

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De Duitse benadering: gemeentelijke samenwerkings- verbanden in *Kreise*

*Hoe differentiatie tussen gemeenten te bereiken? Hiertoe wordt nogal eens naar het Duitse voorbeeld verwezen, waarbij samenwerking tussen kleinere gemeenten via *Kreise* wordt geregeld, waardoor kleine gemeenten kunnen blijven bestaan. Kan het een oplossing zijn voor de problemen met betrekking tot de bestuurskracht van (kleine) gemeenten?*

.....
door Hansko Broeksteeg
.....

Universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht

IN HET WI-RAPPORT *Spiegel van de staat* wordt gepleit voor differentiatie tussen gemeenten. Een grote gemeente, zo is de gedachte, heeft behoefte aan een ander pakket van taken en bevoegdheden dan een kleine gemeente. ‘Op deze manier zouden gemeenten voor wat betreft hun schaal de betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschap(pen) kunnen volgen en daarmee klein kunnen blijven, terwijl voor de problemen rond de bestuurskracht een bestuurlijke oplossing gezocht kan worden.’¹ Het rapport wijst er vervolgens op dat in Duitsland kleinere gemeenten kunnen blijven bestaan, omdat een bovengemeentelijke *Kreis* zich bezig houdt met taken die een bovengemeentelijke schaal vergen.² De *Kreise* brengen een differentiatie aan in de taken en bevoegdheden van gemeenten. Het werpt de vraag op in welke mate deze Duitse bestuurlijke inrichting toepasbaar is in Nederland, met als doel een bepaalde mate van differentiatie tussen de gemeentelijke taakuitoefening aan te brengen.

LOKAAL BESTUUR IN DUITSLAND

In Duitsland vallen lagere overheden (gemeenten en *Kreise*) in de competentiesfeer van de deelstaten. Elke deelstaat kent zijn eigen wetgeving ten

aanzien van gemeenten en *Kreise*. Zij verschillen derhalve in taken, bevoegdheden en omvang. *Kreise* zijn geregeld in de *Kreisordnung*. In enkele deelstaten, zoals Nedersaksen, heeft de *Kreisordnung* dezelfde opzet en grotendeels dezelfde inhoud als de *Gemeindeordnung*, vergelijkbaar derhalve met de overeenkomsten die in Nederland tussen de Gemeentewet en de Provinciewet bestaan.

Kreise zijn gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De *Kreis* is een publiekrechtelijke rechtspersoon. Zij zijn ingesteld om bepaalde taakuitoefening, die voor gemeenten te belastend is (de bestuurskracht en de financiële kracht overstijgend), dan wel qua karakter gemeenteoverschrijdend is (zaken van *überörtlicher Bedeutung*), uit te voeren. *Überörtlich sind alle Belange, die nicht auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt sind, aber auch die Landkreisgrenzen nicht überschreiten, nicht hingegen die Aufgaben, die aus sachlichen oder politischen Gründen landesweit einheitlich erledigt werden sollen.*³ In de Duitse literatuur wordt opgemerkt dat het begrip *überörtlich* desondanks moeilijk te definiëren is. In ieder geval geldt de *Grundsatz der Subsidiarität*, als gevolg waarvan taken en bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau dienen te worden neergelegd, bij de gemeente derhalve.

Op de stadstaten Berlijn, Hamburg en Bremen na, kent elke Duitse deelstaat *Kreise*. Ook zijn er *Kreisfreie* steden of *Stadtkreise*. Deze steden, met in de regel meer dan 100.000 inwoners, worden geacht de *Kreistaken* zelf te kunnen uitvoeren. Het takenpakket van *Kreisfreie* steden is derhalve anders dan van *Kreisangehörige* gemeenten.⁴ Duitsland kende in 2003 13.844 gemeenten en 323 *Kreise*.⁵ Zij omvatten 96 procent van het grondgebied en 68 procent van de inwoners. Het inwoneraantal varieert van 52.000 tot ruim 650.000, maar de meeste *Kreise* hebben tussen de 100.000 en 200.000 inwoners. Er zijn 117 *Kreisfreie* steden. De grootte van gemeenten is zeer verschillend. Noordrijnland-Westfalen kent 18 miljoen inwoners en 396 gemeenten; Rijnland-Palts 4 miljoen inwoners en 2306 gemeenten. Gemeenten zijn gemiddeld (veel) kleiner dan Nederlandse gemeenten; alleen in de deelstaat Noordrijnland-Westfalen zijn gemeenten gemiddeld groter. In Nederland kent een gemeente gemiddeld ongeveer 35.000 inwoners. In Noordrijnland-Westfalen is dat ongeveer 45.500. Het gemiddelde aantal inwoners ligt in de meeste deelstaten echter ruim onder de 10.000. In zowel Rijnland-Palts als Mecklenburg-Voorpommeren telt een gemeente gemiddeld nog geen 1800 inwoners.⁶

Het is van belang te constateren dat er in Duitsland discussie bestaat over de vraag of *Kreise* op hun beurt weer in een grotere *Regionalkreis* zouden kunnen samenwerken. Ook de *Kreisfreie* steden zouden daarin kunnen participeren. Deze plannen zijn voornamelijk nog geen werkelijkheid geworden.⁷ Gemeenten gaan, behalve in *Kreise*, nog veel andere vormen van samen-

werkingsverbanden aan. In de eerste plaats zijn dat de *Samtgemeinden*, die weliswaar geen publiekrechtelijke rechtspersoon zijn, maar wel namens de deelnemende gemeenten bepaalde bestuurstaken op zich nemen. Deze

Gemeenten gaan, behalve in Kreise, nog veel andere vormen van samenwerkingsverbanden aan

bestuurstaken gaan de bestuurskracht van de gemeente te boven, maar lenen zich niet voor uitoefening door de *Kreis*.⁸ Daarnaast zijn er zogenoemde *Zweckverbanden*, publiekrechtelijke rechtspersonen waarin gemeenten samenwerken ter uitoefening van een specifieke

taak, zoals het openbaar vervoer of de waterhuishouding. Deze verbanden kunnen (tot op zekere hoogte) worden vergeleken met de Nederlandse gemeenschappelijke regelingen. Verder kennen de meeste deelstaten nog de *Bezirksregierungen*. Zij functioneren tussen deelstaat en *Kreis* in en zijn bestuurlijk gezien onderdeel van de deelstaat. De meeste deelstaten zijn opgedeeld in drie of vier *Bezirksregierungen*. Zij spelen een toezichhoudende en coördinerende rol ten opzichte van zowel de *Kreise* als de gemeenten.

DE BESTUURLIJKE INRICHTING VAN *Kreise*

De inrichting van de *Kreis* is, zoals hiervoor al aangegeven, een aangelegenheid van de deelstaten. Veelal volgt de bestuurlijke inrichting van de *Kreise* die van de gemeenten. *Kreise* bestaan uit twee hoofdorganen, de *Kreistag* en de *Landrat*. De *Kreistag* is de direct gekozen volksvertegenwoordiging.⁹ In de Duitse literatuur wordt gesignaleerd dat leden van de *Kreistag* regelmatig tevens lid van een gemeenteraad zijn. Dit zou betrekking hebben op ongeveer een derde van de leden van de *Kreistag*. Aldus hebben de aan de *Kreis* deelnemende gemeenten invloed op de taakuitoefening door de *Kreis*.¹⁰

De *Landrat* is het bestuurlijke orgaan van de *Kreis*; hij is vergelijkbaar met de burgemeester op gemeentelijk niveau. Hij wordt in de meeste deelstaten direct gekozen door de bevolking van de *Kreis* en kan door dezelfde bevolking worden afgezet in een zogenoemde *Abwahl* procedure.¹¹ In de deelstaten Baden-Württemberg en Brandenburg wordt de *Landrat* niet door de bevolking, maar door de *Kreistag* gekozen (en eventueel ontslagen). De *Landrat* is niet alleen een orgaan van de *Kreis*, maar tevens van de deelstaat. Hij is een 'verlängerter Arm des Landes'. Ik kom daarop in de volgende paragraaf terug. De *Landrat* wordt in enkele deelstaten bijgestaan door de *Kreisrat* of *Kreisausschuß*. Dat is een soort dagelijks bestuur uit de *Kreistag*, dat besluiten neemt die niet door de gehele *Kreistag* genomen

hoeven te worden en de vergaderingen van de *Kreistag* voorbereidt. In enkele deelstaten heeft dit orgaan ook bevoegdheden in geval van nood.¹² Het orgaan en de leden hiervan kunnen niet worden vergeleken met een college, respectievelijk met wethouders; alleen in de deelstaat Hessen bestaat er een collegiaal bestuursorgaan dat niet ondergeschikt is aan de *Landrat*.¹³

Hoewel de bevoegdheidsverdeling tussen de *Kreistag* en de *Landrat* per deelstaat verschillend is, kunnen er toch een aantal bevoegdheden worden genoemd die in (vrijwel) alle deelstaten bij de volksvertegenwoordigende *Kreistag* liggen. In de eerste plaats is de *Kreistag* bevoegd verordeningen en plannen vast te stellen. Ook heeft hij budgetrecht. Hij controleert de *Landrat*, die inlichtingen dient te verschaffen aan de *Kreistag*. Daarnaast beschikt de *Kreistag* over enkele bestuurlijke bevoegdheden, die uitdrukkelijk bij hem en niet bij de *Landrat* zijn neergelegd.¹⁴ De *Landrat* voert het dagelijks bestuur, bereidt de vergaderingen van de *Kreistag* voor en voert de besluiten daarvan uit. Hij vertegenwoordigt de *Kreis* en geeft leiding aan de ambtelijke dienst. Afhankelijk van de deelstaat is hij voorzitter en (stemhebbend) lid van de *Kreistag*.¹⁵

Ten slotte moet worden geconstateerd dat de opkomst bij verkiezingen voor de *Kreistag* en de *Landrat* laag is. De literatuur stelt dat dit mede samenhangt met het grote aantal verkiezingen in Duitsland. Dit zijn niet alleen verkiezingen op bondsstatelijk en deelstatelijk niveau, maar ook verkiezingen voor de gemeenteraad, de burgemeester en de al genoemde organen van de *Kreis*. Daarnaast kunnen op vrijwel alle niveaus, waaronder op het gemeentelijke en het *Kreis*niveau, referenda worden gehouden.¹⁶

TAAKUITOEFENING DOOR DE *Kreis*

Het belangrijkste artikel in de Duitse Grondwet over de lagere overheden is artikel 28. Dit artikel verankert de *kommunale Selbstverwaltung*. Het artikel heeft als doel de (wat wij in Nederland noemen) gemeentelijke autonomie veilig te stellen. Uit het artikel wordt onder meer afgeleid, dat lagere overheden een vertegenwoordigend orgaan kennen, alsmede dat dit orgaan het hoofd daarvan is. Niet alleen gemeenten, maar ook *Kreise* behoren tot de *kommunale Selbstverwaltung*. *Selbstverwaltungsaufgaben* zijn publieke taken die lagere overheden onder eigen verantwoordelijkheid uitoefenen. Daarnaast is er de *Pflichtaufgabe*, de verplichte uitoefening van regelgeving van de bondsstaat, dan wel de deelstaat.

Tussen *Kreise* en gemeenten bestaat geen boven- of onderschikking: ‘*Die Selbstverwaltung von Gemeinden und Kreisen ist gleichwertig*’.¹⁷ Het is daarom van belang te bepalen welke taken door een *Kreis* en welke taken door een gemeente worden uitgeoefend.¹⁸ Daarvoor geldt de volgende

vuistregel: gemeenten behartigen de taken van de *örtlichen Gemeinschaft*; *Kreise* de taken van de *überörtlichen Gemeinschaft*. In beginsel behartigen gemeenten derhalve de taken die binnen de grenzen van hun organisatorische, financiële en bestuurskracht liggen. Typische gemeentelijke taken zijn de uitgifte van paspoorten, de zorg voor het bevolkingsregister, gemeentelijke wegen, basisscholen en sportvoorzieningen.¹⁹ Taken die niet op gemeentelijk niveau kunnen worden behartigd, omdat de uitvoering daarvan de bestuurskracht of de financiële kracht van de gemeente te boven gaat, dan wel een bovengemeentelijk belang hebben, behoren door de *Kreis* te worden uitgevoerd. Als gevolg daarvan is een bont palet aan *Kreistaken* ontstaan, zoals jeugdzorg, uitbetaling van huursubsidie, sociale zekerheid, afvalverwerking en natuurbeheer. Verder faciliteert en onderhoudt de *Kreis* allerlei instanties zoals middelbare en hogere scholen, musea, archieven, ziekenhuizen, reddingsdiensten, natuurparken en wegenbeheer.

De *Kreis* onderscheidt verschillende vormen van vrijwillige taakuitoefening.²⁰ In de eerste plaats zijn dat de bovengemeentelijke (*übergemeindliche*) taken.²¹ Deze taken zijn gebiedsoverschrijdend en hebben hun uitwerking op meer gemeenten. Voorbeelden zijn de bouw en het onderhoud van de *Kreiswegen* en toerisme. Indien deze taken bij de *Kreis* zijn neergelegd, oefent de *Kreis* de taken exclusief uit; andere overheden mogen deze taken niet uitoefenen. In de tweede plaats betreft het de aanvullende taakuitoefening. Het gaat dan om taken die de *Kreis* uitvoert voor één of meer gemeenten, als gevolg van hun geringe bestuurskracht. Indien één, enkele of een meerderheid van de gemeenten hun voorzieningenniveau niet langer kunnen garanderen, neemt de *Kreis* de taak over. Dat kan betekenen dat sommige gemeenten in de *Kreis* wel degelijk de betreffende taken kunnen uitvoeren; het gaat hierbij echter om de gemeenten die dat niet kunnen. Voorbeelden zijn de zorg voor ziekenhuizen, afvalverwerking, grotere scholengemeenschappen en voorzieningen voor de jeugd. Ten slotte worden de compensatietaken (*Ausgleichaufgaben*) genoemd. Daarmee worden de verschillen in bestuurskracht van gemeenten binnen een *Kreis* gelijkgetrokken. De *Kreis* ondersteunt de gemeentelijke taakuitoefening vooral financieel, maar daarnaast ook technisch, juridisch, logistiek of adviserend.

Deze indeling in taakuitoefening ondervindt kritiek: wanneer is er sprake van onvoldoende bestuurskracht van gemeenten en wanneer dient een *Kreis* taken over te nemen, dan wel te ondersteunen?²² Daarbij geldt in de eerste plaats het eerder genoemde subsidiariteitsbeginsel: bij het verdelen van taken aan *Kreise* en gemeenten, heeft de gemeente voorrang boven de *Kreis*.²³ Het initiatief om taken op *Kreisniveau* uit te oefenen, kan van de gemeente en de *Kreis* komen.²⁴ Het overnemen door een *Kreis* van taken die

eerder op gemeentelijk niveau werden uitgeoefend, wordt evenwel als een politiek heikel punt gezien. Enige strijd tussen *Kreis* en gemeenten is dan ook niet ongewoon.²⁵ Een conflictenregeling bestaat niet. Veelal worden deze competentieconflicten tussen een *Kreis* en een gemeente bestuurlijk opgelost, de gang naar de rechter wordt relatief zelden gemaakt. In enkele deelstaten heeft de *Kreis Kompetenz-Kompetenz*, oftewel de bevoegdheid om zich bevoegdheden toe te eigenen. Deze bevoegdheid is echter niet onbetwist. Verder dient te worden vermeld, dat *Kreise* bij de uitoefening van bovengenoemde taken vaak gebruik maken van instrumenten als privatisering en verzelfstandiging.

De *Kreis* heeft ten slotte, als *untere staatliche Verwaltungsbehörde*, enkele taken die hij uitoefent ten behoeve van de deelstaat. Het betreft, in Nederlandse termen, taakuitoefening in medebewind. In de regel worden deze medebewindstaken bij de *Landrat* gelegd. Hij houdt toezicht op gemeenten en vertegenwoordigt de deelstatelijke regering binnen de *Kreis*. Daarnaast worden de taken van de *Kreispolizei* en de onderwijsinspectie uitgeoefend in naam van de deelstaat. Hij geeft leiding aan enkele gedecentraliseerde deelstatelijke diensten, zoals het Kadaster en de veterinaire dienst. De *Landrat* legt over de uitoefening van deze taken verantwoording af aan de regering van de deelstaat.²⁶

De taakuitoefening door *Kreise* kost geld. De *Kreise* hebben vrijwel geen eigen belastinggebied (slechts 10 procent van de inkomsten). Eén van de belangrijkste bronnen van inkomsten (bijna 50 procent) is de *Kreisumlage*, een soort van hoofdelijke omslag onder de gemeenten.²⁷ Over de hoogte van de *Kreisumlage* bestaat veel politieke strijd. Daarnaast worden er betalingen gedaan vanuit de bondsstaat en de deelstaat (ongeveer 30 procent van de inkomsten).²⁸

Kreise IN NEDERLAND

In de inleiding is gesignaleerd dat er behoefte zou zijn aan meer pluriformiteit in de organisatie en het takenpakket van gemeenten. De vraag is gesteld in hoeverre *Kreise* toepasbaar zijn in Nederland, met als doel een bepaalde mate van differentiatie tussen de gemeentelijke taakuitoefening aan te brengen. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor problemen rond de bestuurskracht van (kleine) gemeenten.

Erkend moet worden dat de introductie van *Kreise* in Nederland aan het beginsel van subsidiariteit recht zou kunnen doen. Bestuurstaken die gemeenteoverschrijdend zijn, of waarvoor de gemeenten onvoldoende bestuurskracht beschikken, kunnen toch worden behartigd op een laag niveau, niet meteen zijnde de provincie. Burgers hebben aldus de gelegen-

heid zelf mee te werken aan de verbetering van de directe eigen leefomgeving. De instelling van *Kreise* zou ook de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten benadrukken, omdat zij zelf dan wel met de omliggende gemeenten kunnen besluiten of zij bepaalde bestuurstaken kunnen uitvoeren of wensen uit te voeren. Hierdoor kan een differentiatie van gemeentelijke taakuitoefening worden bereikt. Toch dient een aantal aspecten te worden benadrukt, waardoor de introductie van *Kreise* in Nederland niet meteen voor de hand ligt.

In de eerste plaats moet worden beseft, dat de grootte van de gemeenten en *Kreise* afwijkt van de grootte van gemeenten in Nederland. In veel Duitse deelstaten telt een gemeente gemiddeld slechts enkele duizenden inwoners. Daarmee is het logisch dat veel taken de bestuurs- en de financiële kracht van een gemeente overstijgen en worden ondergebracht in een groter verband, dat niet meteen de deelstaat is. Het inwoneraantal van de gemiddelde *Kreis* in de meeste deelstaten bedraagt ongeveer evenveel als het inwoneraantal van een stad als Amersfoort of 's-Hertogenbosch (140.000). In Noordrijnland-Westfalen daarentegen, waar de gemeentegrootte vergelijkbaar is met die in Nederland, hebben enkele *Kreise* de afmetingen van een kleine Nederlandse provincie. De vraag is derhalve of de instelling van *Kreise* in Duitsland noodzakelijker is dan in Nederland, alleen al vanwege de veel grotere bestuurlijke afstand tussen gemeenten en deelstaten. In Nederland is die afstand tussen gemeenten en provincies (in de regel) minder groot, omdat Nederlandse gemeenten meer inwoners hebben dan Duitse gemeenten en Nederlandse provincies kleiner zijn dan de Duitse deelstaten. Daarnaast zijn er in Nederland in veel mindere mate dan in Duitsland uitgestrekte landelijke gebieden, waarin door kleine gemeenten bijvoorbeeld ziekenhuizen moeten worden onderhouden.

In de tweede plaats is het opvallend dat in Duitsland veel gebruik wordt gemaakt van bestuurlijke samenwerkingsverbanden tussen gemeenten,

niet zijnde de *Kreise*. De *Kreise* kunnen niet worden beschouwd als wondermiddel voor taakuitoefening die de financiële kracht of bestuurskracht overschrijdt. Tussen gemeenten en *Kreis* lijkt nog steeds een bestuurlijk gat te bestaan, dat wordt gedicht door de genoemde *Zweckverbanden* en *Samtgemeinden*.

De discussie over *Regionalkreise*

doet vermoeden dat er tevens een bestuurlijk 'gat' bestaat tussen de *Kreise* en de deelstaat. Deze constatering is voor de Nederlandse discussie van

*De introductie van Kreise
betekent niet automatisch
een oplossing voor alle
bovengemeentelijke
taakuitoefening*

belang, omdat *Kreise* het duidelijk maakt dat de introductie van *Kreise* niet automatisch een oplossing betekent voor alle bovengemeentelijke taakuitoefening. Er zullen nog steeds taken overblijven die beter in bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling kunnen worden ondergebracht, dan dat zij door de gemeente, *Kreis* of provincie worden behartigd.

In de derde plaats blijken *Kreise*, evenals gemeenten of andere bestuurslagen, een eigen bureaucratische dynamiek en een groei van het ambtelijke apparaat in het leven te roepen. In de Duitse literatuur worden, behalve een stijgende bureaucratie op *Kreis*niveau, tevens een (daarmee samenhangende) grotere regeldichtheid en een sterkere detaillering van regelgeving genoemd als een tendens van de laatste jaren.²⁹ Ook zou er sprake zijn van een verdere specialisering van taken. Vanzelfsprekend is dit geen kenmerk dat specifiek voor *Kreise* zou gelden, maar een bepaalde mate van bureaucrativering is inherent aan het instellen en functioneren van elke bestuurslaag. Dat zou ook gelden indien in Nederland een bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie zou worden geïntroduceerd.

In de vierde plaats (en voortbouwend op het vorige punt) kan hier worden gerefereerd aan de thans gevoerde discussie over 'bestuurlijke drukte'. In Nederland, en zeker rondom de grote steden in de Randstad, zou het gevoelen bestaan, dat er te veel bestuurslagen en bestuursinstanties zijn die zich met één en hetzelfde onderwerp bezig houden. Het sterkst komt deze gedachte tot uiting in het advies van de Commissie Versterking Randstad (de Commissie Kok), die in opdracht van de minister van Binnenlandse

Het creëren van een extra bestuurslaag ligt niet zonder meer voor de hand

Zaken en Koninkrijksrelaties de opdracht had de internationale concurrentiepositie van de Randstad te analyseren. De commissie constateert een bestuurlijke complexiteit als gevolg van de vele bestuurslagen (en bestuurders) met verschillende

belangen, en noemt enkele voorbeelden waarin bestuurlijke drukte leidt tot stroperige procedures en tekortschietende afstemming.³⁰ De commissie pleit voor een krachtige Randstadprovincie, die de taken overneemt van zowel de provincies als de (nota bene tussen gemeenten en provincies in functionerende) Wgr-plusregio's. Enkele taken van deze regio's zouden evenwel door gemeenten moeten worden uitgevoerd.³¹ In dat licht is het creëren van een extra bestuurslaag, die zal (of althans kan) zorgen voor extra bestuurlijke drukte, niet zonder meer voor de hand liggend.

Deze bedenkingen nemen niet weg dat nagedacht zou moeten worden over differentiatie van taakuitoefening van (in het bijzonder de kleine) Nederlandse gemeenten. De vraag is echter of de Duitse bestuursvorm

van *Kreise* daarvoor de aangewezen weg is, of dat deze differentiatie via de provinciale bestuurslaag, via (een herziening van) de gemeenschappelijke regelingen of anderszins zou moeten worden gerealiseerd.

Noten

- 1 *Spiegel van de staat*, CDA-WI Reeks perspectieven, februari 2007, p. 104.
- 2 Opvallend is in dit verband, dat de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens) in haar rapport *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*, ook pleit voor pluriformiteit van organisatie en bevoegdheden van gemeenten, maar daaraan geen *Kreise* of andere bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, anders dan van de provincie, koppelt. Veeleer wordt gedacht aan *shared service centers*, uitbesteding aan andere gemeenten, het bedrijfsleven of gedecentraliseerde rijksdiensten. Zie p. 42.
- 3 H.-J. Ihnen, *Kommunalrecht Niedersachsen*, Hamburg 2003, p. 57.
- 4 De positie en het takenpakket van de *Kreisfreie* steden worden geregeld in de *Gemeindeordnung*. Opmerkelijk is overigens dat in enkele deelstaten de *Kreisfreie* steden verplicht zijn om hun stad in te delen in deelgemeenten, die vervolgens weer over een volksvertegenwoordiging beschikken. Hierdoor wordt alsnog een extra bestuurslaag gecreëerd. Zie bijvoorbeeld artikel 35-38 *Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen*.
- 5 Overigens is het aantal *Kreise* als gevolg van herindelingen sinds de jaren 1960 aanzienlijk afgenomen. E. Laux, *Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), *Kommunalpolitik*, Opladen 1999, p. 175-181.
- 6 J.L.W. Broeksteeg, *De direct gekozen burgemeester in Duitsland*, Den Haag 2007, p. 17-18.
- 7 M. Burgi, *Kommunalrecht*, München 2006, p. 306.
- 8 Voorbeelden zijn de zorg voor lagere scholen, begraafplaatsen en bibliotheken.
- 9 Zie voor een uitgebreid empirisch onderzoek naar de sociaalculturele achtergrond van de leden van de *Kreistag*: K. Schulenburg, *Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme*, Köln 2001, p. 101. De gemiddelde leeftijd van de leden van de *Kreistage* in Noordrijnland-Westfalen ligt ver boven de 50 jaar; hun zittingstermijn is gemiddeld 11 jaar. De leden van deze *Kreistage* zijn veelal gepensioneerd, ambtenaar of leraar. CDU en SPD hebben ieder zo'n 40 procent van de zetels in de *Kreistage* in Noordrijnland-Westfalen, alhoewel deze percentages (sterk) afnemen.
- 10 K. Schulenburg, a.w., p. 109; J. Oebbecke, *Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen*, Köln 1984, p. 20.
- 11 Zie bijvoorbeeld artikel 44 en 45 *Kreisordnung Nordrhein-Westfalen*; artikel 43 en 47 *Kreisordnung Schleswig-Holstein*. De directe verkiezing van de *Landrat* is een gevolg van de democratiseringstendens begin jaren 1990, na de Duitse hereniging. Zie: J.L.W. Broeksteeg, a.w., p. 21-24.
- 12 H.-G. Henneke, *Kreisverfassungen*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 142. In enkele andere deelstaten bestaat ook een *Kreisausschuß*, maar zonder duidelijke taakomschrijving. De *Kreisausschuß* dient in die deelstaten te worden gezien als een commissie uit de *Kreistag*, die ofwel de effectiviteit van de besluitvorming van grote projecten bewaakt, ofwel dient als een orgaan dat de goede verstandhouding tussen de *Kreistag* en de *Landrat* behartigt. Ook zijn er *Kreisausschüsse*, die de werkzaamheden van de commissies uit de *Kreistag* coördineren.
- 13 Vergelijk: J.L.W. Broeksteeg, a.w., p. 93-95, 151-156.
- 14 De bevoegdheden van de *Kreistag* in *Kreise* in Noordrijnland-Westfalen zijn neergelegd in artikel 23 van de

- Kreisordnung Nordrhein-Westfalen*. Zie voor Sleeswijk-Holstein artikel 23 en 25 *Kreisordnung* en voor Beieren artikel 30 *Landkreisordnung*.
- 15 Zie bijvoorbeeld artikel 37 *Landkreisordnung Baden-Württemberg*; artikel 33 *Landkreisordnung Bayern*.
- 16 R. Kleinfeld, *Kommunalpolitik, eine Problemorientierte Einführung*, Oplanden 1996, p. 112.
- 17 H.-J. von der Heide, *Stellung und Funktion der Kreise*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 127; zie ook: J. Oebbecke, a.w., p. 22.
- 18 Begin jaren 1990, net na de Duitse hereniging, deden zich in de voormalige DDR-deelstaten spanningen voor tussen gemeenten en *Kreise* voor wat betreft de bevoegdheidsafbakening.
- 19 H.-J. von der Heide, *Stellung und Funktion der Kreise*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 127.
- 20 M. Burgi, a.w., p. 309-310; uitgebreid: J. Oebbecke, a.w., p. 40-55.
- 21 Niet te verwarren met de *überörtliche* taken; alle taken van de *Kreis* zijn *überörtlich*, de *übergemeindliche* taken zijn daarvan een onderdeel.
- 22 J. Oebbecke, a.w., p. 44-46.
- 23 A. Gern, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Baden-Baden 2005, p. 401-402.
- 24 H.-J. Ihnen, a.w., p. 57.
- 25 Zie voor voorbeelden: J. Oebbecke, a.w., p. 22; K. Schulenburg, a.w., p. 272-280.
- 26 Zie bijvoorbeeld artikel 42, 59 en 60 *Kreisordnung Nordrhein-Westfalen*; artikel 51 *Kreisordnung Schleswig-Holstein*; artikel 34 *Landkreisordnung Bayern*.
- 27 Zie bijvoorbeeld artikel 56 *Kreisordnung Nordrhein-Westfalen*.
- 28 H. Meyer, *Kreisfinanzen*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 461-476.
- 29 H. Janning, *Kreispolitik und Kreisverwaltung*, in: H. Wollmann, R. Roth (red.), a.w., p. 76-85.
- 30 Advies Commissie Versterking Randstad, januari 2007, p. 22-23.
- 31 *Ibidem*, p. 26-27.