



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Bestuur op niveau: Regionalisatie in een ontzuilend bestuur**

Toonen, T.A.J.

### **Citation**

Toonen, T. A. J. (1993). Bestuur op niveau: Regionalisatie in een ontzuilend bestuur. *Acta Politica*, 28: 1993(3), 295-325. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450091>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450091>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

- Kickert, W.J.M. (red.) (1993), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Klijn, E.H. (1993), 'Het einde van de heroïsche missie van volkshuisvesting', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Lijphart, A. (1982), *Pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Noordegraaf, M. en W.J.M. Kickert (1993), 'Sturen op afstand in het hoger onderwijs', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Termeer, C.J.A.M. (1993), 'Cultuurverstarring op LNV', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Veenswijk, M. (1993a), 'Welzijn in de knel', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Veenswijk, M. (1993b), 'Herstructurering landelijke welzijnsorganisaties', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Williamson, P.J. (1991), *Corporatism in perspective*. London: Sage.

## Bestuur op niveau: Regionalisatie in een ontzuilend bestuur

Theo A.J. Toonen\*

### I. Inleiding

Na talloze vruchteloze pogingen in een periode van ongeveer twintig jaar om het binnenlands bestuur te reorganiseren wilde in het midden van de jaren tachtig geen zinnig politicus zijn of haar vingers nog branden aan het 'dossier' van de bestuurlijke reorganisatie. Het is opvallend dat in Nederland nagenoeg niemand zich tot nu toe heeft bekommerd om de vraag waarom – een luttel aantal jaren later – het debat alweer in alle hevigheid is opgelaaid en inmiddels zelfs voor besluitvorming op de politieke agenda is geplaatst. Wat is de diepere verklaring voor het feit dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur nu in Nederland voor velen weer aan de orde van de dag is?

Bestuurlijke reorganisaties staan zelden op zich zelf. Zij vormen vaak de weerspiegeling van diepere, onderliggende politieke of maatschappelijke ontwikkelingen (March en Olsen 1983). De inhoudelijke, functionele problemen die in de praktijk en van de zijde van wetenschappers ook dit keer weer als belangrijkste verklaringsgrond worden aangevoerd – de grote stadsproblematiek, het 'regionale gat', de noodzaak tot decentralisatie, de democratisering van het bestuur, de slagvaardigheid van de overheid, de onoverzichtelijkheid van de gegroeide bestuurlijke organisatie, de Europese integratie – zijn als redengeving politiek op dit moment wellicht toereikend. Als wetenschappelijke verklaring zijn deze verwijzingen onbevredigend. Daarvoor bestaan deze 'problemen' reeds te lang. De vandaag aangevoerde argumenten lijken ook te veel – zo niet letterlijk – op die

\* Deze bijdrage is mede gebaseerd op onderzoek dat in opdracht van de Regio Randstad Holland en Utrecht in samenwerking met dr. J.C.N. Raadschelders en drs F. Hendriks, beiden eveneens verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit te Leiden is uitgevoerd (Toonen et al. 1992). Een aantal ideeën is tevens uitgewerkt in: Theo A.J. Toonen en F. Hendriks, 'The hidden dimension of (de)pillarisation: Regional governance in the Netherlands', Leiden: Vakgroep Bestuurskunde, March 1993.

welke reeds in de jaren zestig en zeventig ten faveure van een bestuurlijke reorganisatie werden genoemd. Het enige 'nieuwe' argument is de Europese integratie. De precieze effecten daarvan op het binnenlands bestuur zijn echter onduidelijk (Roest et al. 1991). Zij worden feitelijk in de praktijk van het bestuur ook nog veel te sterk verwaarloosd om als aanvaardbare – aanvullende – verklaringsgrond te kunnen dienen.

Niet de functionele argumentatie voor bestuurlijke reorganisatie als zodanig behoeft toelichting en verklaring, maar het feit dat deze nu weer opnieuw een kans krijgt in het politieke debat. In deze bijdrage wordt geprobeerd de bestuurlijke ontwikkelingen te analyseren en institutioneel te duiden in de context van de bredere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving. Voor een goed begrip dient het hedendaagse debat over het binnenlands bestuur van zijn actuele connotatie te worden ontdaan en in een breder, historisch kader te worden geplaatst.

Om te beginnen wordt in paragraaf 2 de ontwikkeling van het binnenlands bestuur in de jaren tachtig in hoofdlijnen kort weergegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 3 getracht vanuit de bredere ontwikkeling van het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem een verklaring te bieden voor het feit dat de bestuurlijke reorganisatie aan het begin van de jaren negentig weer op de agenda staat. Dit verschaft enkele uitgangspunten waarmee in paragraaf 4 de actuele en nog geenszins voltooide ontwikkelingen aan een beoordeling kunnen worden onderworpen. De bestuurlijke organisatie is weer in ontwikkeling. Zoveel is duidelijk. Maar gaan we ook de goede kant op?

## 2. Overzicht in vogelvlucht: bestuurlijke ontwikkeling in een reorganisatieloos tijdperk

Aan het begin van de jaren tachtig was het algemene beeld van de situatie in het binnenlands bestuur betrekkelijk overzichtelijk. Het stelsel was gecentraliseerd, de autonomie van de gemeenten was in vergaande mate uitgehold, de territoriale decentralisatie had plaats gemaakt voor een bestuurlijke verkokering en functionele decentralisatie, het lokale bestuur was nauwelijks meer dan de uitvoerder van het rijksbeleid. Het binnenlands bestuur was versnipperd, onoverzichtelijk en droeg het karakter van een 'gecentraliseerde sectorstaat' (bij voorbeeld Oosting 1984: *passim*).

Wat betreft de oplossingen was de richting eveneens duidelijk. 1980 is mede een gedenkwaardig jaar omdat met de Decentralisatienota van dat jaar de decentralisatie van rijkstaken en bevoegdheden naar provincies en

gemeenten tot officieel regeringsbeleid werd gemaakt. Dit was voor het eerst nadat de Commissie en later de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD), opgevolgd door de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB), sedert de jaren zestig bij voortdurende decentralisatie van taken hadden bepleit. Voor de regering was de situatie helder. De voordelen van decentralisatie bestonden uit democratie, maatwerk, de mogelijkheid van vrijheid en variatie, de toegankelijkheid van bestuur, doelmatigheid en beheersbaarheid. De voordelen van centralisatie bestonden uit uniformiteit, het kunnen omgaan met nationale effecten, gelijkheid, het voeren van een macro-economisch beleid, schaalvoordelen en het behandelen van 'doeleinden die van nationaal belang worden geacht'. De nadelen van decentralisatie bestonden uit de voordelen van centralisatie en omgekeerd. Slechts bestuurlijke keuzen en een politieke wil waren geboden om verandering te scheppen in de situatie. Aangezien nagenoeg een ieder aan het begin van de jaren tachtig de decentralisatie lippendienst bewees, was wel duidelijk hoe deze keuze zou moeten uitvallen en kon de coördinerend bewindsman van Binnenlandse Zaken zich opmaken voor een vruchtbaar beleidsinitiatief.

Het zou anders lopen. In werkelijkheid bleek de materie weerbarstiger dan in het relatief simpele centralisatie-decentralisatieschema werd voorgesteld. De Decentralisatienota zou nog worden gevolgd door een aantal Decentralisatieplannen waarmee het Ministerie van Binnenlandse Zaken probeerde het proces en vooral de vakdepartementen te sturen. Decentralisatie werd zelfs een van de Grote Operaties. Het heeft weinig mogen baten. Achteraf – tien jaar later – zal een systematische beleidsevaluatie weinig anders kunnen uitwijzen dan dat er van het beoogde decentralisatieproces niet veel terecht is gekomen, gemeten naar de toenmalige verwachtingen en doelstellingen.

In 1987 werd de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB) gevraagd aan te geven wat de oorzaken waren van de tegenvallende resultaten van het decentralisatiebeleid. De Raad wees op het feit dat de gedachte onjuist was dat decentralisatiebeleid een aangelegenheid zou zijn voor Binnenlandse Zaken, gelet op de collegiale positie waarin een minister verkeert. Decentralisatiebeleid zou kabinetsbeleid moeten zijn. De benadering vanuit een algemeen-bestuurlijke optiek hield te weinig rekening met de specifieke sectorale mogelijkheden en belangen. Decentralisatie werd te veel als een uniform beleid benaderd, zonder mogelijkheden tot differentiatie. Er ontbraken prikkels voor vakdepartementen om te decentraliseren. Dwang werkte niet. Maatschappelijke steun voor decentralisatie, met name van landelijk georganiseerde deelbelangen, ontbrak. Politieke deelbelangen kwamen op het laatste moment vaak in verzet. De

lagere overheden waren niet de veronderstelde onvoorwaardelijke bondgenoten in processen van decentralisatie en verzetten er zich soms zelf tegen (RBB 1987). Gemeenten en provincies hadden zelf vaak bijgedragen aan en hadden ook belang bij de gegroeide 'gecentraliseerde' situatie.

Ondanks de mislukking van het officiële decentralisatiebeleid voltrok zich in de loop van de jaren tachtig onder gemeenten toch een opvallende metamorfose. In de loop van de jaren tachtig ontstond geleidelijk het beeld dat lagere overheden, vooral gemeenten, belangrijker aan het worden waren. In november 1989 kwam bij voorbeeld de op het punt van het binnenlands bestuur doorgaans nogal schematisch en centralistisch denkende Volkskrant (4 november 1989: 19) zelfs met een artikel dat in de opening stelt: 'De plaats van de gemeente wordt belangrijker'. Het was symptomatisch voor de 'tijdgeest' dat het lokale bestuur zich in een toenemende publieke belangstelling kon verheugen. Later zou dit zelfs uitgroeien tot de toekenning van een centrale plaats in het proces van de sociale vernieuwing aan gemeentebesturen. Al spoedig kwam daar de bestuurlijke vernieuwing bij.

Juist op dit laatste punt kon het verschil met het begin van de jaren tachtig niet duidelijker zijn. In 1982 werd nog geduldig kennisgenomen van het rapport van de Commissie-Brinkman – toen Brinkman nog topambtenaar was op het Ministerie van Binnenlandse Zaken – waarin een 'Schuyt tegen stroom op werd geroeyt'. Die schuit betrof de grote-stedenproblematiek. Deze zou zich van de problemen van andere steden onderscheiden door de 'opeenstapeling, accumulatie, samenhang' van de problemen die zich vooral in de centrumgebieden en oude wijken van die steden voordeden. Er werd een aanbouwregeling aan de gemeentewet bepleit die een bijzondere status van de vier grote steden mogelijk zou maken.

De voorstellen zouden het verder niet redden. Zij vormden min of meer de laatste stuip trekking van de 'reorganisatie van het binnenlands bestuur', die in het midden van de jaren zeventig was ingezet, aanvankelijk met voorstellen tot gemeentelijke schaalvergroting via gewestvorming vanuit de gemeenten; later via voorstellen tot provinciale schaalverkleining door de instelling van ruim 30, respectievelijk 27, respectievelijk 17 'doeprovincies nieuwe stijl'. Deze zouden meer dan voorheen ook uitvoerende taken moeten verrichten. In 1983 werden de nog hangende wetsvoorstellen officieel ingetrokken en vervangen door het plan om de 'regionale', dat wil zeggen intergemeentelijke problematiek op te lossen langs de weg van de intergemeentelijke samenwerking en een 'verbeterde' wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Door de fijnproevers werd dit alom gezien als een overwinning voor de kleinere gemeenten, met name gesteund vanuit het CDA en als een feitelijke keuze tegen de door de sociaal-democraten gedomineerde grote steden. Het argument dat gemeentelijke sa-

menwerking ontoereikend was om de agglomeratieproblemen rond de grote steden op te lossen vond geen weerklank of stuitte op al dan niet geveinsd onbegrip.

Inzet van de nieuwe WGR was vooral de gemeenschappelijke regelingen omwille van de democratie weer meer te binden aan de gemeenten. De voorziene gemeenschappelijke regelingen droegen daarmee het karakter van een grote mate van vrijwilligheid en vrijblijvendheid (Toonen 1985). Samenwerking diende functioneel en niet integraal – gewestvorming – te geschieden. Vertegenwoordigers van gemeenten namen als een soort ambassadeurs zitting in intergemeentelijke organen; zij vertegenwoordigden hun gemeenten, maar konden de gemeenten verder niet aan de gemeenschappelijke besluitvorming binden. Niet zo zeer de vrijwilligheid, maar vooral het element van vrijblijvendheid leidde tot voorspelbare problemen voor de effectiviteit van de samenwerking.

Hetzelfde kon worden gezegd van het tweede element van de voorziene wetswijziging die in 1985 van kracht zou worden. Intergemeentelijke samenwerking zou moeten geschieden op functionele basis – en dus niet op algemene basis in de vorm van gewesten. Afstemming en vergroting van de overzichtelijkheid zouden moeten worden bereikt door de bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden, die na verloop van tijd door de provincies moesten worden vastgesteld en die het territorium aangaven waarbinnen gemeenten met elkaar samen moesten werken. In politieke termen betekent 'bundeling en integratie' van uitvoerende diensten op het bovengemeentelijke niveau: de concentratie van ambtelijke macht in de regio. Het is dan slechts een kwestie van tijd voor dat de vraag naar de democratische legitimering van gemeenschappelijke regelingen zal worden gesteld. Het is voorzienbaar dat vertegenwoordigende lichamen niet zullen staan te dringen bevoegdheden aan deze voor hen moeilijk controleerbare organen af te staan. De vernieuwde WGR trad in 1986 in werking, maar met van meet af aan ingebouwde beperkingen die later tot hernieuwde aandacht zullen leiden.

Alleen het door de inpoldering verworven 'nieuwe land' werd een nieuwe provincie: Flevoland. Daarmee was een proces van ruim 25 jaar de reorganisatie binnenlands bestuur, niet geheel zonder bestuurlijke frustratie, ten einde gekomen – zo leek het. Pre-gewesten, die vooruitlopend op de reorganisatie reeds waren ingesteld, werden afgeschaft. Daaronder was het Openbaar Lichaam Rijnmond, dat na een relatief korte, maar vinnige strijd in 1986 werd opgeheven. In de landelijke politiek ging de aandacht tegen die tijd al weer naar andere zaken uit. De economische recessie aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig had zware bresen geslagen in de rijksbegroting. Bezuiniging, '-2 procentoperaties' en

heroverweging waren de trefwoorden. Taken moesten worden afgestoten en open einde-regelingen werden 'dichtgesnoeid'. Regelingen – zoals in het openbaar vervoer – waarbij de tekorten op het Rijk op declaratiebasis konden worden afgeboekt waren de eerste die sneuvelden. Decentralisatie van bevoegdheden – en financiële verantwoording – bleek daartoe een geschikte weg. Op andere terreinen werd dit voorbeeld gevolgd: in de volkshuisvesting, de stadsvernieuwing, de bejaardenzorg, onderdelen van de gezondheidszorg, het welzijn, et cetera. Waar het officiële decentralisatiebeleid van Binnenlandse Zaken nauwelijks resultaten boekt, nemen de vakdepartementen feitelijk het vaandel over.

In een studie naar de relatie tussen bezuiniging en decentralisatie wordt geconcludeerd dat er geen eenduidige invloed is van bezuinigingen op de inhoud van het decentralisatiebeleid (Maarse 1986: 192). Bezuinigingen leiden inderdaad niet systematisch tot centralisatie of decentralisatie. De onderzoeker zag evenwel het patroon uit zijn eigen onderzoeksmateriaal over het hoofd: daar waar het budgettair voordeel oplevert wordt gecentraliseerd en daar waar budgettair voordeel is te behalen door decentralisatie, worden bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgedragen aan provincies of gemeenten. De institutionele uitgangssituatie was verschillend op de verschillende beleidsterreinen, maar de relatie is dezelfde. In het proces werden ook vele specifieke uitkeringen van Rijk aan gemeenten afgeschaft. Het is een van de weinige succesvolle onderdelen van het decentralisatiebeleid in het midden van de jaren tachtig, dat inmiddels is aangepast aan de omstandigheden en is geherdefinieerd in decentralisatie als 'de sanering van bestuursinstrumenten'. Het is echter de vraag of dit nog wel regeringsbeleid is of dat het gaat om een meeliften op een autonome door vakdepartementen en de noodzaak tot bezuiniging gedragen ontwikkeling.

De gemeenten ervaren vooral de 'decentralisatie van de armoede'. Meer dan over de noodzaak van bezuinigingen, waarvan ook gemeentebestuurders doordrongen zijn, winden zij zich op over de wijze waarop zij worden uitgesloten van het (nationale) besluitvormings- en heroverwegingsproces voor het bepalen van ombuigingsmogelijkheden. Wanneer in dat proces ook nog eenzijdig door het Rijk wordt besloten tot het instellen van profijt- en efficiëntiekortingen waarmee de 'winst' van privatisering van gemeentelijke dienstverlening en decentralisatie alvast bij voorbaat wordt ingeboekt, verslechteren de onderlinge verhoudingen tussen Rijk en gemeenten tot een absoluut dieptepunt. Het derde kabinet-Lubbers probeert samen met de VNG de verhoudingen te verbeteren. In 1986 verast de VNG de goegemeente van het binnenlands bestuur door een bestuursakkoord af te sluiten met het Kabinet. De inhoud van dat bestuursakkoord betrof de herbevestiging van een aantal algemene beginselen van

de Nederlandse bestuursorganisatie en was dan ook vooral symbolisch van aard. Het oorspronkelijke cynisme waarmee het akkoord werd ontvangen verdween snel toen bleek dat het covenant in de feitelijke politieke besluitvorming na verloop van tijd ook een rol bleek te gaan spelen.

## 2.1. Recente ontwikkelingen

Achteraf bezien markeerde het bestuursakkoord tussen VNG en Kabinet een omslag in de betrekkingen tussen Rijk en gemeenten. Het covenant zou een van de belangrijkste manieren worden om gestalte te geven aan de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten op verschillende beleidsterreinen. Opvallend genoeg voltrok deze ontwikkeling zich overigens opnieuw buiten het door de Minister van Binnenlandse Zaken opgestelde systeem van bestuursakkoorden en daaruit af te leiden deelakkoorden om. Zulke deelakkoorden zijn er weinig gesloten. Het bestuur per overeenkomst groeide desondanks – of juist daardoor? – bijna uit tot een plaag vergelijkbaar met die van 'planning' in de jaren zeventig. Het covenant tussen Rijk en gemeenten werd ook de kern van de beleidssystematiek van de sociale vernieuwing, het aanvankelijke paradepaardje van het kabinet-Lubbers/Kok. Inmiddels waren echter ook al op andere terreinen de gemeenten, in het bijzonder de grote steden, naar voren geschoven als partners voor een effectief rijksbeleid.

In het rapport *Grote steden, Grote kansen*<sup>1</sup> stelde de Commissie-Montijn in 1989 vast dat de economische ontwikkeling in Nederland vooral afhankelijk was van de ontwikkeling van de stedelijke economie en dat de internationalisering vroeg om sterk modulair georganiseerde steden die de internationale concurrentie aan zouden moeten kunnen. Het onderdeel van het geserreerde advies dat de meeste aandacht trok was het voorstel om in stedelijke gebieden te komen tot wat al snel de 'supergemeente' heette: de vorming van agglomeratiegemeenten in de grootstedelijke gebieden. Het advies sloot wat betreft filosofie en uitgangspunten nauw aan bij de eveneens eind jaren tachtig verschijnende *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*<sup>2</sup>, waarin een centrale plaats werd toegekend aan als stedelijke 'knooppunten' gepresenteerde stadsgewesten die de koppeling zouden moeten verzorgen van de nationale economie aan de internationaliserende markt. Het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*<sup>3</sup> wees op de dreiging die uitgaat van de afnemende bereikbaarheid van de grote steden en van de Randstad voor de economische positie van Nederland. Het sloot als zodanig aan bij de toon die was gezet: de stedelijke economie behoeft stimulering, vele vraagstukken zijn gemeentegrensoverschrijdend, interge-

meentelijke samenwerking is niet toereikend wegens de omvang en complexiteit van de vraagstukken en een bestuurlijke aanpassing is geboden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken speelde snel op de zaken in. Men zag de kans tot het terugwinnen van een deel van het prestige dat het departement door de eerdere gang van zaken nagenoeg geheel verloren had. Een voorlopig kabinetsstandpunt in 1989 werd in september 1990 gevolgd door de nota *Bestuur op Niveau*<sup>4</sup>. Daarin werd een bottom up-benadering gepropageerd waarin verschillende stadsgewesten zich konden aanmelden om selectief, gedifferentieerd en mede op basis van eigen voorstellen binnen een nog te ontwikkelen wettelijke procedure van onderop vorm te geven aan de verbetering van het 'regionale bestuur'. In de vervolgnota *Bestuur op Niveau: deel 2* van juni 1991 werden zeven gebieden vastgesteld (rond Amsterdam, rond Rotterdam, rond 's-Gravenhage, rond Utrecht, rond Eindhoven en Helmond, rond Enschede en Hengelo en rond Arnhem en Nijmegen) die voorlopig in aanmerking kwamen voor de vestiging van een 'Regionale gebiedsautoriteit' (GBA) en dienovereenkomstige behandeling in plannen en financieringsstromen van het Rijk. Het proces kwam in een stroomversnelling met de voorstellen van de gemeenten in het Rijnmondgebied die toch weer – zoals voormalig Rijnmondvoorzitter Van der Louw nauwelijks vijf jaar eerder bij de opheffing van zijn Openbaar Lichaam had voorspeld – behoefte hadden aan een regionale autoriteit. Het *Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten* (OOR) kwam met het voorstel over te gaan tot de vorming van een krachtig regionaal bestuur onder gelijktijdige opdeling van Rotterdam voor het evenwicht in de nieuwe regio.

De vestiging van een GBA heeft ontegenzeggelijk gevolgen voor de positie van de provincie in die gebieden. De aanvankelijke belofte om in 1992 – later werd dit begin 1993 – een 'provinciebrief' op te stellen waarin over de positie van provincies en 'niet-BON'-gebieden duidelijkheid zou worden verschaft, is niet nagekomen. De 'provinciebrief' werd omgezet in een beleidsnotitie (BON3)<sup>6</sup>. Deze trok vooral de aandacht omdat in de aanloop aanwijzingen bestonden dat deze in belangrijke mate overeen zou komen met de voorstellen die het CDA inmiddels had gelanceerd en bij voorbeeld door D66 worden gesteund – de hedendaagse politiek meerderheid dus. De huidige provincies zouden in het hele land moeten worden vervangen door 26 doe-regio's nieuwe stijl. Het perspectief van een algehele reorganisatie van het binnenlands bestuur was plotseling weer terug. Velen voelden zich vijftien jaar teruggeworpen. Anderen verwelkomden de plannen als een doorbraak waardoor er 'eindelijk eens wat zou gebeuren'.

De provincies waren gealarmeerd. Discussies over de blauwdruk voor het binnenlands bestuur namen – zeer tegen de zin van de direct betrok-

kenen – weer toe. De voorstellen in BON3 werden na interventie van de ministerraad teruggebracht tot een weinig zeggende bijdrage die in deze vorm achteraf gezien beter achterwege had kunnen blijven. Inmiddels is het voorstel voor een Kaderwet *Bestuur in Verandering*<sup>7</sup> bij de Tweede Kamer ingediend om de gewenste ontwikkelingen wettelijk mogelijk te maken. Het circuit van adviesraden is, ondanks voorstellen tot opheffing daarvan, in volle gang en ventileert naast waardering voor de procesaanpak vooral kritische geluiden (RBB 1993; RARO 1993). De provincies kiezen onder leiding van het Interprovinciaal Overleg (IPO) een actievere rol in het proces. Hun belangrijkste bezwaar geldt de schaalverkleining van het middenbestuur, die het gevolg zou zijn van de invoering van 25 'regio's'. In Europees perspectief zou schaalvergroting van het regionale bestuur juist meer voor de hand liggen. Kortom: de bestuurlijke organisatie is weer volop in discussie.

### 3. Analyse door terugblik: regionaal bestuur als de verscholen dimensie van de verzuiling

De vraag is nu hoe men deze ontwikkelingen kan verklaren en in een perspectief kan plaatsen. In de media en de politieke praktijk bestaat te neiging de zaken instrumenteel te beschouwen en de huidige gang van zaken toe te schrijven aan de andere aanpak die door het Kabinet-Lubbers/Kok met het BON-proces en de Kaderwet wordt gevolgd. De vraag is echter of er niet een meer fundamentele verklaring vereist is.

In een vergelijking van de bestuurlijke moderniseringsprocessen in West-Europa concluderen Hesse en Benz (1990), dat in elk land een eigen moderniseringsstrategie wordt gevolgd en moet worden gevolgd afhankelijk van de basisstructuur van de bestaande institutionele verhoudingen op het terrein van het binnenlands bestuur. Zij geven aan dat het probleem waarmee landen als de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland aan het begin van de jaren tachtig te kampen hadden – de noodzaak tot revitalisering van de stedelijke, regionale economie – wezenlijk gelijk was, maar dat de bestuurlijke benadering die moest worden gevolgd om meer ruimte te scheppen voor het regionale bestuur in het ene land anders was dan in het andere. Afhankelijk van de basisstructuur van het binnenlands bestuur moest hetzelfde doel bereikt worden via centralisatie (Engeland), decentralisatie (VS, Frankrijk) of regionalisatie (Duitsland). Ook de gevolgde benadering – van de harde hand van Thatcher tot de meer pragmatische benadering in Frankrijk en Duitsland – kan verklaard worden vanuit de basiskenmerken van de op dat moment vigerende bestuurlijke structuren.

Het regionaliseringsproces in Frankrijk is een nevenprodukt van pogingen via decentralisatie de overbelaste en door vergaande vervlechting immobiele Franse staat slagvaardiger te maken. De regionaliseringsprocessen in andere landen vormen nagenoeg zonder uitzondering de weerspiegeling van bredere maatschappelijke en historische ontwikkelingen. In functioneel en instrumenteel perspectief zijn de verschillende 'regionaliseringsprocessen' in Frankrijk, België, Spanje, Italië en Centraal-Europa onderling nauwelijks met elkaar te vergelijken (Sharpe 1993; Toonen en Hesse 1991; Toonen et al. 1992; Hesse 1991). Zij zijn de expressie van ontwikkelingen in de bredere politiek-bestuurlijke verhoudingen. Niet het Europa van de toekomst, maar politiek problemen uit het verleden vormen de belangrijkste drijfveer achter regionaliseringsprocessen die in de verschillende Europese landen kunnen worden onderscheiden.

Tegen deze achtergrond is het opvallend dat men in nagenoeg geen enkele politieke, bestuurlijke of wetenschappelijke verhandeling over de reorganisatie van het binnenlands bestuur een verwijzing aantreft naar een van de belangrijkste ontwikkelingen die – als we de politicologie mogen geloven – zich in het Nederlandse politieke systeem sedert de jaren zestig heeft voorgedaan. Er is veel aandacht voor uit het buitenland geïmporteerde 'megatrends' – individualisering, post-materialisme, post-modernisme, privatisering, liberalisering en wat dies meer zij – maar voor de consequenties van het ontzuilingsproces en de daarop volgende restauratiebewegingen voor de ontwikkeling van de Nederlandse bestuurlijke organisatie is nauwelijks enige aandacht. Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen lijken – als het van de staatsrechtbeoefening, de politicologie of bestuurskunde af zou hangen – in Nederland nog steeds weinig met elkaar te maken te hebben. Toch schuilt in een koppeling van de ontwikkelingen in het politieke en het bestuurlijke systeem de mogelijkheid een aantal verschillende aspecten van het eerder beschreven proces op het terrein van het binnenlands bestuur met elkaar in verband te brengen.

### 3.1. De Nederlandse exercitie in regionale verscheidenheid

Paddison (1983: 100) heeft federalisme ooit omschreven als 'an exercise in territorial pluralism'. In vergelijking tot eenheidsstaten zou een federale structuur 'the voicing of separate regional interests within an overarching political union' (1983: 100) vergemakkelijken. En inderdaad, als een van de klassieke voorbeelden van een pluralistisch consociationeel bestel lijkt Nederland een uitzonderingspositie in te nemen. Lijphart (1984: 128) constateert dat er een significante relatie bestaat tussen federalisme aan de ene

kant en elementen van consociationele politiek of consensusdemocratie aan de andere. In zijn empirische vergelijking uit het begin van de jaren tachtig vormen Nederland en België de – theoretisch gezien – storende uitzonderingen op de regel dat pluralistische democratieën (VS, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Canada) gekenmerkt worden door een decentrale, federale bestuursstructuur. Zelfs met de enigszins gezochte verwijzing naar een grote mate van 'sociologisch pluralisme' in Nederland en België kan Lijphart (1984: 186) zijn model niet geheel sluitend krijgen. Inmiddels is deze gelegenheidsargumentatie voor België niet meer nodig. Dat land heeft door een reeks van staatsvormingen in de jaren tachtig (Toonen en Hesse 1991) besloten zich aan de vigerende politieke theorie te conformeren. Dit maakt de ogenschijnlijke uitzonderingspositie van Nederland alleen maar opvallender. Het is echter de vraag of de vigerende politicologische theorievorming 'the Dutch case' wel voldoende recht heeft gedaan.

In zijn vergelijking van Nederland en Zwitserland geeft Kriesi (1990: 433-448) aan dat het Zwitserse federalisme en het Nederlandse verzuiulingsstelsel in belangrijke mate dezelfde functies hebben vervuld in relatie tot de pluraliteit van beide samenlevingen en de daarmee corresponderende politieke systemen: 'federalism and pillarisation constitute two alternative mechanisms for the integration of subcultures into a larger national community' (1990: 437). Hij constateert dat '[the] enormous difference between the two countries concerns the intermediary level of government, which is most important in Switzerland, while it turns out to be almost inexistant in the Netherlands' (1990: 437). De positie van de politiek enigszins marginale positie van de provincie in Nederland steekt inderdaad schril af tegen de centrale staatkundige en politieke positie van de Kantons in Zwitserland.

Kriesi wijst op interessante parallellen in de historische ontwikkeling van beide landen. Vooral de katholieke elites waren reeds in de vorige eeuw op zoek naar de beste manier om hun institutionele belangen te vertegenwoordigen, zowel in termen van de emancipatie van het katholieke volksdeel als in termen van hun leiderschapsbelangen. In Zwitserland speelden behalve religie ook andere factoren (taal, cultuur) een rol in de diversiteit van de samenleving. Deze diversiteit stimuleerde de katholieke elite zich terug te trekken in de 'catholic homelands' (Kriesi 1990: 440), dat wil zeggen de Kantons in centraal Zwitserland. Van daar uit werden vervolgens de instituties en procedures van het Zwitserse federalisme verder ontwikkeld en gehanteerd om religieuze en andere maatschappelijke tegenstellingen te 'accommoderen'.

In Nederland kwam er in de loop van de tijd geen territoriaal ('federaal') maar een functioneel systeem van accommodatie tot ontwikkeling: 'the

strong institutional buildup of calvinist and catholic organisations led to a strong segmentation of the Dutch nation in separate subcultural communities of calvinists, catholics and more secular groups' (Daalder 1971). Kriesi stelt vast dat, toen eenmaal de weerstand van de katholieke conservatieven in de zuidelijke katholieke 'homelands' in Nederland – de provincies Noord-Brabant en Limburg – tegen de verzuiling was gebroken, 'pillarisation was no longer impeded by regional considerations' (Kriesi 1990: 441).

Men kan vragen stellen bij de beweegredenen die ten grondslag hebben gelegen aan de gesignaleerde weerstand tegen de verzuiling. De katholieke elites genoten in de Nederlandse context feitelijk een territoriaal voordeel in het functionele verzuilde bestel, waneer men dit vergelijkt met een 'ge-regionaliseerde' of 'federale' oplossing voor het vraagstuk van de territoriale verscheidenheid. Zij bezaten nagenoeg een monopolie in de zuidelijke provincies in termen van de religieuze verhoudingen tussen protestanten en katholieken. Andere maatschappelijke tegenstellingen (sociaal-economisch, cultureel, linguïstisch, etnisch) die politiek zouden kunnen worden gekapitaliseerd door rivaliserende, non-confessionele elites, manifesteerden zich niet of nauwelijks of vielen samen met de religieuze scheidslijnen in de Nederlandse samenleving van de vorige eeuw. Het generationaliseerde – in plaats van 'geregionaliseerde' – systeem van pacificatie op verzuilde basis bood de katholieke elite daarentegen de additionele mogelijkheid direct contact en toegang te onderhouden met enkele kleinere, maar tamelijk gepassioneerde katholieke minderheden in de westelijke en oostelijke provincies. Hetzelfde geldt trouwens voor de protestantse en algemene 'zuilen' ten aanzien van enkele kleinere groepen uit hun subculturele gemeenschappen die in het zuiden leefden (cf. Daalder 1981: 52).

In zijn studie van lokale variaties in het verzuilingsproces sedert de vorige eeuw, constateert Pennings (1991: 252) dan ook dat de bekende veronderstelling dat de verzuiling met name daar op kwam waar de externe dreigingen het grootst waren niet door zijn studie wordt ondersteund. Het patroon dat aan lokale verschillen in het verzuilingsproces ten grondslag ligt is dat een lage verzuilingsgraad optreedt in gebieden waar de externe dreiging het grootst is. De zuilen kunnen de competitie van niet-verzuilde groepen niet aan. Niet de noodzaak, maar de mogelijkheid van verzuiling bepaalde de mate waarin deze plaatselijk optrad.

Bijeengenomen en geplaatst in een perspectief van regionale politiek en regionale besturing betekenen deze waarnemingen dat in de Nederlandse situatie de verzuiling achteraf niet hoeft te worden gezien als de 'second best' oplossing – zoals Kriesi (1990: 440) stelt – maar feitelijk als de optimale strategie voor de ontwikkeling van regionale machtsbases en politieke toegang van de verschillende betrokken subculturen tot de nationale be-

sluitvormingscentra. Terecht constateert Daalder (1981: 58) met betrekking tot de ontwikkelingen tot aan het begin van deze eeuw, dat: 'with some exaggeration one might argue that the process of verzuiling (pillarisation) [...] was also center forming. By aggregating and integrating the demands on an increasingly wide front of issues, from widely different parts of the country, through increasingly differentiated but also interlocking national organisations, more and more groups became involved with national organs of authoritative decisionmaking'. De verzuiling is de Nederlandse oefening in territoriaal – regionaal – pluralisme.

### 3.2. De ruimtelijke dimensie van de verzuiling

Door de aandacht nagenoeg uitsluitend te concentreren op de 'summit diplomacy among a limited number of coherent actors' (Kriesi 1990: 440), zoals in een groot deel van de politicologie het geval is en in andere disciplines door hun onachtzaamheid feitelijk ook, worden twee aspecten van het 'functionele federalisme' in Nederland gemakkelijk over het hoofd gezien.

In de eerste plaats dient de consensus binnen de zuilen niet te worden overschat (Daalder 1990: 216). Lijphart (1976: 152 e.v.) heeft de volgzzaamheid en passiviteit van de leden van de zuilen inderdaad wat al te makkelijk en soms gekarikatuserd voorgesteld. Politieke consensus is nooit gegeven en dient doorlopend te worden opgebouwd en onderhouden. De mate waarin de elites de gang van zaken binnen een bepaalde zuil bepaalden en de *rank and file* daaraan gehoorzaamde is sterk overdreven (Scholten 1980; Pennings 1991). Het verzuilde systeem en de spelregels van de pacificatiepolitiek verschaffen niet alleen een manier integratie tussen de zuilen tot stand te brengen, zij boden eveneens een middel voor de pacificatie en integratie van de verschillende functionele, economische en maatschappelijke belangen die waren gegroepeerd *binnen* de zuilen. Dit is naar zijn aard en gegeven het samengestelde karakter van de bestuurlijke structuur van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat (Toonen 1990, 1993) geen eenvoudig top-down en hiërarchisch proces.

In de tweede plaats wordt door een preoccupatie met het nationale politieke systeem gemakkelijk over het hoofd gezien dat de verzuiling ondanks alles ook een ruimtelijke dimensie kende. Regionalisatie mag dan de verzuiling niet in de weg hebben gestaan, dit betekent nog niet dat er geen regionale dimensie kleefte aan het verzuilde bestel. Het totaalbeeld is complex. Vanzelfsprekend is op onderdelen sprake van een regionale vermenigving van de verschillende subculturen. Vanuit een landelijk perspectief be-

zien, heeft historisch in Nederland nauwelijks de situatie bestaan die Kriesi in zijn analyse vooronderstelt en waarbij '[throughout the country] people lived side by side in a pillarised community' (Kriesi 1990: 448).

Kriesi wordt op dit punt wellicht slachtoffer van de verwaarlozing van de ruimtelijke dimensie van de verzuiling in de Nederlandse politicologische literatuur. In termen van politieke meerderheden stond het voetstuk van de verschillende zuilen evenwel grotendeels in verschillende regio's van Nederland: de katholieken in de zuidelijke en zuid-oostelijke regio, de protestanten in een regionale band die van het zuid-westen via het midden uitliep in de noord-oostelijke regio en de kleinere en sowieso minder hecht georganiseerde algemene sociaal-democratische en liberale 'zuilen' in de verstedelijkte en daardoor automatisch ook meer heterogeen samengestelde westelijke regio van Nederland. Men zou zelfs kunnen stellen dat tot voor kort de twee laatste subculturen in de Randstad ook ge-'subregionaliseerd' waren in termen van hun ruimtelijke politieke lokatie: de sociaal-democraten in het centrum van de steden en de liberalen in de meer welgestelde randgemeenten (voor nadere gegevens: bij voorbeeld Knippenberg 1992; bij voorbeeld CBS, Volkstelling 1947 en 1963).

### 3.3. Verzuiling als regionaal bestuur

Door deze gezichtspunten met elkaar te verbinden, wordt duidelijk dat verzuiling geen middel was voor centrale besturing en gecentraliseerde controle, maar tevens voor consensusvorming en belangenintegratie in een ook regionaal gezien pluralistisch land. In dit systeem worden regionale en interregionale problemen *en passant* verwerkt en opgelost. Terwijl zij hun functionele belangen behartigen zijn de verschillende zuilen tevens impliciet en welhaast continu bezig met het oplossen van vraagstukken die in andere – federale – landen als 'regionale vraagstukken' op de politieke agenda verschijnen. In Nederland verschenen de vele 'regionale' belangen van de verschillende betrokken subculturen als zodanig niet op de agenda. Deze strijdpunten werden zelden als zodanig gepercipieerd. Onder invloed van de spelregels van de pacificatiepolitiek bestond ook anderszins een tendens tot depolitisering van de verschillen tussen de zuilen en dus ook van regionale politieke vraagstukken. Tevens dienden de belangen van verschillende bij regionaal-economische vraagstukken betrokken partijen en belangen (werkgevers, werknemers en overheid) reeds binnen de zuilen op elkaar te worden afgestemd. Daardoor manifesteerden deze zich op een andere manier in de regio. Regionaliseringsprocessen stuitten af op de zuilsgewijs georganiseerde verbanden, zoals de parlementaire enquête naar

de uitvoering van de WAO recentelijk ook weer eens duidelijk heeft gemaakt. Verzuiling en regionalisering vormen functionele alternatieven waartussen een institutionele rivaliteit bestaat. Nog aan het begin van de jaren tachtig stuitten departementale voorstellen tot bestuurlijke regionalisering van het sociale zekerheidsstelsel politiek af op de geïnstitutionaliseerde belangen van de sociale partners.

Het zuilensysteem vormde historisch gezien, naast andere zaken, in belangrijke mate de institutionalisering van het *regionale besturingssysteem* van Nederland. Met al de mogelijke nadelen in termen van democratie, effectiviteit en slagvaardigheid verschaft de verzuiling een politiek besturingssysteem voor regionale problemen. Terwijl zij de culturele, onderwijskundige, religieuze en sociale kwesties en vraagstukken in de Nederlandse samenleving onder elkaar oplosten, losten de zuilen automatisch ook vele strijdpunten op die zich in andere landen, in het bijzonder federale stelsels, als regionale en interregionale tegenstellingen zouden hebben gemanifesteerd.

### 3.4. De onderontwikkeling van het middenbestuur

Het bovenstaande perspectief kan een aantal actuele vraagstukken verhelderen. Om te beginnen biedt het een verklaring waarom de Nederlandse provincies nooit echt in staat zijn geweest om politiek greep te krijgen op de regionale vraagstukken. In Thorbeckes staatkundige ontwerp van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn de provincies niet ingesteld om uitsluitend naar de vorm democratisch leiding te geven aan regionale ontwikkelingen; in internationaal vergelijkend opzicht (Sharpe 1993) zijn zij in termen van juridische en bestuurlijke positie daartoe tevens relatief goed toegerust.

Ten tijde van de reconstructie van de Nederlandse eenheidsstaat in het midden van de vorige eeuw bestond bij Rijk en gemeenten echter een zekere angst voor een terugkeer naar het federalisme van de Republiek in de 18e eeuw. Nationale en plaatselijke overheden hadden de neiging om de voorheen dominerende provincies zo veel mogelijk te passeren. Gegeven de aard van de problemen die zich voordeden in de rurale samenleving die Nederland in die tijd nog was, konden beide overheden de taken relatief gemakkelijk onder elkaar verdelen.

In Thorbeckes bestuurlijke ontwerp uit het midden van de vorige eeuw is de provincie bedoeld als de instantie die de regionale huishouding zou moeten behartigen. Regionale en interregionale vraagstukken en problemen ontwikkelden zich echter pas tegen het einde van de vorige eeuw op

een wat grotere schaal. Dit was het gevolg van de sociale en economische transformaties die de Industriële Revolutie sedert de jaren 1880 – internationaal gezien relatief laat – ook in de Nederlandse samenleving teweegbracht. Op dat moment was de situatie in beginsel rijp om de constitutionele bevoegdheid van de provincies te gebruiken voor een aanpak van de zich ontwikkelende regionaal-economische vraagstukken in een zich industrialiserende en urbaniserende samenleving.

Het institutionaliseringsproces van de verzuiling was tegen die tijd echter reeds begonnen. Indien men het vanaf het midden van de vorige eeuw beschouwt, is te zien dat dit institutionaliseringsproces gekenmerkt wordt door een relatieve piek vóór 1900 (Pennings 1990: 101). Met andere woorden: tegen de tijd dat het constitutionele regionale bestuur (provincie) in de versnelling kon worden gezet, was een rivaliserende vorm van intermediair en regionaal bestuur tot ontwikkeling gekomen. Deze bundelde ook een groot gedeelte van de andere politieke strijdpunten die de Nederlandse samenleving overheersten en kanaliseerde de politieke energie en bestuurskracht binnen het staatsbestel. Het systeem van de verzuiling ondergroef daarmee feitelijk de constitutionele, staatsrechtelijke opzet volgens Thorbeckes ontwerp. Het ontwerp sloot een dergelijke ontwikkeling op zichzelf overigens niet uit. De verzuiling bood echter wel een politiek en institutioneel kader voor regionale besturing nog voordat het constitutionele regionale bestuur (de provincie) goed en wel in staat was geweest om de beoogde taak te aanvaarden.

### 3.5. De regio als verlengd lokaal bestuur

Ook de ontwikkeling van de specifiek Nederlandse betekenis van het concept van regionaal bestuur als 'intergemeentelijke samenwerking' of 'de bovengemeentelijke problematiek' wordt tegen de geschetste achtergrond duidelijk. Naast een aanpak voor de ('landsdelige') interregionale vraagstukken verschafte het systeem van de verzuiling in grote delen van het land, met name het zuiden en het oosten, bestuurskundig gezien een intergemeentelijk integratiemechanisme. De gemeentebesturen van naburige gemeenten werden veelal gedomineerd door leden van dezelfde ideologische achtergrond. Dit vergemakkelijkte in beginsel de communicatie en samenwerking. Strategische vraagstukken en besturingsproblemen die zich manifesteerden op het intergemeentelijke vlak konden worden aangepakt langs de lijn van de regionale partijpolitieke verhoudingen. Waar nodig kon een beroep worden gedaan op de instituties en procedures van de zuilnetwerken. Met een op deze manier werkend, maar aan het forme-

le staatsrechtelijke oog onttrokken besturingsmechanisme, presenteren regionale vraagstukken zich niet meer in termen van politieke sturing en strategische wilsvorming. Deze vraagstukken worden op een andere wijze aangepakt. Wat overblijft is een 'regionale problematiek' in termen van het gemeenschappelijk tot stand brengen en onderhouden van intergemeentelijke apparaat voor de *uitvoering van operationele taken* en lokale dienstverlening.

In dit licht bezien, hoeft het geen bevreemding meer te wekken dat dit de in Nederland historisch ingesleten definitie is geworden van de 'regionale problematiek', het 'regionale gat' en het 'regionale bestuur'. Het verduidelijkt waarom telkens weer opnieuw de oplossing voor het regionale vraagstuk – dat in de jaren '30, '50, '60 en de jaren '80 de kop op steekt – wordt gezocht in de verbetering van de wettelijke mogelijkheden tot gemeenschappelijke regelingen en samenwerking tussen gemeenten. Tot voor kort werd daarbij voornamelijk gedacht aan het oprichten van gemeenschappelijke uitvoerende diensten. De 'sturingsproblematiek' die vandaag centraal wordt gesteld in het denken over intergemeentelijke samenwerking werd lange tijd simpelweg niet herkend in grote delen van het land buiten de Randstad – of wilde men niet herkennen. De facto beschikte men langs de weg van de zuilen over andere institutionele voorzieningen waarmee de wilsvormings- en sturingproblematiek kon worden aangepakt.

De verbeteringen in het wettelijk kader voor intergemeentelijke samenwerking waren typisch genoeg niet geschikt voor het oplossen van de strategische en herverdelende 'sturingsvraagstukken' waarmee het geürbaneerde en gesuburbaniseerde westen reeds veel langer wordt geconfronteerd. In deze regio waren de boven beschreven 'integratie- en besturingsmechanismen' van de verzuiling niet werkzaam. Sterker: de ruimtelijke dimensie van het verzuilde systeem droeg in de Randstad juist bij tot de institutionele en politieke bevestiging en versterking van de spanningen tussen de vooral sociaal-democratisch georiënteerde grote steden aan de ene kant en de conservatief, protestants of katholiek geïntendeerde randgemeenten aan de andere. Zoals gezegd wordt in de telkens weer terugkerende herziening van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen sedert de jaren vijftig tot aan het einde van de jaren tachtig vooral de vrijwilligheid en vrijblijvendheid van intergemeentelijke samenwerking vooropgesteld. Als zodanig biedt de WGR dan ook geen kader waarbinnen de institutionele blokkades en het onderlinge politieke en bestuurlijke wantrouwen in de verhoudingen tussen centrumstad en randgemeenten uit de weg kunnen worden geruimd.

De provincies waren om de eerdergenoemde redenen weliswaar consti-

tutioneel, maar politiek niet toegerust en bij machte de rol te spelen die hen formeel, staatsrechtelijk in dezen toekomt. In de logica van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de daarop gebaseerde wettelijke kaders voor gemeentelijke samenwerking zouden provincies regionale bestuurlijke stagnatie moeten zien te doorbreken. Met name in de Randstad ontbrak het provincies feitelijk aan de politieke kracht – en de ambtelijke toerusting – om gemeenschappelijke, intergemeentelijke besluitvorming in de stedelijke agglomeraties tot stand te brengen. Bijgevolg waren herindelings- en annexatie feitelijk de enige opties die openstonden. Deze zijn in de jaren '30 ook op grote schaal tot stand gebracht. Dit droeg weer bij tot een diepgewortelde vijandige en achterdochtige houding van de randgemeenten, met alle gevolgen voor de latere ontwikkelingen van dien.

### 3.6. Ontzuiling als regionalisering

De ontzuiling en kentering in het Nederlandse politieke systeem begonnen in de tweede helft van de jaren '60. Achteraf kan worden gesteld dat met deze ontwikkeling een impliciet systeem voor regionale besturing is afgekald. Zo gezien is het nauwelijks toeval dat tegen het einde van de jaren '60 het debat over de noodzaak tot reorganisatie van het binnenlands bestuur voor de eerste keer volledig tot ontwikkeling kwam. Het zou evenwel nog enige tijd duren totdat de politieke en bestuurlijke elites de achtergronden van deze ontwikkeling konden herkennen laat staan erkennen.

Om te beginnen behelst de manier waarop geïnstitutionaliseerde belangen in de Nederlandse verhoudingen het 'regionale gat' of het 'regionale vraagstuk' definiëren een systematische vertekening. De gemeentelijke politieke en bestuurlijke elites zijn historisch beter georganiseerd dan de provinciale. Zij domineerden de hervormingsagenda vanuit een zorg voor intergemeentelijke en lokale vraagstukken in plaats van regionale vraagstukken. Tevens had het systeem van de verzuiling gedurende zeer lange tijd gezorgd voor een politieke infrastructuur waarbinnen vele van de regionale besturings- en 'sturingsvraagstukken' konden worden aangepakt. Bestuurders en ambtenaren in hun rol van gemeentelijke en provinciale functionarissen behoefden zich derhalve niet of nauwelijks om deze problemen te bekommeren. Deze problemen verschenen als zodanig niet op hun agenda. Zij waren lange tijd niet gewend over intergemeentelijke vraagstukken te denken in termen van een regionaal 'sturingsvraagstuk'. Dit is pas recentelijk veranderd.

De oorzaak van de vertraagde reactie van het politiek-bestuurlijke systeem dient te worden gezocht in het feit dat de afbrokkeling van het zui-

lenstelsel aanvankelijk parallel liep met een economische ontwikkeling die regionale vraagstukken verdoezelde. Het grootste deel van de jaren '70 werd gekenmerkt door een sterke economische ontwikkeling en groei van de publieke sector. Voor zover zich problemen voordeden, konden deze worden toeschreven aan een duidelijke externe factor: de oliecrisis van het begin van de jaren zeventig. Regionale vraagstukken konden lange tijd min of meer worden 'afgekocht'. Het is typerend dat regionaal beleid in Nederland in de jaren '70 gedurende een aantal jaren werd gedefinieerd als financiële steun voor de zwakkere regio's. Deze definitie is inmiddels al weer geruime tijd verlaten.

De manier waarop het regionale vraagstuk werd gedefinieerd – intergemeentelijke samenwerking – betekende in combinatie met de economische ontwikkeling dat 'het regionale vraagstuk' in de loop van de jaren zeventig lange tijd niet echt werd gevoeld of gezien door het algemene publiek en door de landelijke politiek. De problematiek, die in de bestuurlijke praktijk wel degelijk tot ontwikkeling kwam, trof slechts de direct betrokkenen. Het debat over de bestuurlijke reorganisatie kreeg daarmee in toenemende mate het technische en bestuurlijke karakter dat het later zou worden verweten. Het werd een gespecialiseerd onderwerp voor professionals, bestuurders en bureaucraten. De politieke steun die nodig is voor een bestuurlijke hervorming van de in deze analyse gesuggereerde omvang ontbrak ten enen male. De onderliggende fundamentele problematiek werd aan het oog van de publieke opinie en het werk van alledag onttrokken. Achteraf kan worden geconstateerd dat de pleitbezorgers van de bestuurlijke reorganisatie zich, naarmate de jaren '70 vorderden, in toenemende mate begaven op een politiek doodlopende weg. In dit licht beschouwd, is het begrijpelijk dat de pogingen een algehele bestuurlijke reorganisatie tot stand te brengen aan het begin van de jaren '80 werden gestaakt. Het politieke momentum was zoekgeraakt en politiek-bestuurlijk viel er weinig of geen eer te behalen aan de reorganisatie van het bestuur. Langs pragmatische weg werd een oplossing gezocht voor het bestuurlijke regionale 'probleem' via herordening van de intergemeentelijke samenwerking.

### 3.7. Regionale keuzevraagstukken

Nog voordat dit proces politiek werd afgesloten was er onopgemerkt echter reeds sprake van een ontwikkeling die pas veel later zou bijdragen tot de terugkeer van het regionale vraagstuk op de politieke agenda. Aan het eind van de jaren zeventig werd ook Nederland verrast door de gevolgen van de

economische crisis die zich in de gehele westerse wereld voordeed. Precies zoals in die andere landen duurde het ook in Nederland enige tijd voordat de overheid en het bedrijfsleven zich realiseerden dat de economische recessie niet conjunctureel van aard was, maar tevens structurele dimensies kende. En precies zoals in de andere westerse landen (Hesse en Benz 1990) duurde het ook in Nederland enige tijd voordat de overheid zich realiseerde en erkende dat macro-economische revitalisering in feite vroeg om de revitalisering van de regionale, in het bijzonder de stedelijke economie.

Deze ontwikkeling bracht daarmee onvermijdelijk de regio opnieuw in het gezichtsveld, vooral ook omdat de economische teruggang de grote steden betrekkelijk zwaar trof. Tegen het midden van de jaren '80 konden men voor het eerst sinds lange tijd weer publiekelijk de claim vernemen dat de Randstadregio toch nog steeds de motor vormde van de Nederlandse economie en derhalve ook als zodanig moest worden behandeld. Wellicht niet geheel toevallig bundelden de drie Randstadprovincies in die tijd hun activiteiten in een interprovinciaal samenwerkingsverband, de Regio Randstad Holland en Utrecht.

Andere regio's in het land reageerden snel en wezen op subtiële wijze op het feit dat de economische groei in de voorgaande jaren vooral was gerealiseerd in de regio's juist buiten de Randstad. Naar hun mening zou het regionaal beleid deze ontwikkeling moeten erkennen en ondersteunen. Tegen het einde van de jaren '80 verscheen het rapport van de Commissie-Montijn en publiceerde de regering de Vierde Nota (Extra). Deze verwoordden ook voor Nederland de visie dat de internationalisering en totstandkoming van een Europese markt vooral vroegen om een versterking van de stedelijke economie. Al deze zaken wijzen in een en dezelfde richting: er moeten regionale en interregionale keuzes worden gemaakt. Een keuze tussen westelijke, oostelijke en noordelijke regio's. Een keuze tussen stedelijke gebieden die al dan niet als 'stedelijk knooppunt' voor extra financiële steun en een ruimtelijke voorrangbehandeling in aanmerking komen. De bestaande politieke infrastructuur voor het maken van deze keuzes was echter, vergeleken met zo'n twintig jaar eerder, geleidelijk aan het verdwijnen. Gezien de eerder genoemde omstandigheden en economische ontwikkelingen had men dit echter nog niet eerder aan den lijve ondervonden.

De ontzuiling had op het niveau van de rijksoverheid en de politieke partijstructuren in de loop van de jaren '70 de nodige institutionele aanpassingen gebracht, ook al zal men willen volhouden dat de mate van modernisering van het Nederlandse politieke systeem nog niet ver genoeg is gegaan. Ten aanzien van de regionale besturing was er echter helemaal niets gebeurd. Achteraf is dit wellicht zelfs te beschouwen als een geluk bij

een ongeluk, gelet op het steeds technocratischer perspectief van waaruit tegen de jaren tachtig nog aan de wenselijkheid van een reorganisatie werd gewerkt. Dit terwijl de feitelijke behoefte aan regionalisering voortkomt uit de stagnatie van het politieke proces.

De internationalisering, het proces van de Europese integratie en de vorming van een interne markt binnen Europa heeft het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem voor het eerst sedert de afbrokkeling van het zui- lenstelsel aan het eind van de jaren '60 geconfronteerd met de noodzaak tot het maken van herverdelende en strategische regionale keuzes. In de loop van de jaren '80 konden beslissingen niet langer worden afgekocht wegens de economische beperkingen die aan het overheidsbeleid werden gesteld. Geleidelijk wordt ook politiek en maatschappelijk zichtbaar dat door de Europese integratie beslissingen alleen kunnen worden vermeden op straffe van een internationaal-economische terugval.

Het regionale vraagstuk wordt tegen het eind van de jaren tachtig inhoudelijk gedefinieerd in termen van het maken van strategische regionale keuzes. Het politiek-bestuurlijke raamwerk van de verzuiling is als infrastructuur voor de regionale besturing afgebrokkeld, zonder dat institutionele alternatieven voldoende tot ontwikkeling zijn gekomen. Het regionale 'sturingsvraagstuk' dat zich vroeger slechts in enkele grootstedelijke gebieden manifesteerde, wordt nu ook elders als zodanig ervaren. De alom, maar diffuus gevoelde behoefte aan een slagvaardige regionale bestuurs- en besluitvormingsstructuur noopt tot een herstel en institutionele compensatie van de 'regionale autoriteit' die de zuilen zo'n twintig jaar geleden geleidelijk zijn gaan verliezen.

#### 4. Beoordeling in perspectief: regionalisering of 'meso-corporatisme'?

Binnen het hier ontwikkelde analysekader kunnen de recente ontwikkelingen op het terrein van het decentrale, binnenlandse bestuur worden gezien als een vertraagde reactie op het ontzuilingsproces dat zich eind jaren zestig heeft ingezet. Te vaak is aan het stranden van 'de reorganisatie van het binnenlands bestuur' aan het eind van de jaren zeventig, begin jaren tachtig de onjuiste conclusie verbonden dat er op dit punt verder niets meer is gebeurd. De indruk wordt gewekt dat het 'fiasco' van de bestuurlijke reorganisatie in de jaren zestig en zeventig ons op een achterstand heeft gezet.

Terwijl de indruk wordt gewekt dat Nederland door zijn 'onvermogen tot bestuurlijke reorganisatie' bijgevolg met een te kleinschalig lokaal bestuur is blijven zitten, zijn de feiten heel anders. Nederland is voortgegaan

met de reorganisatie van het lokale bestuur via een proces van streeksge wijze herindeling, waar andere landen na hun 'reorganisatie' verder geen stappen meer hebben ondernomen. Het gemiddelde aantal inwoners van de Nederlandse gemeente is momenteel 23.200. Voor Duitsland geldt een gemiddelde van 7.400, voor Frankrijk is dit 1.500, voor Italië 7.100, voor België 16.900, voor Denemarken 18.700, voor Oostenrijk en Zwitserland 3.200, respectievelijk 2.100 en voor Noorwegen 9.200 (Bours 1992: 12). Alleen Zweden kent een gemiddeld aantal dat hoger ligt dan het Nederlandse (29.900). In Zweden worden echter ook alweer aanstalten gemaakt tot een schaalverkleining van het lokale bestuur, net als bij voorbeeld in Denemarken. De incrementele 'stap-voor-stap'-reorganisatie van het lokale bestuur heeft inmiddels evenwel tot een situatie geleid waarbij de Nederlandse gemeenten – naar gemiddeld aantal inwoners – langzamerhand behoren tot de grootste in Europa. Dit nog even daargelaten wat dit gegeven waard is.

Deze vorm van bestuurlijke reorganisatie is misschien wel typerend voor het Nederlandse voor het op consensus en pacificatie gegroundveste politiek-bestuurlijke systeem. Op het punt waar in de jaren zeventig, al dan niet terecht, een achterstand werd vermoed ten opzichte van andere landen is Nederland op geheel eigen wijze doorgegaan met de bestuurlijke herindeling, ook al was het proces van reorganisatie van het binnenlands bestuur formeel afgesloten. Ook op andere punten van het binnenlands bestuur hebben zich in de loop van de jaren tachtig opmerkelijke ontwikkelingen voorgedaan, die evenmin vaak opgemerkt zijn. De oorzaak voor dit gebrek aan opmerkzaamheid schuilt in het feit dat velen binnen en buiten het openbaar bestuur nog steeds gewend zijn 'overheidscentrisch' te denken. Voor bestuurlijke verandering wordt de noodzaak van een 'bestuurlijke reorganisatie' voorondersteld (bij voorbeeld Andeweg 1989). Ten onrechte overheerst de centralistische vooronderstelling dat de coördinerende bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken zou betekenen dat bestuurlijk reorganisatiebeleid 'BiZa-beleid' zou zijn (bij voorbeeld Koppenjan 1993). Hierdoor wordt er impliciet nogal eens vanuit gegaan dat het bestuur niet verandert of moderniseert wanneer er niet bestuurlijk 'gereorganiseerd' wordt. Aard en karakter van de Nederlandse 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' vragen bestuurskundig evenwel om een eigen manier van kijken naar en analyseren van bestuurlijke moderniseringsprocessen. Naar zijn aard en opzet vindt bestuurlijke modernisering – *for better or for worse* – in de Nederlandse verhoudingen veeleer plaats langs de weg der geleidelijke aanpassing en in een proces van trekken en duwen, waarin niet één ministerie, maar een veelheid van overheids- en niet-overheidsorganisaties een rol speelt.

De positie van het decentrale bestuur was aan het eind van de jaren tachtig geheel anders dan aan het begin van dat decennium, ook zonder dat, of wellicht juist doordat, eerdere pogingen tot bestuurlijke reorganisatie niet konden worden doorgevoerd. Het decentralisatieconcept biedt voor deze ontwikkeling vaak niet de juiste graadmeter. Het begrip wordt daarvoor ook te vaak aangepast aan de bestaande situatie. Eind jaren zeventig ging het nog om 'het overdragen van taken en bevoegdheden' van het Rijk aan provincies en gemeenten. Aan het begin van de jaren tachtig betrof het de 'vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten', de 'versterking van het lokale bestuur' en het 'overdragen van macht in het binnenlands bestuur'. In het midden van de jaren tachtig was de betekenis al meer bescheiden en stond deze voor de 'sanering van bestuursinstrumenten'. Aan het eind van de jaren tachtig, begin jaren negentig lijkt decentralisatie vooral de betekenis te hebben gekregen van 'vermindering van overbelasting van de rijks-overheid'.

Onder hetzelfde label bespreekt en analyseert men geheel verschillende zaken. Dit geldt ook voor 'de regionalisering' van het bestuur. In de praktijk worden verschillende definities van het regio-begrip door elkaar gehaald. De noodzaak of wenselijkheid van een ruimtelijke 'regionale ontwikkeling' in het belang van het lokale bestuur of bepaalde regionale gemeenschappen is als bestuurlijke operatie iets geheel anders dan de districtenvorming of bestuurlijke compartimentalisering (brandweerregio's, politieregio's, vervoersregio's, et cetera) die de departementen van algemeen bestuur proberen door te voeren teneinde hun eigen organisaties beheersbaar te maken. Men dient op te merken dat in het buitenland deze beide vormen van 'regionalisering' institutioneel vaak zijn gescheiden en zijn ondergebracht in afzonderlijke 'Regierungsbezirken', 'Départements' of 'Préfectures'. Deze verzorgen los van elkaar, maar vaak in complementaire samenwerking met de lokale en regionale autoriteiten en hun samenwerkingsorganen onderdelen van de nationale beleidsvoering.

Door de medebewindspraktijk met betrekking tot provincies en vooral gemeenten is een dergelijke scheiding in de Nederlandse verhoudingen minder goed mogelijk. Dit is in beginsel werkt ook in het voordeel van lokale besturen die talloze taken in medebewind kunnen behartigen en in de regio niet geconfronteerd worden met (gedeconcentreerde) bestuurlijke rivalen. Een rol in de uitvoering van staatstaken blijkt de beste garantie voor een sterke positie van lokale besturen binnen het geheel van bestuurlijke verhoudingen (Page en Goldsmith 1987; Rhodes en Wright 1987; Hesse en Benz 1990). Het betekent wel dat er een toenemende functionele en technische druk op gemeenten rust om te komen tot ambtelijke schaalvergroting. De door bezuinigingen geïnspireerde decentralisatie van

taken heeft in de jaren tachtig deze druk alleen maar vergroot. Vele gemeenten zijn te klein om als 'ontvanger' van taken op te kunnen treden, terwijl de provincie door een historisch bepaalde beeldvorming en een argwanende gemeentelijke lobby nog vaak buitenspel wordt geplaatst.

In het voorgaande is gesuggereerd dat de 'crisis' in het hedendaagse staatkundige systeem niet zo zeer schuilt in de ambtelijke of bestuurlijke organisatie, maar veeleer in de politieke component van het bestel, met name het (on)vermogen tot slagvaardige politiek wilsvorming. De regiovorming in het BON-proces en de Kaderwet staat evenwel nog steeds sterk in het teken van bestuurstechnocratische overwegingen. Men werkt in wezen nog met een probleemdefinitie van vijftien jaar geleden. De roep om democratisering en legitimering van het onoverzichtelijke regiobestuur is daar op zichzelf een voorbeeld van. Niet een analyse van de politieke ontwikkeling of van de hedendaagse legitimeringsvraagstukken van de overheid vormt het vertrekpunt. Niet de problematiek van de ondernemer of de burger staat centraal, noch de problematiek van het gemiddelde gemeenteraadslid. Voor zover er aandacht is voor de 'democratisering' van het regiobestuur gaat het om de oplossing van een probleem dat door het eerdere beleid is uitgelokt: ambtelijke machtsconcentratie in de regio, c.q. op stadsgewestelijk niveau. Reeds bij invoering van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) kon worden voorzien dat door de vrijblijvendheid van de samenwerking problemen zouden ontstaan. Het democratische legitimatieprobleem dat het ministerie van Binnenlandse Zaken tegenwoordig via de vestiging van rechtstreeks gekozen gebiedsautoriteiten probeert op te lossen is door het eigen beleid opgeroepen.

Ondanks de waardering die men kan hebben voor de in het BON-proces gevolgde procedure, die beter past bij het karakter van de Nederlandse bestuurlijke organisatie dan een integrale bestuurlijke reorganisatie, dient het proces kritisch te worden bekeken. Geredeneerd vanuit het in het voorafgaande ontwikkelde perspectief is de belangrijkste factor wellicht dat men het regionaliseringsproces te beperkt definieert. De BON-operatie is slechts onderdeel van een veel breder bestuurlijk bijstellingsproces. Dit kenmerk wordt niet of nauwelijks in de beschouwing betrokken. Door de exclusieve oriëntatie op de stadsregio sluipt een vertekening in dit proces – een *mobilisation of bias* – die het openbaar bestuur later opnieuw voor problemen kan gaan stellen.

Om te beginnen wordt de huidige materiële definitie van 'regio' sterk bepaald door de actieradius van gemeentelijke diensten en bedrijven in het verleden. De 'politieregio' is bij voorbeeld opgericht op de fundamente van (voorheen) gemeentelijke korpsen en de 'gaten' daartussen die door de rijkspolitie werden opgevuld. Inmiddels blijken zich al weer problemen

voor te doen bij de vorming van 'interregionale' teams voor bij voorbeeld de bestrijding van de georganiseerde misdaad die een grotere actieradius behoeven. Een ander voorbeeld is de vervoersregio die een een logisch vervolg vormt op de decentralisatie – omwille van de bezuiniging – in de eerste helft van de jaren tachtig. Deze neemt feitelijk opnieuw het verzorgingsgebied van de toentertijd bestaande regionale en gemeentelijke vervoersbedrijven tot vertrekpunt en bij voorbeeld niet een of ander samenhangend regionaal en interstedelijk vervoersconcept voor de toekomst. Wanneer deze indeling eenmaal geïnstitutionaliseerd is, is de kans op verstarren ook hier groot. Reeds nu is voor de direct betrokkenen duidelijk dat een 'samenhangend vervoersbeleid vraagt om grote regio's' (Binnenlands Bestuur, 14 december 1992). De NS hebben Nederland al in twee regio's opgedeeld: de Randstad en de rest. Pogingen om een regionaal vervoersbedrijf voor de gehele Randstad in te stellen, met alle mogelijkheden van dien, stuiten vooralsnog op de grenzen van de zich institutionaliserende vervoersregio's uit het verleden.

Dit zijn slechts twee voorbeelden. Meer in het algemeen staat de regionalisering sterk in het teken van de stedelijke, economische problematiek. Zij spitst zich bijgevolg toe op ruimtelijke-ordeningscriteria en het probleem van het woon- werkverkeer rond stadskernen. Een belangrijk deel van de hedendaagse 'regionaliseringsproblematiek' in Nederland valt daarmee feitelijk buiten de definitie en dus buiten het formele bestuurlijke hervormingsproces. Op een aantal punten is het in deze verhandeling ontwikkelde perspectief op de achtergronden van de regionalisering in Nederland tentatief en voor nader onderzoek vatbaar. Door de behoefte aan regionalisering te zien als het gevolg van 'vertraagde bestuurlijke ontzuiling' wordt evenwel duidelijk dat cruciale maatschappelijke velden die wel degelijk in ontwikkeling zijn, feitelijk buiten het BON-proces worden gedefinieerd: onderwijs, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening, volkshuisvesting, sociale zekerheid, alsmede andere beleidsvelden die vroeger het institutionele domein vormden van de zuilenorganisaties en hun bestuurlijke complementen.

De afbrokkeling van het zuilenstelsel maakt heroriëntatie van maatschappelijke groeperingen op de regio noodzakelijk. De bestuurlijke actieradius van de zuilen voltrok zich echter in veel ruimere territoriale – regionale – verbanden dan die welke door de stadsregio worden afgebakend. Dit proces heeft zich reeds voltrokken in het welzijnsbeleid en onderdelen van de gezondheidszorg. Woningbouwcorporaties maken zich los van hun voorheen in de verzuiling zo belangrijke koepels omdat deze naar hun zeggen tegenwoordig politiek 'geen deuk meer in een pakje boter kunnen slaan' (Binnenlands Bestuur, 3 juli 1992). In de geestelijke hulpverlening

krijgt het RIAGG regionale concurrentie van het gereformeerde en voorheen landelijk georganiseerde gereformeerde GLIAGG (Volkskrant, 21 oktober 1992), waarmee de onoverzichtelijkheid in de regio opnieuw toeneemt. Voorheen verzuilde blindenorganisaties zijn nog steeds gewikkeld in een slag om de regionale indeling en dienen bij gebrek aan adequate regionale bestuurlijke structuren en conflictoplossingsmechanismen hun toevlucht te nemen tot een op persoonlijke titel arbitrerende directeur van de gemeentelijke sociale dienst uit Rotterdam.

Elk voor zich lijken de genoemde voorbeelden incidenten. Indien zij in het perspectief van de ontzuiling worden geplaatst, ontstaat een breder maatschappelijk patroon. Met het bovenstaande is niet beweed dat dit soort zaken nu allemaal onder het BON-proces zouden moeten worden gebracht. De selectiviteit van dat proces is bestuurlijk op zich een groot goed. De strekking van de hier gepresenteerde analyse is dat door een preoccupatie met het 'officiële' reorganisatieproces andere zaken over het hoofd worden gezien terwijl deze intussen wel een duurzame invloed hebben op de feitelijke constitutie van het Nederlandse bestuur in de toekomst.

Opvallend genoeg vertoont de regionalisering, opgevat als vertraagde ontzuiling, veel parallellen met de regionaliseringsprocessen elders in Europa. De typisch Nederlandse definitie van 'regio' als 'verlengd lokaal bestuur' tussen provincies en gemeenten is vanuit de sterke positie die gemeenten van oudsher in de Nederlandse bestuurlijke organisatie innemen wel te verklaren. Maar het is tevens een definitie die veel kleinschaliger is dan wat men elders in Europa onder 'regionaal bestuur' verstaat. Daarbij gaat het al gauw om een niveau dat wij een 'landsdeel' zouden noemen. Het 'landsdeel' vormde echter wel de ruimtelijke dimensie van de verzui-ling.

Wij hoeven onze definities, noch ons 'regionaal bestuur' aan te passen aan het buitenland. Waar het om gaat is dat zich ook in Nederland 'regionaliseringsprocessen' afspelen die de schaal van het gemiddelde BON-gebied ruimschoots overstijgen. Vanuit deze optiek bezien, dreigt zich in Nederland een regionale schaalverkleining te voltrekken in plaats van een, in Europees opzicht meer voor de hand liggende, schaalvergroting van het regiobestuur. Dit zou zeker gelden indien de BON-indeling wordt doorgetrokken naar de andere gebieden waardoor een indeling in ongeveer 25 'doeprovincies nieuwe stijl' ontstaat.

Economisch gezien is het twijfelachtig of deze in internationaal opzicht regionale schaalverkleining voor Nederland wel zo gunstig uit zal pakken. Economisch en ecologisch potentieel blijft onderbenut. Het bestuur van de Randstad – de enige eigen-aardige internationale metropool die Nederland kent – door vijf à zes op zichzelf gerichte stadsregio's zal de be-

stuurlijke kracht en slagvaardigheid geweld aandoen. De rijksdienst is niet bij machte zo'n bestuurlijke constellatie adequaat te coördineren, tenzij er meer verandert dan in de Nederlandse politieke en institutionele verhoudingen vooralsnog is te voorzien.

Grote delen van de rijksdienst hebben intussen echter wel een bureaucratisch belang bij de ontwikkeling naar regionale schaalverkleining in pakweg 25 gewesten. Deze ontwikkeling maakt decentralisatie en de invoering van op landsdeelniveau opererende rijksdiensten meer dan waarschijnlijk. Tevens zou een dergelijk stelsel de oplossing kunnen bieden voor het vastgelopen systeem van financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Het systeem van het Gemeentefonds is op de keper beschouwd een gecentraliseerde vorm van bestuur en allocatie. Naast alle voordelen van een centraal geleid stelsel heeft dit het nadeel dat moeilijkheden ontstaan met het omgaan met decentrale verscheidenheid en de ontwikkelingen die daarin onherroepelijk optreden. Het systeem is aan herverdeling toe. Indeling van Nederland in 25 min of meer uniforme 'regio's', die elk bestaan uit een aantal economisch sterkere en zwakkere gemeenten, zou voor de rijksoverheid het voordeel hebben dat een belangrijk deel van de herverdelingsproblematiek naar de regio 'gedecentraliseerd' kan worden.

Behalve op het bestaan van ambtelijke drijfveren, wijst de voorgaande analyse op het bestaan van politieke krachten en maatschappelijke belangen die achter het formele BON-proces schuil gaan en mogelijk baat hebben bij een regionale bestuurlijke schaalverkleining. Door de stadsregio centraal te plaatsen worden overige onderdelen van de bestuurlijke organisatie feitelijk tot restcategorie verklaard. Invoering van stadsregio's heeft echter onvermijdelijk gevolgen voor de provincies en de bestuurlijke organisatie in de niet-stedelijke gebieden. Indirect wordt daarmee een algehele bestuurlijke reorganisatie uitgelokt, waarbij echter slechts een deel van de totale regionale problematiek – die van de stedelijke ontwikkeling – in de beschouwing en beoordeling is betrokken. Grootschaliger regionaliseringsvraagstukken blijven daarbij buiten beschouwing.

Als de vooronderstelling juist is dat een belangrijk deel van de hedendaagse regionaliseringsproblematiek zijn oorsprong vindt in het onzuilingsproces, dan komt zelfs de vraag op of er niet bepaalde belangen zijn die baat hebben bij het aandringen op een bestuurlijke hervorming die per saldo zal leiden tot een relatief kleinschalig regiobestuur in Nederland. Bij gebrek aan adequate bestuurlijke inbedding zal de heroriëntatie van het maatschappelijke en politieke middenveld in de regio andere institutionele vormen moeten aannemen. Meer geoefende buitenlandse ogen menen in het Nederlandse regionale bestuur reeds de ontwikkeling van een 'meso-corporatisme' te kunnen waarnemen (Kleinfeld 1990). Het gehele verzor-

gingscomplex – gezondheidszorg, sociale zekerheid, onderwijs, cultuur – dat in andere landen vaak het voorwerp is van regionaal bestuur en in Nederland goeddeels was ondergebracht in het maatschappelijke middenveld van de verzuiling, valt nu buiten het bestek van het bestuurlijke regionaliseringsproces volgens de Kaderwet. Het ontbreken van een effectieve regionale bestuursstructuur zou inhouden dat de achterliggende institutionele belangen weer in de gelegenheid worden gesteld hun eigen institutionele kaders in de regio op te bouwen.

Op vele punten ondervinden deze institutionele belangen in de regio op dit moment 'hinder' van de provincie, zelfs al is dit tot dusver niet altijd de meest daadkrachtige bestuurslaag. Dit zou bij een versterking en schaalvergroting van dit regionale bestuur alleen maar toenemen. Opdeling en schaalverkleining van de provincies zou daarentegen de kans op effectieve bemoeienis door een democratisch gekozen bestuursorgaan verminderen.

In dit licht wekt het ook minder bevreemding dat juist het CDA 'plotseling' de belangrijkste voorstander is van een algehele bestuurlijke reorganisatie en opdeling in 25 regio's. Het hoeft hierbij niet te gaan om een welbewust 'masterplan'. Als bestuurderspartij bij uitstek heeft het CDA de confessionele reflexen zorgvuldig afgestemd op 'the organisational basis of politics' zoals March en Olsen (1983) de bestuurlijke organisatie aanduiden. Opdeling van het Nederlandse binnenlands bestuur in 25 regio's gaat in internationaal opzicht de vorming van een 'upper-tier local government' niet te boven. Een dergelijke tweelagige structuur voor het lokale bestuur is in Nederland niet ondenkbaar – zij is bij voorbeeld ook in de Scandinavische landen gebruikelijk – maar zal in de Nederlandse verhoudingen wel bijdragen tot een centralisatie van de bestuurlijke verhoudingen. Dit resulteert in een toenemende invloed van de vooralsnog door confessionelen gecontroleerde nationale politieke arena op het totale bestuurlijke gebeuren op het mesoniveau tussen Rijk en lokaal bestuur. Men dient daarbij op te merken dat dit mesoniveau in bij voorbeeld de Randstad met twee Commissarissen van de Koningin en de burgemeesters van de twee grootste steden in belangrijke mate in handen is van de PvdA, met D66 voorlopig als 'runner up'.

Tevens zou een opdeling in 25 stadsregio's en streekgewesten ertoe bijdragen dat de confessionelen weer in een relatief groter aantal provincies ('nieuwe stijl') de exclusieve bestuursmacht kunnen opeisen die zij lange tijd in de provincie hebben gehad, maar bij de huidige provinciale indeling onder invloed van het ontzuilingsproces veelal met anderen hebben moeten delen. Het 'opgeven' van een aantal stadsregio's in ruil voor politieke hegemonie in een groter aantal 'randregio's' zou op een andere bestuurlijke schaal een situatie scheppen die veel gelijkenis vertoont met de verlam-

mende politieke verhoudingen tussen centrumsteden en randgemeenten uit het verleden. Zo speculatief als deze analyse mag zijn, duidelijk is wel dat het langzamerhand ook in de Nederlandse verhoudingen lonend wordt eens wat meer aandacht te besteden aan politieke geografie.

Als ontzuiling mogelijkheden schept voor democratisering, dan biedt de vertraagde ontwikkeling van het ontzuilende bestuur alsnog de mogelijkheid tot democratisering van het Nederlandse regionale bestuur. In plaats van schaalverkleining is regionale schaalvergroting van de politiek-bestuurlijke organisatie een voorwaarde daartoe. Het gaat hierbij niet om het optuigen van grootschalige bestuurlijke organisaties, maar om het scheppen van ruime regionale staatkundige verbanden. Een concept volgens hetwelk steden zich als sterke gemeenten vrij kunnen bewegen en verbinden in een royaal opgezet regionaal verband zou ook in internationaal-economisch opzicht wel eens beter kunnen aansluiten bij de eisen die de hedendaagse economische ontwikkeling aan een bestuurlijke organisatie stelt. De hedendaagse economische stagnatie in de Westerse wereld vindt zijn oorzaken in de herstructurering van de mondiale economische verhoudingen. Dit vergt een andere bestuurlijke structuurpolitiek dan die welke wordt gevoerd op basis van een economische probleemdefinitie uit het begin van de jaren tachtig. De vermenging van het idee van het 'Europa van de regio's' met dat van het 'Europa van de Steden' is Nederland historisch gezien al vaker van pas gekomen in de zich internationaliserende wereld. Het wat bekrompen bestuurlijke en ambtelijke provincialisme dat momenteel de grensbepaling van de relevante 'regionale problematiek' lijkt te domineren zal dan wel eerst moeten worden overwonnen.

## Noten

1. 'Grote steden, Grote kansen', rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 062, nr. 1).
2. 'Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening' (Kamerstukken II, 1988-1989, 20 490, nr. 9-10).
3. 'Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer' (Kamerstukken II, 1989-1990, 20 922, nr. 15-16).
4. 'Bestuur op Niveau (BON) (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 062 nr. 3-4).
5. 'Bestuur op Niveau: deel 2 (BON2)' (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 062 nr. 7).
6. 'Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie; Bestuur op niveau, deel 3 (BON3)', 's-Gravenhage, februari 1993.
7. 'Voorstel voor een Kaderwet Bestuur in Verandering: bestuur op niveau', 's-Gravenhage, maart 1993.

## Literatuur

- Andeweg, R.B. (1989), 'Institutional conservatism in the Netherlands: proposals for and resistance to change'. *West European Politics*, nr. 12, p. 42-60.
- Bours, A. (1992), *Developments in territory and administration in Western Europe; an administrative geographical perspective*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Bestuurskunde.
- Daalder, H. (1971), 'On building consociational nations: the cases of the Netherlands and Switzerland'. *International Social Science Journal* 23/3, p. 355-370.
- Daalder, H. (1975), 'Extreme proportional representation: the Dutch experience', in: S.E. Finer (ed.), *Adversary politics and electoral reform*. Londen: Anthony Wigram, p. 223-248.
- Daalder, H. (1981), 'Consociationalism, center and periphery in the Netherlands', in: P. Torsvik (ed.), *Mobilization, center-periphery structures and nation-building: a volume in commemoration of Stein Rokkan*. Oslo/Bergen: Universitetsforlaget, p. 181-240.
- Daalder, H. (1984), 'On the origins of the consociational democracy model'. *Acta Politica* 19/1, p. 97-116.
- Daalder, H. (1989), 'The mould of Dutch politics: Themes for comparative inquiry', in: H. Daalder en G.A. Irwin (eds.), *Politics in the Netherlands, how much change?* Londen: Cass, p. 1-20.
- Daalder, H., G.A. Irwin (eds.) (1989), *Politics in the Netherlands, how much change?* Londen: Cass.
- Daalder, H. (1990), *Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*. J.Th.J. van den Berg en B.A.G.M. Tromp (red.). Amsterdam: Bert Bakker.
- Finer, S.E. (ed.) (1975), *Adversary politics and electoral reform*. Londen: Anthony Wigram.
- Hendriks, F., J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen (1993), 'The Dutch Province as a European Region: National Impediments versus European Opportunities', in: M. Keating en B. Jones (eds.) *Regions in the European Community*. Londen: Sage, te verschijnen.
- Hesse, J.J. en A. Benz (1990), *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Grossbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, J.J. (ed.) (1991), *Local government and urban affairs in international perspective: Analysis of twenty Western Industrialized Countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Kleinfeld, R. (1990), *Mesokorporatismus in den Niederlanden. Entwicklung eines politikbereichs- und politikebenenspezifischen Modells zur Analyse institutionalisierter Staat-Verbände-Beziehungen und seine Anwendung auf regionale wirtschaftspolitische Beratungs- und Verhandlungsgremien in den Niederländischen Provinzen*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Knippenberg, H. (1992), *De religieuze kaart van Nederland. Omvang en geografische spreiding van de godsdienstige gezindten vanaf de Reformatie tot heden*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Koppenjan, J.F.M. (1993), *Management van de beleidsvorming, een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Kriesi, H. (1990), 'Federalism and pillarization: the Netherlands and Switzerland compared'. *Acta Politica* 26/4, p. 433-450.
- Lane, J. en S.O. Ersson (1987), *Politics and society in Western Europe*. Londen: Sage.
- Lijphart, A. (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. de Bussy.

- Lijphart, A. (1968), *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, A. (1984), *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries: A reassessment*. New Haven: Yale University Press.
- Maarse, J.A.M. (1986), *Bezuinigingen en decentralisatie*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- March, J.G. en J.P. Olsen (1983), 'Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government'. *American Political Science Review*, nr. 77, p. 281-297.
- Oosting, M. (red.) (1984), *Aspecten van decentralisatie; Reeks Bestuur in beweging*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Paddison, R. (1983), *The fragmented state: the political geography of power*. New York: St. Martin's Press.
- Page, E.C. en M.J. Goldsmith (eds.) (1987), *Central and local government relations. A comparative analysis of West European unitary states*. Londen: Sage.
- Pennings, P. (1991), *Verzuiling en ontzuiling: de lokale verschillen, opbouw, instandhouding en neergang van plaatselijke zuilen in verschillende delen van Nederland na 1880*. Kampen: Kok.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) (1993), *Advies over de Notitie Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie (BON3)*. 's-Gravenhage: RARO.
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) (1993), *Advies over de ontwerp kaderwet Bestuur in verandering*. 's-Gravenhage: RARO.
- Raad van het Binnenlands Bestuur (RBB) (1987), *Met man en macht; eerste advies over decentralisatie, mede in relatie tot de afslankingsoperatie*. 's-Gravenhage: RBB.
- Raad van het Binnenlands Bestuur (RBB) (1993), *Advies over 'Bestuur op Niveau - deel 3', Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie*. 's-Gravenhage: RBB.
- Roest, N.F., K.J.M. Mortelmans, A.P. Oele en H.H. Boone (red.) (1991), *Europa binnen het bestuur*, RBB, Bestuur in Beweging. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Rhodes, R.A.W. en V. Wright (eds.) (1987), *Tensions in the territorial politics of Western Europe*. Londen: Frank Cass.
- Scholten, I. (1980), 'Does consociationalism exist? A critique of the Dutch experience', in: R. Rose (ed.), *Electoral Participation, a comparative analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Sharpe, L.J. (ed.) (1993), *The rise of meso government in Europe*. Londen: Sage.
- Toonen, Th.A.J. (1985), 'Bestuurlijke reorganisatie door gemeentelijke samenwerking', in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 312-328.
- Toonen, Th.A.J. (1987), 'A decentralised unitary state in a welfare society'. *West European Politics*, nr. 10, p. 108-129.
- Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, bestuurskundig beschouwd*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Toonen, Th.A.J. (1990), 'The unitary state as a system of co-governance, the case of the Netherlands'. *Public Administration*, vol. 68, Autumn, p. 281-296.
- Toonen, Th.A.J. en J.J. Hesse (1991), 'De Nederlandse eenheidsstaat in Europees vergelijkend perspectief', in: Roest et al. (red.), *Europa binnen het bestuur*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, p. 71-123.
- Toonen, Th.A.J., J.C.N. Raadschelders, F. Hendriks (1992), *Meso-bestuur in Europees perspectief. De Randstadprovincies uit de pas? Deelrapport in opdracht van 'Regio Randstad Holland en Utrecht'*. Leiden: Vakgroep Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Leiden.
- Torsvik, P. (ed.) (1981), *Mobilization, center-periphery structures and nation-building: a volume in commemoration of Stein Rokkan*. Oslo/Bergen: Universitetsforlaget.