn diensten vervullen.

### *3.4.3 Participatie en stedelijkheid*

Armoede is hierboven aangemerkt als een probleem met financiële, sociale en culturele dimensies. De mate waarin mensen zich opgenomen weten in netwerken van intermenselijke relaties is van zeer wezenlijke betekenis voor de kwaliteit van hun bestaan. Eerder is ook al gewezen op het belang van de revitalisering van het maatschappelijk initiatief voor de stedelijkheid. Anomie, vervreemding en vereenzaming zijn geen onlosmakelijke ingrediënten van het stedelijk leven. Integendeel. Zij moeten ook niet alleen bestreden worden via een krachtig arbeidsvoorzieningen- en scholingsbeleid. De mens leeft niet bij brood, of bij de produktie daarvan alleen. Ook buiten de economische revitalisering en het werkgelegenheidsbeleid is er versterking van het maatschappelijk initiatief nodig; een initiatief dat zich niet bestuurscentristisch in zichzelf opsluit en als een zelfdragende carros-

43. Vgl. ISO-project van Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (gestart in 1988) dat als driejarig project probeert de reguliere onderwijsinfrastructuur in te zetten voor de scholingsactiviteiten van de arbeidsvoorzieningsorganisaties.

serie – zeker van de steun van de overheid – de eigen professie koestert, maar zich oriënteert op de cliënten, de afnemers, zorg op maat verschaft en open staat voor de stedelijke ontwikkelingen en voor de zelfbewuste samenwerking met (andere) onderwijs- en welzijnsinstellingen, culturele organisaties, bedrijven, sportverenigingen, instellingen voor etnische minderheden, etc. De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau zal zich kenmerken door verscheidenheid, pluriformiteit, democratische besluitvormingsprocessen, inspraak, afdoende klachtenprocedures, ondersteuning van vrijwilligerswerk en van zelfhulp, autonomievergroting van instellingen en vooral ook coöperatie. Hieronder zal in het kort aangegeven worden hoe op het terrein van het onderwijs, de gezondheidszorg en het welzijnswerk de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van burgers en stedelijke organisaties versterkt kan worden. Uiteraard vergt dat niet alleen een gericht, maar vooral een helder landelijk beleid.

### 3.4.3.1 Onderwijs

De algemene onderwijs-politieke taken van de stedelijke autoriteiten zijn vrij beperkt. In de sfeer van de situering van scholen zijn gemeenten betrokken bij de uitvoering van de Wet op het basisonderwijs. Zij stellen een plan van scholen vast, beoordelen in dat kader verzoeken tot (aanvangs)bekostiging en zien erop toe dat er voldoende gelegenheid is tot het volgen van openbaar onderwijs. Ook dragen zij de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het bestuur en beheer van openbare scholen. In het kader van het sociale vernieuwingsbeleid heeft het kabinet ernaar gestreefd de betrokkenheid van gemeenten bij het onderwijsvoorrangsbeleid te vergroten door alle onderwijsvoorrangsgelden – waaronder de schoolgebonden uitkeringen – over te hevelen naar een algemene uitkering ten behoeve van het gemeentefonds. Via de financiële kraan zouden gemeenten moeten gaan zorgen voor samenhangende maatregelen van scholen, welzijnsinstellingen en organisaties op de arbeidsmarkt. Waar het voorrangbeleid van scholen zonder contacten met andere instellingen van de grond komt, ontstaat immers op zijn best een geïsoleerde hulp van kinderen uit achterstandsgroeperingen. Naast zorg over de verkokering van dit achterstandsbeleid signaleerde de regering – terecht – ook dat speciaal en regulier onderwijs nog te onafhankelijk van elkaar opereren, dat de aansluiting tussen voor- en vervolgopleidingen in het onderwijs tekort schiet en dat de voortijdig schoolverlating veel te omvangrijk is. Juist voor de steden worden hiermee zeer wezenlijke zaken aangeroerd. De gevolgen van schooluitval, de tekortschietende 'jeugdopvang' en de – op onderdelen – gebrekkige samenhang in het achterstandsbeleid vertaalt zich voor hen in termen van werkloosheid, een gebrek aan integratie en in het meest extreme – maar niet uitzonderlijke – geval in vandalisme en criminaliteit. De grootstedelijke problemen verschillen ook in dit geval niet innerlijk van de overige Nederlandse landsdelen. Zij doen zich wel scherper voor vooral ook omdat zij een cumulatief karakter hebben. Zo blijkt het voortijdig schoolverlaten in Amsterdam veel omvangrijker te zijn dan in de rest van het land.<sup>44</sup> Eenzelfde patroon doet zich voor ten aanzien van het doorleren in het basis- en voortgezet on-

44. WRR, *Van de stad en de rand*, 168.



derwijs. Ook de verhouding tussen het aantal instromende en uitstromende leerlingen is over vrijwel de hele linie (alle schooltypen) ongunstiger dan het landelijke beeld. De aansluiting tussen de trajecten van het onderwijspad schiet tekort. Vooral de allochtone leerlingen kenmerken zich door lage onderwijsscores. Daarmee verbonden is de sterke concentratie van allochtonen in de laagste onderwijsvormen. Vaak schiet de beheersing van de Nederlandse taal tekort. Dit probleem wordt nog versterkt door de voortdurende instroom van buitenlanders die onze taal niet kunnen spreken en onze culturen niet of nauwelijks kennen. Een en ander stelt hoge eisen aan de volwasseneneducatie. Juist voor de emancipatie van minderheden is onderwijs en scholing van grote betekenis.<sup>45</sup> Kortom: 'onderwijs van basisschool tot en met volwasseneneducatie is van cruciaal belang waar het gaat om de stimulering van ondersteuning naar participatie en zelfwerkzaamheid cq. economische zelfstandigheid'. Een adequaat onderwijsbeleid is daarom nodig. Uit christen-democratisch oogpunt moet het dan wel zo gebeuren dat de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen van binnenuit wordt versterkt. Scholen zijn in de eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor het onderwijs, niet de lokale overheden. Een overmatige invloed van de gemeentelijke autoriteiten zou deze verantwoordelijkheid beknotten in plaats van aanmoedigen. Het sociaal-pedagogisch beleid van scholen zal gedragen moeten worden door de stedelijke bevolking en – langs de lijnen van de besturen toegankelijk moeten zijn. Bij beide elementen van de onderwijspolitiek – het onderwijsvrijheidsrecht en de sociale verantwoordelijkheid van scholen – zullen wij hieronder iets uitvoeriger stil staan.

### **Maatschappelijk Initiatief in het onderwijs**

Onderwijs is een onmisbare basisvoorziening; een noodzakelijke voorwaarde om later verantwoordelijkheden te kunnen dragen. In de vorm van een sociaal grondrecht op onderwijs waarborgt de overheid zijn toegankelijkheid. De christen-democratie ziet om principiële redenen het liefst dat private samenlevingsverbanden de sociale grondrechten verwerkelijken. Vanuit die optiek is het niet zozeer het aanbod van niet-gemeentelijk onderwijs dat rechtvaardiging behoeft maar veeleer het overheidsonderwijs.<sup>46</sup> Toch zijn er redenen om een stelsel van openbaar onderwijs te handhaven. Dit stelsel waarborgt de toegankelijkheid van het onderwijs (vluchtheuvel-functie).

Met deze stellingname is echter nog niets gezegd over de bestuursvorm over het openbaar onderwijs. Rond de bestuursvorm is vrij permanent discussie gevoerd. 'Ruimte voor kwaliteit', het onderwijsrapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, noemt daarbij de volgende punten:

- de geringe invloed van ouders en andere direct betrokkenen op het be-

45. WRR. *Allochtonenbeleid* (Den Haag 1989) 167.

46. Waarom, zo kan men zich afvragen, staat de overheid niet garant voor lage stichtings- en opheffingsnormen en een daarbij passend bekostigingsregime, om zo een afdoend en geschakeerd en gespreid onderwijsaanbod veilig te stellen. Zeker als er onderwijsinstellingen bestaan, die het als hun handelsmerk zien voor iedereen toegankelijk te zijn, zullen zich nauwelijks problemen voordoen. Met complementaire maatregelen in de sfeer van het vervoer kunnen de laatste hindernissen misschien opgeruimd worden.

- stuur en beheer van de school;
- de – vooral in de grote steden – grote afstand tussen school en bevoegd gezag. Het Scylla van de verambtelijking en bureaucratisering van het bestuur door de grote invloed van de afdeling onderwijs van het gemeentelijke apparaat blijkt veelal slechts ingewisseld te kunnen worden voor het Charybdis van het eenzijdige professionalisme (de directie van scholen als de beleidsvormers);
- de twee-pettenproblematiek. De gemeente als hoedster van het algemeen (ook onderwijsbelang) fungeert tevens als bevoegd gezag van de openbare school.

Het verbijzonderen van de openbare school biedt om bovengenoemde redenen geen oplossing. Het tweesporig onderwijsbestel staat dan ook niet principieel ter discussie. Wel zal vanuit de christen-democratische optiek de overheid zich moeten beperken tot het behartigen van haar kerntaken. 'Het wezenlijke van het openbare onderwijs is dan ook niet dat het door de overheid wordt verzorgd, maar dat de overheid de aanwezigheid van voldoende onderwijs verzekert... Niet het aanbieden is wezenlijk, maar dat bepaalde vraag naar onderwijs niet wordt gefrustreerd.'<sup>47</sup> Door het bestuur van het openbare onderwijs over te dragen aan een functionele commissie of een stichting waarbij statutair en wettelijk de open toegankelijkheid en publieke signatuur is vastgelegd, ontstaat ruimte voor de democratisering naar geestverwante achterbannen; naar betrokkenen dus die zich verwant voelen met de openbare school.<sup>48</sup> Het gaat hierbij om de functionele decentralisatie, die op tal van andere terreinen tot een grotere betrokkenheid van belanghebbenden bij het openbaar bestuur heeft geleid.<sup>49</sup> Zij die de wil hebben verantwoordelijkheid te dragen zullen ook zelf training en vorming moeten kunnen ontvangen. Gewaakt moet overigens worden tegen het verschijnsel dat alleen (oud-)ambtenaren en (oud-)leerkrachten de nieuwe bestuurders worden.

Juist ook op het terrein van onderwijs, een ontmoetingspunt voor vele kinderen en hun ouders, liggen er mogelijkheden om de beoogde stedelijke zelfwerkzaamheid te versterken. De hervormingen dienen in het teken van dit streven te staan. Anders dan het WRR-rapport 'Van de stad en de rand' beoogt deze studie niet om met het op afstand zetten van het openbaar onderwijs de weg te banen voor een geïntensiveerde algemeen lokaal onderwijsbeleid.<sup>50</sup> De balansverschuiving waarover de WRR spreekt moet niet verlopen van het ministerie naar het lokaal en regionaal niveau, maar van de overheid naar de zelfstandige scholen. Zij zullen zelf de verbindingsslijnen met hun grootstedelijke omgeving moeten versterken. Maar daarover hieronder meer.

47. E.M.H. Hirsch Ballin, 'De andere helft van de wereld', W.C.M. van Lieshout (red.), *Bestuur en meesterschap* ('s-Gravenhage 1988) 59-72.

48. Bij de stichting hoeft geen enkele privaatrechtelijke bepaling de democratisering van de openbare school in de weg te staan. Het ledenverbod sluit niet uit dat zij een orgaan kent dat zij als advies- of stichtingsraad besluiten goedkeurt of dat het bestuur benoemingen (eventueel) deels door of op voordracht van de stichtingsraad geschiedt.

49. Vgl. J. Boxum, *Zelfstandige bestuursorganen* (Deventer 1989) 51 e.v.

50. *Van de stad en de rand*, 183.

Uiteraard moeten de stedelijke autoriteiten ook ruim baan scheppen voor allochtone groeperingen die de laatste tijd telkens meer het initiatief nemen om een eigen school op te richten. De Nederlandse onderwijswetgeving maakt dit gelukkig – mogelijk. Scholen voor eigen kring, die uiteraard wel gericht zijn op integratie in de Nederlandse samenleving (goed onderwijs betekent ook altijd socialisatie), bieden mogelijkheden voor de overdracht van de eigen cultuur in een onderwijsklimaat dat men zelf kiest. Onderwijs is meer dan neutrale kennisoverdracht. Het gaat ook om het waarderen van kennis, om vorming en pedagogische activiteiten, die niet losstaan van levensbeschouwelijke achtergronden en keuzen.

Politici aarzelen hier in de regel. 'Vaak uit edele motieven: het voorkomen van gettovorming bijvoorbeeld of omdat wij ons zorgen maken om de kansen voor de kinderen om zich een volwaardige plaats in onze samenleving te verwerven...

Eigenlijk gun je de mensen hun eigen voorzieningen, maar doe je er wel goed aan..?

Er is hier sprake van mensen die onze taal soms niet goed spreken.' Hun gewoonten stammen uit de andere culturen en vanwege de beperkte mogelijkheden voor interculturele contacten op een eigen school zou de tendens tot segregatie worden versterkt. Bovendien zullen de schoolprestaties (met name ten aanzien van Nederlands) eronder kunnen gaan lijden.

Uiteraard zijn de gevaren reëel. Zij leveren echter geen argumenten op om juist de culturele minderheden te dwarsbomen als zij hun democratische rechten willen verwerklijken. Een anti-discriminatiebeleid kan zichzelf slecht in de staart bijten als het fundamentele rechten doorkruist. Bovendien is de emancipatie van minderheden op langere termijn in de regel gaand met het uitbouwen van een eigen identiteit.<sup>51</sup> Voorts blijken de onderwijsresultaten van leerlingen die scholen met een (zeer) hoge concentratiegraad van allochtonen bezoeken niet achter te blijven. Integendeel 'Everts c.s. stellen vast dat Turkse en Marokkaanse leerlingen zelfs iets betere resultaten behalen als er meer andere Turken en Marokkanen in dezelfde klas zitten dan wanneer het slechts om enkelingen gaat. Ook het sociaal-emotionele gedrag en de motivatie van allochtone leerlingen blijken te verbeteren bij een stijgende concentratiegraad. Niet alleen blijken zij steun aan elkaar te hebben, maar ook worden docenten bij grotere aantallen allochtone leerlingen wel gedwongen rekening te houden met hun specifieke omstandigheden. Pas wanneer de concentratiegraad van de niet-Nederlandse allochtonen stijgt boven omstreeks tachtig procent blijken de prestaties van zowel autochtonen als allochtonen terug te lopen.'<sup>52</sup> Redenen voldoende om als lokaal bestuur een actief voorwaardenscheppend beleid te voeren en culturele minderheden in te lichten over hun onderwijs-

51. C.J. Klop, *Verslag van de studieconferentie 'Godsdienstbeleving van minderheden'* ('s-Gravenhage 1983) 78.

52. *WRR, Allochtonenbeleid*, 155.

rechten en aan hen vormingsmogelijkheden aan te bieden. Van de kant van de rijksoverheid mag – in het belang van het behoud en ontwikkelen van pluriformiteit in de stad – een planningsbeleid verwacht worden dat voldoende ruimte laat voor deze pluriformiteit. Waar schaalvergroting op bestuurlijk en organisatorisch (directies) vlak plaatsvindt, zal een ruimhartig nevenvestigingenbeleid de stedelijke wijken voor kaalslag moeten behoeven.

### **Achterstandsgruppen en onderwijs**

Het onderwijs krijgt terecht veel aandacht in de nota 'Sociale vernieuwing' die het kabinet-Lubbers III in de loop van 1990 het licht deed zien. De tekortschietende aansluiting tussen de verschillende trajecten in het onderwijs, tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het groeiend aantal leerlingen dat speciaal onderwijs bezoekt en het weinig gerichte gebruik van onderwijsvoorzorgsgelden (vaak ingezet om klassen te verkleinen) baart zorgen. Maatregelen zijn nodig. Dat is de reden waarom de regering in het recente verleden voorstelde om de subsidies die zij scholen verstrekt voortaan gebundeld en wel aan de gemeenten toe te kennen, die daarna naar eigen inzicht in samenspel met de scholen een achterstandsbeleid gaan voeren. Convenanten zouden voor de nodige samenhang moeten gaan zorgen, tussen bijvoorbeeld de activiteiten van scholen, welzijnsinstellingen, de arbeidsvoorzorgsorganisaties en dergelijke. Daarmee zou zich een balansverschuiving in het onderwijs 'ten gunste' van de lokale overheden voordoen. Het gemeentelijk onderwijsbeleid moet voor de inhoudelijke samenhang van het achterstandsbeleid gaan zorgen. De geldkraan fungeert daarbij als 'drukmiddel'. Evenwel, na jarenlang gestreefd te hebben naar autonomievergroting en managementversterking kan sociale vernieuwing niet het kanaal zijn waarlangs de zelfstandigheid van scholen opnieuw onder druk komt te staan. Juist zelfstandige professionele scholen zullen de kwaliteit van het onderwijs een impuls kunnen geven. Zoals wij al eerder stelden zal het sociale vernieuwingsbeleid de verantwoordelijkheid van scholen veeleer van binnenuit moeten versterken dan van buitenaf moeten beknotten. Die lijn van denken past ook helemaal bij de hoofdlijnen van het sociale vernieuwingsbeleid. De pijlers van dit beleid zijn te markeren met twee trefwoorden: participatie en voorzorg. In de combinatie van preventie en participatie ligt de sleutel van de christen-democratische benadering. Dat betekent dat sociale vernieuwing niet alleen of in de eerste plaats een zaak van de overheid is, maar van de burgers en hun instellingen zelf. Als participatie en maatschappelijke deelname het doel is dan is het op zijn zachtst gezegd tweeslachtig als de overheid zelf het sociale vernieuwingsbeleid monopoliseert. De voorzorg zal een zaak van maatschappelijke partijen moeten zijn. Het zijn bijvoorbeeld immers scholen die verwijzen naar speciaal onderwijs. Het zijn bedrijven die mensen 'uitstoten' naar de WAO. Het zijn vakbonden die soms onheuse looneisen stellen, etc. Hun verantwoordelijkheid zal in het kader van de voorzorg en participatie gestimuleerd moeten worden. De overheid moet haar beleid daarop richten. In de sfeer van het onderwijs betekent dat, dat scholen in staat gesteld moeten worden zelf meer te doen voor de zwakke leerlingen door (a) de school-

organisatie en de functieopbouw af te stemmen op die taak. Schoolbesturen en directies zouden meer mogelijkheden moeten krijgen om leerkrachten vrij te stellen die de zorgverbreding aanpakken, maatwerk leveren en leerlingen persoonlijk begeleiden. Al vroeg kunnen dan eventuele leerachterstanden worden ontdekt en bestreden. Gerichte activiteitenplannen, waar deskundigen binnen de schoolmuren veel tijd in steken kunnen daarbij van grote betekenis zijn. De verantwoordelijkheid voor de begeleiding van leerlingen hoeft dan niet meer uitbesteed te worden aan professionele diensten, maar kan binnen de school zelf plaatsvinden. Een keurslijf van bepalingen, dat samenhangt met allerlei bekostigingsvoorwaarden, staat daaraan momenteel in de weg. Autonomievergroting is (b) ook nodig ten aanzien van de inhoud van het onderwijs. Zeker als straks de basisvorming van start gaat, zullen leerlingen die praktisch zijn ingesteld niet tussen de wal en het schip mogen belanden. Het risico is dan te groot dat zij na jarenlang ploeteren met allerlei theoretische vakken na afloop van hun leerplichtige leeftijd nog geen diploma op zak hebben en zich scharen bij de risicogroep van de te-laag-geschoolden. Daarom zal een school een breed pakket van vakken (flexibele leerwegen) in huis moeten hebben en het onderwijs op de talenten van leerlingen af moeten kunnen stemmen. Als de oriëntatie op het beroep het stiefkind wordt van de onderwijsvernieuwing spant de regering het sociale vernieuwingspaard achter de wagen, en helpt zij mee het reservoir van achterstandsgroepen uit te breiden.

Daarnaast is het inderdaad nodig dat scholen zich meer gaan bekommeren om de afstemming van hun handelen op hun omgeving. Waar bijvoorbeeld de afstemming tussen schoolsoorten tekort schiet, ontstaan problemen van aansluiting, voortijdige schoolverlating en demotivatie. Waar het onderwijs te weinig is afgestemd op de arbeidsmarkt, resulteert dat in te weinig op de praktijk toegesneden opleidingen. Waar geen contacten met bijvoorbeeld welzijnsinstellingen of de jeugdhulpverlening (verlening gericht op preventie) van de grond komen, ontstaat op zijn best een geïsoleerde hulp van kinderen uit achterstandsgroeperingen. In dat kader kan het (c) nodig zijn om de scholen wettelijk te verplichten regelmatig in contact te treden met een nader te bepalen aantal scholen van voor- of vervolgonderwijs, buitenschoolse instellingen en – waar van betekenis – arbeidsmarktorganisaties (trajectbegeleiding naar het werk). Het resultaat van het overleg zou slechts in die zin verplichtend moeten zijn dat scholen (d) in een openbaar jaarverslag beargumenteerd aangeven wat zij met hun bevindingen hebben gedaan. De afstemming op de samenleving gaat dan van scholen zelf uit. Hier is dus geen sprake van een bureaucratische coördinatie via de gemeenten, maar van een rechtstreekse afstemming vanuit de scholen zelf. Daarnaast zijn (e) nieuwe verhoudingen tussen het regulier en speciaal onderwijs nodig. Te weinig worden scholen geconfronteerd met de gevolgen van hun verwijzingsgedrag. Het 'verwezen' kind is uit beeld; een aansporing tot een goed zorgvernieuwingsbeleid in het 'gewone' onderwijs is daarom onvoldoende voorhanden. Het spoort niet aan tot solidariteit met de zwakken. Daarom moeten de relaties tussen beide schooltypen bestuurlijk en onderwijskundig worden versterkt. Samenvoeging van het bestuur en beheer is – waar dat kan – nodig met het oog op de kwetsbare leerlingen.

Met dit alles wordt nogal wat van scholen gevergd en verwacht. Een geprofileerd schoolbeleid, een open oog voor maatschappelijke ontwikkelingen, een breed vakkenaanbod en een deskundige begeleiding van leerlingen stellen grote eisen aan het management van scholen. Zonder een vergroting van een bestuurlijk draagvlak van scholen zal dat meestal niet gaan. Daarom is er (f) een forse bestuurlijke en organisatorische (directies) schaalvergroting in het onderwijs nodig. Het bestuur en de directie van een onderwijsrechtspersoon moet dan wel met verspreide lesplaatsen (scholen) kunnen gaan werken.<sup>53</sup> Anders zou de schaalvergroting tot mammoetscholen met een streekfunctie gaan leiden. De bereikbaarheid en verscheidenheid naar richting zou dan het kind van de rekening zijn.

Zolang de met deze schaalvergroting gemoeide voorstellen zich niet in rijksbeleid vertalen, kan de stedelijke overheid zelf voor een dergelijke operatie zorgdragen in de sfeer van het openbaar onderwijs. Gevoegd bij zijn verzelfstandiging zal dat zeker tot kwaliteitsverbetering leiden. De aanwijzingen dat de openbare school in de stad minder succesvol is dan de bijzondere scholen kan als extra impuls voor deze beleidslijn gelden.<sup>54</sup>

#### **3.4.3.2 Gezondheidszorg: van regionalisering naar maatschappelijk initiatief**

Het gezondheidsprofiel van de stedelijke bevolking kent zijn eigen karakteristieken. De WRR-studie 'Van de stad en de rand' wijst op drie algemene oorzaken. De stad als ontmoetingsplaats van verschillende culturen en leefstijlen creëert in de eerste plaats specifieke gezondheidskenmerken.

Verder kennen de steden een sterker dan gemiddeld vergrijzende bevolking. En voorts bepaalt de sociaal-economische opbouw het gezondheidsprofiel van de stad. Deze en andere bijzonderheden zorgen voor lokale verschillen in het gebruik van gezondheidsvoorzieningen en leiden tot meer dan een bovengemiddeld gebruik en aanbod van medische voorzieningen in de steden.

In algemene zin moet de overheid zich bij haar beleid rekenschap geven van (a) deze verschillen. De bijzondere gezondheidskenmerken van de stedelijke bevolking zullen in het zorgbeleid verdisconteerd moeten zijn. Taak van de overheid is het immers om erop toe te zien dat elementaire zorgvoorzieningen in financieel, ideëel, geografisch en kwalitatief opzicht toegankelijk zijn voor alle burgers. Bij haar zorgbeleid dient de overheid zich ook nog op andere waarden te oriënteren. Zorg-op-maat is een trefwoord. Het zorgbestel zal (b) niet hospitaliserend mogen werken. Substitutiemogelijkheden moeten ruimschoots aanwezig zijn, zodat mensen zolang mogelijk in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven functioneren. Voorts zal er (c) ruimte moeten zijn voor verscheidenheid en sociale zelfregulering. Er

53. Vgl. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 'Ruimte voor Kwaliteit'.

54. Vgl. P. van Laarhoven en J. Dronkers 'Verschillende onderwijsresultaten in openbaar en bijzonder onderwijs', A.M.L. van Wieringen, S. Karsten en J. Ar (red.), *Gemeente en onderwijs* (Lisse 1988) 76.

dient plaats te zijn voor een variëteit aan gezondheidsstijlen in zowel het verzekeringsstelsel als in het aanbod van de gezondheidszorg. Hoe mensen over gezondheidszorg denken heeft immers te maken met hun ideeën over de zin en de bestemming van het leven, met hun visie op de mens als geestelijke en lichamelijke eenheid.<sup>55</sup>

Het zorgbeleid nu kan op een aantal modellen stoelen. Zo noemt de in 1986 verschenen Nota 2000 (over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid, feiten, beschouwingen en beleidsvoornemens) drie strategische varianten. Het gaat daarbij om:

- territoriale decentralisatie, waarbij de lokale overheden gezondheidsplannen ontwikkelen en de planning van de voorzieningen in de regio voor hun rekening nemen;
- functionele decentralisatie, waarbij de financiers (ziekenfondsen en particuliere ziektekostenverzekeraars) de planning en bekostiging van voorzieningen verzorgen;<sup>56</sup>
- een evenwichtsmodel, waarbij provincies, gemeenten, financiers, aanbieders van zorg en patiëntenorganisaties op regionaal niveau afspraken maken.<sup>57</sup>

Belangrijk bij de keuze voor één van deze opties is de vraag in welke mate zij – naast garanties inzake de laagdrempelige toegankelijkheid van de zorg – de mogelijkheid bieden om zowel in te spelen op de gegronde verschillen in regionale gezondheidsprofielen als op de kennelijke behoefte aan profilering in het zorgaanbod. De vraag naar structuur van de gezondheidszorg en de verdeling van taken over de verschillende lagen van het binnenlands bestuur (wel of geen omvangrijke bevoegdheden voor de besturen van de grote en middelgrote steden of voor de provincies) dient een afgeleide te zijn van deze beleidsinhoudelijke kwesties.

### **Regionalisering en echelonnering**

Redenerend vanuit de weergegeven randvoorwaarden voor de zorgstructuur is in christen-democratische kring uitdrukkelijk afstand genomen van het regionaliserings- en echelonneringsbeleid, dat decennia-lang is gevoerd.

Strekking van dit beleid was onder andere dat de lokale overheden, aanvullend op de bepalingen van de sociale verzekeringen, in een geregionali-

55. Zowel in de meer somatische als in de sfeer van de geestelijke gezondheidszorg is er sprake van een grote verscheidenheid in benaderingen. De psychiatrie kent haar eigen scholen en stromingen en de opkomst van bijvoorbeeld een Pro-life ziektekostenverzekering of organisaties, die zich opwerpen als behartigers van alternatieve geneeswijzen, geeft aan dat ook de meer lichamelijke zorg geen waarde-neutrale aangelegenheid is.

56. De term functionele decentralisatie is eigenlijk misplaatst. Bij functionele decentralisatie gaat het om het onderbrengen van publieke taken bij zelfstandige bestuursorganen. Het verlenen van zorg is echter geen publiekrechtelijke taak. Het garanderen van toereikende voorzieningen is dat wel. Beide zaken kennen uiteraard raakvlakken, maar zij overlappen elkaar niet.

57. Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Gezondheid in de Vier Grote Steden* (Den Haag 1989) 147 – 148.

seerd model zeggenschap zouden krijgen over de gezondheidszorg. Binnen de zorgregio's zou de eerste lijn in samenhang moeten gaan functioneren. Huisarts, maatschappelijk werkende, wijkverpleegkundige en gezinsverzorgende zouden zoveel mogelijk in teamverband de zorg ter hand moeten gaan nemen.<sup>58</sup> Dit streven vertaalde zich onder andere in een herstructurering van het kruiswerk, dat zijn werkzaamheden wijkgericht ging uitoefenen, in fusieprocessen in de sfeer van de gezinszorg (alhoewel er op stedelijk niveau nog steeds instellingen met een verschillende signatuur actief zijn) en in regionaal werkende stichtingen voor algemeen maatschappelijk werk. In de steden kwam het pluriforme zorgaanbod zwaar onder druk te staan.

Ook in de sfeer van de geestelijke gezondheidszorg kwam de regionalisering in zwang. Zo zijn de regionale instellingen voor ambulante gezondheidszorg (RIAGG's) voortgekomen uit regionaliseringsinitiatieven. Ook bij de planning van ziekenhuizen – een provinciale aangelegenheid met zwaarwegende adviesbevoegdheden voor de vier grote steden – spelen gezondheidsregio's een rol. Schaalvergrotingsprocessen hebben tot fusies en daarmee tot een uitdunning van het voorzieningennetwerk geleid. Identieke trends hebben zich voorgedaan bij de situering van verpleeginrichtingen en bejaardenoorden (welke de vier grote steden krachtens de Wet op de bejaardenoorden zelfstandig plannen).

Kortom: op de noemer van territoriale decentralisatie is het beleid er decennia-lang op gericht geweest om via min of meer integrale gezondheidsplannen een regionaal dekkend netwerk van verzorgingsarrangementen te creëren.<sup>59</sup> Hieronder zullen wij de structuur die zich daarbij uitkristalliseerde confronteren met de eerdergenoemde criteria.

### **Knelpunten in de huidige verzekeringsstructuur**

Het zorgbeleid moet erop gericht zijn mensen zolang mogelijk zelfstandig, in de eigen vertrouwde omgeving, te laten functioneren (zie criterium b). Van de structuur van de zorgbetrekkingen moeten geen hospitaliserende effecten uitgaan. Samenwerking tussen de verschillende disciplines in de eerste lijn, zowel als tussen de eerste en tweede lijn is daarbij nodig. Thuiszorg immers omvat zowel ondersteunende, verzorgende als verplegende activiteiten. Maar juist omdat daarbij sprake is van aanvullende functies kan een zwaar aangezette echelonnering problemen opleveren. De soms gewenste overgang van de ene voorziening naar de andere (bijvoorbeeld

58. *Idem*, 117.

59. De lokale overheden zouden een belangrijke rol gaan spelen bij het beleid. De in het kader van de Structuurnota voorgestelde Wet voorzieningen gezondheidszorg en zijn herziene versie, de zogenaamde Wet gezondheid en maatschappelijke dienstverlening kozen uitdrukkelijk voor een decentraal verankerd regionaliseringsbeleid.

Sommige grote steden borduren daarop inmiddels voort. Zo probeert de gemeente Amsterdam zorggebieden in het leven te roepen met een sluitend net van eerste lijnsvoorzieningen en daarop aansluitende instellingen als ziekenhuizen, verpleeg- en verzorgingshuizen. Het zorgaanbod zou op die manier afgestemd moeten worden op de specifieke zorgbehoeften van de wijk of regio. (Het rapport *Zorgvernieuwing door structuurverandering* wijst terecht op het technocratisch karakter van deze benadering).



van een ziekenhuis naar thuishulp) wordt namelijk belemmerd door verschillen in bijvoorbeeld planningsregimes, bekostigingssmethodieken en erkenningsvoorwaarden.<sup>60</sup> Door eerste en tweede lijn aan respectievelijk gemeentelijke en provinciale planningsbevoegdheden te koppelen, ontstaan als vanzelf coördinatie- en afstemmingsproblemen.

Behalve tot gebrekkige mogelijkheden voor functionele samenwerking en voor de substitutie van zorg, breekt de regionalisering al heel snel de verscheidenheid in zorgbenaderingen af (zie criterium c). Waar zorginstanties een streek- of wijkfunctie krijgen, blijft in de regel nog slechts een buitengewoon kleine ruimte voor pluriformiteit en nieuwe initiatieven over.

Voor een afstemming van het zorgaanbod op de specifieke regionale behoeften tenslotte (vergelijk criterium a), lijkt het territoriaal gedecentraliseerde zorgmodel daarentegen zeer geëigend. De planning van voorzieningen kunnen grote steden en provincies zelf ter hand nemen. Dit is zeker een voordeel van een gedecentraliseerde aanpak van het zorgbeleid.<sup>61</sup>

### **Structuurverandering**

In christen-democratische kring is gepleit voor een aangepaste structuur van de zorgsector. Het rapport 'Zorgvernieuwing door structuurverandering' stond daarbij niet alleen. De 'Dekker-voorstellen' zijn zo langzamerhand spreekwoordelijk geworden.

De bedoelde wijzigingsvoorstellen zijn vooral ook ingegeven door de wens om een betere zorg op maat mogelijk te maken, die mensen in staat stelt langer zelfstandig in hun vertrouwde omgeving te blijven leven. Er zou een verplichte basisverzekering moeten komen, die bestaat uit voorzieningen uit de sfeer van de AWBZ, het ziekenfondspakket alsook uit subsidiegefinancierde voorzieningen zoals bejaardenoorden, maatschappelijk werk en gezinszorg (voorzover die tot de ziektekosten zijn te rekenen). Zorgverleners beheren deze 'vloer' op basis van budgetten verkregen uit een centrale kas en nominale premies. Het 'integrale beheer' geeft een impuls om functiegerichte ordening van de zorg, waarmee een gedifferentieerd aanbod van zorg en behandeling beter aansluit op de afzonderlijke vraag van personen.<sup>62</sup>

60. Dat dit tot schrijnende situaties kan leiden zal duidelijk zijn. D. Post schetst bijvoorbeeld in *Trouw* onder de titel 'Verstandelijk gehandicapten: zorg moet en kan anders': 'de situatie waarin ouders van veel verstandelijk gehandicapten zich bevinden. Ze moeten kiezen tussen een inrichting of een gezinsvervangend tehuis, terwijl ze eigenlijk een andere hulp verlangen'. Vele malen kwam door onderzoek naar voren dat een logeerhuis voldoende zou zijn. Ouders willen graag de zorg voor gehandicapten op zich nemen, maar hebben af en toe periodes nodig om als het ware op adem te komen. Via logeerhuizen, kleinere woongemeenschappen, opvangvoorzieningen en dergelijke kan dat. Er is echter geen zorg op maat 'en de financiering van de zorg verhindert een flexibele instelling'. (*Trouw*, 3 november 1990, 11).

61. Toch past daarbij een relativiserende kanttekening. Planning en financiering in de zorgsfeer zijn vanwege het verzekeringskarakter van veel voorzieningen namelijk op hoofdlijnen niet in één hand te leggen. Het toekennen van planningsbevoegdheden aan lagere overheden zal dan ook altijd omgeven zijn met centraal opgestelde voorwaarden en bekostigingscondities.

62. Zorgverlening vanuit het verpleeghuis of verzorgingstehuis hoeft dan niet meer per se

Het – binnen publiekrechtelijke randvoorwaarden – overdragen van financierings- en planningsbevoegdheden naar de maatschappelijke partijen biedt de bevolking mogelijkheden om te gaan differentiëren naar gezondheidsstijlen. Ziektelastenverzekeraars zouden daardoor als vertegenwoordigers van het patiëntenbelang op kunnen gaan treden. Zij kunnen gaan werken met geheel eigen doelgroepen en achterbannen.

De bepleite structuurverandering mikt expliciet en uitdrukkelijk op een betere functionele samenhang tussen de voorzieningen door de subsidie van zorg te bevorderen. Een groot deel van de subsidie-gefinancierde diensten (bejaardenoorden, gezinsverzorging, kruiswerk) zal geïntegreerd worden in het nieuwe stelsel van zorgbetrekkingen. En dat zijn dan precies terreinen waarop de stedelijke besturen zich bewegen. Veel taken zullen aan hen onttrokken worden. Vraag nu is in hoeverre daarmee de afstemming van het zorgaanbod op het gezondheidsprofiel van de steden doorkruist zal worden. Welke mogelijkheden houdt de grote stad nog om de zorgbetrekkingen te sturen?

### **Gevolgen voor de steden**

De al eerder geciteerde voorstudie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Gezondheid in de vier grote steden' wijst erop dat de besturen van de grote steden in drie hoedanigheden kunnen optreden, namelijk:

- als exploitant van zorginstellingen;
- als bekostigende instantie van zorginstellingen. Daarbij gaat het om basisgezondheidsdiensten en om het beheer van de eerder genoemde subsidiegefinancierde voorzieningen;
- als deelnemer in het krachtenveld van de zorgsector om daarin eigen doelstellingen te verwezenlijken. Waar de gemeentelijke overheid subsidiënt is, kan haar invloed vrij groot zijn. Voorts voert zij op basis van de WVG een vestigingsbeleid voor huisartsen. Zij adviseert krachtens de WZV over de plannen voor intramurale voorzieningen.

De rol van de grote steden is in de sector van de volksgezondheid niet zo erg omvangrijk.<sup>63</sup>

te resulteren in een verhuizing naar deze centra. Nachtopvang, weekendhulp, tijdelijke opnames, thuiszorg, de afstemming van ingehuurde hulp op mantelzorg en zelfzorg, terminale thuishulp, variabele hulp, het dragelijk maken van functieverlies in de thuissituatie, alarmnetwerken en garanties van hulp bij een acute behoefte kunnen er aan bijdragen dat mensen langer zelfstandig blijven wonen en zorg op maat krijgen. De planning van voorzieningen wordt een zaak van de zorgverzekeraars en de overige partijen uit het zorgcircuit. De zorg op maat kan nog een extra impuls krijgen door te werken met cliëntgebonden budgetten zoals in Rotterdam reeds op experimentele basis voor ouderen gebeurd. Dit systeem zou uitgevoerd kunnen worden naar de zorg voor gehandicapten, de jeugdhulpverlening en dergelijke. Het sluit aan bij het versterken van de verantwoordelijkheid, van het initiatief ook van burgers. Zij krijgen geen pasklare voorzieningen meer voorgeschoteld, maar een budget waarmee zijzelf voor de meest passende zorg kunnen kiezen.

63. Het was de bedoeling dat deze rol krachtens de WVG zou toenemen. In een geregionaliseerd bestel zouden zij meer zeggenschap over zorgvoorzieningen moeten krijgen. De WVG en WGM wekten bij de grote gemeenten de verwachting, dat zij een belangrijke functie bij de planning zouden gaan vervullen.

De stelselherziening waaraan het kabinet-Lubbers III werkt schroeft de mogelijkheden voor een grootstedelijk zorgbeleid echter nog verder terug. Begrotingsgefinancierde onderdelen van de zorg en maatschappelijke dienstverlening (gezinszorg, bejaardenoorden etc.) worden – ter wille van de substitutie van zorg – opgenomen in een standaardverzekering. Ook het vestigingsbeleid van huisartsen zal een zaak van de zorgverzekeraars en de overige zorgpartijen worden. Hetzelfde geldt voor de situering van zieken-, verzorgings- en verpleeghuizen.<sup>64</sup> Van de kant van de steden is met enige zorg op deze consequenties van de stelselherziening gereageerd.<sup>65</sup> Terecht wijzen zij op de betrekkelijk eigensoortige gezondheidsproblematiek van de steden. In de steden concentreren zich om een paar voorbeelden te noemen de illegaal verblijvenden (oninbare vorderingen), de drugsverslaafden, de prostituées, de daklozen alsook vaak de aidspatiënten. De jeugdhulpverlening vraagt veel aandacht. De thuiszorg is ingewikkelder te realiseren (huisvestingsmoeilijkheden), in meer algemene zin vraagt de preventie (bestrijding besmettelijke ziekten) om meer inspanningen dan elders en de verhouding – en soms wanverhouding – tussen de vraag naar en het aanbod van zorg kent in de steden een geheel eigen inslag (grote tekorten aan plaatsen voor met name de psycho-geriatrische zorg). Naar aard en omvang zijn er binnen de grote steden typische 'zorgconsumptie'-patronen. Het is dan ook een belangrijke vraag of binnen het nieuwe stelsel adequaat op de problemen van de grote steden is in te spelen. Gezien de voordelen van de herijkte structuur in de sfeer van de functionele samenhang in de zorg en de openingen voor verscheidenheid die hij biedt, rechtvaardigen regionale verschillen in de gezondheidsprofielen niet de pleidooien om van veranderingen af te zien. Integendeel, het nieuwe stelsel zal zo ingericht moeten worden dat het in weet te spelen op de regionale verscheidenheid. De acceptatieplicht en het feit dat een op de patiënt toegespitste premiedifferentiatie niet is toegestaan, creëren waarborgen tegen vormen van risicoselectie. Via een vereveningsstelsel dat zich baseert op normvergoedingen zijn de verzekeringsrisico's afdoende over de verzekeraars gespreid, zodat ook in dat opzicht geen problemen zullen ontstaan. De normvergoedingen zorgen ervoor dat verzekeraars niet op basis van bestanden (leeftijd en dergelijke) kunnen gaan concurreren. Via een differentiatie van normuitkeringen waarin ook de regionale consumptieverschillen en gezondheidsprofielen zijn verwerkt, laten ook de stedelijke gezondheidsrisico's zich verevenen zonder dat afbreuk wordt afgedaan aan een nieuw gekozen systematiek.

Daarnaast zouden uit de centrale kas middelen (met behulp van een soort knelpuntenpot) toegekend kunnen worden aan zorgverzekeraars die vooral

64. De zorg voor de financiële toegankelijkheid (inkomensafhankelijke premies voor een basispakket), de bereikbaarheid van voorzieningen (acceptatieplicht, contractuele verplichtingen tot zorgverschaffing, Kamers van Gezondheidszorg) en voor de kwaliteit van de zorgverlening (gestandaardiseerde afspraken tussen verzekeraars, aanbieders van zorg, en patiëntenorganisaties over de kwaliteit en de wijze van bewaking, certificatie als toets door onafhankelijke instantie zal vooral een nationale aangelegenheid zijn; Simons, 'Sancties mogelijk bij gebrek aan kwaliteit gezondheidszorg', *Staatscourant* 26 april 1990.

65. *Gezondheidszorg en grootstedelijk bestuur*, 's-Gravenhage. De gemeentebesturen van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, februari 1988.

in de grote steden werken om bijvoorbeeld personen die te kampen hebben met onverzekerbare risico's (bijvoorbeeld langdurige alcoholisten) en voor mensen die niet verzekerd zijn (zwerwers, daklozen, eventueel illegaal in Nederland verblijvenden) met zorg bij te staan. De inspectie zal op de toegankelijkheid van de zorg moeten toezien. Anders dan de WRR pleit dit rapport dus niet voor het toekennen van middelen aan de autoriteiten van de grote steden, waarmee deze als het ware plaatsvervangend de koopkrachtige vraag van de genoemde groep kunnen mobiliseren.

Tenslotte zullen gemeenten in algemene zin een collectief-preventieve taak behouden (facetbeleid) en uit dien hoofde zorg dragen voor basisgezondheidsdiensten en -inspecties (toezicht op riolen, sanitaire controle, tegen gaan besmettelijke ziekten). De gemeente brengt daarbij eigen beleidsgegevens in vanuit het terrein van preventieve gezondheidszorg (GGD) en zorgverwante beleidsterreinen waarbij de gemeente specifieke (plannings)-verantwoordelijkheden heeft onder andere op het terrein van de ouderenhuisvesting. Het facetbeleid zullen de steden moeten voeren in overleg met de verzekeraars en de zorginstellingen. Tot het grootstedelijk facetbeleid hoort – in het kader van de thuiszorg – ook de zorg voor bijzondere woonvoorzieningen, speciale mogelijkheden van vervoer, de organisatie van hulp en dienstverlening aan huis, etc.<sup>66</sup> Reductie van het aantal verzorgingsplaatsen zal extra inspanningen op de woningmarkt vergen (servicewoningen, bejaardenwoningen, aanpassingen en dergelijke).

### 3.4.3.3 Participatie en welzijn

Welzijn is een diffuus begrip. Er doen veel definities van de term de ronde. Zij blinken op het eerste gezicht niet uit in helderheid en afbakeningskracht. De Welzijnswet (1987) meldt dat welzijnsactiviteiten gericht zijn op het stimuleren van het welbevinden van personen en groepen in de samenleving, waarvan ontplooiing, het dragen van verantwoordelijkheden voor zichzelf en anderen en actieve maatschappelijke deelname aspecten zijn. In de nota 'Sociale vernieuwing, handreiking en opdracht' is participatie het trefwoord. Sociaal gedepriveerden, waaronder jongeren, ouderen, mensen uit de etnische minderheden, werklozen of vrouwen moet extra hulp worden geboden om een (dreigend) isolement te voorkomen of op te heffen.<sup>67</sup> In de vakliteratuur zijn beschrijvingen te vinden als: de term welzijnswerk verwijst naar niet meer dan 'een vage verzameling activiteiten die ten doel hebben om het 'onwelzijn' toe te dekken dat grote instituties laten liggen of zelfs veroorzaken'.<sup>68</sup>

Het verkiezingsprogramma 'Verantwoord voortbouwen' spreekt over het bevorderen van een zelfstandigheid en zelfredzaamheid van burgers, het aanreiken van hulp en zorg als het zelfstandig functioneren in het gedrang komt, het stimuleren van sociale netwerken, waarbinnen de aandacht en zorg van burgers van elkaar tot ontwikkeling komt.<sup>69</sup> De moeilijkheid vat op

66. *Van de stad en de rand*, 215.

67. *Sociale vernieuwing, handreiking en opdracht*, 30 e.v.

68. H. Stevense, *Sociaal-kultureel werk, een verkenning*, (Bloemendaal 1978) 26.

69. *Verantwoord voortbouwen*, 48.

het begrip te krijgen hangt samen met twee gegevens. In de eerste plaats is het welzijnswerk, omschreven als hierboven, niet direct te herleiden tot één specifiek geïnstitutionaliseerd cluster van handelingen. Het zwaartepunt van het welzijnsbeleid en -werk ligt bij de poging mensen in de samenleving te (her)integreren. Daarbij is één ontwikkeling – historisch gezien – van bijzonder belang: waar mogelijk ging men over van zorg naar voorzorg. 'Gegeven de allengs ontdekte waarheid dat eigenlijk de gehele samenleving een instituut van voorzorg kan worden genoemd, werd deze samenleving, vooral in de gestalte van de overheid, de drager van een krachtige sociale politiek. Bestreed men armoede in plaats van met aalmoezen, later met 'werkverschaffing' thans stimuleert men met dezelfde bedoeling de industrialisatie' en dergelijke.<sup>70</sup> Naarmate de omweg van de preventie effectiever blijkt te zijn, wordt een groot deel van specifieke welzijnsactiviteiten en het achterstandsbeleid overbodig. Verbeteringen van de kwaliteit van het onderwijs, het werkgelegenheidsbeleid, de volkshuisvesting of het economisch beleid dragen zo gezien bij aan het maatschappelijk welzijn. Goede sociale voorzieningen in de sfeer van de sociale zekerheid, de gezondheid of de volkshuisvesting en ruimte voor de bevolking om de daarmee verbonden diensten zelf, met eigen doelstellingen en overtuigingen, aan te bieden, leggen de basis voor een sociale geborgenheid en maatschappelijke integratie. Naarmate instituties als gezinnen, families, vrienden, vakbonden, ondernemingen, kerken of vrijwilligersverenigingen er beter in slagen hun verantwoordelijkheden in solidariteit en rentmeesterschap te realiseren of mensen te bereiken, zal het specifieke welzijnswerk zijn corrigerende functie in omvang zien afnemen. Vanuit zijn maatschappelijke positie is dit welzijnswerk immers vooral curatief bezig (achteraf helpend, corrigerend) en vooral gericht op 'achterstandswerk'. Welzijnsbeleid is dan ook meer dan het in stand houden van voorzieningen die als een vangnet voor specifieke groepen – langdurige werklozen, ouderen of gehandicapten – dienst doen. Welzijn is daarmee naar zijn aard een breed en daarmee wat diffuus begrip. Naarmate de kwaliteit van de samenleving – gemeten naar de maatstaf van participatie en daarmee van het welzijn – toeneemt, zal de rol van specifieke welzijnsinstituties (deels) teruggeschroefd kunnen worden. Een gericht en succesvol facetbeleid op dit front zal met andere woorden de meer sectorale benadering, in elk geval gedeeltelijk, overbodig maken. Politieke keuzen zijn van grote invloed op de verhouding tussen voorzorg en specifieke welzijnszorg. Daarom is het vaak moeilijk voor stedelijke autoriteiten om vast te stellen welke arrangementen als kernvoorzorgingen kunnen worden aangemerkt.<sup>71</sup>

Het welzijnsbegrip is ook diffuus omdat men, bij de pogingen tot (her)integratie van burgers en tot de 'bemiddeling' naar de institutionele orde, vrijwel altijd te maken krijgt met sterk persoons- en situatiegebonden problemen. Bij het maatschappelijk werk ontbreekt de 'routineoplossing' nogal eens. De zinvolle deelname aan het maatschappelijk verkeer kan door sterk

70. J.A.A. van Doorn, *Organisatie en maatschappij* (Leiden 1971) 156.

71. *Sociaal-Kultureel werk. Een verkenning*, 68.

uiteenlopende situaties worden belemmerd. Deze kunnen bijvoorbeeld in de gezinssfeer liggen of te maken hebben met arbeidsongeschiktheid, langdurige werkeloosheid, een gebrek aan scholing of aan drugsverslaving en overmatig alcoholgebruik. Sociaal-psychologische zaken kunnen een rol spelen, maar ook kindermishandeling, delinquentie of simpelweg lichamelijke gebreken. Bovendien kunnen de soms destructieve gevolgen van een gedesintegreerd leven zich op tal van punten manifesteren; in de familiekring, op school, in de werksituatie, in de relatie tot de overheden, etc. Nu is het zeker niet zo dat de enorme geschakeerdheid van de sociale vraagstukken geen enkele vorm van 'standaardisatie' toelaat. Dit blijkt wel uit de geschiedenis van het welzijnswerk, waarin zich een differentiatie naar vooral doelgroepen heeft voorgedaan. Zo zijn er bijvoorbeeld instellingen en specifieke werkvormen voor vrouwen die ongewenst zwanger zijn, vluchtelingen, mishandelde vrouwen, culturele minderheden, jongeren en zelfs kinderen. Toch levert dit doelgroepenbeleid in een aantal opzichten een sterk verbrokkeld patroon van welzijnsbeleid op. Het onbepaalde karakter van het welzijnsbegrip hoeft ook daarom geen verbazing te wekken; het is institutioneel verankerd. En dat is erger, te meer daar zeer te betwijfelen valt of 'dit geheel organisatorisch wel een optimaal antwoord is op de groeiende welzijnsproblematiek in de stad'.<sup>72</sup> Juist ook de 'cliënten' zijn niet bij de verbrokkeling gebaat.

De verbrokkeling leidt al snel tot verkokering, tot het 'bedienen van bepaalde bevolkingscategoriën'. De samenhang in het welzijnswerk is daar niet mee gediend. De afstemming van werkzaamheden of functies – de begeleiding van mensen in probleemsituaties, de opvang van 'daklozen', waaronder drugsverslaafden, weggelopen kinderen, vernederde vrouwen, ontslagen psychiatrische patiënten, aids-patiënten en dergelijke – op bijvoorbeeld de educatie en de ambulante hulpverlening schiet dan tekort. Nu is de ideële verscheidenheid van hulpverleningsorganisaties en -initiatieven vaak als een oorzaak van de lappendeken in het welzijnsveld aangemerkt. Pluriformiteit en samenhang, twee waarden die de christen-democratie in het vaandel heeft staan, blijken met elkaar te botsen. Niet zelden hakken stedelijke besturen de knoop door in het voordeel van de samenhang. Welzijnsvoorzieningen, regionale arrangementen met uitdrukkelijke wijkfuncties liggen dan in het verschiet.<sup>73</sup>

Bij de afweging tussen doelmatigheid, het integrale karakter van de hulp en verscheidenheid moet het laatste aspect het vaak afleggen. Christen-democraten staan voor de uitdaging om het verzwakte, uitgeholde, vaak nog slechts embryonaal aanwezige stedelijk particulier initiatief, dat ook juist in deze sector de eerste stenen voor de ter plekke werkzame instellingen legde, opnieuw en versterkt met de kwaliteit en de integraliteit van het welzijnswerk te verbinden.

72. Vereniging voor club- en buurthuiswerk Rotterdam, *Over een andere boeg*, een discussienota over herstructurering en sociale vernieuwing gezien vanuit het sociaal-cultureel werk, 13.

73. Vgl. ook *Het Nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*, 32.

## **Benaderingen**

Voorkomen is beter dan genezen. Dat is het adagium dat het kabinet-Lubbers III verbindt aan zijn voorstellen tot innovatie op sociaal-cultureel terrein. 'Dat betekent dat meer gericht en geïntegreerd aandacht moet worden besteed aan preventieactiviteiten.'<sup>74</sup>

Achterstandssituaties zijn daarmee te vermijden. Reparaties zijn dan niet nodig. Scholieren zijn bijvoorbeeld gebaat bij tijdige hulp als het op school misloopt. Extra begeleiding kan hen behoeden voor vertraging, demotivatie, schooluitval of de gang naar speciaal onderwijs. Gehandicapten, mensen uit culturele minderheden of personen met scholingsachterstanden zijn meer gebaat bij werk dan bij uitkeringen. Thuiszorg verdient de voorkeur boven opnamen in extra-murale zorginstellingen. De betekenis van de preventie spreekt ook uitdrukkelijk uit de 'Nota Ouderenbeleid' van het Christen Democratisch Appel waarin veel maatregelen de revue passeren die ouderen zo lang mogelijk zelfstandig in de samenleving laten functioneren. Een preventief (welzijns)beleid behoedt burgers voor marginalisering en voor een mars door de welzijnsinstellingen. Het zoveel mogelijk vermijden van een curatief achterstandsbeleid is juist ook in het belang van de meest kwetsbare bevolkingscategorieën.

Maar er is meer. Een preventief beleid is een wezenlijke hoeksteen van de verantwoordelijke samenleving. Daar biedt het voorgaande voorbeelden van. Het gaat om het versterken van de solidariteit in de samenleving. Meerdere voorstellen trokken aan het oog voorbij. Gewezen is op het belang van een integratie van (delen van) het speciaal onderwijs in reguliere onderwijsinstellingen, van de overdracht van werknemersverzekering naar de sociale partners en van substitutie van zorg via een verplichte basisverzekeringen beheerd door zorgverzekeraars. Structuurveranderingen in het onderwijs, de sociale zekerheid, de volkshuisvesting, de zorgverlening moeten een zorgzame maatschappij dichterbij brengen. Het gaat erom een sociale infra-structuur te creëren waarin sleutelfiguren, die beslissingen nemen over de werkgelegenheid, over de kwaliteit van het onderwijs, van de zorg, van de volkshuisvesting, over de scholing en dergelijke weer zelf geconfronteerd worden met de gevolgen van hun beslissingen. Vermeden moet worden dat zij deze afwentelen op de overheid of op de kwartaire sector. Kortom: waar mogelijk een facetbeleid, waar nodig een curatief sociaal achterstandsbeleid. Maar, nogmaals, het integrale beleid is geen privilege van de overheid. Het tegendeel is in een verantwoordelijke samenleving het geval. Dan bureaucratiseert immers de solidariteit en het rentmeesterschap. Daar is uiteindelijk niemand bij gebaat. De crisis van de verzorgingsstaat heeft dat voldoende aangetoond. Welzijnsbeleid is daarom meer dan het verhelpen van schrijnende randverschijnselen. Dat neemt niet weg dat ook het sociaal achterstandsbeleid van substantiële betekenis blijft met name en vooral in de stedelijke achterstandswijken waar de historische stedelijkheid verdwenen is. Utopia zal nooit bereikt worden. Specifieke inspanningen gericht op herintegratie zijn nu noodzakelijk en zullen het in de toekomst blijven. Zij vormen de kern van het specifieke welzijnsbeleid.

74. *Sociale vernieuwing, handreiking en opdracht*, 31.

### **Gemeenten en welzijn**

Het welzijnswerk kent op zich een lange historie. Dat is uit vorige hoofdstukken ook wel gebleken. Het maatschappelijk initiatief heeft gedurende eeuwen krachtig van zich doen spreken. Instellingen, ontsproten uit de *charitas* en het verlichtingsdenken, legden zich al vroeg toe op het zogenaamde volksontwikkelingswerk.<sup>75</sup>

Buurthuizen zagen het licht. Het clubhuiswerk gericht op evangelisatie en sociale hulp kwam het eerst in de grote steden van de grond. Van latere datum is het open jongerenwerk. Daarnaast ontstonden tal van maatschappelijke opvangcentra, en voorzieningen als bibliotheken of speeltuinen. Vooral na de Tweede Wereldoorlog nam het welzijnswerk een grote vlucht. De staat werd actief, vooral onder druk van de financiële offers die van particulieren en kerkelijke instellingen niet meer geëist konden worden.<sup>76</sup>

De bekostiging vroeg om planning, die op haar beurt weer de roep om coördinatie een impuls gaf. De Knelpuntennota uit 1974, kondigde een kaderwet aan, die het politieke welzijnsbeleid op essentiële punten zou regelen.<sup>77</sup>

De versnippering zou moeten worden tegengegaan, een duidelijke afbakening van taken tussen de politieke bestuurslagen werd in het vooruitzicht gesteld en de bekostiging zou inzichtelijker dienen te worden. De nota koos voor een decentrale taakvervulling. Het zwaartepunt van het beleid zou volgens de Kaderwet specifiek welzijn (1977) bij de lokale overheden moeten liggen. Daar zou de (vierjarige) welzijnsplanning en kwaliteitsbewaking plaats moeten vinden. De rijkssubsidieregelingen gingen over in rijksbijdrageregelingen. De wet kwam echter niet tot stand. Anders liep het met de Welzijnswet, die koos voor een decentralisatie zonder centrale voorwaarden. Sindsdien maken de middelen deel uit van het gemeente- en provinciefonds. De Welzijnswet kent als doelstelling het stimuleren van de zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid van burgers. Het beleid richt zich op de toerusting van kwetsbare groepen met (sociale) basisvaardigheden, zodat zij volwaardiger deel kunnen nemen aan het maatschappelijk leven.

Op grond van artikel 6 van de Welzijnswet moeten de verschillende overheden rekening houden met de pluriformiteit van de samenleving. Uitvoering van de initiatieven dient in eerste aanleg door het particulier initiatief te gebeuren. De gemeenten zijn goeddeels verantwoordelijk voor de regelgeving, planning en subsidiëring. Zij zien toe op de kwaliteit en samenhang van arrangementen. De vraag is nu hoe de grootstedelijke autoriteiten bij de planning, financiering en kwaliteitsbewaking recht kunnen doen aan het primaat van het particulier initiatief, aan de pluriformiteit en aan de doeltreffendheid van de activiteiten (waar samenhang een belangrijke voorwaarde voor is). Om in dat verband beleidsvoorstellen te doen is het zinvol de welzijnsactiviteiten naar analogie van de Welzijnswet op de volgende manier te rubriceren en ~ kort ~ te behandelen:

75. *Sociaal-kultureel werk. Een verkenning*, 37-57.

76. *Organisatie en maatschappij*, 155.

77. Vgl. Steenkampinstituut, *Gemeentelijk welzijnsbeleid* (Den Haag 1990) 3 e.v.



- club en buurthuiswerk,
- maatschappelijke opvang en hulpverlening,
- sociaal-culturele voorzieningen,
- informatie, sociaal-raadslidenwerk en maatschappelijke adviezen,
- opbouwwerk en wijkbeheer.

## **Activiteiten en werksoorten**

### *Club-en buurthuiswerk*

Het club- en buurthuiswerk bestaat uit een bonte verzameling van uiteenlopende activiteiten en werksoorten. In de eerste plaats gelden de clubhuizen als niet-verplichtende ontmoetingscentra voor buurtbewoners. Zij zoeken daar ontspanning, gezelligheid en sociale contacten. Recreatieve werkzaamheden komen er van de grond, zoals theatervoorstellingen, muziekkuitvoeringen, soos-activiteiten voor ouderen, alleenstaanden, etc. Over de meer recreatieve programma's wordt door politici vaak gediscussieerd. Vraag is dan in hoeverre het een overheidstaak is om voorzieningen voor deze activiteiten financieel te ondersteunen, vooral ook omdat zij in de regel niet dienen als eerste stap in het traject van educatie en vorming, ter wille van – uiteindelijk – een plaats op de arbeidsmarkt. Geplaatst onder een meer liberaal nuttigheidsstandpunt is deze vorm van welzijnswerk nutteloos. Gemeten naar de maatstaf van participatie en (her)integratie – ook buiten de economische levenssfeer – hoeft zij dat beslist niet te zijn. De huizen zullen dan ook – indien nodig – naast creatieve-kunsthinnige vorming en naast educatieve activiteiten ook voor recreatieve initiatieven terug moeten kunnen vallen op materiële steun van de overheid. Belangrijk blijft wel dat de ter zake werkzame professionals zich ondersteunend opstellen. 'Hulp van maatschappelijke instellingen dient vooral gericht te zijn op het wegnemen van belemmeringen tot zelfhulp, tot het herstellen van zelfredzaamheid, en het scheppen van voorwaarden om mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten functioneren.'<sup>78</sup>

Het gaat erom kennis, ervaring, deskundigheid en informatie ter beschikking te stellen om mensen te leren zichzelf te helpen.

Initiatieven van vrijwilligers verdienen daarom extra steun. Bij die steun kan het gaan om kleine geldbedragen, vergader- en werkruimte, porti en dergelijke. Ondanks de begrijpelijke zorg het geld goed en doelgericht te besteden, zullen de bestuurders daarbij niet moeten betuttelen en moeten steunen onder zo min mogelijke voorwaarden. Zelfhulpgroepen dienen slagvaardig te kunnen werken. Vernieuwende projecten zullen van de grond moeten komen (bijvoorbeeld kennisbeurzen voor ouderen en jongeren of onderlinge hulp bij opknabbeurten van huizen). Het welzijnswerk zal in het teken moeten staan van samenwerking met en ondersteuning van andere organisaties die zich bekommeren om de (her)integratie van burgers zoals de educatieve overlegorganen, de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening, de arbeidspools, de gemeentelijke sociale diensten, het opbouwwerk, de opvangcentra en dergelijke. Trajecten van begeleiding en bemiddeling kunnen op die manier gestalte krijgen. De samenwerking zal als subsidievoorwaarde moeten gelden waarover verantwoording plaats-

78. *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*, 26.

vindt in een jaarverslag.<sup>79</sup>

### *Maatschappelijke opvang en hulpverlening*

De met het welzijnswerk beoogde herintegratie van mensen verloopt voor bepaalde bevolkingscategorieën zeer moeizaam. Er is een behoorlijke groep mensen voor wie, vanwege welke oorzaak dan ook, de pas naar een zinvolle deelname aan het maatschappelijk leven afgesneden is. Uiteraard is er een relatie met de samenleving en natuurlijk maken zij er deel van uit, maar de continuïteit, de gerichtheid op het dragen van verantwoordelijkheden is voor hen verdwenen. Er is nogal eens sprake van een uitzichtloze combinatie van lichamelijke ongezondheid en geestelijke desoriëntatie. Problemen stapelen zich vaak op; overmatig alcoholgebruik, gokverslaving, telefoonverslaving (vanwege hun isolement, het zoeken naar contacten) verwaarlozing, agressie, vandalisme, soms ook prostitutie en drugsgebruik. Sommigen zijn dakloos en zwerven van opvangcentra naar nachtverblijven, van drugshulpverleningsinstellingen naar justitiële instellingen en vice versa.

Daarnaast zijn er tal van mensen, die – gedurende een kortere of langere tijd – dakloos raken vanwege meer specifieke en duidelijker localiseerbare problemen. Weggelopen kinderen, vrouwen die door hun partner worden mishandeld, dakloze prostituées zijn daar voorbeelden van. Initiatieven vanuit de stedelijke bevolking om verslaafden, daklozen, zwerfjongeren, mishandelde vrouwen of kinderen op te vangen en onderdak te bieden, zal de overheid waar nodig materieel moeten ondersteunen bij afwezigheid van particulier initiatief zelf de helpende hand moeten bieden. Belangrijke ijkpunten van een mogelijke subsidieverordening zullen moeten liggen op het vlak van a) de mate waarin samengewerkt wordt met vrijwilligers, b) de mate waarin de hulp aansluit bij en afgestemd is op de 'thuissituatie' c) de bereidheid tot samenwerking – eventueel in federatief verband – met derden, zoals instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg, overige opvangscentra en met instellingen voor basiseducatie, of met arbeidsvoorzieningsorganisaties en d) de kwaliteit van de dienstverlening (hulpverlening in een vroeg stadium, adequate behandeling of begeleiding).

Vooraf dit laatste is van erg groot belang. Mensen die voor het eerst te maken krijgen met de noodzaak van opvang zijn in de regel gemotiveerd om aan de soms urgente problemen te werken en om zich in te zetten deze te overwinnen. Tegenover het recht op opvang en hulp mogen de instellingen van degenen die aan de deur kloppen verwachten, dat dezen zich naar vermogen inzetten om een zelfstandig bestaan op te bouwen. Het risico is anders te groot dat er een verlamme hospitalisering optreedt. Het zou mooi zijn als op dit punt één lijn te trekken is, omdat anders een lange mars langs de welzijnsinstellingen in het verschiets ligt. Een draaideurencircuit is op den duur fruikend voor de hulpzoekenden. Niet zelden zal één enkel probleem zoals mishandeling, incest, spanningen in het ouderlijk huis uit-

79. *Ibidem*, 40.

groeien tot een soort algehele weerloosheid. Voor de herintegratie is de eerder genoemde trajectbegeleiding van groot belang. Samenwerking tussen instellingen geldt daarbij als richtlijn en nastrevenswaardig doel. Waar de samenwerking goed van de grond komt, zal ook de doelgroepenbenadering gerelativeerd kunnen worden. Binnen grotere instellingen kunnen dan specifieke en toegesneden programma's ontwikkeld worden.

Bij de bekostiging zal voor budgetfinanciering gekozen moeten worden. Een minimum aan planning van voorzieningen zal het particulier initiatief niet mogen verstikken. Ook op dit beleidsterrein dient niet gestreefd te worden naar zogenaamde neutrale en algemene instellingen.

De term algemeen is immers misleidend. Een instelling kan natuurlijk in formele zin algemeen toegankelijk zijn, maar neutraal werken is volstrekt onmogelijk. Het planningsgebied (deelgemeente, gemeente, agglomeratie, het gebied van een gemeenschappelijke regeling, etc.) zal in een optimale verhouding moeten staan tot de pluriformiteitsnorm. Waar uitgegaan wordt van een te klein voedingsgebied kan de pluriformiteit in het gedrang komen. Burgers wordt dan de mogelijkheid ontnomen om met eigen doelstellingen, benaderingen en werkwijzen de opvang van jongeren, verslaafden, sociaal gedesoriënteerden, randgroepjongeren, ongewenst zwangere vrouwen en dergelijke te verzorgen. Ook dat vrijheidsrecht vraagt om materiële ondersteuning van overheidswege.

#### *Sociaal-culturele voorzieningen*

Een eigenstandig onderdeel van het welzijnsbeleid ligt op het vlak van de bevordering en instandhouding van die sociaal-culturele voorzieningen, die bijdragen aan de kwaliteit van het bestaan. Met het oog daarop handhaven de grote steden een behoorlijk niveau van bibliotheekwerk, ondersteunen zij een eigentijds aanbod van kunstzinnige vorming (oefenruimtes bijvoorbeeld) en spannen zij zich in om voorzieningen als musea, muziekcentra, theaters, maar ook speeltuinen en sportarrangementen op peil te houden. Soms gaat het daarbij om bovengemeentelijke voorzieningen, waarvan ook de inwoners van randgemeenten gebruik maken, zonder dat daar een bijdrage tegenover staat.

#### *Opbouwwerk en wijkbeheer*

Hierboven is op onderdelen enige afstand genomen van een welzijnsbenadering op 'buurtbasis'. Beleidsinitiatieven werden aan de kaak gesteld die erop gericht zijn min of meer monopolistische wijk-, buurt-, of regiovoorzieningen in het leven te roepen. Waardering is daarentegen uitgesproken voor allerlei nieuwe initiatieven in de sfeer van het wijkbeheer en van de ruimtelijke leefsituatie.<sup>80</sup> Bewoners(organisaties), huurdersverenigingen, projectcoördinatoren stadsvernieuwing, slaan de handen ineen samen met gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen, etc. om buurten voor verpaupering te behoeden en de kwaliteit van het bestaan te verhogen. Immers de vervuiling van de woonomgeving, het verval van huizen, parken, de kleine misdaad, zij alle creëren gevoelens van onveiligheid, onherberg-

80. Zie de nota *Nu aan de slag*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag 1990.

zaamheid, vervreemding en eenzaamheid. De politiek zal op deze initiatieven moeten inspelen, door waar nodig onkosten te vergoeden, faciliteiten te bieden en de eigen diensten aan de projecten deel te laten nemen. De overheid kan 'platforms voor wijkbeheer' een budget toekennen waarmee deze op hun beurt zelfstandig initiatieven en ideeën belonen en bekostigen. Via wijkopzichters kunnen communicatielijnen tussen de deelnemers – samenwerkend in werkgroepen wijkbeheer – worden verkort. Technische gebreken aan panden, wegen en openbare voorzieningen kunnen dan snel worden verholpen. Met behulp van 'vuilploegen' en huismeesters kan, tegen geringe vergoedingen, het zwerfvuil worden verzameld en toezicht worden uitgeoefend op (semi-)openbare ruimtes. Woningbouwverenigingen en gemeentelijke diensten kunnen faciliteiten ter beschikking stellen (containers, bezems, scheppen).

Zeker als wijkbewoners ook zelf de handen uit de mouwen steken kan de anonimiteit binnen buurten worden doorbroken. De ervaring leert dat, zodra speelplaatsen, gemeenschappelijke tuinen, plantsoenen en dergelijke goed onderhouden worden, zij hun functie als ontmoetingsplaats voor buurtbewoners weer gaan vervullen. Het vandalisme neemt evenals de onveiligheid af en het leefklimaat wint aan kwaliteit. Ook een adequaat milieubeleid is hierbij van betekenis. Milieucriminaliteit moet worden tegengegaan en de afvalinzameling zal optimaal moeten verlopen (tijdige en gescheiden inzameling, bijzondere aandacht voor klein chemisch afval).

Van woningbouwverenigingen, wijkagenten, gemeentelijke diensten en dergelijke mag verwacht worden dat zij de lijnen met de buurtbewoners verkorten, alert reageren op signalen en snel tot handelen overgaan. Overigens kunnen de wijkplatforms in overleg met de besturen voor de arbeidsvoorziening zorgen voor werkervaringsplaatsen.

Daarnaast is het, ook met het oog op het wijkbeheer, nodig om de verzelfstandiging van de woningbouwverenigingen van de grond te krijgen. Sociale verhuurders zouden – conform de voorstellen uit de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' – een grotere beleidsvrijheid bij het beheer van hun woningen moeten krijgen. Concreet gaat het daarbij om de huurbepaling en huuraanpassing, de democratisering naar 'achterbannen' en om de onderhandelingen tussen huurders en verhuurders over de prijzen en woningverbeteringen.

### **Doelgroepen**

Welzijnsbeleid mag niet gereduceerd worden tot achterstandsbeleid, zo bleek hierboven. Voorzorg moet prevaleren boven zorg. Maar ook die voorzorg zal zich met name moeten richten op de meest kwetsbaren in onze samenleving. Kijken wij door de bril van deze groepen 'dwars' door eerder verwoorde voorstellen dan leidt dat tot de volgende bevindingen:

- 'echte' minima: eventueel bijzondere bijstand, kwijtscheldingsregelingen, handhaving draagkrachtbeginsel in fiscaliteit en sociale zekerheid, kinderopvang,
- langdurig werklozen: bevorderen van de kansen op de arbeidsmarkt via bemiddeling, trajectbegeleiding, scholing, arbeidspools en ruimere mogelijkheden voor bijverdiensten,

- etnische minderheden: bijdragen aan kansen op de arbeids- en scholingsmarkt (met name ten behoeve van de 'tweede generatie buitenlanders'), verschaffing van mogelijkheden voor ontmoeting en belangenbehartiging en beleving van de eigen cultuur,
- jongeren: hulpverlening in meervoudige probleemsituaties, grotere mogelijkheden voor scholen om hen te begeleiden in kritieke fasen van het onderwijstraject, meer samenhang bij de hulpverlening,
- ouderen: het creëren van voldoende voorzieningen voor hulp, zorg en recreatie, bevordering thuiszorg, meer mogelijkheden voor de substitutie van zorg, flankerend beleid vanuit extra-murale instellingen, grotere betrokkenheid bij het beleid van zorgverzekeraars, aangepaste woonvoorzieningen, meer mogelijkheden voor zelf- en mantelhelp,
- vrouwen: basiseducatie (met name voor vrouwen uit de etnische minderheden), maatregelen gericht op herintreding, scholing en arbeidsbemiddeling, kinderopvang voor met name de alleenstaande ouders.

### 3.5 Conclusies

1. Het begrip sociale vernieuwing rust op de pijlers van participatie en voorzorg. Naar christen-democratisch inzicht moet er een uitdrukkelijke koppeling tussen beide plaatsvinden. De voorzorg moet een aangelegenheid van de burgers en hun instellingen zelf (participatie!) zijn. De overheden moeten er de voorwaarden voor scheppen dat het sociale vernieuwingsbeleid integraal deel gaat uitmaken van de afwegingen van sociale partners, arbeidsvoorzieningsorganisaties, scholen, welzijnsinstellingen, zorgverbanden, diaconale organisaties en woningbouwcorporaties.
2. Een grotere betrokkenheid van bewoners bij hun wijk zal vooral in de sfeer van het wijkbeheer moeten worden nagestreefd. Bij de stedenbouwkundige planning, de woonruimteverdeling en de inrichting van de ruimte zullen eenzijdigheden in architectuur en bevolkingssamenstelling vermeden moeten worden. De sociale integratie op wijkniveau is daarmee te bevorderen. De wijkgedachte zal niet nostalgisch door mogen schieten tot een ideaal waarbij de buurt als ultiem integratiekader van mensen gaat gelden.
3. De economische potenties van de steden zullen tot ontwikkeling moeten worden gebracht. Vooral ook de positie van Nederland als toegangspoort tot Europa biedt nog veel nieuwe kansen. De bereikbaarheid van de steden, de ontsluiting van bedrijfsterreinen, de optimalisering van openbaar vervoersmogelijkheden, het streven naar een evenwichtiger bevolkingsopbouw en gedifferentieerde huisvestingsmogelijkheden zijn in dat kader van belang. Het milieu-beheer mag niet los gezien worden van het sociaal-economisch beleid. Dit zal integendeel bij voorbaat omgeven moeten zijn met milieuzorg (openbaar vervoer, locatie van bedrijfsterreinen, goede spoorverbindingen). Regionale besluitvorming is op deze terreinen hard nodig. De arbeidsmarkt, woningmarkt, de mobiliteitsgeleiding en dergelijke overschrij-

- den immers op onderdelen duidelijk de grenzen van de afzonderlijke gemeenten.
4. Bij de publiek-private samenwerking moeten de grote steden zich hoeden voor bedrijfseconomische 'uitstapjes'. Zodra lokale overheden een structureel en specifiek belang krijgen bij de rendementspositie van afzonderlijke bedrijven ('staatsdeelnemingen') dreigt het gevaar van een ongelijke behandeling van stedelijke ondernemingen (bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijke ordening). De overheidsinspanningen zullen in het teken moeten staan van de ontwikkelingstaak. Die krijgt principieel de voorkeur boven het participeren in bedrijfsrisico's. Er zullen namelijk heldere verhoudingen en bevoegdheden in relaties moeten zijn.
  5. Armoedebestrijding vraagt om een brede benadering. Naast gerichte ondersteuning van uitkeringsgerechtigden (bijzondere bijstand, kwijtscheldingsregelingen, de vergroting van het vrij besteedbare deel van het huishoudensbudget, verruiming van mogelijkheden tot bijverdienen, draagkrachtbeginsel in fiscaliteit en sociale zekerheid) is een herintegratiebeleid nodig. Armoede manifesteert zich immers behalve als financieel vooral ook als sociaal-cultureel probleem. Bij de armoedebestrijding is het doorbreken van isolement en het bevorderen van participatie van grote betekenis. Dat kan ook tot uitdrukking komen in de werkwijze door onder andere organisaties van uitkeringsgerechtigden bij het beleid te betrekken en door na te gaan of er mogelijkheden zijn van (financiële) hulpverlening door maatschappelijke organisaties. Vooral ook het (kerkelijk) maatschappelijk activeringswerk kan een factor van betekenis zijn.
  6. Sociale partners en regionale besturen voor de arbeidsvoorziening zullen in het kader van een verbreed arbeidsvoorwaardenoverleg, inkomenseisen, werkgelegenheidsperspectieven, scholingsinspanningen, functiedifferentiaties, premie-druk en uitkeringsniveau tegen elkaar moeten afwegen. Activiteiten van de regionale besturen zullen bekostigd kunnen gaan worden uit de loonruimte, inverdiende uitkeringsgelden en bijdragen van gemeenten, geput uit gespaarde bijstandsuitkeringen. Relaties met de gemeenten zullen bij voorkeur geformaliseerd moeten zijn via convenanten. Samenwerking met welzijnsinstellingen en organisaties van minderheden moet worden nagestreefd. Sociale partners dragen mede de verantwoordelijkheid voor het behalen van perspectiefvolle startkwalificaties door laaggeschoolde werknemers die zij in dienst nemen.
  7. De aandacht voor volwasseneneducatie zal toe moeten nemen. Vooral voor de etnische minderheden is zij van groot belang. Trajectbegeleiding vraagt veel aandacht. De volwasseneneducatie zal niet op alle fronten als afgeleide van de arbeidsmarkt mogen gaan fungeren. Zinvolle participatie vindt ook in andere leefsfereen plaats. Er dienen ruime mogelijkheden te zijn voor initiatieven van culturele minderheden. Ook verdient het aanbeveling om te werken aan de activering van gezinnen door een samenhangend educatie-aanbod te realiseren voor ouders en kinderen. Dat moedigt het onderwijsondersteunend gedrag van ou-

ders aan en zal uiteindelijk leiden tot geringere onderwijsachterstanden. In dat kader zal voor de minder-draagkrachtigen – waartoe de allochtonen toch vaak gerekend kunnen worden – kinderopvang gerealiseerd dienen te worden.

8. Scholen (voor beroepsonderwijs) zullen rechtstreekser moeten gaan communiceren met instellingen en bedrijven uit de regio. Het beleid gericht op de autonomievergroting van onderwijsinstellingen moet worden voortgezet, om scholen zo de mogelijkheid te geven kwetsbaren binnen de schoolmuren zelf op te vangen.
9. Het openbaar onderwijs vraagt om een democratisering via functionele commissies of stichtingen, die statutair gebonden zijn aan de doelstellingen van deze onderwijssoort. Culturele minderheden zullen intensiever voorgelicht moeten gaan worden over de mogelijkheden die onze rechtsorde biedt om zelfstandig scholen op te richten. Autonomievergroting in het onderwijs, de integratie van speciaal en regulier onderwijs, een gereguleerde schaalvergroting (nevenvestigingen) en verplichtingen tot overleg en samenwerking tussen scholen onderling, met welzijnsinstellingen en/of arbeidsmarktpartijen zal tot een zorgverbreiding in en kwaliteitsverbetering van het onderwijs moeten leiden. De stedelijke autoriteiten zullen voor het openbaar onderwijs op het niveau van de directies zelfstandig tot schaalvergroting in het onderwijs over moeten gaan als de rijksoverheid haar instandhoudingsbeleid niet herziet.
10. De stelselherziening en structuurverandering in de gezondheidszorg, die gezondheidsstijlen de mogelijkheid zullen gaan bieden zich te ontplooiën, moeten worden voortgezet. Ter wille van de substitutie van zorg en de opwaardering van thuiszorg zullen de zorgverzekeraars dan, in samenspel met patiëntenorganisaties en aanbieders van zorg, de voorzieningen gaan plannen. Vanwege de mogelijkheden die een dergelijk bestel biedt voor substitutie zullen mensen en vooral ouderen langer zelfstandig in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen. De democratisering van zorginstellingen en van organisaties van de verzekeraars zal voortgezet moeten worden. Cliënten- en patiëntenposities zullen niet mogen gaan domineren over die van andere bestuursleden. De grote steden houden bevoegdheden in de sfeer van de basisgezondheidsdiensten en staan pal voor een goede (basis)gezondheidszorg in achterstandswijken. Bij het toekennen van budgetten aan zorgverzekeraars vanuit een centrale kas zullen de gezondheidsprofielen van de steden in de normen verdisconteerd moeten zijn (verevening). Uit de centrale kas worden extra middelen aan die zorgverzekeraars toegekend die in stedelijke gebieden de helpende hand moeten bieden aan hen die kampen met vrijwel onverzekerbare risico's (onverzekerden, daklozen, alcoholisten etc.).
11. Welzijn dient – conform de doelstellingen van de sociale vernieuwing – vooral voorzorg te zijn (met uitzondering van situaties waarbij van grote achterstanden sprake is). Partijen zullen in de samenleving zelf (bedrijven, sociale partners, scholen, zorginstellingen) zullen weer geconfronteerd moeten worden met de gevolgen van hun handelen zodat zij

deze niet kunnen afwentelen op de overheid. Het club- en buurthuiswerk zal als zelfstandige voorziening naast educatieve zeker ook recreatieve activiteiten moeten kunnen ontplooiën ter wille van de integratie van mensen. Vrijwilligerswerk verdient ruimhartige ondersteuning (vergaderruimte, porti, kleine geldbedragen) zonder betutteling en met een minimum aan voorwaarden. De maatschappelijke opvang zal nadrukkelijker georiënteerd moeten zijn op de beoogde herintegratie. Een mars langs opvangcentra moet door middel van afspraken tussen de instellingen zoveel mogelijk worden vermeden. Trajectbegeleiding en bereidheid tot samenwerking zijn daarom ook essentieel.

12. De overheid zal welzijnsinstellingen zoveel mogelijk beleidsruimte moeten laten. Subsidievoorwaarden spitsen zich toe op de ondersteuning van vrijwilligerswerk, de trajectbegeleiding en de kwaliteit van de dienstverlening. Bekostiging vindt bij voorkeur plaats op *lump sum* basis.
13. Gemeentelijke autoriteiten moeten initiatieven ondersteunen om gezamenlijk met opbouwworkers, gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen, bewonersorganisaties, etc. het wijkbeheer ter hand te nemen.
14. Woningbouwverenigingen zullen – in samenspel met bewonersorganisaties – zelfstandiger moeten gaan werken ten aanzien van de huurprijsvaststelling en het beheer van woningen. Een democratisering langs de lijnen van besturen moet worden nagestreefd.



## 4. Grote steden en bestuursorganisatie

### 4.1 Inleiding

Na de beleidsinhoudelijke uiteenzettingen in het vorige hoofdstuk over het bestuur in grootstedelijke gebieden zal nu worden stilgestaan bij de bestuursorganisatorische aspecten. Het gaat daarbij primair om de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten in deze gebieden. Dit onderwerp kan uiteraard niet los worden gezien van de plaats en taken van de rijksoverheid en de provinciale overheid. Er zijn tenminste twee redenen om dit onderwerp nader te belichten.

In de eerste plaats dient een inhoudelijke visie op het toekomstige beleid van grootstedelijke gebieden vergezeld te gaan van een schets van de bestuursorganisatorische omgeving waarin het beleid gerealiseerd moeten worden. In de vorige hoofdstukken werd geconstateerd dat verschillende vraagstukken zich op een grotere schaal manifesteren dan op die van de afzonderlijke gemeenten. Daarbij werd in het bijzonder gewezen op onderdelen van economisch beleid (bedrijfsterreinen), de volkshuisvesting (bouwlocaties, contingenten), verkeer en vervoer (bereikbaarheid), ruimtelijke ordening (infrastructuur) en het milieubeleid. Een andere belangrijke notie is dat het beleid in grootstedelijke gebieden gekenmerkt moet worden door de spreiding van verantwoordelijkheden. Mogelijkheden om de rol van maatschappelijke organisaties en marktpartijen te vergroten dienen zo goed mogelijk te worden benut. Daarbij kan worden gedacht aan privatisering, zowel naar de commerciële als de non-profitsector, en publiek-private samenwerking, gekoppeld aan een goede afbakening van onderscheiden taken en bevoegdheden. Een dergelijke beleidsbenadering leidt ertoe dat een beter zicht wordt verkregen op de vraag wat wezenlijke overheidstaken zijn en op welk niveau deze ter hand moeten worden genomen. In die zin is de bestuursorganisatorische vormgeving dus een noodzakelijk complement op de in de vorige hoofdstukken beschreven beleidsopgaven.

Een tweede met het bovenstaande verbonden reden om nader stil te staan bij bestuursorganisatorische vraagstukken van grootstedelijke gebieden is de politiek-bestuurlijke vraag naar de actualiteitswaarde van de huidige bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden en naar de noodzaak van veranderingen daarbinnen. Die vraag moet geplaatst worden tegen de achtergrond van het oplossen van beleidsinhoudelijke knelpunten en het optimaliseren van kansen en potenties. Bij het laatste spelen processen van internationalisering uiteraard een grote rol.

De discussie over deze thematiek is inmiddels duidelijk van start gegaan en zal ook de komende jaren een belangrijke plaats innemen op de politiek-bestuurlijke agenda. De hier bedoelde discussie speelt zich af op de verschillende bestuursniveaus. Tussen gemeenten in stedelijke gebieden wordt in-

tensief van gedachten gewisseld over nieuwe en meer verplichtende vormen van samenwerking en over de wijze waarop die samenwerking gestalte moet krijgen. Op provinciaal niveau bezint men zich op de zich wijzigende bestuurlijke context bij een voortschrijdend proces van 'regionalisering' van het bestuur in (groot-)stedelijke gebieden. Op het niveau van parlement en regering c.q. de rijksoverheid speelt de vraag of, welke en hoe bakens verzet moeten worden. In het bijzonder gaat het daarbij om de rol die het Rijk heeft te spelen bij bestuursorganisatorische vernieuwing in (groot-)stedelijke gebieden. De discussie is, naast de inhoudelijke noodzaak om over te gaan tot verdergaande vormen van samenwerking, vooral geëntamerd door de publikatie van verschillende rapporten. Genoemd kunnen worden de adviezen van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (Commissie-Montijn), de Raad voor het binnenlands bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en vooral het kabinetsstandpunt 'Bestuur op niveau'. Genoemde publikaties komen in paragraaf 4.4 nader ter sprake.

De aandacht in dit hoofdstuk gaat primair uit naar een christen-democratische benadering van de organisatorische vormgeving van het bestuur in (groot-)stedelijke gebieden. Daarbij zullen resultaatgerichte oplossingen voor problemen én kansen, de in het vorige hoofdstuk geschetste beleidsbenadering en de visie op de inrichting van de samenleving, zoals vervat in het concept van een verantwoordelijke samenleving, in onderlinge samenhang worden beschouwd.

Dit hoofdstuk bestaat uit drie onderdelen. In paragraaf 4.2. zullen verschillende achtergronden van de bestuurlijke discussie worden geschetst, zoals een aanduiding van enkele centrale elementen in de discussie en een korte historische beschouwing. Paragraaf 4.3 bevat een christen-democratische visie op het bestuur van grootstedelijke gebieden. Tevens worden verschillende toetsingscriteria aangegeven voor de beoordeling van bestuurlijke modellen. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op enkele rapporten die toonzettend zijn gebleken in het debat over het bestuur in grootstedelijke gebieden. Het hoofdstuk wordt besloten met een samenvatting.

## **4.2 Enkele achtergronden van de discussie over het bestuur van grootstedelijke gebieden**

Sinds enkele jaren is de bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden in het middelpunt van de belangstelling komen te staan. Die belangstelling lijkt vooral samen te hangen met een tweetal factoren.

In de eerste plaats zijn er de internationale economische uitdagingen die in toenemende mate lijken te leiden tot beleidsconcurrentie tussen landen en evenzeer tot concurrentie tussen de grote stedelijke regio's.<sup>1</sup> Deze concurrentie vindt plaats op basis van een optimalisering van vestigingsfactoren voor het bedrijfsleven en van versterking van de grootstedelijke profilering.<sup>2</sup> Een extra dimensie in deze discussie vormt de verwachting dat voor-

1. Vgl. L.A. Geelhoed, 'De semi-soevereine staat', *Socialisme en Democratie*, nr. 90/2, februari 1990, 40-47.

al de Europese eenwording zal leiden tot een grotere economische, maar ook bestuurlijke accentuering van regio's.<sup>3</sup>

In de tweede plaats doen zich diverse ontwikkelingen voor in grootstedelijke gebieden die nopen tot een herbezinning op bestaande bestuurlijke structuren. Te denken valt aan diverse regeringsnota's die de positie van grootstedelijke gebieden als zodanig scherper in het vizier brengen. Voorts zijn er de vraagstukken van ruimtenood van sommige grote steden die tot uitdrukking komen in het niet meer voorhanden zijn van geschikte locaties voor woningbouw en bedrijfsvestiging. Tenslotte blijken – zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam – diverse beleidsonderwerpen zich op een andere schaal voor te doen dan die van afzonderlijke gemeenten. Dit complex van factoren vormde en vormt een voedingsbodem voor het aan de orde stellen van bestuursorganisatorische aanpassingen. Een pregnant voorbeeld is het in 1989 gepubliceerde rapport van de Externe commissie grote stedenbeleid (Commissie-Montijn) 'Grote steden, grote kansen'. Dit rapport viel op door de scherpste van de aanbeveling om te komen tot de vorming van vier agglomeratiegemeenten onder opheffing van de randgemeenten.<sup>4</sup> Zoals verwacht mocht worden heeft deze aanbeveling in de discussie enig stof doen opwaaien.

Het probleem ligt vanzelfsprekend dieper, namelijk welke eisen worden vandaag de dag gesteld aan het bestuur en de bestuurders van grote steden en de randgemeenten om antwoorden te geven op (beleids)inhoudelijke problemen én uitdagingen. Die vraag is niet nieuw. In het verleden is herhaaldelijk stilgestaan bij deze thematiek. Verschillende keuzen en oplossingsrichtingen komen vrij regelmatig terug. Men zou kunnen spreken van een bestuurlijke discussie met enkele centrale elementen.

#### 4.2.1 Centrale elementen in de bestuurlijke discussie

De discussie over het bestuur in stedelijke gebieden kan, uiteraard grofmazig en schematiserend, worden teruggebracht tot enkele noemers.

Een eerste element betreft de verantwoordelijkheid van de onderscheiden bestuurslagen. Indien gezocht wordt naar de oplossing van vraagstukken die zich op regionale schaal afspelen en die ook voor de burgers van grote betekenis zijn, zijn bepaalde organisatiestructuren geboden. Deze structuren kunnen in beginsel variëren van lichte samenwerkings- en afstemmingsvormen tot het onderbrengen of samenvoegen van gemeenten in één organisatorisch verband. De vraag die zich daarbij voordoet is aan wie het initiatief tot wijziging en aanpassing van organisatiestructuren moet worden overgelaten. Deze vraag, die in het verleden naar voren kwam, blijkt ook nu actueel. Moet dat initiatief aan gemeenten zelf worden overge-

2. J. Zijlstra e.a., *Economische groei*, Uitgave Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (Deventer 1990) 92-93.

3. Vgl. R. Sieben, J. Ziller, 1992: *De gevolgen van EG-beleid voor Decentrale Overheden in Nederland*, Maastricht 1989, H.J.M. Mortelmans, 'Europa 1992 en binnenlands bestuur', J.B.J.M. ten Berge, A. van der Jagt en J.J.H. Pop, *Toekomsttrends en binnenlands bestuur* ('s-Gravenhage 1989) 65-108. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Binnenlandse Zaken en de Europese Integratie*, TK 1989-1990, 21618 nrs. 1-2.

4. Commissie-Montijn, *Grote steden, grote kansen* (Den Haag 1989) 43-45.

laten? Verdient intergemeentelijke samenwerking, zo nodig afgedwongen door de provincie of het Rijk, de voorkeur? Dient de provincie bestuurlijke samenhang te stimuleren of moet juist het Rijk doorbraken in bestuurlijke patstellingen bewerkstelligen? Met deze vragen zijn de mogelijkheden nog geenszins uitgeput. Zo is het ook denkbaar dat intergemeentelijke vormen van samenwerking een aanvulling vinden in verschillende taken en bevoegdheden van de provinciale of landelijke overheid.

Een tweede element heeft betrekking op de definiëring van de inhoudelijke vraagstukken. Gaat het om de oplossing van problemen waarmee de grote stad kampt, zoals ruimtenood? Is het streven gericht op de oplossing van regionale knelpunten, bijvoorbeeld in de sfeer van verkeer en vervoer of het milieu? Of gaat het om een geheel ander type vraagstelling: hoe kunnen grootstedelijke gebieden zich beter profileren in een veranderende internationale omgeving? De beantwoording van deze vragen kan uiteenlopende bestuursorganisatorische consequenties hebben.

Een derde element bestaat uit het type bestuur in stedelijke gebieden. Globaal zijn drie bestuursvormen te onderscheiden: intergemeentelijk bestuur, bovengemeentelijk bestuur en samenvoeging van gemeenten. Intergemeentelijk bestuur houdt in dat processen van bestuurlijke en beleidsmatige regionalisering moeten worden gedragen door de gemeenten die tot de betreffende regio behoren. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van beleid en leveren vertegenwoordigers voor de intergemeentelijke bestuurlijke organen. Bovengemeentelijk bestuur bestaat uit een onafhankelijk en eventueel rechtstreeks gekozen orgaan dat bindende besluiten voor de regio neemt en deze zo nodig ook afdwingt. Samenvoeging van gemeenten betekent dat gemeenten worden ondergebracht in één bestuurlijk verband, bijvoorbeeld een agglomeratiegemeente. Voor 'kleinere' taken kunnen deelgemeenten worden ingesteld.

Een vierde element heeft betrekking op de vraag of een inter- dan wel bovengemeentelijk orgaan een 'open' dan wel 'gesloten' huishouding tot zijn domein heeft. Een 'open huishouding' houdt in dat een intergemeentelijk of bovengemeentelijk orgaan een niet gelimiteerd takenpakket heeft. Het orgaan kan zelf bepalen welke onderwerpen het tot zijn domein rekent. Een gesloten huishouding vormt hiervan de tegenpool: het orgaan is wat betreft zijn taken gebonden aan hetgeen eerder is afgesproken door de betrokken gemeenten.

Een vijfde element betreft: de wijze van verkiezing van bestuurlijke organen. In het bijzonder gaat het daarbij om rechtstreeks dan wel getrappt gekozen organen. De wijze waarop organen worden gekozen hangt samen met de manier waarop aan de democratische legitimatie van het bestuur vorm en inhoud wordt gegeven. In een rechtstreeks gekozen orgaan is de samenstelling afhankelijk van het oordeel van de kiezers in de regio. Bij een getrappt gekozen model wordt de samenstelling bepaald door de deelnemende gemeenten.<sup>5</sup>

Over de invulling van de bovengenoemde vijf elementen zijn schier einde-

5. Ook worden soms tussenvormen bepleit: rechtstreekse verkiezingen waarbij niettemin een relatie wordt gelegd met de samenstelling van de gemeentebesturen in de regio. In deze zin: Raad voor het binnenlands bestuur, *Bestuur in de toekomst*, 's-Gravenhage 1990, 23-24.

loze discussies mogelijk. Hetzelfde geldt wanneer de verschillende elementen ook nog in onderlinge samenhang worden gezien. Met uitzondering van het tweede element dreigt het gevaar dat een eenzijdige fixatie op de genoemde keuzemomenten binnen de bestuurlijke organisatie uitmondt in 'bestuurscentrisme': een discussie over bestuursmodellen die onvoldoende verband houdt met beleidsinhoudelijke vraagstukken.

#### 4.2.2 Historische achtergronden

Grootstedelijk-bestuurlijke kwesties zijn zoals gezegd in de afgelopen tientallen jaren bij herhaling aan de orde gesteld.<sup>6</sup> Aanleidingen en concrete indicaties voor 'oplossingen' mogen uiteenlopen, de argumenten voor bestuursorganisatorische veranderingen komen steeds terug. Reeds in 1929 sprak J. in 't Veld van de agglomeratiegemeente als gedecentraliseerde eenheidsgemeente, waarmee een kader werd aangereikt voor de binnengemeentelijke decentralisatie.<sup>7</sup> In de jaren dertig liet G.A. van Poelje zich kritisch uit over de bestaande bestuurlijke aspecten van de 'moderne grote stad', waarin de natuurlijke en de staatkundige grenzen vrijwel nergens samenvallen. De grote stad was 'in zeer veel gevallen buiten zijn oude staatkundige grenzen gegroeid'. Van samenwerking tussen de grote stad en de omliggende gemeenten – 'ten aanzien van materiele en geestelijke krachten geheel ongelijksoortige grootheden' – verwachtte Van Poelje geen heil. Het bestuursgezag zou op democratische basis binnen de gehele stedelijke agglomeratie dienen te berusten. Hoewel verschillende bestuurlijke modellen denkbaar waren, liet Van Poelje's slotsom niets aan duidelijkheid te wensen over: 'Alleen versterking van de algemene regelingsbevoegdheid van het bestuur der groote stad kan voeren tot een op den duur te verantwoorden organisatie'. Naar het oordeel van Van Poelje moest men deze bestuurlijke vraagstukken niet aan gemeenten onderling overlaten – gemeenten die vaak bezig zijn met hun 'anti-annexatiestrijd' -, maar zal van het 'centrale gezag' – lees de rijksoverheid – leiding en initiatief moeten uitgaan.<sup>8</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog zette de discussie over het bestuur van grootstedelijke gebieden zich voort. Vier perioden kunnen worden onderscheiden. Tussen 1945 en het einde van de jaren zestig stond de intergemeentelijke samenwerking voorop. De Commissie-Koelma adviseerde in 1947 tot de vorming van districten als nieuwe bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie. De Staten-Generaal konden zich hiermee niet verenigen en een alternatief ontstond in de vorm van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De schaduwzijden van de WGR werden gevoeld en in diverse publikaties werd aangedrongen op nieuwe bestuursvormen voor aggro-

6. Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*, Rapporten aan de regering, nr. 31 ('s-Gravenhage 1990) 251-257.

7. J. in 't Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie*, Alphen a/d Rijn 1929.

8. G.A. van Poelje, *De moderne grote stad* (Alphen a/d Rijn 1933) 6, 10 en 22, *De eisch van zelfstandigheid in verband met de ontwikkeling der groote steden* (Alphen a/d Rijn 1935) 31-34 en 39-40. Zie ook *Wilde groei of organisatie*, Alphen a/d Rijn 1982.

meraties. De tweede fase van eind jaren zestig tot het midden van de jaren zeventig begon. In deze fase stond het idee van de vorming van gewesten voorop. Het Openbaar Lichaam Rijnmond en de Agglomeratie Eindhoven ontstonden. Deze gewesten werden in het midden van de jaren tachtig opgeheven wegens competentieproblemen tussen het agglomeratie-bestuur en de gemeenten (Eindhoven) en wegens competentieproblemen tussen het grote stadsbestuur en de agglomeratieautoriteit en een te geringe afstand tussen de autoriteit en het provinciaal bestuur (Rijnmond). In deze fase vonden de laatste grote gebiedsuitbreidingen van grote steden plaats. De derde fase besloeg de tijd tussen het midden van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig, de tijd van de provincies nieuwe stijl. Nederland zou verdeeld moeten worden in zesentwintig provincies. In de jaren tachtig, de vierde fase, verdween de belangstelling voor de provincie nieuwe stijl gaandeweg en werd de aandacht verlegd naar gemeentelijke samenwerking. Een nieuwe WGR werd in 1985 ingevoerd.<sup>9</sup> In enkele grote steden werd, nadat de wettelijke mogelijkheden daartoe waren geopend, een begin gemaakt met de binnengemeentelijke decentralisatie. Deelraden gingen diverse taken overnemen van het centrale stadsbestuur. De huidige verstedelijkingstendens, de revitalisering van stedelijke potenties, de met de Europese eenwording samenhangende uitdaging voor stedelijke regio's, de publikatie van diverse rapporten over het beleid en bestuur in deze gebieden alsmede de discussies die her en der worden gevoerd over de bestuursorganisatie bieden aanknopingspunten voor de stellingname dat een nieuwe fase in het bestuur van grootstedelijke gebieden is ingezet.

Bij het vraagstuk van het bestuur in grootstedelijke gebieden mag niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de discussie in de afgelopen decennia over de bestuurlijke organisatie van grootstedelijke gebieden heel weinig heeft opgeleverd. Zo concluderen Verstegen en Van Dongen: 'In ruim veertig jaar discussiëren over de problemen in de grootstedelijke gebieden is men er niet in geslaagd een alomvattende oplossing te vinden. Er is zeer weinig resultaat behaald. De twee ingestelde gewesten zijn opgeheven. De enige echte vrucht van de discussie is de WGR en de nieuwe WGR.'<sup>10</sup> Gegeven de opgaven waarvoor de grote steden en de omliggende gemeenten momenteel staan, is het gewenst dat de huidige bestuurlijke discussie metterdaad bijdraagt aan de oplossing van knelpunten en het benutten van kansen. De volgende paragraaf bevat een christen-democratische bijdrage aan die discussie.

9. L.C. Verstegen en A.M.C. van Dongen, 'Bestuur in discussie: een lange geschiedenis', L.W. Huberts en A.F.A. Korsten (red.), *Besturen op niveau. Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie* ('s-Gravenhage 1990) 17-23.

10. *Idem*, 22.

### 4.3 De bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden vanuit christen-democratische optiek

De geschiedenis van de pogingen tot hervorming van het bestuur in grootstedelijke gebieden is vanzelfsprekend niet aan de christen-democratie voorbijgegaan. In de afgelopen decennia werden door de voorgangers van het CDA diverse rapporten gepubliceerd waarin deze thematiek centraal stond. De ene keer – begin jaren zestig – werd ingegaan op het district als bestuursvorm voor agglomeraties, de andere keer (1969-1970) stonden gewestvorming en relativering van de toekomstige betekenis van de provincie voorop. In 1978 werd weer vastgehouden aan de staatsrechtelijke indeling van drie volwaardige bestuursniveaus. 'Aanvullende bestuursvormen' met een limitatief taken- en bevoegdhedenpakket maar zonder eigen middelen en bij voorkeur niet rechtstreeks gekozen werden overigens wel mogelijk geacht. De centrale elementen in de discussie, waarover in paragraaf 4.2.1. werd gesproken, kwamen bij herhaling terug en werden geenszins eensluidend beantwoord.<sup>11</sup> Er was sprake van een grote beweeglijkheid in standpunten met uiteindelijk zeer geringe bestuurlijke resultaten.

Zowel uit de algemene geschiedenis van het denken over het bestuur in grootstedelijke gebieden als uit de ideeënvorming in christen-democratische kring ontstaat de indruk dat het bestuurlijk vraagstuk tot op grote hoogte een vrijblijvend karakter heeft gedragen: een interessant gespreks- en discussieonderwerp zonder dat kennelijk sprake was van een harde noodzaak om de structuren te veranderen. Die situatie kan voor een deel worden toegeschreven aan een onvoldoende afstemming tussen enerzijds beleidsinhoudelijke vraagstukken en materiële problemen waarmee de grootstedelijke gebieden werden geconfronteerd en anderzijds de vormgeving van het bestuur in deze gebieden. Zo doende ontstond in zekere zin een modellenbouwdiscussie, waarvan achteraf moet worden vastgesteld dat de energie die aan deze discussies is besteed beter voor andere zaken had kunnen worden aangewend. Een belangrijke les uit het verleden kan zijn dat niet in eerste aanleg het bestuursorganisatorische vraagstuk aan de orde moet worden gesteld, maar veeleer de (beleids)inhoudelijke kansen en bedreigingen in relatie tot hun bestuurlijke aspecten.<sup>12</sup> Niet zonder reden ving dit beleidsadvies dan ook aan met een beleidsinhoudelijke beschouwing over grote steden en hun omgeving.

#### 4.3.1 Naar een resultaatgerichte beleids- en bestuursbenadering

Gelet op de bestuurlijke les uit het verleden dient de komende jaren niet wederom in de 'bestuursorganisatorische valkuil' te worden gestapt. Er

11. Vgl. onder meer College van Advies der Anti-Revolutionaire Partijen, *Het district als bestuursvorm voor agglomeraties*, 's-Gravenhage 1963; ARP, *Bestuurlijke vormgeving*, 's-Gravenhage 1970; Wetenschappelijke Instituten van KVP, ARP en CHU, *Op het goede spoor*, 's-Gravenhage 1978.

12. Vgl. de stellingname van S. Patijn en R.J. de Wit, 'De tijd dringt', *ESB*, 17 oktober 1990, 955, die opmerken dat de discussie over de vraag of voor een slagvaardig beleid het binnenslands bestuur eerst gereorganiseerd moet worden weinig relevant is. 'Te lang is politiek Nederland hierdoor verlamd.'

doen zich diverse vraagstukken voor die nopen tot adequate beleidsinhoudelijke actie en bestuurlijke alertheid en slagvaardigheid. Er lijkt zich de laatste jaren een tamelijk brede consensus te ontwikkelen over de analyse van de problemen én uitdagingen waarmee grote steden en hun omgeving te maken hebben. Het voert in het bestek van dit beleidsadvies te ver om uitvoerig bij die onderwerpen stil te staan,<sup>13</sup> maar enkele indicaties kunnen niet worden gemist. In aansluiting op de beschouwing van grootstedelijke knelpunten in paragraaf 2.1. kan op de volgende vijf, onderling samenhangende aspecten worden gewezen.

### 1. Internationalisering

Eén van de cruciale ontwikkelingen waarmee grootstedelijke gebieden worden geconfronteerd is de internationalisering van het maatschappelijk leven.<sup>14</sup> In het bijzonder gaat het om de concurrentie tussen regio's om ondernemingen en instellingen 'binnen' te halen. Daartoe worden vestigingsfactoren geoptimaliseerd. Beleidsconcurrentie heeft met name betrekking op beleidsinhoudelijke aspecten: infrastructuur, scholing en training, technologische kennis, aantrekkelijk sociaal en cultureel klimaat en dergelijke. De noodzaak om verbeteringen op deze gebieden te bewerkstelligen wordt door velen onderschreven. Over de betekenis van de beleidsconcurrentie voor bestuursorganisatorische aspecten lopen de meningen evenwel uitéén. Aan de ene kant wordt aan internationalisering de conclusie verbonden dat de vorming van vier agglomeratiegemeenten in de Randstad wenselijk is.<sup>15</sup> Aan de andere kant wordt gesteld dat Nederland wat betreft het bestuur in grootstedelijke gebieden niet 'achterligt' bij ontwikkelingen elders. In steden zoals Kopenhagen, Frankfurt, Barcelona en Brussel is sprake van intergemeentelijke samenwerking. Het opheffen van individuele gemeenten en het creëren van één nieuw orgaan ten behoeve van het bestuur voor het betreffende gebied is niet een eis die uit de internationalisering voortvloeit.<sup>16</sup> Voor Nederland zou er weinig of niets rechtstreeks te kopiëren vallen uit het buitenland.<sup>17</sup> Ook wordt wel gesteld dat het in de toekomst bij succesvolle steden niet zozeer zal gaan om grote steden maar veeleer om 'intelligente' steden. Dit relativeert enigszins de tendens tot bestuurlijke grootschaligheid en accentueert het belang van een 'beter' en meer op internationale snit toegesneden beleid. Wat ook van de bestuurlijke discussie zij, de beleidsinhoudelijke opgaven dienen te worden aangevat en daartoe is een bestuurlijke aanpak noodzakelijk.

13. Zie voor uitgebreidere beschouwingen onder meer Raad voor het binnenlands bestuur, *Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden*, 's-Gravenhage 1989 en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de Stad en de rand*, op cit.

14. Zie o.a. het themanummer 'Internationalisering', *Rooilijn*, nr. 8/90, in het bijzonder de bijdragen van F. Broekema, H. van Houtum, 'Toplocaties in een Europees perspectief', 219-224, en C. Cortie, 'De functies en welvaart van stadsgewesten in de EG', 229-233.

15. Commissie-Montijn, op. cit., 43.

16. Vgl. G.J. Fleers, 'Het bestuur van stedelijke agglomeraties in andere landen', *Bestuursforum*, augustus/september 1989, 223.

17. A. Bours, 'Bestuur in agglomeraties', L.W. Huberts, A.F.A. Korsten (red.), *Besturen op niveau* ('s-Gravenhage 1990) 61-62.



## 2. Ruimtenood

Met het weer aantrekkelijker worden van de stad als vestigingsoord, zowel voor bewoners als voor bedrijven, wordt het ruimteprobleem in sommige grote steden extra nijpend. Bestuurders lopen op tegen de grenzen van de eigen stad waar het gaat om geschikte bouwlocaties voor woningen en locaties voor bedrijfsvestiging. In het bijzonder de gemeenten Den Haag en Utrecht kampen met dit probleem.<sup>18</sup> Oplossingen hebben zowel beleidsinhoudelijke als bestuursorganisatorische kanten. Er dienen keuzen te worden gemaakt tussen:

- grenscorrecties ten gunste van de grote stad die ten koste gaan van de oppervlakte van randgemeenten,
- het aanpassen van bestemmingsplannen door randgemeenten met het oog op het scheppen van vestigingslocaties,
- compacter en 'hoger' bouwen in de grote stad, of
- het zoeken naar geheel andere alternatieven zoals het – kostbare – bouwen buiten de kust in de Haagse regio.

## 3. Problemen in de grote stad

In het eerste hoofdstuk werd gewezen op de extremen in de grote stad. Er zijn volop kansen en mogelijkheden die ook worden benut. Vooral in economisch opzicht doen zich positieve ontwikkelingen voor. Dit alles neemt echter niet weg dat grote steden evenzeer kampen met hardnekkige problemen. Kort samengevat gaat het om kwesties zoals armoede, eenzaamheid en gebrek aan maatschappelijke participatie, om veel voorkomende criminaliteit leidend tot een permanent gevoel van onveiligheid bij groepen burgers, om verloedering en verpaupering in sommige wijken, om concentraties van groepen mensen die – zonder een adequate aanpak – blijvend naar de marge van de samenleving lijken te worden gedrongen, om een samenlevingscultuur die in bepaalde gevallen normvervagend werkt.<sup>19</sup> Een probleem van andere orde doet zich voor wanneer een relatief kleine stad als verzorgingscentrum fungeert voor een veel groter gebied. Vraagstukken die betrekking hebben op de verdeling van lasten en lusten tussen stad en ommeland doen zich dan scherper voelen.<sup>20</sup>

## 4. 'Opschaling' van maatschappelijke vraagstukken

Diverse maatschappelijke vraagstukken overschrijden de grenzen van afzonderlijke gemeenten. Het milieuvraagstuk is daarvan een goed voorbeeld. Maar er zijn vanzelfsprekend diverse andere onderwerpen: de grootstedelijke infrastructuur, verkeersverbindingen en openbaar vervoersvoorzieningen, locatiekeuzen. In veel gevallen gaat het om onderwerpen waarbij de overheid een eerste verantwoordelijkheid draagt. Gegeven de supra-lokale schaal van deze onderwerpen kan niet worden volstaan met verwijzingen naar de bestuurlijke autonomie van afzonderlijke gemeenten.

18. Vgl. Gemeente Den Haag, 'Geef Den Haag de ruimte!', Nota over agglomeratieproblematiek in Groot-Den Haag, april 1988.

19. Vgl. hoofdstuk 2 van dit advies.

20. Te denken valt aan de regio rondom 's-Hertogenbosch. Vgl. het rapport *Gemeentelijke herindeling samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch*, 1990.

Bij de oplossing van maatschappelijke problemen zullen juist bestuurlijk-geografische grenzen overstegen moeten worden. De wijze waarop dit dient te geschieden is een zaak van nadere politiek-bestuurlijke invulling.

### *5. Beleid van de rijksoverheid*

Van een enigszins ander karakter dan de voorgaande onderwerpen is het beleid van de rijksoverheid. In dat beleid is de laatste jaren een zwaar accent gegeven aan versterking van de sociaal-economische en maatschappelijke structuur van de stedelijke gebieden. Uiteraard is discussie mogelijk over de vraag hoe ver de hand van de rijksoverheid kan en mag reiken als het gaat om maatschappelijke ontwikkelingen op decentraal niveau, feit blijft dat naast de internationalisering en naast de 'schaaldimensies' van uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen ook het beleid van de rijksoverheid noopt tot een hernieuwde bezinning op het bestuur in grootstedelijke gebieden. Wat betreft de plannen van de rijksoverheid kan gedacht worden aan de Vierde nota over de ruimtelijke ordening, het Structuurschema Verkeer en Vervoer, de Nota regionaal economisch beleid, het Nationaal Milieubeleidsplan, de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en de Nota Sociale Vernieuwing.<sup>21</sup>

De aangegeven elementen doen zich uiteraard in de grote steden niet steeds in dezelfde mate en intensiteit voor. De noodzaak alsmede het tempo waarin naar oplossingen moet worden gezocht kunnen daardoor uiteenlopen. Niettemin lijken bovenstaande elementen gelding te hebben voor alle grootstedelijke gebieden. De genoemde onderwerpen – de opsomming kan overigens gemakkelijk worden uitgebreid – vragen om effectieve beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische reacties. Daarbij dienen twee kanttekeningen te worden gemaakt.

In de eerste plaats is het van belang om te wijzen op de samenhang tussen een beleidsinhoudelijke benadering en de bestuursorganisatorische vormgeving. Beiden veronderstellen elkaar. Indien de oplossing van maatschappelijke vraagstukken te veel wordt opgehangen aan louter bestuursorganisatorische aspecten resteren slechts 'bestuurscentrisme' en bestuurlijke modellenbouw. In het verleden is daar leergeld voor betaald. Wanneer echter beleidsinhoudelijke oplossingsrichtingen ontdaan worden van hun bestuursorganisatorische realisering dreigt weer het gevaar dat die oplossingsrichtingen niet verder komen dan de tekentafel en de voornemens van bestuurders.

In de tweede plaats dient het zoeken naar oplossingen voor de geschetste problemen ontdaan te worden van een 'technocratische' beleids- en bestuurssetting. Niet zelden wordt gesproken van het zoeken naar de meest 'doelmatige' instrumenten. Op zichzelf is het nastreven van doelmatigheid een essentieel gegeven in het openbaar bestuur, maar aan de doelmatigheidsvraag dient steeds een 'normatieve oriëntering' vooraf te gaan. Die normatieve oriëntering heeft betrekking op zowel de inhoudelijke (beleids)intenties als de gewenste inrichting van de samenleving. Een illustratie van dit alles vormt de beschouwing over stedelijkheid en verzor-

21. Vgl. in dit verband het kabinetsstandpunt 'Bestuur op niveau'.

gingsstaat in hoofdstuk 2. De verzorgingsstaatgedachte, die ook in grote steden nadrukkelijk een beleidsmatige vertaling kreeg, leidde tot een aanscherping van overheid-individuschema's, een zekere erosie van het maatschappelijk middenveld, terugdringing van pluriformiteit en differentiatie ten faveure van algemene toegankelijkheid. Een beleidsbenadering daarentegen die louter is gericht op de versterking van vestigingsfactoren voor het bedrijfsleven kent weer geheel andere invalshoeken en beleidsinstrumenten. Ter wille van de doelmatigheid dient steeds het 'doel' helder zichtbaar te worden gemaakt. Dat doel kan – zo volgt uit het voorgaande – nimmer worden geabstraheerd van politiek-principiële overwegingen. Voor de christen-democratie komt dit neer op een beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische operationalisering van het concept van een verantwoordelijke samenleving.

Zowel de koppeling tussen beleidsmatige aspecten en bestuurlijke vormgeving als het benadrukken van de normatieve oriëntering daarvan strekken ertoe om resultaatgericht te werken aan de oplossing van grootstedelijke knelpunten en uitdagingen.

#### *4.3.2 Revitalisering van de grote stad en bestuursorganisatorische implicaties*

In het vorige hoofdstuk is getracht oplossingsrichtingen aan te dragen voor maatschappelijke vraagstukken die zich op grootstedelijk niveau voordoen. Gerefereerd werd aan het christen-democratisch gedachtengoed. Op deze plaats zij nog eens herhaald dat de christen-democratie een zodanige inrichting van de samenleving voorstaat waarin normatieve kaders van solidariteit – opkomen voor zwakken en gemarginaliseerden – en rentmeesterschap – zorgvuldige omgang met het milieu en menselijk talent – in gespreide verantwoordelijkheid tot gelding worden gebracht. Vanuit de gerechtigheidsnorm behoort de overheid daartoe de ruimte en de voorwaarden te verschaffen. Daarnaast heeft de overheid een aantal wezenlijke taken te behartigen: waarborgen van vloeren in het bestaan, handhaven van de rechtsorde en zorg voor de openbare ruimte. Toegespitst op het beleid in grootstedelijke gebieden houdt dit in dat steeds gemarkeerd moet worden welke taken en/of bevoegdheden berusten bij burgers, maatschappelijke verbanden, ondernemingen en andere private instituties en welke bij de overheid. Indien bepaalde taken tot de wezenlijke of kerntaken van de overheid gerekend mogen worden, komt vervolgens de vraag aan de orde op welk niveau die taken behartigd dienen te worden.<sup>22</sup> Vanuit deze oriëntatie op de inrichting van de samenleving werd in het vorige hoofdstuk stilgestaan bij diverse onderwerpen. Aangegeven werd welke implicaties het concept van een verantwoordelijke samenleving heeft voor stedelijkheid en het beleid in grootstedelijke gebieden. Een grote plaats dient te worden toegekend aan de verantwoordelijkheid van:

- sociale partners (sociale vernieuwing, arbeidsvoorziening, betere afweging van sociale zekerheid, inkomensontwikkeling, werkgelegenheid en arbeidsbemiddeling);

22. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, Houten 1990.

- scholingsinstellingen en hun besturen (onder andere democratisering van het openbaar onderwijs via de stichtingsvorm, volwasseneneducatie, aandacht voor etnische minderheden);
- organisaties en instellingen op het gebied van de gezondheidszorg (verzekeraars, aanbieders van zorg, patiëntenorganisaties);
- woningbouwcorporaties (vergroting van hun verantwoordelijkheid voor verbetering van de woon- en leefomgeving, overdracht gemeentelijk woningbezit aan de corporaties, zelfstandiger werken ten aanzien van de huurprijsvaststelling);
- wijkbewoners (wijkbeheer, buurteconomie);
- kerkelijke instellingen (maatschappelijke participatie, diaconale zorg);
- club- en buurthuiswerk, opbouwwerk, welzijnsinstellingen.

Bij de erkenning van de gespreide verantwoordelijkheid van deze maatschappelijke organisaties en instellingen dient er op te worden toegezien dat mogelijkheden tot pluriformiteit en differentiatie in acht genomen worden. Het bevorderen van processen van vermaatschappelijking zal zeker niet in alle gevallen even gemakkelijk realiseerbaar blijken. Niettemin bieden deze processen belangrijke indicaties voor het zoeken naar oplossingen voor de in paragraaf 4.3.1. aangestipte maatschappelijke vraagstukken.

Tegelijkertijd speelt de overheid een minstens zo belangrijke rol op het gebied van deze maatschappelijke vraagstukken. In de eerste plaats dient de overheid ruimte te scheppen voor oplossingen door het maatschappelijk initiatief. Het scheppen van ruimte kan bestaan uit terughoudendheid in wet- en regelgeving en uit het bieden van financiële en andere stimulansen. In de tweede plaats zijn er de wezenlijke overheidstaken op welke gebieden de overheid een eerste en soms uitsluitende bevoegdheid heeft. Gedacht kan worden aan handhaving van de rechtsorde en bestrijding van criminaliteit, het waarborgen van vloeren in het bestaan en zorg voor degenen die noodgedwongen afhankelijk zijn van de overheid, normstelling ten behoeve van de zorg voor het milieu, inrichting van de openbare ruimte. De vraag die zich vervolgens opdringt betreft de schaal waarop deze overheidstaken behartigd dienen te worden: Europese Gemeenschap, Rijk, provincie, gemeente of anderszins. Op die vraag zal hierna uitvoeriger worden ingegaan. Hier zij tenslotte vermeld dat het vorige hoofdstuk concludeerde dat verschillende onderdelen van beleid zich op een niveau manifesteren die het niveau van afzonderlijke gemeenten te boven gaan en daarmee van regionale betekenis zijn. Genoemd werden:

- economisch beleid: planning van bedrijfsterreinen;
- volkshuisvesting: vaststelling bouwlocaties en toewijzing woningbouwcontingenten;
- verkeer en vervoer: bevordering bereikbaarheid en mobiliteit, hoofdwegennet, planning openbaar vervoersvoorzieningen;
- ruimtelijke ordening: regionale infrastructuur.

Met deze elementen hangt samen:

- milieu: aanpak van milieuvraagstukken, die zich op regionaal niveau voordoen. Andere overheidstaken kunnen, afhankelijk van de aard van

het onderwerp, op een 'hogere' dan wel een 'lager' niveau ter hand worden genomen.

Naast de vraag naar het niveau waarop overheidstaken dienen te worden uitgevoerd speelt de vraag naar het bestuursinstrumentarium. In veel gevallen zal kunnen worden volstaan met het traditionele instrumentarium dat Rijk, provincie en gemeente ten dienste staat. Er zijn, in het bijzonder bij regionale, maar ook bij binnengemeentelijke aspecten echter zeer wel situaties denkbaar dat naar andere bestuurlijke instrumenten gezocht moet worden. Ook dit aspect komt hierna aan de orde.

#### *4.3.3 CDA-benadering en bestuurlijke criteria*

Uit het voorgaande volgt dat een zodanige bestuurlijke lijn ontwikkeld moet worden dat beleidsinhoudelijke opvattingen ook metterdaad gerealiseerd kunnen worden. Het spreekt vanzelf dat de bestuurlijke verhoudingen binnen de overheidskolom daarbij zeer nadrukkelijk een rol spelen. Het gaat dan om:

- verticale verhoudingen (bestuurlijke verhoudingen en taak- en bevoegdheidstoedelingen tussen de bestuurslagen Rijk, provincie en gemeente);
- horizontale verhoudingen (bestuurlijke verhoudingen tussen organen van eenzelfde bestuurslaag, bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeenten);
- nieuwe bestuurlijke verhoudingen (bijvoorbeeld het creëren van een nieuw bestuurlijk orgaan indien bestaande bestuurlijke vormen tekort zouden schieten).

Ten aanzien van de bestuurlijke verhoudingen binnen de overheidskolom is binnen het christen-democratisch gedachtengoed het uitgangspunt van de subsidiariteit van groot belang. Subsidiariteit wordt in het Program van Uitgangspunten als volgt omschreven: 'Hogere bestuurslagen onthouden zich van taken die op een lager niveau ter hand genomen behoren te worden.' In de toelichting wordt daaromtrent gesteld dat door decentralisatie de verantwoordelijkheidsbeleving van het lokale en regionale niveau beter tot haar recht kan komen. Het accent in onze eenheidsstaat moet worden verlegd van centralisatie naar decentralisatie, naar differentiatie en naar begrensde provinciale en gemeentelijke pluriformiteit.<sup>23</sup>

Subsidiariteit mag niet worden vereenzelvigd met de stellingname als zouden maatschappelijke vraagstukken per definitie door gemeenten moeten worden aangevat. Vraagstukken kunnen naar hun aard het lokale niveau overstijgen. In die gevallen dient op een andere schaal te worden gewerkt. Het is dan een politiek-bestuurlijke vraag of bijvoorbeeld de provincie dan wel een inter- of bovengemeentelijk orgaan belast moet worden met de desbetreffende thematiek. De in de vorige paragraaf aangegeven beleidsonderdelen zullen op een hogere schaal moeten worden aangevat dan die van afzonderlijke gemeenten. Ook het waarborgen van levensbeschouwelijke pluriformiteit kan gediend zijn bij beleidsvoering op een ho-

23. CDA, *Program van Uitgangspunten*, 1980, art. 9 en pag. 17.

ger bestuurlijk niveau, bijvoorbeeld omdat bepaalde identiteitsgeoriënteerde instellingen een relatief groot geografisch terrein bestrijken. Een ongeclausuleerde decentralisatie binnen de overheidskolom kan een inbreuk maken op de bestuurlijke eis van het recht doen in het beleid aan levensbeschouwelijke pluriformiteit.

Een vraag die momenteel centraal staat in de discussie over het beleid in grootstedelijke gebieden betreft de meest geëigende bestuursvorm voor het behartigen van regionale taken. Uit de christen-democratische visie op de inrichting van de samenleving in het algemeen en op de overheidsorganisatie in het bijzonder valt niet een onomstotelijk antwoord af te leiden op de vraag naar het bestuursinstrumentarium. Dat kan ook niet omdat in de christen-democratische maatschappijvisie de overheid als zodanig voor bepaalde kerntaken staat. Welke overheidsinstantie deze taken uitvoert is een zaak van doelmatigheid en schaal. Het liefst zo dicht mogelijk bij de burger maar als het onderwerp daartoe aanleiding geeft op een ander, 'hoger' dan wel – in geval van binnengemeentelijke aspecten – 'lager' niveau. De christen-democratie verzet zich dan ook tegen pleidooien om zoveel mogelijk overheidstaken te decentraliseren en deze 'integraal' aan te vatten op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau. Een dergelijke benadering doet immers onvoldoende recht aan het streven naar gespreide verantwoordelijkheid en revitalisering van het maatschappelijk middenveld, aan de oriëntatie van de overheid op haar wezenlijke taken en aan de norm van de subsidiariteit zoals hiervoor uiteengezet.

Tegen de achtergrond van deze beschouwing over subsidiariteit en de rol van maatschappelijke organisaties (soevereiniteit van maatschappelijke verbanden) kunnen de centrale elementen van verschillende CDA-verkiezingsprogramma's worden geplaatst. In het verkiezingsprogramma 'Verantwoord voortbouwen' en de modelprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor de Provinciale Staten vallen de volgende zaken op:

- de kansen en mogelijkheden van de grote steden worden sterk benadrukt. Daartoe wordt een actief, voorwaardenscheppend overheidsbeleid bepleit dat waar nodig en waar mogelijk in samenspel met maatschappelijke verbanden vorm en inhoud krijgt;
- afstand wordt genomen van 'mammoetgemeenten'. De vorming van bijvoorbeeld agglomeratiegemeenten wordt niet bepleit;
- een zwaar accent wordt gelegd bij de versterking van het intergemeentelijk bestuur. Dat bestuur wordt zo nodig van bevoegdheden voorzien ten aanzien van die terreinen die een regionale betekenis hebben;
- coördinatie van beleid van de betrokken (deel)gemeenten met het oog op regiovraagstukken – infrastructuur, werkgelegenheid, volkshuisvesting, bestrijding criminaliteit, ruimtelijke ordening – zou moeten plaatsvinden via gemeenschappelijke regelingen en overeenkomsten. De afdwingbaarheid tot deelname aan dergelijke regelingen zou vergroot moeten worden, bijvoorbeeld door middel van aanpassing van de WGR;
- samenwerkingsafspraken zouden kunnen worden gemaakt ten behoe-

ve van bovengemeentelijke voorzieningen zoals muziekcentra, theaters, musea, openbaar vervoer en scholingsinstellingen. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over economische projecten.<sup>24</sup>

Het in 1990 gepubliceerde staatsvisierapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 'Publieke gerechtigheid', staat eveneens stil bij vraagstukken rondom de bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden. In dat rapport zijn de voor- en nadelen geschetst van drie wegen die openstaan om, zoals het rapport stelt, de organisatie van het binnenlands bestuur te verbeteren:

- intensivering van de gemeentelijke samenwerking;
- herschikking van bestuurlijke grenzen in reactie op de processen van maatschappelijke schaalvergroting;
- herschikking van bevoegdheden over de lagen van het binnenlandse bestuur.

Het rapport doet nog geen definitieve keuzen, maar uit de benadering valt de conclusie af te leiden dat de volgorde van wegen ook de volgorde van voorkeuren is.<sup>25</sup> Wat betreft de eerste weg worden als instrumenten genoemd: a. nieuwe vormen van bemiddeling en consensusvorming, waarbij gedacht wordt aan de ontwikkeling van een publiek verbintennisrecht, waardoor bestuursovereenkomsten, akkoorden en convenanten worden opgewaardeerd tot volwaardige instrumenten van samenwerking, b. het door de samenwerkende gemeenten in het leven roepen van onafhankelijke instanties die bindende beslissingen kunnen nemen, c. versterking van de arbitrerende en 'aanwijzende' rol van de provincie, d. betere hantering van het WGR-instrumentarium. Indien het gemeentegrens-overschrijdende karakter van politieke vraagstukken zo omvangrijk, dominant en duurzaam zou zijn dat nauwelijks meer gesproken kan worden van een relatief zelfstandige taakvervulling door afzonderlijke gemeenten, zou een herindelings van bestuurlijke grenzen nodig kunnen zijn. Daarbij dient ook recht te worden gedaan aan differentiatie naar regionale omstandigheden en aan oplossingen van politiek-inhoudelijke knelpunten. De derde optie tenslotte bevat indicaties voor een meer fundamentele herschikking van taken en bevoegdheden over Rijk, provincie en gemeente, waarbij onder meer regionaal-grootstedelijke, relatief provincie-arme bestuursstructuren aan de orde komen.

Uit de vorige paragrafen, de beschouwing in deze paragraaf over subsidiariteit en de bestuursorganisatorische intenties zoals vervat in verschillende partijdocumenten kunnen enkele bestuurlijke hoofdlijnen worden ontwikkeld.

In de eerste plaats dienen zowel beleidsinhoudelijke als bestuursorganisatorische intenties een bijdrage te leveren aan resultaatgerichte oplossingen

24. CDA, *Verantwoord voortbouwen*, artt. IX.3.3 en IX.3.3.3., *De provincie in christen-democratisch perspectief*, par. IV.1.6, *Burgers en bestuurders samen verantwoordelijk*, 30-31. Vgl. J.P. Balkenende, 'De bestuurlijke organisatie in stedelijke regio's', *Bestuursforum*, juni/juli 1990, 157-161.

25. *Publieke gerechtigheid*, op. cit., 299-308.

voor maatschappelijke vraagstukken in grootstedelijke gebieden. Gegeven de snelheid van vooral de internationale ontwikkelingen en de ernst van diverse knelpunten zullen bestuurlijke slagvaardigheid en een toereikend tempo van bestuurlijk handelen in acht genomen moeten worden.

In de tweede plaats dient voorkomen te worden dat bestuursorganisatorische oplossingen als dé panacee worden beschouwd voor materiële problemen en uitdagingen. Beter is het om te zoeken naar een goede afstemming en samenhang tussen beleidsinhoudelijke oplossingsrichtingen en bestuursorganisatorische toespitsingen en veranderingen. Ten aanzien van de beleidsinhoudelijke kant geldt het concept van een verantwoordelijke samenleving. Wat betreft de bestuursorganisatie wordt afstand genomen van bestuurlijke blauwdrukken en het van hogerhand c.q. rijkswege opleggen van bijvoorbeeld een vierde bestuurslaag of de vorming van mammoetgemeenten. Voorts zij opgemerkt dat het zinvol kan zijn dat er op grootstedelijke schaal tegenwicht biedende krachten zijn. Tegenwicht tegen het beleid van de grote stad maar ook van andere gemeenten kan in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn. Dit tegenwicht kan bestaan uit beleidsbeïnvloeding en het zelf aanvatten van taken door het bedrijfsleven, uit de activiteiten en inbreng van het maatschappelijk middenveld en uit de opstelling van andere gemeenten behorend tot de stedelijke regio.

In de derde plaats is bijzondere aandacht nodig voor de intensiteit en reikwijdte van maatschappelijke vraagstukken. Erkend dient te worden dat diverse onderwerpen zich op regionaal-grootstedelijke schaal manifesteren en als zodanig ook bestuurlijk benaderd moeten worden. Ook zijn er onderwerpen die zich lenen voor een kleinere schaal dan die van het bestuur van de grote stad. In die gevallen bieden bestuurlijke deconcentratie of binnengemeentelijke decentralisatie een oplossing. Bij de discussie over bestuurlijke niveaus dient het, vooral wanneer besluitvormende of sturende bevoegdheden aan de orde zijn, steeds te gaan om wezenlijke taken van de overheid.

In de vierde plaats dienen maatschappelijke vraagstukken die zich op bovengemeentelijke schaal (en onder die van de provincie) voordoen niet op voorhand aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de regiogemeenten te worden onttrokken. Subsidiariteit biedt zeer wel de mogelijkheid dat lokale bestuurders zich mede richten op regionale vraagstukken. Bij gemeenschappelijke regelingen bijvoorbeeld is daarvan sprake. Doorslaggevend zijn bestuurlijke veerkracht, snelheid van handelen, onderlinge binding en terugdringing van vrijblijvendheid, acceptatie van meerderheidsbesluiten. Indien gemeentebestuurders op dit vlak tekort schieten is corrigerend optreden van een 'hogere' overheid geboden en gelegitimeerd.

In de vijfde plaats dient rekening te worden gehouden met uiteenlopende omstandigheden in de diverse grootstedelijke gebieden. Zowel beleidsinhoudelijke strategieën als bestuursorganisatorische structuren zullen daarop moeten worden afgestemd. Dit impliceert dat er mogelijkheden dienen te zijn tot bestuurlijke differentiatie en groeimogelijkheden in de intergemeentelijke samenwerking. Deze differentiatie dient ook door de rijksoverheid te worden erkend. Bij dit alles mag de plaats van de burger niet worden veronachtzaamd. Bestuurlijke structuren dienen voor de burger



herkenbaar te zijn. Mogelijkheden van beïnvloeding en participatie behoren aanwezig te zijn.

Uit deze vijf elementen blijkt dat de christen-democratie het vraagstuk van het bestuur en beleid in grootstedelijke gebieden niet wil benaderen vanuit de optiek van een bestuurlijk eindmodel, zoals in het verleden bij herhaling is geschied. Dit leidt echter tegelijkertijd tot de noodzaak van het beklemtonen van het belang van 'processuele voortgang': een hoger tempo en een grotere slagvaardigheid bij het oplossen van vraagstukken die zich op regionaal-grootstedelijke schaal manifesteren. Op basis van het voorgaande kunnen vijf criteria worden ontwikkeld voor het bestuur in grootstedelijke gebieden, die door de betrokken gemeenten bij de vormgeving van de bestuurlijke samenwerking gehanteerd zouden kunnen worden:

1. **Schaal:** Worden knelpunten en uitdagingen bestuurlijk aangevat op de schaal waarop deze zich manifesteren, wordt recht gedaan aan reikwijdte en intensiteit van maatschappelijke vraagstukken?
2. **Decentralisatie:** Wordt ernst gemaakt met de intentie om te werken aan decentrale oplossingen van maatschappelijke vraagstukken? Wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om mede-verantwoordelijkheid te dragen voor het beleid op grootstedelijke schaal? Worden gemeenten 'gerepresenteerd': hebben zij mogelijkheden om deel te hebben aan de besluitvorming (ook waar het de eigen competenties betreft)? Zijn er bestuurlijke waarborgen?
3. **Differentiatie:** Biedt de bestuursorganisatorische vormgeving van beleid voldoende ruimte voor gedifferentieerde oplossingen en maatwerk, toegesneden op de omstandigheden van het desbetreffende grootstedelijke gebied? Zijn er mogelijkheden voor bestuursorganisatorische 'groei van onderop'?
4. **Samenhang en slagvaardigheid:** Zijn er voldoende mogelijkheden om beleidsmatige samenhang te bewerkstelligen tussen de regionale beleidstaken, behorend tot de wezenlijke overheidstaken? Bieden de bestuurlijke afspraken of regelingen voldoende waarborgen voor een adequate en tijdige aanpak van de regionale vraagstukken (terugdringing vrijblijvendheid, grotere binding, afdwingbaarheid meerderheidsbesluiten)?
5. **Democratische legitimatie:** Is voldoende verzekerd dat het bestuurlijk orgaan herkenbaar is voor de burger in termen van 'bereikbaarheid', openbaarheid en beïnvloedingsmogelijkheden en dat het functioneren van het orgaan uiteindelijk zijn legitimatie vindt in de stem van de kiezer?

Op basis van bovenstaande benadering dient de toetsing van de vijf criteria in eerste instantie door de betrokken gemeenten zelf ter hand te worden genomen. Indien men deze verantwoordelijkheid niet wil of kan dragen is een hogere overheid gelegitimeerd de toetsing ter hand te nemen. Het is niet aan de rijksoverheid om een bepaald bestuurlijk model op te leggen, wel om het proces van het zoeken naar oplossingen te volgen en – zo nodig – te bevorderen. Terzijde zij hierbij opgemerkt dat de rijksoverheid ook zelf de

hand in eigen boezem moet steken. De Haagse departementale verkokering heeft er toe geleid dat regionale indelingen niet op elkaar zijn afgestemd: politieregio's, de RBA-gebieden, de vervoerregio's etc. zijn afzonderlijke eenheden. Zolang het beleid uit Den Haag 'compartimentaliserend' werkt past enige terughoudendheid 'van hogerhand' ten aanzien van (nog) onvolkomen bestuurlijke structuren op grootstedelijk niveau.

#### *4.3.4 Een bestuurlijk groeibenadering 'van onderop'*

Op basis van de eerdere bevindingen kunnen de volgende hoofdaccenten worden gelegd in een christen-democratische visie op de bestuurlijke aspecten in grootstedelijke gebieden.

1. Het toekennen van een zwaarder gewicht aan de schaal waarop beleidsvraagstukken moeten worden aangepakt. Diverse wezenlijke overheidstaken zullen op een regionale schaal moeten worden behartigd. Daarnaast bestaat het gegeven dat meerdere partners van de overheid – bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, instellingen – eveneens op een andere dan de lokale schaal opereren. Ook die situatie noopt tot een herbezinning op bestaande bestuurlijke structuren. Ten aanzien van sommige onderdelen van beleid geldt dat juist gezocht dient te worden naar schaalverkleining. In die gevallen bieden binnengemeentelijke decentralisatie of deconcentratie uitkomst. De grote stad kan in bestuurlijk opzicht soms 'te groot' zijn.
2. Het is van belang dat het toekennen van een groter gewicht aan de regionale bestuurlijke schaal door gemeenten wordt gedragen. Daartoe dienen gemeenten de gelegenheid te hebben verantwoordelijkheid te dragen voor bestuurlijke regionalisering. Intergemeentelijke samenwerking verdient in eerste instantie de voorkeur. Het is niet nodig en evenmin gewenst af te stevenen op een vaststaand eindmodel. Beter is het om te kiezen voor een bestuurlijke groeibenadering, waarin gemeenten zich kunnen herkennen en verantwoordelijkheid dragen en dat de mogelijkheid biedt om resultaatgericht te werken aan gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken. Tegenover het prijsgeven van een deel van de gemeentelijke autonomie (hoewel ook deze niet overschat mag worden) staat de meerwaarde van het betrokken zijn bij de regionale ontwikkelingen. Uit de vorige paragraaf volgt dat het werken aan een groeibenadering nimmer mag fungeren als een alibi om noodzakelijke keuzes op de lange(re) baan te schuiven.
3. Differentiatie vormt een belangrijk uitgangspunt bij het zoeken naar bestuurlijke oplossingen. Een benadering 'van onderop' wil die verscheidenheid erkennen. Een verscheidenheid die ook mogelijk is als de gemeenten hun verantwoordelijkheid willen dragen. Daarmee laat men immers de staatsrechtelijke driedeling in Nederland – Rijk, provincie, gemeente – in tact. Indien wordt gekozen voor een uniform bestuurlijk eindplaatje, is het niet ondenkbaar dat een van hogerhand afgedwongen vierde bestuurslaag ontstaat. Uiteraard is het zeer wel mogelijk dat op termijn behoefte bestaat aan een afzonderlijk regionaal bestuursorgaan. Het maakt echter principieel en praktisch gezien wel

uit of een dergelijk orgaan op voorhand wordt voorgeschreven door 'Den Haag' of dat het orgaan voortvloeit uit een door gemeenten gevoelde gezamenlijke behoefte. Het afdwingen van nieuwe bestuursorganen door de rijksoverheid is eerst dan gerechtvaardigd wanneer gemeenten hun verantwoordelijkheid verzaken of wanneer hun bestuurlijke oplossingen evident tekort schieten. Of sprake is van een tekort schieten kan mede worden vastgesteld aan de hand van de in paragraaf 4.3.3 genoemde vijf toetsingscriteria.

4. Nieuwe bestuurlijke samenwerkingsvormen moeten kunnen bijdragen aan het concept van een verantwoordelijke samenleving. Dit heeft consequenties in drieërlei gericht. In de eerste plaats moeten de bestuurlijke structuren bijdragen aan de beleidsinhoudelijke intenties zoals ten aanzien van onderwijs, gezondheidsorgaan, arbeidsmarkt en welzijn weergegeven in hoofdstuk 3. In de tweede plaats dient het vraagstuk van grootstedelijke regionalisering ten aanzien van taken, die niet tot kerntaken van de overheid worden gerekend niet te worden verengd tot een bestuurlijke discussie over taakverdelingen binnen de overheidsskolom. Het gaat evenzeer om de rol die – onder meer regionaal opererende – bedrijven, (koepelorganisaties van) maatschappelijke instellingen, sociale partners en organisaties spelen. Mogelijkheden van privatisering naar de profit- en de non-profitsector alsmede de revitalisering van het maatschappelijk middenveld moeten nadrukkelijk in ogenschouw worden genomen. In de derde plaats is aandacht nodig voor de markering van wezenlijke overheidstaken en het bestuurlijk niveau waarop deze ter hand moeten worden genomen.

Kort en goed komen de bestuursorganisatorische opgaven voor de komende jaren neer op: versterking van regionale, beleidsinhoudelijke perspectieven, het snel en adequaat wegnemen van bestuurlijke knelpunten, het zoeken naar gedifferentieerde oplossingen, het terugdringen van vrijblijvendheid in de bestuurlijke samenwerking, grotere snelheid en doelmatigheid van regionale besluiten alsmede een betere afdwingbaarheid daarvan.

Gezien de inhoudelijke uitdagingen waar grote steden en hun omgeving voor staan zijn de volgende aspecten geboden:

- bevordering van een regionale bestuursmentaliteit: gewerkt moet worden aan de ontwikkeling en verdere uitbouw van een profiel van de eigen regio op de onderscheiden beleidssectoren en – wanneer een dergelijk profiel al is gerealiseerd – aan de uitvoering ervan alsmede een bestuursorganisatorische *follow up*.<sup>26</sup> Door middel van het opstellen van een dergelijk algemeen beleidsprofiel van de betrokken gemeenten kan worden bijgedragen aan een betere samenhang van het bestuur op regionaal niveau. Bij de opstelling van het beleidsprofiel kunnen opvattingen en inzichten vanuit het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven worden meegewogen. Zo nodig wordt advies in-

26. Een voorbeeld: Regionaal Overleg Amsterdam, *De grenzen verlegd, ROA Structuurvisie 2015*, Amsterdam 1990.

gewonnen. Dit profiel zal met name moeten aangeven welke gemeentelijke beleidsconsequenties daaraan verbonden zijn. Tevens vraagt het onderwerp van de verdeling van taken en bevoegdheden bijzondere aandacht. Gemarkeerd moet worden welke taken tot de overheidssector behoren en welke tot de private. In het vorige hoofdstuk werd hierop nader ingegaan.<sup>27</sup> Functionele samenhang tussen centrumgemeente en randgemeenten blijkt zich vooral voor te doen op onderdelen van het beleid ten aanzien van het verkeer en vervoer, de ruimtelijke ordening, de economie, de volkshuisvesting en het milieu. De aandacht voor het taken- en bevoegdhedenvraagstuk kan een beter licht werpen op de vraag welke taken op regionale schaal behartigd moeten worden. De hier bepleite regionale bestuursmentaliteit heeft niet slechts betrekking op bestuursorganen, maar evenzeer op de partijpolitiek: gemeenschappelijke paragrafen over de grootstedelijke problematiek en intergemeentelijke samenwerking in verkiezingsprogramma's, intensieve contacten tussen geestverwante fracties in de regio, behandeling van op de regio toegespitste onderwerpen door politieke bestuurdersverenigingen.

Een regionale bestuursmentaliteit is dringend gewenst, maar uiteraard niet voldoende. Deze mentaliteit is een *conditio sine qua non* voor het welslagen van noodzakelijke aanpassingen op het institutionele vlak, zoals doorbreking van autonomie en de vorming van een regionaal bestuurlijk orgaan.

- Doorbreking van autonomie en vrijblijvende samenwerking: een gemeenschappelijk profiel en gemeenschappelijke beleidsopgaven dienen door gemeenten gezamenlijk gestalte te worden gegeven. De vaststelling van de taken voor een regionaal bestuurlijk orgaan en de wijze van invulling ervan moeten gepaard gaan met een minder op de eigen gemeente gefixeerde bestuursstijl. Samenwerking zal meer verplichtende elementen moeten kennen. Indien de regionale bestuursmentaliteit daadwerkelijk handen en voeten krijgt, lijken meer bindende vormen van samenwerking gemakkelijker dan in het verleden van de grond te komen waarmee tevens de nu nog door enkelen (bijvoorbeeld de Commissie-Montijn), maar in het verleden van diverse zijden dwingend geachte noodzaak van de opheffing van randgemeenten wordt gerelativeerd en waarschijnlijk zelfs overbodig gemaakt. Nu ontstaat de doorbreking van autonomie en van vrijblijvende samenwerking niet vanzelf. Hieraan moet door de betrokkenen worden gewerkt. De inperking van de vrijblijvendheid veronderstelt dat er bestuurlijke toetsingscriteria worden opgesteld ten behoeve van het regionale bestuur. Ten aanzien van de volgende besluiten geldt dat deze in een vlot tempo moet worden gerealiseerd, waarbij de gemeentelijke autonomie geen hinderpaal mag vormen voor:

27. Vgl. CDA-Bestuurdersvereniging, *De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau*, 's-Gravenhage 1988.

- besluiten op regionaal niveau die een afgeleide zijn van beleidsbeslissingen van de rijksoverheid of de provinciale overheid;
  - besluiten die berusten op het door de gezamenlijke gemeenten afgesproken beleidsprofiel voor de regio;
  - afzonderlijke besluiten van het regionaal bestuurlijke orgaan.
- Ten aanzien van de twee laatste categorieën besluiten geldt dat de procedurele waarborgen in acht genomen moeten worden (deze waarborgen worden verderop besproken). Het behoeft geen betoog dat naarmate de regionale bevoegdheden duidelijker zijn omschreven, competentiegeschillen tussen afzonderlijke gemeenten en een regionaal bestuurlijk orgaan kunnen worden teruggedrongen. Teneinde de bestuurlijke voortgang te verzekeren, verdient het aanbeveling dat de betrokken gemeentebesturen vóóraf bestuurlijke procedures vaststellen. 'Zelfbinding' lijkt de beste garantie voor bestuurlijke en bestuursorganisatorische voortgang.
- De instelling van een regionaal bestuurlijk orgaan en de toekomstige rol van de provincie. Teneinde de inhoudelijke beleidsuitdagingen op een schaal van het grootstedelijk gebied te kunnen operationaliseren is een regionaal bestuurlijk orgaan<sup>28</sup> nodig dat besluiten neemt, toeziet op naleving van die besluiten, zo nodig bepaalde besluiten afdwingt en die als gespreks- en onderhandelingspartner optreedt van actoren met wie 'zaken worden gedaan' (bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld). De vormgeving en instelling van een regionaal orgaan kan worden bewerkstelligd door middel van een door alle betrokken gemeenten te onderschrijven statuut of conventie voor de regio.<sup>29</sup> Het functioneren van dit bestuurlijk orgaan wordt in belangrijke mate bepaald door de keuze voor inter- dan wel bovengemeentelijk bestuur, voor een open of een gesloten huishouding en door de wijze waarop de autoriteit wordt samengesteld. Eerder is al aangegeven dat differentiatie tot de mogelijkheden moeten behoren, wat inhoudt dat niet direct voor één bepaalde bestuursvorm kan worden gekozen. Niettemin dient de komende jaren – juist ter wille van de 'groei van onderop' en het accentueren van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken gemeentebesturen – bij voorkeur het spoor te worden bewandeld van intergemeentelijk bestuur, waarbij het regionaal orgaan wordt samengesteld uit raads- en collegeleden van de deelnemende gemeenten, met een in beginsel gesloten huishouding. Dit model sluit aan bij de samenwerkingsvormen die momenteel in alle grootstedelijke gebieden zijn of worden opgezet en biedt een goede aanzet voor een regionale bestuursmentaliteit en voor meer verplichtende vormen van samen-

28. Bij de aanduiding 'orgaan' zij bedacht dat het daarbij niet in eerste instantie gaat om een institutie met een apparaat, maar om een 'bestuursvorm' die het mogelijk maakt dat resultaatgericht wordt gewerkt aan grootstedelijke vraagstukken. Bij die bestuursvorm kan aan verschillende bestuurlijke modaliteiten worden gedacht.

29. Vgl. de aanbevelingen aan het Regionaal Overleg Amsterdam zoals vervat in de nota van de Stuurgroep Bestuurlijke Samenwerking ('Commissie-Van der Louw'), *De grenzen geopend*, december 1990.

werking.<sup>30</sup> Daardoor worden de gemeenten zelf verantwoordelijk gesteld voor de regionalisering van het bestuur. Mochten gemeenten er onderling niet uit kunnen of willen komen, dan ligt daarin een legitimatie voor ingrijpen door provincie of Rijk.

Daarbij kan gedacht worden aan de volgende instrumenten:

- een veel actievere opstelling van de provincie bij het stimuleren van gemeenschappelijke regelingen;
- het aanvullen van de WGR met meer verplichtende en in procedureel opzicht 'snellere' elementen en met betere instrumenten tot naleving;
- aanpassing van de wetgeving ten aanzien van die beleidssectoren waar de regionale dimensie aan de orde is, zoals op het gebied van de ruimtelijke ordening. In dat kader zijn snellere planologische procedures een absolute noodzaak.<sup>31</sup>

Bij dit alles dienen in het bijzonder de snelheid en slagvaardigheid van bestuurlijke processen in acht genomen te worden. De instelling van een regionaal bestuurlijk orgaan is er niet om weer een nieuwe bestuursvorm te creëren – met 'bestuurscentrisme' is niemand gediend – maar om de oplossing van materiële vraagstukken dichterbij te brengen. In dat kader is het denkbaar dat het regionaal bestuurlijk orgaan zich laat adviseren door georganiseerde verbanden in de samenleving zoals sociale partners, vertegenwoordigers van wegen- en huizenbouwers, onderzoeksinstituten en milieu-organisaties. Advisering kan rechtstreeks aan het orgaan geschieden door middel van schriftelijke adviezen of hoorzittingen. Ook is het denkbaar dat een overlegplatform in het leven wordt geroepen.

Wat betreft het karakter van het regionaal bestuurlijk orgaan het volgende. Op kortere termijn ligt het spoor van intergemeentelijk bestuur dus het meest voor de hand. Afhankelijk van de ervaringen is het zeer wel mogelijk dat naderhand bestuurlijke aanpassingen zullen worden gepleegd. De benoeming van de leden van een regionaal bestuurlijk orgaan uit en door de betrokken gemeenteraden zou vervangen kunnen worden door getrapte verkiezingen door de raden. Daardoor kunnen ook niet-raads- of collegeleden bestuurlijke verantwoordelijkheden dragen. Weer een volgende stap zou kunnen bestaan uit rechtstreekse verkiezingen. Bij deze modaliteiten zal fractievorming een duidelijker gezicht gaan krijgen. Een rechtstreeks gekozen orgaan zou kunnen tenderen naar een aparte bestuurslaag. Of daarvan sprake zal zijn is uiteraard afhankelijk van meerdere factoren zoals de omvang van het takenpakket, de financiële middelen en de juridische bevoegdheden. Welke bestuursvorm wordt gekozen, zal aan de betrokken re-

30. Binnen de huidige samenwerkingsvormen bestaan het WGR-kader integrale verbanden, integrale en sectorale verbanden en uitsluitend sectorale verbanden. Daarnaast zijn er ook andere vormen: knooppuntinitiatieven, sociaal-economische platform, convenanten (ruimte, bedrijfsleven, woningbouw) en bijzonder vormen zoals de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening.

31. Vgl. L. van der Geest, 'Toegangspoort naar Europa', *ESB*, 17 oktober 1990, 953.

giogemeenten moeten worden overgelaten. Het is ter zake ongewenst dat de rijksoverheid bepaalde bestuursvormen zou voorschrijven. Voor de christen-democratische benadering 'groei van onderop' is het van belang vast te stellen dat 'vooraf' bepaalde bestuursvormen niet mogen worden uitgesloten.

Ten aanzien van de door het regionaal bestuurlijk orgaan te behartigen taken is op verschillende plaatsen in dit beleidsadvies al opgemerkt dat het zou moeten gaan om regionale beleidsaspecten in de sfeer van onderdelen van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, economie en milieu. Hierbij zijn wezenlijke overheidstaken in het geding. Het ligt voor de hand nader te bezien welke bevoegdheden het regionale orgaan dient te hebben. Ten dele gaat het hierbij om gemeentelijke bevoegdheden, voor een ander deel om bevoegdheden van provincie en Rijk. Dit bevoegdhedenvraagstuk is niet een competentiestrijd, maar een zoeken naar de meest effectieve bestuurlijke schaal.

Dit laatste aspect houdt verband met de toekomstige rol van de provincie. De laatste tijd komt de suggestie naar voren dat provincies in de huidige vorm hun langste tijd zouden hebben gehad.<sup>32</sup> Een dergelijke benadering zou kunnen tenderen naar een 'stammenstrijd' binnen de overheid. De bestuurlijke discussie dient een andere invalshoek te kennen. Vastgesteld moet worden dat de bestuurlijke ontwikkelingen in grootstedelijke gebieden een rechtstreekse invloed hebben op de taak en plaats van de provincie. Waar de laatste jaren al ervaringen zijn opgedaan met het 'doordecentraliseren' van taken van de provincie naar de grote stad, mag worden aangenomen dat er in de richting van de provincie een toenemende druk zal ontstaan om taken en bevoegdheden over te dragen of te delegeren aan een regionaal bestuurlijk orgaan. Op basis van de subsidiariteitsgedachte moeten zaken die op regionale schaal geregeld kunnen worden ook daàr worden aangepakt. Vanuit het perspectief van 'doordecentralisatie' heeft de provincie toe te zien op de samenhang van de ontwikkeling van de grootstedelijke regio met de ontwikkeling van de provincie als zodanig. Daarnaast blijft de provincie belast met een toezichthoudende rol. Die rol kan bestaan uit het opleggen van aanwijzingen tot samenwerking en uit het nagaan of bij het nemen van besluiten door gemeenten c.q. het regionaal bestuurlijk orgaan de wet en het algemeen belang in acht zijn genomen. Ook is er voor de provincie een belangrijke rol weggelegd bij kleinere gemeentegrenscorrecties indien bijvoorbeeld een grote stad met acute ruimtenood kampt. Met deze aanduidingen blijkt dat het provinciaal beleid andere oriëntaties zal kennen. In algemene zin zij opgemerkt dat verhinderd dient te worden dat verantwoordelijkheden of moeilijke keuzen worden 'afgewenteld' naar de provincie. Indien gemeenten onderling besluiten tot intergemeentelijke samenwerking, dient dit te impliceren dat men zelf verantwoordelijkheden durft te dra-

32. Vgl. 'Niemand weet precies wat men met de provincie aan moet', interview met Mr. K.G. de Vries, hoofd directeur van de VNG, *Bestuursforum*, oktober 1990, 240-243.

gen, ook de verantwoordelijkheid als het gaat om meerderheidsbesluiten waarbij niet elke gemeente tevreden kan worden gesteld. Door een heldere competentie-afbakening kan bestuursorganisatorische schimmigheid worden voorkomen.

- Versterking van de democratische legitimatie van het regionaal bestuurlijk orgaan. Het werken aan een regionaal beleidsprofiel mag niet beperkt worden tot een tamelijk exclusieve affaire voor enkele bestuurders in een regionale bestuursautoriteit. Burgers en maatschappelijke verbanden zullen zich in veranderende structuren moeten kunnen herkennen. Met deze stellingname is de vraag aan de orde gesteld naar de invulling van de democratische legitimatie. Veelal wordt democratische legitimatie vereenzelvigd met rechtstreekse verkiezing door de burger. In een fase waarin de bestuurlijke organisatie nog niet is uitgekristalliseerd en waarin sprake is van een onduidelijke competentieafbakening tussen Rijk, provincie, gemeente en een nieuw orgaan tussen gemeente en provincie, kan de vraag worden opgeworpen wat de precieze waarde en betekenis zijn van drie rechtstreekse verkiezingen die alle relevant zijn voor de regionale ontwikkeling en het grootstedelijk bestuur. Het gaat dan om verkiezingen voor de Provinciale Staten, het regionaal bestuurlijk orgaan dat een *'somewhere-in-between'* functie vervult (en daardoor voor de burger minder grijpbaar is) en de gemeenteraad wiens reële positie minder belangrijk wordt (en daardoor voor de burger minder interessant en relevant). Deze, misschien wat somber voorgestelde situatie, kan voor de burger wel eens zeer onbevredigend zijn. In dergelijke gevallen staat dan niet de democratische legitimatie voorop, maar slechts een inperking van de bevoegdheden van regiogemeenten.

Nopen bovenstaande overwegingen al tot een relativering van het op korte termijn invoeren of voorschrijven van extra rechtstreeks gekozen organen, er zijn ook andere redenen die pleiten voor een democratische legitimatie vanuit het lokale bestuursniveau. Indien men gemeenten wil binden aan regionale ontwikkelingen, dan is het op zijn minst verstandig om deze gemeenten ook bestuurlijke verantwoordelijkheid te geven voor een regionaal bestuurlijk orgaan. Zodoende raken zij metterdaad gecommiteerd aan de activiteiten en besluiten van regionale bestuursorganen. Gemeentelijke vertegenwoordigers dienen uiteraard rekenschap en verantwoording af te leggen aan de eigen gemeenteraad en de desbetreffende raadscommissies en aan de eigen bevolking door middel van de pers, spreekbeurten, vragenuur en dergelijke. Door gemeenten nadrukkelijk bij het intergemeentelijk bestuur te betrekken – en dat is een andere rol dan wanneer men in hoofdzaak besluiten mag uitvoeren die elders worden genomen –, houdt men het raadswerk interessant, én voor de burger én voor het raadslid. Een rechtstreeks gekozen orgaan behoort uiteraard wel tot de mogelijkheden binnen een groeimodel. Dat is echter iets anders dan het opleggen van een verkiezingsmodel door bijvoorbeeld de centrale overheid. Het vraagstuk van de democratische legitimatie mag – zo volgt uit het voor-



gaande – niet worden geïsoleerd van het type samenwerking tussen gemeenten dat wenselijk wordt geacht.

Bij dit alles dient vanzelfsprekend te worden voorkomen dat op regionaal niveau een bestuurlijke lappendeken ontstaat die voor de burger geen enkel houvast biedt. Het moet gaan om een doelmatig opererend regionaal orgaan dat nadrukkelijk oog heeft voor de samenhang van de te zetten beleidsstappen. Deze samenhang is gediend met – zoals reeds aangegeven – de vaststelling van een regionaal beleidsprofiel, heldere verhoudingen tussen het regionaal bestuurlijk orgaan en de afzonderlijke commissies voor deelsectoren en een scherpe taakafbakening tussen het intergemeentelijk orgaan, de afzonderlijke gemeenten, provincie en Rijk, en de particuliere sector. Overproductie van beleid moet worden voorkomen.<sup>33</sup>

- Benadrukking van rechten en plichten van gemeenten. De intergemeentelijke samenwerking moet meer bindend zijn en meer verplichtende elementen kennen voor gemeenten. Taken die als 'regionaal' worden gedefinieerd zullen door gemeenten loyaal uitgevoerd moeten worden. Meerderheidsbesluiten in een regionaal bestuurlijk orgaan behoren te worden gerespecteerd. Een deel van de autonomie wordt afgestaan. Kortom: de plichten van gemeenten nemen toe. Deze plichten dienen vergezeld te gaan van rechten in de zin van procedurele waarborgen bij de totstandkoming van beleid, arbitrageregelingen bij geschillen omtrent de uitvoering van vastgesteld beleid en schorsings- en vernietigingsbevoegdheden van Rijk en provincie indien besluiten van het regionaal bestuurlijk orgaan strijdig zijn met het algemeen belang. Procedurele waarborgen kunnen bestaan uit:
  - het horen door het regionaal bestuurlijk orgaan van vertegenwoordigers van de meest betrokken gemeenten,
  - het motiveren van beslissingen die afwijken van de wensen en inzichten van die gemeenten,
  - het hanteren van gekwalificeerde meerderheden bij de besluitvorming over bepaalde onderwerpen,
  - het voorkomen dat de centrumgemeente in het regionaal bestuurlijke orgaan een absolute meerderheid van stemmen heeft.

Voor de bemiddeling van geschillen tussen gemeenten onderling en gemeenten en het regionaal bestuurlijk orgaan kan een geschillencommissie worden ingesteld die het geschil beoordeelt. Het verdient aanbeveling dat geschillen zoveel mogelijk door de betrokken gemeenten en het regionaal bestuurlijk orgaan onderling worden opgelost. Overwogen zou kunnen worden om de geschillenbeslechtende functie inzake gemeenschappelijke regelingen, die momenteel bij College van Gedeputeerde Staten berust over te dragen aan een door het regionaal bestuurlijk orgaan aan te wijzen geschillencommissie. In dat geval lijkt een aanpassing van artikel 28 van de Wet gemeenschappelijke regelingen geboden. Tegen besluiten van de geschillencommissie zou – zoals ook thans het geval is – nog één administratieve beroeps-

33. Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal Cultureel Plan 1990*, Den Haag 1990.

mogelijkheid open moeten staan. Wel dient een oplossing te worden gevonden voor het 'tijdsprobleem'. Huidige beroepsprocedures duren veelal jarenlang. Het is uiteraard ongewenst dat slagvaardig handelen op grootstedelijke schaal gevolgd zou worden door een trage beroeps-gang. In overleg met de Raad van State dient de rijksoverheid naar oplossingen te zoeken voor de – te – lange duur van beroepsprocedures.

De genoemde waarborgen strekken ertoe om de rechten van de afzonderlijke gemeenten zichtbaar te maken en mee te laten wegen in de regionale besluitvorming. Waarborgen mogen niet strekken tot het onnodig ophouden van bestuurlijke processen. Het ligt dan ook voor de hand om waar mogelijk de waarborgen aan termijnen te binden. Het sluitstuk van de rechten en plichten-benadering vormt het sanctiestelsel. Een gemeente die, met inachtneming van de eerder genoemde waarborgen, besluiten van het regionaal bestuurlijk orgaan weigert uit te voeren zou kunnen worden geconfronteerd met onder meer:

- financiële schadevergoeding, althans wanneer deze schade meetbaar is. Schadevergoeding kan uiteraard niet in de plaats treden van de uitvoering van essentiële besluiten van het regionaal bestuurlijk orgaan,
  - aanwijzingen door het regionaal bestuurlijk orgaan of door provincie of Rijk,
  - intrekking door het intergemeentelijk orgaan van rechten van de desbetreffende gemeente die aan het regioprofiel kunnen worden ontleend.
- Meer aandacht voor de financiële aspecten van de regio. De vorming van een regionaal bestuurlijk orgaan hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot zwaar opgetuigde financiële regiokaders in de zin van bijvoorbeeld een ruim en pas naderhand in te vullen financieel budget. Wel is het noodzakelijk om te werken aan een financiële vertaalslag van de regionale taken. Indien bepaalde voorzieningen een regionale functie hebben – infrastructurele voorzieningen, informatieactiviteiten en dergelijke – en deze tot de bestuurlijke bevoegdheden van het regio-orgaan gerekend mogen worden, is er de verantwoordelijkheid van de gemeenten om gezamenlijk en naar rato – in veel gevallen zal dat het inwonertal zijn – zorg te dragen voor de financiering. Met het oog op de doelmatigheid is het denkbaar dat in plaats van afzonderlijke financiering door gemeenten van de voorzieningen één totaal budget per gemeente aan het regionaal bestuurlijk orgaan ter beschikking wordt gesteld. Dit budget dient ter bekostiging van de door het orgaan geaccordeerde voorzieningen en van relatief bescheiden uitgaven door het regio-orgaan in verband met administratieve voorzieningen, inschakeling van externe adviseurs, etc. Bij deze financiële systematiek gaat het om nieuwe activiteiten waarover besluitvorming moet plaatsvinden. Bekostiging kan geschieden uit de begroting van de deelnemende gemeenten. Ook is het denkbaar dat een deel van de onroerend goed-belasting wordt bestemd voor regionale taken. Ter wille van de

regionale samenwerking zullen op korte termijn afspraken en regelingen met betrekking tot de financiering moeten worden gemaakt. Daarmee is echter slechts een begin aangegeven van de financiële aspecten van het bestuur in grootstedelijke gebieden. Er is echter meer aan de hand. Grote steden kampen met verschillende forse problemen die hun financiële tol eisen. Het kabinet heeft zich in 'Bestuur op niveau' terughoudend opgesteld ten aanzien van het genereren van nieuwe middenstromen richting grote steden. Niettemin lijkt de komende jaren nadere bezinning nodig op verschillende onderwerpen:

- De vergroting van de eigen financiële verantwoordelijkheid van grote steden. Vooral de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid heeft hiervoor een pleidooi gevoerd.<sup>34</sup> Ook het kostenbewustzijn van grote steden zal onder de loep moeten worden genomen.<sup>35</sup> Tegenover deze vergroting van financiële verantwoordelijkheid zal gewerkt moeten worden aan grotere eigen beïnvloedingsmogelijkheden, een grotere beleidsvrijheid dus.
- De verruiming van het eigen belastinggebied van gemeenten. Hierbij wordt het complexe veld betreden van de verhouding tussen inkomstenbelasting en – in het bijzonder – de onroerend goedbelasting. De verdeelsleutel van het Gemeentefonds kan worden ingezet om, nog meer dan thans, rekening te houden met de positie van grote steden. Ook is het denkbaar om te bezien of samenwerking in grootstedelijke gebieden een financiële stimulering zou kunnen krijgen vanuit de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds. Deze vragen kunnen overigens, zoals de Raad voor de Gemeentefinanciën terecht heeft aangegeven, eerst aan de orde komen indien de Financiële Verhoudingswet 1984 is geëvalueerd.
- De vergroting van de doelmatigheid en de rechtmatigheid van overheidsbijdragen aan particulieren. Dit zou kunnen leiden tot een discussie over een verhoging van gemeentelijke aandelen in bijstand, huursubsidie, etc., uiteraard onder gelijktijdige compensatie uit het Gemeentefonds.
- De kostenstructuren en -verdelingen in regionaal verband, in relatie tot beschikbare voorzieningen, beleidskeuzen die in het verleden zijn gemaakt en eventuele alternatieven.

Kant en klare antwoorden vallen nu nog niet te geven, maar dat de financiële aspecten van het beleid in grootstedelijke gebieden meer aandacht behoeft staat buiten kijf. Ook op regionale schaal zullen de genoemde financiële vraagstukken onderwerp van bespreking kunnen zijn.

Een vraagstuk van andere orde betreft reeds bestaande voorzieningen, die samenhangen met besluiten van een afzonderlijke gemeente maar

34. WRR, *Van de stad en de rand*, op. cit., 184-210.

35. A.F.A. Korsten, V.J.J.M. Bekkers en L.W. Huberts, *Grote gemeenten op weg naar 2000*, L.W. Huberts en A.F.A. Korsten, op. cit., 138.

waarvan door mensen uit de regio gebruik wordt gemaakt. In algemene zin past terughoudendheid om in het verleden aangegane financiële verplichtingen later te verhalen op andere gemeenten die part noch deel hebben gehad aan de totstandkoming van het besluit.<sup>36</sup> De financiering is en blijft een zaak van de besluitvormende gemeenten en het zoeken van financieel 'verhaal' zal eerder bij gebruikers van voorzieningen dan bij andere gemeenten moeten worden gezocht. Dit alles laat uiteraard onverlet de mogelijkheid om intergemeentelijke samenwerkingsafspraken te maken ten aanzien van regionale voorzieningen.<sup>37</sup> Bij dergelijke afspraken zal het dan eerder gaan om gemeenschappelijke belangen dan om het 'elders presenteren van de rekening'.

- Differentiatie van bestuurlijke oplossingen. Bestuurlijke knelpunten lopen uiteen. Het voorzien in één blauwdruk ten behoeve van het bestuur in grootstedelijke gebieden botst met de maatschappelijke werkelijkheid. Nieuwe bestuurlijke vormen moeten worden geënt op de regionale situaties. Hiervoor werden de contouren geschetst van intergemeentelijke samenwerking als start van regionalisering van beleid om problemen én uitdagingen zo goed mogelijk tegemoet te treden. Over de noodzaak van bestuurlijke differentiatie bestaat in brede kring overeenstemming. Toch is enige 'stroomlijning' gewenst. Verwacht mag worden dat regio's zich in toenemende mate als zodanig zullen presenteren, nationaal en internationaal. Bovendien lijken regio's steeds meer eenheden te worden die relevant zijn voor de Europese overheid. Zo bezien is er behoefte aan een bestuurlijke herkenbaarheid van regio's. Mogelijkerwijs kunnen regio's ook van elkaars ervaringen leren. Een en ander kan ertoe bijdragen dat een zekere eenvormigheid in het binnenlands bestuur wordt bewerkstelligd ten aanzien van het bestuur in grootstedelijke gebieden: instelling per regio van een regionaal bestuurlijk orgaan, belast met een aantal nader omschreven taken en met procedurele afspraken.

De genoemde instelling van een regionaal bestuurlijk orgaan laat een nadere precisering en uitwerking per regio in de sfeer van vaststelling van het takenpakket, wijze van verkiezing, mate van bestuurlijke binding, etc. onverlet. Het is van belang dat gezamenlijk stappen worden gezet op weg naar een meer samenhangend regionaal bestuur. Daarmee is inmiddels in diverse stedelijke regio's een begin gemaakt. Deze aanpak moet worden geprefereerd boven het najagen of opleggen van blauwdrukken. De kansen voor meer intensieve en doelmatige intergemeentelijke bestuurlijke verhoudingen lijken momenteel beter dan voorheen. De noodzaak om doorbraken op dit gebied te bereiken is duidelijk toegenomen.

De hiervoor aangedragen elementen vormen een bestuurlijke start waarmee op korte termijn een aanvang moet worden gemaakt. Na verloop van

36. Vgl. *Binnenlandse Zaken en de Europese integratie*, TK 1989-1990, 21618, nr. 2, 25.

37. Vgl. par. 4.5 en CDA-modelgemeenteprogram, *Burgers en bestuurders samen verantwoordelijk* (Den Haag 1989) 130-131.

tijd zal moeten worden geëvalueerd of de intergemeentelijke samenwerking aan de verwachtingen heeft voldaan en of deze daadwerkelijk tot oplossingen heeft geleid voor de inhoudelijke knelpunten en uitdagingen. Aan de hand van een dergelijke evaluatie, die bijvoorbeeld drie of vier jaar na de instelling van het regionaal bestuurlijk orgaan kan worden aangevat, kan worden besloten tot aanpassing en wijzigingen en tot een verdere groei van het bestuur in grootstedelijke gebieden.

Samenvattend kan worden gesteld dat een christen-democratische benadering van het bestuur in grootstedelijke gebieden neerkomt op:

- het resultaatgericht werken aan de oplossing van knelpunten en het benutten van kansen;
- het enten van de bestuursorganisatie op het beleidsinhoudelijk concept van een verantwoordelijke samenleving;
- het kiezen voor een bestuurlijke groeibenadering van onderop (geen eindmodel) met mogelijkheden tot differentiatie, bevordering van regionalisering van bestuur ten aanzien van wezenlijke overheidstaken die op een regionale schaal moeten worden aangevat;
- het benadrukken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de verdere ontwikkeling van de eigen regio.

De rijksoverheid heeft tot taak de geschetste ontwikkelingen te stimuleren. Dit impliceert onder meer:

- het ruimte laten aan decentrale initiatieven en differentiatie van bestuurlijke oplossingen;
- het op orde brengen van, deels verkokerde, maatregelen van de rijksoverheid die de regionalisering van bestuur belemmeren. Hierbij moet met name gedacht worden aan de uiteenlopende geografische indelingen die in verschillende wetten worden gehanteerd als ook aan een tempooversnelling van administratief-rechtelijke procedures;
- het aanscherpen van de Wet gemeenschappelijke regelingen als kader om de bestuurlijke regionalisering ook in juridisch opzicht meer handen en voeten te geven alsmede het herijken van bestaande wetten op hun gevolgen voor bestuurlijke regionalisering. Het gaat dan in het bijzonder om de wetten die verband houden met de in paragraaf 4.3.2. genoemde regionale taken;
- bestuurlijk interveniëren indien de regiogemeenten hun verantwoordelijkheid verzaken. Met het oog op de regionale bestuurlijke vormgeving werden in paragraaf 4.3.3. vijf toetsingscriteria aangereikt. Daartoe behoort het toezien op de voortgang van bestuurlijke processen en op de bevordering van de snelheid, slagvaardigheid en bestuurskracht waarmee grootstedelijke uitdagingen en knelpunten tegemoet worden getreden.

#### **4.4 'Grote kansen voor bestuur op niveau in de stad en de rand'**

Met de analyse van stedelijkheid en verzorgingsstaat in hoofdstuk 2, de be-

schouwing over de revitalisering van de grote stad in het christen-democratisch perspectief van een verantwoordelijke samenleving in hoofdstuk 3 en de schets van het bestuur in grootstedelijke gebieden in dit hoofdstuk is de beschouwing over het grootstedelijk beleid en bestuur afgerond. Getracht is beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische onderwerpen in onderlinge samenhang te bezien. Daarmee zou in feite een punt gezet kunnen worden achter dit beleidsadvies. Niettemin maakt dit advies onderdeel uit van een politiek-bestuurlijke discussie die de komende jaren op het niveau van Rijk, provincie en gemeente gevoerd zal worden. Die discussie zal mogelijkerwijs leiden tot aanpassingen in bestuurlijke structuren en werkwijzen én in de daarop betrekking hebbende wet- en regelgeving. Aan die discussie mag in deze publikatie niet voorbij worden gegaan. In deze paragraaf zal eerst worden stilgestaan bij enkele rapporten die toonzettend zijn gebleken in het debat over het bestuur in grootstedelijke gebieden. Daarna zullen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de in deze publikaties vervatte bestuurlijke benaderingen. Daarbij zal worden teruggegrepen op de in dit beleidsadvies gedane christen-democratische aanbevelingen.

#### *4.4.1 De rapporten*

In de afgelopen jaren zijn van verschillende zijden rapporten uitgebracht die het debat over het bestuur in grootstedelijke gebieden hebben gestimuleerd en van zekere denkrichtingen voorzien. Het gaat achtereenvolgens om 'Grote steden grote kansen' van de Commissie-Montijn, het 'Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden' en het advies 'Bestuur in de toekomst' van de Raad voor het binnenlands bestuur, 'Van de stad en de rand' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en – tenslotte – de nota 'Bestuur op niveau', een voorlopig standpunt van het kabinet-Lubbers-Kok. Alle publikaties signaleren en analyseren de problemen en uitdagingen waarmee stedelijke regio's te maken hebben, nu en in de komende jaren. De in paragraaf 4.3.1. gesignaleerde aspecten – internationalisering, ruimtenood, grootstedelijke problemen, etc. – treft men in de analyses veelvuldig en uitvoerig aan. Er worden verschillende accenten gelegd, maar in de probleemsignalering zijn diverse gelijke noemers waarneembaar. In de sfeer van de bestuurlijke oplossingsrichtingen kunnen evenwel uiteenlopende opvattingen worden beluisterd. Ten aanzien van de bestuursorganisatorische aspecten leveren de rapporten het volgende beeld op.

Het rapport van de Commissie Montijn 'Grote steden grote kansen' (maart 1989) kiest als invalshoek in het bijzonder de internationale economische uitdagingen waarmee grootstedelijke gebieden worden geconfronteerd. De vier grote steden zouden tot bestuurlijke eenheden voor de desbetreffende agglomeraties moeten worden gebracht. Uit de centrumgemeenten en de randgemeenten zouden agglomeratiegemeenten moeten worden gevormd met agglomeratiebesturen en agglomeratieraden die de 'majeure' beslissingen nemen over de ontwikkeling en inrichting van het grootstedelijk gebied. Een vèrgaande decentralisatie, zowel van het Rijk als

de provincie, naar de agglomeratiegemeenten zou noodzakelijk zijn. De identiteit van afzonderlijke stads- of agglomeratiedelen zou gestalte kunnen krijgen door binnengemeentelijke deconcentratie of decentralisatie. In andere oplossingen ziet de Commissie-Montijn weinig heil. Regionaal overleg onder de WGR zou te vrijblijvend zijn, regionale convenanten te probleemgericht en niet toegesneden op integraal beleid en een extra bestuurslaag zoals in Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven is onaantrekkelijk gebleken. Het moment is volgens de Commissie Montijn nu daar om eindelijk eens bestuurlijke knopen door te hakken.<sup>38</sup>

De Raad voor het binnenlands bestuur bracht ongeveer tegelijkertijd met de publikatie van het rapport-Montijn het 'Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden' uit. In dit advies wordt onderscheid gemaakt tussen de agglomeratie ('een vrijwel aaneengesloten stedelijk gebied doorsneden door gemeentegrenzen') en het stadsgewest ('een gebied dat met een stedelijk centrum – grote stad of agglomeratie – zodanige relaties onderhoudt dat sprake is van een functioneel geheel'). De Rbb acht voor de agglomeratie één bestuurlijke autoriteit, die integraal-bestuurlijke verantwoordelijkheden kan dragen, nodig. Dat kan een stadsprovincie of een agglomeratiegemeente zijn. Daarbij zou voorkomen moeten worden dat een aparte bestuurslaag ontstaat.

Structurele wijzigingen van de bestuurlijke organisatie in stadsgewesten worden niet nodig geacht. Wel dient het instrumentarium voor intergemeentelijke samenwerking te worden verbeterd: wettelijke regeling voor bestuursovereenkomsten, geringere terughoudendheid van provincies en Rijk om gemeenschappelijke regelingen op te leggen, indamming van de vrijblijvendheid van gemeenschappelijke regelingen (waardoor effectieve bestuurlijke resultaten niet of onvoldoende worden bereikt) en positieve stimulansen tot samenwerking. De definitieve invulling van bestuursorganisatorische veranderingen in de stadsgewesten stelt de Rbb overigens afhankelijk van het overleg met en tussen de betrokken gemeentebesturen.<sup>39</sup> De noodzaak van een 'agglomeratie-autoriteit' werd door de Rbb nog eens onderstreept in het in 1990 gepubliceerde advies 'Bestuur in de toekomst'. De agglomeratie-autoriteit dient die problemen aan te pakken die spelen op de schaal van het stedelijk gebied als geheel. De 'autoriteit' zou via rechtstreekse verkiezingen tot stand moeten komen, waarbij overigens wel een relatie gelegd moet worden met de samenstelling van de gemeentebesturen in de agglomeratie. Binnen de agglomeraties moeten afzonderlijke gemeenten blijven bestaan ter behartiging van kleinschalige lokale beheers- en verzorgende taken. De grote stedelijke gemeenten zouden daartoe moeten worden opgedeeld in kleinere lokaal-bestuurlijke eenheden, zoals in Amsterdam reeds is gebeurd. Het takenpakket van de provincie zou moeten worden afgeroomd ten gunste van de agglomeratie-autoriteit. Naarmate dat beter lukt, wordt de dreiging van een extra bestuurslaag geringer. De Rbb acht een zekere differentiatie van bestuursvormen mogelijk,

38. Commissie-Montijn, op.cit., 43-45.

39. Raad voor het binnenlands bestuur, *Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden*, 's-Gravenhage 1989.

maar het Rijk dient wel de grenzen aan te geven waarbinnen bestuursorganisatorische veranderingen moeten plaatsvinden. De bewindslieden van Binnenlandse Zaken zouden dan ook de verantwoordelijkheid hebben het proces van deze veranderingen, waaraan door veel gemeenten in onderling overleg wordt gewerkt, actief te (bege-)leiden.<sup>40</sup>

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid signaleert in het in 1990 gepubliceerde rapport 'Van de stad en de rand' dat het niet adequaat reageren op de grootstedelijke problematiek in hoge mate kan worden teruggevoerd op een scheefgroei van institutionele verhoudingen. Grote steden zijn financieel en beleidsmatig erg afhankelijk geworden van de rijksoverheid. Zij zouden een ruimere bestuurlijke en financiële armslag moeten krijgen en meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor de economische en sociale ontwikkelingen in hun gebied. Eén van de daartoe strekkende aanbevelingen betreft de uitbreiding van gemeentelijke belastingen en heffingen van het huidige niveau van 10% van de totale inkomsten naar een niveau van 20 à 25%.

Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen wordt een grote terughoudendheid ten aanzien van een nieuwe bestuurslaag tussen provincie en gemeente als vertrekpunt genomen. De WRR legt een zwaar accent bij de beleidsinhoudelijke aspecten van het bestuur in grootstedelijke gebieden. In tegenstelling tot de Commissie-Montijn acht de WRR het onjuist om uit te gaan van een 'onverdeelde constellatie' binnen het grootstedelijk gebied. In deze gebieden moet sprake zijn van concurrentie én coöperatie tussen de gemeenten. Het maken van onderscheid tussen een aaneengesloten agglomeratie en een gewest, zoals de Rbb doet, wordt als een 'schijnhouvast' bestempeld, omdat niet de aaneengesloten bebouwing maar de functionele samenhang doorslaggevend is.

De WRR bepleit een grenscorrectie voor die steden waar de ruimtenood evident is, namelijk Utrecht en Den Haag. Ten aanzien van de algemene bestuurlijke structuur in grootstedelijke gebieden staat de WRR een regioverband voor ogen dat zich bezighoudt met enkele strategische functies (verkeer en openbaar vervoer, woningbouw- en woningmarktbeleid en milieubeheer). Deze functies worden aan de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten onttrokken. Het regioverband wordt 'getrapt', dat wil zeggen door de betrokken gemeenten, gekozen omdat het gaat om 'delegatie' van enkele functies. De Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen zouden op deze nieuwe situatie moeten worden afgestemd. Aanpassing van provinciale taken is op termijn mogelijk, wanneer ervaringen zijn opgedaan met de regioverbanden.<sup>41</sup>

Van regeringszijde werd, in de nadagen van het tweede kabinet-Lubbers, voor het eerst gereageerd op de plannen tot aanpassing van het bestuur in grootstedelijke gebieden, zoals onder meer verwoord door de Commissie-Montijn, door middel van het voorlopige standpunt van 13 september

40. Raad voor het binnenlands bestuur, *Bestuur in de toekomst* ('s-Gravenhage 1990) 21 e.v.

41. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*, op.cit., 259 e.v.



1989. De noodzaak tot betere samenwerking werd krachtig onderstreept. Vooralnog werd de voorkeur gegeven aan vrijwillige samenwerking 'van onderop'. Medio 1990 dienden dan wel aanwijsbare resultaten te zijn geboekt. Als 'sanctie' noemde de regering aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen en het meer gebruik maken van aanwijzings- en opleggingsbevoegdheden door Rijk en provincie. Het regeerakkoord van CDA en PvdA sprak over een 'gedifferentieerde aanpak'. Wederom werd gewezen op het op onderdelen wegnemen van het vrijblijvende karakter van de WGR met het scheppen van de mogelijkheid van dwingende aanwijzingen.<sup>42</sup> De regeringsverklaring voegt evenwel een passage toe aan het regeerakkoord en stelt dat naast aanpassing van de WGR het noodzakelijk kan blijken nadere bestuurlijke organisatorische voorstellen te ontwikkelen 'uiteraard in nauw overleg met de betrokken besturen' – ter wille van een doelmatig, doeltreffend en democratisch bestuur.<sup>43</sup>

In september 1990 bracht het kabinet-Lubbers-Kok het standpunt 'Bestuur op niveau' uit.<sup>44</sup> Ten aanzien van de bestuurlijke organisatie heeft het standpunt het karakter van een tussentijdse rapportage. In het kabinetsstandpunt wordt ten aanzien van de bestuurlijke organisatie in het bijzonder stilgestaan bij drie elementen: de onvoldoende effectiviteit van de WGR in stedelijke gebieden, de realisatie van een bestuurlijke autoriteit voor de lange termijn en maatregelen op de korte termijn en interim-maatregelen.<sup>45</sup> In de eerste plaats wordt gesteld dat de Wet gemeenschappelijke regelingen in het algemeen naar behoren werkt. In stedelijke gebieden, zo blijkt uit evaluaties; is de WGR 'onvoldoende effectief'. Van gemeenschappelijke regelingen als kader voor sturende beleidstaken zou rond de grote steden minder structureel gebruik worden gemaakt. Bij gemeentebesturen zou een grote terughoudendheid bestaan om aan de regelingen deel te nemen vanwege de doorgaans dominerende rol van de grote stad. Er zou sprake zijn van angst voor verlies van autonomie. Gemeentebestuurders zouden zich in een 'dilemma-positie' bevinden gezien hun allereerste verantwoordingsverplichting aan de eigen gemeenteraad. 'Een dergelijke verantwoording maakt het vaak moeilijk zo niet onmogelijk te kiezen voor oplossingen die vanuit het niveau van het totale stedelijk gebied als optimaal moeten worden beschouwd'. Het Voorontwerp van Wet tot uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking in de WGR zal door het kabinet niet verder in procedure worden gebracht.

In de tweede plaats acht het kabinet, mede in het licht van de ervaringen met de WGR, op de langere termijn de instelling van een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau gewenst. Deze autoriteit dient democratisch gelegitimeerd te zijn en zal worden belast met besluitvorming én uitvoering ten aanzien van sturingstaken op de gebieden van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, ar-

42. 'Vier grote steden moeten meer samenwerken met randgemeenten', *Binnenlands Bestuur* (22 september 1989) 1-2 en Regeerakkoord, TK 1989-1990, 21132, nr. 9, 49.

43. Regeringsverklaring kabinet-Lubbers-Kok, d.d. 27 november 1989, getypte versie, 62.

44. TK 1990-1991, 21062, nr. 4.

45. Resp. de paragrafen 3.7.1, 3.7.2 en 3.7.3.

beidsmarktbeleid, grootschalige voorzieningen onder andere op cultureel en recreatief gebied en bescherming van milieu-, natuur- en landschappelijke waarden. Deze beleidsvelden dienen op een geïntegreerde manier te worden bestreken. De autoriteit dient daartoe bevoegdheden over te nemen, zowel van gemeenten als van provincie en Rijk.

'Kleinschalige, lokale (verzorgings- en beheers-)taken en functies moeten binnen het gezag en verantwoording van de lokale autoriteit blijven.'<sup>46</sup> Het kabinet acht in beginsel geen ruimte aanwezig voor een vierde bestuurslaag. Aan bestaande organen worden geen organen toegevoegd met een open huishouding.

In de derde plaats noemt het kabinet diverse maatregelen voor de korte en middellange termijn, maatregelen die dienen te passen in het lange termijn perspectief. Het gaat daarbij om het oplossen van acute ruimtenood en om het toegroeien naar de bovenlokale autoriteit. Daartoe wordt een Interimwet voorgesteld waarin de volgende elementen kunnen worden opgenomen:

- een ten opzichte van de WGR vereenvoudigde procedure voor het afdwingen van intergemeentelijke samenwerkingsregelingen;
- een procedure in aanvulling daarop voor het afdwingen van daadwerkelijke uitvoering van intergemeentelijke samenwerking;
- de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken om in overeenstemming met de vakministers bepaalde gemeentelijke, provinciale en rijkstaken over te dragen aan een regionale autoriteit, aan samenwerkingsverbanden of aan bepaalde gemeenten;
- een regeling die de mogelijkheid biedt tot experimenten en als zodanig het kader aangeeft voor de bestuurlijke vormgeving van regionale autoriteiten;
- condities waaronder hogere overheden de hiervoor genoemde bevoegdheden kunnen uitoefenen en de financiële implicaties daarvan;
- begrenzing van het toepassingsbereik van de wet in het bijzonder gericht op de democratische legitimatie;
- een horizon-bepaling.<sup>47</sup>

Tussenstappen en experimenten van gemeenten in de sfeer van intergemeentelijke samenwerking zijn in de ogen van het kabinet aanvaardbaar, ook indien deze niet direct voorzien in een structurele oplossing voor de bestuurlijke problematiek in de gebieden, mits ze wel uitzicht bieden op een structurele oplossing op wat langere termijn. Dergelijke tussenstappen (te denken valt aan samenwerking op een beperkt aantal beleidsterreinen, bestuursafspraken en dergelijke) zijn, zo merkt het kabinet voorts op, alleen dan aanvaardbaar indien aannemelijk kan worden gemaakt dat deze voorzieningen als tijdelijke tussenoplossing functioneel zijn en een groeiperspectief in zich dragen. Vanwege de eisen van democratische controle én de behoefte aan integraal beleid worden bestuursovereenkomsten door het kabinet als structurele oplossing afgewezen.<sup>48</sup>

46. *Idem*, 32.

47. TK 1990-1991, 21062, nr. 4, 27 en 28.

48. *Idem*, 31 en 33.

Tenslotte heeft het kabinet gemeenten tot maart 1991 de gelegenheid gegeven om bestuurlijke oplossingen aan te dragen en wel zodanig dat voldoende bestuurskracht wordt ontwikkeld om bestuurlijke knelpunten op te lossen en om uitdagingen en ontwikkelingskansen aan te kunnen grijpen. Daartoe heeft het kabinet een toetsingskader ontwikkeld, dat is gericht op voortgang en op de uiteindelijke bestuurlijke vormgeving van oplossingen. De procescriteria hebben betrekking op:

- draagvlak;
- bestuurskracht op bovenlokaal niveau;
- tussenstappen en experimenten;
- democratisch gehalte.

De functionele aspecten van de oplossingscriteria betreffen:

- effectieve besluitvorming;
- integraal beleid;
- efficiënte bestuurlijke organisatie;
- vermindering bestuurlijke dichtheid;
- democratische legitimatie.

De territoriale aspecten van de oplossingscriteria zijn:

- gebiedsomvang afgestemd op maatschappelijke en functionele processen;
- gebiedsomvang ten dienste van efficiënt en effectief bestuur.

Tot zover een korte schets van de bestuurlijke voorstellen uit de verschillende rapporten. Kort samengevat ontstaat het volgende beeld:

- de Commissie-Montijn bepleit de vorming van agglomeratiegemeenten, onder opheffing van randgemeenten, én binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie;
- de Raad voor het binnenlands bestuur bepleit een agglomeratieautoriteit (agglomeratiegemeente of stadsprovincie dan wel een rechtstreeks gekozen autoriteit) voor het vrijwel aaneengesloten bebouwde stedelijke gebied en intergemeentelijke samenwerking indien het stedelijke gebied en de overige gemeenten een functioneel geheel vormen (stadsgewest);
- de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid bepleit de vorming van een intergemeentelijk orgaan dat wordt belast met de besluitvorming over enkele strategische kwesties, die aan de bevoegdheid van afzonderlijke gemeenten worden onttrokken. Grootstedelijke gebieden dienen meer beleidsruimte te krijgen. Binnen deze gebieden moeten concurrentie en coöperatie samengaan;
- het kabinet-Lubbers-Kok bepleit voor de langere termijn de instelling van een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau, die wordt belast met diverse sturingstaken, terwijl afzonderlijke gemeenten zich richten op kleinschalige lokale verzorgings- en beheerstaken. Voor de korte en middellange termijn wordt een Interimwet voorgesteld die het toegroeien naar de bovenlokale autoriteit bevordert. Selectiviteit en differentiatie zijn geboden.

#### 4.4.2 Bestuurlijke suggesties en de christen-democratische criteria

In paragraaf 4.3.3. werden vijf criteria genoemd die zouden kunnen dienen als toetsingskader voor de lokale initiatieven tot samenwerking in grootstedelijke gebieden, een kader dat door regiogemeenten kan worden benut. Hoewel dus opgesteld voor een ander doel dan de beoordeling van bovenstaande rapporten, kunnen deze criteria behulpzaam zijn bij het becommentariëren van de uiteenlopende benaderingen. Het ging om de volgende criteria: schaal, decentralisatie, differentiatie, samenhang en slagvaardigheid, democratische legitimatie.

De vorming van agglomeratiegemeenten komt het minst overeen met de christen-democratische voorstellen voor het bestuur in grootstedelijke gebieden. Deze suggestie leidt niet tot de gewenste regionale bestuursmentaliteit van lokale bestuurders. Het voorstel roept, nog afgezien van de procedurele moeilijkheden,<sup>49</sup> weerstanden op en lijkt te bestuurscentrisch van aard.<sup>50</sup> De vorming van agglomeratiegemeenten als zodanig biedt geen waarborg dat de problemen van de grote stad metterdaad worden opgelost. Mogelijke winst in termen van bestuurlijke slagvaardigheid en wellicht ook democratische legitimatie kan teniet worden gedaan door het onvoldoende recht doen aan decentralisatie en differentiatie. De bezwaren gelden voor het rapport van de Commissie-Montijn en ten dele ook voor het Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden van de Raad voor het binnenlands bestuur. De kritiek van de WRR op het door de Rbb gemaakte onderscheid tussen agglomeratie en stadsgewest kan worden onderschreven.

Het voorstel van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft vanuit christen-democratisch gezichtspunt aantrekkelijke kanten omdat dit voorstel op een voor de christen-democratie 'herkenbare' wijze beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische aspecten integreert. Differentiatie hoort tot de mogelijkheden. Het uiteindelijke succes van deze benadering hangt in belangrijke mate af van de ontwikkeling van de regionale bestuursmentaliteit van bestuurders in grootstedelijke gebieden. Het door de WRR voorgestane regioverband past zeer wel in een christen-democratische groeibenadering van onderop. Het WRR-standpunt hoeft in die benadering geenszins een eindstation te zijn. De WRR merkt overigens ook zelf op dat zijn constructie mogelijkheden tot groei bevat. Alvorens over te gaan tot bijvoorbeeld een herbezinning op de taken van de provincie zullen ervaringen moeten worden opgedaan met de nieuwe regioverbanden.<sup>51</sup>

Tenslotte het kabinetsstandpunt. Na het voorlopige standpunt van 13 september 1989 van het vorige kabinet en het regeerakkoord van het kabinet-

49. In vergelijkbare zin 'Bestuur op niveau', TK 1990-1991, 21062, nr. 4, 26.

50. R.J. in 't Veld, R.H.A. te Velde en A. Cachet, 'Grote stedenbeleid na Montijn', *Bestuur*, maart 1990, 66-72 en 'Agglomeratiebestuur garandeert geen succes, betere besluitvorming en eerlijker lastenverdeling valt ook anders af te dwingen', *Binnenlands Bestuur*, 26 januari 1990, 24-25. D.J. Elzinga, 'Montijn-varianten al voor de geboorte levenloos', *Binnenlands Bestuur*, 13 oktober 1989, 27.

51. WRR, *Van de stad en de rand*, op. cit., 221.

Lubbers-Kok leidde 'Bestuur op niveau' tot nieuwe toonzettingen in de discussie. Kozen de eerste stukken voor het spoor van intergemeentelijke samenwerking en aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen, 'Bestuur op niveau' introduceerde enkele nieuwe elementen zoals de ontoereikendheid van de WGR voor grootstedelijke gebieden, vorming van een bovenlokale bestuurlijke autoriteit voor de langere termijn en een Interimwet om naar die autoriteit toe te groeien. Van verschillende zijden werd de vrees uitgesproken dat deze benadering zou kunnen leiden tot een – ongewenste – vierde bestuurslaag. Tevens werd kritiek geleverd op een zeker eindmodel dat het kabinet voor ogen zou staan en dat mede als toetsingskader zou kunnen dienen voor de beoordeling van bestuurlijke, intergemeentelijke initiatieven in de grootstedelijke gebieden. Gezien de opmerkingen in 'Bestuur op niveau' over het takenpakket van de bovenlokale bestuurlijke autoriteit en dat van de afzonderlijke gemeenten, de dilemma's van tal van lokale bestuurders, het onvoldoende effectief blijken van de WGR, de oogmerken van de Interimwet, etc. bestonden voor de indruk van een 'eindmodel' aanwijsbare aanknopingspunten.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft tijdens de behandeling van de begroting Binnenlandse Zaken 1991 opgemerkt dat 'het voorschrijven van slechts één of enkele uniforme oplossingen de 'doodsteek' betekent voor de intensieve discussies en initiatieven die nu in de diverse stedelijke gebieden plaatsvinden (...) Aan 'modellenbouw' bestaat bij ons geen behoefte'.<sup>52</sup> Door deze verklaring van de staatssecretaris zijn de opmerkingen uit 'Bestuur op niveau' over 'het toegroeien naar een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau' van hun ogenschijnlijk 'verplichtende' en 'eindmodelachtige' lading ontdaan. In dit beleidsadvies werd het hanteren van eindmodellen, mede op basis van de vijf criteria, expliciet afgewezen en zo bezien sporen de opmerkingen van de staatssecretaris met de inhoud van dit hoofdstuk.

Een ander aspect betreft het toetsingskader dat het kabinet wil hanteren bij de beoordeling van de gemeentelijke initiatieven. Hieromtrent heeft de staatssecretaris opgemerkt dat differentiatie zowel ten aanzien van het takenpakket als van de bestuurlijke vormgeving moet passen binnen het toetsingskader. Discussie is mogelijk over de vraag of een strikte hantering van de toetsingscriteria niet evenzeer leidt tot één bepaalde bestuursorganisatorische vormgeving. Indien het gaat om het 'creëren van bestuurskracht op het niveau van het stedelijk gebied' heeft het toetsingskader geenszins te leiden tot een eenvormige bestuurlijke structuur.<sup>53</sup> Indien echter het toetsingskader wordt gekoppeld aan de verplichting van een 'groeipectief' (in de zin van het toegroeien naar de bovenlokale bestuurlijke autoriteit) dan behoort een verplichte bestuurlijke vormgeving zeer wel tot de mogelijkheden.<sup>54</sup> Die situatie zou niet tegemoet komen aan de bestuursorganisatorische intenties van dit hoofdstuk. Mogelijkerwijs kan de onduidelijkheid over het toetsingskader worden weggenomen indien de vijf criteria

52. Behandeling van de begroting, 17-10-1990.

53. Vgl. *Bestuur op niveau*, op. cit., par. 3.7.5.

54. *Idem*.

expliciet in het toetsingskader van de regering worden opgenomen. Sommige criteria komen overigens al redelijk overeen.

Wat betreft de WGR mag niet worden verheeld dat vanuit christen-democratische optiek dit instrument ook in de toekomst zijn nut zal kunnen bewijzen. Bij een groeibenadering 'van onderop' in grootstedelijke gebieden kan dit instrument, inclusief aanscherpingen, niet worden gemist.

De essentie van het Kabinetsstandpunt is dat ernst en voortgang moet worden gemaakt met het resultaatgericht werken aan problemen en uitdagingen in de grootstedelijke gebieden. Terecht is van regeringszijde gesteld dat verschillen van inzichten of belangen niet langer mogen leiden tot patstellingen. Het voorkomen van patstellingen is gebaat bij een krachtige bevordering van een regionale bestuursmentaliteit. Het is aan gemeentebestuurders om die handschoen op te pakken en aan de mede-overheden om daarbij een stimulerende rol te spelen.

#### **4.5 Conclusie**

1. De huidige discussie over de bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden is in belangrijke mate ingegeven door internationale economische ontwikkelingen en door beleidsconcurrentie tussen grootstedelijke regio's in Europa. De discussie is voorts gestimuleerd door de publikatie van verschillende rapporten over het bestuur in grootstedelijke gebieden. Deze elementen komen in dit beleidsadvies terug. De bestuurlijke aanbevelingen in dit hoofdstuk vormen de noodzakelijke aanvulling op de beleidsinhoudelijke aanbevelingen, die in het vorige hoofdstuk werden aangedragen.
2. Bij de discussie over de bestuursorganisatie blijken diverse onderwerpen aan de orde te zijn. De centrale elementen in die discussie hebben betrekking op:
  - de verantwoordelijkheid van de onderscheiden bestuurslagen;
  - de definiëring van de inhoudelijke vraagstukken;
  - het type bestuur in stedelijke gebieden;
  - 'open' of 'gesloten' huishouding;
  - wijze van verkiezing van bestuurlijke organen.
3. De discussie over de bestuursorganisatie van grootstedelijke gebieden is niet nieuw; zij speelt reeds decennia-lang. De vele discussies in het verleden hebben nauwelijks iets concreets opgeleverd. De Wet gemeenschappelijke regelingen is in feite het belangrijkste resultaat.
4. Internationalisering van economische en sociaal-culturele ontwikkelingen, ruimtenood, problemen in de grote stad, 'opschaling' van maatschappelijke vraagstukken en beleid van de rijksoverheid nopen tot resultaatgerichte beleids- en bestuursbenaderingen in grootstedelijke gebieden. De christen-democratie laat zich hierbij inspireren door het concept van een verantwoordelijke samenleving, neerkomend op de bevordering van het spreiden van verantwoordelijkheden en het zich door de overheid toeleggen op haar wezenlijke taken.

5. Knelpunten en uitdagingen dienen op de schaal ter hand te worden genomen waarop deze zich manifesteren. Ten aanzien van wezenlijke overheidstaken geldt eveneens dat deze in het perspectief van de bestuurlijke schaal moeten worden geplaatst. Eerder werd geconcludeerd dat onderdelen van het beleid ten aanzien van economie, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieu op regionale schaal moeten worden behartigd. De wijze waarop dit bestuursorganisatorisch vorm dient te krijgen is een zaak van nadere politiek-bestuurlijke invulling.
6. In christen-democratische kring werd de laatste jaren gepleit voor versterking van het intergemeentelijk bestuur, het maken van samenwerkingsafspraken, aanscherping van de WGR. Afstand werd genomen van de vorming van mammoetgemeenten. Deze lijn van denken is terug te voeren op de notie van 'subsidiariteit', die inhoudt dat maatschappelijke vraagstukken zo decentraal mogelijk behoren te worden aangepast. De 'schaal' van deze vraagstukken dient daarbij in acht genomen te worden. Aan de hand van vijf bestuurlijke hoofdlijnen – zie paragraaf 4.3.3 – kunnen vijf criteria worden opgesteld voor de beoordeling voor het bestuur in grootstedelijke gebieden: schaal, decentralisatie, differentiatie, samenhang en slagvaardigheid, democratische legitimatie. Deze criteria kunnen behulpzaam zijn bij de bewaking en voortgang van het proces van een regionale aanpak van grootstedelijke vraagstukken. Waar het accent op de voortgang van het proces wordt gelegd, ligt een afwijzing van bestuurlijke eindmodellen.
7. Grootstedelijke vraagstukken dienen vanuit christen-democratisch gezichtspunt tegemoet getreden te worden met de volgende drieslag: resultaatgerichte beleids- en bestuurshandelingen, hantering van het beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving en een bestuurlijke groeibenadering 'van onderop' waarbij een zware wissel wordt getrokken op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de regio-gemeenten voor de regioproblematiek. Deze bestuurlijke benadering komt in het bijzonder neer op:
  - intergemeentelijke samenwerking, benutten van een aangescherpte WGR, meer verplichtende elementen;
  - bevordering van een 'regionale bestuursmentaliteit', waarbij gemeentebestuurders over de eigen grenzen heen kijken;
  - keuze voor een groeibenadering, waarbij intergemeentelijke samenwerking op regionale schaal wordt uitgebouwd en verdiept en waarbij niet op voorhand op één bepaald eindmodel moet worden afgestevend;
  - open laten van de mogelijkheid tot bestuurlijke differentiatie, waarbij rekening kan worden gehouden met regionale omstandigheden en achtergronden,
  - bestuurlijk interveniëren van 'hogere' overheden indien gemeenten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van regionale ontwikkelingen verzaken.
8. De onder 7. genoemde intenties kunnen worden ondersteund door nieuwe bestuursvormen. Als bestuursorganisatorische 'start' kan wor-

den gedacht aan:

- het opstellen, actualiseren en uitvoeren van een beleidsprofiel voor de eigen regio door de betrokken gemeenten;
- scheppen van verplichtende vormen van samenwerking door middel van een statuut of conventie voor de regio, waarin bepalingen zijn opgenomen over wijze van samenwerking, besluitvorming (inclusief meerderheidsbesluiten), uitvoering en naleving alsmede procedurele waarborgen;
- instelling van een regionaal bestuurlijk orgaan dat zich op basis van de beleidsvisie van hoofdstuk 3 bezighoudt met onderdelen van het beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, economie en milieu (gesloten huishouding), een aantal specifieke taken kan overnemen van gemeenten, provincie en Rijk, in eerste instantie wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten (democratische legitimatie vanuit de lokale overheid), zich laat adviseren door georganiseerde verbanden in de samenleving.

Aan de hand van opgedane ervaringen en een in een later stadium uit te voeren evaluatie kunnen verdere stappen worden gezet in de richting van bestuurlijke regionalisering.

9. De bestuurlijke aanbevelingen van dit beleidsadvies maken onderdeel uit van een bredere discussie over het bestuur van grootstedelijke gebieden. De laatste jaren zijn van diverse zijden bestuurlijke instrumenten aangereikt:
  - vorming van agglomeratiegemeenten en/of stadsgewesten (Commissie-Montijn, Raad voor het binnenlands bestuur);
  - instelling van een intergemeentelijk orgaan belast met enkele strategische functies (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid);
  - instelling van een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau voor de langere termijn, Interimwet voor de korte en middellange termijn teneinde a) het toegroeien naar de bestuurlijke autoriteit mogelijk te maken en b) een alternatief te bieden voor de in grootstedelijke gebieden niet effectief gebleken Wet gemeenschappelijke regelingen (kabinet-Lubbers-Kok).
10. De in conclusie 9. genoemde benaderingen kunnen aan de hand van de beleids- en bestuursbenadering van dit beleidsadvies op de volgende wijze worden beoordeeld. Niet gekozen dient te worden voor de vorming van agglomeratiegemeenten. De WRR-benadering biedt zowel beleidsinhoudelijk als bestuursorganisatorisch goede aanknopingspunten. De WRR-benadering mag overigens niet als een eindmodel fungeren gelet op de wenselijkheid van differentiatie en groei. Voorzover het kabinetsstandpunt zou wijzen op een verplichting voor regiogemeenten om toe te groeien naar een bepaald eindmodel dient dit streven te worden afgewezen. Hetzelfde geldt voor het zodanig hanteren



van de door het kabinet aangegeven toetsingscriteria dat een soortgelijk resultaat zou worden bereikt. De op onderdelen aan te vullen en aan te scherpen WGR zal bij een groeibenadering 'van onderop' ook in de toekomst als juridisch kader voor het bestuur in grootstedelijke gebieden niet kunnen worden gemist. Het streven van het kabinet om voortgang, slagvaardigheid en bestuurskracht in grootstedelijke gebieden te bevorderen verdient politieke ondersteuning. Zo ook de bestuurlijke aanbeveling van het kabinet tot selectiviteit en maatwerk.

## **Eerdere publikaties van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA:**

Over Vredesbeleid, januari 1981  
Massa- of kassacommunicatie? (mediabeleid), april 1981  
Herziening belastingwetgeving, juni 1981  
De ruimte en wij, wij en de ruimte (ruimtelijke ordening), november 1981  
Pastor of politie (beleidsadvies Wet Gelijke Behandeling), februari 1982  
De toekomst van NCO (beleidsadvies), mei 1982  
Themabundel Emancipatiebeleid, oktober 1982  
Vernieuwing om behoud (sociale zekerheid), december 1982  
Gewetensbezwaren vragen aandacht, mei 1983  
Samen verder (onderwijs), oktober 1983  
Pluriformiteit (beleidsadvies pers en omroep), oktober 1983  
Hoeksteen of sluitpost (beleidsadvies kosten onderwijs), november 1983  
Themabundel Drugs, het einde?, december 1983  
Werkloosheid en de crisis in onze samenleving, januari 1984  
Vernieuwend energiebeheer, januari 1984  
Christen-democratie, kunst, politiek (i.s.m. de Boekmanstichting), augustus 1984  
Dorpsdespoten onttrennen (uitg. T. Wever, Franeker), september 1985  
Wereldeconomie en ontwikkeling, maart 1986  
1 + 1 = Samen (samenlevingsvormen), maart 1986  
Vrede wegen (veiligheidsbeleid), juni 1986  
Welk uitzicht biedt eenvoud (beleidsadvies inzake het belastingrapport 'Zicht op eenvoud'), november 1986  
Zorgvernieuwing van structuurverandering, januari 1987  
Technologie in een verantwoordelijke samenleving, oktober 1987  
Zinvol leven (voortplantingstechnieken), september 1988  
Economische groei, april 1989  
Zuid Afrika, mei 1989  
Ruimte voor kwaliteit (onderwijs), september 1989  
Armoede en participatie, mei 1990  
Publieke gerechtigheid (visie op de overheid), november 1990

De publikaties vóór januari 1987 zijn te bestellen bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Dr. Kuypersstraat 5, 2514 BA Den Haag, telefoon: 070-3924021.  
De publikaties vanaf januari 1987 zijn te bestellen bij de boekhandel of bij Bohn Stafleu Van Loghum, tel.: 01720-66811.

De grote stad spreekt weer tot de verbeelding. De laatste jaren is op diverse terreinen vooruitgang geboekt. Vooral in de economische sfeer zijn er – zeker in het licht van de internationale concurrentie – nieuwe kansen en uitdagingen. Er ontstaan nieuwe bedrijfsvestigingen. Er verrijzen bouwwerken die het gezicht van de stad een ander aanzien geven. Zij zijn uitingen van een economische revitalisering. Voorts wordt er het nodige gedaan aan verbetering van woningen en stadsrenovatie. Tegelijkertijd doen zich verschillende problemen voor die niet veronachtzaamd mogen worden: werkloosheid, geringe of geen maatschappelijke participatie, erosie van het maatschappelijk middenveld, verloedering van sommige wijken. Naast inhoudelijke kwesties spelen er diverse bestuurlijke vraagstukken. Vooral de verhouding tussen de grote stad en de omliggende gemeenten verdient aandacht, te meer nu verscheidene beleidsvraagstukken zich op een regionale schaal manifesteren.

Dit beleidsadvies beoogt een christen-democratische bijdrage te leveren aan de discussie over beleid en bestuur in steden en grootstedelijke gebieden. Het oriënteert zich primair op de Randstad-steden. De in dit advies gepresenteerde visie heeft echter ook betrekking op stedelijke gebieden in andere delen van het land.

Het advies gaat in op drie onderwerpen: stedelijkheid en verzorgingsstaat, de stedelijke revitalisering en tenslotte de bestuurlijke organisatie van stedelijke gebieden.

Met dit rapport wordt een thema aan de orde gesteld dat voor meerdere aspecten bij de herinrichting van onze samenleving van eminent belang is.

Het Wetenschappelijk Instituut poogt op basis van deze studie waarvoor zijn medewerkers Balkenende en Klink als auteurs tekenen, in nauwe samenspraak met vele deskundigen en beleidsverantwoordelijken, aan het beleidsgesprek over de grote steden een eigen christen-democratisch perspectief te geven.

---

ISBN 90 313 1225 8

---