



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bestuurlijke reorganisatie: een spel zonder grenzen (slot)

Breunese, J.

Citation

Breunese, J. (1983). Bestuurlijke reorganisatie: een spel zonder grenzen (slot). *Acta Politica*, 18: 1983(3), 453-467. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452329>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452329>

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

Bestuurlijke reorganisatie: een spel zonder grenzen (slot)

Jaap Breunese

Inleiding

In twee eerdere afleveringen van dit tijdschrift, te weten de nummers 79/4 en 82/3 is door ons aandacht besteed aan de bestuurlijke reorganisatie van Nederland.

Deze behandeling vond plaats aan de hand van een aantal onderdelen van die reorganisatie. Onderdelen die naar onze mening een samenhang dienen te vertonen. De teneur van de twee vorige bijdragen was nogal in mineur. Ondanks het feit dat er een groot aantal zaken werd aangevat en het aantal nota's en wetsontwerpen talrijker was dan voorheen, miste er een visie op het totale gebeuren. Die situatie is nu veranderd.

In het afgelopen jaar heeft zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van de bestuurlijke reorganisatie. Hoogtepunt was de behandeling van de begroting van het departement van Binnenlandse Zaken, februari j.l., en de behandeling van de Nota organisatie binnenlands bestuur eind mei. Het lijkt erop dat er na \pm 38 jaar aandacht voor de bestuurlijke reorganisatieproblematiek een punt wordt gezet achter de plannen voor een grootscheepse reorganisatie.

Ontwikkelingen met betrekking tot de bestuurlijke reorganisatie.

In de periode van april 1982¹ tot heden² hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan:

- Het Decentralisatieplan van september 1982.³ Daarin wordt melding gemaakt van het kabinetsvoornemen om 'de ondoorzichtige verhoudingen tussen rijk en lagere overheden een decentraliserende wending te geven en om de plaatselijke democratie nieuwe kansen en verantwoordelijkheden te bieden'.
- Nader gewijzigd ontwerp van wet reorganisatie binnenlands be-

stuur, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 14322 nr. 38. Belangrijkste wijziging toevoeging aan artikel 79 van de provinciewet van 1962 een artikel 79A, betreffende het provinciale beleidsplan en ook de toevoeging aan artikel 87 van diezelfde wet van zeven nieuwe artikelen betreffende het geven van richtlijnen door de provincie aan de gemeenten.

- Het regeerakkoord op basis waarvan het kabinet-Lubbers in het najaar van 1982 werd gevormd. Daarin staat onder andere betreffende de bestuurlijke reorganisatie: 'Functionele reorganisatie in de vorm van decentralisatie heeft de voorkeur boven territoriale reorganisatie. De behandeling van het wetsontwerp splitsing provincie Zuid-Holland wordt voortgezet. Ten aanzien van de beslissing over de provinciale indeling, respectievelijk toedeling van de IJsselmeerpolders en de eventuele splitsing van Overijssel wordt ernstig rekening gehouden met de daaraan verbonden financiële consequenties. De samenwerking tussen gemeenten is belangrijk voor de oplossing van de regionale problematiek'.

- De behandeling van de begroting van het departement van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer in de eerste week van februari 1983. Kern daarvan was: Geen regionale provincie, geen vierde bestuurslaag, maar alleen intergemeentelijke samenwerking in de vorm van 'verlengd lokaal bestuur'. De provincies krijgen een stroomlijnende, toezichthoudende en conflictoplossende taak ten opzichte van de intergemeentelijke samenwerking.

- Brief van 11 maart 1983⁴ betreffende de plannen rond de vorming van een provincie Twente, of beter gezegd: Minister Rietkerk heeft besloten het gewest Twente geen provincie status te geven.

- Brief van 10 mei 1983⁵ betreffende de grote-stedenproblematiek. Een reactie van de regering op de nota: 'Een schuyt, die tegen stroom wordt opgeroeyt?'⁶

De reactie van de regering geeft aan dat het kabinet de inhoudelijke argumentatie van de problematiek van de grote steden in de 'schuyt' heeft gemist, en dat het kabinet daarom pragmatisch op bekende feiten zal inspelen. Wel is van belang dat de regering stelt dat de zogenaamde aanbouwregeling (een bepaling in de gemeentewet die de kroon machtigt bij algemene maatregel van bestuur ten behoeve van de grote steden wijziging te brengen in toezichtsregimes, voorschriften ten aanzien van gemeentelijke taakoefening en taakverdeling tussen Rijk en gemeenten) als onjuist en uit staatsrechtelijk oogpunt ongewenst van de hand wordt gewezen. Dit rapport en de reactie van de regering crop zal in dit artikel verder niet aan de orde komen.

- Nota organisatie binnenlands bestuur d.d. 31 mei 1981.⁷ Daarin wordt aangekondigd de intrekking van het wetsontwerp Reorganisatie

Binnenlands Bestuur en een zodanige aanpassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen dat intergemeentelijke samenwerking weinig belemmering meer zal ondervinden.

- Tweede nota van wijzigingen van het wetsontwerp voor een nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen.⁸ Plus toelichting respectievelijk gedateerd 1 en 15 juni. Belangrijkste nieuwtje: Schraping van het beruchte artikel 23 (verbod op planning, sturing en coördinering).

- Decentralisatieplan. Regeringsvoornemens betreffende decentralisatie van Rijkstaken. 's Gravenhage, september 1983.

Al deze ontwikkelingen hebben binnen één jaar geleid tot een ommekeer in het denken over de bestuurlijke reorganisatie van ons land. Om aansluiting bij de twee vorige artikelen te houden geven we dit overzicht per onderdeel.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

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

Decentralisatie van rijkstaken

De decentralisatievoorstellen van 1982 spreken over een forse overheveling van rijkstaken naar provincies en gemeenten. De regering verwijst naar het eindrapport van de Commissie-Vonhoff⁹ en het rapport Heroverweging binnenlands bestuur om de noodzaak van een vergaande decentralisatie van rijkstaken te onderstrepen.

Volgens de Commissie Vonhoff kan hiermee op korte termijn een aanzienlijke ontlasting van de rijksdienst worden bereikt. Bovendien zijn volgens de commissie op het lokale niveau de mogelijkheden voor integratie van beleid veelal groter dan op het centrale.

In het Decentralisatieplan van september 1982, stelt de regering dat bij het zoeken naar decentralisatiemogelijkheden eerst naar de gemeente moet worden gekeken. Bij het omkeren van de 'bewijslast' ten aanzien van de vraag of moet worden gecentraliseerd wordt dus van onderaf geredeneerd. Het 'bewijs' dat centralisatie onvermijdelijk is wordt in de ogen van het kabinet ook niet licht geleverd. Er moeten zwaarwegende motieven voor worden aangevoerd. Wel wordt in de Nota organisatie binnenlands bestuur een versterking van het provinciaal niveau middels decentralisatie van rijkstaken aangekondigd. De brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 31 mei 1983, kamerstuk 17944, nrs. 1 en 2

benadrukt dat er drie hoofdproblemen met betrekking tot de bestuurlijke organisatie zijn:

- een grote centralisatie van taken en bevoegdheden bij het Rijk;
- de ongecoördineerde en soms onvoldoende aanpak van de regionale problemen;
- de overmaat van bureaucratie en regelgeving.

Het kabinet trof bij haar aantreden vrij algemene instemming aan over de noodzaak van de decentralisatie van met name rijkstaken en het zoveel mogelijk leggen van bevoegdheden bij organen die zo dicht mogelijk bij de burgers zelf staan. Eveneens wordt vrij algemeen ingestemd met het streven naar het tegengaan van bureaucratie en het beperken van overtollige regels.

Maar het Decentralisatieplan dat op 12 september j.l. is verschenen heeft de hoop op een grootscheepse decentralisatie van rijkstaken naar provincies en gemeenten de bodem ingeslagen. Het kabinet stelt dat het voorliggende Decentralisatieplan niet het laatste woord is in het decentralisatiebeleid en dat het in veler ogen minder heeft opgeleverd dan werd verwacht.

Het Kabinetsbeleid terzake is dat de minister van Binnenlandse Zaken zijn collega's op de gemaakte afspraken kan aanspreken en hen kan houden aan het uitgangspunt van de 'omgekeerde bewijslast'. Dat wil zeggen dat de departementen moeten kunnen aantonen dat decentralisatie van hun taken en bevoegdheden niet mogelijk is. Een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken ontbreekt echter in het plan.

Volgens de secretaris van de Raad voor het binnenlands bestuur 'stelt het plan niet veel voor'.¹⁰

In dat denken worden we ook gevoed door uitlatingen van Minister Brinkman van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, het departement dat als geen ander de decentralisatie in het vaandel had staan. In Dichterbij, nr. 2, juni 1983 merkt hij op: 'Er zijn natuurlijk regelmatig discussies in het kabinet over de decentralisatie. Het Regeerakkoord staat bol van de opmerkingen over deregulering, decentralisatie etc. Toch blijken keer op keer de afzonderlijke ministers terughoudend te zijn, waarbij ze naar voren brengen dat ze over voldoende bestuurlijke 'instrumenten' willen blijven beschikken om hun beleid te kunnen voeren. Een veel gehoord argument daarbij is dat men greep op de zaak wil blijven houden ten behoeve van de werkgelegenheid. Niettemin zal er iets moeten gebeuren wil het kabinet geloofwaardig blijven ten opzichte van het regeerakkoord. Maar wie doet het eerst iets. Niemand heeft er belang bij - ik ook niet - als we WVC als het ware uitverkopen, terwijl verder alles zo goed als bij het oude blijft'.

Enkele maanden later is dezelfde bewindsman ten aanzien van de decen-

tralisatie van rijkstaken zelfs nog pessimistischer.¹¹ 'Nou, je merkt ook in het kabinet als het echt aankomt op het overdragen van macht, dat iedereen het daar bar lastig mee heeft. Mezelf niet uitgezonderd. Dat is een natuurlijk gegeven. Als je daadwerkelijk moet zeggen: dit dragen we over, veroorzaakt dat een gigantische commotie, dat is de barrière die je over moet'.

De tegenstanders van de decentralisatie van rijkstaken krijgen nog wat meer wind in de zeilen. Uit een door Bleker en Van den Bremen verricht onderzoek blijkt¹²: 'Gemeenten zitten veel minder onder de duim van de Haagse bureaucratie dan veelal wordt aangenomen. Allerlei ingewikkelde besluitvormingsstructuren spelen een handig gemeentebestuur juist in de kaart. Het is dan ook de vraag of de mede van gemeentelijke zijde bepleite decentralisatie, wel onverdeeld voordelig voor het lokaal bestuur zal uitpakken'.

De auteurs waarschuwen echter dat de conclusie om maar niet te decentraliseren voorbarig is. 'Er is zelfs "alle reden" te streven naar een herstructurering van de verhouding rijk-gemeenten. Met name vanuit democratisch oogpunt. De complexe besluitvormingsstructuur mag dan aardig zijn voor bestuurlijk trapezewerk, de gekozen organen komen er niet aan te pas, laat staan de burgers'.

Maar volgens de auteurs kan de van hogerhand strikt voorgeschreven decentralisatie gemakkelijk uitpakken als centralisatie in een nieuw jasje. De conclusie ten aanzien van dit onderdeel van de bestuurlijke reorganisatie is dat er naar alle waarschijnlijkheid niets of niet veel van zal terecht komen. Maar dat er ook wel enige bezwaren zitten aan decentralisatie. Wij noemen de volgende:

- Het botsen van deelbelangen zal toenemen. Berg stelt dit als volgt¹³: 'Hoe moet de besluitvorming onder dergelijke omstandigheden worden georganiseerd, biedt het doorschuiven van de verantwoordelijkheid naar het niveau van direct betrokkenen soulaas? Zullen bij een te ver doorgevoerde decentralisatie knopen nog worden doorgehakt of alleen maar worden gelegd? Zal bij ontbreken van overeenstemming tussen de verschillende gedecentraliseerde organen via arbitrage - en beroepsprocedures niet een centraliserende beweging zichtbaar worden?'

- De democratie wordt wel erg direct. Politici vooral op lokaal niveau die zich tot nu toe kunnen verschuilen achter de hogere overheden, moeten nu zelf gaan beslissen en meer verantwoordelijkheid gaan dragen. Zie hierover ook in 't Veld.¹⁴

- Decentralisatie zou wel eens duurder kunnen zijn dan centralisatie. Zie bijvoorbeeld de decentralisatie van de Amerikaanse telefoonmaatschappij ITT. De decentralisatie van ITT betekent voor de telefoneerders hogere

telefoonrekeningen^{14a}.

– Brasz stelt¹⁵ 'dat decentralisatie een universeel maar vaag begrip is. Maar het woord duidt ook op concreet handelen. Het verband tussen principe en handelen is in de praktijk vaak onbegrijpelijk. Wij weten dan niet zeker hoe men tot een redelijke toepassing van het beginsel in een concrete handeling komt'. De decentralisten onder ons zijn gewaarschuwd.

– En tenslotte hoeft het vanuit financieel voordeel voor de gemeenten ook niet. Zie het hiervoor genoemde onderzoek van Bleker en Van den Bremen.

Wel is er een les te trekken uit de gang van zaken ten aanzien van dit onderdeel wel: Teveel centralisatie is niet goed, noch voor het rijk, noch voor de provincie, noch voor de gemeente.

Gemeentelijke herindeling

Dit onderdeel werd in juni 1982 afgesloten met de opmerking dat er nog steeds geen filosofie is op grond waarvan er wordt heringedeeld, maar dat de herindeling wel voortgaat. Het herindelingsproces heeft er sinds 1851 toe geleid dat er nu nog ongeveer 750 gemeenten zijn, in 1851 waren het er nog 1209.

Aanvankelijk was het zo dat in provincies met veel kleine gemeenten, bijvoorbeeld de provincie Zeeland, gemeentelijke herindeling noodzakelijk werd geacht om een eind te maken aan het bestaan van gemeenten met minder dan 2000 inwoners. In Zuid-Limburg was vooral de economische situatie aanleiding tot voorstellen om het aantal gemeenten terug te brengen. In Friesland was het vooral de bestuurskracht van een aantal gemeenten die te gering zou zijn waardoor er werd heringedeeld.

In de twee laatste voorbeelden waren het de provincies die het initiatief namen en niet zoals gewoonlijk het Departement van Binnenlandse Zaken. In 1979 is door dit Departement aan de provincies verzocht te komen met voorstellen voor gemeentelijke herindelingen. In het begeleidend schrijven, waarin de ideeën over zo'n herindeling zijn uiteengezet zitten veel elementen die het mogelijk maken een idee te krijgen van de toekomstige gemeente en gemeentegrootte.

Duidelijk blijkt dat de methodiek niet meer gebaseerd is op de achterhaalde visie van gewestvorming, waarin het samenwerken van gemeenten werd gepropageerd, maar dat er moet worden gestreefd naar bestuurskrachtige gemeenten die zoveel mogelijk zelfstandig hun taken kunnen verrichten. Dat er sprake is van een bewustwordingsproces van de gemeenten kan worden geconstateerd doordat er een aantal samenwerkings-

verbanden zijn ontbonden of dat die samenwerking een meer vrijblijvend karakter gaat aannemen.

Volgens de Nota organisatie binnenlands bestuur is gemeentelijke herindeling te meer noodzakelijk 'daar in het beleid van dit kabinet bij het decentralisatiestreven en bij het oplossen van de regionale problematiek het zwaartepunt bij de gemeenten wordt gelegd. Het kabinet is van mening dat gemeenten om hun taken in het huidige tijdsgewricht adequaat te kunnen vervullen een zeker draagvlak nodig hebben, waarvan de omvang aan de ene kant door uit de situatie voortspruitende factoren, maar van de andere kant ook door onder alle omstandigheden geldende vereisten worden bepaald.

Dat wil niet zeggen dat elke gemeente als het ware autarkisch kan worden gemaakt. Er zijn voorzieningen waarvoor de lokale overheid het beste kan worden aangesproken, maar die het draagvlak van de gemiddelde gemeente ruimschoots overschrijden. Het is zeker niet de bedoeling alleen nog gemeenten te creëren die alle denkbare lokaal-bestuurlijke voorzieningen geheel zelfstandig kunnen beheren. Voor dergelijke gemeentelijke taken is in de visie van het kabinet het middel van de samenwerking de juiste oplossing. Echter voor een goede samenwerking zijn bestuurskrachtige partners vereist'.

De minister is van mening dat de gemeentelijke herindeling met kracht moet worden voortgezet om de decentralisatie van rijkstaken, naar gemeenten, werkelijk mogelijk te maken. Dit onderdeel van de bestuurlijke reorganisatie laat dus niet aan duidelijkheid te wensen over. Maar de procedure die tot nu toe bij herindeling wordt gevolgd laat te wensen over.

Na een lange weg besluit de wetgever uiteindelijk over de concrete herindeling. Over het ontwerp is dan door de Raad van State advies uitgebracht, maar in die fase heeft zo'n advisering weinig inhoudelijke betekenis meer. In 'De procedure bij gemeentelijke herindeling'¹⁶ wordt de suggestie gedaan dat 'Bij de voorbereiding van zijn advies omtrent een ontwerp van wet tot gemeentelijke herindeling zou de Raad van State ingevolge wettelijke bepalingen een hoorprocedure dienen te hanteren, waarbij ook de betrokken gemeenten en burgers uit die gemeenten de gelegenheid geboden zou worden hun oordeel naar voren te brengen'. Naar onze mening is dat overbodig als er door de regering wat meer duidelijkheid zou worden verschaft over de criteria op grond waarvan er moet worden ingedeeld. Daar wordt ook wat aan gedaan. Het door de Tweede Kamer reeds enkele jaren bepleit te onderzoek naar gemeentelijke herindeling komt op gang. Eerst middels een evaluatieonderzoek van de Zuidlimburgse herindeling met daaraan gekoppeld een meer algemeen onderzoek om de zo broodnodige criteria nader te expliciteren.

Daarbij dienen de onderzoekers wel rekening te houden met wat Derksen schreef¹⁷: 'Wetenschappelijk onderzoek, uitgebreider en onafhankelijker dan het onderzoek dat tot op heden heeft plaatsgevonden is noodzakelijk. Al zal wetenschappelijk onderzoek slechts kunnen registreren en een optimale omvang alleen in het licht van doeleinden kunnen vaststellen, voorzover dat überhaupt mogelijk zal zijn. Doeleinden die door een politieke afweging van prioriteiten moeten worden gesteld'. In hoeverre de op den duur te vormen, grotere en daardoor hopelijk ook bestuurskrachtiger gemeenten, ook werkelijk een eigen koers kunnen varen is de vraag. Het lijkt er op dat de positie van de gemeenten bedreigd wordt en nog meer bedreigd zal worden door de provincie.

'De gestage uitbreiding van de provinciale taken, die in toenemende mate planning en coördinatie van gemeentelijk beleid met zich mee brengen. (Een mogelijkheid die de provincies hebben op grond van artikel 79A van de provinciewet). Als deze ontwikkeling zich doorzet zal de positie van de gemeenten worden verzwakt. Het gaat er dus om de provincie voortdurend in haar plannende en coördinerende rol terug te dringen en de gegroeide verhouding tussen provincie en gemeente te handhaven¹⁸'.

Provinciale herindeling

In het vorige artikel werd nog melding gemaakt van de voornemens voor 1982 van het departement van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de provinciale herindeling. De minister betoogde dat een provinciale herindeling die op den duur verder gaat dan de instelling van nieuwe provincies in Rijnmond, Twente en de provinciale indeling van de IJsselmeerpolders wenselijk is en wenselijk blijft.

Ook voor dit onderdeel is er het afgelopen jaar duidelijkheid gekomen. De regering ziet af van de vorming van een provincie Twente. In het regeerakkoord zijn het nog financiële argumenten. Maar in de brief van 11 maart 1983 wordt duidelijk gesteld dat 'er bestuurlijk geen oplossing is voor het 'restant' Overijssel zonder Gelderse samenhangen te verbreken'.

Het lijkt er echter op dat deze tegenvaller voor Twente zich van lieverlee zal omzetten in een meevaller. Want én minister Rietkerk, en de Tweede Kamer roepen om 't hardst dat ze aan Twente moreel verplicht zijn compensatie te bieden. Die compensatie bestaat uit: gedurende een nader te bepalen overgangperiode ook in financiële zin een substantiële bijdrage te leveren aan de oplossing van de problematiek. (Tekst motie-Krayenbrink, eind april aangenomen door de Tweede Kamer).

Wel wordt er nog gedacht aan een polderprovincie, bestaande uit de Flevopolders en de Noordoostpolder plus Urk. (Nota organisatie binnen-

lands bestuur d.d. 31 mei 1983). De regering was in de Memorie van Toelichting bij de Wet strekkende tot provinciale indeling van de Zuidelijke IJsselmeerpolders van mening dat: In de IJsselmeerpolders een beduidende verscheidenheid aan activiteiten en oriëntatie valt te bespeuren. De relaties tussen de polders en het omringende land zijn in de loop der tijd sterk toegenomen. Bovendien zijn de initiatieven en de noodzaak tot de inpoldering en de totstandkoming van de polders rechtstreeks uit het oude land afkomstig. Dit heeft mede de doorslag gegeven voor een voorstel tot indeling van de polders bij de omringende bestaande provincies'. Wij vermogen niet in te zien wat er krom is aan deze redenering. Ook Brederveld laat in De Gemeentestem van 5 augustus 1983, nr. 6750 geen misverstand bestaan over zijn opvatting: 'Het gemeenschappelijke kenmerk dat alles 'nieuw' is, is maar betrekkelijk. Met name de Noordoostpolder is al aardig gesettled in de provincie Overijssel. Is het voorts zo'n voordeel dat er een nieuwe provincie (kunstmatig) wordt gevormd met ten aanzien van haar collega's een geheel aparte problematiek, welke wellicht op eigen kracht moeilijk kan worden bevochten? Is het voorts zo voor de hand liggend om dat deel van het gebied dat in wezen overlooptgebied van Amsterdam is, geforceerd in een andere provincie onder te brengen?

Tenslotte zou gelet op het regeerakkoord dat ten aanzien van de provinciale herindeling, een zwaar accent legt op de daaraan verbonden financiële consequenties, over die financiële gevolgen iets meer gezegd moeten worden'. Het ware gewensd dat er op korte termijn duidelijkheid komt over dit onderdeel.

Iets wat op dit terrein vrijwel zeker doorgaat is de splitsing van de provincie Zuid-Holland. De argumenten daarvoor zoals: Rijnmond is er nu eenmaal, en is niet meer weg te denken, en een vierde bestuurslaag past niet in het bestel, zijn daarvoor sterk genoeg. Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland blijft zich verzetten tegen de opdeling van de provincie. In Acta Politica van juli 1982 schreven wij dat het in de Memorie van Toelichting genoemde overleg met alle bij de herindeling betrokken bestuurlijke instanties onder andere voor wat Zuid-Holland betreft niet erg goed is geweest.

Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben voor medewerking aan het in tweeën splitsen van hun provincie twee condities verbonden. De eerste voorwaarde is dat de nieuw te vormen provincies, provincies nieuwe stijl moeten worden en de tweede voorwaarde is dat de financiën bevredigend moeten worden geregeld.

De eerste voorwaarde komt gezien de intrekking van het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur in de lucht te hangen. Een uitzonderingspositie voor twee provincies is ondenkbaar. Over de tweede voor-

waarde verschilt het departement met Zuid-Holland van mening. De provincie Zuid-Holland blijft dwarsliggen. In een reactie op de memorie van antwoord op het wetsontwerp strekkende tot opheffing van de provincie Zuid-Holland en van het openbaar lichaam Rijnmond en tot instelling van een provincie Rijnmond en een nieuwe provincie Zuid-Holland, stelt het provinciaal bestuur: 'dat zij zich niet kan voorstellen dat de Tweede Kamer zal instemmen met de splitsing van de provincie Zuid-Holland'.^{18a} Argument voor deze redenering, het voorstel maakt geen deel meer uit van een algehele reorganisatie van het binnenlands bestuur, maar is een zaak op zich geworden.

In de memorie van antwoord stelt minister Rietkerk: dat de werkzaamheden ter voorbereiding van de splitsing nu aan de besturen van Zuid-Holland en Rijnmond worden opgedragen. Hiermee vervalt de instelling van zogenaamde preprovincies die in het oorspronkelijke wetsontwerp waren voorgesteld.

Dit onderdeel van de bestuurlijke reorganisatieplannen kan worden geschrapt. Het ziet er niet naar uit dat onze kleinkinderen bij het tellen van het aantal provincies verder dan 12 hoeven te gaan. Wel moet ten aanzien van de provincie worden herhaald wat in de paragraaf over de gemeenten is gesteld. De wijziging van de Provinciewet door toevoeging van artikel 79A, waarin het provinciaal beleidsplan wordt geïntroduceerd, geeft de provincie een geduchte mogelijkheid de positie van de gemeenten te beknotten. Dus geen provincie-nieuwe-stijl, maar een stringente toepassing van het provinciaal beleidsplan zal door de gemeenten stijlloos worden gevonden.

Intergemeentelijke samenwerking

Het Acta Politica artikel van juli 1982 werd afgesloten met de vraag in hoeverre de provinciale schaalverkleining de intergemeentelijke samenwerking zal ontmantelen. Met het in de vorige paragraaf gegeven feit dat de provincies vrijwel blijven zoals ze zijn doemt de regionale problematiek weer op. Daar gaat nu wat aan gedaan worden. Het wetsontwerp van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen wordt bij tweede nota van wijziging drastisch gewijzigd. Samenwerking tussen gemeenten is belangrijk voor de oplossing van de regionale problematiek aldus de regering. Ja, deze samenwerking wordt zelfs gezien als de oplossing van de regionale problematiek. Velen in het land zullen zich vertwijfeld afvragen waarom men daar niet eerder aan had kunnen denken.

Belangrijkste wijziging in de tweede nota is dat artikel 23 is geschrapt. Artikel 23 hield in het verbod voor gemeenschappelijke regelingen om te

plannen, te coördineren en te sturen. Artikel 23 bepaalt nu dat coördinerende, plannende en sturende bevoegdheden aan een orgaan van de gemeenschappelijke regeling slechts kunnen worden toegekend bij de regeling zelf.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen maakt het nu mogelijk voor gemeenten om een eigen verantwoordelijkheid voor gemeentegrenzen overschrijdend beleid te dragen en zo voor de zorg om in samenwerking met andere gemeenten te komen tot een verantwoord regiobeleid. De ontwikkeling van dit onderdeel van de bestuurlijke reorganisatie toont aan dat ontwikkelingen aan de basis tegengehouden werden door de trage meningsvorming op regeringsniveau. Volgens Quaadvliet¹⁹: 'Waar men niet bij machte was om tijdig op in gang gezette ontwikkelingen in te haken en daaraan sturing en leiding te geven. Terwijl gemeentebestuurders elkaar konden overtuigen van de noodzaak tot bestuurlijke aanpassingen en daarvoor oplossingen vonden, moesten zij constateren dat zij telkens weer vastliepen op het achterblijven van de gedachtevorming bij regering en met name Binnenlandse Zaken, dat vervolgens alsof het hier nog een maagdelijk terrein betrof, in tweede instantie met geheel nieuwe en aan de ontwikkelingen tegengestelde opvattingen naar voren kwamen'.

Helaas moet worden geconstateerd dat in de loop der tijd in verschillende delen van ons land de animo tot samenwerking duchtig is verminderd. Dat dient te worden gereactiveerd. De behoefte aan regionale samenwerking in enigerlei vorm blijft bestaan. In hoeverre er weer een spanningsveld zal ontstaan tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband moet worden afgewacht.

Drijber onderkent vier spanningsvelden²⁰:

'In de eerste plaats blijven we worstelen met het oude probleem, dat zich al aan het einde van de jaren zestig begon af te tekenen: er moet op vier bestuurslagen worden bestuurd, maar we willen er niet meer dan drie. Dat betekent, dat een of twee bestuurslagen de regionale problemen moeten oplossen. Dat is dus nu de gemeente geworden. Het *tweede probleem* is, dat we op regionaal niveau met concrete doetaken hebben te maken, die – en ik generaliseer nu – de gemiddelde gemeentebestuurder niet erg aan het hart zijn gebakken. De echte politieke items liggen binnen de gemeentegrenzen. Dat betekent, dat de gemiddelde gemeentebestuurder minder interesse voor intergemeentelijke samenwerking aan de dag legt. De politieke profilering is voor een gemeentebestuurder erg belangrijk. De onderwerpen thuis lenen zich daarvoor nu eenmaal beter dan de regionale problemen. De financiën leveren een *derde spanningsveld* op. *Zolang ik aan regionale samenwerking meedoe, hoor ik al de klacht, dat intergemeentelijke samenwerking duur is maar weinig invloed laat aan de gemeenteraden. Dat laatste*

wordt met de nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen beter. (cursivering van mij, J. B.). Ik voorzie echter grote problemen nu de intergemeentelijke samenwerking moet worden uitgebouwd, dus meer kosten terwijl er juist minder geld is. Sommige gemeenten stellen de samenwerkingsverbanden nu al voor de noodzaak in dezelfde mate in te leveren als de gemeenten. Daar komt nog bij, dat het gemakkelijker bezuinigen is bij een ander, op afstand, dan bij jezelf. Eerst de gemeenschappelijke regeling en vervolgens de hete items thuis. *Ten slotte* leveren ook de verhoudingen tussen de gemeenten onderling problemen op. Zoals de samenwerking tussen landen in het algemeen slecht is, wordt ook de samenwerking tussen gemeenten niet erg positief beleefd, bestaan er duidelijke gemeenschappelijke belangen'.

De vier spanningsvelden zien er niet al te opgewekt uit: Bij intergemeentelijke samenwerking sta je een stukje eigen zeggenschap af en de wil daartoe laat te wensen over. Daarbij hebben aldus Drijber²¹: 'kleinere, minder grote gemeenten, de neiging zich af te zetten tegen de centrumgemeenten. Ik betreur dat. Dit is vooral een gevoelskwestie. Niets leeft echter zo sterk als een gevoel. Omgekeerd hebben de centrumgemeenten in toenemende mate moeite met de onderbrenging van hun diensten in de regionale samenwerking. Terwijl de kleinere gemeenten soms reageren in de zin van: nu kunnen ze lekker een deel van de kosten op ons afschuiven, vrezen de centrumgemeenten invloed en een deel van het draagvlak voor hun middelenfuncties te verliezen'.

Er blijkt dus weinig meer over van het enthousiasme waarmee begin zestiger jaren de intergemeentelijke samenwerking van start ging.

De intergemeentelijke samenwerking is ontdaan van alle franje en hooggestemde verwachtingen. 'Samenwerking tussen gemeenten is geen doel op zich; het is een middel om door middel van samenwerking de positie van de individuele gemeenten te versterken. Primair staan samen werken en samen ontwikkelen. Pas op de tweede plaats komt de vraag aan de orde of een bepaalde samenwerking moet worden geïnstitutionaliseerd en moet leiden tot een gezamenlijk uitvoeren'.²²

Daarbij komt ook nog dat de financiële bijdrage van het rijk wordt afgeschaft.

Afschaffing van de rijksbijdrageregeling pregewesten past ons inziens in de door de regering aangegeven filosofie. Samenwerking tussen gemeenten blijft een gemeentelijke zaak, het is verlengd lokaal bestuur, die door de deelnemers moet worden betaald. Alleen dan is er de grootste waarborg dat zo'n samenwerking ook *echt* gemeentelijk blijft en het 'monster' van een vierde bestuurslaag geen kans meer krijgt. Zo'n laag zou de gemeenten maar bedreigen.

Conclusie

De bestuurlijke reorganisatie van ons land zoals die in de zestiger en zeventiger jaren is geprogrammeerd is afgelopen. Het regeerakkoord liet daar reeds geen misverstand over bestaan. Ook de daarop gevolgde uitlatingen van het kabinet gaan allemaal in dezelfde richting. Kort samengevat komt dat neer op: territoriale reorganisatie gaat naar de achtergrond, (want) voor de regionale problematiek is samenwerking van gemeenten van belang; vorming van een provincie Twente (en van de polderprovincie) gaat niet door, aan splitsing van Zuid-Holland wordt gewerkt.

De grootscheepse bestuurlijke reorganisatie, waarbij de vier onderdelen in een onderlinge samenhang zouden moeten worden gezien om tot een visie te komen op de toekomstige bestuurlijke organisatie van ons land, is van de baan. Slechts op onderdelen zal er wat gebeuren, maar veel zal dat niet zijn, zoals hiervoor is aangegeven.

In 38 jaar tijd is een breed scala van reorganisatievoorstellen de revue gepasseerd. De districten van de commissie Koelma, nieuwe bijzondere bestuursvormen voor de grootste agglomeraties, bescheiden intergemeentelijke samenwerking, zelfstandige gewesten, provincies nieuwe stijl, decentralisatie van rijkstaken en gemeentelijke herindeling. De een en dertigste mei 1983 zal als een belangrijke datum gaan gelden. Op die dag verklaarde in de Tweede Kamer de Minister van Binnenlandse Zaken, Rietkerk: 'Het bestuurlijke bolwerk van Thorbecke staat nog recht overeind. Het zicht daarop is ons echter ontnomen. Het is overwoekerd door verambtelijking en overregulering. Die woekering heeft ons van het rechte pad afgeleid en soms op dwaalwegen gevoerd'. Herstel van het bolwerk van Thorbecke betekent vooral een decentralisatie van rijkstaken, want de door Rietkerk genoemde verambtelijking en overregulering heeft vooral daar en vooral van daaruit plaats gevonden.

Toch blijft de vraag hoe zoveel ambitieuze reorganisatieplannen schipbreuk hebben kunnen leiden. We zullen enige oorzaken aandragen:

- De bestuurlijke reorganisatievoorstellen zijn nooit vervat in een principiële redenering ten aanzien van die toekomstige bestuurlijke organisatie. De aan de huidige organisatievorm ten grondslag liggende idealen als omschreven door Thorbecke zijn verwaterd. Nieuwe idealen zijn nodig om met gefundeerde voorstellen te komen.

- De definiëring van de diverse begrippen als bijvoorbeeld gewest, provincies nieuwe stijl en decentralisatie van rijkstaken was onduidelijk. Elk had zijn eigen uitleg van die begrippen.

- De rechtvaardiging van de reorganisatievoorstellen was zwak. Men bleef bij de beschrijving steken in algemene verhalen.

– Er was onduidelijkheid over de belangentegenstellingen. Voor elk voorstel waren steeds wisselende coalities van voor- en tegenstanders. Te veel werd uitgegaan van een vaag algemeen belang: bestuurlijke reorganisatie, goed voor u.

– Het ontbrak de meeste voorstellen aan gedegen empirisch onderzoeksmateriaal.

In de afgelopen jaren zijn er slechts enkele onderzoeksrapporten verschenen die een feitelijke beschrijving van de situatie geven. Een goed voorbeeld is de Concept Structuurschets van de bestuurlijke indeling 1974. Op grond van dit empirisch onderzoek bleek Nederland op te delen in 44 ruimtelijke kaders, die zich in territoriaal opzicht lenen voor de instelling van gewesten.

Op grond van *dat* onderzoek werden binnen enkele jaren voorstellen gedaan voor de instelling van respectievelijk 26, 24 en 17 provincies nieuwe stijl.

– Door het gebrek aan empirisch onderzoek werd steeds onvoldoende duidelijk gemaakt welke problemen met de onderhavige voorstellen werden opgelost.

– De gedane voorstellen waren arm aan verklaringen. De gebruikte begrippen waren niet geplaatst in een samenhangende theorie.

– De gedane voorstellen werden niet gedragen door een meerderheid van de belanghebbenden. Daardoor kon geen van de gedane voorstellen worden gerealiseerd.

– Dat was ook te wijten aan het ontbreken van concreetheid van de voorstellen. Want hoewel het op het eerste gezicht niet aan concreetheid lijkt te ontbreken: bijvoorbeeld 44 gewesten of 24 provincies of een ondergrens van 10.000 inwoners per gemeenten, ontbrak toch bij al die voorstellen een inhoudelijke onderbouwing. Maar bovendien misten de voorstellen aanwijzingen voor de wijze waarop die voorstellen moesten worden toegepast.

Gebrek aan methodische diepgang en grondig onderzoek heeft er toe geleid dat de bestuurlijke reorganisatie van ons land niet van de grond is gekomen. Blijkbaar was de problematiek niet van dien aard dat er echt iets moest gebeuren.

Het door Thorbecke gegrondveste huis staat nog hecht overeind. De taken en bevoegdheden worden weer toegekend aan de in die tijd gegronde organen.

Noten

1. De datum waarop het vorige artikel werd afgesloten, zie *Acta Politica*, nr. 82/3,

juli 1982.

2. Dit artikel is afgesloten op 15 september 1983.

3. *Decentralisatieplan. Voorlopige regeringsvoornemens m.b.t. decentralisatie van rijks-taken*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982.

4. Brief van 11 maart 1983, kamerstukken 17600, Hoofdstuk VII, nr. 50.

5. Kamerstuk 17910.

6. Rapport van de ambtelijke werkgroep Brinkman omtrent *Hoe op korte termijn de bestuurskracht en beleidsvrijheid van lokaal bestuur kan worden vergroot*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

7. Organisatie binnenlands bestuur, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, d.d. 31 mei 1983, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17944 nrs. 1-2.

8. Kamerstuk 16538 nr. 10 en 11, d.d. 1 en 15 juni 1983.

9. Eindrapport van de Commissie Vonhoff, d.d. 25 mei 1981.

10. *Binnenlands Bestuur*, d.d. 26-8-1983.

11. *Binnenlands Bestuur*, d.d. 29-7-1983.

12. H. Bleker en W. M. van den Bremen, *Macht in het binnenlands bestuur*, Kluwer, Deventer, 1983.

13. A. H. Berg, Betrokkenheid of distantie, *Bestuur, Maandblad voor overheidskunde*, juli-augustus 1983, blz. 1.

14. R. J. in 't Veld, Decentralisatie, van onderaf bezien, *Beleid en Maatschappij*, mei 1979, blz. 130-131.

14^a. Zie ook mr. drs. J. F. Schrijver, Je geld en je leven (financiën en decentralisatie), *Bestuurswetenschappen*, aug./sept. 1983 blz. 386.

15. H. A. Brasz, Decentralisatie door onderzoek, *Bestuurswetenschappen*, mei-juni 1981, blz. 140.

16. *Procedure bij gemeentelijke herindeling*, VNG Groene reeks nr. 61, 1983.

17. W. Derksen, Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid, *Beleid en Maatschappij*, juli/augustus 1981, blz. 227.

18. *Spoorzoeken in de verhouding tussen provincie en gemeente*, Vakgroep Bestuurskunde, Vrije Universiteit, Amsterdam, mei 1983, blz. 43-44.

18^a. Het spoor bijster. Nota van gedeputeerde staten over de splitsing van de provincie, 's Gravenhage, april 1983.

19. De hausses en baisses van gewestelijke samenwerking, Drs. W. B. A. M. Quaadvliet, *Bank en Gemeente*, januari 1983.

20. *Denkend over samenwerking*, VNG, 's-Gravenhage, 1983, blz. 10-11.

21. *Denkend over samenwerking*, VNG, 's-Gravenhage, 1983, blz. 12.

22. *Samen verder werken*, Gemeentekring, Almelo, 1983.