



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bestuurlijke reorganisatie in Nederland

Heijden, H.A. van der; Breunese, J.

Citation

Heijden, H. A. van der, & Breunese, J. (1979). Bestuurlijke reorganisatie in Nederland. *Acta Politica*, 14: 1979(4), 509-539. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451945>

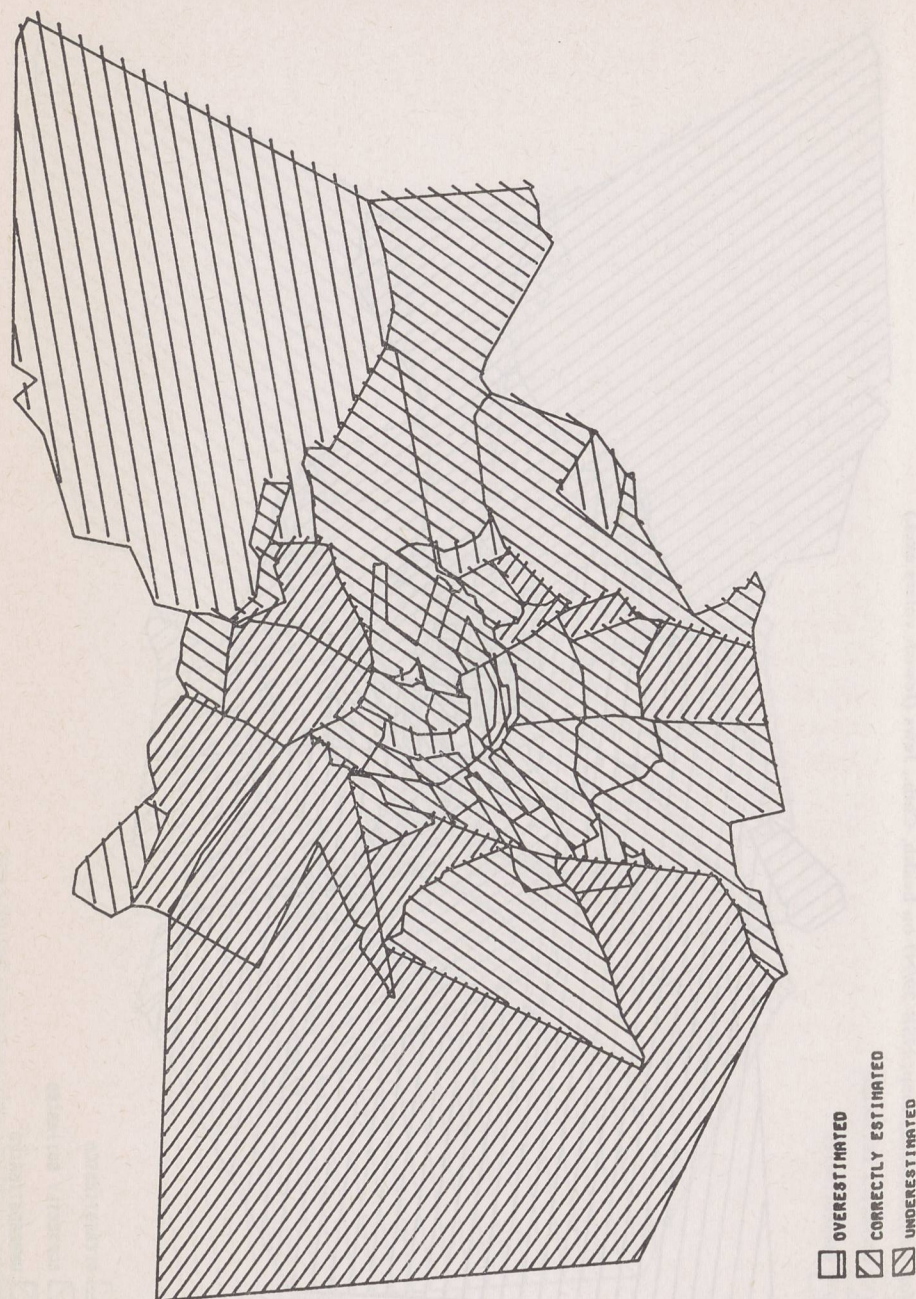
Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451945>

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

Map VIII: Residuals plot; NSB-decrease on health, Jews



Bestuurlijke reorganisatie in Nederland; een spel zonder grenzen*

Jaap Breunese/Hein-Anton van der Heijden

Inleiding

In het jaar waarin de echte discussie over de bestuurlijke reorganisatie van Nederland een aanvang nam, herstelde Nederland zich van de gevolgen van de Duitse bezetting. De koude oorlog was nog niet uitgebroken en in brede kring heerste de verwachting dat alles anders zou worden op elk gebied, ook op dat van de bestuurlijke organisatie.

Inmiddels, 32 jaar na het verschijnen van het eerste rapport, is er van de algehele verandering, althans op dit terrein, nog weinig terecht gekomen. Nog steeds verschijnen voorstellen, rapporten en nota's, zij het dat de kwaliteit hiervan steeds minder lijkt te worden. Ondersteunend bestuurskundig onderzoek vond wel plaats, maar een beslissende bijdrage aan de oplossing van de bestuurlijke reorganisatieproblemen wist het niet te leveren. Het probleem is er ondertussen niet doorzichtiger op geworden. Inzichten van politieke machthebbers m.b.t. deze materie veranderen met de regelmaat van de klok, vaak zonder enige argumentatie.

Omdat velen van mening zijn dat in deze kabinetsperiode de echte reorganisatie dan eindelijk op gang zal komen, wordt in dit artikel de balans opgemaakt van 32 jaar praten over bestuurlijke reorganisatie: de balans van een gezelschapsspel dat maar geen ernst wilde worden.

De ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie zoals wij die kennen vindt haar wortels in de periode van de Franse overheersing, op het breukvlak van de 18e en de 19e eeuw. Voor die tijd was het gezag van het rijk ondergeschikt aan dat van de (zeven verenigde) provincies, die zich op hun beurt weer moesten onderwerpen aan de gemeenten; in de grondwet van 1814 werd de hiërarchie van deze bestuurslagen omgedraaid. Lering trekkende uit de traumatische ervaringen van voor 1795, kende men de provincies een bescheiden rol toe, de gemeenten kregen als samenstellende delen van de nieuwe staat grotere

* De tekst van dit artikel werd afgesloten op 1 juni 1979.

betekenis. Koning Willem I poogde door een sterk autocratisch optreden de Nederlandse economie uit haar slaap wakker te schudden, maar zijn energieke optreden werd niet beantwoord met initiatieven vanuit de zakenwereld, die inert de 18e eeuw liet voortduren. De eigenaars van de kleine fabriekjes hielden zich meer bezig met liefdadigheid en cultuur dan met het uitbouwen van hun bedrijf. De industriële revolutie was nog ver. In de steden sloten de poortwachters en boomsluiters — die overdag als een soort stedelijke douane optraden — 's avonds de stad van de buitenwereld af. De steden bleven zoals in de 18e eeuw oligarchisch bestuurd, de gemeenteraadsleden hadden zitting voor het leven.

De helft van de bevolking vond haar bestaan in landbouw en veeteelt. Op het platteland was de geldeconomie nog nauwelijks doorgedrongen, het boerenbedrijf was een gesloten produktiehuishouding, een enkele keer ging men per trekschuit naar de jaarmarkt in de naburige stad. In de plattelandsgemeenten benoemde het provinciaal bestuur de leden van de plaatselijke raden. Het aantal vertegenwoordigers van de adel in Provinciale Staten was in zes provincies even groot als dat van elk van beide andere standen (steden en landelijke stand). In Gelre werden 30 afgevaardigden gekozen door 95 edelen.

In de grondwet van Thorbecke van 1848 werd Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat, een term die het compromis weerspiegelt dat moest worden gevonden tussen liberalen en conservatieven. In de op deze grondwet gebaseerde Gemeentewet van 1851 overheerste de liberale visie. De liberalen rond Thorbecke, die het land uit zijn gezagigheid wilden losrukken, waren voorstanders van een sterke industrialisatie en van een grotere invloed van het volk op het bestuur. De gemeente was voor hen de leerschool van de democratie en deze kreeg dan ook een belangrijke rol te vervullen; voor een sterk centraal gezag was geen plaats, maar rijk, provincies en gemeenten vormden samen de ene overheidshuishouding. Deze dynamische opvatting van Thorbecke, waarin rijk, provincies en gemeenten elkaar ondersteunden, impliceerde een vorm van complementair bestuur *avant la lettre*. Hier tegenover stond een statische opvatting die gemeenten, provincies en rijk zag als drie niet met elkaar verbonden sferen, een opvatting die in 1884 door Buys theoretisch werd uitgewerkt in de driekringenleer.

De rond 1870 op gang komende industrialisatie dwong de Nederlandse overheid tot het verlaten van haar nachtwakerspositie. Taken die te maken hadden met de industrialisatie, maar die niet in rechtstreeks verband stonden met de particuliere bedrijfsvoering, werden op de schouders van de overheid geschoven. Spoorwegen moesten worden aangelegd, onderwijsvoorzieningen gecreëerd, kinderarbeid gereguleerd.

In de verhouding tussen de drie bestuurslagen is de op zichzelf conserva-

tieve opvatting van de driekringenleer overheersend geweest tot de tweede wereldoorlog, maar zij heeft een aantal gevolgen met zich meegebracht die allerm minst conservatief te noemen zijn. Koelma geeft aan dat de gemeenten door hun relatieve zelfstandigheid in staat waren te komen tot verordeningen die tot voorbeeld zouden dienen voor een belangrijk stuk sociale wetgeving op rijksniveau.

Hij noemt de Woningwet 1901, de Vleeschkeuringswet 1919, de Warenwet 1919, de Ambtenarenwet 1929, de Arbeidsbemiddelingswet 1930 en de Winkelsluitingswet 1935, die alle hun oorsprong hadden in gemeentelijke verordeningen.¹ Vis wijst erop dat deze initiatieven met name afkomstig waren uit de grotere steden in het westen en noorden van het land waar met de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht de opkomende arbeiderspartijen erin waren geslaagd zich plaatsen in de gemeentebesturen te verwerven.²

Op financieel gebied is de relatieve vrijheid van de gemeente het eerst ingeperkt door de rijksoverheid, en deze inperking heeft zich sinds die tijd steeds sneller voortgezet. Zij begon met het afschaffen van het poortgeld (1851) en de gemeentelijke accijnzen (1865) en eindigde voorlopig met de Financiële Verhoudingswet 1960 (de wet die de 'artikel 12 gemeenten' in het leven zou roepen), en de Wet Kapitaaluitgaven Publiekrechtelijke Lichamen (1963), waarin de centrale overheid de mogelijkheid voor leningen door gemeenten bindt aan de door haar te voeren conjunctuurpolitiek.

Parallel aan deze financiële vrijheidsbeperkingen loopt de verandering in de aard der gemeentelijke taken. Vis stelt dat ten tijde van het in werking treden van de gemeentewet de verhouding tussen autonome en medebewindstaken ruwweg 95 : 5 was. Met de totstandkoming van de Woningwet 1901 werd de driekringenleer voor het eerst fundamenteel doorbroken en momenteel is de verhouding tussen autonome en medebewindstaken nagenoeg omgekeerd.

Thorbecke's gedecentraliseerde eenheidsstaat is volgens Vis steeds meer op een gedeconcentreerde eenheidsstaat gaan lijken.³ De steeds snellere industrialisatie die steeds meer ingrijpen door de centrale overheid met zich meebracht, was uiteraard de belangrijkste oorzaak van deze centralisatie en concentratie die het kader vormt van de ontwikkelingen in de bestuurlijke en maatschappelijke organisatie van 1870 tot heden.

Omvang van de Nederlandse gemeenten

In de financiële zelfstandigheid en in de aard van de gemeentelijke taken is sinds Thorbecke veel veranderd, niet minder is dat het geval met de omvang van de Nederlandse gemeenten. Tot en met de tijd van Thorbecke dekten de opvattingen van de gemeente als staatskundig, maatschappelijk, cultureel,

economisch en juridisch subject elkaar vrijwel volledig.⁴ In het algemeen werkten de ondernemingen slechts op plaatselijk niveau en zij produceerden in hoofdzaak voor de plaatselijke en gewestelijke markt. Rond 1850 telde Nederland ruim 3 miljoen inwoners, waarvan 80 % woonde in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Van het totaal aantal gemeenten (1209) had 99 % minder dan 20.000 inwoners. Er waren 172 gemeenten met minder dan 500, en 444 gemeenten met minder dan 1.000 inwoners. Hoe snel Nederland in 130 jaar is geïndustrialiseerd en daarmee verstedelijkt, blijkt uit het feit dat van de 14 miljoen inwoners nu niet meer dan een derde woont in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Wel is het zo dat 82% van de 841 overgebleven gemeenten een inwonertal heeft dat kleiner is dan 20.000. 62 % van die 841 gemeenten heeft zelfs minder dan 10.000 inwoners, en nog steeds is er in ons land plaats voor een afzonderlijke gemeente Katwoude, waar 280 mensen wonen. Het gemiddelde inwonertal van de Nederlandse gemeente is ruim 16.000.⁵

Pas sinds kort heerst de opvatting dat een rigoreuze gemeentelijke herindeling een oplossing zou zijn voor de bestuurlijke problematiek.⁶ Tussen 1850 en 1970 werd het aantal gemeenten verminderd met slechts een kwart (van 1209 naar 912).⁷ Thans maakt men plannen voor een niet minder rigoreuze maar wel wat meer over de tijd gespreide maatregel als in België is genomen, waar op 1 januari 1977 het aantal gemeenten werd teruggebracht van ruim 2300 naar 589.⁸

Na de Tweede Wereldoorlog krijgt de regering meer oog voor de problemen van het lokale bestuur. Daarvoor is een drietal oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats werd men geconfronteerd met de moeilijkheden, die er waren ten aanzien van de financiële problemen tussen rijk en lagere overheden, gecombineerd met de problemen rond de wederopbouw. Daarbij zullen in de tweede plaats ook van invloed zijn geweest de gedachten, die tijdens de wereldoorlog naar voren zijn gekomen over mogelijke verbeteringen in het bestaande staatsbestel.

Als derde oorzaak kan worden genoemd dat rekening moest worden gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen zoals die zich met name in de agglomeraties in het westen des lands manifesteerden. Waarschijnlijk om deze redenen heeft de regering in 1946 een Staatscommissie, de commissie-Koelma in het leven geroepen met de volgende opdracht:

'Op korte termijn te adviseren omtrent de wijze waarop moet worden voorzien in de belangen, welke gemeenschappelijk zijn voor de grote stedelijke gemeenten en de in haar onmiddellijke omgeving liggende kleinere gemeenten:

a in zover die voorziening niet of niet op de meest doelmatige wijze kan worden getroffen op grond van de desbetreffende bepalingen der ge-

meentewet of van andere wettelijke bepalingen of langs andere weg;
b wanneer of zolang grenswijzigingen voor voorziening in die belangen niet noodzakelijk is'.

Het advies van de commissie-Koelma behelsde het instellen van districten, een vierde bestuurslaag tussen provincie en gemeenten, maar deze oplossing ging de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, en de minister veel te ver. Er werd gekozen voor een Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Zolang de mogelijkheden voor de 'gewone' samenwerking tussen gemeenten, die door deze wet nog weer werden uitgebreid, slechts in betrekkelijk geringe mate werden benut, was er aan een ingrijpende oplossing zoals die van de commissie-Koelma geen behoefte. Deze redenering tekent het ad-hoc-beleid waarin de Nederlandse regering al snel na de tweede wereldoorlog verviel; op het ogenblik is het aantal gemeenschappelijke regelingen gestegen tot boven de 1500 en tezamen hebben die gezorgd voor een onoverzichtelijk netwerk van incidentele gemeentelijke samenwerkingsverbanden met steeds wisselende partners. Versnippering van bestuurskracht en het verdwijnen van de mogelijkheden tot democratische controle en belangenafweging zijn het trieste gevolg.

Ruimtelijke ordening en bestuurlijke organisatie

In de jaren zestig werd de ontoereikendheid van de in 1950 gekozen oplossing ook op departementaal niveau onderkend, iets waartoe de maatschappelijke ontwikkelingen uiteraard weer de aanleiding vormden. Met name vanuit de hoek van de ruimtelijke ordening, die de ongewenste gevolgen van de industriële expansie met name op het gebied van de woningbouw moest stroomlijnen, werd in dat decennium een aantal aanbevelingen gedaan op het gebied van de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

De *eerste Nota Ruimtelijke Ordening* (1960) sprak van samenvoeging van te kleine gemeenten, van gebiedsuitbreiding van middelgrote gemeenten waar nodig en van nieuwe bijzondere bestuursvormen voor de grootste agglomeraties.

De *tweede Nota Ruimtelijke Ordening* (1966) ging er expliciet van uit dat de na te streven bestuurlijke organisatie ingesteld diende te zijn op de schaal waarin de ruimtelijke ordening zich voltrekt en zal voltrekken. Met andere woorden: de bestuurlijke organisatie moet worden aangepast aan de schaalvergroting, die de nota omschrijft als 'een onmiddellijk gevolg van de moderne ontwikkelingen op het gebied van de techniek, verkeer en telecommunicatie, waardoor de afstanden, in tijd uitgedrukt, steeds meer ineenschrompelen en de reikwijdte van de dagelijkse betrekkingen steeds groter wordt'. De concrete aanbevelingen wijken niet veel af van die welke in de eerste

Nota Ruimtelijke Ordening zijn genoemd.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) deelt in haar *Advies inzake de bestuurlijke organisatie van Nederland* (1969) de opvatting zoals neergelegd in de tweede Nota Ruimtelijke Ordening. 'De zich in de ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling steeds meer als een eenheid aftekenende stads- en streekgewesten moeten ook in bestuurlijk opzicht een eenheid worden'. De RARO heeft een zekere voorkeur voor de vorming van gemeenten op gewestelijke schaal, maar in veel gevallen zal, met name binnen stedelijke zones, volgens haar reden zijn voor de instelling van nieuwe gewestelijke bestuurslichamen met handhaving van de in het gebied liggende gemeenten. De RARO ziet het gewest als een complementair bestuurslichaam, dat samen met de gemeenten in zijn gebied de lokale bestuurslaag vormt. Op deze wijze zou met de gewesten een systeem van samengesteld lokaal bestuur worden gerealiseerd.

In de bestuurlijke praktijk van de jaren zestig is een deel van de hierboven genoemde aanbevelingen werkelijkheid geworden. Het aantal gemeenten daalde tussen 1960 en 1970 met 78 tot 912; waren er in 1960 nog 97 gemeenten met minder dan 1.000 inwoners, in 1970 was dit aantal gedaald tot 39. Voor twee van de grootste agglomeraties werden inderdaad nieuwe bijzondere bestuursvormen tot stand gebracht: in de jaren zestig ontstonden het Openbaar Lichaam Rijnmond en de Agglomeratie Eindhoven.⁹

Veel belangrijker voor de bestuurlijke organisatie was echter een aantal maatregelen die in de ruimtelijke nota's niet werden genoemd. Hiervoor is al melding gemaakt van de Financiële Verhoudingswet 1960 en de Wet Kapitaaluitgaven Publiekrechtelijke Lichamen 1963, die de financiële armslag van de gemeenten ernstig beperkten.¹⁰ Doeluitkeringen van het Rijk en koppelsubsidies, sluipende centralisatie en 'gouden koorden' hadden het grootste deel van de gemeentelijke financiën vastgelegd juist voordat de democratiseringsbeweging in de jaren zestig zich ging bemoeien met het lokaal bestuur. Omdat van de beweegruimte van de gemeenten weinig was overgebleven werd 'inspraak' op lokaal niveau het praten van machtelozen met onmachtigen; omdat het de lokale besturen zelf aan de mogelijkheden ontbrak zijn plannen aan te passen aan de wensen van de insprekers moest de democratisering wel mislukken.

Op het niveau van de bestuursdaden van de gemeentebesturen zien we een tendens tot schaalvergroting die nauwkeurig aansloot bij de ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Zoals in de tweede helft van de jaren zestig de buurtwinkels werden vervangen door supermarkten, zo bouwden de lokale bestuursdaden in die jaren enorme sportcomplexen voor de hele stad met vooral veel ruimte om te parkeren, liever dan dat men tien tot vijftien sporthallen bouw-

de, verspreid over de wijken van de stad.¹¹ Dit soort ontwikkelingen schiep het klimaat voor de ideeën over bestuurlijke schaalvergroting die in het volgende decennium hun weerslag zouden vinden in een aantal wetsontwerpen.

In de politieke partijen wist men niet goed wat te beginnen met de roep om bestuurlijke reorganisatie. De ARP bracht als eerste een rapport uit, waarin aangedrongen werd op de vorming van gewesten, die uiteindelijk de rol van de provincies zouden overnemen. De Partij van de Arbeid publiceerde middels de Wiardi Beckmanstichting drie rapporten. Die over 'Politisering van het lokale bestuur' en 'Wijkraden' vallen grotendeels buiten het bestek van dit artikel, in het rapport over 'Stadsgewesten en Streekgemeenten' werd gepleit voor gewesten in stedelijke agglomeraties met schaalverkleining daarbinnen, terwijl men voor landelijke gebieden grote gemeenten voorstelde. De behoefte aan gewestvorming door schaalvergroting speelde immers veel meer in de randstad en de meest verstedelijkte gebieden daarbuiten, dan in provincies als Friesland, Drente en Limburg.

Was men het in die jaren over het algemeen eens over de noodzaak van gewestvorming, over de manier waarop dat moest gebeuren liepen de meningen ver uiteen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten toont in haar rapport *Bestuurlijke Organisatie* (1969) aan, Thorbecke goed begrepen te hebben. Het is noodzakelijk dat de bestuurlijke organisatie de maatschappelijke ontwikkelingen volgt en daarvoor moet 'het beginsel der hiërarchie, dat opgesloten ligt in de gedachte dat het Nederlandse bestuursstelsel is opgebouwd uit drie zelfstandige bestuurslagen, waarbij het lagere niveau ondergeschikt is aan hogere niveaus, minder accent krijgen ten gunste van het beginsel der complementariteit: een moderne gedecentraliseerde bestuursopbouw behoort te bestaan uit complementaire, elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen, die gezamenlijk tot vervulling van een overheids-taak komen'. Dat er door de hiervoor besproken financiële afhankelijkheidsrelatie van de gemeenten met het rijk, geen sprake kan zijn van een moderne gedecentraliseerde bestuursopbouw, maar dat de werkelijkheid anno 1969 centralisatie en deconcentratie was, schijnt de VNG over het hoofd te hebben gezien. De VNG stelt de noodzaak vast tot gebiedsvergroting van de lokale bestuurseenheden; criteria hiervoor zijn o.a. een duidelijke relatie tussen de leefruimte van de burgers en de ruimte waarover de lokale bestuurstaak zich uitstrekt, en de eis dat het lokale bestuur zijn taak op democratische grondslag kan verrichten, hetgeen specifieke eisen stelt aan de relatie tussen bestuur en bestuurden. Hoewel de VNG dit aspect niet noemt, lag de belangrijkste reden voor gebiedsvergroting van de lokale bestuurseenheden in de eisen die de economie stelt aan de omvang van die eenheden. Rechtstreekse eisen, omdat het zeer onpractisch is wanneer een bedrijfsterrein ligt op het territoire van meer dan een gemeente, waardoor er bijvoor-

beeld twee of meer verschillende bestemmingsplannen gelden. Rechtstreekse eisen ook wat betreft de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur; wat meer indirecte eisen bijvoorbeeld ten aanzien van de woningbouw voor de werknemers van een bedrijf, die in handen van een grote groeigemeente gewoonlijk beter is gegarandeerd dan wanneer enkele kleinere gemeenten daarover hebben te beslissen, zoals het voorbeeld van de gemeente Zaanstad laat zien.

Gewestvorming¹²

De VNG staat een procesmatige groei naar nieuwe bestuursorganisaties (stads- of streekgewesten) voor, en wil dit verwezenlijken middels een uitbouw van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, daarmee kiezend voor gewestvorming van onderaf.

Als bezwaar tegen gewestvorming van onderaf noemt de studiegcommissie van het Instituut Contact Randgemeenten in haar rapport *Bestuur in agglomeraties* (1969) het feit dat bij vrijwillige samenwerking van ongelijksoortige gemeenten de bestaande machtsverhoudingen niet door een beslissende procedure op gewestniveau kunnen worden doorbroken. Daar komt volgens hen bij dat aan dergelijke gewesten geen andere dan gemeentelijke bevoegdheden kunnen worden gegeven. En tenslotte is er nog het bezwaar dat er in deze constructie slechts een kleine kans is dat de problemen vanuit de regio zullen worden gezien. De studiegcommissie kiest dan ook voor een afzonderlijke kaderwet voor de gewesten.

De *Nota Bestuurlijke Organisatie* uit 1969 is de eerste officiële reactie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken op de eisen die worden gesteld aan de bestuurlijke organisatie. De nota stelt dat de maatschappelijke schaalvergroting tot gevolg heeft gehad dat de territoria van de gemeenten de lokale samenlevingsverbanden niet meer dekken, dat veel gemeenten dientengevolge niet meer in staat zijn hun taken zelfstandig te vervullen en dat dit leidt tot een behoefte aan grotere eenheden van lokaal bestuur. De nota stelt echter vast dat zich hierbij twee complicerende factoren voordoen. In de eerste plaats hebben onderzoeken aangetoond dat in grotere gemeenten de kans afneemt dat de inwoners vrijwillig actief zijn voor hun gemeente, terwijl zwaardere eisen worden gesteld aan de communicatie tussen burger en gemeentebestuur. In de tweede plaats verschillen overheidstaken sterk van gebied tot gebied, zodat een algemene vergroting van de lokale bestuurs-eenheden niet overal gewenst is. De nota kiest voor een systeem dat 'waar mogelijk, ruimte geeft aan een procesmatig uit het lokaal bestuur zelf voortkomende bestuurlijke ontwikkeling'. Evenals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opteert de nota voor een uitbouw van de Wet Gemeenschap-

pelijke Regelingen.

Zoals het Instituut Contact Randgemeenten was ook de Tweede Kamer echter van mening dat er een afzonderlijke gewestwet moest komen. Het eerste ontwerp daartoe, van minister Beernink, verscheen in 1971, maar bleek een teleurstelling. De concrete beslissing of een gewest tot stand dient te komen en zo ja, op welke wijze, alsmede welke inrichting en welk taken- en bevoegdhedenpakket het binnen het gestelde kader diende te hebben, werd aan de gemeenten overgelaten. Inderdaad: niet meer dan een uitbouw van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

44 gewesten

Afsluiter en tegelijk onbetwist hoogtepunt van het tijdperk van de gewestvorming was de *Concept Structuurschets van de bestuurlijke indeling* uit 1974. Dit voorontwerp van wet bevatte een opsomming van 44 ruimtelijke kaders, bestuursrayons, die zich in territoriaal opzicht lenen voor de instelling van gewesten, eventueel stadsgewesten, terwijl zij ook als hulpmiddel kunnen dienen bij de vorming van streekgemeenten.

De Concept Structuurschets zorgde voor een golf van opwindning in het land; geen wonder, want de bestuursrayons luisterden naar sprookjesachtige namen als Zwentibold, Fivelingo en Teisterbant en mening pregewestelijk ambtenaar droomde van een carrière als griffier in een van de toekomstige 44 mini-provincies. Het heeft er niet van mogen komen, hoe ongewoon wetenschappelijk de voorbereiding van deze Concept Structuurschets zich ook heeft voltrokken. Drie fasen waren er in deze voorbereiding te onderscheiden:

een 'indicatieve', een 'normatieve' en een 'departementale' fase.

In de *indicatieve fase* zijn met behulp van de provinciale besturen twee kaarten vastgesteld met daarop de ruim 70 in Nederland bestaande stedelijke verzorgings- en samenwerkingsgebieden.

In de *normatieve fase* zijn deze indicatieve gegevens getoetst aan de hand van twee normatieve elementen: a) de toekomstige ontwikkeling en taakstelling van een gebied; b) het draagvlak van een gebied. Bij de toekomstige ontwikkeling en taakstelling zijn met name van belang de in een gebied veelvuldig voorkomende maatschappelijke samenhangen op het terrein van

- het wonen (omvang van het als één woningmarkt fungerend gebied);
- het werken (richting, omvang en samenstelling van de forensenbewegingen);
- de voorzieningen (sociale en culturele dienstverlening, verzorgingsgebieden van onderwijs- en gezondheidsinstellingen, enz.);

- de recreatie (herkomst van bezoekers van regionale recreatie-objecten);
- het vervoer (spreiding van vervoersbewegingen, bereikbaarheid van plaatsen).

Deze vijf aspecten worden in de Concept Structuurschets beschouwd als de primair relevante bestuurstaken, waarop de toekomstige bestuursrayons moeten zijn toegesneden. Met name wat betreft de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op het wonen en het werken maakt dit voorontwerp van wet een naïef optimistische indruk. Terwijl de gebundelde deconcentratie uit de tweede Nota Ruimtelijke Ordening als mislukt kan worden gekwalificeerd en het gezicht van het Nederlandse landschap blijvend is geschonden door de reusachtige nieuwbouwwijken die zonder nadenken aan kleine dorpen zijn geplakt, terwijl de bevolkingssamenstelling van de grote steden, met name de binnensteden, steeds eenzijdiger wordt, komt uit deze Concept Structuurschets de indruk naar voren dat de Nederlandse overheid in staat is wonen en werken, en daarmee samenhangende voorzieningen, recreatie en vervoer, optimaal te kunnen regelen. De rayonindeling zoals deze in de structuurschets wordt aangegeven, dient het gewenste verstedelijkingspatroon van ons land als uitgangspunt te nemen, zo staat op pagina 36, waarbij in het midden wordt gelaten door wie dat verstedelijkingspatroon dan wel zou worden gewenst. Het verstedelijkingspatroon zoals wij dat kennen in ons land is door niemand gewenst. 'Belangrijk zijn daarbij de elementen gebundelde deconcentratie, differentiatie van het woonmilieu, het tegengaan van niet wenselijke suburbanisatie, stadsvernieuwing in de stedelijke gebieden en de opbouw van een hiërarchisch kernenpatroon (rangorde van kernen). De mate waarin deze — tevens bestuurlijke taken implicerende — doelstellingen ten aanzien van het wonen zullen kunnen worden gerealiseerd, is voornamelijk afhankelijk van de ruimtelijke organisatie van het daarmede belaste overheidsbestuur'.

Met andere woorden: zorg dat het met het wonen belaste overheidsbestuur ruimtelijk goed is georganiseerd, en de problemen van bijvoorbeeld vollopende kleine kernen, woningen die worden gebouwd waar werkgelegenheid is in plaats van omgekeerd, ongewenste suburbanisatie (meest recente voorbeeld: NORONstad in de Haarlemmermeer) zijn van ondergeschikt belang. Ook het paragraafje over werkgelegenheid geeft aanleiding tot een kanttekening. Terwijl in enkele delen van het land het werkloosheidspercentage is gestegen tot boven de 10, en een niet onaanzienlijk deel van de Nederlandse beroepsbevolking uren moet pendelen om op het werk en weer thuis te komen, stelt de schets dat arbeidsmarkten, evenals woningmarkten, niet of zo min mogelijk door rayongrenzen doorsneden dienen te worden (p. 37). De mogelijkheden tot het plannen van wonen, werken, voorzieningen, recreatie en vervoer gaan niet verder dan de mogelijkheden tot het van staatswege

plannen van de Nederlandse economie. Die mogelijkheden zijn beperkt want de vrije markteconomie als geheel is principieel planloos en de gemengde economie wordt bepaald door de vrije markttak hiervan. Voor de Nederlandse staat leidt dit tot een aantal fundamentele planningsrestricties; zij moet maar afwachten of de economische factor zich houdt aan de plannen, maar zij kan hierop geen dwingende invloed uitoefenen. Dientengevolge heeft het staatsingrijpen veelal een overwegend *volgend* karakter; dit blijkt ook uit de hiervoor besproken nota's en rapporten, waarin voortdurend sprake was van *aanpassing* van de bestuurlijke organisatie aan de maatschappelijke schaalvergroting.

Dat er daarnaast in die nota's en rapporten aandacht wordt besteed aan de omvang van gemeenten en gewesten in verband met een niet te lange lijn van het bestuur naar de burger, laat zien dat de staat middels haar relatieve zelfstandigheid ook een podiumfunctie vervult voor de strijd van de diverse maatschappelijke belangengroepen, klassen zo men wil. De output van het overheidsdenken over de bestuurlijke reorganisatie geeft echter veel voedsel aan de redenering dat in elk geval in deze sector van het Nederlandse staatsapparaat economische belangen het winnen van democratische argumenten.

Terug naar de voorbereiding van de Concept Structuurschets. Wat betreft het draagvlak van een gebied, het tweede element dat getoetst werd in de normatieve fase, wordt geconstateerd dat het bij een minimum aantal inwoners van 75.000 à 100.000 mogelijk blijkt te zijn binnen één bestuursapparaat de behartiging van een integraal takenpakket te waarborgen.

In de *departementale fase* waarin uiteindelijk de 44 bestuursrayons werden vastgesteld, werd het van beslissend belang geacht of de respectievelijke rayons de meest gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakten en of het lokaal bestuur qua territoire voldoende was toegerust om die ontwikkeling naar behoren te kunnen begeleiden.

Volgens het concept ontwerp van wet, waarachter een impliciete gewestconceptie schuil ging en waarin het gewest nog wordt gezien als een vorm van verlengd lokaal bestuur, kunnen door de bestuursrayons ook gedecentraliseerde rijks- en provincietaken worden vervuld. Verder bieden de bestuursrayons, aldus de schets, 'een verantwoord ruimtelijk patroon voor een encadrering van de vele gemeenschappelijke regelingen en intergemeentelijke voorzieningen van privaatrechtelijke aard die de gemeenten hebben getroffen. Tenslotte kan de structuurschets bruikbare ruimtelijke kaders leveren voor regionalisatie in diverse sectoren, waarbij niet in de laatste plaats moet worden gedacht aan de vele tientallen van rijkswege geformeerde inspecties, districten e.d.' (p. 45).

Of de geschiktheid voor het uitoefenen van gedecentraliseerde rijks- en provincietaken in gelijke mate geldt voor het bestuursrayon Rijnmond met

1.212.000 inwoners en het rayon Veluwerand, bestaande uit de gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldenbroek en Putten, dat 120.000 inwoners telt, vermeldt de schets niet.

In het parlement bleek men niet erg geporteerd voor de voorstellen uit de Concept Structuurschets. Men vreesde voor uitholling van de gemeenten, een gevaar dat bij 20 à 25 gewesten veel kleiner zou zijn. Het Eerste Kamerlid Boukema stelde dat de keuze in feite ging om het gewest als maxigemeente dan wel het gewest als miniprovincie.

De Concept Structuurschets sloot de periode af waarin het gewest werd beschouwd als een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Van gewesten naar provincies-nieuwe-stijl

Sinds 1975 heeft de gedachte post gevat om de bestuurlijke reorganisatie middels provincies-nieuwe-stijl te laten plaatsvinden. Voor die tijd verscheen echter een tweetal onderzoeksrapporten die een aantal opmerkingen bevatten die van belang zijn voor de problematiek van de bestuurlijke reorganisatie.

Het *Bestuurskundig Onderzoek Oost-Nederland*¹³ noemt de taken van een bestuursorgaan, de bevoegdheden die het orgaan heeft ten aanzien van die taken en het gebied waarbinnen die bevoegdheden worden uitgeoefend als de factoren die de meest wenselijke bestuurlijke organisatie in de toekomst bepalen. Uit het onderzoek resulteerde een duidelijke tweedeling tussen enerzijds *verzorgingstaken*, het scheppen van voorzieningen waarbij de dienstverlening aan de burgerij voorop staat, en anderzijds *ordeningstaken* die de beheersing van de toekomstige ontwikkelingen in de samenleving ten doel hebben, en betrekking hebben op het ruimtelijk beleid, de volkshuisvesting, economische zaken, recreatie, milieuhygiëne en verkeersaangelegenheden. In het Nederlandse bestuursstelsel is de provincie in eerste aanleg geschikt voor het uitoefenen van regionale bestuurstaken met een ordeningskarakter, maar in sommige gevallen valt de instelling te overwegen van een nieuw soort bestuurlijke corporatie, een regionale gebiedscorporatie — het gewest — ter behartiging van ordeningstaken. Voor verzorgingstaken, waarvoor een draagvlak van tenminste 200.000 inwoners blijkt te zijn vereist, zouden *gemeentekringen* kunnen worden ingesteld. Een gemeentekring verschilt hierin van een 'gewest' dat bij de eerste geen hiërarchische relatie met de gemeente zal ontstaan; gemeenten dragen een aantal taken over waar zij verder ook niets meer mee te maken hebben. De verhouding gewest-gemeente is wel hiërarchisch.

Een tweede onderzoek dat van belang is, is dat van het *Instituut voor Bestuurswetenschappen* naar de bestuurlijke organisatie (1975).¹⁴ Het rapport

stelt dat de huidige organisatie van de provincie voor het uitoefenen van de onmisbare provinciale functie een niet meer voldoende draagvlak biedt, en opteert daarom voor een oriënterend model, dat plaats biedt voor de vorming van vier à vijf lands-delen als een tweede bestuurslaag met een intermediaire taak. Landsdelen komen het meest tegemoet aan de ideeën met betrekking tot schaalvergroting. In het ideaaltypische eindmodel waarvoor het rapport kiest is verder plaats voor minimaal 44 tot maximaal 70 à 80 gewesten als een derde bestuurslaag met een lokale taak.

Binnen de gewesten bestaan dan de 'gemeenten nieuwe stijl' die in verband met de afhankelijkheid van de gewesten (hun bevoegdheden en taken worden door de gewesten geregeld) niet gezien mogen worden als een afzonderlijke bestuurslaag.

Binnen het kabinet, en met name binnen de MICOG,¹⁵ leverden de ideeën van het Instituut voor Bestuurswetenschappen aanvankelijk veel stof tot discussie omdat er veel raakpunten waren met de Concept Structuurschets voor de bestuurlijke indeling. Vóór de officiële publicatie van de Concept Structuurschets echter was de verantwoordelijke minister De Gaay Fortman omgegaan en voorstander geworden van 20 à 25 gewesten, waardoor de waarde van de Concept Structuurschets sterk werd verminderd. Het model van 44 bestuursrayons kan voor een deel worden gezien als een plan dat ernst wilde maken met decentralisatie en schaalverkleining en als zodanig was het een politieke vertaling van een aantal ideeën van de vernieuwingsbeweging van de jaren zestig. Kenmerkend zijn het ontbreken van een financiële paragraaf en een te optimistische visie op de macht van de staat. In het midden van de jaren zeventig, toen de economische teruggang voelbaar werd, werden op de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken plannen ontwikkeld met betrekking tot de bestuurlijke organisatie, waarin het door financiële motieven ingegeven realisme het won van de democratiserings- en decentraliseringsideologie. In het plan van het ministerie van Financiën werd de provincie zwaar opgetuigd; ze kreeg een tamelijk ruim eigen belastinggebied, een zeer grote geldpot en 70 % van de gemeentelijke taken. Niettemin opteerde het plan ook voor een grootscheepse gemeentelijke herindeling, waarbij als minimum inwonersaantal van een gemeente werd gedacht aan 25.000. Het plan van het ministerie van Binnenlandse Zaken dat uiteindelijk tot wetsontwerp werd verheven, wordt hieronder besproken.

Een derde plan, van minister Gruyters en de Rijks Planologische Dienst was een merkwaardige combinatie van centraliserings- en decentraliseringsgedachten. In het plan nemen vijftig gewesten enerzijds een aantal rijkstaken over, maar anderzijds ook de grootschalige taken van de gemeenten — industrialisatie, woningbouw, verkeer, milieu — inclusief de uitvoeringstaken. De gemeenten zelf worden veel kleiner, er komen er zo'n 2000, met

dus een gemiddeld inwonertal van 7000. Grote gemeenten worden opgedeeld in deelgemeenten. Boven de gewesten staan in de visie van Gruyters vijf staatssecretarissen die elk de verantwoording hebben over een deel van het land, het rijkstoezicht (financieel, juridisch, planologisch) voor hun rekening nemen en tevens allerlei regionale verlangens en ideeën op regeringsniveau moeten aankaarten. In het kabinet dolf dit D'66-plan het onderspit.

Twee wetsontwerpen voor reorganisatie van het binnenlands bestuur

In 1975 verschijnt het concept ontwerp van Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur. Dit wetsontwerp is zeer tactisch gestructureerd. Eerst onderkent men de nadelen van de sluipende centralisatie, welke de taken en de bevoegdheden van het lokale bestuur sinds jaar en dag terugdringt. 'Sluipende centralisatie bestaat in de eerste plaats in het hand over hand veld winnende systeem van rijksbijdragen, subsidies en andere specifieke methoden van financiering door het Rijk — de zogenaamde doeluitkeringen. De veelal daarmee gepaard gaande stringente voorwaarden ontszeggen niet alleen de gemeentebesturen bij behartiging van de belangen waarvoor de gelden moeten dienen, een eigen beslissingsruimte, maar belemmeren ook een afweging van andere belangen' (p. 88). Als oplossing voor dit probleem en als middel om het ontstaan van een vierde bestuurslaag te voorkomen, lijkt het de opstellers van het wetsontwerp aangewezen de regionale en de provinciale bestuurslaag als het ware in elkaar te schuiven. Dan komt echter de aap uit de mouw: in het nieuwe bestuursmodel zal de provincie met een reeks van gemeentelijke taken en bevoegdheden worden belast. Deze taken worden genoemd in een bij een nieuw artikel van de Gemeentewet te voegen bijlage, welke functioneert als een negatieve opsomming, en waarin de gemeenten vrijwel worden uitgekleeft. Openbaar vervoer, aanleg en beheer van bovenwijkse straten en wegen, aanleg en beheer van bedrijfsterreinen groter dan 1 hectare, aankoop en beheer van natuurterreinen, brandweer; niet één belangrijke autonome taak blijft bij de gemeenten. Bij de medebewindstaken gaat men op dezelfde manier te werk. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan kan in bijzondere gevallen geheel naar de provincie overgaan. 'Er zullen ongetwijfeld provincies-nieuwe-stijl zijn, wier grondgebied geheel of gedeeltelijk als provinciaal bestemmingsplangebied moet worden aangemerkt' (p. III).

Met name dit laatste was koren op de molen van het Nederlandse bedrijfsleven dat de provincie zag als veel minder wispelturig, als veel betrouwbaarder dan de gemeenten. 'Bezien vanuit het bedrijfsleven ligt het voor de hand voor de doorschuiving van taken naar een hoger bestuursniveau de

ruimtelijke ordening en met name de planologische invulling daarvan als uitgangspunt te nemen. (...) Naar onze mening is het noodzakelijk dat bij de bestuurlijke reorganisatie duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsniveau en uitvoerend niveau. Het beleidsniveau moet naar de provincies worden verschoven, terwijl de uitvoering bij de gemeenten blijft berusten'. Aldus een namens het VNO geplaatst artikel in *De Onderneming* van 7 maart 1975, waarin tevens wordt gepleit voor handhaving van het huidige aantal provincies, hetgeen vanuit het oogpunt van de democratie dus nog ongunstiger is dan de ideeën in het concept ontwerp van wet.

Naast de bestemmingsplanbevoegdheid krijgt de provincie o.a. de zorg voor het grondbeleid, voor aanleg en beheer van stadsgewestparken, verblijfsrecreatievoorzieningen, schouwburgen, concertzalen en bouw- en woningtoezicht. Verder bestaat het voornemen taken in verband met de hinderwet over te hevelen van de gemeenten naar de provincie; in onderzoek is nog of ook gemeentelijke taken als schoolgezondheidsdiensten, schooltandverzorging, schoolbegeleidingsdiensten, het oprichten en exploiteren van scholen voor buitengewoon en voortgezet onderwijs, en taken voortvloeiende uit de Besmettelijke ziektenwet en de Quarantainewet aan de provincie moeten worden overgedragen.

Bijna cynisch doet hier de bij een nieuw artikel van de Provinciewet te voegen lijst aan, waarin een aantal taken worden opgesomd die in ieder geval bij de gemeenten blijven, en waarin vooral de item straatnaamgeving en kermiswezen eruit springen. Omdat de provincies-nieuwe-stijl een groot aantal gemeentelijke taken gaan vervullen, mogen zij niet te groot zijn; de burger mag, aldus het concept wetsontwerp, ook fysiek niet te ver van het bestuur af komen te staan. Maar de nieuwe provincies mogen ook niet te klein zijn; zij zijn immers de één na hoogste bestuurslaag. Daarnaast moeten zij geschikt zijn voor het uitvoeren van gedecentraliseerde rijkstaken en daarvoor is een inwonertal van tenminste 200.000 à 250.000 vereist. Tevens geldt dat naarmate de grootte van een provincie toeneemt, ook de relatieve grootte van de algemene uitkeringen aan de provincies kan toenemen en daarmee hun financiële zelfstandigheid. Ten behoeve hiervan is het ook zaak dat de verschillen in omvang tussen de provincies niet te groot zijn. Dit alles overwegend komt het concept wetsontwerp tot een aantal van 26 provincies-nieuwe-stijl, die tot stand zijn gekomen door samenvoeging van een aantal van de in de Concept Structuurschets genoemde 44 bestuursrayons.

Zeer scherpe kritiek op het concept ontwerp van wet had uiteraard de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, die er een aparte brochure, *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*¹⁶ aan wijdde. 'De schaalvergroting en opsplitsing van levensfuncties wordt nog verder doorgezet in plaats dat de herintegratie wordt bevorderd en verbanden binnen voor de burger aanspreek-

bare bestuurseenheden worden hersteld' (p. IV). Met nadruk spreekt de VNG de behoefte aan gemeentekringen uit; gemeenschappelijke regelingen zijn onmisbaar. In de *Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur* (1977) blijft de regering echter bij haar bezwaar tegen gemeenschappelijke regelingen, zelfs wanneer een aantal nadelen hiervan (geringe openbaarheid, beperking tot een bepaald belang, onduidelijkheid ten aanzien van beïnvloeding door de gemeentebesturen en ten aanzien van de verantwoordingsplicht) opgeheven zou kunnen worden door een nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Bij encadrering van gemeenschappelijke regelingen ziet de regering een doelcorporatie met facetbestuur opdoemen met de mogelijkheid dat een extra bestuurslaag ontstaat. Dat is ongewenst, de regering ziet meer in de figuur van het complementair bestuur, dat houdt in dat de bestaande pre-gewesten dienen te verdwijnen dat de bestaande bestuurslagen soepeler gaan samenwerken met behoud van eigen taken en bevoegdheden. In het algemeen wijkt de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur weinig af van het concept uit 1975, hoewel de negatieve lijst van autonome taken die overgaan van gemeenten naar provincie, is ingekort. Een doekje voor het bloeden is de waarborg dat de gemeentebesturen met betrekking tot de op de lijst gehandhaafde onderwerpen bij de voorbereiding zullen worden betrokken.

Tegelijk met de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur werd in 1977 de *Wet tot wijziging van de provinciale herindeling* bij de Kamer ingediend. Er zijn in Nederland 25 primaire, 40 secundaire en 70 tertiaire stedelijke centra te onderscheiden; in ons land worden 40 à 55 samenhangende regio's aangetroffen.¹⁷ Deze gegevens resulteerden in de 44 bestuursrayons uit de Concept Structuurschets en, door samenvoeging van regio's, tot 24 provincies in de Wet tot wijziging van de provinciale herindeling 1977.

De een na laatste aflevering van de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie dateert van 25 mei 1978, en is te vinden in een brief van minister Wiegel aan de vaste Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. De brief is hoofdzakelijk bedoeld om de mening van de commissie te toetsen aan een aantal gewijzigde inzichten, die wat scherpe kantjes afslipen van de twee hiervoor besproken wetsontwerpen. Opnieuw worden de van de gemeenten naar de provincie overgaande taken enigszins beperkt: dit keer zijn het de bestemmingsplanbevoegdheid en het grondbeleid die in handen blijven van de gemeente. Ook erkent de minister expliciet de blijvende behoefte aan intergemeentelijke samenwerking; hij spreekt van een aanpassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, die verbeteringen terzake mogelijk maakt.

Wat betreft het aantal nieuwe provincies is dit keer 17 het winnende lotnummer. Bij dit met name door bezuinigingsdrang ingegeven idee is men

er in geslaagd de volgende argumenten te bedenken. In het huidige en in het toekomstige taken- en bevoegdhedenpakket van de provincie kan men taken onderscheiden die noodzaken tot grootschaliger eenheden dan het wetsontwerp uit 1977 aangaf. Bij de huidige taken kan men denken aan waterschapsozorg, energie en drinkwatervoorziening, ruimtelijke ordening en milieubeheer, terwijl in de toekomst met name de decentralisatie van rijkstaken en het voorschrift een provinciaal beleidsplan vast te stellen in dit opzicht van belang zijn. Ook bieden grotere provincies betere mogelijkheden tot coördinatie voor de rijksoverheid, voor wie grotere provincies bovendien een krachtiger gesprekspartner zijn. Dit zou dan weer leiden tot het terugdringen van de sluipende centralisatie. Daarnaast is bij een kleiner aantal provincies de noodzaak tot (verplichte) samenwerking tussen provincies geringer. En tenslotte is in bestuurlijk opzicht de afstand tussen gemeente en provincie bij een niet te omvangrijk aantal provincies groter, waardoor de provincie minder geneigd is de plaats van de gemeente in te nemen. Dit alles neemt niet weg, dat, zo schrijft de minister, het kabinet de uitgangspunten van de vorige wetsontwerpen onderschrijft. Minister Wiegel is zich ook bewust van de nadelen van zijn plan: 'Er is, naarmate het aantal provincies afneemt, in verminderde mate sprake van een aansluiting bij regionale — en derhalve sociale, economische en culturele — samenhangen. De afstand tussen bestuur en bestuurden wordt groter, zowel in geografisch als in bestuurlijk opzicht'.

Met dit citaat lijkt de strijd tussen argumenten betreffende de democratie enerzijds en bestuurstechnische doelmatigheidsmaatstaven anderzijds, beslecht ten gunste van de laatste. Tevens weerspiegelt het voorstel een beleid dat niet meer de gewenste maar de bestaande situatie als uitgangspunt neemt en dat zich met betrekking tot die bestaande situatie niet meer richt op veranderingen maar slechts op aanpassingen. Vanuit dit perspectief wordt dan ook pijnlijk duidelijk dat het niet zo is dat de uitgangspunten van de vorige wetsontwerpen door Wiegel worden onderschreven. Een voorbeeld: in de wet tot Wijziging van de Provinciale Indeling wordt gesteld dat er voor gewaakt moet worden dat de afstand tussen overheid en burger te groot wordt. 'Wat dit betreft zijn de voorgestelde provincies rond Amsterdam en Rotterdam, die wegens de samenhang van de onderscheiden gebieden niet kunnen worden beperkt, ons inziens van een maximaal toelaatbaar formaat' (p. 25). Toch wordt de door minister Wiegel voorgestelde provincie Rijnmond aanzienlijk uitgebreid, onder andere door toevoeging van de Drechtsteden. En de provincie Amstelland uit het 24-model wordt door Wiegel uitgebreid met Zuidelijk Flevoland en Het Gooi.

De wetsontwerpen, gebaseerd op het concept van 1975, waarvan Wiegel zegt de uitgangspunten te onderschrijven, gaan o.a. uit van de volgende criteria voor samenvoeging van de bestuursrayons tot nieuwe provincies: a)

regionale samenhang; b) culturele samenhang; c) bestuurlijk samenwerkingsverband; d) toekomstige ontwikkelingen. In zijn brief stelt minister Wiegel echter dat in zijn voorstel in verminderde mate sprake is van een aansluiting bij regionale en derhalve sociale, economische en culturele samenhangen. Deze opmerking kan moeilijk anders worden opgevat dan als een belediging van de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de Concept Structuurschets en de wetsontwerpen Reorganisatie Binnenlands Bestuur van 1975 en 1977. Nog ernstiger wordt het wanneer we het voorstel van minister Wiegel leggen naast de Concept Structuurschets voor de bestuurlijke indeling. Stond in deze schets nog dat bij het hanteren van een norm van 500.000 à 1.000.000 inwoners in vele gevallen niet of nauwelijks samenhangende gebieden bijeen zouden worden gebracht, in Wiegels plan zijn er zegge twee provincies met minder dan 500.000 inwoners.

Het spreekt voor zich dat de democratie, de mogelijkheid tot betrokkenheid en participatie, de dupe wordt van dit halfslachtige grootschaligheidsdenken. Door de voorstellen van Wiegel verdwijnen de randvoorwaarden, die noodzakelijk, maar uiteraard niet voldoende zijn voor actieve betrokkenheid van de burger bij het bestuur. Wat overblijft zijn uitgeholde gemeenten in provincies die volstrekt niet passen bij de maatschappelijke samenhangen.

De laatste aflevering van de lotgevallen van de Nederlandse bestuurlijke reorganisatie is de brief van minister Wiegel van 26 april 1979. Deze brief signaleert: 'Immers indien de fundamentele opbouw van een bestuurlijke organisatie bij voortduring ter discussie staat, en met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling grote onzekerheden bestaan, kan daardoor op lange duur aan het vertrouwen in een behoorlijk openbaar bestuur zeer ernstige schade worden toegebracht'. En de brief vervolgt: 'Deze brief en de nota van wijzigingen bevatten dan ook een aantal duidelijke keuzen en, waar deze nog niet mogelijk waren, duidelijke aanduidingen in welke richting onze gedachten gaan en binnen welke — in vele gevallen korte — termijn wij denken tot een beslissing te kunnen komen'. De brief is grotendeels een herhaling maar daarnaast ook een verduidelijking van al eerder gedane voorstellen. Het meest opvallende punt is echter dat er met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking meer duidelijkheid is gebracht. Op pag. 14/15 van de brief staat: 'Om te voorkomen dat zich opnieuw bewegingen inzetten tot verzelfstandiging van het regionale bestuur dient de Wet gemeenschappelijke regelingen ook voor de toekomst niet de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezingen te openen. Het gaat in de Wet gemeenschappelijke regelingen immers om samenwerking tussen gemeenten.

Ook zullen gezien het gevaar van de vierde bestuurslaag, de financiële relaties met de gemeenten niet mogen worden doorbroken. Sterker nog, één van de winstpunten van het verwerpen van een vierde bestuurslaag is dat de

gedachte van het verlengd lokaal bestuur op de voorgrond treedt'.

En dan vervolgt de brief met de o.i. meest opvallende passage: 'Het samenwerkingsorgaan zal dan ook in beginsel geheel dienen te zijn aangewezen op financiële bijdragen van de gemeenten. Van een rijksbijdrage zoals die thans op grond van de rijksbijdrageregeling pregewesten wordt verleend kan in die situatie in beginsel geen sprake zijn; evenmin trouwens al (en dat vooral vanwege het gevaar van de vierde bestuurslaag) van een mogelijkheid voor het gemeenschappelijk orgaan zelfstandig belastingen te heffen'.

De brief van 26 april van minister Wiegel kan als een stap vooruit worden gezien. Over een aantal zaken wordt duidelijke taal gesproken. Over een aantal zaken wordt verwezen naar beslissingen in de toekomst. Een belangrijk bezwaar blijft echter dat verschillende onderdelen van het bestuurlijke reorganisatieproces nog niet integraal worden behandeld.

Na deze opsomming van de belangrijkste, in de afgelopen 30 jaar uitgebrachte nota's, brieven, onderzoeksverslagen, concepten en ontwerpen van wetten volgt hieronder een evaluatie van de bijdrage, die al deze inspanningen hebben betekend voor de aanpassing van de Nederlandse bestuurlijke organisatie aan de veranderde situatie.

Evaluatie van de bestuurlijke reorganisatievoorstellen

Het proces van bestuurlijke reorganisatie is nu al meer dan dertig jaar object van departementale discussie en van bestuurskundig onderzoek. Enkele generaties ambtenaren en onderzoekers hebben er een rijkelijk belegde boeterham mee verdiend, maar concrete veranderingen zijn nauwelijks tot stand gebracht. In het veld is een zekere machteloosheid te bespeuren, ongeduld ook; iedereen vindt dat er iets moet gebeuren maar niemand weet precies wat. Het is dit verschijnsel dat minister Wiegel, die immers iets moet doen, het nodige krediet geeft.

In het laatste deel van dit artikel zullen wij aangeven waarom ons inziens de plannen voor bestuurlijke reorganisatie, die tot nu toe naar buiten zijn gebracht, wel moesten mislukken. Daarnaast hopen we een richting aan te geven naar hoe het eventueel anders zou kunnen.

In de laatste twintig jaar heeft er een voortdurende wisseling plaatsgevonden van het perspectief, van waaruit men de problematiek van de bestuurlijke organisatie heeft bekeken. In de jaren zestig concentreerde de aandacht zich op de discrepantie tussen de maatschappelijke en de bestuurlijke schaal van de stadsgewesten. De noodzaak groeide het sociaal-geografische begrip stadsgewest te transformeren in een bestuurlijk begrip gewest. Inmiddels werden de bezwaren tegen de intergemeentelijke samenwerking, gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, steeds sterker, maar

tegelijk groeide tegen het eind van de jaren zestig het land dicht met gemeenschappelijke regelingen.

De provincie, die tot het midden van de jaren zestig niet veel meer dan een postbusfunctie had vervuld, maar die door de wetgeving op het gebied van het milieu en vooral de ruimtelijke ordening een opmerkelijke opbloei doormaakte, werd na 1974 in de discussie betrokken. De Concept Structuurschets voor de bestuurlijke indeling wijst heel voorzichtig in de richting van een verkleining van het aantal provincies tot vijf, en erkent met de daaronder staande 44 bestuursrayons de realiteit van een vierde bestuurslaag. In de wetsontwerpen tot Reorganisatie van het Binnenlands Bestuur opteert men echter voor het ineenschuiven van het provinciale en het regionale niveau, iets waar ook de voorstellen van minister Wiegel op voortbouwen. In die wetsontwerpen wordt ook gesproken over decentralisatie van rijkstaken, maar verder dan een onderzoeksopdracht aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie is men nog niet gekomen. En de gemeentelijke herindeling gaat ondertussen gewoon door.

De voornaamste oorzaak van het mislukken van de bestuurlijke reorganisatie tot nu toe is dat de vier elementen waaruit die reorganisatie bestaat:

- decentralisatie van rijkstaken
- provinciale herindeling
- gemeentelijke herindeling
- intergemeentelijke samenwerking

nooit wezenlijk in samenhang met elkaar zijn beschouwd. Voor het tot stand brengen van een fundamentele en doeltreffende bestuurlijke reorganisatie is zo'n beschouwing echter een eerste noodzaak, daar de vier elementen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het resultaat van een partiële beschouwing, van het verwaarlozen van een of meer van deze elementen, is altijd een halfslachtige en onbevredigende reorganisatie.

De voornaamste reden dat deze vier elementen nooit fundamenteel in samenhang met elkaar zijn bekeken, is het feit dat zij verschillende belangen weerspiegelen, die zijn terug te vinden in de departementale organisatiestructuren. Door het volgende karakter van de Nederlandse overheid kan er geen sprake zijn van een werken aan de bestuurlijke reorganisatie vanuit een bepaald plan. Coördinatie tussen de verschillende secties komt altijd pas achteraf tot stand, en moet daardoor wel gebrekkig zijn.

In het onderstaande worden de vier elementen waaruit de problematiek van de bestuurlijke organisatie bestaat, om analytische redenen na elkaar besproken. De aanbevelingen die wij in de verschillende paragrafen doen, zouden ons inziens met elkaar enkele van de uitgangspunten kunnen vormen, van waaruit een meer fundamentele bestuurlijke reorganisatie zou kunnen worden opgezet.

Decentralisatie van rijkstaken

De schaal van het territoire van een bestuursorgaan wordt voor een belangrijk deel bepaald door de taken die door het betreffende bestuursorgaan worden uitgeoefend en de bevoegdheden van het bestuursorgaan ten aanzien van die taken. Het is daarom het meest logisch eerst te bepalen welke de taken en de bevoegdheden zijn van de verschillende bestuurslagen en dan aan de hand daarvan de gewenste omvang van provincies en gemeenten vast te stellen. Bij de bestuurlijke reorganisatie in Nederland is men echter precies omgekeerd te werk gegaan. Het aantal voorstellen voor een nieuwe provinciale indeling is legio, de ene wet na de andere over samenvoeging van gemeenten wordt aangenomen, maar over de gedecentraliseerde rijkstaken, die volgens de stukken een van de voornaamste redenen zijn voor een provinciale herindeling, bestaat geen enkele duidelijkheid.

Al in 1964 is de Raad voor de Territoriale Decentralisatie ingesteld, die als opdracht had een onderzoek te doen naar de systematisering en institutionalisering van de decentralisatiebevordering. De resultaten van het werken van deze raad zijn echter zeer gering. Vorig jaar is de RTD gestart met het doorlichten van enige beleidssectoren op mogelijkheden voor decentralisatie.

Uit ongenoegen met deze zeer trage gang van zaken stelden de gezamenlijke provinciebesturen verenigd in het IPO (Inter Provinciaal Overlegorgaan) in oktober 1975, kort na het verschijnen van het concept wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur een werkgroep in die moest onderzoeken welke rijkstaken en -bevoegdheden in principe voor decentralisatie naar de provincie in aanmerking zouden komen. Al in maart 1978 kwam deze werkgroep met een rapport, dat een vijftiental provinciale werkterreinen onderscheidde, van waaruit bij decentralisatievoorstellen geredeneerd zou moeten worden. Daarnaast werd een typering van provinciale taken en bevoegdheden gegeven, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen 'doe-taken', toezichthoudende taken en administratief beroep. De eerste categorie, de 'doe-taken' kan worden onderverdeeld in

- a planning (bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening)
- b uitvoering (bijvoorbeeld provinciale nutsbedrijven)
- c stimuleren en coördineren (bijvoorbeeld groeikernenbeleid, recreatieobjecten)

Voor een aantal beleidssectoren (volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, onderwijs, wegzorg, openluchtrecreatie, monumentenzorg en ruilverkaveling) noemt de IPO-werkgroep gedetailleerd een aantal decentralisatiemogelijkheden. Over de wenselijkheid van decentralisatie van rijkstaken is iedereen het eens. De gedecentraliseerde eenheidsstaat is door de geweldige cen-

tralisatie gevaarlijk uit zijn evenwicht geraakt en zowel uit het oogpunt van democratie (beslissingen dienen zo laag mogelijk in de hiërarchie genomen te worden) als van doelmatigheid (beperking van de bureaucratisering) is decentralisatie gewenst. Over de mogelijkheden wordt echter zeer verschillend gedacht. De maatschappijvorm zoals wij die kennen met haar sterk door de multinationale ondernemingen gecentraliseerde economie die een grote invloed heeft op de politieke sfeer, brengt een vraag naar politieke centralisatie met zich mee. Bedrijfsleven, industrie, handel en landbouw zijn niet graag afhankelijk van de besluitvorming van lagere overheden omdat dit als veel te riskant wordt ervaren. De ervaringen met de nog jonge Wet op de Ruimtelijke Ordening spreken wat dit betreft voor zichzelf.

Daarnaast is er de druk vanuit de politieke sfeer zelf, die een duidelijk centraliserende werking heeft. Men wenst uniformiteit in welvaartsniveau, men accepteert geen grote verschillen in verzorgingspakketten en men vraagt om duidelijke wet- en regelgeving. Het Wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur noemt een vijftal wegen waarlangs decentralisatie van rijks-taken zou kunnen worden verwezenlijkt:

1. Rechtstreekse overdracht van rijks-taken en -bevoegdheden. In eerste instantie zijn *uitvoerende taken* maar in beperkte mate aan te geven omdat uniformiteit of potentieel vaak vragen om behartiging op rijksniveau, maar gebrek aan politieke durf, het ontbreken van het vermogen om buiten vastgelegde patronen te denken en vooral de onwil macht uit handen te geven zijn er de reden van dat men van teveel uitvoerende taken zegt dat zij alleen op centraal niveau kunnen worden behartigd. In elk geval kunnen gedecentraliseerd worden het staatsbosbeheer, de rijkspolitie en de gewestelijke arbeidsbureaus. *Toezichthoudende taken en bevoegdheden* kunnen in grote mate worden gedecentraliseerd; de talloze inspecties, bijvoorbeeld die voor het onderwijs en de volkshuisvesting, horen thuis op provinciaal niveau. *Planning* als uitvoerende taak en bevoegdheid heeft in de westerse maatschappij nog de meeste kans van slagen wanneer zij communicatief van aard is. In de toekomst zal de nieuwe figuur van het complementair bestuur met name op dit terrein verder moeten worden ontwikkeld.

2. Vermindering van de 'gouden koorden'. Hierover is eerder in dit artikel al iets opgemerkt.

3. De gedeconcentreerde rijksdiensten. Op de middellange termijn zou een systeem dienen te worden ontwikkeld waarin de gedeconcentreerde rijksdiensten gedecentraliseerd kunnen worden terwijl de rijksoverheid toch kan blijven beschikken over de voor haar noodzakelijke informatie. Het toezicht op de gemeenten kan en moet overgaan van het rijk naar de provincies.

4. Beperking van het toezicht. Kenmerkend voor decentralisatie is dat men iets aan een ander overlaat en dan accepteert dat deze het op een andere

manier doet dan men het zelf zou aanpakken. Bij deze stelling past dat het toezicht eerder repressief dan preventief moet zijn.

5. Complementair bestuur.¹⁸ Complementair bestuur kan een vorm van decentralisatie zijn (bijvoorbeeld werkelijk communicatieve planning),¹⁹ maar het kan ook een façade zijn waarachter de macht van hogere over lagere overheidsorganen zich verbergt. De procedure bij het tot stand komen van het integraal structuurplan voor het noorden is van dit laatste een voorbeeld. De behoefte aan regionale economische planning leidde wel tot samenwerking tussen het Rijk en de drie noordelijke provincies, maar de noordelijke gemeenten zijn in het overleg niet betrokken.

Dat in het Wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur deze vijf wegen worden genoemd, wil allermindst zeggen dat er ook een daadwerkelijke reorganisatie zal plaatsvinden. De onwil op de departementen om taken af te stoten lijkt groot en de tendens is dat men zich steeds dieper ingraaft in eenmaal ingenomen machtsposities. De decentralisatie van rijks-taken die eventueel wel zal plaatsvinden zal voornamelijk bestaan uit taken die door het rijk worden afgestoten in het kader van de bezuinigingen. Daarbij wordt met name gedacht aan taken op het gebied van het welzijn, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting.

Provinciale herindeling

Voordat er duidelijkheid is over decentralisatie van rijks-taken naar provincie en gemeente blijft het praten over provinciale herindeling een abstracte bezigheid, maar het lijkt erop dat er binnenkort in de Tweede Kamer beslissingen genomen gaan worden over een nieuwe provinciale herindeling van Nederland. Het zullen onbevredigende beslissingen zijn, want ondanks meer dan dertig jaar discussie en onderzoek verkeert men wat betreft het denken over de gewenste provinciale schaal nog steeds in een préwetenschappelijk stadium. In feite is het denken over de bestuurlijke reorganisatie sinds het verschijnen van de Concept Structuurschets steeds minder wetenschappelijk geworden, een ontwikkeling die haar hoogtepunt vindt in de brief waarin minister Wiegel zijn 17 provinciën voorstel doet. Typerend voor deze onwetenschappelijkheid zijn de uitspraken over de provinciale schaal waarop gedecentraliseerde rijks-taken kunnen worden uitgevoerd. De Concept Structuurschets voor de bestuurlijke indeling noemt de 44 bestuursrayons zeer geschikt voor het uitvoeren van gedecentraliseerde rijks-taken; 18 van deze 44 bestuursrayons hebben minder dan 200.000 inwoners. De Wet tot Wijziging van de Provinciale Indeling acht een minimum draagvlak van 200.000 inwoners vereist, terwijl minister Wiegel een aantal van 24 provincies te groot noemt voor het uitvoeren van gedecentraliseerde rijks-taken. Zoals ge-

zegd hebben slechts 2 van zijn 17 provincies minder dan 500.000 inwoners. Een ondersteuning van al deze beweringen ontbreekt; onderzoek is nauwelijks gedaan; alleen stelt het Bestuurskundig Onderzoek Oost-Nederland dat voor ordeningstaken ... het noemen van een draagvlakcriterium niet opportuun is.

Een tweede punt is het ineenschuiven van de provinciale en de regionale laag, een idee dat vigeert vanaf het verschijnen van het concept wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur. Minister Wiegel zegt zich te baseren op dit uitgangspunt, maar in zijn voorstel is hiervan aantoonbaar geen sprake; daarvoor zijn de 17 gecreëerde eenheden veel te groot. Kiest men werkelijk voor het ineenschuiven van de provinciale en de regionale laag, en daarmee voor het oplossen van de problemen van het regionaal bestuur, dan moet worden gedacht aan een aantal van minimaal 24 provincies-nieuwe-stijl. Zoals in het Bestuurskundig Onderzoek Oost-Nederland is aangetoond moeten provincies voor het adequaat uitvoeren van verzorgingstaken een inwonertal hebben van minstens 200.000, maar met de Concept Structuurschets voor de bestuurlijke indeling in de hand valt aan te tonen dat eenheden met een inwonertal van 500.000 à 1.000.000 in de meeste gevallen volstrekt onafhankelijk zijn. Schaalverkleining en decentralisatie van rijkstaken is de oplossing voor de problemen van de bestuurlijke organisatie, terwijl hiermee het democratisch functioneren nauw samenhangt. Het verdient aanbeveling de provinciale en de regionale laag in elkaar te schuiven, waardoor maximaal 24 provincies-nieuwe-stijl moeten worden gevormd. Door de samenhang binnen die provincies-nieuwe-stijl kunnen bestuursorganen tot stand komen die, hoewel veelal kleiner dan de huidige provincies, toch in staat zijn tot een krachtig beleid, ook op provinciaal economisch gebied, wat in de jaren tachtig een voorwaarde zal zijn om de onder andere ten gevolge van de automatisering optredende werkgelegenheidsproblemen op te lossen. Vanzelfsprekend moeten de besturen van de provincies-nieuwe-stijl dan wel over het noodzakelijke instrumentarium beschikken om een krachtig beleid te kunnen voeren. Alleen op deze wijze is het wat de organisatie van het openbaar bestuur betreft mogelijk dat de overheid op het gebied van de economie, en daaruit voortvloeiend het wonen, het vervoer, etc., overschakelt van een volgend op een sturend beleid. Dat dit proces gepaard zal gaan met maatschappelijke conflicten, waarin de Nederlandse overheid meer dan ooit voor fundamentele keuzen zal worden geplaatst, spreekt voor zich.

Ter vergelijking: Het 24-provincies model van De Gaay Fortman vergt een bedrag ineens van 1.400 miljoen gulden en daarna 400 miljoen extra per jaar; voor het 17 provincies plan van minister Wiegel zijn deze bedragen respectievelijk 1.050 en 200 miljoen. Volgens onze hypothese is het plan van Wiegel, dat voornamelijk de vrucht is van bezuinigingsideeën, op lange

termijn toch een te dure oplossing.

Over de kans op tenuitvoerbrenging van het 24-model zijn wij, met name op korte termijn, erg pessimistisch. Weliswaar heeft Wiegel verklaard het getal 17 niet heilig te achten, maar niemand gelooft dat zijn definitieve voorstel een getal groter dan 17 zal behelzen. Het meest waarschijnlijk is dat het aantal provincies zal worden uitgebreid met één: Rijnmond. Het grote bezwaar tegen de tweede voor een provinciale status in aanmerking komende kandidaat, Twente, is dat na afsplitsing van Twente van Overijssel er een gebied overblijft zonder motor. En de provincie Gelderland lijkt allerm minst genegen een stuk van haar territoire af te staan, om de gekortwiekte provincie Overijssel nieuw bloed te geven. Een dieldeling van Noord-Brabant, hoezeer ook gewenst door een in termen van het 24-model te kleine agglomeratie Eindhoven, zal botsen op de 'Brabant één' gedachte, die met de maand sterker lijkt te worden. Omdat het ineenschuiven van het provinciaal en het regionaal bestuur bij een aantal van minder dan 24 provincies tot mislukken is gedoemd, moet geconstateerd worden dat elk van minder dan 24 en meer dan 11 provincies een versluiserende werking heeft; men pretendeert iets wezenlijks te doen terwijl men in feite alleen maar oplapt. In afwachting van nader onderzoek en echte plannen opteren wij dan ook voor het voorlopig handhaven van de huidige elf provincies. Hierbij moet ook nog worden aangekend dat de 'provincie Rijnmond' uitermate ongelukkig is met het haar door Wiegel toebedachte, in haar ogen veel te grote, territoire.

Gemeentelijke herdeling

Ook de gewenste grootte van de gemeenten²⁰ wordt bepaald door de decentralisatie van rijkstaken en het aantal, de taken en de bevoegdheden van de provincies-nieuwe-stijl. Op dit moment is een minimum inwonertal van 10.000 een algemeen aanvaarde norm bij gemeentelijke herindeling, die echter veel te veel als doel in zichzelf, in plaats van als middel, wordt gezien. Er zijn in Nederland gemeenten van 1.500 inwoners die hun taak voortreffelijk aankunnen, over allerlei voorzieningen beschikken, van zwembaden en gemeenschapshuizen tot een eigen sportaccommodatie en bovendien nog in staat zijn deze sluitend te exploiteren. Gemeentelijke herindeling zou in die gevallen slechts gerechtvaardigd zijn door een toekomstige verzwaring van het takenpakket, maar alle voorstellen spreken vrijwel uitsluitend van een onttrekken van taken aan de gemeenten ten gunste van de provincie.

Naast de noodzaak van gemeentelijke samenvoeging,²¹ zouden wij het in de discussie zelden gehoorde punt van splitsing van gemeenten willen benadrukken, niet alleen met betrekking tot grote steden, maar ook met betrekking tot omvangrijke, uit hun krachten gegroeide plattelandsgemeenten. Als

voorbeeld kan de gemeente Haarlemmermeer worden genoemd. Splitsing van dit soort gemeenten bevordert de mogelijkheden tot participatie voor de burger, waaraan bij gemeentelijke herindeling te weinig aandacht wordt besteed, en zou per saldo ook wel eens positieve effecten kunnen hebben op de bestuurskracht.

Terecht stelt minister Wiegel in zijn brief aan de vaste Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken dd 18 mei 1978: 'Naarmate de gemeenten voor zwaardere taken worden geplaatst kunnen eerder redenen voor opnemings in een groter gemeentelijk geheel aanwezig zijn'. Wanneer die zwaardere taken er echter niet zijn, moet de uiterste voorzichtigheid in acht worden genomen.²² Het veel gehoorde argument dat in kleine gemeenten de democratie vaak moeilijker kan functioneren door concentratie van kennis en macht in de handen van weinigen (waaronder altijd de burgemeester) is op zich zeer juist, maar men vergeet dat behalve gemeentelijke herindeling ook andere remedies tegen dit euvel bedacht kunnen worden.²³ De capaciteit van veel kleine gemeentelijke apparaten is de laatste jaren enorm toegenomen en in principe hebben kleine plattelandsgemeenten de potentie om te experimenteren met een lokaal bestuur dat niet onbereikbaar is geworden voor de burger.²⁴ In het bijzonder moet voorzichtigheid in acht worden genomen bij het annexeren van kleine gemeenten. Kleinere gemeenten mogen slechts aan een grote gemeente worden gekoppeld als die grote gemeente haar planologische taak niet kan oplossen op eigen territorium.

Zolang er op deze problematiek niet een gefundeerde visie bestaat die alleen kan worden gevormd als de drie overige elementen van de bestuurlijke reorganisatie in de beschouwingen worden betrokken, kan men de gemeentelijke herindeling beter temporiseren en beperken tot gemeenten die nu door hun te geringe omvang duidelijk problemen hebben. Tenzij men er voor kiest in de jaren tachtig de hele gemeentelijke organisatie opnieuw overhoop te halen.

Intergemeentelijke samenwerking

Er bestaan in Nederland ruim vijftig intergemeentelijke samenwerkingsorganen, waarvan er tien als 'zwaar' zijn te kwalificeren (duidelijk bovengemeentelijk in plaats van intergemeentelijk). De plannen uit de Concept Structuurschets voor de bestuurlijke indeling maakten deze organen overbodig en ex-minister De Gaay Fortman pretendeerde dat ook met zijn Wet tot Wijziging van de Provinciale Indeling.

De Gaay Fortman zag geen bestaansrecht meer voor de bestaande pré-gewesten; Wiegel doet een stap terug en onderkent dat intergemeentelijke samenwerkingsorganen in de toekomst nodig zullen blijven. De vorm van

die samenwerking is echter nog onduidelijk. Wel heeft minister Wiegel te kennen gegeven dat de intergemeentelijke samenwerkingsorganen niet meer hoeven te rekenen op een rijksbijdrage.²⁵ In zijn visie behartigen intergemeentelijke samenwerkingsorganen gemeentelijke taken, die door de gemeenten moeten worden betaald. Wanneer er dan ook vooralsnog geen grote provinciale herindeling komt, blijft de behoefte aan samenwerking tussen gemeenten bestaan. Ook een grootscheepse gemeentelijke herindeling verandert daar niets aan; de ervaring leert dat na gemeentelijke herindeling meer dan de helft van de gemeenschappelijke regelingen nodig blijft.

Intergemeentelijke samenwerking zal dus blijven, daarbij moet ons inziens grote waarde worden toegekend aan van onderaf groeiende of gegroeide samenwerking. Het is van belang bij het bepalen van de vorm rekening te houden met het toegenomen zelfbewustzijn van de gemeenten, waardoor aan een aantal vormen van samenwerking minder behoefte bestaat. De meningen over de meest gewenste vorm lopen sterk uiteen, wat niet vreemd is. De aard en de mate van maatschappelijke samenhang binnen de bestuurlijke samenwerkingsgebieden zijn zo uiteenlopend, dat in die gebieden uiteraard ook een verschillende vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt vereist. De criteria voor en de vorm van samenwerking zullen in de Hoeksche Waard uiteraard anders zijn dan in Rijnmond. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten verzet zich tegen een eenduidige wettelijke keuze, wijzend op de grote verscheidenheid tussen gemeenten en tussen provincies.²⁶ Wel moet een aantal instrumenten worden gecreëerd waardoor de van onderaf vrijwillig groeiende samenwerking van gemeenten meer kans van slagen heeft. Vrij vaak wordt in dit kader een herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen genoemd, waarin met name met de bezwaren tegen het ondemocratisch gehalte van gemeenschappelijke regelingen rekening wordt gehouden. Daarbij moet men uiteraard voorkomen dat er een praktijk gaat ontstaan van dubbele bevoegding van gemeenten: enerzijds door de provincie en anderzijds door het intergemeentelijk orgaan. Een instituut dat in een aantal gevallen, met name ten plattelande, soelaas zou kunnen bieden, is het instrument van de gemeentekring. Deze komt tot stand op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, maar vermijdt de nadelen van die wet door in een bepaald gebied alle gemeenschappelijke regelingen te bundelen. De gemeentekring wordt uitgebreid behandeld in het Bestuursonderzoek Oost-Nederland. Anderzijds bestaat in met name stedelijke agglomeraties behoefte aan een vorm van samengesteld lokaal, of een regionaal bestuur. Ook voor deze van onderaf gegroeide behoefte moet de ruimte aanwezig zijn; de sleutelwoorden bij intergemeentelijke samenwerking zijn proceskarakter en differentiatie. Het bestaan van een aantal reëel existierende intergemeentelijke samenwerkingsorganen valt in de huidige situatie niet te

negeren of onmogelijk te maken, en door het gebrek aan goed doordachte plannen voor provinciale herindeling blijft het regionaal bestuur de schakel waar de bestuurlijke reorganisatieproblematiek om draait. En daarmee zijn we, 32 jaar later, weer terug bij de situatie van 1947.

Conclusie

De geschiedenis van meer dan dertig jaar praten over bestuurlijke reorganisatie is de geschiedenis van meer dan dertig jaar falend beleid. Geen van de voorstellen heeft het probleem van de burgerlijke reorganisatie een stap dichterbij een oplossing gebracht. Steeds weer vervielen de verantwoordelijke bewindslieden in dezelfde fouten. Immers: steeds weer heeft men gefaald in het tot stand brengen van een werkelijk geïntegreerd beleid dat decentralisatie van rijkstaken, provinciale en gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking in samenhang met elkaar beschouwde. Het beleid dat wordt gevoerd is ad-hocbeleid. Gemeentelijke herindeling vindt plaats zonder dat er enige duidelijkheid is over de toekomstige plaats, taken en bevoegdheden van de gemeenten. Zonder dat er rekening wordt gehouden met het toenemende zelfbewustzijn van gemeenten, die bevoegding door rijk, provincies en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden steeds minder accepteren.

Een ander aspect is dat steeds meer betrokkenen worden ontmoedigd wat betreft de mogelijkheid van bestuurlijke reorganisatie. Decentralisatie van rijkstaken zal toch nauwelijks plaatsvinden, en daarmee vervalt een belangrijke reden voor wijziging van het huidige aantal provincies, zo is hun argument. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke redenering niet bijdraagt tot een antwoord op de problemen van de bestuurlijke organisatie.

De oplossing die wij bepleiten kan geen andere zijn dan: nader onderzoek. Een interdepartementaal onderzoek naar de meest gewenste bestuurlijke indeling van Nederland, waarbij rekening wordt gehouden met:

- de in het verleden gemaakte fouten, zoals die in dit essay en elders zijn genoemd;
- de eisen van democratie. In de voorstellen van de laatste jaren kregen die ten onrechte steeds minder aandacht;
- draagvlak; en
- maatschappelijke samenhang in de bestuursterreitoria;
- de toekomstige ontwikkeling en taakstelling van de bestuursterreitoria;
- de ervaringen zoals die de laatste twee decennia zijn opgedaan, met de verhouding tussen ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling.

De bestuurswetenschap, die meer dan ooit een interdisciplinaire wetenschap zal moeten zijn, zal aan de hand van o.a. bovengenoemde criteria on-

derzoeksmoedellen moeten ontwikkelen om een wetenschappelijke oplossing van het probleem van de bestuurlijke reorganisatie mogelijk te maken. Maar de politici zullen ervoor moeten kiezen zo'n oplossing werkelijkheid te laten worden. Of dat zal gebeuren wordt door ons ten eerste betwijfeld.

Noten

- 1 Mr. A. Koelma: 'Vijf en twintig jaar gemeentewezen'. In: *Gedenkboek*, uitgegeven door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ter gelegenheid van haar vijftigjarig bestaan op 28 februari 1937. Den Haag 1937.
- 2 Berend Vis: 'Over de bestuurlijke herindeling — historische ontwikkeling'. *Recht en Kritiek*, 4, 1975, p. 301-313. Nijmegen 1975, p. 309.
- 3 T.a.p., p. 310.
- 4 De geschiedenis van de Nederlandse gemeente wordt beschreven door W. J. Alberts: *De geboorte en groei van de Nederlandse gemeente*, Alphen aan den Rijn 1966. De meest diepgaande studie is nog altijd H. A. Brasz, *Ontwikkelingen in het Nederlandse communalisme*, Den Haag 1960.
- 5 Wet Reorganisatie Nederlands Bestuur, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14322, nrs. 1-4, p. 89-90.
- 6 De problemen rond de bestuurlijke organisatie dateren niet van de laatste tijd. Reeds in 1929 komt mr. J. in 't Veld in zijn proefschrift *Nieuwe vormen van decentralisatie* (Alphen aan den Rijn, 1929) tot de conclusie dat nieuwe vormen van decentralisatie nodig zijn.
'De behoefte daaraan vindt haar grond in drieërlei omstandigheden:
- 1 Er zijn belangen welke behartiging de krachten van de afzonderlijke gemeenten te boven gaat en dus gemeenschappelijk optreden eischt.
- 2 Daarnaast dringen steeds meer de streekbelangen naar voren, waarbij de streek niet als de som van de tot haar behorende gemeenten, maar als hogere eenheid behoort te worden gezien, waaraan de belangen van de gemeenten ondergeschikt dienen te worden gemaakt.
- 3 De nieuwere opvattingen over stedenbouw verlangen ruimeren stadsaanleg, hetzij in den vorm van stichting van satelliet- en tuinsteden, hetzij door 'Auflocherung der Groszstadt'. In het eerste geval moet de verhouding van moeder- tot dochtersteden geregeld worden, in het tweede geval moeten zóó groote gebieden bij de stad gevoegd worden, dat annexatie zonder meer een te plomp en te ruw ingrijpend middel wordt' (p. 210)
- 7 Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur, p. 90.
- 8 Een beschrijving van dit proces in België wordt gegeven in het rapport De samenvoeging van gemeenten, een uitgave van het Belgisch Ministerie van Binnenlandse Zaken. Uitgangspunt bij de herstructurering in België was dat de nieuwe gemeenten minstens 5000 inwoners moesten hebben.
- 9 Wijziging Wet Openbaar Lichaam Rijnmond TK 13229, december 1974; Wetsontwerp Agglomeratie Eindhoven TK 13345, januari 1975.
- 10 Het goed overzicht van de financiële mogelijkheden en beperkingen geeft F. H. Goudswaard: *Lagere overheden en hun financieel standpunt*, Leiden-Antwerpen 1978. Daarin o.a. ook een beschrijving van de financiële positie van gewesten en pregewesten.

- 11 J. J. Lindner: Rijk, provincies en gemeenten op de helling. In: *Katernen 2000*, 1975, nr. 1.
- 12 De problematiek van de bestuurlijke organisatie, met name wat betreft die van de stadsgewesten, wordt geanalyseerd door Van Ruller, in zijn dissertatie *Bestuur in agglomeraties*, Alphen aan den Rijn 1972.
Een becommentarieerd overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse gewestvorming geeft D. W. P. Ruiter: *Gewest en territoriale decentralisatie*, Alphen aan den Rijn 1976.
- 13 *Bestuursonderzoek Oost-Nederland*, Enschede 1973.
- 14 Instituut voor Bestuurswetenschappen: *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*, Den Haag 1975.
- 15 De Ministeriële commissie Gewestvorming werd ingesteld tijdens het bewind van minister De Gaay Fortman, maar al vóór de eerste bijeenkomst van deze onderraad uit de ministerraad (december 1974) verscheen de Concept structuurschets van de bestuurlijke indeling.
- 16 Vereniging van Nederlandse Gemeenten: *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*, Den Haag 1975.
- 17 Deze materie wordt geanalyseerd in J. Buursink: *Centraliteit en hiërarchie*, Assen 1971.
- 18 Een overzicht van ideeën over complementair bestuur geeft de studie 'Complementair bestuur verkend' van de Werkgroep Complementair Bestuur, 's-Gravenhage 1977. Daarnaast verdienen aanbeveling M. Scheltema: 'Samenwerking van overheidsorganen in verband met complementair bestuur'. *Bestuurswetenschappen* 1976, p. 315-3330, en H. D. Tjeenk Willink: 'Coördinatie van het decentralisatiebeleid'. *Bestuurswetenschappen* 1975, p. 334-343.
- 19 Zie over communicatieve planning H. R. van Gunsteren: *The Quest for Control, A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London 1976.
- 20 Theorievormend op het gebied van gemeente en gemeentelijke herindeling zijn Peter Oberndorfer: *Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit*, Linz 1977; A. F. Leemans: *Changing Patterns of Local Government*, The Hague 1970.
- 21 Toonaangevend op dit gebied is nog altijd G. J. v. d. Top, *Samenvoeging van gemeenten*, Arnhem 1960.
- 22 'Ontwikkeling door herindeling'. Eindrapport van het onderzoek ter evaluatie van reeds tot stand gekomen gemeentelijke herindelingen in de provincie Zuid-Holland, Vrije Universiteit, Vakgroep Bestuurskunde, p. 157, waar over gemeentelijke herindeling het volgende wordt opgemerkt:
'De positieve verwachtingen van de grootschalige zienswijze hebben vooral betrekking op de manier van beleidsvoorbereiding in de gemeenten. De verwachting dat de beleidsvoorbereiding na de herindeling meer systematisch zal verlopen is maar ten dele bewaarheid.
De duidelijkst aanwijsbare voordelen van gemeentelijke herindeling liggen vooral in de verbetering van de ambtelijke toerusting die er na de herindeling optreedt. Directe veranderingen in de wijze van beleidsvoorbereiding als gevolg van de gemeentelijke herindeling zijn niet aanwijsbaar.
De veranderingen in de wijze van beleidsvoorbereiding vinden steeds onder invloed van andere factoren plaats. Dit zijn zowel veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie, zoals de komst van een nieuwe gemeentesecretaris of de wijziging van de verhoudingen in de gemeenteraad, als veranderingen daar-

- buiten, zoals nieuwe maatregelen van de rijksoverheid of het ontstaan van nieuwe denkbeelden over inspraak, planning etc. . . . Door herindeling van gemeenten kunnen wel voorwaarden geschapen worden waardoor de werking van deze factoren begunstigd wordt en de gemeente met een grotere ambtelijke inzet kan reageren op nieuwe ontwikkelingen of problemen waarmee zij geconfronteerd wordt. Hiervan zijn in het onderzoek wel voorbeelden aangetroffen.
Meer dan een voorwaarden scheppend beleid kan het herindelen van gemeenten niet zijn. De impulsen voor veranderingen zullen van elders moeten komen. Daarom moet gemeentelijke herindeling niet als een op zichzelf staande zaak bekeken en uitgevoerd worden, maar gezien worden als onderdeel van een breder beleid van provincie en rijk ten aanzien van de behartiging van overheidstaken op lokaal niveau.
Als onderdeel van een duidelijk provinciaal beleid met betrekking tot de gemeenten kunnen door herindeling gunstige voorwaarden geschapen worden voor verbetering van de taakbeartiging op lokaal niveau'.
- 23 Door de Vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit van Amsterdam is, mede in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in 1977-1978 een onderzoek gedaan naar de perceptie door burgers en bestuurders van de herindeling in negen Noordhollandse gemeenten. De rapportage van dit onderzoek volgt binnen afzienbare tijd.
 - 24 De resultaten van een bestuurskundig onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de betrokkenheid van de burgers bij het gemeentebestuur zijn te vinden in H. A. Brasz en L. de Jong: *Burger en gemeente*, Alphen aan den Rijn 1968.
 - 25 Brief van de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 26 april 1979.
Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14322, nr. 10.
Uit beide rapporten blijkt dat de behoefte van gemeenten aan bovengemeentelijke samenwerking, middels gewesten, door gemeenten steeds minder noodzakelijk wordt gevonden.
 - 26 Recent onderzoeksmateriaal m.b.t. de intergemeentelijke samenwerking is Vereniging van Nederlandse Gemeenten, afdeling S.G.B.O., *Gewesten onderweg*, Den Haag 1979, vooral hoofdstuk IV. En Vakgroep Bestuurskunde, Vrije Universiteit: *Onderzoek naar de mogelijkheid c.q. wenselijkheid van een provincie Midden-Holland*. Amsterdam, maart 1979.