



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Reorganisatie van het binnenlands bestuur; een overzicht van de ontwikkelingen sinds 1975

Ruiter, D.W.P.

Citation

Ruiter, D. W. P. (1976). Reorganisatie van het binnenlands bestuur; een overzicht van de ontwikkelingen sinds 1975. *Acta Politica*, 11: 1976(3), 365-382. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451617>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451617>

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

- Schelling, Thomas C., 'What is game theory', in: Charlesworth, 1967
- Shklar, Judith N., 'Decisionism', in: Friedrich, 1964
- Shubik, Martin, 'The uses of game theory', in Charlesworth, 1967
- Simon, Herbert A., 'Some strategic considerations in the construction of social science models', in: Lazarsfeld, 1954, pp. 388-415
- Simon, Herbert A., *Models of man*, John Wiley and Sons, New York, 1957, 1961
- Simon, Herbert A., 'Theories of decision-making in economics and behavioral science', in: *American Economic Review*, vol. 49 (1959)
- Simon, Herbert A., *De besluitvorming in de organisatie*, Debussy, Amsterdam, 1967, (vertaling van *Administrative behavior*, 1957)
- Snyder, R. C., Bruck, H. W. and Sapin, B., *Foreign policy decision-making*, The Free Press, New York, 1962
- De Swaan, Abram, *Coalition theories and cabinet formation*, Amsterdam, 1973, mimeo (diss)
- Valkenburgh, P., *Anatomie van het conflict*, Samson Alphen aan de Rijn, 1969
- Verba, Sidney, 'Assumptions of rationality and non-rationality in models of the international system', in: Knorr and Verba, 1961
- De Vree, J. K., 'De wetenschap der politiek – vraagstuk van een definitie, in: *Acta Politica* vol IV nr. 1 (okt. 1968)
- De Vree, J. K., 'Over theorie-vorming', in: *Acta Politica*, vol IV nr. 3 (april 1969)
- De Vree, J. K. 'Opmerkingen over "theorie" en "praktijk"', in: *Sociale Wetenschappen*, vol XIII nr. 1 (juni 1970)
- De Vree, J. K., *Behavior, learning and conversion: elements of a general theory of politics*, Amsterdam, 1972a, mimeo
- De Vree, Johan K., *Political integration: the formation of theory and its problems*, Mouton, Paris/The Hague, 1972b (diss.)
- Waldman, Sidney R., *An exchange theory of politics*, Little, Brown and Company, Boston, 1972
- Weber, Max, *The theory of social and economic organization*, edited and with an introduction by Talcott Parsons, The Free Press, New York, 1964
- Wilson, Bryan R. (ed), *Rationality*, Basil Blackwell, Oxford, 1970
- Wolfers, Arnold, 'The actors in international politics', in: William Fox (ed), *Theoretical aspects of international relations*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1959

Actuele Documentatie

12

Reorganisatie van het binnenlands bestuur; een overzicht van de ontwikkelingen sinds 1975

door D. W. P. Ruiter

1 Inleiding

Indien de minister van Binnenlandse Zaken zijn zin krijgt, wordt het wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur nog vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit vooruitzicht vormt een goede aanleiding voor een kort overzicht van de stormachtige ontwikkeling, welke de plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur sinds begin 1975 hebben doorgemaakt.

Vergelijk ik de relatief rustige periode tussen de publicatie van het eerste ontwerp van wet op de gewesten¹ en aanvang 1975 met de daaropvolgende periode, dan is het niet overdreven de laatste als stormachtig te kwalificeren. Weliswaar waren de gedachten op rijksniveau tussen 1971 en eind 1974 reeds in zoverre geëvolueerd, dat gewesten als integrale samenwerkingslichamen van gemeenten – de opzet van voornoemd wetsontwerp – uiteindelijk toch ontoereikend werden bevonden. De conceptie van het gewest als een vorm van aanvullend lokaal bestuur – zij het dat dit lichaam niet meer door gemeenten maar door de Kroon zou worden ingesteld – was echter nog niet verlaten. Deze conceptie lag impliciet ten grondslag aan de in december 1974 gepubliceerde concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling met zijn vierenveertig 'bestuursrayons'.

De 'ommezwaai' dreigde toen overigens reeds, want in dezelfde maand vergaderde de Micog (Ministeriële Commissie Gewestvorming) voor de eerste keer. Deze door de ministerraad ingestelde commissie onder voorzitterschap van de minister-president zou in de loop van 1975 de aanzet geven voor een totaal andere oplossing van het vraagstuk der bestuurlijke organisatie.

Voortekenen van de 'ommezwaai' waren in de eerste helft van 1975 overigens niet rechtstreeks van de Micog afkomstig. Enige andere politieke 'forums' presenteerden zich namelijk in korte opeenvolging als de eerste kampioenen van de nieuwe opvatting, volgens welke in de behoefte aan regionale lichamen binnen het stelsel van binnenlands bestuur dient te

worden voorzien door verkleining van de provincies.

De Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) komt de eer toe het spits te hebben afgebeten, met als goede tweede de Wiardi Beckman Stichting. Tenslotte volgde de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (R.T.D.) in zijn advies naar aanleiding van het eindrapport 'Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie' van het Instituut voor Bestuurswetenschappen (I.B.W.). Het resultaat van de arbeid van de Micog zelf werd op 15 juli 1975 door de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gepubliceerd in de vorm van een concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur. De publicatie strekte er toe, aan een aantal adviesinstanties van de regering en, desgewenst, aan andere belanghebbenden gedurende een relatief korte termijn² gelegenheid te geven om op de inhoud van het concept te reageren. In maart 1975 zou dan het uiteindelijke wetsontwerp worden afgerond. Er is dus thans reeds vertraging opgetreden ten opzichte van de oorspronkelijke plannen.

In tegenstelling tot wat zou zijn te verwachten bij een dergelijke 'volte face' ontmoette de in het concept-ontwerp neergelegde hoofdgedachte om een oplossing voor de problematiek der bestuurlijke organisatie te zoeken in een provinciale herindeling (provincies-nieuwe-stijl) weinig weerstand. De kritiek richtte zich vooral op de uitwerking die in het concept aan deze gedachte was gegeven. Zelfs de invloedrijke Vereniging van Nederlandse Gemeenten (V.N.G.), die in het verleden toch heel andere geluiden had laten horen, verklaarde zich accoord met genoemde hoofdgedachte. Ernstige kritiek had zij eveneens vooral op de uitwerking.

De adviestermijnen zijn afgesloten. De Micog heeft in de afgelopen periode wederom hard gewerkt aan het uiteindelijke wetsontwerp. De minister van Binnenlandse Zaken heeft bekend gemaakt, dat de oorspronkelijke provinciale indeling van het concept-ontwerp met zesentwintig provincies-nieuwestijl is vervangen door een indeling met vierentwintig van dergelijke lichamen. Naar verluidt, zal het uiteindelijke wetsontwerp, ondanks de geduchte kritiek daarop, niet principieel van het concept-ontwerp afwijken. Het indertijd aanwezig geachte 'wisselgeld' schijnt dus geringer te zijn, dan politiek 'wishful thinking' wenste aan te nemen.

Het concept-ontwerp heeft dientengevolge nog steeds actualiteitswaarde, ofschoon, naar het eind van dit artikel zal blijken, langzamerhand toch enige onweerswolken aan de hemel beginnen te verschijnen. Wat hier ook van zij, het blijft de moeite waard in de volgende paragraaf dieper in te gaan op de inhoud van het concept-wetsontwerp. Daaraan voorafgaande zal ik de eerdergenoemde adviezen, die de grondgedachte van dit concept aankondigden, summier behandelen. Ter afsluiting van deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de belangrijke reactie van de Vereniging van

Nederlandse Gemeenten op het concept-ontwerp.

2 Overzicht van de diverse opvattingen

a – *De organisatie van het openbaar bestuur, advies van de W.R.R.*³

Dit advies gaat in deel 1 allereerst in op het functioneren van de centrale overheid op zichzelf. Dit deel laat ik hier buiten beschouwing. In het tweede deel, dat de verhouding van de centrale overheid en de lagere overheden behandelt, worden drie mogelijke bestuursmodellen getoetst aan de hand van tien criteria.

De modellen betreffen:

- a – het voegen van een bestuurslaag tussen provincies en gemeenten (gewesten);
- b – uitbreiding van de provinciale bevoegdheden en in sommige gevallen schaalverkleining van de provincies (provincies-nieuwe-stijl);
- c – gemeentelijke herindeling, vooral door uitbreiding van de bestuursgebieden van kleine gemeenten (maxi-gemeenten).

Toetsing van deze drie modellen aan de tien criteria (maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling, schaalvergroting lokale dienstverlening, terugdringen centralisatie en deconcentratie, bevordering integraal bestuur, eenvoud bestuursstructuur, combinatie uitvoering en toezicht, vergroting eigen belastinggebied en middelenoverdracht, betrokkenheid burgers bij bestuur, verlichting coördinatie-taak rijk, eenvoud en beperking kosten reorganisatie-proces) levert een voorkeur voor model B op: de provincies-nieuwe-stijl. Reeds in dit eerste advies, waarin van de nieuwe opvatting aan den volke kond wordt gedaan, is de eenvoud en vanzelfsprekendheid, waarmee zij wordt gepresenteerd, opvallend. Dezelfde eenvoud en vanzelfsprekendheid, alsof niet reeds jarenlang wanhopig in andere richtingen naar een oplossing was gezocht, kenmerken de in de tijd daarop volgende geschriften, alsmede het concept-wetsontwerp zelf.

b – *Eindnota gewestvorming van de Wiardi Beckman Stichting*⁴

Zo verlaat de Wiardi Beckman Stichting in april 1975 met kennelijk gemak de opvatting, die in haar rapport 'Streekgemeenten en stadsgewesten' (1969) met zoveel gloed was verdedigd. Ook hier worden drie – zij het andere – modellen voor de bestuurlijke indeling met elkaar vergeleken, te weten:

- veertig à vijftig gewesten;
- ongeveer zeventig gewesten;
- ongeveer achtentwintig gewesten.

De stichting verwerpt de eerste twee mogelijkheden, omdat ze te veel gewesten met een te klein gebied bevatten, voorts omdat deze gewesten in feite

in plaats van het lokaal bestuur zouden komen, redenen waarom de noodzaak groter zou worden om de provincies te handhaven of landsdelen in te stellen. De keuze valt op het bestuursmodel met ongeveer achtentwintig gewesten, waarin voor de bestaande provincies geen plaats meer is. Nuttig acht de stichting de gedachte om de provincies tot gewesten uit te bouwen. Het lokaal bestuur zal daarenboven gestalte moeten krijgen in – bij benadering 600 – gemeenten-nieuwe-stijl met bij voorkeur een inwonertal van 20.000 à 30.000 inwoners. Uitschieters tot maximaal 60.000 zijn bij uitzondering aanvaardbaar.

c – Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2 van het Instituut voor Bestuurswetenschappen (I.B.W.) en het advies van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (R.T.D.) dienaangaande⁵

In mei 1975 sloot ook de R.T.D. zich bij de nieuwe opvatting aan. Alvorens op het desbetreffende advies in te gaan, zal ik enige aandacht besteden aan het I.B.W.-onderzoek en de daarop gebaseerde eindrapportage, welke de raad aanleiding tot zijn advisering hebben gegeven.

De geschiedenis van dit onderzoek is enigszins tragisch. In 1970 gaf de R.T.D., op verzoek van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (Van Veen), de desbetreffende onderzoekopdracht aan het I.B.W. Het onderzoek startte derhalve op een tijdstip, dat de conceptie van het eerste ontwerp-gewestwet nog in de markt was. In 1972 vond een tussenrapportage plaats in de vorm van een lijvig literatuurrapport (deel 1 van het onderzoek). Op dat moment was er nog niet zoveel aan de hand: er heerste rust. Het eindrapport kwam echter te laat af. Op 1 mei 1975, de dag van aanbidding aan de R.T.D., was de Micog immers een flink eind op weg, terwijl de W.R.R. en de W.B.S. al 'om waren gegaan'. De adviezen van het I.B.W., welke op het onderzoek werden gebaseerd, hebben daarom in politieke kring feitelijk nimmer een aandachtig, laat staan een willig, oor gekregen.

In het vijfde hoofdstuk van het eindrapport wordt op basis van de onderzoeksresultaten naar een bepaald bestuursmodel toegeredeneerd. Te dien einde wordt allereerst een drietal ontwikkelingsmogelijkheden van het binnenlands bestuur geschetst, te weten: (1) sterke centralisatie, (2) handhaving van de huidige gedecentraliseerde bestuursopbouw met aanpassing en verbetering en (3) handhaving van de gedecentraliseerde opbouw met reorganisatie.

Deze ontwikkelingsmogelijkheden worden vervolgens getoetst aan een bestuursprofiel, dat onder andere de volgende postulaten omvat: behoud van het beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, beperking tot drie bestuurslagen, de noodzaak van schaalvergroting en schaaldifferentiatie in de lokaal-regionale bestuurslaag, de noodzaak van decentralisatie van rijks-taken. Uit de toetsing volgt een keuze voor: (3) handhaving van de gede-

centraliseerde opbouw van het binnenlands bestuur met reorganisatie. Tenslotte wordt een ideaaltypisch eindmodel ontwikkeld, dat door middel van een geleidelijk reorganisatieproces dient te worden bereikt. De diverse fasen in dit proces worden uitgebreid besproken.

Een en ander resulteert in het volgende eindmodel met drie bestuurslagen:

– *rijk*;

– (vier tot vijf) *landsdelen* als een tweede bestuurslaag met intermediaire taak;

– (minimaal vierenveertig en maximaal zeventig à tachtig) *gewesten*, als een derde bestuurslaag met een lokale taak en daaronder een niet zelfstandige *gewestelijke infrastructuur*, bestaande uit deelgewesten (gemeenten-nieuwe-stijl), functionele raden en wijkraden.

De R.T.D. zet zich in zijn advies af tegen het eindmodel van het I.B.W. Dit geschiedt vooral op grond van de overweging, dat aldus de huidige gemeenten als lokale bestuurseenheden zouden verdwijnen. De gemeente heeft echter volgens de R.T.D. in onze staat een verworven plaats in het democratisch bestel en staat het dichtst bij de burger. Het gewest als lokaal bestuur zal de afstand bestuur-bestuursvergroten. Het is de vraag, of het begrip: lokaal, hier niet van zijn werkelijke betekenis wordt ontdaan. Daarenboven komen de landsdelen niet zo sterk naar voren in het rapport. De raad vreest, dat deze eigen karakter en historie zullen missen. Tenslotte bestaat er bezwaar tegen de voorgestelde flexibele bestuursopbouw, die geen bijdrage levert aan de doorzichtigheid van het bestuur. Het I.B.W.-model wordt verworpen.

De twee andere mogelijkheden, die de R.T.D. onder de loep neemt, zijn:

a – rijk – landsdelen – 44 gewesten – gemeenten (vergroot);

b – rijk – (20 à 25) grote gewesten – gemeenten (vergroot)⁶

De keuze valt op de onder b genoemde mogelijkheid. Daaraan zijn vooral de volgende twee door de raad geformuleerde uitgangspunten debet:

1e – geen principiële afwijzing van de vierde bestuurslaag, doch erkenning dat praktische argumenten zich ertegen verzetten;

2e – afwijzing van de landsdelen, omdat de beleidsmarges daarvan te gering worden geacht.

Combinatie van de wens tot handhaving der gemeenten, de afwijzing van een vierde bestuurslaag en van de landsdelen leidt immers welhaast onherroepelijk tot een keuze en gunste van (20 à 25) grote gewesten in de plaats van de 11 bestaande provincies als oplossing voor de regionale bestuursproblematiek.

Aldus verdwijnt de I.B.W.-studie met weinig woorden onder tafel.

d – *Concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur*

Op 15 juli 1975 publiceerden de minister en staatssecretaris van Binnenland-

se Zaken het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur. Achttien artikelen, houdende wijziging van de Provinciewet, de gemeentewet en een aantal bijzondere wetten vormen tezamen dit concept. Een en ander gaat vergezeld van een uitvoerig Memorandum, waarin de nieuwe filosofie, welke leidt tot zesentwintig mini-provincies, is neergelegd.

Het Memorandum verwerpt allereerst de opzet van de Nota Bestuurlijke Organisatie en het eerste ontwerp-gewestwet. Daarin waren in wezen alleen onvolkomenheden van de gemeentelijke organisatie aan de orde, terwijl de problematiek van de bestuurlijke organisatie in haar geheel onvolledig gesteld bleef. Met name de voortgaande centralisatietendens kreeg slechts zijdelingse aandacht. De opzet van het bedoelde eerste wetsontwerp kan geen genade meer vinden. Hij leverde het gevaar van een vierde bestuurslaag op, stelde de gewestvorming te zeer afhankelijk van de wil der gemeenten en liet onzekerheid bestaan over de gewestelijke taken en bevoegdheden.

Bij de nieuwe opzet van de bestuurlijke organisatie gaat het Memorandum er vanuit, dat de centrale overheid de eerste verantwoordelijkheid moet dragen voor de instelling van gewesten. Verdere vooronderstellingen zijn de gedecentraliseerde eenheidsstaat, zoals die in de grondwet is verankerd, en de functie welke daarin aan de vertegenwoordigende lichamen toekomt. Vanuit deze achtergrond worden vervolgens zeven uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn kort samengevat:

1 – Een bestuurslaag kan alleen een in ons volk levend organisme zijn, indien het betreffende bestuur:

- een, ten minste voor een deel zelf bepaalbaar, breed takenpakket heeft;
- zijn taken in een redelijke mate van (financiële) beslissingsvrijheid kan en mag uitvoeren;
- op democratische wijze is samengesteld en democratische belangenafweging, verantwoordingsplicht en controle tot hun recht komen.

2 – Er is op het lokale niveau plaats voor een lokale bestuurslaag: de gemeenten.

3 – Er is daarenboven behoefte aan een regionale bestuurslaag.

4 – Uitbreiding van het aantal bestuurslagen moet worden voorkomen.

5 – Een belangrijk deel van het huidige gemeentelijke takenpakket zal moeten worden behartigd door de regionale bestuurslaag.

6 – De omvang van de eenheden op elk der bestuurslagen is afhankelijk van de mogelijkheid:

- niet alleen de centralisatie een halt toe te roepen, maar ook de voorwaarden voor een verdere decentralisatie te scheppen;
- tot identificatie van de bevolking met de eenheid in kwestie;
- tot een effectieve en efficiënte taakvervulling per eenheid.

Op basis van deze uitgangspunten ontwikkelt het Memorandum vervolgens

een bestuursmodel. Vooral de uitgangspunten 2, 3 en 4 blijken de keuze, die in dit model wordt gedaan, te bepalen. Er mag immers geen bestuurslaag bijkomen. De gemeenten dienen de lokale laag te blijven, doch daarnaast bestaat er behoefte aan een regionale laag. Onder deze voorwaarden blijft – behoudens de reeds eerder verworpen mogelijkheid van gewesten als aanvullend lokaal bestuur – slechts de mogelijkheid over om de provinciale laag tot de gewenste regionale bestuurslaag om te vormen.

Volgens het Memorandum krijgt de decentralisatie van rijkstaken in een dergelijke opzet de beste kansen, is de continuïteit gewaarborgd en kan de bestuurlijke reorganisatie zich met de minste schokken en met – relatief – minder kosten voltrekken. (Het is overigens goed er hier op te wijzen, dat dit laatste argument in feite een veel belangrijker rol speelt in het politieke denken over de gewestvorming, dan de tekst van het Memorandum zou doen vermoeden.)

Het bestuursmodel van het Memorandum ziet er als volgt uit:

1 – De bestuurlijke organisatie is opgebouwd uit rijk, provincies en gemeenten.

2 – Provincies en gemeenten veranderen feitelijk van taak, maar zullen blijven stoeien op autonomie in de ruime betekenis van het woord.

3 – De provincie wordt met een reeks van gemeentelijke taken belast en voldoet tevens aan de voorwaarden tot verdere decentralisatie van rijkstaken.

4 – De provincie zal daarnaast enkele nieuwe taken krijgen op het gebied van planning, coördinatie en besturing.

5 – De taken en bevoegdheden van gemeenten en provincies zijn met waarborgen omgeven.

6 – De voortgaande centralisatie kan – ook financieel – een halt worden toegeroepen; daartegenover is meer decentralisatie van rijkstaken en -bevoegdheden mogelijk.

Dit bestuursmodel kan volgens het Memorandum binnen het kader van de huidige grondwet worden verwezenlijkt. Weliswaar zullen de provincies een aanzienlijk andere positie krijgen, maar de huidige grondwetsbepalingen inzake provincies laten daartoe ruimte.

Er is volgens het Memorandum een nauwe samenhang tussen de keuze van de provincies-nieuwe-stijl en hun omvang. Enerzijds maakt de keuze van de provincies, als op één na hoogste bestuurslaag, provincies met een behoorlijke omvang noodzakelijk, zonder te grote verschillen in territorium. Aan de andere kant betekent de afwijzing van het gewest als een bestuurslaag tussen gemeenten en provincies, dat een aantal nu gemeentelijke taken door het provinciaal bestuur zal moeten worden overgenomen. Dit vergt een zodanige territoriale beperking, dat de burger, ook fysiek, niet te ver van het

bestuur komt af te staan. Een en ander leidt er toe, dat niet gekoerst kan worden op het aantal van 44 'bestuursrayons' van de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling, maar dat anderzijds de meerderheid van de huidige provincies territoriaal niet voldoet.

Nader onderzoek heeft volgens het Memorandum tot de overtuiging geleid, dat moet worden gedacht aan een twintig- tot dertigtal provincies-nieuwestijl. In de nadere uitwerking houdt het concept-ontwerp tenslotte een aantal van zesentwintig provincies-nieuwestijl aan.

Tevens staat de opstellers van het Memorandum een gemeentelijke herindelings voor ogen. In dat verband kan in algemene zin worden gedacht aan een gemeentelijke indeling die geen kleine gemeenten zal kennen en waarin de grootste gemeenten in kleinere gemeentelijke eenheden zullen zijn verdeeld. Voor een nadere concretisering is het echter nog te vroeg. Om de gedachten te bepalen wordt aan een termijn voor de afronding der gemeentelijke herindelings van circa tien jaren gedacht.

De nieuwe taakverdeling in het binnenlands bestuur wordt door het Memorandum gezien vanuit het perspectief der provincies-nieuwestijl. Vier taken-groepen onderscheidt het voor de nieuwe provinciale eenheden: (1) taken die thans bij de oude provincies berusten, (2) van origine gemeentelijke taken, (3) taken die thans bij het rijk berusten en (4) andere taken.⁸⁾

Ofschoon aan elke takengroep interessante aspecten kleven, beperk ik mij, teneinde de omvang van dit overzicht binnen redelijke grenzen te houden, tot de groepen (2) en (3). Bovendien zal ik mij binnen groep (2) wederom beperken tot de autonome taken. De medebewindstaken – waaronder die op het belangrijke terrein van de ruimtelijke ordening – blijven derhalve buiten beschouwing. De laatste keuze is ingegeven door de overweging, dat de in het concept-ontwerp voorgestelde taakverdeling tussen gemeenten en provincies-nieuwestijl in de autonome sfeer verstrekkende gevolgen zal hebben voor het grondkarakter van het binnenlands bestuur. Een duidelijk inzicht in het te dien einde te gebruiken taakverdelingsmechanisme is daardoor een noodzakelijke voorwaarde voor een goed begrip van de strekking van het totale concept-ontwerp. De werking van het desbetreffende mechanisme verdient om die reden in dit overzicht voorrang.

Bij de opstellers van het concept-ontwerp heeft de wens voorgezet om de bestuurlijke reorganisatie niet te beperken tot een herverkaveling van terroiren, doch tevens te komen tot een herijking van de verhouding tussen de huishoudingen van provincies en gemeenten door wijziging van de organieke wetgeving op dit punt. Teneinde grondwettelijke klippen te omzeilen is daartoe een zogenaamd 'stelsel van negatieve lijsten' ontwikkeld, waaraan de volgende werking is toegedacht.

In een nieuw artikel 127 c in de gemeentewet zal volgens het concept-ont-

werp worden bepaald, dat de bevoegdheid van de gemeentebesturen zich niet uitstrekt tot onderwerpen, genoemd in een bij het desbetreffende artikel behorende bijlage. De bijlage in kwestie bevat een opsomming van een aantal tot nog toe tot de autonome gemeentezorg behorende onderwerpen, waaronder de zorg voor het openbaar vervoer, de openbare gezondheidszorg, regionale openluchtrecreatie, sociaal-culturele instellingen; een opsomming die overigens bij a.m.v.b. kan worden aangevuld. Het mechanisme van deze 'negatieve' lijst is aldus gedacht, dat de genoemde onderwerpen, doordat zij aan de gemeentelijke huishouding worden onttrokken en de centrale overheid deze onderwerpen niet aan zich trekt, automatisch binnen de provinciale huishouding zullen gaan vallen. Aldus is schijnbaar bereikt, dat noch de gemeentelijke, noch de provinciale huishouding zakelijk worden omschreven, zulks overeenkomstig het grondwettelijk beginsel der territoriale decentralisatie. Tevens wordt echter bereikt dat in de algemene organieke wetgeving een overdracht van autonome bevoegdheden van de gemeentelijke naar de provinciale besturen plaatsvindt, zonder dat dit geschiedt volgens het klassieke principe, dat de overgang van bevoegdheden eerst plaatsvindt, indien deze *feitelijk* worden overgenomen door bestuurslichamen op de hogere niveau's. Het concept-ontwerp is er daarnaast – althans formeel – op uit, waarborgen te stellen, dat de gemeentelijke huishouding niet volledig wordt gedraineerd. Daartoe wordt in de Provinciewet een nieuw artikel 76 a voorzien, bepalende dat de provinciale besturen niet mogen treden in datgene, wat van *zuiver* plaatselijk belang is. Een bijgevoegde 'negatieve' lijst geeft enige onderwerpen aan, die bij de huidige stand van zaken in ieder geval moeten worden geacht van zuiver plaatselijk belang te zijn. Daartoe behoren het beheer van lokale wegen, de straatnaamgeving, markt- en kermiswezen en aanleg en beheer van lokale speel-, sport- en welzijnsvoorzieningen. Deze opsomming kan niet bij a.m.v.b. worden aangevuld. Tot zover deze beschrijving van het stelsel van 'negatieve' lijsten. Hierna in paragraaf 3 zullen de principiële konsekventies van dit stelsel nader aan de orde komen.

De rijkstaken vormen de andere hier te bespreken takengroep. Het is een der doelstellingen van het concept-ontwerp de voorwaarden aan te geven voor een vergaande decentralisatie van rijkstaken. Deze doelstelling vormt zelfs het hoofdmotief voor de keuze van een aantal van twintig à dertig gewesten. Verwacht zou dan mogen worden, dat aan de uitwerking van een dermate belangrijke doelstelling serieus aandacht zou zijn besteed. Niets is echter minder waar: de rijkstaken krijgen in het Memorandum een summier en weinig concrete behandeling.

Twee categorieën van rijkstaken onderscheidt het Memorandum:

a – rijkstaken, die op een wettelijke opdracht berusten;

b – taken, die de rijksoverheid uitvoert ter vervulling van haar algemene opdracht het publiek belang te dienen.

Ten aanzien van de onder a genoemde taken deelt het Memorandum bescheiden mede, dat een onderzoek terzake is gestart.

Bij de onder b genoemde taken zal het er vooral om gaan, aldus het Memorandum, de rijksbemoeienis via de 'gouden koorden' van doeluitkeringen, subsidies e.d., alsmede hinderlijke betutteling tegen te gaan. Ook te dien aanzien vindt onderzoek plaats. Aldus is deze belangrijke peiler van het concept-ontwerp herleid tot een financieel vraagstuk en een mentaliteitsprobleem.

Voor een juiste beoordeling van de in het concept-ontwerp voorgestane opzet is het mijns inziens absoluut noodzakelijk, dat het uiteindelijke wetsontwerp op het punt der rijkstaken aanmerkelijk meer licht in de duisternis doet schijnen. Zou dit niet het geval zijn, dan ontstaat in feite een situatie, waarin de wetgever een beslissing moet nemen over een nieuw staatsrechtelijk bestel, zonder dat in de verste verte duidelijk is, welke leidende gedachten daaraan ten grondslag liggen. Ik zou menen, dat de volksvertegenwoordiging geen medewerking kan en mag verlenen aan een zodanig gebrekkig voorbereide besluitvorming.

e – 'Sterke gemeenten in nieuwe provincies', *beschouwingen van de V.N.G. over het concept-ontwerp*.⁹

In het najaar van 1975 heeft het concept-ontwerp onderwerp uitgemaakt van een brede discussie in de boezem van talrijke belanghebbende instanties in ons land. Provincies, gemeenten, pre-gewesten, kamers van koophandel etc. hebben hun geluid laten horen. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening bracht advies uit; welzijnsorganen, zoals de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, reageerden; kortom, de hoeveelheid geproduceerde geschriften is te groot voor zelfs maar een summierere behandeling in dit bestek. Ik beperk mij daarom tot een der belangrijke stemmen in dit kapittel: de V.N.G. Deze bracht op drie december 1975 advies uit aan de minister van Binnenlandse Zaken in de vorm van de beschouwingen, vermeld in het 'kopje'.

De Vereniging aanvaardt de keuze in het concept-ontwerp ten gunste van een bestuursopbouw, bestaande uit drie bestuurslagen. Voorts stemt zij in met de uitgangspunten, dat de gemeenten de lokale laag dienen te blijven, doch dat er daarenboven plaats is voor een regionale laag. Deze instemming impliceert aanvaarding van de regionalisering van het binnenlands bestuur door vorming van provincies-nieuwe-stijl. Tot zover gaat de V.N.G. dus met het concept-ontwerp accoord.

Haar kritiek richt zich op de uitwerking en is vooral ingegeven door een grote bezorgdheid, dat in de voorziene opzet de gemeenten na verloop van

tijd, ofschoon formeel nog bestaand, materieel van het toneel zullen zijn verdwenen.

Een der aanknopingspunten voor deze bezorgdheid vormt de door de Vereniging gewraakte taakgerichte benadering van het concept-ontwerp. In deze benadering wordt ontkend, dat de diverse bestuurslagen eigen functies hebben, welke als leidraad moeten dienen voor een evenwichtige verdeling der taken en bevoegdheden.

Volgens de V.N.G. dienen de taken der diverse bestuurslagen voort te vloeien uit hun functies. Voor het rijk is deze functie een *structurerende*, voor de provincies primair *coördinerend en ordenend* en voor de gemeenten primair *verzorgend*. Met het oog op de vervulling van deze functies dient elk der bestuurslagen een open competentie te hebben.

Gegeven deze vooropstelling, behoeft het geen verwondering te wekken, dat de V.N.G. de 'negatieve' lijsten afwijst. Een zodanige bevoegdheidsafbakening past niet in het systeem, dat in de grondwet en de organieke wetten is neergelegd. In dit systeem kan een met een algemene bevoegdheid uitgeruste bestuurslaag alles, wat op het betreffende niveau in het openbaar belang kan zijn, ter hand nemen, met dien verstande, dat zodra een hogere bestuurslaag zich feitelijk op het betrokken terrein gaat bewegen, de bevoegdheid van de lagere bestuurslaag in vrijheid zal teruglopen. De in de 'negatieve' lijsten geïmpliceerde uitdrukkelijke toedeling van taken aan bepaalde bestuurslagen met een verbod voor een andere bestuurslaag om zich daarmee spontaan in te laten, past bij doelcorporaties, maar niet bij territoriaal gedecentraliseerde overheidslichamen. Principieel juiste en klare taal, waarmee schrijver dezes graag instemt.

De beschouwingen over de decentralisatie van rijkstaken acht de Vereniging teleurstellend. Zij vraagt zich af, of voldoende politieke wil aanwezig is om hier werkelijk in te grijpen.

Het laatste hier te behandelen punt, waartegen de V.N.G. protest aantekent, betreft de opzet van het concept-ontwerp om het proces van gemeentelijke herindeling eerst te starten *ná* de vorming van de provincies-nieuwe-stijl. Volgens de Vereniging moet de gemeentelijke herindeling *vóór* of *tegelijktijd* met de provinciale herindeling geschieden. Indien dit niet mogelijk zou zijn, dan zal toch ten minste meer inzicht moeten worden gegeven in het antwoord op de vraag, welke verantwoordelijkheden bij de gemeenten-nieuwe-stijl dienen te blijven. Bovendien zal in grote trekken aangegeven moeten worden, waarop bij de herindeling van de gemeenten zal moeten worden gemikt.

3 Enige vragen

In deze paragraaf ga ik kort in op enige vragen met betrekking tot het bestuurlijk reorganisatieproces, die naar ik meen in het concept-ontwerp geen bevredigend antwoord hebben gekregen, ofschoon deze antwoorden van eminent belang zijn voor de toekomstige vormgeving van het binnenlands bestuur. Alvorens de wetgever definitieve besluiten neemt, mogen in ieder geval gefundeerde uitspraken te dien aanzien van hem worden verlangd. Zou de regering hier verstek blijven laten gaan, dan zullen wij onze hoopvolle blik naar de Staten-Generaal moeten richten. De toekomstige reorganisatie – in welke vorm dan ook – betekent een keerpunt voor ons stelsel van binnenlands bestuur. Schadelijke konsekventies van ondoordacht handelen kunnen ons nog decennia lang blijven achtervolgen.

Vraag 1: Is de provincie nieuwe stijl werkelijk 'regionaal'?

Dit is moeilijk te zeggen. De term 'regionaal' is multi-interpretabel. Keren wij evenwel terug tot de oorspronkelijke opzet, die aan de gewestvormingsgedachte ten grondslag heeft gelegen, namelijk vooral de nodale regio (het stedelijk verzorgingsgebied) een bestuurlijke suprastructuur te verschaffen, dan ben ik geneigd de vraag ontkennend te beantwoorden.

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling heeft binnen onze nationale grenzen het bestaan van ruim zeventig stedelijke verzorgingsgebieden aangetoond. Tevens werden bijna zeventig zogenaamde bestuurlijke samenwerkingsgebieden op lokaal niveau gevonden. Met andere woorden: aangenomen kan worden, dat het aantal gebieden, waarbinnen de oorspronkelijke lokale samenlevingen, voor wat betreft belangrijke maatschappelijke sectoren als wonen, werken en recreëren, een regionale schaal hebben bereikt, op ongeveer zeventig is te bepalen.

In de concept-structuurschets werd dit aantal echter reeds te groot geacht als uitgangspunt voor een bestuurlijke reorganisatie. Op grond van enige niet al te duidelijke toekomstcriteria werd daarom het verkregen kaartbeeld vertaald in de bekende vierenveertig 'bestuursrayons'. Zou, in weerwil van deze reductie, het 'bestuursrayon' nog als een regionaal gebied in de oorspronkelijke opvatting kunnen worden beschouwd, moeilijker wordt dit, wanneer het concept-ontwerp op basis van dezelfde gegevens van de structuurschets met weinig omhaal en uitleg een verdere reductie tot zesentwintig bewerkstelligt (thans overigens vierentwintig). De laatste halvering wordt vooral gemotiveerd door de voorgenomen decentralisatie van rijkstaken. Aan dit voornemen is, naar wij zagen, nog steeds weinig reële inhoud gegeven. Dat de voorgestelde gebiedsomvang van de provincies-nieuwe-stijl zich bij uitstek leent voor de vervulling van rijkstaken, is mij dan ook nog

steeds niet duidelijk. Wel verwacht ik, dat de problemen, die indertijd de behoefte aan gewestvorming hebben ingegeven, slechts in geringe mate een voor hun oplossing noodzakelijke territoriale indeling zullen ontmoeten, indien de thans voorziene opzet werkelijkheid wordt.

Vraag 2: Dient het binnenlands bestuur te worden beperkt tot drie bestuurslagen?

Naar het zich laat aanzien zal het, zolang krampachtig wordt vastgehouden aan een maximum van drie bestuurslagen, niet wel mogelijk zijn een stelsel van binnenlands bestuur te ontwikkelen, dat een weerspiegeling vormt van de thans te onderscheiden samenlevingsschalen. De beschikbare literatuur maakt aannemelijk, dat, maatschappelijk gezien, rekening dient te worden gehouden met de volgende schalen: de wijk of kleine gemeente (lokaal in enge zin), de regio (lokaal in ruime zin), de provincie/het landsdeel en de nationale schaal.

Er is géén bestuurlijke driedeling te bedenken, waarin voor elk van deze samenlevingsschalen een eigen laag kan compareren. Steeds zal een der lagen een hybridisch karakter verkrijgen.

Is er op grond van het beginsel van territoriale decentralisatie bezwaar tegen een stelsel met vier bestuurslagen? Algemeen wordt aangenomen, dat dit niet het geval is, maar tevens gaat men er vanuit, dat invoering van een vierde bestuurslaag praktisch gesproken ongewenst is.¹⁰ De weerstanden tegen de vierde bestuurslaag zijn kennelijk zo groot, dat zelfs het I.B.W., dat met zijn gewestelijke infrastructuur aardig in de richting komt, de laatste stap niet heeft durven nemen. Persoonlijk vermoed ik, dat elke reorganisatie van het binnenlands bestuur overeenkomstig de drie-lagen-opvatting op langere termijn moeilijkheden zal veroorzaken, doordat steeds twee samenlevingsschalen door één bestuurslaag zullen moeten worden bediend. Of de thans aanwezig geachte praktische bezwaren tegen vier bestuurslagen op langere termijn van meer betekenis zijn dan deze moeilijkheden, zal de toekomst leren.

Vraag 3: Welke invloed heeft het concept-ontwerp op het waterstaatsbestuur?

De huidige provincies vervullen tevens een belangrijke rol binnen het stelsel van waterstaatsbestuur (artt. 204 tot en met 207 grondwet), met name als toezichthoudsters op de waterschappen. Een provinciale herindeling zal daardoor grote invloed hebben op dit bestel. Een complicerende factor vormt de bestaande gedachte om 20 à 21 hoofdwaterschappen in te stellen.¹¹ De wens tot integratie van de provincies-nieuwe-stijl en deze hoofdwaterschappen rijst dan al snel.¹²

Anders dan te verwachten zou zijn, gaat het Memorandum met adembemennende snelheid aan deze gehele problematiek voorbij. Een en ander zal,

zo wordt gesteld, na een grondwetswijziging worden geregeld in een algemene Waterschapswet. Zolang deze er niet is, zullen interim-voorzieningen noodzakelijk zijn.

Ik vraag mij af, of het aangaat een dergelijke ingreep in een grondwettelijk stelsel af te doen als een neveneffect van een hoofdoplossing, waarvan wordt gesuggereerd, dat het met betrekkelijk weinig moeite kan worden geneutraliseerd. Zonder een beter inzicht in de gevolgen voor het waterstaatsbestel kunnen de plannen tot provinciale herindeling mijns inziens niet op hun wezenlijke betekenis worden getaxeerd.

Vraag 4: Verdraagt het beginsel van territoriale decentralisatie zich met de negatieve lijsten?

Voor een antwoord op deze vraag is het noodzakelijk, na te gaan, wat het effect van de negatieve lijsten is. Dit effect is vrij eenvoudig bepaalbaar. De „negatieve” lijst bij de Provinciewet geeft immers aan, wat in ieder geval tot de huishouding der gemeente behoort en de 'negatieve' lijst bij de gemeentewet doet hetzelfde ten aanzien van de huishouding der provincie. Wij hebben derhalve te maken met een omgekeerd stelsel van positieve lijsten, gericht op een zakelijke omschrijving van een belangrijk deel van de provinciale en gemeentelijke huishoudingen. Zoals de V.N.G. in haar reactie betoogt en ikzelf elders heb geconcludeerd, verdraagt een dergelijke zakelijke omschrijving zich niet met het beginsel van territoriale decentralisatie.¹³ Hier moge ik volstaan met een in dit verband vernietigend citaat van Logemann:

„Maar vooral speelt de rangorde een rol bij de taakafbakening der territoriale openbare lichamen. Gemeente, provincie, rijk in Nederland, de bonte hoeveelheid analoge lichamen in Indië, vallen naar rechtsgebied over elkaar heen en hun werkzaamheid is — in hoofdzaak — slechts door het rangordebeginsel afgebakend. Vergeefs heeft men gepoogd hun werkkring te bepalen als functie van het sociale karakter dier onderscheiden lichamen. Deze theorie van de materiële bepaaldheid der eigen huishouding, hoezeer tot in de wet doorgedrongen, bleek onwerkkelijk en moest in wet en praktijk beide voor het rangordebeginsel wijken. In de rangorde glijdt het vraagstuk der werkkringafbakening over in dat der gezagsverhouding”.¹⁴

Zakelijke omschrijvingen van gemeentelijke en provinciale huishoudingen verdragen zich niet met het beginsel van territoriale decentralisatie. Het huishoudingsbegrip staat namelijk juist voor een algemene bevoegdheid, toekomende aan gebiedscorporaties, om binnen niet zakelijk bepaalde grenzen te zorgen voor het eigen territorium. Deze algemene bevoegdheid past zich automatisch aan, indien wijzigingen optreden in de bevoegdhedenstructuur binnen het totale stelsel, waartoe de betrokken gebiedscorporatie behoort. De verhouding tussen de huishoudingen en gebiedscorporaties op verschillende niveaus kan niet worden ingetekend door opsommingen

van onderwerpen, maar wordt bepaald door hetgeen hoger gerangschikte gebiedscorporaties reëel aan zich trekken, respectievelijk aan lager gerangschikte gebiedscorporaties overlaten.

Indien de voorgestelde provinciale indeling werkelijk adequaat is, zullen de noodzakelijke wijzigingen in de huishoudingsinhouden van provincies en gemeenten trouwens automatisch hun beslag krijgen.

De huidige inadekwate provinciale indeling heeft er immers voor een belangrijk deel toe geleid, dat de provinciale huishoudingen tot nog toe zo slecht uit de verf zijn gekomen. Deze constatering vormt een van de redenen om de bestaande provinciale territoiren grotendeels los te laten. Bij een passende nieuwe gebiedsindeling mag worden aangenomen, dat de 'huishoudingen' van de nieuwe provincies zich als het ware vanzelf om het nieuwe gebied zullen plooiën. Voor een malicieuze geest kan het stelsel van lijsten aldus worden verstaan als een teken van twijfel bij de opstellers van het concept-ontwerp aan de door henzelf voorgestelde provinciale indeling. Of, wat nog veel erger is, een verzwegen gebrek aan vertrouwen in het beginsel van territoriale decentralisatie. Mocht dit laatste het geval zijn, dan zou een uitdrukkelijke uitspraak op dit punt van grotere oprechtheid getuigen dan een met de mond belijden van dit beginsel, gepaard gaande met een materiële ondermijning ervan.

Vraag 5: Hoe staat het met het beginsel van complementair bestuur?

In alle behandelde geschriften is het, vooral door de V.N.G. in de gewestvormingsdiscussie ingebrachte, beginsel van complementaire bestuur aan de orde. Het desbetreffende beginsel wordt telkenmale anders omschreven en krijgt daarmee ook steeds een andere waardering.

Het I.B.W.-eindrapport¹⁵ ziet in het complementariteitsbeginsel een streven naar een zodanige integratie van het door de verschillende bestuursorganen gevoerde beleid, dat hun gezamenlijk handelen leidt tot een optimaal resultaat van het totale overheidsbeleid. Naast formele regels (die goeddeels reeds bestaan) acht het eindrapport de bereidheid tot een zodanige beleidsvorming gewenst.

De R.T.D.¹⁶ wenst 'overmatige' complementariteit tussen de bestuurslagen te vermijden. Als regel moet niet meer dan één bestuurslaag bij een bepaalde taakuitoefening worden betrokken.

Het Memorandum¹⁷ noemt complementair bestuur die vorm van gedecentraliseerd bestuur, waarin:

- 1 – de besturen op de verschillende niveau's tot het volbrengen van één bestuurstaak zijn geroepen;
- 2 – de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taakonderdelen op die bestuurslaag wordt gebracht, waar de uitvoering een maximum aan effect kan verkrijgen;

3 – de toedeling van verantwoordelijkheden zoveel mogelijk naar bindende regels plaatsvindt;

4 – de besturen op de diverse bestuurslagen elkaar bij voorkeur op basis van een gezamenlijke beleidsconceptie aanvullen, daarbij elkaars verantwoordelijkheden respecterend.

Het reeds behandelde rapport van de V.N.G.¹⁸ heeft grote moeite met de laatste omschrijving. Volgens dit rapport dient de gedachte van het complementair bestuur uitdrukking te geven aan de onderlinge afhankelijkheid tussen de bestuurslagen. Complementair bestuur vormt een werkwijze om vanuit eigen verantwoordelijkheid tot een gemeenschappelijk aanvaarde beleidsconceptie te komen. Zulks veronderstelt gelijkwaardigheid en nevenschikking der bestuurslagen. In formele termen vertaald vraagt de gedachte vooral om overlegprocedures tussen de bestuurslagen en een voortdurende onderlinge afstemming van de beleidsplannen op de diverse niveau's.

Uit dit korte overzicht moge blijken, dat het complementariteitsbeginsel nog volstrekt vaag is, zodat de discussie snel de vorm aanneemt van die over de vraag, hoeveel engelen er op de punt van een naald kunnen zitten. Wil het beginsel staatsrechtelijke relevantie verkrijgen, dan zal het mijns inziens eerst eens behoorlijk dienen te worden vertaald in termen van een krachtens dit beginsel gewenste verdeling van bevoegdheden tot en van procedures voor het nemen van besluiten. In het staatsrecht is spreken in termen van 'taakverdelingen' en 'gemeenschappelijkheid', door de geringe precisie van deze termen, niet bevorderlijk voor het bereiken van een helder oordeel.

In afwachting van de eerste duidelijke uiteenzetting over het complementariteitsbeginsel ben ik voorshands geneigd de kansen, dit beginsel staatsrechtelijk operationeel te maken, gering te achten.

4 Besluit

Naar gezegd, is blijkens een persbericht van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 27 februari 1976, de betrokken bewindsman voornemens het definitieve Wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur in ieder geval nog dit jaar, doch zo mogelijk nog vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer aan te bieden. De provinciale besturen is inmiddels advies gevraagd inzake de bijgestelde provinciale indeling met vierentwintig provincies-nieuwe-stijl. De desbetreffende besturen hebben evenwel geweigerd een dergelijk advies uit te brengen.¹⁹

Voorts is een ambtelijk voorontwerp van een Overgangswet reorganisatie binnenlands bestuur om advies toegezonden aan een aantal instanties. In dit voorontwerp wordt onder meer voorzien in de instelling van bestuurs-

commissies voor drie landsdelen, elk onder voorzitterschap van een regeeringscommissaris. Deze commissies zouden tot taak verkrijgen in hun landsdeel het reorganisatieproces te begeleiden, een proces dat zou moeten verlopen vanuit de fase der oude provincies, via een fase waarin naast de oude provincies 'kwartiermakende' pre-provincies worden ingesteld, naar de fase der provincies-nieuwe-stijl. Na afsluiting van het provinciale herindelingsproces zou de overdracht van gemeentelijke taken, bevoegdheden en ambtenaren aan de nieuwe provincies kunnen starten.

Een en ander belooft een zeer ambitieuze aanpak. Gegeven de grote lacunes in het concept-ontwerp en de ongezouten kritiek daarop, betwijfel ik toch, of deze aanpak snel tot resultaten zal leiden. Ook de minister schijnt somberder te zijn dan zijn voornemens doen geloven, terwijl het eerste enthousiasme in de Tweede Kamer evenzeer geluwd lijkt.²⁰ Daar komt nog bij, dat steeds duidelijker wordt, hoeveel geld de voorziene reorganisatie zal gaan kosten. In een tijd van bezuiniging op de overheidsuitgaven kan dit een belangrijke reden voor de wetgever vormen om tenslotte toch maar weer naar andere oplossingen te zoeken voor de bestaande bestuurlijke knelpunten. Het zou geen verwondering behoeven te wekken, indien daartoe uiteindelijk alleen het middel van de incidentele gemeentelijke herindeling, eventueel gepaard gaande met een min of meer geslaagde binnengemeentelijke decentralisatie, als haalbaar alternatief overblijft.

Aldus zouden wij na een enthousiasmerende cyclus van ongeveer vijftien jaar volgens goed Nederlands recept weer bij onze uitgangsstelling zijn teruggekeerd!²¹

Noten

- 1 Tweede Kamer, Zitting 1970-1971, nr. 11246-2.
- 2 Aanvankelijk was de sluiting van de adviestertermijnen bepaald op 15 november 1975 voor wat betreft de inhoud van het concept-ontwerp, en op 15 december 1975, voor wat betreft de voorstellen tot provinciale herindeling, die het concept vergezelden. Later zijn deze termijnen iets verlengd.
- 3 Staatsuitgeverij 1975; tevens gepubliceerd in de Staatscouranten d.d. 6 en 7 februari 1975, nrs. 26 en 27.
- 4 Amsterdam, april 1975.
- 5 Staatsuitgeverij, 's Gravenhage 1975 (I.B.W.-rapport); Huisdrukkerij Provinciale Griffie Zeeland, 1975 (R.T.D.-advies).
- 6 Als variant op deze mogelijkheid wordt hetzelfde model mét landsdelen gepresenteerd en vervolgens verworpen.
- 7 Nota Bestuurlijke Organisatie, uitgebracht door de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1969-1970, nr. 10310, nr. 2.
- 8 Takengroep (4) heeft vooral betrekking op de nieuwe integrale planningstaak van de provincies-nieuwe-stijl. Voor een overzicht van hetgeen onder geweste-

- lijke planning kan worden verstaan verwijs ik naar mijn: Gewest en territoriale decentralisatie, Samson, 1976, blz. 222 e.v.
- 9 V.N.G., 's-Gravenhage, november 1975.
 - 10 Eindrapport I.B.W., blz. 266; Advies-R.T.D., blz. 9; Memorandum blz. 96/97; Ruiter, Gewest en territoriale decentralisatie, blz. 267/268.
 - 11 Studiecommissie Waterschappen: Het waterschap en zijn toekomst, 1974.
 - 12 Advies W.R.R. par. 4.2.2.
 - 13 Ruiter: Gewest . . ., blz. 171 en 265.
 - 14 J. H. A. Logemann: Over de theorie van een stellig staatsrecht, Leiden, 1948, blz. 114/115.
 - 15 t.a.p. blz. 220.
 - 16 t.a.p. blz. 9.
 - 17 t.a.p. blz. 98 e.v.
 - 18 t.a.p. blz. 23 e.v.
 - 19 en 20 J. J. Lindner, Volkskrant, 10-4-1976
 - 21 Dit artikel werd afgesloten op 12 mei 1976.

Onderzoek

Openbare hoorzittingen in het parlement (1 jan. 1967-1 jan. 1975)

door W. Veenstra

Inleiding

Definitie

Een definitie van het begrip hoorzitting zoekt men tevergeefs in het Reglement van Orde van de beide Kamers der Staten-Generaal. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer spreekt alleen over het 'horen van personen' (art. 28). Het reglement van de Eerste Kamer zwijgt in alle talen over hoorzittingen.

Meuwissen heeft het begrip hoorzitting omschreven, als 'door overheidslichamen georganiseerde bijeenkomsten, tijdens welke aan belanghebbenden (burgers of organisaties) de gelegenheid tot inspraak wordt geboden bij het vormen van het overheidsbeleid in een bepaalde sector'¹

In zijn verslag van een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel geeft Jolles een iets omslachtiger omschrijving: 'Een bijeenkomst ten dienste van de meningsuiting, aangaande enige kwestie van openbaar belang, van een of meer categorieën van bij de regeling van die kwestie belang hebbende derden, welke bijeenkomst wordt belegd door en op initiatief van de met de regeling belaste instantie'.²

Jolles maakt een onderscheid tussen twee typen hoorzittingen dat van belang lijkt. In de eerset plaats wijst hij op de hoorzitting waarbij de overheid zelf 'vertegenwoordigers van categorieën belanghebbenden c.q. van organisaties' uitnodigt. Daarnaast komen de hoorzittingen waarop 'iedereen die daartoe behoefte heeft in de gelegenheid wordt gesteld om van zijn opvattingen en gevoelens te doen blijken'.

Beide definities sluiten redelijk aan bij de gangbare praktijk van de parlementaire hoorzitting. Het aspect van de inspraak krijgt de nadruk. Alleen Jolles duidt enigszins op een tweede functie die hoorzittingen zouden kunnen hebben, t.w. de zuivere informatievoorziening van het parlement. Hierop wordt aan het slot van het artikel verder ingegaan.