

**Bouwen aan het
binnenlands bestuur**

W. Derksen

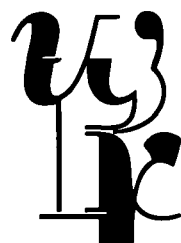
W.G.M. Salet (red.)

V93

1996

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1996

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Ten geleide

Deze studie is geschreven in het kader van het rapport Orde in het binnenlands bestuur (Rapporten aan de Regering nr. 49) dat de WRR eind 1995 uitbracht. De bundel bevat een aantal artikelen rondom de 'leer' van het binnenlands bestuur: de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de inrichting van het binnenlands bestuur. Invalshoek vormt de gedachte dat de problemen die zich in het binnenlands bestuur voordoen, niet fundamenteel kunnen worden geanalyseerd zonder aandacht te schenken aan die leer.

De bundel bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden enkele auteurs aan het woord gelaten over uitgangspunten van de leer van het binnenlands bestuur. In deel twee wordt die leer empirisch beproefd, waarbij vooral de schaal van het bestuur wordt beschouwd. Tot slot worden enkele bestuurlijke reorganisaties besproken in het licht van de zich voordoende veranderingen in de leer.

De bijdragen in deze studie leveren mogelijke bouwstenen voor een verdere gedachtenvorming over de inrichting van het binnenlands bestuur. Om die reden heeft de raad het nuttig geacht de studie uit te brengen in de reeks Voorstudies en achtergronden van de WRR.

Mr. J.P.H. Donner
Voorzitter WRR

Inhoudsopgave

	Ten geleide	3
1.	Inleiding <i>W. Derksen</i>	7
	Deel I De leer van het binnenlands bestuur	
2.	De staatsvorm van het koninkrijk <i>S.A.H. Denters en H.M. de Jong</i>	15
3.	De gemeente: gemeenschap met een eigen huishouding of nevenvestiging van het rijk? <i>Ph. Eijlander</i>	49
4.	Lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur <i>A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga</i>	67
5.	Structuurprincipes van het staatsgebouw <i>W.J. Witteveen</i>	83
6.	Coreferaat bij 'Structuurprincipes van het staatsgebouw' door W.J. Witteveen <i>J.P.H. Donner</i>	111
	Deel II Het binnenlands bestuur empirisch beproefd	
7.	Ontwikkelingen in het denken over ruimtelijke entiteiten en communities <i>E.F. ten Heuvelhof</i>	119
8.	Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectief ervaren territoriale binding op laag niveau in Nederland <i>R. van Engelsdorp Gastelaars</i>	135
9.	De mythe van de onzelfstandige gemeente <i>F. Fleurke en F.D. Huizenga</i>	149
10.	Zin en onzin van een optimale schaal <i>K.W.H. van Beek</i>	173
	Deel III Bestuurlijke reorganisatie en de leer van het binnenlands bestuur	
11.	Orderingsprincipes en reorganisatie van het binnenlands bestuur <i>J.C.I. de Pree</i>	199
12.	De bijstandswet en de leer van het binnenlands bestuur <i>W. Derksen</i>	215
13.	De sociale werkvoorziening en de leer van het binnenlands bestuur <i>W. Derksen</i>	229
14.	Balans van de grondslagenverkenning <i>W.G.M. Salet</i>	243

Inleiding

W. Derksen

1.1 Een fundamentele analyse

De inrichting van het binnenlands bestuur in Nederland dateert uit de vorige eeuw. Provincie- en Gemeentewet uit 1850 respectievelijk 1851 staan ondanks mineure wijzigingen nog steeds overeind. Inmiddels zijn overheid en samenleving echter fundamenteel veranderd, niet in het minst in hun onderlinge relatie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de huidige inrichting van het binnenlands bestuur ter discussie staat. Twee zaken vallen daarbij op. Ten eerste is het debat vaak pragmatisch en zelden normatief. Wanneer fundamentele argumenten wel aan de orde komen, hebben zij veelal een retorische functie. Ten tweede is het nog geenszins zeker in welke mate het binnenlands bestuur in de komende jaren daadwerkelijk zal veranderen. Er lijkt een duidelijk verband tussen beide zaken te bestaan.

Om die reden is het wenselijk om het debat over de inrichting van het binnenlands bestuur op een fundamenteelere wijze te voeren dan in de bestuurlijke praktijk usance is. Een fundamenteelere discussie over het binnenlands bestuur zou met name aandacht moeten schenken aan de 'leer van het binnenlands bestuur': de normatieve uitgangspunten die aan de inrichting van het binnenlands bestuur ten grondslag liggen. Bestuurlijke problemen moeten worden geanalyseerd in het licht van de leer van het binnenlands bestuur. Komen de problemen voort uit het feit dat leer en praktijk in de tegenwoordige tijd niet meer voldoende op elkaar aansluiten? In welke mate vraagt de hedendaagse samenleving om een herijking van de structuurprincipes die aan de inrichting van het binnenlands bestuur ten grondslag liggen?

In feite gaat het hier om drie grootheden: de leer van het binnenlands bestuur, de problemen in de bestuurlijke praktijk en de hedendaagse samenleving. Bij de *leer van het binnenlands bestuur* gaat het om de uitgangspunten die de inrichting van het binnenlands bestuur bepalen. Daarmee gaat de leer over achterliggende normen en waarden, over ideeën en filosofieën. Wat is de specifieke betekenis van het lokaal bestuur, hoe is de verhouding tussen lokaal, provinciaal en nationaal bestuur gedacht, welk karakter dient het toezicht te hebben? Op dergelijke vragen wordt in de leer van het binnenlands bestuur een antwoord gegeven. Bij de *problemen in de bestuurlijke praktijk* gaat het hier niet om alledaagse conflicten, maar om persistente en structurele problemen, die niet of nauwelijks kunnen worden opgelost zonder een structurele verandering van de inrichting van het binnenlands bestuur. Bij de *hedendaagse samenleving* gaat het om de eisen die de samenleving stelt aan de inrichting van het binnenlands bestuur. Die eisen veranderen als gevolg van schaalvergroting, individualisering en globalisering.

Zo kunnen bestuurlijke problemen ontstaan omdat de leer van het binnenlands bestuur onvoldoende is aangepast aan een veranderende samenleving. Eén voorbeeld mag deze abstracte gedachte adstrueren. In de vigerende leer van het binnenlands bestuur zijn lokaal bestuur en lokale gemeenschap sterk aan elkaar gekoppeld: de gemeente vormt het *integrale* bestuur van de lokale gemeenschap. Door maatschappelijke schaalvergroting zijn gemeenten echter steeds vaker gedwongen om hun taken op intergemeentelijk niveau uit te voeren, waardoor de integraliteit van het bestuur onder druk is komen te staan. Aangezien de (oude) vigerende leer van het binnenlands bestuur uitgaat van

'gemeenschappen' lijkt schaalvergroting hier de aangewezen weg: de gemeenschap beweegt zich blijkbaar inmiddels op een grote schaal. Vanuit die gedachte wordt gepoogd de schaal van het lokaal bestuur op te rekken tot agglomeratiegemeenten of stadsprovincies en wordt gestreefd naar bundeling en integratie van alle intergemeentelijke samenwerking in gefixeerde samenwerkingsverbanden.

Maatschappelijk is er in de regel meer aan de hand: sociale activiteiten kennen afhankelijk van hun aard steeds vaker hun eigen schaal. Maatschappelijk is er dan ook niet alleen sprake van een simpele schaalvergroting die door een simpele bestuurlijke schaalvergroting kan worden gevolgd, maar van een toenemende 'differentiatie van schalen'. In dat geval kan een bestuurlijke schaalvergroting wel eens een half antwoord zijn op een veel ingewikkelder probleem. Wie andere antwoorden wil geven, zal wel over nieuwe uitgangspunten voor de inrichting van het binnenlands bestuur moeten nadenken. Misschien moet integraliteit van bestuur wel op een andere wijze worden bereikt dan door het zoeken van 'integrale' schalen, misschien moet het streven naar integraliteit van bestuur wel in belangrijke mate worden genuanceerd.

Het voorbeeld is met vele andere aan te vullen. Een echte bestuurlijke reorganisatie vergt dan ook meer dan het omzeilen van bestuurlijke problemen. Die bestuurlijke problemen kunnen alleen worden opgelost door veranderingen in de maatschappelijke omgeving scherp te analyseren en door te bezien of een actualisering van de uitgangspunten van de inrichting van het binnenlands bestuur wenselijk is. De concrete reorganisatie kan vervolgens worden geënt op een nieuwe leer van het binnenlands bestuur.

1.2 De leer van het binnenlands bestuur

Om geen verkeerde verwachtingen te wekken: de leer van het binnenlands bestuur is nergens als zodanig vastgelegd. Bovendien is deze leer steeds aan verandering onderhevig en bestaat over de leer van het binnenlands bestuur zelfs geen consensus. Grote denkers over het binnenlands bestuur als Thorbecke, Buys, Oppenheim, Krabbe, Van Poelje en Brasz hebben laten zien hoe het denken over het binnenlands bestuur in de loop van de afgelopen anderhalve eeuw is verschoven. Hoe kan de leer van het binnenlands bestuur dan basis voor analyse zijn?

Op die indringende vraag zijn niettemin wel enige antwoorden te geven. Ten eerste is het goed om niet van de leer sedert 1851 uit te gaan, maar van de *vigerende* leer: hoe wordt de inrichting van het binnenlands bestuur op *dit moment* in fundamentele zin bezien. Ten tweede bestaat daarover meer consensus dan wellicht werd gesuggereerd. Wie de wet analyseert, de jurisprudentie, de ongeschreven regels van de bestuurspraktijk en bovendien de geschriften van gezaghebbende auteurs leest, komt naast verschillen tot een groot aantal punten van overeenstemming. Hebben regering en parlement niet recentelijk nog uitgesproken dat territoriaal bestuur voorrang heeft boven functioneel bestuur? Is niet (nagenoeg) onomstreden dat democratie, effectiviteit en efficiency leidende principes moeten zijn bij de vormgeving van het binnenlands bestuur? Natuurlijk, waar dergelijke principes met elkaar in strijd kunnen komen (zie de discussie over gemeentelijke herindeling) kunnen verschillende afwegingen worden gemaakt. Daarmee is tevens het derde antwoord geformuleerd: juist als er verschillende afwegingen worden gemaakt, is het zeer belangrijk om de 'aangehangen' leer van het binnenlands bestuur te expliciteren. De praktijk zal dan laten zien hoe vaak de leer impliciet een rol van betekenis speelt.

Voor een goed begrip van de leer van het binnenlands bestuur is het goed de vraag te stellen of de leer vooral een beschrijving en argumentatie van de fei-

telijke situatie is, dan wel een meer normatief kader voor een wenselijke inrichting van het binnenlands bestuur. Is de leer van Thorbecke een visionaire blik op een nieuw binnenlands bestuur of is zij slechts een (inderdaad mooie) beschrijving van het binnenlands bestuur zoals hij dat in zijn tijd aantrof? Voor Thorbecke, die in de gelegenheid was om het binnenlands bestuur werkelijk vorm te geven, geldt natuurlijk het eerste, hoewel hij ook meer van de bestaande situatie in zijn leer heeft geïntegreerd dan wel eens wordt aangenomen. In de regel heeft de leer echter betrekking op de bestaande situatie. Het betreft een verzameling van normatieve uitgangspunten en empirische assumpties die de inrichting van het binnenlands bestuur logisch onderbouwen. Dat impliceert ook dat de leer zich steeds moet aanpassen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Dit geldt voor zowel de normatieve uitgangspunten als de empirische assumpties van de leer.

Ook een ander onderscheid binnen de leer van het binnenlands bestuur is mogelijk. In onze terminologie maken we een onderscheid tussen *algemene uitgangspunten* betreffende de inrichting van het binnenlands bestuur als geheel, *ordeningsprincipes* die betrekking hebben op de onderlinge verhoudingen van de bestuurslagen en *inrichtingsprincipes*, die betrekking hebben op de vormgeving van de afzonderlijke bestuurslagen zelf.

Als voorbeeld van algemene uitgangspunten mogen gelden:

- integraliteit van bestuur (met democratische verantwoording en controle) heeft de voorkeur boven functioneel bestuur;
- herkenbaarheid en helderheid (uniformiteit in taaktoedeling en in organisatie);
- *checks and balances* in de inrichting van het binnenlands bestuur om het staatsgezag in toom te houden.

Als voorbeeld van ordeningsprincipes noemen wij:

- eigen identiteit van bestuurslagen: centraal, lokaal en intermediair (open huishouding essentieel);
- lagere overheden in medebewind geroepen voor uitvoering van rijksbeleid (allocatie op lokaal niveau);
- bijpassende financiële verhouding tussen rijk en lagere overheden;
- toezicht bovenal als conflictregulering;
- centrale sturing met respecteren van lokale autonomie.

Met deze uitgangspunten en deze ordeningsprincipes hangen de inrichtingsprincipes vanzelfsprekend samen. Hier valt te denken aan:

- schaal van het lokaal bestuur stemt overeen met schaal van gemeenschap;
- schaal van het lokaal bestuur voldoet aan vereisten van effectiviteit en efficiency;
- centraal georganiseerde verkiezingen;
- rijksoverheid gedeconcentreerd voor toezicht.

Hoe algemeen deze structuurprincipes ook zijn verwoord, inconsistenties in de leer blijven onvermijdelijk. Bovendien zullen de verschillende principes verschillend worden gewaardeerd. Gaat het bij 'medebewind' om hiërarchie of om evenwicht? En als medebewind vooral hiërarchisch is bedoeld, hoe verhoudt zich dat dan met de 'gelijkwaardige' positie van gemeenten en rijk? Zijn gemeenten uitvoeringsloketten van de nationale overheid of geven gemeenten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid vorm aan de wetgeving die op rijksniveau gestalte heeft gekregen? En wat te doen als de schaal van de lokale gemeenschap voor de effectiviteit en efficiency van de uitvoering van rijksbeleid niet voldoet? Gaat democratie voor doelmatigheid of is het juist andersom?

Een dergelijk analysekader biedt tevens de mogelijkheid om te bezien welke structuurprincipes in de tegenwoordige tijd wellicht 'kwestieus' zijn geworden, omdat de maatschappelijke ontwikkelingen een nieuwe invulling vergen van de leer van het binnenlands bestuur. We geven enkele voorbeelden:

- Door de nationalisering van beleid is het *eigen karakter* van de bestuurslagen aan het vervagen (Thorbeckes adagium 'iedereen doet wat hem regardeert vanuit zijn eigen invalshoek' leidt ertoe dat 'iedereen alles doet'). Dientengevolge wordt veel dubbel werk gedaan. Is een 'open huishouding' voor drie bestuurslagen (gemeente, provincie en rijk) in de tegenwoordige tijd nog passend? Moet het eigen karakter van de verschillende bestuurslagen langs andere weg weer worden versterkt?
- Toezicht (ook als conflictregulering) en hiërarchie zijn in de onderhandelings-huishouding die het binnenlands bestuur geworden is, tamelijk kwestieus geworden. Netwerken zijn langzamerhand kenmerkender voor het binnenlands bestuur dan hiërarchie. Is dat een gunstige ontwikkeling of zijn er specifieke situaties waarin de hiërarchie moet worden hersteld? Of moet (ook het laatste restje) hiërarchie medebewind plaatsmaken voor coöperatief medebewind, terwijl de rijksoverheid tegelijkertijd veel minder uitvoering van rijksbeleid aan gemeenten overlaat?
- De schaal van de bestuurslagen is van oudsher een mengeling van democratie en doelmatigheid. Door de schaalvergroting is het de vraag of er van lokale, laat staan provinciale *gemeenschappen* nog veel over is. In hoeverre verhoudt zich dat met een systeem van drie bestuurslagen? Als 'gemeenschap' minder bepalend moet zijn voor de inrichting van het binnenlands bestuur, moet 'doelmatigheid' dan gaan overheersen?
- Door maatschappelijke schaaldifferentiatie (steeds meer activiteiten op een verschillende schaal/steeds meer maatschappelijke organisaties op een verschillende schaal) wordt het streven naar territoriale afpaling en zelfs het streven naar *integraal* bestuur kwestieus. Overigens is het de vraag hoe 'integraal' het integrale bestuur (gemeente/provincie/rijk) in feite is.
- Door internationalisering is de staat als organisch geheel kwestieus geworden. Welke consequenties heeft Europa voor de structuurprincipes van het Nederlandse binnenlands bestuur? Valt het Nederlands binnenlands bestuur binnen Europa nog als één geheel te bezien of wordt het Nederlandse 'evenwicht' door Europa in onbalans gebracht?

I.3

Deze bundel

Een fundamentele analyse van de problemen in het binnenlands bestuur kan dus niet zonder een analyse van de 'leer van het binnenlands bestuur'. Omdat 'de' leer ondanks alle consensus niet bestaat, is het belangrijk om verschillende auteurs over de leer van het binnenlands bestuur aan het woord te laten. Dit gebeurt in het eerste deel van deze studie. In de meeste hoofdstukken wordt terugverwezen naar de oorspronkelijke bedoeling van bepaalde uitgangspunten in de leer. De meeste auteurs laten ook niet na om aan te geven welke veranderingen in de toekomst in hun ogen wenselijk zijn.

In het tweede deel van de bundel wordt de leer van het binnenlands bestuur *empirisch* beproefd. We beperken ons hier in hoofdzaak tot de schaal van het bestuur. In de beschouwingen van Ten Heuvelhof en Engelsdorp Gastelaars wordt het idee van gemeenschappen in de huidige samenleving aan een kritische beschouwing onderworpen. Gelet op de schaal van de maatschappelijke activiteiten zijn gemeenschappen niet zo eenvoudig meer af te bakenen. Het is zelfs de vraag of we nog over gemeenschappen in die betekenis mogen spreken. Fleurke en Huizinga hebben onderzocht in welke mate er een verband bestaat tussen de schaal van de gemeente en de mate van zelfstandigheid die zij weet te bereiken ten opzichte van andere overheden en ten opzichte van de lokale samenleving. Bovendien hebben zij de relatie bestudeerd tussen de schaal van de gemeente en de integraliteit van het bestuur. Dit deel wordt afgesloten met een kritische analyse van de relatie tussen efficiency en schaal door Van Beek. Hij komt tot de conclusie dat niet zelden iets te eenvoudig van (economische) schaalvoordelen wordt uitgegaan.

In het laatste deel van de bundel worden bestuurlijke reorganisaties in het licht van de veranderende leer van het binnenlands bestuur besproken. Het gaat hierbij niet alleen om de 'grote' bestuurlijke reorganisaties zoals die in de afgelopen decennia op de agenda van bestuurlijk Nederland stonden en nog staan. Voor een analyse van de leer van het binnenlands bestuur zijn voorbeelden vanuit bepaalde beleidssectoren namelijk even interessant.

De artikelen in deze studie hebben een bijdrage geleverd aan het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Orde in het binnenlands bestuur'¹.

¹] WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*; Rapporten aan de Regering nr. 49, Den Haag, SDU-uitgevers, 1995.

Deel I

De leer van het binnenlands bestuur

S.A.H. Denters en H.M. de Jong¹

2.1 Inleiding

Een staat is een geordende politieke samenleving met een drietal kenmerken: een geografisch aan te duiden gebied, een bevolking en een gespecialiseerd apparaat met als taak de publieke diensten te verzorgen (staatsgezag). De formele structuur van een staat of staatsvorm kan op basis van verschillende criteria worden gekarakteriseerd. Een van deze karakteristieken berust op een combinatie van twee principes, te weten: unitarisme versus federalisme en centralisatie versus decentralisatie. Nederland laat zich in deze termen typeren als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit impliceert dat er binnen de staat naast de centrale overheid andere overheidsverbanden worden erkend. Tussen de centrale en decentrale overheidsverbanden bestaat geen hiërarchische verhouding. In tegenstelling tot de centrale overheid zijn de andere overheden echter niet soeverein. Ze zijn vatbaar voor allerlei vormen van toezicht en ingrijpen door de centrale overheid².

Ondanks de overeenstemming over de algemene kenmerken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, heeft het concept gedecentraliseerde eenheidsstaat in het denken over het binnenlands bestuur steeds weer verschillende invullingen gekregen. Bij de nadere bepaling van de betekenis van de elementen 'overheidsverband', 'hiërarchie' en 'soevereiniteit' scheiden zich de geesten. In deze bijdrage beogen wij de verschillende opvattingen of theorieën over de gedecentraliseerde eenheidsstaat in kaart te brengen. Onze werkwijze daarbij behoeft onder meer toelichting omdat menig auteur heeft betwijfeld of een zinvolle wetenschappelijke analyse van de staat (of een staatsvorm: de gedecentraliseerde eenheidsstaat) mogelijk is. Spraakmakend is hierbij nog steeds Eastons aanval op het staatsbegrip³. Wij beargumenteren in paragraaf 2.2 waarom een wetenschappelijke analyse van staat en staatsvormen wel degelijk mogelijk is. Daarbij besteden we mede aandacht aan de constituerende uitgangspunten ervan, zoals principes van democratie, rechtsstaat en de gewenste omvang en aard van de staatsaken.

Na deze methodologische prelude richten we ons op de normatief-theoretische grondslagen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (par. 2.3). We baseren ons in dit deel op twee theses, namelijk de pluriformiteits- en de evolutiethese. De *pluriformiteitstheese* betreft de stelling dat er van een consensus over de normatieve fundamenten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat geen sprake is. In dat kader bespreken wij de staatsleer van enkele invloedrijke auteurs uit het verleden (Krabbe, Dooyeweerd, Van Poelje en Thorbecke). We staan stil bij de relatie die deze auteurs leggen tussen de constituerende uitgangspunten en de drie begrippen in termen waarvan de gedecentraliseerde eenheidsstaat is omschreven (overheidsverbanden, hiërarchie en soevereiniteit). De *evolutiethese* betreft de stelling dat het huidige denken over het bin-

¹] De auteurs bedanken drs. H. van der Kolk en drs. G.H. Reussing voor hun commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

²] Zie in het bijzonder C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*; Deventer, Kluwer, 1990, blz. 49-51 of H.Ph.J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest en R. Fernhout, *Decentralisatie*; Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1990, blz. 1.

³] D. Easton, *The political system; an inquiry into the state of political science*; New York, Knopf, 1971 (1953), blz. 107-115.

nenlands bestuur in belangrijke mate bepaald wordt door hetgeen uit het verleden aan gedachten tot ons is gekomen en als vanzelfsprekendheden in onze keuzes zit opgesloten. Vernieuwing is slechts mogelijk voor zover we ons de invloed van het verleden bewust zijn.

2.2 Een methodologische prelude

2.2.1 Perspectief van het onderzoek

Easton achtte het staatsbegrip ongeschikt voor wetenschappelijk gebruik. Volgens hem vindt de invulling van het staatsbegrip plaats in het kader van impliciete of expliciete normatieve theorieën, waarin een bepaald institutioneel arrangement wordt gerechtvaardigd onder verwijzing naar de bijdrage aan bepaalde doelen (bijv. *national cohesion*). Dat is het geval in *the field of practical politics*, maar ook in de staatstheorie zoals die aan het begin van deze eeuw werd beoefend⁴. In deze staatstheorie wordt een wetenschappelijke rechtvaardiging beoogd van specifieke staatsconcepties⁵.

De wetenschappelijke status van deze staatstheorie en de bruikbaarheid van het binnen zo'n kader gehanteerd staatsbegrip wordt ondermijnd door de veronachtzaming van de logische kloof tussen zijns- en behorensuitspraken⁶. Een korte excursie naar het debat over de betekenis van de methodologische problematiek van de *Gulf Doctrine* (Brecht) voor de staatsleer is nodig om onze eigen positie te bepalen.

De staatsleer is lange tijd beheerst door een richtingenstrijd tussen formalisten en empiristen, waarbij soms de ene en soms de andere stroming de overhand leek te krijgen⁷. De controverser is in belangrijke mate terug te voeren op het Kantiaanse dogma van de logische scheiding tussen norm en feit. Uit dit dogma is de conclusie getrokken dat (juridische) normen en sociale feiten niet tot elkaar herleidbaar zijn. Jellinek heeft om deze reden een uit twee (juridisch en sociaal-wetenschappelijk) componenten bestaande staatsleer geformuleerd. Hij stelt:

Die Typen, nach denen die Staatslehre zu forschen hat, sind gemäss den zwei wissenschaftlichen Positionen, von denen aus der Staat betrachtet werden kann, der historisch-sozialen und der juristischen, doppelter Art. Daher sind auch verschiedene Methoden zur Erforschung der einen und der anderen Seite des Staatslebens notwendig.⁸

De rechtstheoreticus Hans Kelsen verbindt aan het Kantiaanse dogma nog verstrekkender consequenties⁹. Hij stelt vast dat uitspraken over rechtsnormen en feiten ieder een eigen structuur hebben. Bij een rechtsnormatieve uitspraak wordt een rechtsfeit (i.e. een geval of feit dat beantwoordt aan de in de rechtsnorm gespecificeerde condities) met het intreden van een rechtsgevolg (een verplichting of een recht van een subject) in verband gebracht. Een gezaghebbende maatschappelijke institutie is bevoegd te oordelen over het van toepassing zijn van de rechtsnorm.

⁴] A. Brecht, *Political theory; The foundations of twentieth-century political thought*; Princeton, Princeton University Press, 1970 (1959), blz. 3-4.

⁵] Vgl. Sabine, die constateert dat de variëteit aan concepties van de staat het resultaat is van de inbedding van het begrip 'staat' in uiteenlopende normatief-theoretische constructies. (G. Sabine, 'The State', in: *The Encyclopedia of the Social Sciences*; New York, Macmillan, 1934, blz. 328).

⁶] A. Brecht, op. cit., blz. 3-4.

⁷] Zie voor een overzicht H.M. de Jong, R.J. Jue, D.W.P. Ruiter, J.J.A. Thomassen en W.J. Witteveen, *Staatsrecht en politicologie afweg naar een staatsleer?*; Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1983.

⁸] G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*; Kronberg/Ts, Athenium, 1976, blz. 41.

⁹] H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*; Aalen, Scientia Verlag, 1984 (1923).

Feitelijke uitspraken geven aan dat een oorzaak, *zonder* tussenkomst van de oordeelsvorming door een maatschappelijke institutie, leidt tot een bepaald gevolg (als het regent, (dan) word ik nat). Kelsen meent dat een analyse van de staat waarin men volledig van rechtsnormen abstraheert, onmogelijk is. De staat is daarom slechts kenbaar door middel van een rechtsnormatieve analyse. Van Jellineks uit twee componenten bestaande staatsleer kan, volgens Kelsen, dan ook geen sprake zijn.

Kelsen en Easton zijn het fundamenteel met elkaar eens. Beide menen dat een vermenging van empirische en normatieve elementen een wetenschappelijke analyse van de staat onmogelijk maakt. Easton kiest voor het schrappen van het begrip 'staat' uit het politicologisch woordenboek en richt zich op de empirisch-wetenschappelijke bestudering van politieke systemen¹⁰. Kelsen opteert voor een rechtspositivistische analyse van de staat als systeem van normen.

Brecht biedt met zijn wetenschappelijke waardenrelativisme aanknopingspunten voor een alternatieve benadering. In deze benadering wordt erkend dat normen en feiten logisch niet tot elkaar herleidbaar zijn, maar wordt tevens ingezien dat dit een wetenschappelijke (niet-louter rechtspositivistische) analyse van de staat en van staatsconcepties niet in de weg behoeft te staan. Brecht wijst erop dat, met inachtneming van de twee componenten van de staatsleer, nog een veelheid aan vragen voor wetenschappelijke analyse resteert¹¹. Het betreft hier bijvoorbeeld vragen over de consistentie van doeleinden en de geschiktheid van (institutionele) middelen om deze doeleinden te realiseren.

Juist deze (rest)vragen zijn essentieel als het gaat om de analyse van normatieve theorieën over institutionele arrangementen, zoals bijvoorbeeld de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dergelijke theorieën omvatten een ontwerp voor bepaalde instituties. Deze ontwerpen impliceren, zoals Ostrom heeft aangegeven, noodzakelijk zowel waardeoordelen als feitelijke kennis¹².

In de loop der jaren zijn verschillende politieke theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat geformuleerd. Deze kunnen we beschouwen als rechtvaardigingen (*ex post* of *ex ante*) voor bepaalde institutionele arrangementen. Elk van deze concepties bestaat voor een deel uit een stelsel van feitelijke uitspraken. Dergelijke politieke theorieën geven aan door middel van welke institutionele arrangementen bepaalde doelstellingen of waarden kunnen worden gerealiseerd. Het reconstrueren, vergelijken en kritisch beschouwen van dergelijke normatieve politieke theorieën is een legitieme wetenschappelijke activiteit¹³. Een dergelijke analyse stelt ons in staat uiteenlopende politiek-theoretische concepties van de gedecentraliseerde eenheidsstaat systematisch in kaart te brengen.

Uit de voorgaande beschouwingen volgt dat staatstheorieën zich kenmerken door een bepaalde redeneervorm. Hierbij zijn, in de meest rudimentaire vorm, telkens drie onderdelen herkenbaar:

^{10]} Overigens lijkt binnen de politicologie sprake van een *return of the state*. In drie recente handboeken en inleidingen in dit vakgebied neemt de staat wederom een belangrijke plaats in. Zie: J. van Putten, *Politiek; een realistische visie*; Utrecht, Het Spectrum, 1994, hoofdstuk 3; J.E. Keman, 'Staatsvorming en politiek'; in: J.W. van Deth, *Handboek politicologie*; Assen, Van Gorcum, 1993, blz. 179-203; B. Tromp, *De wetenschap der politiek; Verkenningen*; Leiden, DSWO-Press, hoofdstuk 13.

^{11]} Brecht, op. cit., blz. 121-122.

^{12]} V. Ostrom, 'A forgotten tradition: The constitutional level of analysis'; in: *Missing elements in political inquiry; Logic and levels of analysis*; door J.A. Gillespie en D.A. Zinnes (red.), Beverly Hills, Sage, 1982, blz. 250.

^{13]} Vgl. ook J.J.A. Thomassen, 'Politicologie en staatsrecht'; in: H.M. de Jong e.a., op. cit., blz. 73-102. Zie voor illustere voorbeelden van een dergelijke analyse tevens R. Dahl, *A preface to democratic theory*; Chicago, University of Chicago Press, 1956; V. Ostrom, *The political theory of a compound republic*; Lincoln enz., University of Nebraska Press, 1987 (1971).

1. centrale waarden (afhankelijke annex doelstellingsvariabele);
2. institutionele condities (onafhankelijke annex instrumentvariabele);
3. wetmatigheden (op grond waarvan een relatie wordt gehypothetiseerd tussen een afhankelijke en een onafhankelijke variabele).

Onderzoek naar de discussie over de gedecentraliseerde eenheidsstaat leert al snel dat deze vooral gericht is op institutionele condities. Zowel de relaties van het institutionele arrangement van de gedecentraliseerde eenheidsstaat tot bepaalde centrale waarden als de geïmpliceerde empirische wetmatigheden blijven in veel normatieve staatstheorieën onderbelicht. Het zal in het vervolg ook niet altijd eenvoudig blijken bij elke auteur de elementen 1 en 3 van de staatsleer te reconstrueren. Bij het empirische deel van de normatieve theorie zullen wij ons om deze reden terughoudend opstellen. De reconstructie van de centrale waarden in de verschillende bijdragen aan het debat heeft relatief meer kans van slagen. In de volgende paragraaf gaan we eerst in op de drie centrale waarden die in de moderne staatsleer telkens weer een rol spelen als normatieve fundamente van de inrichting van de staat.

2.2.2 Centrale waarden

Elke staatsleer impliceert een opvatting over de functie van het staatsgezag. Over deze functie bestaan in de literatuur duidelijke verschillen van mening. Deze verschillen kunnen het meest eenvoudig worden geschetst aan de hand van de staatstheorieën van Thomas Hobbes en John Locke. Het gaat hierbij om twee wezenlijk verschillende concepties van de functie van het staatsgezag in de politieke samenleving. Hierna zal blijken dat de Nederlandse discussie over de gedecentraliseerde eenheidsstaat in het perspectief van de controverse Hobbes-Locke kan worden geplaatst.

In de staatsleer van Hobbes (1588-1678) vormt de verwezenlijking van een duurzame, geordende politieke samenleving de rechtvaardiging voor het staatsgezag. Hobbes heeft, in lijn met Niccolò Machiavelli's schets van de menselijke natuur, zijn gedachten over een duurzame politieke samenleving gebaseerd op de empirische idee dat mensen alleen rekening houden met anderen als ze daartoe gedwongen worden¹⁴. Ontbreekt deze dwang, dan resulteert een troosteloze natuurtoestand¹⁵. Een duurzame vrede ('getting themselves out from that miserable condition of Warre'¹⁶) kan slechts worden gerealiseerd door de onderwerping van allen aan een specifiek voor het bewaken van de vrede ingesteld absoluut gezag. Zo scheidt de mens een specifieke institutionele voorziening: een sterfelijke God. De rechtvaardiging van deze voorziening ligt in de door een ieder gevoelde behoefte aan zekerheid. De politieke autoriteit behoort zekerheid te verschaffen en onzekerheid te voorkomen¹⁷. Hobbes veronderstelt hierbij dat allen, zonder aanzien des persoons, zijn onderworpen aan het staatsgezag en dat de bescherming door het staatsgezag zich uitstrekt tot alle leden van de gemeenschap¹⁸.

¹⁴] Zie ook het voorwoord van F. van Dooren tot de Nederlandstalige uitgave van N. Machiavelli's *Il Principe (De heerser)*; Amsterdam, Atheneum (enz.) 1987 (1632), blz. 36.

¹⁵] T. Hobbes, *Leviathan*; Harmondsworth, Penguin Books, 1984 (1651), blz. 186.

¹⁶] *Ibid.*, blz. 223.

¹⁷] De Duitser Von Gneist heeft aan het eind van de vorige eeuw de Hobbesiaanse redeneertrant gehanteerd om het Koningschap als hoogste ambt in de staat te rechtvaardigen. Politieke samenlevingen kenmerken zich door diepe tegenstellingen als gevolg van een ongelijke verdeling van bezit. Een geordende samenleving is slechts denkbaar bij samenwerking en dus gematigdheid. Het recht vormt het mechanisme waarlangs matiging vorm krijgt. De werkzaamheid van dit mechanisme is echter slechts beperkt, omdat het de bezitters zijn die recht en vrede handhaven. Om daadwerkelijk de 'geest van matiging' te doen waaien is dan ook een duurzame externe macht nodig. Deze rol komt toe aan de kerk en de Koning. Beide staan borg voor het bevorderen van het algemeen belang en duurzame, onafhankelijke instituties (R. von Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*; Darmstadt, Hermann Gentner Verlag, 1958 (1879)).

¹⁸] T. Hobbes, op. cit., blz. 385.

Een ander perspectief dan dat van Hobbes vinden we in het werk van de Engelse filosoof Locke (1632-1704). In zijn Nederlandse ballingsoord formuleerde Locke de veronderstelling dat de natuurstaat een toestand van individuele zelfbeschikking (vrijheid) en reciprociteit (gelijkheid) is ¹⁹. Vrijheid en gelijkheid vormen ook centrale normatieve premissen bij de vorming van de politieke samenleving. Onder druk van omstandigheden ('under strong Obligations of Necessity, Convenience, and Inclination') zijn mensen in verbanden gaan samenleven ²⁰. Een vreedzame, geordende samenleving kan echter alleen bestaan als het individu zich onderwerpt aan collectieve besluiten. Het beslechten van maatschappelijke conflicten en het beschermen van de leden van de gemeenschap ('determine all the Controversies, and redress the Injuries that may happen to any Member of the Commonwealth') vormen de bestaansgrond voor het staatsgezag ²¹. De 'natuurlijke' vrijheid en gelijkheid brengen met zich mee dat de aanvaarding van dit staatsgezag berust op de instemming van de leden van de gemeenschap (*consent*) ²².

Deze twee (zeer summier) beschreven staatstheorieën zijn onmiskenbaar belangrijke steunpilaren van de moderne staatsleer. Nog steeds wordt er veelvuldig op teruggegrepen om te reflecteren op hedendaagse problemen. In de theorieën wordt dan ook een aantal fundamentele en ook nu nog aansprekende waarden tot uitdrukking gebracht. Het gaat om waarden als zekerheid, vrijheid en *consent*.

Hobbes' theorie gaat over individuen die zich onvoorwaardelijk onderwerpen aan een externe staatsmacht om aldus een stabiele maatschappelijke orde (zekerheid) te garanderen. Lockes denkbeelden hebben betrekking op een politieke samenleving waarin individuen, evenzeer met het oog op een duurzame maatschappelijke orde, een beperkt staatsgezag aanvaarden. Dit staatsgezag berust op de erkenning van de natuurlijke, onvervreembare rechten van het individu (vrijheid) en kent specifieke institutionele voorzieningen ter voorkoming van tirannie. Zo kiezen de leden van de samenleving de wetgevende macht. Voorts zijn de burgers bij misbruik van de staatsmacht gerechtigd tot verzet en kunnen zij het bestaande gezag ontbinden en vervangen (*consent*).

Beide concepties impliceren voorts de *gelijkheidsidee*. Bij Hobbes zijn alle leden van de politieke samenleving onderworpen aan één (voor allen gelijk) staatsgezag en allen hebben gelijkelijk deel aan de zekerheid die dit gezag waarborgt. Lockes staatstheorie is gebaseerd op de normatieve premisse van vrije en gelijke burgers. Gelijkheid beschouwen we hier als een normatief uitgangspunt dat zich op een ander abstractieniveau bevindt dan de drie andere waarden. In waarden als zekerheid, vrijheid en *consent* wordt tevens de gelijkwaardige behandeling van gelijkwaardige gevallen tot uitdrukking gebracht.

De theorieën van Hobbes en Locke zijn relevant bij het systematisch beschrijven van uiteenlopende concepties van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

^{19]} J. Locke, *Two treatises of government*; Cambridge, Cambridge University Press, 1988 (1689), blz. 269.

^{20]} *Ibid.*, blz. 318.

^{21]} *Ibid.*, blz. 325.

^{22]} *Ibid.*, blz. 330-331. Locke introduceert hierbij de meerderheidsregel. Deze introductie is problematisch. Zoals Hughes het uitdrukt: 'Meanwhile in the midst of this flurry comes the transition from unanimity to majority rule (...).' In het licht van de onvervreemdbaarheid van de rechten van het individu is de vereiste unanimité vanzelfsprekend. 'But to appeal to the majority is to appeal to Heaven, not to reason.' (C. Hughes, 'John Locke, The Second Treatise of Government'; in: M. Forsyth en M. Keens-Soper, *The political classics; A guide to the essential texts from Plato to Rousseau*; Oxford enz., Oxford University Press, 1992, blz. 164). Voor vergelijkbaar commentaar: G.H. Sabine en T.L. Thorson, *A history of political theory*; Fort Worth enz., Holt, Rhinehart and Winston, 1973 (1937), blz. 490-492.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt dan opgevat als één van de mogelijke institutionele voorzieningen om centrale waarden (zekerheid, vrijheid en *consent*) te realiseren ²³.

2.2.3 Vrijheid, *consent* en zekerheid en de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het concept gedecentraliseerde eenheidsstaat, als staatsverband waarbinnen meerdere overheidsverbanden met een zekere zelfstandigheid opereren, is in de historie van de politieke theorieën gerechtvaardigd onder verwijzing naar elk van de drie centrale waarden ²⁴. Debatten over de inrichting van het binnenlands bestuur kunnen daarom ook niet worden losgezien van het denken over en de vorming van de moderne West-Europese staat als een democratische en sociale rechtsstaat.

In de West-Europese staatkundige en ideeëngeschiedenis zijn democratie en rechtsstaat vooral te beschouwen als wapenbroeders in de strijd tegen vorstelijke willekeur en despotie. Het woord rechtsstaat verwijst naar bepaalde institutionele waarborgen voor de bescherming van het individu tegen machtsmisbruik door de dragers van het staatsgezag (vrijheid). Deze vrijheid hoeft overigens niet enkel als individuele vrijheid te worden opgevat. Het gaat ook om de vrijheid van associaties, groeperingen of families. De term democratie refereert aan de gedachte dat de dragers van staatsgezag rechtstreeks zijn gekozen door de burgers, of onder controle staan van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging (*consent*).

Wapenbroeders kunnen zich in tijden van relatieve vrede ook tegen elkaar keren. Reeds in Lockes verhandelingen blijkt de spanning tussen de onvervreemdbare individuele rechten en het recht van 'the Majority [...] to act and conclude the rest' ²⁵. Wanneer de aloude gemeenschappelijke tegenstander is overwonnen, moet deze latente spanning tussen meerderheidsbeslissing (democratie) en individuele vrijheid (rechtsstaat) zich, vroeg of laat, openbaren ²⁶.

Vrijheid

Theoretici die in het gecombineerde gedachtengoed van de democratische rechtsstaat het accent op het rechtsstatelijke deel leggen, trachten ter verzekering van (individuele) vrijheden additionele 'veiligheidskleppen' in het democratische bestel in te bouwen. De politieke theorie die zijn neerslag heeft gevonden in *The federalist papers* vormt een klassiek voorbeeld van zo'n poging. Hamilton, Madison en Jay zien in de territoriale geleiding van de staat een uiterst belangrijke institutionele voorziening om willekeur en despotie (van de meerderheid) in een democratische staat tegen te gaan. De verdeling van taken en bevoegdheden over verschillende overheden vormt in hun conceptie een wezenlijk bestanddeel van het rechtsstatelijke machtscheidingsbeginsel ²⁷. Deze verdeling van taken en bevoegdheden vormt de basis van gegarandeerde voor allen gelijke individuele vrijheid in de staat. Uiteraard hebben de gedachten van Hamilton betrekking op een federaal stelsel. Maar

²³] Vgl. ook: H.M. de Jong en H. van der Kolk, 'Normatieve theorie en de lokale bestuurslaag'; in: *Bestuurswetenschappen* 47, 1993, blz. 414-428.

²⁴] Voor een overzicht van deze argumentatie zie S.A.H. Denters, 'Gemeentelijke politiek'; in: *Politiek in Nederland*; door R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1993 (4e druk), blz. 318-321.

²⁵] Vergelijk noot 22.

²⁶] J.J.A. Thomassen, *Hedendaagse democratie*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1991.

²⁷] A. Hamilton, J. Madison, and J. Jay, *The federalist papers*; New York and Scarborough, New American Library, 1961, blz. 181.

ook de staatkundige geleding binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat scheidt tot op zekere hoogte verticale machtsevenwichten binnen de staat ²⁸.

Consent

Ook voor (liberale) democraten vormen min of meer zelfstandige, een eigen democratische legitimatie bezittende, subnationale besturen waardevolle instituties. Een democratisch stelsel is vooral gebaseerd op de idee van gelijkwaardige deelname van alle leden van de politieke samenleving aan de gemeenschappelijke besluitvorming. In moderne staten betreft het dan in de eerste plaats gelijkwaardigheid ('one man, one vote') in het recht op het kiezen van volksvertegenwoordigers. Deze volksvertegenwoordiging vervult als (mede)wetgever en als controlerende instantie in bestuursaangelegenheden een centrale rol in het staatsbestuur. Essentieel voor het democratisch gehalte is dat de afgevaardigden responsief zijn ten aanzien van de 'wil van het volk'.

Maar, naast de verkiezingsdeelname, zijn er in een representatief-democratisch stelsel ook andere en in bepaalde opzichten meer betekenisvolle mogelijkheden om inhoud te geven aan de idee van gelijkwaardige deelname aan de collectieve besluitvorming. Bij de oordeelsvorming over de democratische kwaliteit dienen ook allerlei vormen van niet-electorale participatie te worden betrokken ²⁹. De (empirische) veronderstelling dat de kwaliteit van de politieke representatie en de mogelijkheden tot ruime electorale en niet-electorale politieke participatie in een staatsverband worden bevorderd door een territoriale geleding van het staatsgezag, behoort tot de welhaast klassieke leerstukken van de (democratische) staatsleer ³⁰.

Zekerheid

De democratische rechtsstaat is in de relatief recente staatkundige geschiedenis aangevuld met het adjectief 'sociaal'. Karakteristiek voor deze sociale of verzorgingsstaat is de overheidszorg voor een minimumniveau van basisvoorzieningen voor alle burgers. Het adjectief verwijst naar de dienende overheid ³¹. De catalogus van zorgplichten die thans, overigens niet tot een ieders genoegen ³², als sociale grondrechten in het eerste hoofdstuk van de Nederlandse Grondwet is opgenomen, vormt een eigentijdse invulling van de aloude *raison-d'être* van het staatsgezag: het verzekeren van 'een vreedzaam samenleven der mensen en een rechtvaardig bestel' ³³. Ook voor het vervullen van de dienende rol wordt de wenselijkheid van een geleed staatsbestuur beargumenteerd, in het bijzonder met het oog op de effectiviteit en de doelmatigheid van het staatsbestuur. In de eerste plaats is het in een stelsel met min of meer zelfstandige subnationale besturen beter mogelijk recht te doen aan de pluriformiteit van maatschappelijke opvattingen en voorkeuren dan in een monocentrisch bestel. Tevens zou decentralisatie bijdragen tot het produ-

²⁸] Als we het 'ontworpen' staatkundige verticale machtsevenwicht bezien, dan is dit in de Nederlandse verhoudingen thans slechts in beperkte mate het geval (vgl. D.W.P. Ruiter, 'Ontworpen staatkundig machtsevenwicht'; in: *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*, door D.W.P. Ruiter (red.), 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, 63-95). In de feitelijke verhoudingen in het binnenlands bestuur lijken wederzijdse afhankelijkheden nadrukkelijker (vgl. bijv. Th.A.J. Toonen, 'Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur; De relaties tussen nationale en lokale overheden'; *Beleid en Maatschappij* 8, 1981, blz. 334-342).

²⁹] Voor een overzicht van de argumenten zie: S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van Gemeenten*; 's Gravenhage, VUGA, 1990, blz. 56-57.

³⁰] Vgl. R.A. Dahl en E.R. Tufte, *Size and democracy*; Stanford, Stanford University Press, 1973 en S.A.H. Denters e.a., op. cit., deel II.

³¹] M. Scheltema, 'De rechtsstaat'; in: J.W.M. Engels et. al, *De rechtsstaat herdacht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1989, blz. 20-22.

³²] Vgl. bijv. C.A.J.M. Kortmann, *De Grandwetsherzieningen 1983 en 1986*; Deventer, Kluwer, 1987, blz. 40-42 en in milder bewoordingen A.M. Donner, 'Over het doel van de staat'; in: A.M. Donner, *Tussen het echte en het gemaakte; Uit de geschriften van prof. mr A.M. Donner*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1986 (1978), 73-78.

³³] A.M. Donner, op. cit., blz. 76.

ceren van de betreffende overheidsvoorzieningen tegen minimale kosten³⁴. Deze gedachten behoren traditioneel tot 'the case for local government'³⁵. De, naar onze smaak, meest overtuigende en elegante onderbouwing heeft dit argument gekregen in de normatieve 'theory of fiscal federalism'³⁶.

2.2.4

Conclusie

Wij hebben ons in de eerste plaats afgevraagd of een zinvolle wetenschappelijke analyse van de staat en van staatsvormen mogelijk is. We hebben daarbij vastgesteld dat het begrip 'staat' steeds weer verschillend wordt ingevuld, afhankelijk van het normatieve politiek-theoretische kader waarbinnen het staatsconcept wordt ontwikkeld. Voor sommige auteurs is deze inbedding van het staatsbegrip aanleiding om, onder verwijzing naar de logische kloof tussen zijns- en behorensuitspraken, een andere dan louter rechtspositivistische wetenschappelijke analyse van de staat als onmogelijk te bestempelen. Wij menen dat, met inachtneming van de logische kloof tussen normen en feiten, verschillende concepties van de staat zich laten analyseren als een samenstel van normatieve en empirische uitspraken. Een dergelijke analyse maakt het mogelijk uiteenlopende politiek-theoretische concepties van de gedecentraliseerde eenheidsstaat systematisch in kaart te brengen.

Vervolgens hebben we vastgesteld dat de discussie over de gedecentraliseerde eenheidsstaat zich veelal op het niveau van de institutionele voorzieningen afspeelt. De empirische dimensie is over het algemeen slechts moeizaam te reconstrueren. Ten aanzien van de waardendimensie is in het verlengde van het werk van Hobbes en Locke vastgesteld dat drie waarden een cruciale rol spelen: vrijheid, *consent* en zekerheid. Tevens hebben we gezien dat in deze waarden, op een ander abstractieniveau, ook de normatieve conceptie van de gelijkwaardige behandeling van gelijkwaardige gevallen een rol speelt. Deze waarden maken deel uit van het gedachtengoed van de democratische en sociale rechtsstaat. In deze zin zijn ze ook relevant voor een systematische beschrijving van opvattingen over de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

2.3

Gedecentraliseerde eenheidsstaat in de Nederlandse staatsleer

Decentralisatie binnen het staatsverband kan, naar het inzicht van menig auteur, een bijdrage leveren aan de realisatie van centrale normatieve uitgangspunten: vrijheid, *consent* en zekerheid. In het navolgende gaan we in op de vraag welke rol deze verschillende normatieve uitgangspunten spelen in de staatsleer van enkele Nederlandse staatsgeleerden en op de vraag welke con-

^{34]} Deze argumenten betreffen enerzijds de verschaffing en anderzijds de productie van overheidsvoorzieningen. Dit onderscheid is afkomstig van R.A. Musgrave, *The theory of public finance; A study in public economy*; New York, enz., McGraw-Hill Kogakusha, 1961, blz. 14-15. Later is het uitgewerkt door V. Ostrom en E. Ostrom, 'Public goods and public services'; in: *Alternatives for delivering public services; Toward improved performance*; door E.S. Savas (red.), Boulder, Westview Press, 1978, blz. 7-49.

^{35]} Zie bijv. B.C. Smith, *Decentralization; The territorial dimension of the state*; London, enz., George Allen & Unwin, 1985, blz. 28-30.

^{36]} W. Oates, *Fiscal federalism*; New York, Harcourt Brace, 1972; zie ook: R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*; Tokyo, enz., McGraw-Hill Kogakusha, 1980 (1973) (third edition), deel 5. De algemeen gangbare aanduiding 'fiscal federalism' doet vermoeden dat het hier een benadering betreft die enkel relevant is voor federale stelsels. Dit is evenwel niet het geval. Musgrave en Musgrave's duiden de algemene principes van deze economische theorie dan ook aan als 'principles of multi-unit finance' (op. cit., hst. 24). In Nederland is dit theoretisch kader gehanteerd door onder meer C. Goedhart, 'Een theoretisch kader voor inkomstenvererving door lagere overheden'; in: *Macht en middelen in de verhouding rijk-lagere overheid*; door N.C.M. van Niekerk (red.), 's-Gravenhage, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1982, blz. 19-36; zie ook: S.A.H. Denters, 'Gemeentelijke taken'; in: *Lokaal bestuur in Nederland; Inleiding in de gemeentekunde*; door W. Dersken en A.F.A. Korsten (red.), Alphen aan den Rijn, Samsom, H.D. Tjeenk Willink, 1989, blz. 65-79.

sequenties deze auteurs aan hun uitgangspunten verbinden bij de keuze van de structuurprincipes van het binnenlands bestuur ³⁷.

Allereerst richten we ons daarbij op de globale kenmerken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat: het bestaan van meerdere overheidsverbanden binnen de staat, de afwezigheid van een hiërarchische verhouding tussen die verbanden en de soevereiniteit die in handen van het meest omvattende overheidsverband is gelegd. De term 'verband' wordt hier opgevat als een specificatie van de sociologische term 'groepering': een bepaalde verzameling individuen die op enigerlei wijze is af te grenzen van de omgeving (andere groeperingen) ³⁸. Van een overheidsverband is sprake indien het verband een specifiek gespecialiseerd apparaat kent dat zorgt voor een aantal publieke diensten (gezag). Het begrip hiërarchie vatten we op als een vast stelsel van boven- en onderschikking van ambten, waarbij de ondergeschikten onder de rechtstreekse leiding staan van bovengeschikten en de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het systeem bij het hiërarchisch hoogstgeplaatste ambt berust. Krachtens deze definitie is bij geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheden dus geen sprake van een hiërarchische relatie. Het woord soevereiniteit heeft betrekking op de vraag waar de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid over de verdeling van competenties tussen overheidsverbanden berust. In een federatie als de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën berustte deze competentie bij de deelstaten. In een eenheidsstaat berust deze bevoegdheid uiteindelijk bij de nationale staat.

Bezien wordt welke plaats de genoemde kenmerken innemen binnen theoretische concepties van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het gaat daarbij zowel om de *ordeningsprincipes*, die richtinggevend zijn voor de verhoudingen tussen de overheden in het binnenlands bestuur, als om de *inrichtingsprincipes*, de wijze waarop binnen de overheidsverbanden de betrekkingen tussen gemeenschap en overheidsgezag vorm krijgt. De kenmerken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat worden door ons bezien in het licht van de drie elementen van de staatsleer: centrale waarden, institutionele condities en empirische wetmatigheden.

Wij bieden hier geen volledige en gedetailleerde analyse van de verschillende opvattingen over de kenmerken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ³⁹. Wij beperken ons tot de literatuur die specifiek gericht is op de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland. Binnen deze categorie beperken we ons vervolgens tot enige voor ons betoog belangrijke voorbeelden. Daarbij doen wij recht aan onze doelstelling de pluriformiteit aan opvattingen over de gedecentraliseerde eenheidsstaat in kaart te brengen (pluriformiteitsthese), ten einde zo ook zicht te krijgen op de mogelijkheden voor vernieuwing, gegeven het feit dat we in deze staan op het bouwwerk dat in het verleden is opgetrokken (evolutiethese).

Eerst gaan we in op het werk van Krabbe en de calvinistische staatsleer van Dooyeweerd. Krabbes werk staat wat de normatieve dimensie betreft vooral in het teken van de *consent*. Karakteristiek voor het werk van Dooyeweerd is de aandacht voor de vrijheid. Vervolgens besteden we aandacht aan het invloedrijke werk van Van Poelje, die sterk de nadruk legt op de voorwaarden waaronder de overheid haar presterende functies adequaat kan vervullen (zekerheid). De denkbeelden van Krabbe, Dooyeweerd en Van Poelje stammen

^{37]} Uiteraard zijn deze normatieve staatstheorieën gebaseerd op bepaalde empirische verwachtingen over de verwachte effecten van een bepaald institutioneel arrangement op de centrale waarden. In veel gevallen zijn de impliciete empirische theorieën echter moeilijk te expliciteren. In dit opzicht is Hobbes' staatsleer nog immer een toonbeeld van elegantie en inzichtelijkheid.

^{38]} J.A.A. van Doorn en C.J. Lammers, *Moderne sociologie*; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1979 (14e druk), blz. 179.

^{39]} Zie Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur, theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*; 's-Gravenhage, VUGA, 1987.

uit een periode waarin de democratische rechtsstaat stilaan ook het karakter van een verzorgingsstaat kreeg. Hun opvattingen berusten op verschillende inzichten over de fundamenten van de inrichting van de staat. Na een voorlopige conclusie staan we stil bij de vraag hoe deze variëteit aan denkbeelden zich verhoudt tot de grondslagen van het Nederlands binnenlands bestuur, zoals die zijn geformuleerd in het werk van Johan Rudolf Thorbecke. Ten slotte vormen we ons in de slotparagraaf een beeld van de betekenis die in de Nederlandse traditie aan de kenmerken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt gehecht.

2.3.1 **Krabbe**

De staatsrechtgeleerde Hugo Krabbe (1857-1937) heeft zich in het eerste deel van deze eeuw vanaf zijn Leidse leerstoel sterk verzet tegen de naar zijn mening heersende (Hobbesiaanse) opvatting als zou de staat bestaan bij de gratie van persoonlijke heerschappij⁴⁰. Niet de bevelen van een overheid, maar het rechtsgevoel en -bewustzijn in de samenleving vormen de grondslag van het staatsgezag. In termen van Krabbe: niet ambten regeren, maar het rechtsbewustzijn. Of nog anders: het staatsgezag is rechtsgezag. Daarbij impliceert de term rechtsgezag gehoorzaamheid aan het geldend recht⁴¹.

Het proces van rechtsvorming moet, volgens Krabbe, zodanig worden ingericht, 'dat bij de werking van het rechtsbewustzijn de grootst mogelijke waarborgen voor het gerechtigheidsgehalte van het recht worden verkregen'⁴². Een belangrijke complicatie bij de verwezenlijking van dit ideaal is de omstandigheid dat rechtsgevoel en -bewustzijn per definitie aan individuen gebonden kenmerken zijn. Dat geldt als het gaat om de leden van de gemeenschap bij de vorming van gewoonterecht, en voor de leden van de wetgevende vergadering bij wetgevingsbesluiten. De veelheid aan individuele opvattingen (van leden van de gemeenschap dan wel parlementariërs) dient tot één gemeenschappelijke norm te worden herleid. Immers, zo stelt Krabbe, '(a)angezien eenheid van norm de grondslag van het gemeenschapsleven uitmaakt, heeft die eenheid onder alle omstandigheden een hogere waarde dan de inhoud der norm bezit'⁴³. Bij de bepaling van de gemeenschappelijke norm ziet Krabbe, gegeven zijn uitgangspunt van de kwalitatieve gelijkheid van de individuele rechtsopvattingen, geen andere mogelijkheid dan het accepteren van een kwantitatief criterium: de beslissing van de meerderheid. Een enthousiaste omhelzing van het meerderheidsprincipe is dit evenwel niet. 'Naarmate de meerderheid groter wordt, wint het recht, wegens zijn sterkere innerlijke waarde ook aan gelding'⁴⁴. Krabbes pleidooi voor de meerderheidsregel moet dan ook niet worden beschouwd als 'Rousseausche infectie' (Krabbe): ongekwalificeerde besluitvorming op basis van de meerderheidsregel⁴⁵.

In moderne staten bepalen de burgers door de uitoefening van het kiesrecht de samenstelling van de kring van personen wiens rechtsbewustzijn maatgevend is voor de inhoud van de wetten. De afgevaardigden behoren in de regel hun eigen oordeel in de rechtsvorming te volgen. Toch stelt Krabbe met klem dat ook in het geval van parlementaire besluitvorming de rechtsvorming geen decreet is van een staatsambt. De parlementaire rechtsvorming ontleent zijn

⁴⁰] H. Krabbe, *De moderne staatsidee*; 's-Gravenhage, Nijhoff, 1915, blz. 8.

⁴¹] H. Krabbe, *Het rechtsgezag*; 's-Gravenhage, Nijhoff, 1917, blz. 2.

⁴²] *Ibid.*, blz. 6-7.

⁴³] *Ibid.*, blz. 52.

⁴⁴] *Ibid.*, blz. 60. Het is interessant Krabbe's betoeg te vergelijken met J.M. Buchanan en G. Tullock, *The calculus of consent; Logical foundations of constitutional democracy*; Ann Arbor, University of Michigan Press, 1965 (1962).

⁴⁵] H. Krabbe, *Het rechtsgezag*, op. cit., blz. 55.

normatieve kracht (indirect) aan het rechtsbewustzijn van de kiezers ⁴⁶. Zo wordt het werkterrein van de staat bepaald door de rechtsopvattingen in de samenleving. In die zin vormt de expansie van de verzorgingsstaat de uitdrukking van veranderingen in het maatschappelijke rechtsbewustzijn, van veranderende inzichten over de aard van de zekerheid die de staat dient te garanderen.

Om parlementaire besluiten zo goed mogelijk te laten aansluiten op het rechtsbewustzijn van de gemeenschap, moet het parlement voldoen aan twee voorwaarden. In de eerste plaats moet het op de hoogte zijn van de bij de rechtsvorming in het geding zijnde maatschappelijke belangen. In de tweede plaats moet er sprake zijn van belangeloosheid. Tussen deze beide eisen, zo onderkent ook Krabbe, bestaat een spanning. Immers: welk belang kent men beter dan het eigenbelang? Krabbe is echter bevreesd dat onder druk van deze spanning de verleiding groot zal zijn belangeloosheid als belangrijkste van de twee voorwaarden voor rechtsvorming te benadrukken. Volgens hem is de spanning uiteindelijk slechts weg te nemen, als volksvertegenwoordigers (en kiezers) bereid zijn enige distantie te nemen van eigen belangen en ook andere belangen meewegen in de oordeelsvorming ⁴⁷.

Het ideaal van belangeloze belanghebbenden spreekt aan, maar het is de vraag of de inrichting van het proces van rechtsvorming kan bijdragen aan het bevorderen ervan. In algemene zin stelt Krabbe dan vast dat de complexiteit van het besluitvormingsproces in ieder geval niet te groot mag zijn. Hij wil om deze reden streven naar eenheid in voorstellingen bij de rechtsvormers. Dit kan men bewerken door: 'groepen te formeeren uit personen, die kunde hebben van de zaak waarover zij te beslissen hebben' ⁴⁸.

Territoriale decentralisatie is één mogelijkheid die tot grotere homogeniteit leidt. Hierdoor wordt de besluitvorming binnen het meest omvattende overheidsverband ontlast. Overigens constateerde Krabbe in de praktijk dat ook de minder omvattende overheidsverbanden als gevolg van overbelasting al evenzeer voeling met de materie verliezen ⁴⁹. Om die reden noopt de expansie van de verzorgingsstaat, die een veranderd rechtsbewustzijn weerspiegelt, volgens Krabbe tot een herijking van traditionele ordeningsprincipes van het binnenlands bestuur. Hij verwachtte meer van een combinatie van territoriale en *functionele decentralisatie*. Deze laatste vorm van decentralisatie doet 'de rechtsvorming meer geschieden door hen, bij wie ook kennis van de maatschappelijke toestanden, waarin men wil ingrijpen, aanwezig is', terwijl bovendien wordt voorkomen dat belangengroepen zich overgeven aan 'machtsbewustzijn' in plaats van 'rechtsbewustzijn', omdat zij zich aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beleid (rechtsvorming) kunnen onttrekken ⁵⁰. Bovendien heeft functionele decentralisatie als belangrijk neven-effect de bescherming van minderheden in de staat.

De onderlinge verhouding tussen de overheidsverbanden is in de leer van de rechtssoevereiniteit geen hiërarchische. Overheidsverbanden kennen afzonderlijke rechtsordes en ook in de onderlinge verhouding regeren geen ambten, maar het rechtsbewustzijn. Over de vraag waar in deze rechtsstaat de soevereiniteit berust, laat Krabbe in dat verband geen twijfel bestaan. Binnen een

⁴⁶] H. Krabbe, *De moderne staatsidee*, op. cit., blz. 58.

⁴⁷] H. Krabbe, 'Constitutioneële monarchie'; in: *Staatsrechtelijke opstellen*, eerste deel (Verspreide opstellen), 's-Gravenhage, Nijhoff, 1927, blz. 139.

⁴⁸] H. Krabbe, *Het rechtsgezag*, op. cit., blz. 58-59. Ook Buchanan en Tullock (op. cit., blz. 11-116) wijzen op het belang van de homogeniteit en decentralisatie in hun beschouwing over de effecten van besluitvormingsregels.

⁴⁹] H. Krabbe, *De moderne staatsidee*, op. cit., blz. 140.

⁵⁰] *Ibid.*, blz. 131.

staat moeten minder omvattende overheidsverbanden zich op grond van het beginsel van de eenheid van norm uiteindelijk voegen naar het in meer omvattende overheidsverbanden levende rechtsgevoel. Overheden van minder omvattende overheidsverbanden zullen in deze zin in de verhouding tot de burgers overheden van meer omvattende overheidsverbanden naast zich moeten dulden ⁵¹.

We vatten het werk van Krabbe samen in de termen van ons redeneerschema. Overheidsbesluiten moeten volgens Krabbe berusten op geldend recht en van geldend recht is slechts sprake als normen in overeenstemming zijn met in het volk levende rechtsovertuigingen. In deze zin berust het geldende recht op de instemming van de meerderheid van de leden van de gemeenschap. *Consent* is hiermee de dominante waarde in Krabbes staatsleer. De rechtsvorming in moderne overheidsverbanden geschiedt, volgens Krabbe, overigens vooral langs parlementaire weg. Hierbij veronderstelt Krabbe het bestaan van een representatief democratisch besluitvormingsmodel, waarbij de representanten in staat zijn aan te sluiten bij in het volk levende rechtsovertuigingen. Om het rechtsbewustzijn zo adequaat mogelijk in het geldende recht tot uitdrukking te brengen, moeten de tot rechtsvorming geroepen een evenwicht vinden tussen onpartijdigheid bij de keuze uit relevante belangen en een grondige kennis van de betreffende belangen. Decentralisatie kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De vorming van kleinere overheidsverbanden binnen de staat leidt (als het goed gebeurt) tot een grotere eenheid van 'voorstellingen', waardoor negatieve effecten van de toepassing van de meerderheidsregel op de kwaliteit van de rechtsvorming kunnen worden ondervangen. Aangezien de traditionele territoriaal gedecentraliseerde overheidsverbanden volgens Krabbe niet meer in staat zijn tot een evenwichtige rechtsvorming, moet territoriale decentralisatie met functionele decentralisatie worden aangevuld. Deze gecombineerde vorm van decentralisatie impliceert dat van een hiërarchische relaties tussen overheidsverbanden geen sprake is, maar de soevereiniteit berust bij het meest omvattende overheidsverband.

2.3.2

Dooyeweerd en de calvinistische staatsleer

Herman Dooyeweerd (1894-1977) staat bekend als de belangrijkste vormgever en verdediger van de calvinistische staatsleer ⁵². Startpunt van Dooyeweerds leer vormen de 'verbanden'. Deze verbanden zijn 'alle collectiviteiten in de menselijke samenleving, welke een eigen intern *gemeenschapskarakter* bezitten' ⁵³. Dooyeweerd verwerpt een individualistische beschouwingswijze, omdat de wijze waarop individuen fungeren 'voor een goed deel mede door hun verbandsfuncties bepaald is' ⁵⁴. Voor de bepaling van de aard van de verbanden of kringen zijn de funderings- en de bestemmingsfunctie van belang. Deze functies verschaffen de kring een geheel eigen karakter. Dit komt tot uitdrukking in eigen interne gezags- en rechtsverhoudingen, omgangsvormen en een specifiek gemeenschapsgevoel. De eigen aard van de kring voert noodzakelijk tot de erkenning van het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring ⁵⁵.

⁵¹] Ibid., blz. 153-154.

⁵²] J.W. Sap, *Wegbereiders der revolutie; Calvinisme en de strijd om de democratische rechtsstaat*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993.

⁵³] H. Dooyeweerd, *De wijsbegeerte der wetsidee; Boek 3; De individualiteitsstructuren der tijdelijke werkelijkheid*; Amsterdam, H.J. Paris, 1936, blz. 131.

⁵⁴] Ibid., blz. 132.

⁵⁵] H. Dooyeweerd, *De crisis der humanistische staatsleer in het licht eener calvinistische kosmologie en kennistheorie*; Amsterdam, Ten Have, 1931, blz. 94.

Het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring is vooral belangrijk als richtlijn voor de inrichting van de staat ⁵⁶. Deze richtlijn is geen concrete aanduiding van staatkundige verhoudingen, maar een uitgangspunt dat in bepaalde periodes van de geschiedenis moet worden geconcretiseerd. Ze heeft primair betrekking op de verhouding tussen overheidsverbanden en (andere) sociale verbanden. In deze verhouding zijn de niet-statelijke verbanden werkelijk soeverein. Deze soevereiniteit is gegrond 'in de innerlijke structuur der verbanden zelve en daardoor in de goddelijke wereldorde' ⁵⁷.

De karakteristieke funderingsfunctie van het overheidsverband is volgens Dooyeweerd gelegen in 'interne monopolistische organisatie van de zwaarmacht over een zeker territoriaal begrensde cultuurgebied'. Deze 'normatieve structuurfunctie' kan beter of slechter worden vervuld, maar dat neemt niet weg dat '(e)r geen staat bestaanbaar (is), die naar zijn interne structuur niet ter laatste instantie in de organisatie van een gewapende macht is gebaseerd' ⁵⁸. Het overheidsverband vindt, in de woorden van Dooyeweerd's leerling Donner, zijn bestemming in het 'zijn (of: worden) van een rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen tot handhaving van de openbare gerechtigheid' ⁵⁹. De staat heeft in dit verband een 'publiekrechtelijke integreringsfunctie' die 'een evenwichtige harmonisering in den zin der vergeldende afweging eischt van alle belangen welke zich binnen het landsgebied geldend maken' ⁶⁰. De aard van de belangen waarmee de overheid zich in mag laten, is volgens Dooyeweerd niet principieel af te bakenen. Pogingen om de staatsmacht aan banden te leggen door een beperking van de omvang van de staatsstaken zijn dan ook tot mislukken gedoemd ⁶¹. De grenzen van de staatsmacht liggen besloten in de aard van de publiekrechtelijke integratiefunctie die de eerbiediging van de soevereiniteit van de niet-statelijke verbanden impliceert.

De gezagsstructuur van het overheidsverband betreft een politieke machtsverhouding tussen een overheidsambt en het staatsvolk die wordt gestructureerd door het overheidsrecht. In de parlementaire democratie berust de politieke macht niet bij het volk, maar bij 'een eigenaardige balance, een historische machtsverhouding tussen Regeering en de staatkundige partijformaties, die in staat zijn een politiek meerderheid bij de verkiezingen te verwerven' ⁶². Deze representatieve democratie is een gezagsstructuur die specifiek is voor overheidsverbanden. Dooyeweerd verzet zich nadrukkelijk tegen de gedachte van functionele decentralisatie, waarin de eenheid van het overheidsverband wordt opgelost in een 'federalisme van onderling onafhankelijke syndicaten of corporaties' ⁶³. Een dergelijke constellatie impliceert ofwel dat aan niet-statelijke verbanden een statelijke gezagsstructuur wordt opgedrongen ofwel dat het staatsgezag wordt ingericht op grond van haar wezenlijk vreemde structuurprincipes ⁶⁴.

De bij de bestemmingsfunctie van de staat en zijn representatief-democratische gezagsstructuur passende structuur van het gemeenschapsdenken is de publieke opinie. In de parlementaire democratie zijn het de leiders van de

⁵⁶] J.P.A. Mekkes, *Proeve eener critische beschouwing van de ontwikkeling der humanistische rechtsstaattheorieën*; Utrecht/Rotterdam, Libertas, 1940, blz. 566.

⁵⁷] H. Dooyeweerd, *De wijsbegeerte der wetsidee*, op. cit., blz. 154.

⁵⁸] *Ibid.*, blz. 366.

⁵⁹] A.M. Donner, 'Bijdrage tot de discussie over de staatstaak'; in: A.M. Donner, *Tussen het echte en het gemaakte*, op. cit., blz. 61.

⁶⁰] H. Dooyeweerd, *De wijsbegeerte der wetsidee*, op. cit., blz. 401.

⁶¹] *Ibid.*, blz. 389.

⁶²] H. Dooyeweerd, *De crisis in de humanistische staatsleer*, op. cit., blz. 152.

⁶³] *Ibid.*, blz. 155.

⁶⁴] *Ibid.*, blz. 157.

politieke partijen die vorm geven aan de openbare mening. Volgens Dooyeweerd kan de 'partijleuze als zoodanig' evenwel niet gelden als de publieke opinie. Hiertoe dient zij een 'zekere nationaal-politische eenheid' te belichamen⁶⁵. Dit neemt niet weg dat volgens Dooyeweerd de publieke opinie ook in 'bepaalde territoriale onderdelen van den staat tot uitdrukking (kan) komen (bijv. in gemeenten en provincie).' Hoewel Dooyeweerd zich in *De wijsbegeerte der wetsidee* en in *Crisis in de humanistische staatsleer* tot de staatsstructuur als geheel beperkt, bieden deze hoofdwerken wel aanknopingspunten voor zijn opvatting over de plaats van deze overheden binnen het overheidsverband. Zo distantieert Dooyeweerd zich nadrukkelijk van allerlei vormen van functionele decentralisatie. De staat moet integrerend werken en versplintering tast zijn kwaliteit aan. De provincies en gemeenten beschouwt hij daarbij uitdrukkelijk als onderdelen van de staat en niet als een bepaald type statelijk verband (als samenstel van een gemeenschap en een gemeenschappelijk gezag)⁶⁶. Het is dan ook niet aannemelijk dat hij het beginsel van de 'sovereiniteit in eigen kring' op provincies en gemeenten van toepassing acht. Waarschijnlijker is dat hij voor deze onderdelen van de staat een zekere autonomie ten opzichte van de centrale overheid wenst in te ruimen⁶⁷. Autonomie is volgens Dooyeweerd 'steeds in haar grenzen afhankelijk (...) van het gezag, dat haar erkent'⁶⁸.

Overigens lopen in calvinistische kring de meningen over de vraag of het beginsel van 'sovereiniteit in eigen kring' op provincies en gemeenten van toepassing is, nogal uiteen. Verschillende calvinistische denkers beantwoorden, aansluitend bij Althusius' denkbeelden, de gestelde vraag wel degelijk bevestigend. Althusius (1557-1638) ontwikkelde een theorie van maatschappelijke verbanden (*consociatio*), waarin elk van deze verbanden berust op twee 'contracten'⁶⁹. Enerzijds wordt in deze contracten de aard van het verband tussen de leden gespecificeerd en anderzijds wordt een gezagsinstantie met een beperkte competentie in het leven geroepen om de gemeenschappelijke belangen van de leden van de *consociatio* te behartigen. Althusius onderscheidt vervolgens vijf (hoofd)typen van verbanden: gezinnen, gilden, de lokale gemeenschap, de provincie en de staat. Elk van de meer omvattende gemeenschapssferen berust op een contract tussen de (naast)lagere associaties. De staat vindt zijn oorsprong in de vorming van een verband van provincies, waarbij deze met het oog op gemeenschappelijke belangen een staatsgezag in het leven roepen. In deze in essentie federatieve structuur berust het staatsgezag uiteindelijk op het georganiseerde volk (*corpus consociatum*)⁷⁰. Tevens is duidelijk dat in dit bestel het staatsgezag niet mag treden in de rechten van de andere gemeenschappen, als de lokale en provinciale verbanden⁷¹.

Al sinds Althusius' geschriften over de staatkundige implicaties van het calvinisme vormt de gedachte dat de staat uit zelfstandige publieke en private

⁶⁵] H. Dooyeweerd, *De wijsbegeerte der wetsidee*, op. cit., blz. 430.

⁶⁶] Dit is ook niet onlogisch waar de funderingsfunctie van de staat volgens Dooyeweerd is gelegen in de monopolisering van de zwaarmacht.

⁶⁷] Deze interpretatie van Dooyeweerd is met grote stelligheid verdedigd door zijn 'discipel' Van Eikema Hommes: H.J. van Eikema Hommes, 'Soevereiniteit in eigen kring en staatsrechtelijke autonomie'; *TvO* 5 (1979) 6, blz. 107, 109.

⁶⁸] H. Dooyeweerd, *De wijsbegeerte der wetsidee*, op. cit., blz. 154.

⁶⁹] We baseren ons hier op G.H. Sabine en T.L. Thorson, op. cit., blz. 387-390 en J.W. Sap, op. cit., blz. 133-136.

⁷⁰] De cursivering bedoelt duidelijk te maken dat hierin geen sprake is van volkssoevereiniteit in de moderne betekenis van het woord. Vgl. E.H. Kossmann, 'Volkssoevereiniteit aan het begin van het Nederlandse Ancien Régime'; in: E.H. Kossmann, *Politieke theorie en geschiedenis; Verspreide opstellen en voordrachten*; Amsterdam, Bert Bakker, 1987 (1984).

⁷¹] Kossmann ziet dit ook als het centrale oogmerk van Althusius: 'Hij probeert een staat te bouwen, waarin de grondrechten van de sociale groepen tegen alle aanvallen gegarandeerd zijn.' Kossmann verzet zich tegen de gedachte als zou Althusius een beschrijving van de genesis van de staat beogen (E.H. Kossmann, 'Bodin, Althusius en Parker, of: over de moderniteit van de Nederlandse opstand'; in: E.H. Kossmann, op. cit., blz. 109).

gemeenschappen is opgebouwd een wezenlijk onderdeel van deze traditie⁷². Deze denkbepelden vinden we ook terug bij de invloedrijke calvinisten Groen van Prinsterer en Kuyper. Mede geïnspireerd door de nog te bespreken organische staatsleer worden in hun theorie ook gemeenten en provincies opgevat als (publiekrechtelijke) groeperingen met een zekere onschendbaarheid van de eigen 'interne sfeer'⁷³. Van een hiërarchische relatie tussen overheidsverbanden kan hier dus geen sprake zijn. Ook de idee van soevereiniteit als onbegrensde mogelijkheid tot het uitoefenen van autoriteit vanuit het centrale overheidsverband past niet binnen dit theoretische raamwerk. De meest omvattende gemeenschap staat niet boven, maar naast de kleinere gemeenschappen⁷⁴.

Gezien de Althusiaanse traditie binnen de calvinistische staatsleer ligt iets als een drie-kringenleer in de zin van Oppenheim enigszins voor de hand. Anders dan wel wordt gedacht is Oppenheims leer overigens geen stischdogmatische theorie over de verdeling van taken en bevoegdheden over het rijk en de andere overheden. Het gaat hem er slechts om dat een bepaalde overheid aan wie taken en bevoegdheden zijn toegedeeld, bij de uitoefening van de bevoegdheden of de uitvoering van taken niet voortdurend door anderen voor de voeten wordt gelopen⁷⁵.

We vatten het werk van Dooyeweerd (en zijn geestverwanten) samen in ons redeneerschema. Kenmerkend voor de calvinistische staatsleer is de sterke nadruk op de vrijheid van de maatschappelijke verbanden. Het begrip 'soevereiniteit in eigen kring' neemt in deze staatsleer een centrale plaats in. Dooyeweerd veronderstelt dat mensen sociale wezens zijn die binnen verschillende sociale verbanden opereren. Een van deze verbanden is het overheidsverband. Karakteristiek voor het overheidsverband is dat zij op basis van haar zwaarmacht een maatschappelijke integratiefunctie vervult. Deze functie bestaat er uit dat het overheidsgezag zorg draagt voor de afweging van verschillende maatschappelijke belangen in het licht van het algemeen belang en onder respectering van het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring. De aard en omvang van de staatsaken is een historisch gegeven. Een afbakening van het werkerrein van de overheid is volgens Dooyeweerd onmogelijk. De enige beperking van de staatsmacht is de aan haar integratiefunctie inherente eerbiediging van de soevereiniteit van de niet-statelijke verbanden.

Voor de structuur van het staatsgezag gaat Dooyeweerd uit van de representatieve (parlementaire) democratie. Dooyeweerd en de andere calvinistische theoretici wijzen het beginsel van de volkssoevereiniteit uitdrukkelijk van de hand. Het zwaartepunt in de *representatieve democratie* behoort daarom niet bij het volk te berusten, maar bij de regering en de partijvertegenwoordigers in het parlement. De 'openbare meening' is dan ook niet een eenzijdig dictaat van de vertegenwoordigden, maar zij wordt georganiseerd door de politieke leiders. Vormen van functionele decentralisatie zijn binnen deze staatsleer onverenigbaar met de typisch-statelijke integratiefunctie.

⁷²] Zie over dit onderwerp A. Vloemans, *Politeia*; Den Haag, Kruseman, 1980, blz. 150. Zie ook: H. Daalder, 'De ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse bestel'; *Democratie: theorie en praktijk*; Alphen aan den Rijn, 1981, blz. 53 en H. Daalder, 'Oud republikeinse veelheid en democratisering in Nederland'; in: *Politiek en historie; Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*; door H. Daalder (red.), Amsterdam, Bert Bakker, 1990 (1987), blz. 64-80.

⁷³] Zie over de relatie tussen de calvinistische en de organische staatsleer J.P.A. Mekkes, op. cit., blz. 438-439 en 450.

⁷⁴] In het bijzonder heeft Groen van Prinsterer zijn principiële positie op dit punt binnen en buiten het parlement vele malen volstrekt duidelijk gemaakt. Zie G. Groen van Prinsterer, *Vrijheid, gelijkheid, broederschap*; Groningen, De Vuurbaak, 1973 (1871), blz. 82. Abraham Kuyper legde in dit verband de nadruk op de openbaring van de goddelijke wil, zoals die tot uitdrukking komt in het 'geschiedkundig verloop' van een volk. Zie A. Kuyper, *Het calvinisme* (zes Stone-lezingen); Kampen, Kok, 1959, blz. 67.

⁷⁵] J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*; Deel I, Haarlem 1928, blz. 67-68.

Over de vraag welke plaats provincies en gemeenten innemen binnen het overheidsverband lopen de meningen in calvinistische kring uiteen. Dat deze eenheden staatsrechtelijke autonomie toekomt en dat er dus geen sprake is van een strikte hiërarchie in het binnenlands bestuur is onomstreden. Omstreden is echter wel waar de soevereiniteit berust. Aansluitend bij de Althusiaanse traditie menen bijvoorbeeld Groen van Prinsterer en Kuyper dat deze provincies en gemeenten niet alleen een zekere autonomie bezitten tegenover het rijk, maar dat deze corporaties overheidsverbanden (eigen territorium, gemeenschap, gezag) vormen waarop het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring van toepassing is. Dooyeweerd meent dat provincie en gemeente aanspraak kunnen maken op autonomie maar niet op soevereiniteit in eigen kring.

2.3.3

Van Poelje

De 'Moderne gemeente in de moderne staat' is niet enkel de titel van een in 1931 door Van Poelje (1884-1976) in Rotterdam gehouden voordracht, het vormt tevens het centrale thema in zijn werk ⁷⁶. Het karakter van Van Poeljes werk verschilt van dat van Krabbe en Dooyeweerd. Laatstgenoemden beogen een fundamentele bijdrage te leveren aan de internationale discussie over de staatsleer en publiceren voor een internationaal wetenschappelijk forum. Van Poelje heeft minder pretenties; hij wil een bijdrage leveren aan wat hij zelf omschrijft als de 'bestuurskunde als toegepaste wetenschap' ⁷⁷. Niettemin, of misschien zelfs wel mede dank zij dit vooral toegepast-wetenschappelijk karakter, is door Van Poeljes oeuvre een belangrijk stempel gedrukt op het denken over het Nederlandse binnenlands bestuur ⁷⁸.

Meer dan Krabbe en Dooyeweerd is Van Poelje ook een waarnemer en beschrijver van de bestuurlijke ontwikkelingen van zijn tijd. Hij probeert 'met open ogen, vrij van doctrinaire of andere leerstellingen, (te) zien, hoe de gemeentelijke wereld, waarin wij leven, werkelijk is en hoe zij worden gaat' ⁷⁹. Dat wil niet zeggen dat in zijn werk een normatieve grondslag ontbreekt. De bestuurskunde die Van Poelje beoogt, staat vooral in het teken van de doelmatigheid en de effectiviteit van het bestuur. Vanuit dit perspectief vraagt hij mede aandacht voor de verhouding van het openbaar bestuur tot de bestuurdenden.

Voor Van Poelje vormt de (de)centralisatie een centraal bestuurskundig vraagstuk. In het hoofdstuk 'De opbouw van het bestuur' van zijn *Algemene inleiding tot de bestuurskunde* beschouwt hij de voor- en nadelen van centralisatie overigens niet alleen in termen van hun bijdrage aan de effectiviteit en doelmatigheid van het bestuur, maar ook in het licht van de rechtsgelijkheid. Centralisatie biedt voordelen in tijden van crisis en bevordert de rechtsgelijkheid binnen het staatsverband, aldus Van Poelje. Centralisatie stuit evenwel op de beperkte mogelijkheid om vanuit één bestuurscentrum via wetgeving en controle de gehele staat te besturen. Dit maakt decentralisatie noodzakelijk. Het gaat er dan om recht te doen 'aan plaatselijke toestanden en eigenaardigheden' en om 'vooral, technisch aan de hoogste eisen van doelmatigheid te voldoen' ⁸⁰. Opvallend is dat Van Poelje in deze algemene beschouwing over

⁷⁶] Deze voordracht is later herdrukt: G.A. van Poelje, 'De moderne gemeente in de moderne staat'; in: *Wet en wezen; Uit de geschriften van prof.dr G.A. van Poelje over de Nederlandse gemeente*; door VNG (red.), Alphen aan den Rijn, Samsom, 1954, blz. 88-103.

⁷⁷] G.A. van Poelje, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1964 (derde druk), blz. 1-9.

⁷⁸] Vgl. Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur*, op. cit.

⁷⁹] G.A. van Poelje, *Hedendaags Gemeentewezen*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1963, blz. 6. Een dergelijk houding was naar zijn eigen zeggen ook reeds karakteristiek voor zijn dissertatie uit 1914.

⁸⁰] G.A. van Poelje, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*; op. cit., blz. 45.

het vraagstuk van de decentralisatie voorbij gaat aan de mogelijke voor- en nadelen van een gedecentraliseerde opbouw van de organisatie van het bestuur voor de 'afstand' tussen burger en bestuur. In andere publicaties besteedt hij wel aandacht aan de effecten die decentralisatie heeft voor de democratische kwaliteit van de bestuursorganisatie. In een beschouwing over de 'gewenste zelfstandigheid der plaatselijke gemeenschappen' in de moderne staat wijst hij bijvoorbeeld nadrukkelijk op het belang van de gemeentelijke democratie. Zo ziet hij het als 'taak der gemeenten (...) te voorkomen, dat de publieke belangstelling voor de publieke zaak (...) volkomen verdort' en wijst hij op de geringe afstand van gemeentebesturen tot de mensen ⁸¹.

Evenals zijn promotor Krabbe, wijst Van Poelje op het belang van de enorme uitbreiding van de overheidsbemoeyenis voor de vormgeving van de moderne staat. Met de uitbreiding van het kiesrecht is ook de staatsbemoeyenis met het economisch leven sterk uitgebreid ⁸².

Deze heeft voor de staatsvorm belangrijke consequenties. Zo gaan de ontwikkelingen in het takenpakket van de overheid hand in hand met een sterke centralisatie van de regelende bevoegdheid en een decentralisatie van het bestuur. In toenemende mate wordt het maatschappelijke leven onderworpen aan voorschriften van de nationale wetgever. Voor de uitvoering van deze regelgeving schakelt deze niet alleen rijksambtenaren in, maar vordert ook de medewerking van gemeenten en provincies en van 'allerhande vorm van lichamen, verenigingen, groepen van personen en op zich zelf staande individuen' (functionele decentralisatie) ⁸³. Met Krabbe vindt ook Van Poelje dat functionele decentralisatie belangrijke voordelen heeft boven territoriale decentralisatie: het betreffende belang zal aldus beter tot zijn recht komen dan in een grote 'samengestelde administratie', de 'soepelheid en snelheid' worden bevorderd door de verzelfstandiging en het is eenvoudiger om burgers te betrekken bij het bestuur ⁸⁴. Door deze ontwikkelingen wordt de complexiteit van het openbaar bestuur echter groter en neemt de problematiek van de onderlinge afstemming van de verschillende bij het overheidsbeleid betrokken organisaties sterk toe ⁸⁵. Daarnaast leidt de staatsexpansie tot een verambtelijking van het bestuur ⁸⁶.

Deze ontwikkelingen missen hun weerslag op de moderne gemeente niet. De centralisatie van regelgeving, de oprukkende macht van de centrale 'regeringsbureaux' en de functionele decentralisatie impliceren het gevaar van een uitholling van het gemeentelijk bestuur. In zijn algemeenheid meent Van Poelje dat een 'innige, organische samenwerking tussen het centraal gezag en de plaatselijke organen onmisbaar is' voor een effectief en efficiënt bestuur ⁸⁷. Van een volledige hiërarchisering van de staatsorganisatie kan in zijn ogen geen sprake zijn. De 'wetgever van thans' heeft, wat betreft Van Poelje, echter uitdrukkelijk de vrijheid de inrichting van het binnenlands bestuur te wijzigen in overeenstemming met wat haar beeld van hetgeen 'volgens het gebod van de dag' de meest doelmatige verdeling van taken en bevoegdheden

⁸¹] G.A. van Poelje, 'Door welke middelen en langs welke wegen kan in de moderne staat de gewenste zelfstandigheid der plaatselijke gemeenschappen zo goed en zo ruim mogelijk worden gehandhaafd' (1928); in: VNG (red.), op. cit., blz. 69-70 en G.A. van Poelje, 'Gemeenten-schemering?'; in: VNG (red.), op. cit., blz. 206-207.

⁸²] G.A. van Poelje, 'De moderne gemeente in de moderne staat'; op. cit., blz. 89-90.

⁸³] Ibid., blz. 90.

⁸⁴] G.A. van Poelje, *Een algemene inleiding tot de bestuurskunde*; op. cit., blz. 50. Als nadelen noemt Van Poelje problemen bij de onderlinge afstemming van belangen en de onoverzichtelijkheid van het bestuur. 'Toch zijn de voordelen van de decentralisatie volgens diensten zo groot dat met toepassing op ruimere schaal moet worden rekening gehouden.' (op. cit., blz. 51).

⁸⁵] Ibid., blz. 57 e.v.

⁸⁶] G.A. van Poelje, 'De moderne gemeente in de moderne staat'; op. cit., blz. 90-91.

⁸⁷] Ibid., blz. 93.

vormt⁸⁸. Van soevereiniteit van de plaatselijke besturen is bij deze auteur dus geen sprake.

Haar bestaansrecht ontleent de gemeente in de moderne staat volgens Van Poelje vooral aan de vervulling van de culturele taak. De moderne gemeente is 'cultuur-gemeente'. Zij behoort te doen 'wat binnen haar bereik en mogelijkheden ligt, om (-) te werken voor het hoogste welzijn van de bevolking: geestelijk en materieel'⁸⁹.

Het concept 'cultuur-gemeente' plaatst Van Poelje tegenover Thorbeckiaanse gedachten over de eigen taak van de gemeente. De Thorbeckiaanse gemeente vormt zijns inziens een uiting van verzet tegen 'kleinen potentaten' en hun onderdrukking van stedelingen en de plattelandsbevolking. De Thorbeckiaanse gemeente veronderstelt, aldus Van Poelje, 'de aanwezigheid van een burgerij, die de verantwoordelijkheid voor het plaatselijke bestuur zou willen dragen'. Daarvan was, onder invloed van het census-kiesrecht, tot rond 1900 feitelijk geen sprake. Toen daarvan later sprake had kunnen zijn, was 'voor een dergelijk beleid geen ruimte meer [...], en [was] de gemeente ingeschakeld in de totaliteit van de overheidsbemoeiingen'⁹⁰.

De uitbreiding van de staatstaken en de centralisatie werken ook door in de plaats van het lokale bestuur in de plaatselijke samenleving. In 1914 ziet Van Poelje de gemeente nog als een overheidsverband: een 'natuurlijke organisatie van een door gemeenschappelijke lokale belangen samengesnoerde persongroep'. Thorbeckes ideaal van een gemeenteraad, die als vertegenwoordiging van de lokale gemeenschap in nauw contact met de burgerij de gemeente naar eigen inzicht regeert, is volgens Van Poelje echter nooit gerealiseerd. Er is geen sprake van een regerende, maar van een alles controlerende raad. 'De raad is dus geworden de representant der publieke opinie, echter niet zozeer om volgens die opvatting het publiek te regeren, maar in de eerste plaats om uit naam daarvan af te weren al wat door hem niet of nog niet, als door het wezenlijk belang der gemeente gevorderd, aanvaard worden kan'⁹¹.

Van Poelje beschouwt dit overigens niet zonder meer als een negatieve ontwikkeling. Hij ziet de functie van volksvertegenwoordigingen als de 'uitoefening ener allesomvattende, onpartijdige contrôle'. Een allesbestierende raad is een fictie die berust op de misvatting dat democratie gelijk staat aan 'de rechtstreekse en zoveel mogelijk onmiddellijke machtsuitoefening door het volk, waarvan slechts afstand wordt gedaan omdat en voorzover het volk zijn belangen niet 'in persoon' waarnemen kan'⁹². Deze passage verraaft sympathie voor de gedachte van intra-gemeentelijke *checks en balances* tussen de vooral op deskundigheid gebaseerde macht van het professionele dagelijkse bestuur (burgemeester en eventuele professionele wethouders) bijgestaan door een deskundig ambtelijk apparaat enerzijds en de veto-macht van de gekozen volksvertegenwoordiging anderzijds. Democratische controle is voor Van Poelje een element van een op doelmatigheid en bestuurlijke effectiviteit ingericht overheidsverband. In dit verband pleit hij mede voor een professionalisering van het lokale bestuursapparaat, mede als tegenmacht tegen de

⁸⁸] Ibid., blz. 94; G.A. van Poelje, 'Gemeentelijke zelfstandigheid'; in: VNG (red.), op. cit., blz. 156-157 en G.A. van Poelje, 'Met ledige handen; enkele algemene opmerkingen in het jaar van het eeuwfeest der gemeentewet'; in: *Gedenkboek ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de gemeentewet*; door J.P. Oud e.a., 's-Gravenhage, VNG, 1951, blz. 83.

⁸⁹] Van Poelje stelt vast dat hij met dit begrip hetzelfde voor ogen heeft als Brasz, wanneer deze het heeft over de gemeente als element in het Nederlandse stelsel van sociale controle; G.A. van Poelje, *Hedendaags gemeentewezen*, op. cit., blz. 50. Zie H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme; De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*; Arnhem, VUGA-Boekery, 1960.

⁹⁰] G.A. van Poelje, *Hedendaags gemeentewezen*, op. cit., blz. 51.

⁹¹] Ibid., blz. 28.

⁹²] Ibid., blz. 34 en 32; hij sluit hier nauw aan bij J.S. Mill, zie *Hedendaagsch gemeenterecht*, op. cit., blz. 49.

⁹³] Bijv. G.A. van Poelje, 'Door welke middelen en langs welke wegen ...'; op. cit., blz. 57 en G.A. van Poelje, 'De moderne gemeente in de moderne staat'; op. cit., blz. 95.

'regeringsbureaux' van de centrale overheid. Hiertoe acht hij gemeentelijke herindeling onontbeerlijk⁹³. Met het oog op de problematiek van aldus ontstane grote gemeenten meent Van Poelje voorts dat gemeentebesturen de mogelijkheid moeten bezitten om binnen het uniforme kader van de gemeentewet hun interne organisatie te differentiëren (bijv. door binnengemeentelijke decentralisatie): 'Dat uniformiteit een noodzakelijke voorwaarde voor democratie zou zijn, of dat tussen uniformiteit en doelmatigheid een onmiddellijk verband zou bestaan, is een waanbeeld'⁹⁴.

Overigens heeft de controlerende raad geen eeuwigheidswaarde. Naarmate de scholingsgraad van burgers hoger wordt en de daaruit voortkomende mondigheid groter, zal de bevolking 'geschikt en in staat (zijn) om zelf onmiddellijk over faits et gestes der bestuurders te oordeelen', waardoor 'de tot discussie-apparaat afgezakte raad min of meer overbodig (zal) worden'⁹⁵. Daarnaast zijn processen van maatschappelijke schaalvergroting van invloed op de positie van het gemeentebestuur in de lokale gemeenschap. Door deze schaalvergroting is er namelijk sprake van een zekere desintegratie van de traditionele lokale belangengemeenschap. Om het in Brasz' terminologie te zeggen: er is sprake van een discrepantie tussen de telkens verschillende schalen van 'actievelden' van mensen (bijv. activiteiten als werk, scholing en recreatie) en de schaal van het gemeentelijke bestuursrayon⁹⁶. Deze ontwikkelingen ondergraven de vanzelfsprekende lokale belangengemeenschap van weleer en daarmee verliest het gemeentebestuur ook haar karakter als 'natuurlijke organisatie' ten behoeve van die gemeenschap. Deze veranderingen hebben ook repercussies voor de bereidheid van burgers tot politieke participatie: het blijkt eenvoudiger burgers te betrekken bij de behartiging van functioneel gedecentraliseerde organen dan hen te bewegen zich in te spannen als hetzelfde belang wordt behartigd binnen het grotere geheel van de (gemeentelijke) openbare dienst⁹⁷.

Deze ontwikkelingen bepalen in belangrijke mate het gewicht van de 'cultuurpolitiek' van de gemeente. Door de massificatie en de 'bureaucratiserende en centraliserende tendenzen, die eigen zijn aan het stelsel der functionele decentralisatie' dreigt het individu verloren te gaan. Van Poelje ziet in de gemeente één van de weinige resterende sociale integratiekaders. Betekenisvolle gemeenten acht hij essentieel voor een sterke en levensvatbare democratie. En in dat kader zijn de culturele functies van de gemeenten van wezenlijk belang⁹⁸. Bij de uitoefening van deze functies moeten de gemeentebesturen trachten zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vooral functionele oriëntatie van burgers en de activiteiten van lokale maatschappelijke organisaties. Het moderne gemeentebestuur moet burgers stimuleren mee te werken aan de uitvoering van overheidstaken en daarbij het particulier initiatief geldelijk steunen. In een dergelijke cultuurgemeente heeft de raad de functie van leider en coördinator. Kenmerkend voor deze functie is (bijna paradoxaal) de noodzaak de maatschappelijke ontwikkeling te volgen. Dit vereist een nieuwe bestuursstijl waarbij de lokale overheid zich niet opstelt als soeverein maar als een maatschappelijke actor naast andere actoren en tracht te komen tot een afstemming van belangen⁹⁹.

⁹⁴ G.A. van Poelje, 'De moderne gemeente in de moderne staat', op. cit., blz. 102.

⁹⁵ G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht*, op. cit., blz. 88.

⁹⁶ H.A. Brasz, op. cit., blz. 151.

⁹⁷ G.A. van Poelje, *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*, op. cit., blz. 50. Vgl. ook G.A. van Poelje, *Hedendaags gemeentewezen*, op. cit., blz. 123.

⁹⁸ G.A. van Poelje, 'Gemeenten-schemering?', op. cit., blz. 206-207.

⁹⁹ G.A. van Poelje, 'De culturele taak van de gemeente'; in: VNG (red.), op. cit., blz. 154. Toonen (*Denken over binnenlands bestuur*, op. cit., blz. 97) generaliseert deze passage over de verhouding van het gemeentebestuur tot de lokale gemeenschap ten onrechte naar de verhoudingen in het binnenlands bestuur.

We vatten het werk van Van Poelje in ons redeneerschema samen. De centrale waarde in het werk van Van Poelje is die van de zekerheid. Zijn werk staat sterk in het teken van de vraag hoe, mede gezien de expansie van staats-taken, de overheid zijn presterende functies effectief en doelmatig kan vervullen. In zijn analyses gaat hij uit van een in sociale structuren ingebed individu. Veranderen de maatschappelijke samenhangen, dan veranderen daarmee ook individuele oriëntaties. Zo leidt de maatschappelijke schaalvergroting tot een teloorgang van de oriëntaties van burgers op de lokale overheid en tot meer functionele vormen van maatschappelijke interesse en participatie. Iets als een 'publieke geest' is niet zonder meer aanwezig, maar moet worden aangeleerd door de overheid. Dit bevorderen van burgerschap is dan ook een primaire taak van de overheid. In dit proces speelt de cultuurgemeente een centrale rol. De lokale overheid draagt de zorg voor het bevorderen van een optimaal geestelijk en materieel welzijn van die burgers. Prestaties op dit punt binden de burgers aan het gezag.

Het gemeentelijke overheidsverband kan, als zij via functionele decentralisatie en subsidiëring aansluiting zoekt bij de belangstelling van burgers, als institutionele voorziening een bijdrage leveren aan het bereiken van een effectief, doelmatig en democratisch openbaar bestuur. Hierbij moet worden aangetekend dat Van Poelje, evenals zijn promotor Krabbe, belangrijke voordelen ziet in functionele decentralisatie. Een volledige hiërarchisch, gecentraliseerd binnenlands bestuur gaat ten koste van de daadkracht van het openbaar bestuur en levert evenmin een bijdrage tot de democratische kwaliteit van het bestuur. De machtsbalans tussen de overheden wordt primair door de verdeling van deskundigheden bepaald. Door de opbouw van een sterk (lees: deskundig en gespecialiseerd) gemeentelijk bestuursapparaat, te realiseren door gemeentelijke schaalvergroting, kan men de balans in het binnenlands bestuur herstellen ten faveure van de gemeentelijke bestuurslaag.

De uiteindelijk competentie om te bepalen welke inrichting van het binnenlands bestuur het meest geëigend is, berust bij de rijksoverheid. De lokale overheidsverbanden bezitten dus geen soevereiniteit. Als bijvoorbeeld blijkt dat onder invloed van de veranderde maatschappelijke verhoudingen een andere inrichting van het bestuur effectiever, doelmatiger is of beter aansluit op de nieuwe samenlevingsverbanden, dan ligt een door de centrale overheid gerealiseerde reallocatie van taken en bevoegdheden voor de hand.

Binnen het gemeentelijke overheidsverband accentueert Van Poelje het evenwicht tussen de deskundigheidsmacht van het professionele dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat enerzijds en de veto-macht van de gekozen volksvertegenwoordiging anderzijds. Het bestuur heeft dus een eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de leden van de lokale gemeenschap. Deskundigheid van het bestuur staat hierbij voor hem dan centraal.

2.3.4

Beelden van decentrale eenheid

De drie beschreven theorieën bieden evenzovele beelden van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In sommige opzichten zijn de auteurs het oneens over de inrichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (bijv. als het gaat om de aard van de decentrale overheidsverbanden, territoriaal of functioneel, binnen de eenheidsstaat). In andere opzichten lijkt consensus te bestaan. Een volledige hiërarchisering van het binnenlands bestuur wordt bijvoorbeeld door geen van de besproken auteurs bepleit. Dit neemt niet weg dat achter deze afwijzing een verschil schuil kan gaan in de normatieve uitgangspunten op grond waarvan men zo'n structuurprincipe bepleit. Aldus ontstaan drie beelden van gedecentraliseerde eenheid.

Krabbe interpreteert de staat als een verband waarbij het staatsgezag is onderworpen aan het geldende recht. Deze rechtsstaat is democratisch, omdat het rechtsbewustzijn (van de meerderheid) van de leden van de staatsgemeenschap rechtstreeks of indirect maatgevend behoort te zijn voor de inhoud van de rechtsnormen (*consent*). Bij Krabbe is decentralisatie waardevol omdat het enerzijds bijdraagt aan de beperking van de nadelige effecten van de onvermijdelijke meerderheidsbesluitvorming en anderzijds omdat zij een evenwichtige rechtsvorming mogelijk maakt die recht doet aan de eisen van deskundigheid en onpartijdigheid.

De calvinistische staatsleer is gebaseerd op het normatieve uitgangspunt dat de staat bij de vervulling van haar functie (de integratie van de veelheid aan maatschappelijke belangen) de soevereiniteit van de niet-statelijke verbanden respecteert (vrijheid). Dit uitgangspunt houdt een begrenzing in van de staatsmacht. In calvinistische kring meent men dat gemeenten en provincies een rol kunnen spelen in het vervullen van de statelijke integratiefunctie.

De staatsleer van Van Poelje bouwt in menig opzicht voort op het werk van Krabbe. Hij wijst evenals Krabbe op de implicaties van de expansie van de staat en hij waardeert ook functionele decentralisatie positief. Daarnaast neemt echter de zorg over de effectiviteit en de doelmatigheid van de presterende functies van de staat (zekerheid) in zijn werk een centrale plaats in. Hij benadrukt vanuit dit perspectief de eigen rol van een geprofessionaliseerd openbaar bestuur in de staat door het accentueren van de technische deskundigheid. In de politieke besluitvorming dient een evenwicht te bestaan tussen deze deskundigheidsmacht en de veto-macht van de volksvertegenwoordiging. De deskundigheid is ook een cruciale factor voor de verhoudingen tussen overheden. Een volledig gecentraliseerd systeem is zijn inziens niet in staat tot daadkrachtig bestuur. Over de omvang en de verdeling van de bevoegdheden over territoriaal en functioneel gedecentraliseerde lichamen beslist uiteindelijk de centrale overheid op grond van haar inzichten over de meest doelmatige en democratische inrichting van het bestuur.

Vervolgens constateert Van Poelje dat door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen het individu de binding met traditionele samenlevingsverbanden verliest. Hij ziet voor het bestuur, en vooral voor de cultuurgemeente een taak weggelegd om burgers nieuwe integratiekaders te bieden. Deze reïntegratie acht hij essentieel voor de levensvatbaarheid van het democratische systeem.

Gelet op deze diversiteit aan opvattingen over de vormgeving van de democratische en sociale rechtsstaat in Nederland lijkt een nadere reflectie op de denkbeelden waarop de constitutionele vormgeving van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is gebaseerd, zinvol. Hoe verhoudt het constitutionele raamwerk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat zich tot de geschetste pluriformiteit aan opvattingen? De wortels van de Nederlandse constitutie zijn te vinden in het werk van Johan Rudolf Thorbecke, de grondlegger van die constitutie. Daarbij is van belang dat Thorbeckes wetgevende arbeid nauw aansluit bij zijn theorie over de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Als hij tijdens de debatten over het ontwerp van de gemeentewet werd aangevallen op zijn 'oude' standpunten, verdedigde hij dan ook de stelling dat er geen licht schijnt tussen zijn opvattingen als wetenschapper en die als politicus¹⁰⁰. Ook bij de beschrijving van Thorbeckes opvattingen zal gebruik worden gemaakt van het eerder gehanteerde staatstheoretische redeneerschema.

¹⁰⁰] 'Bijlage V'; in: J.P. Oud e.a., op. cit., blz. 444.

Thorbecke (1798-1872) heeft zich voorafgaande aan zijn actieve periode in de landspolitiek ook nadrukkelijk als wetenschapper gemanifesteerd. Na zijn studie in Amsterdam, Leiden en Duitsland (Giessen, Göttingen, Berlijn) werd Thorbecke in 1825 hoogleraar in Gent. In de periode 1831-1849 was hij hoogleraar in Leiden. Thorbeckes theoretische perspectief was vooral in zijn Duitse periode gevormd, in de tijd dat Immanuel Kant diepe sporen in de intellectuele wereldgeschiedenis trok. Kant was vooral bekend om zijn antwoord op de vraag aan welke voorwaarden moet worden voldaan om kennis te verwerven. In de inleiding hebben we een belangrijk element van deze ken-theorie al besproken: het dogma van de logische kloof tussen normen en feiten. Hier is in het bijzonder de uitwerking van zijn filosofische uitgangspunten op de staatsleer van belang. Beïnvloed door de leer van de volkssoevereiniteit van Rousseau omschreef Kant de staat als een vereniging van mensen onder wetten, waarbij de wetgevende macht alleen kan toekomen aan de verenigde wil van het volk ¹⁰¹. Toch was Kant uiteindelijk geen adept van Rousseau. Iets als de algemene wil achtte hij onbestaanbaar: slechts minderheden regeren. Bovendien verwachtte hij dat de soevereiniteit van het volk slechts zou uitlopen in een nieuwe despotie. Gewaarborgde negatieve vrijheid en maatschappelijke rust kregen wat hem betreft voorrang boven een democratisch stelsel. Machtenscheiding en deelname aan de politieke macht door degenen die daartoe de kennis en kunde bezitten, vormen dan ook de basis van Kants staatsleer.

Thorbecke heeft de filosofie van Kant ongetwijfeld intensief bestudeerd. Een trouwe volgeling van het gedachtegoed was hij echter niet, alhoewel zijn latere arbeid ook veel trekken van Kants beeld van de staat vertoont. Thorbecke ging echter meer te rade bij de oppositie, die vooral moet worden gezocht in de hoek van de idealistische filosofen, waarvan uiteindelijk Hegel de meest bekende is geworden. Thorbecke was overigens ook weer geen aanhanger van Hegel en zeker niet van de Hegelianen ¹⁰². Veel meer dan Hegel is diens leermeester Schelling een klankbord in het leven van Thorbecke. Het was zijn organische filosofie waarop Thorbeckes latere theoretische en praktische werk vooral is terug te voeren ¹⁰³. Kenmerkend voor Schellings aanvankelijke filosofische werk was de poging nieuwe natuurwetenschappelijke inzichten te verwerken. Hierbij ging hij ervan uit dat er geen tegenstelling bestaat tussen mensen en hun natuurlijke omgeving: in de menselijke geest verwezenlijkt zich de natuur en in de natuur de menselijke geest ¹⁰⁴. Voor de politieke samenleving betekent dit uitgangspunt dat zowel de historisch gegroeide cultuur wordt beïnvloed door de individuele menselijke geest als de menselijke geest door de hem omringende cultuur. Individuele vrijheid is hiermee een relatief begrip: een ieder maakt deel uit van een samenleving.

Mede door Schelling heeft Thorbecke veel aandacht besteed aan het werk van de Spinoza ¹⁰⁵. Spinoza ging uit van de veronderstelling dat de wereld slechts

¹⁰¹] Zie I. Kant, 'Die Metaphysik der Sitten'; in: *Kants Werke*, deel VI; Berlin, Walter de Gruyter, 1968 (1797), blz. 313-338.

¹⁰²] Bij de eerste ontmoeting met Hegel twijfelt Thorbecke al over hun toekomstige betrekkingen. Zie J. Brandt-Van der Veen, *Het Thorbecke-archief 1798-1872*, deel II; Groningen 1962, blz. 55. De colleges van de meester worden vervolgens door hem gemeden. Allen die zich rond Hegel hebben verzameld, kunnen al helemaal niet op de sympathie van Thorbecke rekenen. Eufemistisch stelt hij: 'Ik voor mij bevind mij in gezelschap van deze mensen niet wel.' Zie blz. 481.

¹⁰³] K.H. Boersema, *Johan Rudolf Thorbecke, een historisch-critische studie*; Leiden, E.J. Brill, 1949, blz. 85; J. Brandt-Van der Veen, blz. 73 - eerste ontmoeting - en blz. 76 - 'Boven allen evenwel kunt gij denken, dat Schelling mijn man is.'

¹⁰⁴] H.J. Störig, *Geschiedenis van de filosofie*, deel 2; Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1979, blz. 78.

¹⁰⁵] Het is echter opmerkelijk hoe veel moeite Thorbecke heeft gedaan om deze relatie bij zijn Nederlandse achterban te verbergen. Hij was er van overtuigd dat zijn loopbaan in gevaar zou komen als hij al te nadrukkelijk met Spinoza's gedachtegoed in verband zou worden gebracht (J. Brandt-Van der Veen, op. cit., blz. 207).

als één groot geheel kon bestaan en dat delen niet begrepen kunnen worden zonder relatie met het geheel. Wijsheid is het noodzakelijke resultaat van inzicht in de omstandigheden waarin men zich bevindt. Verkeerd handelen berust per definitie op afwezigheid van kennis. Voor het politieke systeem betekent Spinoza's inzicht bijvoorbeeld dat de leiding in handen moet worden gelegd van degenen die over een passende kennis beschikken¹⁰⁶. Hierbij blijft het echter niet. Spinoza legde ook grote nadruk op individuele vrijheid van gedachten, godsdienst en wetenschap. Deze vrijheid achtte hij mede een voorwaarde voor het bewaren van de maatschappelijke rust en orde¹⁰⁷.

De intellectuele strijd tussen de filosofische scholen in het Duitse taalgebied is voor Thorbecke een belangrijke voedingsbodem gebleken. Uit zijn geschriften komt hij vooral naar voren als tegenstander van met heldenverering samenhangende dogmatische stellingen en, in deze zin, als een kritisch rationalist. Hij probeerde steeds de algemeen aanvaarde posities te ontcrachten.

Bij een schets van de hoofdlijnen van Thorbeckes gedachtengoed valt in de eerste plaats op dat hij uitgaat van het bestaan van historisch gegroeide gemeenschappen, waarvoor een bestuurlijke structuur gevonden moest worden. Hij distantieert zich van het met het liberalisme geassocieerde Verlichtingsindividualisme. De liberale geest van de tijd is bij Thorbecke (indachtig Schelling) dus geen op een volstrekt individualistische belangenleest geschoeid liberalisme. Het individu heeft te maken met een geschiedenis en een omgeving. De keuzeruimte van het individu of de groep wordt door deze beide factoren bepaald.

Als de term 'overheidsverband' wordt gebruikt, gaat het voor Thorbecke dus om de collectieve, openbare belangen van groeperingen die door een openbaar bestuur moeten worden behartigd. Deze belangen betreffen dat wat voor een ieder 'het eerste en het gewichtigste zij': zekerheid en vrijheid¹⁰⁸. De dienende functie van de overheid is voor Thorbecke overigens meer omvattend dan de zorg voor zekerheid in de enge zin. De handelingen van het staatsbestuur betreffen, naast de zorg voor de overheidsfinanciën, de 'zorg voor de zekerheid van regten of de rechtspleging' en 'de zorg voor de ontwikkeling van den geest, of voor publiek onderwijs, voor zedelijkheid, voor een redelijk gebruik van de goederen der natuur, voor wetenschap, kunst en godsdienst'¹⁰⁹.

Bij het behartigen van die belangen zijn het staatsbestuur grenzen gesteld. Het zou onjuist zijn indien de vorming van dat bestuur over de gemeenschap zou worden opgelegd door een externe macht. Was dat het geval, dan zou dat bestuur niet meer op een adequate manier als belangenbehartiger van de eigen groepering kunnen optreden. Voor duurzaam bestuur is een zekere overeenkomst tussen bestuurlijke opvattingen en de 'openlijke meening' van de bevolking noodzakelijk. Van een omhelzing van de leer van de volkssoevereiniteit is hier evenwel geen sprake. Het staatsbestuur dient zich niet te verlagen tot 'eene slavijn der openbare meening' en moet zich aan deze *vox populi* niet 'blindelings overgeven'. Hier blijkt duidelijk de invloed van Spinoza op Thorbecke: wijsheid berust op inzicht. En dit inzicht is niet een ieder gegeven. Na Thorbecke weerklinkt deze (elitistische) opvatting overigens door in alle andere door ons behandelde opvattingen over het democratie-aspect van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

¹⁰⁶] 'Bijlage IV', in: J.P. Oud e.a., op. cit., blz. 433-436.

¹⁰⁷] Zie G.H.R. Parkinson, 'Introduction'; in: Spinoza, *Ethics*; London, Everyman's Library, 1989, blz. xv.

¹⁰⁸] J.R. Thorbecke, *Staatsinrigting en staatsbestuur*; Arnhem, Gouda Quint (enz.), 1968, blz. 14. Weliswaar is dit citaat afkomstig uit een typering van de door Thorbecke bekritiseerde Verlichtingstheorieën over de staat. Maar de kernwaarden 'zekerheid' en 'vrijheid' zijn ook voor zijn eigen staatsconceptie maatgevend.

¹⁰⁹] *Ibid.*, blz. 37.

Voor een staatsbestuur dat zoveel als mogelijk en wijs is de 'openbare meening' tot uitgangspunt neemt, biedt de toepassing van het beginsel van de territoriale decentralisatie volgens Thorbecke belangrijke voordelen:

Het lokale bestuur, te midden der burgers, in wier belangen het te voorzien heeft, gezeten, kent beter, dan een verwijderd departement van algemeene administratie, de voorwerpen, over welke moet beslist worden; die beslissingen komen spoediger tot stand; en met die het bestuur belast is, kan zich aan de verantwoordelijkheid voor zijne handelingen niet onttrekken.¹¹⁰

Inzicht is belangrijk om tot juiste oordelen te komen. Voor gemeenten en provincies kan het besluitvormingsbeginsel van collegialiteit een extra garantie bieden tot een verantwoorde oordeelsvorming, zij het dat 'het nadeel van grootere langzaamheid' moet worden onderkend¹¹¹. Thorbecke onderstreept het belang van gemeenten en provincies ook onder verwijzing naar de vrijheid. Zijn beantwoording van sprekers bij de behandeling van de ontwerp-gemeentewet in de Tweede Kamer is in dit licht interessant. Hij stelt daarbij vast dat zijn gemeentewet vooral gericht is op 'beperking van de rechten van het Gouvernement'¹¹². Willekeur van het meest omvattende overheidsverband moet worden voorkomen.

Voor de verhouding tussen de subnationale overheidsverbanden en het nationale verband lijkt het aanvankelijk alsof Thorbecke een hiërarchische relatie veronderstelt. Zo stelt hij vast dat individuen en staatsleden zich, na de dwalingen van de leer der Verlichting, steeds meer zijn gaan realiseren dat ze ondergeschikt zijn aan een geheel, 'gelijk de ledematen aan het lichaam'. Vervolgens poneert hij de stelling:

Het kwam er op aan, deze ondergeschiktheid zulk eene houding te geven, dat de individuele rechtsontwikkeling, de gezonde wasdom der leden, door het hogere niet werd belemmerd, maar ondersteund, en zelve wederkeerig de zelfstandige vorming van het geheel van de staat bevorderde. Dit is hetgeen men den liberalen geest des tijds te noemen heeft.¹¹³

In hedendaags sociaal-wetenschappelijk *slang* laat de relatie zich beschrijven als een wederzijdse afhankelijkheid van samenhangende subsystemen. In de verhouding van deze subsystemen is geen sprake van hiërarchische onder- en bovenschikking in de gangbare betekenis van het woord¹¹⁴.

Van een volledige soevereiniteit van de gemeenten en provincies kan zijns inziens echter geen sprake zijn. Toch komt Thorbecke dichter in de buurt van onderdelen van de Althusiaanse traditie in de calvinistische staatsleer dan deze formulering wellicht doet vermoeden. Als hij zijn denkbeelden over de positie van deze overheden binnen de staat toelicht, dan wordt duidelijk dat het voor hem gaat om onderdelen van de staat, die daarbinnen een zelfstandig deel vormen. De positie van gemeenten is daarmee enerzijds vergelijkbaar met andere verbanden als de familie en anderzijds principieel anders. Het principiële verschil betreft de onaantastbaarheid van het gezin bij de regeling en het bestuur van de eigen huishouding, waar de gemeenten als 'publiek gronddeel van de staat' onder toezicht van een hoger gezag (eerst de provincie en dan het rijk) staan¹¹⁵. Elders heeft Thorbecke een soortgelijk standpunt verdedigd:

^{110]} Ibid., blz. 49.

^{111]} Ibid., blz. 48.

^{112]} 'Bijlage IV'; in: J.P. Oud e.a., op. cit., blz. 425.

^{113]} J.R. Thorbecke, op. cit., blz. 15.

^{114]} Vgl. Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur*, op. cit., blz. 65-67. Toonen hanteert de term holararchie als typering van de structuur van Thorbecke's organische eenheidsstaat.

^{115]} 'Bijlage IV'; in: J.P. Oud e.a., op. cit., blz. 431.

De leden van staat zijn niet alleen staatsgenoten in het algemeen, ofschoon dit staatsgenootschap het hoogste is: maar zij zijn eerst en meer onmiddellijk genoten van kleinere vereenigingen en plaatselijke gemeenschappen. Slechts in zoverre hun toegestaan wordt zich in deze kleinere vereenigingen overeenkomstig met hun wezenlijk meer onmiddellijk belang met vrijheid te vormen, zullen zij eerst deugdelijke leden der algemeene staatsvereeniging worden. Op dezen weg ontmoeten dan de gemeentegeest (*Esprit de commune*) en het beginsel van *centralisatie* elkander op ware grenzen.¹¹⁶

Deze gedachten leiden tot een relativering van het begrip van de nationale soevereiniteit. Gemeenten, provincies en het rijk hebben ieder een eigen bestuur. Als uitdrukking van een sociale groepering hebben de besturen ieder een eigen functie binnen de staat. Het is niet zo dat gemeenten in provincies opgaan en provincies in de staat als geheel. De lokale belangen worden door gemeenten uitgedragen op provinciaal en nationaal niveau waarbij op steeds hoger niveau een afweging van betrokken belangen moet plaatsvinden.

Samengevat hechtte Thorbecke veel belang aan het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Decentralisatie binnen de eenheidsstaat draagt bij tot de vervulling van staatstaken (zekerheid en geestelijke ontwikkeling) op een wijze waarbij zoveel als mogelijk en wenselijk is, wordt aangesloten bij de 'openbare meening' van de leden van het staatsverband. Het biedt ook zekere waarborgen tegen de tirannie en willekeur van het meestomvattende staatsverband. Hem stond daarbij een bepaalde invulling van de bestuurlijke organisatie voor ogen. Het concept moest in de eerste plaats aansluiten bij de sociale structuur. Een overheidsverband zag hij als de bestuurlijke vertaling van ontwikkelde en ontwikkelende maatschappelijke groeperingen. De gemeenschappelijke geschiedenis en omgeving vormt de basis van de collectieve publieke belangen van de groepering, waarvoor het bestuur als belangenbehartiger binnen het staatsverband behoort op te treden.

Het vaststellen van de collectieve publieke belangen hangt voor Thorbecke samen met kennis. Een overheid is betrokken bij de samenleving, heeft inzicht in de opvattingen van de leden van de gemeenschap en probeert deze waar mogelijk te ondersteunen en het publieke leven te bevorderen. Dit is anders dan de leer van de volkssoevereiniteit in de traditie van Rousseau. Deze leer wordt door Thorbecke dan ook als dwaalleer terzijde geschoven. Volksvertegenwoordigers hebben een eigen verantwoordelijkheid. Dit kan betekenen dat de publieke belangen zoals die door de vertegenwoordigers worden gepercipieerd, andere zijn dan die welke de bevolking voor ogen heeft. Om hierbij willekeur te voorkomen kiest Thorbecke binnen de minder omvattende overheidsverbanden voor collegiaal bestuur.

Overheidsverbanden zijn volgens de vooronderstellingen van Thorbecke binnen een staat op natuurlijke wijze met elkaar verbonden. Het zijn publieke gronddelen van de staat. De verschillende bestuurslagen zijn ieder op zichzelf genomen uitdrukking van bepaalde typen collectieve publieke belangen die op enigerlei wijze met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht. Van hiërarchie tussen de overheidsverbanden is in dit model geen sprake. Alhoewel uiteindelijk belangenafweging op het niveau van de staat als geheel moet plaatsvinden, betekent dat niet dat de wil van de rijksoverheid, als uitdrukking van de belangen van het nationale overheidsverband, per definitie de doorslag moet geven. Zo gezien kan er ook geen sprake zijn van volstreekte soevereiniteit van de rijksoverheid: deze soevereiniteit van het meest omvattende overheidsverband in de eenheidsstaat wordt juist door de belangen van andere overheidsverbanden beperkt. Thorbecke beroept zich hierbij op het belang

^{116]} J.R. Thorbecke, op. cit., blz. 34.

overmatige machtsuitoefening te voorkomen en de (collectieve) burgers te beschermen tegen willekeur.

2.3.6

Conclusie

Thorbecke heeft een uiterst belangrijke rol gespeeld in de periode waarin de hoofdlijnen van de Nederlandse constitutionele orde zijn ontworpen. Een essentieel element in Thorbeckes staatsleer is de evenwichtige wijze waarop hij staatkundig vorm geeft aan de waarden van vrijheid en *consent*. Enerzijds spreekt uit zijn staatsleer het rechtsstatelijke vrijheidsideaal (waar later door de calvinisten het accent wordt gelegd op de idee van soevereiniteit in eigen kring), terwijl anderzijds sprake is van een democratische, op *consent* gebaseerde vorm van collectieve besluitvorming (waar Krabbe in zijn theoretisch raamwerk uitgaat van een cultureel bepaalde rechtvaardigheid). De institutionele voorzieningen die dit uitdrukken (*checks and balances*, volksvertegenwoordiging) moeten volgens Thorbeckes gedachtengoed vorm krijgen in het kader van een territoriaal geleed binnenlands bestuur.

Wezenlijk in Thorbeckes democratische rechtsstaat is een representatief democratisch stelsel. Bij de inrichting van de democratie op lokaal, provinciaal en nationaal niveau is het essentieel dat er geen sprake is van een onmiddellijke doorwerking van de publieke opinie. Hetgeen er leeft binnen het samenlevingsverband behoort in de gemeenschappelijke besluitvorming een rol te spelen. De organen van het staatsbestuur hebben een eigen verantwoordelijkheid. De leden van deze organen overwegen op grond van hun kennis en inzicht of het mogelijk en wijs is de openbare mening te volgen. Deze enigszins elitaire opvatting van democratie vormt een gemeenschappelijke noemer in het denken van alle besproken auteurs (waarbij Van Poelje een relatieve uitzonderingspositie inneemt). Krabbe verwacht dat volksvertegenwoordigers aandacht hebben voor het algemene belang en terughoudend zijn bij het najagen van eigenbelang. Dooyeweerd ziet in de parlementaire democratie vooral een belangrijke rol weggelegd voor de leiders van de politieke partijen. Van Poelje zet de voortrekkersrol van de deskundige professionals voorop en kent volksvertegenwoordigers vooral een veto-recht toe.

Als de centrale staatstaken zag Thorbecke vooral de zorg voor rust en orde en een evenwichtige geestelijke ontwikkeling. De idee van de verzorgingsstaat met zijn omvangrijke pakket van overheidsstaken, is vreemd aan het Thorbeckiaanse gedachtengoed. Niettemin kan worden geconstateerd dat de door hem ontwikkelde structuur een dergelijke ontwikkeling ook niet in de weg heeft gestaan. Dit hangt ongetwijfeld samen met Thorbeckes organische staatsopvatting: de instituties zijn ontworpen om maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken en bezitten de daartoe noodzakelijke flexibiliteit.

De ontwikkeling van de verzorgingsstaat binnen een op Thorbeckes leest geschoeid binnenlands bestuur geeft op twee punten aanleiding tot discussies over de basiskenmerken van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Alle besproken auteurs onderschrijven dat het wenselijk is de verantwoordelijkheden over verschillende overheidsverbanden binnen het staatsverband te spreiden (geen hiërarchie). Over de aard van de overheidsverbanden (territoriaal of functioneel gedecentraliseerd bestuur) en de invulling van het principe van de nationale soevereiniteit lopen de meningen echter uiteen. Zo denkt Thorbecke primair aan decentralisatie naar territoriaal gedefinieerde overheidsverbanden. Krabbe en vooral Van Poelje zien in de nieuwe eisen die aan een overheid in de verzorgingsstaat worden gesteld een reden om serieus een functionele decentralisatie in ogenschouw te nemen. Dooyeweerd daarentegen toont juist zijn grote afkeer van functionele decentralisatie, omdat deze vorm van openbaar bestuur een aanslag op de integratiefunctie van de overheid zou betekenen.

Ook bij het denken over soevereiniteit zien we, mede onder invloed van de zich ontwikkelende verzorgingsstaat, accentverschillen optreden. In Thorbeckes gedachtengang berustte de uiteindelijke soevereiniteit bij de nationale overheid. In zijn organische staatsleer gaat het hier evenwel niet om een onbegrensde soevereiniteit. De provinciale en gemeentelijke besturen hebben een functie ten behoeve van de eigen gemeenschap. Bij de uitoefening van de soevereiniteit behoren deze functies te worden gerespecteerd. In dit opzicht staat Thorbecke niet ver van de gedachten van de calvinistische auteurs (Althusiaanse traditie, onder meer Kuyper) die het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring ook van toepassing achten op de lagere overheden. Van Poelje en Van Eikema Hommes daarentegen beklemtonen, tegen de achtergrond van een zich steeds verder uitbreidende overheidsbemoeyenis, de verantwoordelijkheid van het rijk voor een herinrichting van het binnenlands bestuur als eisen van doeltreffendheid en efficiëntie bij vervulling van staats-taken dit wenselijk maken.

2.4 Tot besluit

In het bovenstaande zijn we gestart met de stelling dat een wetenschappelijke analyse van de staat en van staatsvormen mogelijk is onder de conditie dat wetenschap ruimer wordt opgevat dan in de positivistische traditie gebruikelijk is. Een staat wordt door ons gezien als een geheel van institutionele voorzieningen die, op basis van een bepaalde normatieve rechtvaardiging een samenleving worden geacht te ordenen. Theorieën over de staat kenmerken zich aldus door een samenstel van: centrale waarden, institutionele condities en empirische wetmatigheden.

Wat het eerste betreft hebben we in het bijzonder drie waarden onderscheiden: vrijheid, *consent* en zekerheid. Vrijheid komt tot uitdrukking in institutionele waarborgen in de staatsinrichting die het individu of een collectiviteit beschermen tegen machtsmisbruik door de dragers van het staatsgezag. *Consent* komt naar voren in de gedachte dat de dragers van staatsgezag rechtstreeks moeten worden gekozen door de burgers of onder controle staan van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Zekerheid, tot slot, blijkt uit de catalogus van grondwettelijke zorgplichten die een vreedzaam samenleven en een rechtvaardig bestel moet verzekeren.

Vervolgens hebben wij ons gericht op de theoretische inzichten omtrent de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daartoe hebben we het werk van een aantal gezaghebbende Nederlandse staatstheoretici geanalyseerd. Deze theoretici zijn geselecteerd op grond van het feit dat ieder van hen één van de drie centrale waarden in het bijzonder als uitgangspunt heeft gekozen. Telkens is bezien welke staatkundige uitgangspunten karakteristiek zijn voor de betreffende auteur. Verder is bezien hoe deze uitgangspunten doorwerken in de structurering van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daarbij is stil gestaan bij de wijze waarop de betrekkingen tussen de verschillende overheidsverbanden binnen deze staatsvorm gestalte moeten krijgen (ordeningsprincipes: meerdere overheidsverbanden binnen de staat, de afwezigheid van een hiërarchische relatie tussen deze overheidsverbanden en de (interne) soevereiniteit van het meest omvattende overheidsverband). Verder besteedden we aandacht aan de wijze waarop binnen de overheidsverbanden de verhouding tussen burger en overheidsgezag vorm krijgt (inrichtingsprincipe).

De belangrijkste bevindingen van onze verkenningen zijn op verschillende plaatsen, ook in vergelijkend perspectief, reeds weergegeven. In deze afsluitende beschouwing ronden we de vergelijking af in de vorm van enkele stellingen. Met het oog op de helderheid zijn deze stellingen bewust scherp geformuleerd, als elkaars tegenpolen op een continuüm. De posities die de besproken auteurs op deze continua innemen, vallen doorgaans niet samen

met de extreme posities die zijn verwoord in de stellingen ¹¹⁷. We bespreken achtereenvolgens de gedachtenvorming over de centrale uitgangspunten, de staatkundige ordeningsprincipes en de inrichtingsprincipes.

2.4.1 **Uitgangspunten**

- 1a. *Bij de inrichting van het staatsbestuur dient het accent te liggen op de gelijke behandeling van gelijke gevallen binnen de staat als omvattend overheidsverband.*
- 1b. *Bij de inrichting van het staatsbestuur dient het accent te liggen op de gelijke behandeling van gelijke gevallen binnen ieder van de overheidsverbanden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat.*

Toelichting

Het gelijkheidsbeginsel is sinds 1983 als eerste bepaling van de grondrechtencatalogus in de Nederlandse Grondwet terechtgekomen. Dit wil overigens niet zeggen dat het hierbij gaat om een probleemloos grondbeginsel van de staat. Het is bijna onmogelijk om in concreto vast te stellen wanneer er sprake is van gelijke gevallen. In het verlengde van het gedachtengoed van Hobbes en Locke hebben wij het opgevat als een meta-beginsel, een beginsel van hogere orde. Gelijkheid speelt dan vooral een rol op de achtergrond van andere, meer grijpbare beginselen als vrijheid, consent en zekerheid. Deze keuze voor de specifieke status van de gelijkheid lijkt te worden gerechtvaardigd door de analyse van het werk van de besproken auteurs. De schrijvers refereren zelden direct aan het gelijkheidsbeginsel. Slechts Van Poelje staat expliciet stil bij deze zaak. Gelijkheid staat bij hem dan in het bijzonder in het teken van de gelijke aanspraken op overheidsvoorzieningen (zekerheid). Zoals we hebben gezien, meent Van Poelje dat centralisatie voordelen biedt in tijden van crisis en ook de rechtsgelijkheid binnen het staatsverband bevordert. Hiermee komt Van Poelje dicht bij het standpunt dat is verwoord in de eerste stelling. Daarbij moet wel worden aangetekend dat hij vanuit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid de mogelijkheid beperkt acht om vanuit één bestuurscentrum de gehele staat te besturen.

Een standpunt dat meer in de richting van de tweede stelling gaat vinden we, overigens vooral impliciet, in de theorie van Dooyeweerd. Als gevolg van de soevereiniteit in eigen kring wordt hier vooral een gelijke vrijheid van onderscheiden kringen verdedigd, waarbij tussen de kringen een ongelijkheid in bejegening van individuele leden kan worden geaccepteerd. Iedere kring heeft echter ook weer een eigen wetmatigheid, waardoor binnen de kring vervolgens weer een eis van gelijkheid kan gelden. In het bijzonder bij de Althusiaanse interpretatie is in het verlengde van deze redenering een zekere mate van ongelijkheid tussen de bejegening van individuele burgers binnen gedecentraliseerde overheidsverbanden acceptabel.

- 2a. *Bij de inrichting van het staatsbestuur dient het accent te liggen op de effectiviteit en de doelmatigheid van het bestuur bij de verschaffing en de productie van de overheidsvoorzieningen.*
- 2b. *Bij de inrichting van het staatsbestuur dient het accent te liggen op de principes van democratie en vrijheid van individuen en maatschappelijke verbanden.*

Toelichting

Het is vooral Van Poelje die tendeert in de richting van stelling 2a. Verwijzingen naar de implicaties van voorstellen voor de democratische kwa-

¹¹⁷ Daarbij is er niet naar gestreefd telkens iedere auteur te plaatsen. Verder zij erop gewezen dat niet alle stellingen logisch onafhankelijk zijn. Soms impliceert een bepaalde stellingname logisch de positiebepaling ten aanzien van een andere kwestie.

liteit van het bestuur hebben doorgaans het karakter van voetnoten bij een verhandeling die overwegend in het teken staat van de effectiviteits- en de doelmatigheidsvraag¹¹⁸. De staatsleer van Krabbe staat in het teken van een zo adequaat mogelijke vertaling van het nationaal rechtsgevoel in wetgeving. In deze vertaling vervult een goed functionerende parlementaire democratie, waarin uiteindelijk de wil van de meerderheid de doorslag geeft, een sleutelrol. Krabbe is zich overigens terdege bewust van het onbevredigende karakter van de toepassing van de meerderheidsregel. De gelding van het recht neemt toe naarmate de normen bredere steun krijgen. Meerderheidsbesluitvorming en kwalitatief hoogwaardige wetgeving laten zich zodoende slechts verenigen in een samenleving die zich kenmerkt door aanzienlijke culturele homogeniteit. Voor zover deze conditie niet is vervuld, zoekt Krabbe naar wegen om te voorkomen dat de representatieve democratie verwordt tot een tirannie van de meerderheid.

Het meest in de richting van stelling 2b gaat de calvinistische staatsleer (en speciaal de Althusiaanse traditie). Het is de functie van de staat om, onder uitdrukkelijke respectering van de soevereiniteit in eigen kring van de niet-statelijke verbanden (en bij de Althusianen: ook van de niet-nationale overheidsverbanden), in het licht van het algemeen belang te komen tot een evenwichtige afweging van verschillende maatschappelijke belangen. De nadruk ligt hierbij overigens meer op de vrijheid van de maatschappelijke verbanden dan op het democratische karakter van de besluitvorming (in die zin is de calvinistische leer uitdrukkelijk anti-revolutionair). Tussen de calvinistische doctrines en Thorbeckes organische staatsleer bestaan stellig verschillen (bijv. op het punt van de positie van de gemeenten en provincies binnen het staatsverband). Deze verschillen mogen ons echter niet blind maken voor de verwantschap tussen beide tradities als het gaat om in de stelling 2b weergegeven uitgangspunten.

- 3a *De kwaliteit van de collectieve besluitvorming in staatsverband wordt vooral bedreigd door de 'belangeloosheid' der wetgevers.*
- 3b *De kwaliteit van de collectieve besluitvorming in het staatsverband wordt vooral bedreigd door een 'federalisme van onderling onafhankelijke syndicaten of corporaties'.*

Toelichting

Een belangrijke verklaring voor de verschillen tussen de besproken concepties van de gedecentraliseerde eenheidsstaat kan worden gevonden in de verschillende waardering van de rol van belangengroepen in het staatsverband. In een eenheidsstaat moet worden voorkomen dat georganiseerde belangen binnen en tussen meerdere overheidsverbanden zodanig tegenover elkaar komen te staan dat ze de eenheid van het staatsgezag bedreigen. Een dergelijke ontwikkeling bedreigt uiteindelijk de mogelijkheid van de staat om zijn meest wezenlijke functie, de zorg voor de maatschappelijke vrede, te vervullen. Over dit uitgangspunt zijn alle auteurs het impliciet of expliciet eens. Niettemin zijn er tussen auteurs belangrijke verschillen in de waardering van de rol van de belangengroepen in het staatsverband. Krabbe stelt zich op het standpunt dat in de rechtsvorming een evenwicht moet worden gevonden tussen een zekere distantie ten opzichte van de bij collectieve besluitvorming in het geding zijnde maatschappelijke belangen enerzijds en kennis van deze belangen anderzijds. Krabbe meent dat de belangengroepen binnen het openbaar bestuur een eigen rol moeten vervullen om te verzekeren dat met voldoende kennis van de relevante belangen wordt besloten. Bovendien, zo meent

^{118]} In die zin ligt het accent in Van Poelje's bestuurskunde, vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld Woodrow Wilson, op de effectiviteit en de doelmatigheid van bestuurlijke arrangementen. Een uitzondering vormt zijn (duidelijk onder de indruk van de oorservaringen geschreven) 'Gemeente-schemering?'; op. cit.

Krabbe, wordt de belangenbehartiging dan onder controle gebracht: verantwoordelijkheid zet aan tot matiging. Ook Krabbes promovendus Van Poelje meent dat de betrokkenheid van burgers bij belangengroepen uiteindelijk positief moet worden gewaardeerd.

De andere auteurs benadrukken de onafhankelijkheid van het staatsgezag. Het meest duidelijk gebeurt dit door Dooyeweerd. Het betrekken van facties bij de uitoefening van het staatsgezag wijst hij af vanuit de gedachte dat dit het staatsgezag aantast. Dit gezag heeft nu juist de functie de eenheid te bevorderen.

2.4.2 Ordeningsprincipes

2.4.2.1 Soevereiniteit

- 4a *De modernisering van de samenleving noopt tot een aanpassing van de staatsstructuur aan nieuw gegroeide maatschappelijke verhoudingen. De verantwoordelijkheid voor deze aanpassing berust bij de centrale overheid.*
- 4b *Aanpassing van de inrichting van de overheidsorganisatie aan gewijzigde maatschappelijke verhoudingen kan slechts geschieden met de instemming van de leden van de betreffende overheidsverbanden.*

Toelichting

Zijderveld heeft modernisering getypeerd als een proces van uitwaaiering van taken, rollen en functies. Deze groei van specialismen en maatschappelijke structuren - Zijderveld spreekt van structurele differentiatie - kent, ook in geografische zin, nauwelijks grenzen ¹¹⁹. Een van de meest fundamentele verschilpunten tussen de besproken auteurs betreft hun visie op de wijze waarop de staatsinrichting zich aanpast aan de maatschappelijke veranderingen. Deze kwestie hangt nauw samen met de visie van de auteurs op de centrale vraag: waar berust de soevereiniteit?

Ook in dit debat vinden we Van Poelje en de aanhangers van de (Althusiaanse traditie binnen de) calvinistische staatsleer tegenover elkaar. In zijn bijdrage aan het debat over de districtsvorming laat Van Poelje er geen twijfel over bestaan dat de divergentie tussen de maatschappelijke actievelden en de gemeentelijke bestuursrayons (om Brasz' terminologie te gebruiken) noopt tot een aanpassing van de bestuurlijke organisatie. In de bestaande structuren is een effectieve en doelmatige oplossing van de problemen in de stedelijke agglomeraties niet meer mogelijk. De verantwoordelijkheid voor een aan de eisen van de moderne tijd aangepaste overheidsorganisatie berust bij de centrale overheid.

De Althusiaanse traditie van de calvinistische staatsleer impliceert een radicaal andere stellingname. De lokale en provinciale besturen staan naast het rijk. Zij vormen het overheidsgezag ten behoeve van een eigenstandige gemeenschap en bezitten soevereiniteit in eigen kring. Minder radicaal is de stellingname van Thorbecke. Enerzijds maakt hij duidelijk dat de soevereiniteit van de decentrale overheidsverbanden niet onbegrensd is. Anderzijds stelt hij een en andermaal dat de levensvatbaarheid van het 'staatsorganisme' staat en valt met de zelfstandige kracht van vooral de gemeentebesturen. De aanpassing van het openbaar bestuur aan veranderende maatschappelijke veranderingen lijkt zo in eerste aanleg een lokale en provinciale aangelegenheid.

^{119]} A.C. Zijderveld, *De samenleving als schouwspel; een sociologisch leer- en leesboek*; Utrecht, Lemma, 1991, blz. 186-187. Reeds Van Poelje en Brasz hebben gewezen op de relevantie van deze modernisering voor de inrichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

- 5a *Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar andere overheidsverbanden dan de centrale overheid kan met het oog op de effectiviteit, de doelmatigheid of het democratisch gehalte van het staatsgezag wenselijk zijn.*
- 5b *Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar andere overheidsverbanden dan de centrale overheid is een wezenlijk bestanddeel van de democratische rechtsstaat.*

Toelichting

Over de onwenselijkheid, dan wel de onmogelijkheid, van een volledig hiërarchisch gestructureerde, gecentraliseerde eenheidsstaat zijn alle auteurs het eens. De achtergronden van waaruit men de decentralisatie beargumenteert, verschillen evenwel. Van Poeljes opvattingen tenderen naar het eerste standpunt. De sturingscapaciteit van de centrale overheid is mede door de expansie van het overheidsbeleid ontoereikend. Met het oog op de effectiviteit en de doelmatigheid noopt dit tot decentralisatie van taken en bevoegdheden. Bovendien kan een dergelijke decentralisatie het bestuur dichter bij de burger brengen. Krabbe neemt een tot op zekere hoogte vergelijkbare positie in. In zijn optiek is de kwaliteit van de rechtsvorming gediend met decentralisatie. Decentralisatie naar kringen van belanghebbenden bevordert dat met kennis van de relevante belangen kan worden beslist en zorgt tevens voor een grotere mate van overeenstemming (eenheid van voorstellingen) onder degenen die tot rechtsvorming zijn geroepen.

De calvinistische staatsleer en Thorbecke tenderen daarentegen naar stelling 5b. Vanuit de gedachte dat mensen en maatschappelijke verbanden het recht op zelfbeschikking toekomt, ligt het voor de hand te kiezen voor een zodanige inrichting van de staat dat wordt aangesloten bij de historisch gegroeide samenlevingsverbanden. Er komen dan overheidsverbanden tot stand die aansluiten bij de individuele belevingswereld en als zodanig herkend en geaccepteerd worden. In deze zin is verdeling van het staatsgezag over meerdere overheidsverbanden wenselijk. Een dergelijke staatsinrichting impliceert ook een systeem van machtsevenwichten dat grenzen stelt aan de staatsmacht. Zo tendeert de opvatting van Van Poelje naar een functionele legitimatie van het staatsgezag, terwijl de calvinistische leer en de organische staatsleer van Thorbecke zijn gebaseerd op een intrinsieke (affectief-historisch gefundeerde) legitimiteit.

- 6a *De afweging van collectieve belangen behoort binnen verschillende functioneel gedefinieerde overheidsverbanden plaats te vinden.*
- 6b *De afweging van collectieve belangen behoort binnen verschillende territoriaal gedefinieerde overheidsverbanden plaats te vinden.*

Toelichting

Over de gewenste aard van decentralisatie lopen de opvattingen uiteen, in samenhang met de waardering van de rol van maatschappelijke belangengroepen. Het door Krabbe omschreven evenwicht tussen onpartijdigheid en kennis brengt hem ertoe functionele decentralisatie voor te stellen. Hij benadrukt in dit verband de noodzaak de complexiteit van het bestuur te reduceren en de overbelasting van de algemene territoriaal gedecentraliseerde overheidsverbanden te verminderen. Dat het definiëren van belangen samenhangt met betrokkenheid bij belangen is hierbij een belangrijke veronderstelling. Vervolgens gaat hij er vanuit dat het dragen van publieke verantwoordelijkheid leidt tot 'een geest van matiging' en invoeging in het proces van afweging tussen verschillende (constellaties van) belangen binnen de staat. Ook Van Poelje staat welwillend tegenover functionele decentralisatie.

Een heel andere invalshoek is die waarbij in alle overheidsverbanden verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. De calvinistische staatsleer van Dooyeweerd kiest hiervoor. Het gaat hier om het recht van zelfbeschikking, ook bij het tegen elkaar afwegen van verschillende belangen op een wijze waarbij niet direct sprake is van 'eenheid in voorstellingen'. Thorbeckes voorkeur voor een territoriaal gedecentraliseerd bestel berust op een vergelijkbaar standpunt.

2.4.2.4 *Uniformiteit versus pluriformiteit*

- 7a *Decentralisatie behoort te berusten op het beginsel van uniformiteit.*
- 7b *Decentralisatie behoort te berusten op het beginsel van pluriformiteit.*

Toelichting

In elke gedecentraliseerde eenheidsstaat ligt de vraag voor hoe de betrekkingen tussen het gezag binnen het meest omvattende overheidsverband en dat binnen de minder omvattende overheidsverbanden formeel in het vat moeten worden gegoten. Een belangrijk punt van discussie vormt de vraag naar de uniformiteit of pluriformiteit. Uniformiteit kan in dit verband worden omschreven als eenvormigheid van een betrekking op basis van één of meer relevant geachte en gespecificeerde kenmerken. Pluriformiteit betreft veelvormigheid van een betrekking op basis van één of meer relevant geachte en gespecificeerde kenmerken ¹²⁰. Krabbe legt bijvoorbeeld grote nadruk op het feit dat betrekkingen in de staat rechtsbetrekkingen zijn en daarmee op algemene rechtsregels berusten. In dit licht dringt zich de gedachte op aan uniformiteit in de betrekkingen tussen overheidsverbanden: de regels gelden gelijkelijk voor een ieder. Toch is er ook sprake van een zekere pluriformiteit door het naast elkaar bestaan van (klassieke) territoriale decentralisatie en (moderne) functionele decentralisatie: de regels gelden gelijkelijk voor een ieder binnen een bepaald type van organisatie. Ook in de calvinistische staatsleer speelt het recht een wezenlijke rol, maar dan primair in termen van garanties voor het recht op zelfbeschikking; de regels gelden gelijkelijk voor een ieder voor wat betreft het waarborgen van de mogelijkheid zelf vorm te geven aan de functies die het staatsgezag uitmaken. Thorbecke kiest voor organisatorische uniformiteit op hoofdlijnen en de mogelijkheid van aanvullende pluriformiteit. Van Poelje kiest tenslotte voor pluriformiteit indien en voor zover dat zinvol is voor het staatsgezag als geheel.

2.4.3 **Inrichtingsprincipe**

- 8a *Volksvertegenwoordigers nemen rekening houdend met de opvattingen van burgers collectieve besluiten.*
- 8b *Volksvertegenwoordigers vertalen belangen van burgers in collectieve besluiten.*

Toelichting

Het democratische karakter van overheidsverbanden vormt bij de inrichting van de overheidsverbanden een algemeen geaccepteerd uitgangspunt. Consensus bestaat ook over de in essentie indirect-democratische fundering van het overheidsgezag. Dat dit gegeven een bijzonder karakter geeft aan de onderlinge verhoudingen tussen de overheidsverbanden zal duidelijk zijn: democratische legitimatie versterkt de wederzijdse posities.

^{120]} Vrij naar Th.A.J. Toonen, H. van den Brink, U. Rosenthal, A.R.G. Barkmeijer en H.J. Hoorweg, *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage 1982, blz. 19. Overigens wordt door de besproken klassieke auteurs geen onderscheid gemaakt naar de vraag waarop het begrip betrekking heeft. Wij gaan ervan uit dat er in de betrekkingen tussen het staatsgezag binnen overheidsverbanden sprake kan zijn van uniformiteit of pluriformiteit op het terrein van de organisatie (m.b.t. de orderings- en de inrichtingsprincipes), bevoegdheden en taken van het overheidsgezag.

Volgens alle behandelde auteurs nemen volksvertegenwoordigers een bijzondere positie in. Enerzijds spelen zij een bestuursinterne rol door deel te nemen aan het besluitvormingsproces binnen het openbaar bestuur. Anderzijds spelen zij een bestuursexterne rol door vanuit hun positie binnen het bestuur een relatie met de burgers te onderhouden. Door hun sleutelpositie worden de volksvertegenwoordigers in beide stellingen aangemerkt als 'vertalers'. In de stelling gaat het vooral om de vertaling van buiten naar binnen. Op dit punt leeft met name bij Krabbe, Dooyeweerd en Thorbecke de opvatting dat de betrekking tussen de achterban en de volksvertegenwoordigers niet als lastgeving kan worden aangemerkt. Volksvertegenwoordigers vervullen hun positie op basis van een eigen verantwoordelijkheid. In deze zin wordt gerefereerd aan de afstand die er tussen de maatschappij en het staatsgezag behoort te bestaan. Deze afstand is niet uitsluitend een kwestie van onafhankelijkheid. Het gaat ook om deskundigheid van de volksvertegenwoordigers om opvattingen van burgers in overheidshandelen te vertalen. De behartiging van de publieke zaak vraagt bijzonder inzicht en dit inzicht is nu eenmaal niet aan een ieder geschonken. Bij Thorbecke en Dooyeweerd hebben de volksvertegenwoordigers de verantwoordelijkheid om, rekeninghoudend met de publieke opinie, maar deze zeker niet slaafs volgend, collectieve besluiten te nemen. Krabbes positie is veel minder gebaseerd op een sceptische houding tegenover de publieke opinie en maatschappelijke belangen. Een voorwaarde voor adequate rechtsvorming is dat de verschillende maatschappelijke belangen in de volksvertegenwoordiging tot uitdrukking komen. Dit veronderstelt dat, zij het met een zekere distantie en onafhankelijkheid ten opzichte van de achterban, de volksvertegenwoordigers primair de belangen van de groep die zij vertegenwoordigen, moeten representeren.

Van Poelje neemt hier een bijzondere positie in. Deskundigheid speelt in zijn theorie een bijna extreme rol. Het gevolg hiervan is dat zijn model van de gemeentelijke democratie berust op een dualisme van de over een veto-macht beschikkende volksvertegenwoordigers en de deskundigheidsmacht van professionele bestuurders (inclusief het ambtelijk apparaat).

2.4.4

Werkelijk tot besluit

Uit dit hoofdstuk blijkt dat niet van een consensus over de normatief-theoretische grondslagen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat kan worden gesproken. Over de normatieve uitgangspunten en over de uitwerking hiervan naar ordenings- en inrichtingsprincipes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaan fundamentele verschillen van inzicht. Bezieet men enige hedendaagse discussies over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing, dan is duidelijk dat de in het werk van genoemde auteurs vervatte controverses nog immer actueel zijn.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het debat over de bestuurlijke vernieuwing van het regionaal bestuur, vooral in de stedelijke agglomeraties. In dit debat staat een aantal van de hier gememoreerde ordeningsprincipes centraal. Men denke bijvoorbeeld aan de aard van het proces waarin aanpassing van de staatsstructuren aan de modernisering van de samenleving gestalte moet krijgen, de vraag welke grenzen de wetgever in acht behoort te nemen bij de aanpassing van de staatsinrichting en de vraag naar de wenselijkheid van pluriformiteit in de uitkomsten van het aanpassingsproces.

De actualiteit van de thema's blijkt evenzeer uit de debatten over de staatkundige vernieuwing (onder meer de commissie-Deetman). De waardering van maatschappelijke belangenorganisaties in het openbaar bestuur is bijvoorbeeld essentieel voor de standpuntbepaling in zake de rol van adviesraden en de wenselijkheid van verzelfstandiging. Verder moge duidelijk zijn dat de visie die men heeft op de verhouding kiezer-gekozene essentieel is voor het

debat over de rapporten van de commissie-Van Thijn (gekozen burgemeester en lokaal dualisme) en de commissie-De Koning (hervorming kiesstelsel en invoering referendum en volksinitiatief).

Naar onze mening kan het publieke en politieke debat over deze staatkundige en bestuurlijke vernieuwingen aan kwaliteit winnen als het, meer dan thans, wordt gevoerd tegen de achtergrond van de controverses over de meer algemene staatkundige uitgangspunten en structuurprincipes, zoals die in dit hoofdstuk in kaart zijn gebracht. Actuele discussies over ordeningsprincipes en inrichtingsprincipes van het binnenlands bestuur blijken in menig opzicht een hedendaagse versie van aloude discussies te vormen.

De gemeente: gemeenschap met een eigen huishouding of nevenvestiging van het rijk?

Ph. Eijlander

3.1 Doel en opzet van het preadvies

Dit preadvies richt zich op de inrichting van het binnenlands bestuur, en meer in het bijzonder op de positie van de gemeente in het staatsbestel. Het object van onderzoek is de (heersende) leer van de inrichting van het binnenlands bestuur. Daarbij gaat het om de structurerende principes voor de inrichting van het binnenlands bestuur, die de bestendige elementen in de praktijk van dat bestuur vormen. Getracht wordt om deze principes af te leiden uit de geschriften van gezaghebbende auteurs en het geldende constitutionele en organisatierechtelijke kader. Het accent ligt vooral op de staats- en bestuursrechtelijke en de bestuurskundige literatuur over dit onderwerp.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of de geconstateerde heersende leer van de inrichting van het binnenlands bestuur voldoende is toegesneden op de vraagstukken waarvoor het hedendaags binnenlands bestuur zich gesteld ziet. Hierbij gaat het om de confrontatie van de leer met de praktijk van het binnenlands bestuur.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 worden enige inleidende opmerkingen geplaatst bij de norm en de praktijk van de inrichting van het binnenlands bestuur. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op enkele hoofdpunten van het gedachtengoed van drie gezaghebbende auteurs uit de vorige eeuw: Thorbecke, Buys en Oppenheim. In aansluiting hierop wordt het werk van Van Poelje en het communalisme van Brasz besproken, waarbij het accent ligt op de feitelijke verhoudingen in de praktijk van het binnenlands bestuur (par. 3.4). Vervolgens wordt in paragraaf 3.5 een tussenbalans opgemaakt van de besproken opvattingen over de inrichting van het binnenlands bestuur. In paragraaf 3.6 worden aan de hand van verschillende begrippenparen (uniformiteit en pluriformiteit, territoriaal bestuur en functioneel bestuur, autonomie en medebewind, centralisatie en decentralisatie) de dilemma's en spanningsvelden bij de inrichting van het binnenlands bestuur verkend. Paragraaf 3.7 bespreekt de voornemens van het kabinet Lubbers-Kok op het vlak van de inrichting van het binnenlands bestuur, zoals die zijn neergelegd in *Bestuur op niveau* (deel 1, 2 en 3). In paragraaf 3.8 volgen tot slot een samenvatting en enkele conclusies over de leer van het binnenlands bestuur.

3.2 Norm en praktijk van het binnenlands bestuur

De inrichting van het binnenlands bestuur ziet toe op de positie en de onderlinge verhouding van de diverse publieke lichamen en organen. Door te spreken over de inrichting van het binnenlands bestuur kan overigens het misverstand ontstaan dat dit bestuur maakbaar zou zijn. Dit is echter niet of nauwelijks het geval. Het binnenlands bestuur bestaat uit een samenstel van op elkaar aangewezen lichamen en organen met elk hun eigen posities en belangen. Zoals het huidige binnenlands bestuur het gevolg is van een lange

historische ontwikkeling, zijn veranderingen hierin de resultante van een vaak langdurig proces van overleg en onderhandelen. Geen van de partijen is echt in staat om de anderen de wil op te leggen.

De leer van de inrichting van het binnenlands bestuur omvat - zo meen ik - drie te onderscheiden niveaus van behandeling. De leer behelst een normatieve component. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de achterliggende waarden die ten grondslag liggen aan de inrichting van het binnenlands bestuur. De centrale vraag die ik me hier stel, luidt: wat behoort de positie van de gemeente in ons staatsbestel te zijn vanuit een bepaalde opvatting over de inrichting van de staat, bijvoorbeeld de liberale, de socialistische of de christen-democratische? Dit zouden we kunnen aanduiden als het niveau van de staatsleer ¹.

Binnen de normatieve component is een tweede niveau te onderscheiden, het geldende recht betreffende de positie van de gemeente in het staatsbestel. Het gaat dan om de stolling op een bepaald moment van de gemaakte keuzes op grond van de confrontatie van waarden op het vlak van de positie van de gemeente in ons staatsbestel. Op dit niveau hebben we te maken met de normen die voortvloeien uit het geldende constitutionele en organisatie- en gemeenterechtelijke kader, zoals neergelegd in onder meer de Grondwet, de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook allerlei bestuursrechtelijke wetten geven invulling aan de positie van de gemeente, als de Politiewet, de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Juist deze bijzondere bestuursrechtelijke wetten zijn steeds belangrijker geworden voor de relatie tussen centrale en decentrale overheden.

Een leer ziet tevens op ervaringen uit de praktijk en de daaruit te trekken lessen. Dit gegeven leidt ons naar het derde niveau, het feitelijk functioneren van de gemeente in het staatsbestel. Niet de norm vormt het uitgangspunt, maar de empirie. Hier gaat het bijvoorbeeld om de vraag welke maatschappelijke, bestuurlijke, economische en demografische factoren inwerken op de positie van de gemeente in het binnenlands bestuur, en over de gevolgen daarvan.

Ik meen dat de leer van de inrichting van het binnenlands bestuur in belangrijke mate gebaseerd moet zijn op de confrontatie van norm en praktijk ². Enerzijds zal de norm praktische betekenis hebben en ook moeten hebben. De praktijk is dus medebepalend voor de inhoud en het effect van de norm. De norm sorteert - en dat is de andere zijde - effect op het gedrag in de grillige werkelijkheid van het dagelijkse bestuur van de gemeente.

Een (heersende) leer kan verschillende functies vervullen. Het helpt als referentiekader bij de gedachtenvorming. Het biedt een kader voor de argumentatie, bijvoorbeeld in het politieke debat. Ook is een leer van betekenis voor de overdracht van kennis en inzichten (de didactische functie). Een mogelijk gevaar is echter ook dat een (heersende) leer de noodzakelijke gedachtenontwikkeling bemoeilijkt of afremt. Hier past het om nog eens te wijzen op de opvatting van de onlangs overleden wetenschapsfilosoof Karl Popper dat alle kennis relatief en tijdelijk is. Een leer is dan een momentopname, in de zin van een weergave van de stand van de wetenschap en de discussie.

¹] De Jong en Van der Kolk volgen de benadering van de staatsleer in hun analyse van de betekenis van de leer van de volkssoevereiniteit en van de liberale rechtsstaatsopvatting voor de positie van de gemeente in het staatsbestel. Zie H.M. de Jong en H. van der Kolk, 'Normatieve theorie en de lokale bestuurslaag'; *Bestuurswetenschappen*, 1993, nr. 6, blz. 414-428.

²] Treffend is deze confrontatie uitgedrukt in de titel van de bundel van geschriften van G.A. van Poelje uit 1954 over de Nederlandse gemeente 'Wet en wezen'.

Kenmerkend voor Thorbecke, Buys en Oppenheim is dat ze een stempel hebben gedrukt op het denken over binnenlands bestuur en in het bijzonder de positie van de gemeente daarbinnen. Voorts hebben ze gemeen dat ze de positie van de gemeente overwegend vanuit de normatieve component benaderen. Op grond van waarden betreffende de inrichting van het staatsbestel en constitutionele en gemeenterechtelijke regels nemen ze de gemeente in beschouwing. De hoofdlijnen van de opvattingen van Thorbecke, Buys en Oppenheim komen achtereenvolgens aan de orde.

Thorbecke (1798-1872)

Johan Rudolf Thorbecke wordt wel beschouwd als de grondlegger van - wat nu wordt aangeduid als - de leer van de gedecentraliseerde eenheidsstaat³. Thorbecke hanteerde een organische beschouwingwijze op de inrichting van de staat. Voor hem is essentieel dat bij de vormgeving van de staat een evenwicht wordt bereikt tussen de delen en de staat als geheel. Hij spreekt over de democratische staat als '... een verband van elkaar wederkerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid zamen te werken tot een wetgeving en een bestuur, die aan de eischen van een juist, regtvaardig, nationaal verstand beantwoorden'⁴.

In tegenstelling tot wat wel wordt beweerd was Thorbecke geen onverkorte aanhanger van de decentralisatie. Uit zijn gedachtengoed spreekt het belang van het evenwichtig samengaan van verschillende bestuursorganen binnen de staat, centrale en decentrale. Zijn doel was te komen tot een inrichting van het binnenlands bestuur, waarin de afzonderlijke delen (nationaal, provinciaal en lokaal) te maken hebben met vrijheid in gebondenheid⁵. Van wezenlijk belang in de visie van Thorbecke is de mogelijkheid van gemeenten om op eigen initiatief richting en inrichting te geven aan de eigen huishouding. De scheppende macht op lokaal niveau is inherent aan de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Kenmerkend voor de eenheidsstaat is eveneens het toezicht van hogere op lagere organen. Zonder deze afwerende macht bestaat het gevaar van ongewenste eigen richting van de afzonderlijke delen van het grotere geheel, zijnde de staat.

Volgens Thorbecke is er in de praktijk niet zo zeer sprake van een absolute scheiding van machten, maar veeleer van een confrontatie van verschillende staatsmachten. Zijn stelsel is - zo meent Toonen⁶ - gericht op het vergemakkelijken en mogelijk maken van een wisselwerking en wederzijdse aanpassing tussen zelfstandige, maar onderling afhankelijke en derhalve gebonden eenheden. Decentraal bestuur is een onmisbaar onderdeel van een dergelijk stelsel.

Buys (1829-1893)

Evenals Thorbecke is Buys een aanhanger van de organische staatsleer. Essentieel voor de staat is het uitgangspunt van de eenheid. De uitoefening van staatsgezag behoeft - zo meent Buys - voortdurende controle tegen misbruik ten bate van het eigen belang. Tegelijkertijd kan de opvatting van Buys

^{3]} Zie uitgebreider Th.A.J. Toonen, *Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*; Rotterdam, 1987, blz. 43-67.

^{4]} Aldus een citaat van Thorbecke uit W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)*; Arnhem 1935, blz. 333.

^{5]} Zie ook bij Toonen, op. cit., blz. 60.

^{6]} Ibid., blz. 67.

over de verdeling van bevoegdheden tussen de drie staatsmachten, rijk, provincie en gemeente⁷, worden aangeduid als de doelmatigheidsleer⁸. Deze opvatting houdt in dat - op grond van het constitutionele en organisatierecht - niet in algemene zin kan worden gezegd op welk niveau een bepaalde materie het best kan worden behartigd. Het is geen kwestie van vaste principes en regels, maar veeleer van politieke en beleidsmatige keuzes. Met andere woorden: de vraag naar de verdeling van competenties tussen rijk, provincie en gemeente is een politieke en geen rechtsvraag⁹.

Tevens heeft Buys uitgebreid aandacht besteed aan het voor de leer van het binnenlands bestuur zo klassieke begrippenpaar autonomie en zelfbestuur¹⁰. Hij is van oordeel dat zelfbestuur door gemeentelijke organen - wat we tegenwoordig medebewind of gevorderd bestuur noemen - wezenlijk is voor de positie van de gemeenten in het staatsbestel. Uitvoering van hogere regels noopt immers tot interpretatie van regels en biedt aldus de mogelijkheid om nadere keuzes te maken. Sterker nog: het noodzaakt tot uitvoeringsbeleid. Uitvoering is bepaald geen neutrale, mechanische activiteit. Uitvoering is gezagsuitoefening. Buys plaatst met deze zienswijze zelfbestuur niet tegenover gemeentelijke autonomie, maar juist als aanvulling hierop en in het verlengde hiervan¹¹. Volgens Buys is het nadrukkelijk zo dat het zelfbestuur door gemeenten een belangrijke factor is bij de verdeling van macht in de staat. Voorts is het gevolg van zelfbestuur dat er evenwichtige verhoudingen kunnen ontstaan en wederzijdse afhankelijkheid tussen de organen in het binnenlands bestuur.

Oppenheim (1849-1924)

Oppenheim geniet vooral bekendheid door zijn standaardwerk *Het Nederlandsch gemeenterecht*, waarvan de eerste druk in 1895 verscheen. Hierin onderscheidt Oppenheim vier beginselen voor de inrichting en organisatie van het binnenlands bestuur en meer in het bijzonder van gemeentelijk organisatierecht: autonomie en zelfbestuur, openbaarheid, inwerking van de bevolking in al haar lagen op het gemeentelijk beleid en wettelijke afbakening van de bevoegdheden der bestuursorganen in de gemeente, ook tegenover elkaar. Deze beginselen zijn volgens Oppenheim '... de hefbomen van de duurzame ontwikkeling en den wasdom onzer gemeenten'¹². In het werk van Oppenheim komt - wat later is genoemd - de driekringenleer tot uitdrukking. Met Buys is hij van oordeel dat rijk, provincie en gemeente een wederzijdse afhankelijkheid vertonen en in aanvulling op elkaar het binnenlands bestuur vorm en inhoud geven. Toch zijn gemeente en rijk niet op alle punten gelijkwaardig: 'Praktisch is de vraag: wat behoort tot de huishouding der gemeente? ondergeschikt aan deze andere vraag: wat heeft het rijks- of provinciaal gezag binnen zijnen kring getrokken, wat niet?'¹³. Oppenheim verschilt van opvatting met Buys waar het gaat om de waardering van het zelfbestuur door gemeenten. Oppenheim heeft expliciet stelling genomen tegen de toenemende departementale wetgeving waarin de gemeente in medebewind wordt geroepen. Een dergelijke ontwikkeling doet in de visie van Oppenheim te veel afbreuk aan de vrijheid van de gemeente om uit eigen bevoegdheid verorde-

^{7]} In het bijzonder in zijn trilogie over de Grondwet, J.T. Buys, *De Grondwet, toelichting en kritiek*; eerste t/m derde deel; Arnhem 1883, 1887 en 1888.

^{8]} Zie Toonen, op. cit., blz. 72 e.v.

^{9]} Aldus Buys in zijn tweede deel van *De Grondwet*, op. cit., blz. 190.

^{10]} Zelfbestuur wordt tegenwoordig aangeduid als medebewind. Zelfbestuur komt als term ook voor in de Engelse en Duitse literatuur. Daar wordt respectievelijk gesproken van 'selfgovernment' en 'Selbstverwaltung'. Zie ook Ph. Eijlander, *De wet stellen. Beschouwingen over onderwerpen van wetgeving*; Zwolle, 1993, blz. 67 e.v.

^{11]} Vgl. Toonen, op. cit., blz. 83.

^{12]} J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, deel I; derde druk, Haarlem, 1906, blz. 20.

^{13]} *Ibid.*, blz. 62.

ningen te maken. De drie kringen rijk, provincie en gemeente zijn bij Oppenheim - sterker dan bij Buys - overwegend gescheiden bestuurseenheden.

3.4

De gemeente in de praktijk: Van Poelje en Brasz

In het werk van Thorbecke, Buys en Oppenheim overheerst de normatieve component. Zij beschouwen de positie van de gemeente in het binnenlands bestuur toch vooral vanuit de geldende waarden en normen, meer dan vanuit de empirie. Van Poelje en Brasz baseren zich bij hun beschouwingen over de positie van de gemeente in het binnenlands bestuur daarentegen in het bijzonder op de praktijk van het binnenlands bestuur.

Van Poelje ziet de ontwikkelingen in het binnenlands bestuur vooral tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld op sociaal en economisch terrein. Het binnenlands bestuur zal zich - zo meent Van Poelje - voortdurend aan die maatschappelijke bewegingen moeten aanpassen. De samenleving richt zich niet naar de staatsrechtelijke begrenzingen van Nederlandse gemeenten¹⁴. Schaalvergroting heeft tot gevolg dat de positie van de Rijksoverheid ten opzichte van die van de gemeente meer accent krijgt. Bestuur door gemeenten behoudt echter het voordeel van de nabijheid en het directe contact met de burger. Hiermee is het spanningsveld voor de inrichting van het binnenlands bestuur gegeven¹⁵. Zo signaleert Van Poelje enerzijds centralisatie van regelgeving en anderzijds - als gevolg van de behoefte aan specialisatie - decentralisatie en toenemende verscheidenheid van het bestuur. Dit leidt tot een complexe, veelvormige bestuursstructuur, mede omdat er in toenemende mate sprake is van functioneel bestuur op diverse terreinen. Ook vanwege de noodzaak van professionalisering van het bestuursapparaat van de gemeenten is gemeentelijke schaalvergroting voor Van Poelje onvermijdelijk.

Brasz is ingegaan op de ontwikkeling van wat hij noemt het communalisme in Nederland. Het communalisme omvat het denken, waarin aan lokale politieke processen een positief gewaardeerde rol wordt toegekend, en de verwerkelijking hiervan in de praktijk van het openbaar bestuur¹⁶. Brasz tracht in zijn werk vanuit de theorie van de sociale beheersing te komen tot een herijking van het begrip van de gemeentelijke autonomie. Bij de invulling en uitoefening van gemeentelijke taken moet steeds het besef aanwezig zijn dat gemeenten veelal uitvoering geven aan centrale regels en dat, gelet op het gelijkheidsideaal, plaatselijke verschillen niet te groot mogen zijn.

De verdienste van Brasz is vooral dat hij op heldere wijze de verschillende maatstaven voor de inrichting van het binnenlands bestuur heeft beschreven. Deze maatstaven zijn van economische, administratieve, politieke en geografische aard. Het gaat om: doelmatigheid in economisch opzicht (efficiency), hoedanigheid van de dienstverlening (effectiviteit), veelzijdigheid van de bestuursverantwoordelijkheid (algemene belangenafweging, geen technocratie), toegankelijkheid van het bestuur voor de burger, burgerzin en burgerschap en geografische doelmatigheid. Terecht heeft Brasz gewezen op de spanningsvelden tussen deze maatstaven: 'Elke bestuursinrichting is een compromis tussen de verschillende erkende bestuursmaatstaven'¹⁷. De uit-

¹⁴] Vgl. Toonen, op. cit., blz. 96.

¹⁵] G.A. van Poelje, *Wet en wezen; uit de geschriften van prof.dr G.A. van Poelje over de Nederlandse gemeente*; Alphen aan den Rijn, 1954. Het citaat komt uit het stuk met de titel 'De eis van zelfstandigheid in verband met de ontwikkeling der grote steden' uit 1935, blz. 139.

¹⁶] H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme: de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*; Arnhem, VUGA-Boekerij enz., 1960.

¹⁷] H.A. Brasz, *Modern geleed streekbestuur*; Alphen aan den Rijn, 1966, blz. 7 en 8.

daging voor de leer van het binnenlands bestuur is volgens Brasz om een oplossing te bieden voor de paradox dat betrekkelijk kleine gemeenten en een aantal grote diensten gelijktijdig wenselijk zijn. Die paradox kan volgens hem worden opgelost door het bestaande gemeentelijke bestel te voorzien van een regionaal apparaat onder beheer van een districtsraad.

3.5 Een tussenbalans

Nu de hoofdlijnen van het gedachtengoed van vijf gezaghebbende denkers zijn besproken, wordt het tijd voor enkele tussentijdse conclusies. Voor alle vijf besproken auteurs geldt dat zij op zoek zijn naar het juiste evenwicht tussen uniformiteit en centralisatie (de eenheidsstaat). Daarnaast zoeken zij ook pluriformiteit en decentralisatie, tot uitdrukking komend in een sterke positie van de gemeente in het binnenlands bestuur. Opvallend in hun werk is dat zij de ontwikkeling naar een krachtig rijksbestuur erkennen. Zij zijn in feite *unisono* in de conclusie dat maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot bestuur op een grotere schaal en een onvermijdelijk accent op centrale regelgeving. Dit is ten koste gegaan van de mogelijkheden voor gemeenten om zelfstandig invulling te geven aan de regeling en het bestuur van hun eigen huishouding. Bij geen van de vijf auteurs bestaat de wens om deze ontwikkeling terug te draaien.

Deze wederzijdse afhankelijkheid en wisselwerking tussen lichamen en organen in het binnenlands bestuur is bepalend voor het gedachtengoed van de besproken auteurs. Zaken als complementair bestuur en de vorming van bestuurlijke netwerken zijn dus niet zo nieuw als wij wel eens vermoeden. Ook in de vorige eeuw was het besef sterk aanwezig dat de overheid bestaat uit een verfloerd geheel van op elkaar aangewezen lichamen en organen van territoriaal en functioneel bestuur. Dientengevolge kan niet worden gesproken van een horizontale scheiding van machten, maar van een confrontatie van staatsmachten door een stelsel van *checks and balances* ¹⁸.

Op welke wijze de verhoudingen tussen rijk, provincie en gemeente invulling krijgen, is niet zo zeer een kwestie van recht, maar veeleer een zaak van doelmatig en doeltreffend bestuur. Voorts is de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen voortdurend in beweging, afhankelijk van maatschappelijke behoeften. Dit uitgangspunt komt vooral sterk naar voren in het werk van Buys, Van Poelje en Brasz. Oppenheim heeft zich sterker dan anderen gekeerd tegen de steeds voortschrijdende uitbreiding van de centrale regelgeving als gevolg waarvan de autonome positie van de gemeente zou worden aangetast. Deze tendens wordt door de overige auteurs als minder negatief gekwalificeerd, vanuit het besef dat uitvoering van wetten bepaald geen neutrale, mechanische activiteit is, maar onvermijdelijk het maken van nadere keuzes met zich meebrengt. Deze gedachte stemt overigens overeen met de uitkomsten van recent onderzoek naar de praktijk van de uitvoering van regelgeving door gemeenten ¹⁹.

^{18]} Zie uitgebreider: P.M. Langbroek, *Machtenscheiding en decentralisatie. Een onderzoek naar de rechtsverhouding tussen centrale en decentrale overheidsorganen in Nederland*; Enschede, 1988, blz. 143 e.v.

^{19]} Zie onder meer: H.M. de Jong, *Norm en feit in de gemeente. Een rechtstheoretisch en empirisch onderzoek naar het geldende recht in Nederlandse gemeenten*; Enschede, 1988 en M.V.C. Aalders, 'De hinderwetafdeling, het bouwtoezicht en uitvoeringsstijlen'; in: *Uitvoering van overheidsbeleid*; door A.F.A. Korsten en W. Dersken (red.), Leiden/Antwerpen, 1986, blz. 177-190. Ik merk hierbij op dat het - zeker voor ons onderwerp - uitmaakt of verschillen in uitvoering tussen gemeenten vooral het gevolg zijn van bewuste politieke en bestuurlijke keuzes of dat het zo is dat taakopvattingen en -invullingen van ambtenaren de verschillen veroorzaken. Dit onderscheid is in feite de kern van het verschil tussen een gedecentraliseerde en een gedeconcentreerde uitvoering van overheidstaken.

Overigens mag de regelvoed van de centrale overheid er niet *de facto* toe leiden dat iedere mogelijkheid tot eigen initiatief van de zijde van de gemeentebesturen ontbreekt. De scheppende macht is volgens de genoemde schrijvers inherent aan een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Om deze scheppende macht in het stelsel overeind te houden is het noodzakelijk dat er een afwevende macht bestaat voor de hogere bestuurslagen. Vandaar dat zij geen moeite hebben met de toezichtrelaties tussen rijk, provincies en gemeenten. Wanneer dit toezicht zou ontbreken, zal decentralisatie van regelgeving en bestuur waarschijnlijk in aanzienlijk beperktere mate voorkomen.

Van Poelje en Brasz zijn ook ingegaan op de uiteenlopende eisen die in de bestuurspraktijk worden gesteld aan de taakuitoefening door gemeenten. Zo komen zij te spreken over de relatie tussen schaal en bestuur. Van Poelje heeft dit aangeduid in termen van de symbiose tussen bureaucratie en democratie. De bureaucratie vraagt in de regel om een wat grotere schaal in verband met de organisatie van het werk, terwijl het voor de democratie juist van belang is dat de afstand tot de burger niet te groot is. Brasz kwam tot een verdere differentiatie en indeling van de maatstaven voor de inrichting van het binnenlands bestuur ²⁰.

3.6 Dilemma's bij de inrichting van het binnenlands bestuur

Bij de inrichting van het binnenlands bestuur blijken verschillende uitgangspunten en maatstaven in het geding te zijn die deels in tegengestelde richting wijzen. Zo vraagt de toegankelijkheid van het bestuur om relatief kleine bestuurseenheden op lokaal niveau, terwijl de doelmatige en doeltreffende dienstverlening juist is gebaat bij bestuursapparaten van enige omvang met voldoende gespecialiseerde deskundigheid. In deze paragraaf worden enige van dergelijke dilemma's nader verkend. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende begrippenparen: uniformiteit-pluriformiteit, territoriaal bestuur-functioneel bestuur, autonomie-medebewind en centralisatie-decentralisatie.

3.6.1 Uniformiteit en pluriformiteit

Het spanningsveld tussen eenheid en verscheidenheid is inherent aan de inrichting van het binnenlands bestuur. Krapels onderscheidt in dit verband drie postulaten die kenmerkend zijn voor het traditionele denken over de inrichting van het binnenlands bestuur: 1) een zo groot mogelijke autonomie voor de lokale overheden, 2) maximale decentralisatie van bevoegdheden naar de laagst mogelijke overheden, en 3) een uniforme staatsrechtelijke structuur van het openbaar bestuur ²¹. De uniformiteit zou zowel de inzichtelijkheid en herkenbaarheid van het bestuursstelsel vergroten als de rechtsgelijkheid waarborgen.

Het uniformiteitsbeginsel omvat verschillende facetten ²². Allereerst is er de uniformiteit van de inrichting van het binnenlands bestuur als geheel. Daarbij is aan de orde de indeling van het gehele land in provincies en gemeenten. Vervolgens is er de uniformiteit in de taaktoedeling: aan deze decentrale organen van algemeen bestuur moeten gelijke taken en bevoegdheden toebehoren. Ten derde behelst de uniformiteitsgedachte de bestuurlijke inrichting van de decentrale organen zelf. Provincies en gemeenten worden gevormd door dezelfde organen met een uniforme toedeling van taken en

^{20]} De maatstaven van Brasz vertonen gelijkenis met de door Snellen onderscheiden rationaliteiten in het overheidsbeleid: I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*; Alphen aan den Rijn, 1987, blz. 3 e.v.

^{21]} J.T.W. Krapels, *Openbaar besturen pragmatisch-analytisch benaderd*; Leiden, 1992, blz. 27.

^{22]} Vgl. H. van den Brink, U. Rosenthal, A.R.G. Barkmeyer, H.J. Hoorweg, *De pluriformiteitsgedachte in het binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage, 1982.

bevoegdheden. Het vierde en laatste facet betreft de inhoud van het beleid. Uniformiteit in decentraal beleid veronderstelt dat de verschillen in het beleid, qua doelstellingen en instrumenten, niet groot zijn. Zo mogen het onderwijs en de voorzieningen ter zake in Appelscha niet wezenlijk verschillen van die in Middelburg.

De uniformiteitsgedachte heeft traditioneel veel steun ondervonden en is daarom zonder twijfel een van de structurerende principes bij de inrichting van het binnenlands bestuur. Toch is uniformiteit niet meer in alle opzichten een vanzelfsprekendheid bij de inrichting van het binnenlands bestuur. Steeds meer wordt ingezien dat pluriformiteit ook voordelen biedt, om bijvoorbeeld flexibel in te kunnen spelen op wisselende lokale omstandigheden. De zogenoemde contingentietheorie wint terrein ²³. Zo wordt op diverse fronten gediscussieerd over de noodzaak en de wenselijkheid van differentiatie bij de inrichting van het binnenlands bestuur. Ik noem de regionalisering, in het bijzonder in de grootstedelijke gebieden ²⁴. Ik noem ook het streven naar differentiatie in de taaktoedeling. In de nieuwe Gemeentewet is nu (in artikel 110) expliciet tot uitdrukking gebracht dat bij of krachtens de wet zo nodig onderscheid kan worden gemaakt tussen gemeenten. Het is bepaald niet uitgesloten dat we in de nabije toekomst te maken krijgen met het naast elkaar bestaan van zowel provincies-oude-stijl en provincies-nieuwe-stijl als gemeenten-oude-stijl en gemeenten-nieuwe-stijl met uiteenlopende taken en bevoegdheden. Ook in de inrichting van provincies en gemeenten zullen zich dan toenemende verschillen gaan voordoen. Ten slotte is het waarschijnlijk dat deze organisatorische pluriformiteit een grotere beleidspluriformiteit tot gevolg zal hebben.

Is de gedachte van 'laat duizend bloemen bloeien' nu een zegen voor het binnenlands bestuur? Dit is - naar mijn mening - afhankelijk van de achtergronden voor het ontstaan van verschillen. Onnodige verschillen, die niet terug te voeren zijn tot relevante achterliggende verschillen in omstandigheden, zijn in de regel niet gewenst. Zij kunnen immers de doorzichtigheid van het bestuur aantasten en tot ongewilde lokale ongelijkheid leiden. Bovendien bestaat het gevaar van de aantasting van wezenlijke primaire integratiemechanismen ²⁵. Indien verschillen in de bestuursinrichting zijn terug te voeren op verschillen in de sociale, economische of ruimtelijke omgeving valt deze beoordeling positiever uit. Het bestuur in Amsterdam kan om andere structuren vragen dan het bestuur in Winschoten. Ook beleidsinhoudelijk kan er reden zijn voor verschil vanwege een verschil in problematiek. Ten slotte kunnen differentiatiemogelijkheden meer inhoud en betekenis geven aan de gemeentelijke autonomie. De mogelijkheid van differentiatie betekent immers dat er te kiezen valt op decentraal niveau.

3.6.2 Territoriaal bestuur en functioneel bestuur

Van Poelje heeft reeds gewezen op de verwevenheid van territoriaal en functioneel bestuur. Sinds deze constatering van Van Poelje is het verschijnsel functioneel bestuur alleen maar in omvang en belang toegenomen ²⁶. Juist

²³] Zie bij Krapels, op. cit., blz. 85 en 86.

²⁴] Overigens heeft Balkenende in dit verband al weer gewezen op de gevaren van een te veel aan bestuurlijke pluriformiteit en het ongewenste perspectief van een gecentraliseerde veelheidsstaat: J.P. Balkenende, 'Bestuurlijke regionalisering en staatsrechtelijke verankering'; in: *Bestuur in verandering*; Publikaties van de Staatsrechtkring, nr. 7, Zwolle, 1993, blz. 45 en 46.

²⁵] Vgl. W.G.M. Salet, *Om recht en staat*; WRR Voorstudies en achtergronden V83, 's-Gravenhage, Sdu-uitgeverij, 1994, blz. 124 e.v.

²⁶] Uit onderzoek in 1983 bleek dat er ruim 600 organen van functioneel bestuur waren, zie H.F. Munneke e.a., *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*; WRR Voorstudies en achtergronden V35, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1983. Zie voorts J.B.J.M. ten Berghje en F.A.M. Stroink, *Functionele decentralisatie uit de schaduw*; Preadvies in opdracht van de Raad voor het binnenlands bestuur, Den Haag, 1988.

daarom is het nodig om hier aandacht te besteden aan de verhouding tussen territoriaal bestuur en functioneel bestuur en de overwegingen bij de keuze voor de ene of de andere bestuursvorm.

Bij functionele decentralisatie gaat het om (publieke) taken die worden opgedragen aan tot het openbaar bestuur behorende organisaties die een zodanige zelfstandigheid hebben bij het uitoefenen van deze taken dat er geen hiërarchische ondergeschiktheid is ten opzichte van een minister ²⁷. Er zijn twee hoofdvormen van functionele decentralisatie: de grondwettelijke vormen van functioneel bestuur door openbare lichamen (waterschappen, openbare lichamen van beroep en bedrijf en andere openbare lichamen) en het functioneel bestuur door zogenoemde zelfstandige bestuursorganen (zoals de Kiesraad en de Ziekenfondsraad). Aan de keuze voor functioneel bestuur kunnen verschillende overwegingen ten grondslag liggen. Grofweg kunnen drie soorten overwegingen en bijbehorende typen van zelfstandige bestuursorganen worden onderscheiden: het inschakelen van deskundigen (deskundigen-type), het behartigen van een publieke taak op afstand van de regering (onafhankelijke-gezaghebbende-type) en het gestalte geven aan de (mede)verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties voor de publieke zaak (participatie-type) ²⁸.

Het meest wezenlijke verschil tussen territoriale en functionele decentralisatie is - volgens de gangbare theorie - dat bij territoriale decentralisatie sprake is van algemeen bestuur op grond van een integrale afweging van belangen en prioriteiten, terwijl functioneel bestuur zich juist kenmerkt door specifieke, afgezonderde uitoefening van bepaalde publieke taken. Functioneel bestuur onttrekt zich aan de integrale afweging van - vaak conflicterende - belangen, die juist kenmerkend is voor algemeen bestuur. Anderzijds kan door functioneel bestuur specifieke deskundigheid worden gemobiliseerd en kan overbelasting van het algemeen bestuur worden tegengegaan.

Als mogelijke nadelen van functioneel bestuur ten opzichte van algemeen bestuur kunnen worden genoemd: het beperkte blikveld, verstoring van de taakuitoefening van andere overheden, minder democratische legitimatie, minder flexibiliteit en vermindering van controle. Mogelijke voordelen zijn: inbreng van specifieke deskundigheid, inschakeling van maatschappelijke organisaties, aangepaste schaal van taakuitoefening en correctie op negatieve aspecten van de bureaucratie ²⁹.

Op grond van deze overwegingen koos het kabinet voor de lijn 'algemeen bestuur, tenzij ...'. Als argument hiervoor gold ook dat de organen van algemeen bestuur (rijk, provincies en gemeenten) de grondwettelijke hoofdstructuur van ons bestuurlijk bestel vormen. Functionele decentralisatie is in die zin steeds aanvullend op het algemeen bestuur ³⁰.

3.6.3 Autonomie en medebewind

In combinatie met de zienswijze van de staat als een gelaagde organisatie met drie vaste, min of meer gescheiden huishoudingen (rijk, provincie en gemeente) zou het op zichzelf houdbaar kunnen zijn te denken in termen van zuivere autonomie en medebewind. In het bovenstaande is gebleken dat een dergelijke visie in de vorige eeuw al niet meer werd aangehangen. Toen al

^{27]} Deze definitie is ontleend aan het kabinetsstandpunt *Functioneel bestuur; waarom en hoe?*; Tweede Kamer 1990/1991, 21 042, nr. 4, blz. 7.

^{28]} *Ibid.*, blz. 12. Deze driedeling is ontleend aan: J.L. Boxum, J. de Ridder en M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*; Deventer, 1989.

^{29]} Deze punten worden ook genoemd in het kabinetsstandpunt inzake functioneel bestuur, op. cit., blz. 19.

^{30]} *Ibid.*, blz. 4 en 5.

werd ingezien dat de drie huishoudingen veeleer communicerende vaten zijn en dat de verschillende bestuurseenheden een - dynamisch - patroon van samenwerkings- en afhankelijkheidsrelaties vormen. De eigen huishouding van de gemeente kent geen vastomlijnde invulling met taken die gegarandeerd tot de competentiesfeer van het gemeentebestuur kunnen worden gerekend. Hier geldt het adagium: 'de gemeente is vrij tot regeling en bestuur, tenzij ...'³¹.

Autonomie houdt dus de (begrensde) mogelijkheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding in. Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet zegt: 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten'. Bij medebewind is er sprake van medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen. Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet luidt als volgt: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet'. Welke zijn dan, gelet op de zojuist aangeduide relativeringen, nog de verschilpunten tussen autonomie en medebewind? Het gaat hier om twee verschillen in rechtsgevolg.

Ten eerste komen de autonome bevoegdheden op grond van de Grondwet toe aan de gemeenteraden, die vervolgens uiteraard dergelijke bevoegdheden kunnen toekennen aan andere organen. Voor bevoegdheden op grond van medebewind geldt deze beperking niet; de (bijzondere) wetgever kan zelf bepalen aan welk gemeentelijk orgaan deze bevoegdheden worden toegekend. Ten tweede is er een verschil in de voorziening bij taakverwaarlozing. Artikel 132 van de Grondwet maakt onderscheid tussen verwaarlozing van autonome taken en medebewindstaken.

Daarnaast blijft vanzelfsprekend van wezenlijk belang dat het gemeentebestuur op basis van het eerste lid van artikel 124 van de Grondwet, waarin de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding is neergelegd, een algemene 'scheppende macht' toegedeeld heeft gekregen. Gemeenten hebben hiermee in ons staatsbestel een algemene mogelijkheid om op basis van eigen initiatief zaken tot stand te brengen. Zij zijn daarvoor in de regel niet afhankelijk van de goedkeuring door hogere bestuursorganen. Hieraan doet niet af het gegeven dat deze algemene autonome bevoegdheid wordt begrensd door de activiteiten van het rijk en de provincies.

Naast deze - ook nu nog actuele - principiële betekenis van de autonome bevoegdheid van het gemeentebestuur is tegenwoordig vooral van belang in welke mate de, steeds in aantal toegenomen, wetten waarin de gemeenten in medebewind worden geroepen, ruimte laten voor eigen beleidskeuzes door de gemeentelijke organen. Het uitvoeren van taken in medebewind behoeft immers nog niet te betekenen dat de gemeenten geen mogelijkheden hebben om in dit verband eigen keuzes te maken. En zelfs de uitvoering van op papier overwegend gebonden bevoegdheden blijkt in de praktijk niet zelden tot verschillen in bevoegdheidsuitoefening te leiden.

3.6.4 Centralisatie en decentralisatie

Het dilemma tussen centrale en decentrale taakuitoefening springt bij de inrichting van het binnenlands bestuur het meest in het oog. Er wordt nogal eens een lans gebroken voor de stelling 'decentralisatie moet, decentralisatie is goed', niet zelden verdedigd met een verwijzing naar als axioma's voor-

^{31]} De beperking van de gemeentelijke vrijheid door hogere regelgeving wordt wel aangeduid als de bovengrens van de gemeentelijke competentiesfeer. Daarnaast bestaat er een benedengrens. Deze grens markeert de bevoegdheid tot regeling en bestuur door de (gemeentelijke) overheid ten opzichte van de zuiver persoonlijke belangen (de privé sfeer) van de burger.

gestelde onderdelen van de leer van het binnenlands bestuur. Soms wordt daarbij een beroep gedaan op het gedachtengoed van klassieke geleerden als Thorbecke. Ik meen dat de behandeling tot nu toe een ander, veel genuanceerder en verfijnder beeld laat zien.

Allereerst moet worden vastgesteld dat in de tegenwoordige sociale rechtstaat geheel gecentraliseerde en geheel gedecentraliseerde taakuitoefening echte uitzonderingen zijn. In de praktijk gaat het vooral om de mix van centrale en decentrale elementen in de taakuitoefening op een bepaald beleidsterrein. Langbroek heeft in zijn dissertatie de termen volkomen en onvolkomen decentralisatie gebruikt. Volkomen decentralisatie houdt volgens hem in dat lokale organen bevoegd zijn rechtsnormen op een deelgebied onafhankelijk en definitief vast te stellen. Onvolkomen decentralisatie kent twee hoofdvormen van beperkingen van de vrijheid van het lokale bestuur: of het is wel onafhankelijk, maar het oordeel is niet definitief (bijv. omdat het nog onderworpen is aan de goedkeuring van een hoger bestuursorgaan), of het oordeel is wel definitief, maar het lokaal bestuur is in de oordeelsvorming niet onafhankelijk (bijv. door beperkingen in de wet op grond waarvan men tot medebewind is geroepen) ³².

In aanvulling stel ik vast dat het onderscheid tussen centralisatie en decentralisatie niet eendimensionaal is. Vaak wordt in de discussie over centralisatie en decentralisatie vooral gedacht aan de taakverdeling tussen centrale en decentrale bestuursorgaan. De centrale vraag is dan: welke taken heeft het rijk of de provincie naar zich togetrokken en welke taken zijn toegedeeld aan c.q. blijven nog over voor de gemeente? Hoe wezenlijk die taakverdeling ook is, voor het dilemma centralisatie-decentralisatie zijn ook andere aspecten van betekenis. Zo is er het punt van de beïnvloedingsrelatie door het centraal bestuur van (voorgenomen) besluiten van het decentrale bestuur: de diverse vormen van toezicht in het binnenlands bestuur. Het feit dat preventieve en positieve vormen van toezicht (goedkeurings- en aanwijzingsbevoegdheden) op deelterreinen op het algemene, repressieve toezicht (via schorsing of vernietiging van besluiten) aanvullen, is een indicatie voor minder gedecentraliseerd bestuur.

Tevens is de financiële verhouding tussen de overheden een niet onbelangrijke dimensie van centralisatie en decentralisatie. De wijze waarop het decentraal bestuur aan de middelen komt om een bepaalde taak te vervullen, en daarover verantwoording moet afleggen, is medebepalend voor de keuzemogelijkheden ³³. De specifieke uitkering biedt minder marge dan een brede doeluikering (zoals bijv. de uitkering voor sociale vernieuwing). De algemene uitkering uit het Gemeentefonds kent nog minder beperkingen. Dit geldt in verhoogde mate voor de mogelijkheid voor de gemeente om zelf belastingen te heffen en deze vervolgens naar eigen inzicht te besteden.

De indruk bestaat dat aanhangers van de decentralisatiegedachte de daadwerkelijke decentralisatie bemoeilijken door onverkort te pleiten voor *maximale* decentralisatie ³⁴. Zij gaan met een dergelijke benadering immers voorbij aan de noodzaak van een samenhangend beleid op alle bestuursniveaus. Bovendien leidt deze wijze van denken al gauw tot een ongewenste polarisatie van opvattingen.

Geelhoed heeft er terecht op gewezen dat decentraal beleid *inhoudelijk* ander beleid is dan centraal beleid. Zo is het voeren van een decentralisatiebeleid

^{32]} Langbroek, op. cit., blz. 150 e.v.

^{33]} Goudszwaard spreekt in dit verband over het financiële statuut waarin de financiële betrekkingen tussen bestuurslagen tot uitdrukking komen. Zie F.H. Goudszwaard, *Lagere overheden en hun financieel statuut*; Leiden/Amsterdam, 1978. Over dit onderwerp ook het themanummer *De financiële organisatie van het binnenlands bestuur*; *Bestuurswetenschappen*, mei/juni 1994.

^{34]} Vgl. Krapels, op. cit., blz. 86 en 87.

geen zuiver bestuurlijke operatie die beleidsneutraal kan zijn ³⁵. Geelhoed roept hiermee de inhoudelijke vraag op welk soort beleid zich leent voor - een bepaalde vorm en mate van - decentralisatie. Zo wijst hij op de risico's om binnen een volkshuishouding met een grote mobiliteit grote regionale of lokale verschillen te introduceren. Wel moet volgens Geelhoed de bereidheid bestaan om te komen tot een herwaardering van enkele factoren die tot centralisatie van beleid hebben geleid, zoals de overtrekking van het materiële gelijkheidsbeginsel bij de geografische en personele spreiding van voorzieningen, de erkenning dat decentrale overheden in staat zijn om ernstige leemten en inconsistenties in het beleid op te vangen en het benutten van de ervaringen die zijn opgedaan met het Europese integratieproces.

3.6.5

Enkele conclusies

De bespreking van de verschillende dilemma's leert ons dat de inrichting van het binnenlands bestuur om een complexe afweging vraagt. Uiteenlopende gezichtspunten en belangen bepalen de uitkomst van deze afweging in een concreet geval. Simpele oplossingen bestaan niet; eenzijdige stellingnames gaan voorbij aan de ingewikkelde realiteit. De besproken dilemma's zijn in zekere zin niet in het algemeen oplosbaar. Ze blijven bestaan. Van belang is om onderscheid te (blijven) maken tussen de achterliggende waarden enerzijds en de feitelijke realisering daarvan in de praktijk via de keuze voor bepaalde instituties anderzijds. Niet de instituties zijn 'heilig', maar de waarden (zoals democratie, vrijheid en evenwichtige belangenafweging). Uniformiteit is niet beter dan verscheidenheid. Territoriaal bestuur geniet niet in alle gevallen de voorkeur boven functioneel bestuur. Hier gaat het vooral om de vraag of en in hoeverre in de praktijk via integraal bestuur echt bredere afwegingen en substitutie (kunnen) plaatsvinden. Onderzoek wijst uit dat voor verschillende bovengemeentelijke taken steeds weer andere optimale schalen gelden ³⁶. Voorts is de vraag op welke wijze het democratisch gehalte bij functioneel bestuur voldoende kan worden verzekerd. Zo dwingen de dilemma's om steeds weer tot afwegingen te komen die recht doen aan het eigene van de beleids- en bestuurssituaties die aan de orde zijn.

Krapels heeft zes postulaten ontwikkeld van wat hij noemt de pragmatisch-analytische benadering van de problemen in het openbaar bestuur. In het kort stelt hij: de (re)organisatie van het openbaar bestuur is een continu en incrementeel proces, beleid is een voorname factor voor de organisatiestructuur, de aard van de overheidstaken bepaalt het (uitvoerings)management, een bestuurlijke oplossing en de bijbehorende schaal is een gelegenheidsconstructie, bestuur vergt noodzakelijkerwijs arrangementen tussen verschillende bestuurlijke eenheden en differentiatie in het openbaar bestuur is nodig voor een optimale uitvoering van overheidstaken ³⁷. Met deze benadering toont hij zich een overtuigd aanhanger van het procesdenken. Besturen en beleid voeren betekent in de eerste plaats dat het proces adequaat wordt georganiseerd. Flexibiliteit staat centraal. De bestaande structuur en geldende regels worden beschouwd als stellingen van tijdelijke aard.

De vraag is of een leer van de inrichting van het binnenlands bestuur kan bestaan met een dergelijke benadering. Is het niet te mager en wat onbevredigend om te constateren dat het afhangt van de eisen en omstandigheden van de concrete beleids- en bestuurssituatie of gekozen dient te worden voor meer

^{35]} L.A. Geelhoed, 'Decentralisatie: zijn er andere wegen? Een onvermijdelijke mislukking'; *Bestuur*, nr. 9, 1986, blz. 270-273 en blz. 303.

^{36]} Vgl. M.E. Everink en A.J.G.M. van Montfort, 'Waar een wil is, is een weg. Regionale bestuurskracht en bestuurlijke vernieuwing in de niet-stedelijke gebieden'; *Bestuurswetenschappen*, 1994, nr. 5, blz. 421-434.

^{37]} Krapels, op. cit., blz. 180 e.v.

gedecentraliseerd of overwegend centraal bestuur, voor algemeen bestuur of functioneel bestuur? Voor een deel is dat zo. Toch heeft een pragmatische aanpak ook verdiensten. Het doorbreekt de vaak argumentarme stammenstrijd tussen principiële voor- en tegenstanders van centralisatie respectievelijk decentralisatie, waarin eigen belangen en blikvernauwing overheersen. Het heeft zeker goede kanten om afhankelijk van de oogmerken van het concrete beleid te kiezen voor een bestuurlijk arrangement met samenwerkende centrale en decentrale actoren.

Toch heeft de pragmatisch-analytische benadering ook tekortkomingen. Zij dreigt te vervallen tot technocratie, omdat de inrichting van het bestuur bovenal wordt bepaald door de eisen van het beleid en veel minder algemene waarden. Voorts kent de adhocatie die eigen is aan deze benadering ook nadelen. De doorzichtigheid van het bestuursstelsel kan minder worden. Ook kan het inrichten van steeds weer nieuwe bestuurlijke patronen van samenwerking tijd en geld vergen. De besluitvormingskosten zouden kunnen stijgen en de aanwezige energie zou wel eens in verkeerde zaken kunnen gaan zitten.

We moeten onderkennen dat vormen en constellaties van bestuur inherent bepaalde waarden vertegenwoordigen. Zo is en blijft de 'burgernabijheid' een wezenlijk positief te waarderen kenmerk van het bestuur door gemeenten³⁸. Zo bieden vormen van algemeen bestuur in de regel de beste garantie voor een belangenafweging uit algemene gezichtspunten. En zo heeft eigen (bestuurlijk) initiatief in de regel meer kracht en overtuiging dan opgelegd bestuur. Deze punten zijn uiteraard niet nieuw. Toch kan het geen kwaad om ze nog eens te noemen.

3.7 Driemaal bestuur op niveau

De bewindsliden van Binnenlandse Zaken van het kabinet Lubbers-Kok hebben drie nota's over de organisatie van het binnenlands bestuur het licht doen zien. Achtereenvolgens verschenen in die kabinetsperiode: 'Bestuur en stedelijke gebieden; Bestuur op niveau', 'Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden' en 'Vernieuwing bestuurlijke organisatie; Bestuur op niveau deel 3'³⁹. Ik zal hier in het verlengde van het voorafgaande kort ingaan op de gekozen benadering. Zo ontstaat een indruk van de 'leer van de inrichting van het binnenlands bestuur', zoals die tot uitdrukking komt in genoemde kabinetsstukken. De volgende uitgangspunten kenmerken de gekozen aanpak.

- a. *De (re)organisatie van het binnenlands bestuur vergt een procesmatige aanpak op grond van enkele vastgelegde uitgangspunten.*

Het betreft de volgende uitgangspunten: drie volwaardige bestuurslagen (rechtstreeks gekozen bestuur, open huishouding, breed samenhangend taken- en bevoegdhedenpakket), versterking van de democratische legitimatie van het openbaar bestuur, herschikking van taken en bevoegdheden gericht op de aansluiting tussen de aard en de schaal van de problemen en het te voeren beleid, het vergroten van de doorzichtigheid van het bestuur (sanering samenwerkingsverbanden), herstel van de integraliteit van het bestuur en differentiatie in tempo, inhoud en vormgeving. Met inachtneming van deze uitgangspunten is een gefaseerde aanpak met wisselende en uiteenlopende snelheden mogelijk. Het gaat om een groeiproces, niet om een blauwdruk-

^{38]} Zie A.H. Berg, 'De lokale politicus aan zet'; *Bestuurswetenschappen*, 1993, blz. 476-486.

^{39]} Resp. Tweede Kamer 1990/1991, 21 062, nrs. 3 en 4, Tweede Kamer 1990/1991, 21 062, nr. 7 en Tweede Kamer 1992/1993, 21 062, nr. 21.

benadering. Samen met de betrokkenen kan invulling worden gegeven aan de - overwegend globale - uitgangspunten ⁴⁰.

b. *Er is behoefte aan 'gebundelde differentiatie'.*

Er wordt onderscheid gemaakt tussen het bestuur in de stedelijke gebieden (de zogenoemde BON-gebieden) en het bestuur in de overige delen van het land. De BON-gebieden - het gaat om Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Enschede/Hengelo - behoeven een regionaal bestuur. De Kaderwet 'Bestuur in verandering' biedt het instrumentarium voor de BON-gebieden om in fasen te groeien naar een volwaardig regionaal bestuur. Verschillen in snelheid en ontwikkeling tussen de BON-gebieden, aansluitend op de lokale omstandigheden, zijn mogelijk. Voor de overige gebieden geldt dat via een aanscherping van de Wgr de intergemeentelijke samenwerking wordt versterkt en geharmoniseerd. Langs deze lijn zal de opschaling van samenwerkingsgebieden en de harmonisatie met functionele gebiedsindelingen tot stand worden gebracht. Ook hier geldt dat verschillen in tempo denkbaar zijn. Daarnaast is er uiteraard het gemeentelijke herindelingsbeleid gericht op het wegnemen van de bestaande knelpunten.

c. *Zowel vergroting als verkleining van de bestuurlijke schaal is aan de orde.*

In de BON-gebieden is zowel sprake van bestuurlijke schaalvergroting als van bestuurlijke schaalverkleining. Hier ontstaat een krachtig regionaal bestuur met plannende en sturende taken en bevoegdheden op het vlak van bijvoorbeeld de ruimtelijke inrichting, het verkeer en vervoer en het milieubeleid. Tegelijkertijd worden hier gemeenten-nieuwe-stijl ontwikkeld op de schaal van de stadswijken en de huidige randgemeenten. Deze nieuwe gemeenten worden belast met de typisch lokale taakbehartiging: de zorg voor de directe leefomgeving van de burger, de uitvoering van het beleid van hogere organen en de behartiging van de belangen van de burgers bij hogere organen. In de niet-BON-gebieden gaat - door de opschaling van de samenwerkingsgebieden en de gemeentelijke herindeling - de tendens vooral in de richting van schaalvergroting.

d. *Algemeen bestuur bevordert, functioneel bestuur teruggedrongen.*

In de huidige situatie zijn ter uitvoering van rijksbeleid op diverse terreinen functionele gebiedsindelingen gevormd op een voor dat beleid adequaat schaalniveau. Ik noem de politieregio's, de vervoerregio's en de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening. Dit heeft de integraliteit van het bestuur aangetast. Gevolgen hiervan zijn - in de BON-filosofie - dat het openbaar bestuur ondoorzichtig is geworden, de democratische legitimatie tekort schiet en inefficiënties optreden. Het BON-beleid - in het bijzonder de vorming van volwaardig regionaal bestuur in stedelijke gebieden en de opschaling van de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten - tracht het algemene, integrale bestuur in ere te herstellen.

e. *De aanpak is deels top-down (centrale, verplichtende elementen) en deels bottom-up (op grond van lokale keuzes en belangen).*

Overwegend centralistisch zijn het vastleggen van het te bereiken eindmodel in de Kaderwet 'Bestuur in verandering', de aanscherping van de Wgr en het

⁴⁰ Op basis van de nota's BON 1 en 2 stelt Krapels overigens dat het kabinet lippendienst bewijst aan de door hem aangehangen pragmatisch-analytische benadering en in feite overwegend traditioneel te werk gaat door het in vergaande mate voorschrijven van de vorm van het regionale bestuur in stedelijke gebieden en de wijze waarop dit moet worden bereikt (Krapels, op. cit., blz. 182).

uniforme landelijke beleid ten aanzien van de gemeentelijke herindeling. Een meer decentrale oriëntatie blijkt er onder meer uit dat binnen de vastgestelde kaders differentiatie wordt toegelaten. Ook wordt dan in belangrijke mate het tempo en de fasering van het proces van vernieuwing aan de lokale betrokkenen overgelaten. Het is uitdrukkelijk niet zo dat het kabinet volledig vertrouwt op de harmonie van regionale en lokale belangen. Een dergelijk vertrouwen zou waarschijnlijk ook leiden tot patstellingen en conflicten, juist vanwege de vaak tegenstrijdige belangen van centrumgemeenten en randgemeenten. Zo tracht de centrale overheid ook nadrukkelijk - zij het op afstand - sturing te geven aan het proces van herinrichting van het binnenlands bestuur. Betrokkenen kunnen deze interventie van buitenaf als ongewenst ervaren en dit kan de bereidheid om gezamenlijk verder te komen, doen afnemen.

3.8

Samenvatting en conclusies

Welk beeld levert mijn zoektocht - waarbij slechts de grote trekpleisters bezocht konden worden - door de staatsrechtelijke en bestuurskundige literatuur uit de vorige en deze eeuw nu op voor (het bestaan van) de leer van de inrichting van het binnenlands bestuur? Op deze vraag ga ik in deze afsluitende paragraaf in.

Allereerst is het van belang om de leer van het binnenlands bestuur in maatschappelijk perspectief en in de geest van de huidige tijd te bezien. Sinds Thorbecke is onze maatschappij ingrijpend veranderd. De betekenis van de gemeente voor de inrichting van ons dagelijks bestaan moet worden gerelativeerd. Wonen, werken en recreëren overstijgen de grenzen van gemeenten. De toegenomen mobiliteit, mede mogelijk gemaakt door technologische ontwikkelingen, en de differentiatie van contacten en verbanden tussen burgers zijn van wezenlijk belang voor de bestuurlijke organisatie. Burgers leven in feite in diverse gemeenten tegelijk. Zij kunnen hun gedrag afstemmen op de voorzichten en omstandigheden. 'City-shopping' behoort - veel meer dan in het verleden - tot de mogelijkheden. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of en, zo ja, in hoeverre gemeente en gemeenschap nog samenvallen.

De volgende vraag is dan of wel kan worden gesproken van een eenduidige leer van de inrichting van het binnenlands bestuur? Op het niveau van de achterliggende waarden en beginselen blijkt er bij de gezaghebbende auteurs - op wier opvattingen dikwijls een beroep wordt gedaan - minder eenduidigheid te zijn dan wel wordt verondersteld. Over concepten als decentralisatie, autonomie en eigen huishouding dachten zij aanzienlijk genuanceerder dan in de literatuur wordt voorgespiegeld. Ook mensen als Thorbecke, Buys, Oppenheim, Van Poelje en Brasz zagen al in dat bij de inrichting en organisatie van het binnenlands bestuur blijvende knopen en inherente spanningsvelden in het geding zijn. Zij hadden geen absolute voorkeur voor decentraal bestuur. Zij dachten niet in termen van autonome gemeenten met een af te scheiden eigen huishouding, maar veeleer in samenwerkingsverbanden en complementariteit in het binnenlands bestuur. Ook zagen zij - en dat geldt in het bijzonder voor Van Poelje en Brasz - reeds in dat bij de inrichting van 'bestuursarrangementen' conflicterende gezichtspunten, zoals economische, sociaal-culturele, geografische en bestuurlijk-juridische, tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Toch kunnen ook enkele min of meer vaste en stabiele uitgangspunten worden genoemd. De mogelijkheid van eigen initiatief (de scheppende macht) van decentrale bestuursorganen is er zo een. Tevens komt stelselmatig tot uitdrukking dat bestuur door gemeenten het voordeel heeft van de 'burgernabijheid'. Ook wordt unaniem de betekenis van een stelsel van *checks and balances* in het binnenlands bestuur onderkend. Ik teken daarbij aan dat *checks*

and balances in de positieve betekenis duiden op de erkenning van verschillende belangen en gezichtspunten en de noodzaak van afstemming en harmonieuze samenwerking. De praktijk van het openbaar bestuur laat ook voorbeelden zien van het gevaar dat dit uitgangspunt kan ontwaarden in competentiegeschillen, conflicten en patstellingen.

Vanuit het perspectief van spreiding van verantwoordelijkheden is het oordeel over de toegenomen omvang aan medebewindstaken op gemeentelijk niveau niet negatief. Op deze wijze wordt immers voorkomen dat alle taken en bevoegdheden op een bepaald terrein (de regelgeving, de uitvoering, de controle en het toezicht) in één hand liggen. Verder valt een voorkeur af te leiden voor algemeen bestuur boven functioneel bestuur. Hetgeen overigens niet impliceert dat functioneel bestuur wordt afgewezen. Onder omstandigheden kan deze vorm aangewezen zijn ⁴¹.

Ten aanzien van de geldende regels voor de bestuurlijke organisatie, hebben we te maken met een stolling als tijdelijk compromis tussen de genoemde concurrerende belangen en gezichtspunten. Daarbij biedt de wetgever vaak niet meer dan een kader, waarbinnen nadere keuzes worden gemaakt over meer centrale of meer decentrale uitwerkingen. Dit geldt in het bijzonder voor het algemene wettelijke kader: de Grondwet, de Provincie- en Gemeentewet, de Wgr, de Wet algemene regels herindeling en de Kaderwet Bestuur in verandering.

Uiteraard zijn deze wetten richtinggevend voor de bestuurlijke organisatie. Waar het gaat om de daadwerkelijke bevordering van de decentralisatie kunnen ze echter niet erg veel bieden. Ook de bepalingen gericht op de bevordering van de decentralisatie in de nieuwe Gemeentewet (art. 117 en 118) kunnen tegengestelde bewegingen niet effectief voorkomen ⁴². Iedere bijzondere wetgever kan immers op goede gronden hiervan afwijken. De diverse bestuursrechtelijke wetten op terreinen als het milieu, de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting, het welzijn, de volksgezondheid, justitie en politie, de sociale zekerheid, verkeer en waterstaat zijn de facto bepalend voor de balans tussen centraal en decentraal bestuur. De richting van deze wetten is niet eenduidig. Er zijn bewegingen en tegenbewegingen. De kwantiteit van het medebewind is toegenomen, zoveel is wel duidelijk.

Hiermee kom ik op het derde niveau van analyse, de praktijk van het binnenlands bestuur en in het bijzonder het feitelijk functioneren van gemeenten in het binnenlands bestuur. Onderzoek heeft uitgewezen dat het gevaarlijk is om algemene uitspraken te doen over het functioneren van gemeenten. Zo blijkt uit onderzoek dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen bestuurs-

^{41]} Voor de argumenten zie onder andere de rapportage van de secretarissen-generaal *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst* (maart 1993) en het rapport van de commissie-Wiegel *Naar kerndepartementen; kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*.

^{42]} De art. 117 en 118 van de nieuwe Gemeentewet luiden als volgt:

117.1 Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de gemeenten raakt. Hij bevordert voorts de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur.

117.2 Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de gemeenten treden onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met onze Minister.

117.3 Onze Minister maakt bezwaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het door de regering gevoerde decentralisatiebeleid niet toelaatbaar voorkomt.

118.1 Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten.

118.2 Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.

kracht en kwaliteit enerzijds en gemeentegrootte anderzijds⁴³. Dit maakt de basis voor puur getalsmatige criteria voor het herindelingsbeleid wankel.

In de discussie over de bestuurlijke schaal valt overigens ook bepaald geen eenduidigheid te constateren. Ook hier zijn bewegingen van zowel schaalvergroting als schaalverkleining waar te nemen, afhankelijk van de Ausgangssituatie. De ontwikkelingen in stedelijke gebieden worden nogal eens getypeerd in termen van schaalvergroting. Dat lijkt mij onjuist en op zijn minst eenzijdig. Kijken we bijvoorbeeld naar de voorstellen voor de bestuurlijke herinrichting van Rotterdam en omgeving, dan blijkt het nieuwe regionale bestuur kleiner te zijn dan de huidige provincie Zuid-Holland en de gemeenten nieuwe stijl aanzienlijk kleiner dan de bestaande gemeente Rotterdam. Daar is dus veel meer verkleining van de bestuurlijke schaal aan de orde. De gemeentelijke herindeling richt zich wel op schaalvergroting. Zou het overigens, gelet op de belangen van burgers waar het uiteindelijk allemaal om moet gaan, niet gewenst zijn om besluiten tot gemeentelijke herindeling aan een lokaal referendum te onderwerpen? Kernpunt bij deze ontwikkelingen is de behoefte om een schaal voor het decentrale bestuur te vinden die tegemoet komt aan - veelal tegenstrijdige - wensen uit economisch, bestuurlijk-juridisch, sociaal-cultureel en ruimtelijk-geografisch gezichtspunt.

Is er over de bestuurlijke inrichting meer te zeggen dan dat wat goed is, afhangt van de concrete, wisselende omstandigheden? Anders gezegd: is er meer dan - hoe belangrijk op zichzelf ook - de noodzaak van een goede analyse en een pragmatische en procesmatige benadering? Ik meen van wel. In het voorafgaande zijn enkele duurzaam gebleken uitgangspunten beschreven en de - veelal divergerende - gezichtspunten besproken die aan de orde zijn bij vraagstukken van de inrichting van het binnenlands bestuur. Deze uitgangspunten en gezichtspunten kunnen ertoe bijdragen dat differentiatie niet uitloopt in fragmentatie en dat dynamiek niet onttaardt in chaos. Daarenboven is in een cultuur van onderhandelend bestuur een behoorlijke omgang tussen de organen van het binnenlands bestuur van steeds groter gewicht. In deze lijn passen zaken als bestuursakkoorden, beginselen van behoorlijk verkeer tussen bestuursorganen⁴⁴, adequate procedures voor de beslechting van geschillen tussen bestuursorganen en ook het hiervoor door mij bepleite referendum bij herindeling van gemeenten.

Op grond van deze bouwstenen zou een soort van nieuw referentie- en toetsingskader kunnen worden ontwikkeld ten behoeve van de besluitvorming over de inrichting van het binnenlands bestuur. Van een eenduidige, consistente leer van de inrichting van het binnenlands bestuur is echter geen sprake. De bestuurlijke natuur is blijkbaar sterker dan de bestuurlijke leer.

⁴³] Zie W. Derksen e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*; Leiden, 1987 en S.A.H. Denters e.a., *Kwaliteit van gemeenten*; Den Haag, 1990.

⁴⁴] Vgl. B.L.W. Visser, *Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen*; Deventer, 1986.

Lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur

4

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga

4.1 Het normatieve kader

4.1.1 Inleiding

Onze eerste stelling luidt: 'de formulering van een leer van het binnenlands bestuur op basis van eenduidige structuurprincipes is niet mogelijk nu het binnenlands bestuur zowel in de tijd bezien als naar spanningsvelden beoordeeld niet langs deze weg kan worden geordend en genormeerd'. De uitwerking van deze stelling biedt ons de mogelijkheid de eigen uitgangspunten en werkwijze nader over het voetlicht te brengen.

In het eerste hoofdstuk wordt de *leer van het binnenlands bestuur* omschreven als: 'de uitgangspunten die aan de inrichting van het binnenlands bestuur ten grondslag liggen.' Is het nu mogelijk aan de hand van een inventarisatie en bespreking/beoordeling van structuurprincipes tot een nader uitgewerkte leer van het binnenlands bestuur te komen? Naar ons oordeel kan wel een normatieve leer van het binnenlands bestuur worden ontwikkeld, echter niet eenvoudig en *en detail* langs de lijn van min of meer eenduidige structuurprincipes, maar georiënteerd aan algemene beginselen van de rechtsstaat. Hoofdkenmerk van de verschillende structurelementen/normatieve uitgangspunten van het binnenlands bestuur is namelijk hun sterke onderlinge spanningsverhouding en vooral het effect van wederzijdse uitsluiting. Uniformiteit/differentiatie, centralisatie/decentralisatie, democratie/doelmatigheid, autonomie/medebewind, monisme/dualisme; het betreft evenzovele principes/uitgangspunten die in hun toepassing en onderlinge verhouding elkaar opheffen of op zijn minst sterk beperken. En daar zijn die duale toepassingen ook bij uitstek voor bedoeld: totale doelmatigheid kan de democratie om zeep helpen; een ongebreidelde differentiatie doet onrecht aan de ook gekoesterde en gerechtvaardigde wens naar uniformiteit; maximale toepassing van de medebewindsfiguur maakt een einde aan de lokale autonomie als vrij initiatiefrecht, enzovoort. Steeds moet het gaan om evenwichten of verhoudingen tussen de beide polen.

Waar voor afzonderlijke bestuurslagen structuur- of organisatieprincipes - zoals neutraliteit en evenredigheid - nog wel een zekere normatieve waarde vertegenwoordigen, is dit voor verhoudingen tussen meerdere bestuurslagen in een dynamische bestuurlijke en maatschappelijke omgeving niet of nauwelijks het geval. Dit betekent ondertussen niet dat het concipiëren en doordenken van een normatieve leer van het binnenlands bestuur tot de onmogelijkheden behoort. Naar onze opvatting behoort - beredeneerd vanuit het gedachtengoed van de democratische rechtsstaat - een dergelijke leer haar centrale uitgangspunt te zoeken op het lokaal-bestuurlijke niveau, met als centrale basisprincipe het *rechtsbeginsel van de lokale autonomie*. Vanuit dit rechtsbeginsel kan vervolgens stap voor stap de meest wenselijke conceptie van het binnenlands bestuur worden opgebouwd en vormgegeven. Waar in talrijke huidige en vroegere concepties van het binnenlands bestuur de nationale democratische rechtsstaat en de daarbij behorende uitgangspunten als centraal referentiekader fungeren en fungeerden, kiezen wij met nadruk voor een soort omgekeerde *Stufenbau*. Onder een theoretisch weg-

denken van het centrale en middenniveau wordt een lokaal bestuursniveau geschetst dat mede als voet en voorwaarde fungeert voor het daarop gebaseerde en daarvan afgeleide provinciale en landsbestuur. Hoezeer dit normatieve beeld op gespannen voet staat met de actuele situatie zal in het navolgende blijken.

In paragraaf 4.1.2 wordt het rechtsbeginsel van de lokale autonomie belicht. In paragraaf 4.1.3 wordt onze centrale (normatieve) keuze voor het lokaal-bestuurlijke niveau als uitgangspunt voor de ordening van het binnenlands bestuur nader gemotiveerd. Paragraaf 4.1.4 geeft aan dat het geschetste normatieve kader tal van aanknopingspunten heeft in de historische ontwikkeling van het binnenlands bestuur. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 het normatieve kader getoetst aan de praktijk van het binnenlands bestuur. Na een schets van de kwalen en de in verleden en heden naar voren gebrachte remedies en de daarbij gehanteerde denkwijzen wordt een wenselijk profiel gegeven van het lokale bestuur waarop de rest van het binnenlands bestuur zou moeten voortbouwen.

4.1.2

De gemeentelijke autonomie als rechtsbeginsel

Het structuurprincipe dat regeling en bestuur van een lokale gemeenschap aan lokale besturen moet worden overgelaten of opgedragen, is naar onze opvatting een *rechtsbeginsel* dat inherent is aan de parlementair-democratische rechtsstaat. Het behoort tot de catalogus van beginselen, waarvan ook de grondrechten, het meerderheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, wetgeving in overeenstemming met de volksvertegenwoordiging, enzovoort deel uitmaken. Deze beginselen zijn soms geheel, soms gedeeltelijk gepositieerd in het geschreven recht; soms behoren ze tot het ongeschreven constitutionele recht. Het rechtsbeginsel van de lokale autonomie ligt echter duidelijk vervat in de Grondwet en de Gemeentewet, maar resoneert ook in zeer belangrijke mate in het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Dit uit 1985 daterende Handvest formuleert in de Preambule:

Overwegende dat de lokale autoriteiten één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch bewind zijn. Overwegende dat het recht van burgers deel te nemen aan het openbaar bestuur één van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Verklaarend dat dit het bestaan van lokale autoriteiten noodzakelijk maakt die beschikken over op democratische wijze tot stand gekomen besluitvormende organen, die in hoge mate autonoom zijn met betrekking tot hun bevoegdheden, de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend en de financiën die voor deze uitoefening vereist zijn.

Het verdrag omschrijft lokale autonomie als het recht en het vermogen van lokale autoriteiten om binnen de grenzen van de wet (zowel in formele als materiële zin) een belangrijk (*substantial*) deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren (art. 3 lid 1 Handvest). Het Handvest vestigt derhalve als het ware een recht van de burger op een substantieel lokaal bestuur, hetgeen overigens niet hetzelfde is als de grondwettelijk erkende autonomie uit artikel 124 lid 1 van de Grondwet. De handhaving van het begrip autonomie in Grondwet en Gemeentewet en de context waarbinnen dat plaatsvond, verwijst (zie verderop) naar een specifieke opvatting over lokale autonomie met lange en stevige wortels in de Nederlandse geschiedenis¹. Het autonomiebeginsel dringt - zo gezien - niet slechts in de richting van de erkenning van de normativiteit (in plaats van opportunititeit)

1] A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*; deel I, Groningen, 1993, hoofdstuk I en 7.

van beleidsvrijheid voor gemeenten; het dringt ook in de richting van erkenning van een vrije beleids sfeer voor de gemeente. Dit laatste betekent dat het de gemeente in deze sfeer vrijstaat ten behoeve van de plaatselijke gemeenschap aangelegenheden te behartigen of die juist na te laten. Ten opzichte van de hogere overheden verschijnt dit beginsel als een *non-inbreuknorm*.

Nu kent Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat een open huishoudingsbegrip, waardoor de omvang van de gemeentelijke autonomie voor een wezenlijk deel bepaald wordt door hetgeen hogere overheden naar zich toe trekken. Aan deze activiteit van de hogere overheid is vanuit het rechtsbeginsel van de lokale autonomie echter een duidelijke grens te stellen. Het rechtsbeginsel verzet zich in de eerste plaats tegen een ecartering, marginalisering of drastische uitholling van de vrije gemeentelijke sfeer. In de tweede plaats - en in verband daarmee - zegt de gelding van het rechtsbeginsel iets over de reikwijdte van het zogenaamde medebewind.

Door veel auteurs - en bij de herziening van de Gemeentewet ook (in eerste aanleg) door de regering - is vastgesteld dat het er niet zoveel toe doet of gemeentelijke beleidsvrijheid komt via de weg van de autonomie, of in de vorm van vrij medebewind wordt toebedeeld, zoals bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Wanneer alleen wordt gelet op het effect, zou dit een juiste constatering kunnen zijn. Bij de uitoefening van autonome taken is door financiële afhankelijkheden van 'Den Haag' de vrijheid vaak min of meer nominaal, terwijl bij medebewind het gemeentebestuur wel een ruime vrijheid van handelen heeft. De inwisselbaarheid van beide fenomenen die in dit opzicht bestaat, moet echter niet worden overtrokken, vooral ook omdat in dat geval het principiële verschil tussen beide wordt ontkend en miskend.

Hoofdkenmerk van autonomie blijft de beslissing om wel of geen beleid te voeren. In dit verband is het vrije initiatiefrecht derhalve het kenmerkende aspect van de autonomie. Medebewind blijft een figuur die - hoezeer deze de gemeente ook ruimte laat - bij uitstek de eenheidsstaatsgedachte tot uitdrukking brengt. Hoe zacht de hand ook leidt en hoeveel beleidsvrijheid ook wordt gelaten, medebewind dwingt de gemeente tot een allocatie van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit en financiële middelen in een door de hogere overheid gewilde richting. Medebewind usurpeert vaak oorspronkelijk autonome bevoegdheden van de gemeente en retourneert deze met handleiding als vanwege de hogere overheid verstrekte bestuursinstrumenten. Hoe fraai het pand ook is ingericht, de gemeente die handelt in medebewind blijft een filiaalhouder. De gemeente handelend in autonomie blijft, hoe armelijk wellicht ook de bedoening is, een zelfstandig neringdoende. Het principe van lokale zelfbepaling, zoals dat in vrijwel geheel Europa wordt erkend als een rechtsbeginsel behorend tot de rechtsstaat, houdt derhalve de normativiteit van een substantiële, voor eigen initiatief open liggende beleids sfeer in. Dit betekent naar ons inzicht in de Nederlandse verhoudingen en in het Nederlandse staatsrecht tevens de erkenning van een originaire, gemeentelijke rechtskring door hogere overheden.

Deze vrijheid mag niet teniet worden gedaan. Zo is het in strijd met wet en Grondwet indien de gehele beleidsvrijheid van een gemeente wordt geconstrueerd via de weg van het medebewind. Een vergelijking met de systematiek van de grondrechten dringt zich op. Zo is in artikel 7 van de Grondwet de vrijheid van meningsuiting het te beschermen belang. Wat behoort tot de kern van dit recht is echter niet of nauwelijks gereguleerd; in hoofdzaak is voorzien in een betrekkelijk stringente regulering van de beperkingsmogelijkheden. Hoewel het beperkingsregime ten aanzien van de lokale autonomie aanmerkelijk minder stringenter is, kan met recht de stelling worden verdedigd dat het evenals bij de vrijheid van meningsuiting, niet is toegestaan om de kern van de lokale autonomie aan te tasten, ook niet door een zeer uitgebreide toepas-

sing van het vrije medebewind. Vanuit die optiek bekeken, blijft het onderscheid tussen autonomie en medebewind nog steeds een zelfstandige rechtswaarde bezitten. Het constitueert tevens het essentiële verschil tussen een open en een gesloten gemeentelijke huishouding. Dit leidt tot de conclusie dat het rechtsbeginsel van de lokale autonomie een open gemeentelijke huishouding indiceert waarin - naar kwantiteit en kwaliteit gemeten - een substantiële taakstelling voor de gemeente moet worden gereserveerd.

Hiermee is echter nog weinig gezegd over de plaats van het lokale bestuur ten opzichte van de burgers, en derhalve over de daarbij horende schaal. Bevoegdheden en schaal horen dicht bij elkaar. In zijn algemeenheid wordt veelal aangenomen dat een wat grotere schaal voor de gemeenten de kans groter maakt op een toename van de beleidsvrijheid. Deze denkwijze komt echter vooral voor in modelmatige beschouwingen over de plaats van de gemeente in het binnenlands bestuur. De schaal van het lokale bestuur wordt in ander opzicht in belangrijke mate bepaald door de inbedding van het lokale bestuur in de maatschappelijk context. Hierover gaat de volgende paragraaf van dit normatieve kader.

4.1.3 **Het lokale bestuur als herkenbare grootheid**

Het binnenlands bestuur kan worden benaderd: 1) van bovenaf, 2) vanaf beneden en 3) als geheel. Er zijn verschillende argumenten die pleiten voor de tweede benadering. De *top-down*-benadering brengt te snel modelmatige en centraliserende elementen in beeld. In de 'holistische' benadering (3) komt het modelmatige (geconstrueerde, bestuurlijk-doelmatige) element eveneens vrij snel aan de oppervlakte. Benadering (2) waarborgt het beste een relationele insteek. Dit betekent dat bij de vormgeving van het binnenlands bestuur het meest adequaat rekening kan worden gehouden met culturele, historische, sociale en economische omgevingsfactoren. De aansluiting van bestuur en samenleving is in die benadering het meest adequaat gewaarborgd. Op het meso- en macroniveau spelen die relationele verbanden natuurlijk ook een rol, maar op een andere, minder intensieve wijze.

De volgende stelling kan nu worden verdedigd: omdat in een democratische staat deze relationele patronen op het microniveau het meest optimaal aanwezig zijn, is de kans op betrokkenheid van de burgers bij het bestuur daar het grootst. De mate van betrokkenheid op microniveau is tevens bepalend voor de mate van democratische betrokkenheid op het meso- en macroniveau, niveaus die jegens de burger per definitie een meer afstandelijk/heteronoom karakter dragen. Nemen de betrokkenheid en vervlechting op microniveau derhalve af, bijvoorbeeld omdat het organische karakter van de plaatselijk-bestuurlijke ordening vermindert, dan heeft dit eveneens nadelige effecten op de betrokkenheid van burgers op het meso- en macroniveau, met name vanwege het verschijnsel van de identiteitsconversie. In het navolgende wordt deze stelling nader geadstrueerd en wordt ook op basis daarvan onze centrale keuze nader gemotiveerd.

Natuurlijk versus geconstrueerd

Een bestuurlijke ordening kan (1) als min of meer *natuurlijk* of *organisch* worden aangemerkt of (2) als *niet-*, *minder-*, *anorganisch* of *geconstrueerd*. Een bestuurlijke ordening is organisch indien de relationele parameters hoog scoren. Anders geformuleerd: indien de bestuurlijke ordening grote overeenkomst (of samenhang) vertoont met culturele, sociale, maatschappelijke verbanden en ordeningen, dan is er een hoge score. Is die overeenkomst (of samenhang) er niet of minder, dan is er een lage score en draagt de bestuurlijke ordening een meer anorganisch, geconstrueerd karakter. Een organische bestuurlijke ordening heeft in de regel een hoog identiteits- of herkenbaarheidsgehalte. De wijze waarop burgers maatschappelijk betrokken zijn (in

verenigingen, in kerken, in sportclubs, in wijkorganisaties, enz.), gaat in dat geval betrekkelijk vloeïend over in politieke, bestuurlijke of belangenbetrokkenheid, niet alleen via personele unies, maar ook via organisatorische dwarsverbanden. In gemeenten/lokale gemeenschappen is de samenval van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke activiteit het grootst. Dit wordt nog verder versterkt door het feit dat de bestuurlijk-politieke problematiek een lokaal karakter draagt en de betrokkenen direct raakt.

Bezien vanuit de democratische invalshoek kan derhalve de stelling worden verdedigd dat het lokale bestuur een meer natuurlijke/organische ordening bezit dan het nationale bestuur. Betrokkenheid behoeft minder 'georganiseerd' te worden, de betrokkenheid draagt een natuurlijker karakter. Voor het huidige provinciale bestuur geldt die organische ordening evenzeer, althans voor zover het betreft de diep historische wortels van de huidige provincies. Dat wordt echter in belangrijke mate gerelativeerd door de afstand die het provinciale bestuur heeft tot de burgers, en het al veel meer abstracte karakter van de provinciale bestuurlijke problematiek. Voor het regionale bestuur - tussen gemeente en provincie in - is die organische ordening vrijwel geheel afwezig. Hier gaat het in hoofdzaak om bedachte, geconstrueerde samenwerkingsverbanden, waarbij de economische doelmatigheidssamenhang, of bijvoorbeeld de omgeving van een stad, een belangrijk criterium is. Ook inzake de nationale democratie kan worden gezegd dat deze in hoge mate een geconstrueerd/anorganisch karakter draagt. Dit heeft niet zo zeer te maken met de afwezigheid van nationale identiteit als wel met de afstand tussen bestuur en burgers. Ook het macro-abstracte karakter van de nationale problemen en het overwegend heteronome karakter van het centrale instrumentarium spelen hierbij een rol. Hoe diepgeworteld een nationale identiteit ook is - taal, cultuur, koningshuis, enz. -, de bestuurlijk-democratische ordening van de nationale staat draagt per definitie een meer geconstrueerd karakter. Dit heeft te maken met de grootte van de groep, de noodzaak van indirecte zeggenschapsinstrumenten (vertegenwoordiging), de noodzaak van een politieke arbeidsdeling, enzovoort.

In dit verband moet tevens worden gewezen op de nadelen van een te sterk organisch karakter van het lokale bestuur. Een zeer intensief contact van bestuurlijke en maatschappelijke organisaties kan resulteren in een gebrek aan afstand (heteronomie) tussen bestuur en burgers. Wanneer vergaande personele belangenunies het lokale bestuur in een dergelijk vaarwater zouden doen belanden, wordt de kwaliteit van het gemeentelijke bestuur in hoge mate geschaad. Het vereiste van heteronomie en taal van doelmatigheidsoverwegingen pleiten voor een zekere schaalvergroting van het gemeentelijke bestuur. Vanuit de wenselijke relationele patronen mag een dergelijke schaalvergroting evenwel niet de organische verbindingen tussen bestuur en lokale gemeenschap teniet doen of schaden ².

Vanuit dit betoog zou kunnen worden afgeleid dat de participatie van burgers op het lokale niveau, onder meer tot uitdrukking gebracht in opkomstcijfers bij verkiezingen, het meest intensief is. Het tegendeel is evenwel het geval. Tal van burgers hebben nog wel enige belangstelling voor de landelijke politiek, maar uitdrukkelijk niet voor de plaatselijke. Toch kan, ondanks dergelijke gegevens, aannemelijk worden gemaakt dat de nationaal politiek-bestuurlijke betrokkenheid in zeer hoge mate wordt bepaald door een goed functionerende lokale democratie: een nationaal democratische ordening kan

²] Dit ook omdat er andere methoden zijn om aan een al te grote vermenging van verantwoordelijkheden en functies een halt toe te roepen: publicatie nevenfuncties, de specifieke taakstelling van de burgemeester op dit punt, de rol van de gemeentelijke oppositie, enz.

niet bestaan zonder een vorm van lokale democratie. Het gaat daarbij vooral om het verschijnsel dat aangeduid kan worden als *identiteitsconversie*.

Identiteitsconversie

In de bestaande Nederlandse bestuurlijke ordening wordt een deel van de vooral lokaal aanwezige organische ordening (de hoge score in de sfeer van de relationele parameters) omgezet naar het provinciale en nationale niveau. In de eerste plaats wordt dit veroorzaakt door de grote samenhang van de nationale en lokaal-provinciale problematiek. De betrokkenheid van burgers bij gemeentelijke bestuurlijke en belangenproblemen strekt zich voor een deel ook uit tot de provinciale en nationale context. Immers, de beleidsbeslissingen op die niveaus zijn in veel gevallen van betekenis voor de plaatselijke besluitvorming. Plaatselijk actieve en betrokken burgers komen om die reden op allerlei manieren in aanraking met beleid en besluiten van hogere overheden. Zijn burgers minder betrokken op lokaal niveau - bijvoorbeeld vanwege de afnemende herkenbaarheid van het lokaal bestuur -, dan slaat dat tevens door in hun betrokkenheid bij beslissingen van andere overheden.

In de tweede plaats speelt de lokaal-politiek-bestuurlijke setting een niet onbelangrijke rol bij de legitimatie van andere dan de gemeentelijke overheden. De infrastructuur van de lokale politieke partijen - vooral die tevens landelijk actief zijn - wordt gebruikt bij gemeentelijke en bij andere verkiezingen, maar ook in de perioden tussen verkiezingen (inzake verkiezingscampagnes, inzake de voortdurende partijpolitieke beleidsbeïnvloeding, inzake de rekrutering van volksvertegenwoordigers en bestuurders). Wanneer de plaatselijk-politieke context disfunctioneert of desintegreert, slaat dit direct door op de andere politieke niveaus.

In de derde plaats is er de algemene mix van politieke voorkeuren die zowel ontstaat door lokaal-politieke kwesties als door kwesties op andere politieke niveaus. Algemeen wordt geklaagd dat de landelijke politiek de lokale en provinciale verkiezingen domineert. Raads-, maar vooral ook statenverkiezingen worden maar al te vaak beschouwd als een graadmeter voor de landelijke partijpolitieke verhoudingen. Er is echter ook een omgekeerde beïnvloeding. Het beeld dat de burger heeft over de politiek als verschijnsel wordt in belangrijke mate tevens bepaald door de invulling die die politiek krijgt op het plaatselijke niveau. Vindt die invulling plaats vanuit een geconstrueerde, op afstand geplaatste gemeentelijke overheid, dan zullen de mogelijk daaraan ontleende gevoelens van ongenoegen snel vertaald worden naar de andere politieke niveaus.

Voorlopige conclusies

Indien een organische/natuurlijke ordening van het lokale bestuur de betrokkenheid van burgers bevordert, of in ieder geval niet belemmert, dan kunnen daaraan de volgende (voorlopige) gevolgtrekkingen worden ontleend. Wanneer de organische ordening van het lokale bestuur minder wordt, zal het geconstrueerde element in het gemeentelijke bestuur toenemen. Een toename van het geconstrueerde element in het bestuur impliceert vervolgens dat de betrokkenheid van de burgers (en veel van hun organisaties) op het lokale basisniveau afneemt. Door de driedelige werking van de identiteitsconversie slaat deze verminderde betrokkenheid via een *multiplier*-werking in negatieve zin door op de andere politiek-bestuurlijke niveaus. Bij de ordening van het binnenlands bestuur moet derhalve het basale gemeentelijke niveau als uitgangspunt worden genomen. Vervolgens zou vastgesteld moeten worden onder welke voorwaarden en condities de natuurlijke en organische samenhangen nog blijven gehandhaafd zonder dat de doelmatigheid en effectiviteit van het bestuur wordt aangetast. Daarbij gaat het niet alleen om schaal en maat, naar bestuurlijke doelmatigheidscriteria gemeten, maar in aanzienlijke mate ook om de bovengenoemde identiteits- en herkenbaarheidsfactoren.

Indien bij de inrichting van het binnenlands bestuur slechts rekening wordt gehouden met bestuurlijk gemotiveerde doelmatigheidsfactoren, wordt dus een essentieel onjuiste denkwijze ingezet die desastreuze gevolgen kan hebben voor het draagvlak en de fundamenten van het gehele politieke bestel.

4.1.4

De historische wortels van het normatieve kader

In de voorgaande paragrafen werden normatieve uitgangspunten en (voorlopige) conclusies geformuleerd inzake de plaats van het lokale bestuur in het Nederlandse binnenlands bestuur. Dit gecombineerde normatieve kader komt niet zo maar uit de lucht vallen, maar is geworteld in een lange en stevige traditie van zelfstandig lokaal bestuur op min of meer organische schaal. Zonder in dit verband een uitputtend historisch overzicht te geven, kan kort op de volgende aspecten worden gewezen.

In de eerste plaats kent Nederland reeds eeuwenlang sterke plaatselijke gemeenschappen. Die gemeenschappen zijn niet het verzinsel of de constructie van toevallig actieve bestuurlijke generaties. In veel opzichten zijn ze het product van een specifiek Nederlandse cultuur, waarin decentrale zeggenschap toonaangevend is. Wie derhalve de Nederlandse gemeente tot in de wortels wil leren kennen en het veranderingspotentieel goed in het vizier wil krijgen, moet in de eerste plaats kijken naar de historische fundamenten ³.

Ten tweede is het een feit van betekenis dat de Nederlandse autonome lokale gemeenschap aanmerkelijk ouder is dan de Nederlandse nationale staat. In de 16e en 17e eeuw voerde Nederland ongeveer honderd jaar oorlog tegen de Spanjaarden; in 1648 kwam uit deze strijd de zelfstandige Republiek der Verenigde Nederlanden te voorschijn. Deze losse republiek zou van grote betekenis zijn voor het huidige stelsel van lokale autonomie. De vrijheden die op de Spanjaarden waren heroverd, kwamen vooral tot uitdrukking in sterke vormen van decentralisatie. De zeven provincies in de republiek bezaten een grote mate van zelfstandigheid; dit gold tevens in hoge mate voor de lokale gemeenschappen en steden. Met andere woorden: de hechte Nederlandse traditie van lokale en decentrale autonomie heeft haar ontstaansgrond in de 17e eeuw en gaat verder terug tot in de middeleeuwen.

Ten derde ontstond aan het einde van de 18e eeuw en begin van de 19e eeuw een korte breuk in deze traditie van lokale en regionale autonomie. De Franse bezetting van Nederland bracht vergaande vormen van centralisatie. Na 1815 (en deels reeds in 1801) werd de decentrale traditie echter in ere hersteld, hoewel ook elementen van het Franse systeem overbleven.

Vergelijkt men ten slotte deze decentrale tradities met die van de nationale staat, dan kan worden gezegd dat die minder lange wortels heeft en ook eigenlijk pas in de 19e eeuw goed vorm en inhoud heeft gekregen. De Nederlandse nationale staat is uit de decentrale gemeenschappen voortgekomen; onder wegdinking van die decentrale gemeenschappen zou het specifieke karakter van de Nederlandse cultuur en van de nationale staat wegvallen. De grondwettelijke soevereiniteit van de Nederlandse natie staat of valt derhalve met de boven omschreven partiële, maar wezenlijke soevereiniteit van het lokale bestuur.

³] Zie voor historische overzichten C.W. van der Pot, A.M. Donner en L. Prakke, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*; hoofdstuk 9 en 38; en A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, op. cit., hoofdstuk 1.

De historische ontwikkeling illustreert het geschetste normatieve kader. Het min of meer organisch-natuurlijke karakter van het lokale bestuur wordt niet alleen geconstitueerd door een betrekkelijk grote samenvatting met de lokale (cultuur)gemeenschappen. Dit karakter wordt tevens vorm en inhoud gegeven door een grote continuïteit in de tijd. Waar gemeenschappen kunnen bogen op een eeuwenlange ontwikkeling, groeit hun maatschappelijke en bestuurlijke potentie. Daar tegenover staat dat de nationale Nederlandse staat in verschillende opzichten een artificieel/anorganisch karakter bezit. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door de grotere afstand tussen de nationale administratie en de burgers, anderzijds wordt dit element van kunstmatigheid maar gedeeltelijk gecompenseerd door gevestigde tradities en wel vanwege het betrekkelijk jonge karakter van de Nederlandse nationale staat. Dat natie en staat in Nederland desalniettemin kunnen bogen op een hoog gehalte aan herkenbaarheid en identiteit wordt niet in de laatste plaats veroorzaakt door het bovengenoemde verschijnsel van identiteitsconversie. Plaatselijke en nationale identiteit zijn op tal van manieren met elkaar vergroeid en verweven.

Vooraf op plaatselijk niveau is er een zeer direct verband tussen de maatschappelijke geleidingen en de politiek-bestuurlijke organisatie. Zou de gemeentelijke democratie niet bestaan, dan nog zou het dichte netwerk van maatschappelijke organisaties borg staan voor de vormgeving van de lokale gemeenschap. De herkenbaarheid van de lokale gemeenschap voor de burgers loopt slechts gedeeltelijk via het plaatselijke politiek-bestuurlijke systeem. Dit systeem is slechts een aspect van de lokale gemeenschap. Beslissend is echter het verband tussen de politiek-bestuurlijke gemeenschap en de maatschappelijke organisatie van die gemeenschap. Waar in vroeger tijden, met een aantal van 1500 gemeenten, lokale gemeenschap en lokaal bestuur nagenoeg samenvielen, is meer recent die afstand groter geworden. Toch werd die afstand niet zo groot dat het verband geheel zoek is geraakt; ook thans is er nog steeds een belangrijke omgevingsidentiteit, een belangrijke maatschappelijke hechting van het lokale bestuur. De verbanden tussen de lokale gemeenschappen als culturele en maatschappelijke entiteit en de bestuurlijke indelingen op lokaal niveau verschillen in het stedelijke en plattelandverband. Niettemin zijn ze er en zijn zij, hoe divers ook vormgegeven, wezenlijk. Vanuit dit denkraam kunnen derhalve normatieve uitspraken worden gedaan over de schaal en de aantallen gemeenten.

Op het eerste gezicht lijken de gemeenten tegenwoordig in veel opzichten nog slechts zetbazen van de nationale overheid. Wie echter enkele lagen dieper graaft en de historische dimensies in ogenschouw neemt, ontwaart een gemeentelijke bestuurlijke cultuur die op tal van manieren het eigen karakter van de lokale bestuursgemeenschappen tot uitdrukking brengt. Het rechtsbeginsel van de lokale autonomie is dan ook geen actuele, geconstrueerde gedachte die beoogt de positie van de lokale overheden te versterken. Het gaat om een fundamenteel rechtsbeginsel dat teruggaat op een lange traditie van decentrale autonomie. Vanuit dit rechtsbeginsel kunnen normatieve uitspraken worden gedaan over de aard en omvang van het gemeentelijke takenpakket.

Pas nadat op deze (normatieve) wijze de plaats voor het gemeentelijke bestuur is gemarkeerd, wordt het interessant om de positie van de overige bestuurslagen te bezien. In onze benadering van de omgekeerde *Stufenbau* hebben de regionale, provinciale en nationale overheid ten aanzien van een aantal lokaal relevante taken een afgeleide positie. Nu de kwalen en problemen van het tegenwoordige binnenlands bestuur en de in dit verband naar voren gebrachte remedies zijn samengevat, wordt in de volgende paragraaf op basis van het normatieve kader een concreter oordeel gegeven over de gemeentelijke schaal en het gemeentelijke takenpakket.

4.2 Het normatieve kader getoetst aan de praktijk

4.2.1 Inleiding

De (re)organisatie van het binnenlands bestuur wekt bij menigeen vertwijfeling. Het debat is al decennia lang gaande en laait met zekere regelmaat hoog op. Wie naar de huidige stand van zaken kijkt, krijgt gemakkelijk begrip voor het pessimisme van sommige toeschouwers. De fundamenten van de vanouds vertrouwde overheden - rijk, provincie en gemeente - zijn duidelijk gelegd in de Grondwet en de organieke wetten. De opstallen zijn echter in de loop der tijd nogal drastisch verbouwd. Ook heden ten dage staan ze deels in de steigers. Veel zou de stichters van de Grondwet van 1848 en de Provinciale en Gemeentewet van 1850 en 1851 vreemd voorkomen. Vooral het gemeentehuis van Thorbecke is nogal anders ingedeeld en gemeubileerd. Het takenpakket is enorm toegenomen en gedeeltelijk van karakter veranderd, vooral rond de twee wereldoorlogen en bij de vestiging van de naoorlogse verzorgingsstaat. Het medebewind accelereerde op allerlei terreinen. De schaal van veel gemeenten is via herindeling nogal toegenomen, evenals het aantal ambtenaren en de gemeentelijke middelen. De hiërarchische commandostructuur tussen de nationale en gemeentelijke overheden maakte op belangrijke terreinen plaats voor complementair bestuur. De feitelijke machtspositie van de dagelijkse besturen groeide, zoals ook collegeprogramma's, programcolleges, zelfstandiging van diensten en concernmanagement hun stempel zetten op dat bestuur.

Een andere opvallende tendens ligt - ondanks de gebruikelijke decentralisatieretoriek - in de sterk standaardiserende grondtrek in het Nederlandse binnenlandse bestuur. De grondrechten worden tot ongenoegen van bijvoorbeeld menige Noordwest-Veluwse gemeente nationaal en zelfs Europees geïnterpreteerd. Er is nauwelijks of geen marge. Vloekverboden, verbod op naaktrecreatie, zondagssluiting van baden, inhoudelijk bibliotheekbeleid, het bevoordeelen van kostwinners bij aanstelling tot ambtenaren, Zuid-Afrika boycots en vele andere bepalingen en verboden kunnen niet meer. De gemeentelijke autonomie is terzake verdampt. Dit geldt ook in belangrijke mate voor de financiële en rechtspositionele sfeer. In de primaire arbeidsvoorwaarden is er nauwelijks, in de secundaire arbeidsvoorwaardensfeer slechts beperkt een marge aanwezig. Ook de fiscale marges - de gemeentelijke belastingen met name - zijn eng en in Europees opzicht zeer beperkt. Bovendien waken de hogere overheden repressief en preventief over tarieven, retributies, leges en belastingen. Men ziet het verschijnsel eveneens in de inkomenspolitieke sfeer. De uitvoering van de Algemene Bijstandswet is op zeer grote hoogte gestandaardiseerd. Inkomenspolitiek via tarieven is niet mogelijk; instrumenten als minimabeleid en kwijtschelding worden met argusogen gade geslagen door 'Den Haag'.

Op het gebied van de voorzieningen bevindt Nederland zich ongeveer op Goedharts derde aspiratieniveau, dat wil zeggen dat gestreefd wordt naar de verwerkelijking van een globaal gelijk niveau van voorzieningen in alle gemeenten ⁴. Vooral via de versleuteling van het in 1929 ingestelde Gemeentefonds en door talrijke doelluitkeringen wordt deze norm tot uitdrukking gebracht. Vervuit het meeste geld komt van het rijk en wordt toegekend tegen de achtergrond van dit type noties. Nederland is nu eenmaal een zeer dicht bevolkt en cultureel vrij homogeen land met een hoge geografische mobiliteit en een betrekkelijk egalitair-burgerlijk ethos; factoren die tot deze standaardisering dringen. Het is opvallend dat nog steeds, wanneer differentiatie

⁴ C. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer van de openbare financiën*; Leiden, 1975; zie ook: C. Goedhart, *Macht en middelen in de verhouding rijk-lagere overheden*; Den Haag, 1981.

mogelijk wordt gemaakt door decentralisatie van rijkstaken, protesten klinken. Vanuit de vrouwenbeweging als het om vrouwenhuizen gaat, vanuit de horeca terzake van gokmachines, vanuit gehandicaptenorganisaties terzake de Wet voorzieningen gehandicapten, enzovoort. Burgers verdragen maar zeer beperkt een ongelijke behandeling die is terug te voeren op de plek, de gemeenten, waar men 'toevallig' woont.

Ook de bestuurlijke omgeving van de gemeente is een heel andere dan die uit de 19e eeuw. Daar treffen we verschillende vormen van privaatrechtelijke samenwerking aan (NV, BV, vereniging, stichting, enz.), waarin lagere overheden 'taken hebben gestopt'. Talrijker en belangrijker zijn vervolgens de publiekrechtelijke constructies, vooral de gemeenschappelijke regelingen, waarin samenwerking veelkleurig en vooral verwarringwekkend vorm krijgt. Wat bovendien uiteindelijk voort zal komen uit de architectuur van de Kaderwet Bestuur in verandering is op dit moment nog onzeker. Dat er in de zeven stedelijke BON-gebieden veranderingen van majeure orde op de rol staan, blijft echter zeer waarschijnlijk. Verder zijn er allerlei andersoortige, vaak functionele regio's, zoals de politieregio's, de Regionale Bureaus Arbeidsvoorzieningen, de Vervoerregio's, die aan de onoverzichtelijkheid een bijdrage leveren. Hiertussendoor en hieroverheen oefenen vaak nog gedeconcentreerde departementale diensten en inspecties hun taak uit. Hoewel het hier uiteraard om de rijksoverheid gaat, zijn er relevante raakvlakken met de gewestelijke (gemeentelijke en provinciale) overheden die dwingen tot gebiedsafstemming. Rond het openbaar vervoer, informatica en automatisering, de nutsbedrijven en werkgelegenheidsprojecten komen ook nog weer eens heel eigen vormen van samenwerking tot stand.

Al deze vormen van samenwerking manifesteren onderliggende processen van bestuurlijk-politieke aard die samenhangen met maatschappelijke, technologische en economische structurele veranderingen. De vanouds overgeleverde, inmiddels nogal gemuteerde, drieslag - gemeenten-provincie-rijk - kan een aantal vraagstukken niet verwerken. In paragraaf 4.2.2 wordt daarvan een kort overzicht gegeven, alvorens in paragraaf 4.2.3 de pogingen te recapitulieren die zijn gedaan om de problematiek te bedwingen. Vervolgens wordt stilgestaan bij de 'leer' die, grotendeels impliciet, de discussianten leidt. Daarbij zal men aan de verschillende elementen daaruit een verschillend gewicht moeten hechten, wil het debat niet ontaarden in topiek en retoriek. Daarover gaat de voorlaatste paragraaf, terwijl in de laatste de gevolgen van een dergelijke leer worden geschetst.

4.2.2

De kwalen

Een eerste kwaal van het oude stelsel van gemeentelijke en provinciale overheden is tamelijk eenvoudig van aard. Veel taken van uitvoerende aard, zoals ambulancevervoer, muziekscholen, jeugdgezondheidszorg en dergelijke, behoeven om financiële en bestuurseconomische redenen een schaal tussen de lokale en provinciale overheid in. Het kan handelen over zeer technische taken, maar ook over wat meer gecompliceerde en politiseerbare zaken, zoals het beheer van een gemeentegrensoverschrijdend natuur- en recreatiegebied.

Een tweede kwaal is ernstiger. Het bestaande model miskent te veel de behoefte aan bestuurlijke coördinatie die zich over de grenzen van gemeenten en provincies heen ontwikkelde. De ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting, het milieu, het verkeer, de massarecreatie en dergelijke storen zich veelal niet aan die grenzen. Bekend is de forse interdependentie van de stad en de sub-urbane en/of plattelandsgebieden daaromheen.

Een derde kwaal betreft de onoverzichtelijkheid van het woud van privaatrechtelijke maar vooral publiekrechtelijke samenwerkingsvormen dat als een

provisorische afdekking van het regionale gat is ontstaan. Het zeer grillige patroon van de vele honderden samenwerkingsvormen is terecht regelmatig een lappendeken genoemd. Het is voor raadsleden (laat staan burgers) nauwelijks mogelijk overzicht te houden over de associaties waarin hun gemeente vertoef.

Ten vierde kennen veel van deze samenwerkingsvormen een gebrekkige democratische inslag. Op papier ziet alles er niet zo slecht uit, maar in de praktijk gingen deze verbanden vaak niet gehinderd door nauwelijks geïnteresseerde gemeenteraden hun eigen, wat verscholen gang⁵.

Een vijfde kwaal is vooral voortgekomen uit de bovenbeschreven gedaanteverandering die de 'verzorgingsgemeente' in de loop der jaren heeft ondergaan. Er is veel meer medebewind opgekomen en derhalve veel uitvoering, hetgeen op allerhande gebied eigen gemeentelijke expertise verlangt. In het verleden en in het heden werd en wordt daarbij steeds de analyse gehoord dat de ambtelijke infrastructuur van veel, vooral kleinere gemeenten onvoldoende is⁶. Ook hierdoor ontstaan steeds meer samenwerkingsvormen.

Een zesde kwaal ten slotte betreft de situatie dat veel overheidstaken in allerlei geografische, niet met elkaar sporende constructies worden uitgevoerd, terwijl er toch veel beleidsmatige raakvlakken zijn. Zo kent het werkgelegenheidsbeleid een betrokkenheid van RBA's, verschillende departementen, provincies, gemeenschappelijke regelingen op bijvoorbeeld welzijnsgebied, uitvoeringsorganisaties in het kader van de sociale zekerheid en gemeenten. Gaat het om criminaliteitsbestrijding, dan is er in elk geval betrokkenheid van gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, brandweerregio's en departementen.

De opsomming van deze plagen van het binnenlands bestuur is niet limitatief, maar in het kader van deze beschouwing voldoende. Het wordt tijd stil te staan bij de remedies zoals die tot op heden zijn beproefd om de kwalen te genezen of althans te verlichten.

4.2.3 Remedies

De debatten over de reorganisatie van het binnenlands bestuur gingen vooral over de schaal van provincies, gemeenten, samenwerkingsverbanden, functionele decentralisatie en deconcentratie. Daarbinnen is een aantal hoofdmomenten te ontwaren, zoals de nota Bestuurlijke organisatie (1969), het wetsontwerp houdende voorschriften met betrekking tot de gewesten (1971), de concept-structuurschets gewesten (1974), de ontwerp-wet Reorganisatie van het binnenlands bestuur (1975). Uiteindelijk bleef het in 1983 allemaal zoals het was. Slechts Flevoland werd opgenomen in de kring van provincies. Een ambitieuze nieuwe poging het binnenlands bestuur te reorganiseren, betrof de Kaderwet Bestuur in verandering. De Tweede Kamerbehandeling van het ontwerp heeft nogal wat stof doen opwaaien, maar er komt tekening. In de aanloop naar de nieuwe, bij aparte wet voorziene eindstructuur in de afzonderlijke gebieden is er het Regionaal Openbaar Lichaam (ROL). Hier kan gedurende vier jaren worden warmgelopen in wat nog een gemeenschappelijke regeling, dus verlengd lokaal bestuur, is, zij het met aparte kenmerken. De oorspronkelijk voorgestelde, op de Kaderwet rustende Regionale Gebiedsautoriteit (RGA) zou desgewenst in een tweede fase kunnen worden opgericht. Dit onderdeel is, vooral vanwege constitutionele bezwaren, gesneuveld. Buiten de

⁵] Zoals bijv. blijkt uit het VNG-onderzoek *Door samenwerking geboeid*. Zie ook RBB-advies, *Evaluatie van de Wet Gemeenschappelijke regelingen*; Den Haag, 1991.

⁶] Zie ook de VNG-nota *Toekomstige positie van de gemeenten*; maart 1994.

BON-gebieden zal de gewenste versterking van het integraal-regionale bestuur vooral vorm krijgen in een ongeveer gehalveerd aantal samenwerkingsgebieden, op basis van een aangescherpte Wgr. Hier blijft echter sprake van verlengd lokaal bestuur. Mocht dit alles doorgaan, dan komt in andere vorm de tweedeling van voor 1848 tussen plattelandsbestuur en stedelijk bestuur opvallend terug.

Intussen gaan gemeentelijke herindelingsoperaties nog steeds voort, gevoed door een eigensoortige logica. De bedoeling was, en blijft, een zodanige herstelling van territorium en burgers dat overal een voldoende draagvlak ontstaat voor een adequaat ambtelijk apparaat. De omvang van dit laatste is, evenals de vraag of voor bepaalde taken niet intergemeentelijke samenwerking moet worden gezocht, echter deels afhankelijk van opvattingen over de taak van provincies. Dat de VNG-discussienota uitkwam op een minimumaantal inwoners van rond de 40.000 hing vooral samen met een opvatting over wat des gemeentes, des rijks en des provincies is en derhalve met een uitdrukkelijke leer over het binnenlands bestuur. Het aantal gemeenten is in deze eeuw overigens ruwweg gehalveerd: van 1121 in 1900 tot 740 in 1985 en ruim 600 in de nabije toekomst.

Veel minder vergaand was de herziening van de Wgr van 1985. De nadelen van ondoorzichtigheid en wankel democratisch gehalte werden te lijf gegaan, bijvoorbeeld via bundeling en zo mogelijk integratie van gemeenschappelijke regelingen in vanwege de provincie aangewezen samenwerkingsgebieden. Wanneer regelingen zoveel mogelijk één territorium bestrijken en zo mogelijk worden ingedikt tot een lager aantal, zou al redelijk wat gewonnen zijn. Om het democratisch gehalte te verbeteren werd tevens de samenstelling van het algemeen bestuur van openbare lichamen sterker aan de raden van de gemeenten gekoppeld en een subjectieve ontslaggrond ingevoerd voor leden van het algemeen en dagelijks bestuur.

Ook bij de jongste herziening van de Gemeentewet heeft de wetgever zich, zij het wat indirect, beziggehouden met de beschreven euvels in het binnenlands bestuur. Zo werd de normativiteit van de decentralisatie in een soort instructienorm in de Gemeentewet geproclameerd (art. 117); de gemeentelijke autonomie werd, evenals in 1983, bij de grondwetsherziening, op initiatief van de Tweede Kamer (her)bevestigd. Het complementaire bestuur werd voor het eerst in de wet erkend en genormeerd door een aantal nieuwe bepalingen. Hoewel het uniforme karakter van de Gemeentewet nadrukkelijk op hoofdpunten werd gehandhaafd, is toch enige differentiatie vooral met betrekking tot het medebewind mogelijk gemaakt. Grote gemeenten kunnen andersoortige taken krijgen geattribueerd dan kleinere.

Achter al deze soms grootscheepse, soms bescheiden pogingen om het stelsel van binnenlands bestuur te verbeteren, ligt een aantal constante noties. Men ontmoet, abstract geformuleerd, vrijwel consensus over de volgende uitgangspunten:

1. niet-nationale taken dienen bij voorkeur te worden ondergebracht in een integrale territoriale bestuurslaag, provincie, gemeente of een nader te bepalen 'nieuwe' lagere overheid (*integraal* boven *functioneel*);
2. binnen deze bestuurslagen dient een gekozen volksvertegenwoordiging te bestaan waar het primaat ligt van het beleid (*gelegitimeerd* in de *stembus*);
3. de juridische structuur van deze bestuurslagen wordt eenvormig geregeld (*uniform* provincie- en gemeenterecht);
4. zoveel mogelijk moet worden overgelaten aan de gemeente, als 'basiscel' van de democratie en als dichtst bij de burgers gelegen bestuurslaag (*voorkeur voor de gemeente*);
5. hulpstructuren, zoals gemeenschappelijke regelingen, moeten zo doorzichtig en democratisch mogelijk zijn en bij voorkeur in dezelfde ruimtelijke kaders

- worden ontplooid, zo mogelijk gebundeld en geïntegreerd (*standaardisering hulpstructuren*);
6. het bestuur moet efficiënt en doelmatig zijn en derhalve beantwoorden aan de inherente logica van de taak (*doelmatigheid*);
 7. het bestuur moet zo goedkoop mogelijk zijn (*voortdurende kosten-batenanalyse*);
 8. daarom *geen vierde* bestuurslaag;
 9. *bestuurlijke verdichting* moet worden tegengegaan;
 10. de schaal van het bestuur moet een voor de taakvervulling *adequaat ambtelijk apparaat* kunnen dragen;
 11. integratie van functioneel gedecentraliseerde en gedeconcentreerde gebieden met BON- en andere regionale samenwerkingsgebieden (*integratiemotief*).

Deze opsomming moge volstaan om duidelijk te maken dat niet alle motieven en strevingen in dezelfde richting werken. De eerder ook al gememoreerde spanningsvelden zijn manifest. Het uitgangspunt 'zo dicht mogelijk bij burger' staat soms in gespannen verhouding tot doelmatigheid, financiële integratie en terugdringing van bestuurlijke verdichtingsmotieven. Dit geldt ook voor het integraliteitsmotief en het democratisch motief. Onder omstandigheden kunnen deze spanning met de motieven uit de tweede helft van de opsomming opleveren. Meer algemeen gezegd zijn fricties en zelfs botsingen tussen één of enkele van de motieven uit de bovenste helft van de catalogus met die uit de onderste helft licht mogelijk.

Waar het nu op aankomt, is een leer over het binnenlands bestuur te ontwerpen waar althans in beginsel een relatief gewicht aan de verschillende factoren wordt toegekend. Hierbij is een uitgangspunt nodig dat weliswaar nooit verabsoluteerd mag worden, maar dat het zwaarst weegt. Een *archimedisches punt* is noodzakelijk in een discussie, die overigens - zeker onder bestuurders en ambtenaren - een te technisch-bestuurskundig en formeel karakter heeft gekregen.

4.2.4 Het archimedisches punt

Men kan over bestuurlijke reorganisatie vanuit verschillende referentiekaders spreken. Wanneer het bijvoorbeeld als een bestuurskundig probleem wordt benadert dat vanuit het centrum moet worden opgelost, is decentralisatie het sleutelbegrip: een intra-organisatorisch structuurprincipe van de eenheidsstaat Nederland. Deze denkwijze is, zoals Toonen dat treffend heeft geïllustreerd, a-historisch en hoort bij de staatscentrische beschouwingswijze van de jaren zestig en zeventig⁷. De gemeente is dan vooral een werkplaats voor openbaar bestuur, een klus voor bedrijfs- en bestuurskundigen en een opgave voor de landelijke politiek.

Vanuit de gedachte van de rechtsstaat, vanuit de preambule en bewoordingen van het Europees Handvest en zeker ook op basis van de geschiedenis van het lokale bestuur kan men ook vanuit een normatief, en in die zin archimedisches, punt vertrekken. Zo bezien, is er een recht van burgers en lokale samenlevingen op regeling en bestuur van de eigen huishouding. Deze ruimte is nogal ingeperkt en heeft ook niet meer dezelfde aard als vroeger. Desondanks is die onmiskenbaar normatief. De preambule van het Handvest spreekt over één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch bewind: het recht van de burger op een bestuur dat zich bevindt op een *geografisch korte* afstand, waardoor participatie in en gebruikmaken van overheidsbeleid en voorzieningen (zeker voor minder mobiele burgers) meer realiteitsgehalte krijgt. Het is historisch gezien vooral ook het recht van lokale samenlevingen om naar

^{7]} Th. A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur*, Den Haag, 1987, blz. 120 e.v.

eigen regels en onder eigen bestuur - voor de Franse tijd zelfs gedeeltelijk met eigen rechtspraak - vorm te geven aan de eigen huishouding binnen het verband van provincie en land. Soms zijn die gemeenschappen en hun gemeenten helder uit de geschiedenis naar voren gekomen, vaak ook als geografische en cultureel herkenbare identiteiten: steden, eilanden, landschappen, polders, dingspelen, ambachten en dergelijke. Het *gemeinschaftliche* karakter is op de ene plaats sterker verdwenen dan op de andere plaats, maar zelden geheel. Ook het organisatiewezen, het particulier initiatief op gebieden als sport, cultuur, welzijn en allerlei economische en andere verbanden, waaronder ook politieke partijafdelingen, zijn langs de lijnen van die samenleving en die gemeente georganiseerd.

Dit alles is in de ogen van menig politicus en bestuurskundige een licht irrationeel-emotionele factor die niet te veel nadruk moet krijgen, waar men soms zelfs kordaat overheen moet stappen⁸. Toch zijn het deze factoren - het recht van burgers op bestuur op een redelijke afstand, een reëel recht op participatie en het recht van lokale samenlevingen op eigen regelgeving en bestuur, om de termen van grondwet en gemeentewet aan te halen - die het uitgangspunt, het archimedisch punt, moeten zijn van een leer van het binnenlands bestuur. De schaal is derhalve niet *resultante* van een bestuurskundig afwegingsproces, maar binnen zekere grenzen *uitgangspunt* voor het debat. Dit laatste standpunt staat op nogal gespannen voet met de VNG-discussienota 'De toekomst van de gemeente', waar wordt verkondigd: 'De schaal waarop lokale of provinciale vraagstukken zich manifesteren, kan in de loop van de tijd wijzigen. Dat is het moment waarop het bestuur de eigen schaal moet aanpassen.' Een belangrijk deel van de essentie van een gemeente is juist zijn schaal.

4.2.5

Gevolgen

Nu de vraag veeleer zou moeten zijn of de taak wel past bij de schaal in plaats van andersom, is de benadering van de reorganisatie van het binnenlands bestuur ook een wat andere dan vaak wordt aangetroffen. Welke zijn bijvoorbeeld die sterk schaalgebonden taken? Uiteraard is er het pakket van wat vaak de loketdiensten wordt genoemd: de burgerlijke stand, de basisadministratie, de uitvoering van allerlei handelingen rond paspoorten, identiteitsbewijzen, wet op de lijkbezorging, verklaringen omtrent het gedrag, geboorteaangifte enzovoort. Hier speelt fysieke afstand een betrekkelijk gewichtige rol. In ander verband kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan de uitvoering van de Bijstandswet, de Hinderwet en dergelijke. Natuurlijk kan men deze in heringedeelde uitgestrekte gemeenten deconcentreren, maar het voorbestaan blijft dan afhankelijk van bezuinigingsronden, en dus nogal onzeker. Bovendien is er bij ambtelijke deconcentratie altijd een fors risico dat er onduidelijkheid gaat bestaan over het pakket dienstverlening van het wijk- of dorpssteunpunt. Welke diensten worden door het wijksteunpunt verleend en welke door het gemeentehuis?

Naast deze lokettaken (vooral medebewind) is er nog een groep andere, tot de sfeer van de gemeentelijke autonomie behorende, taken die zowel bij de voorbereiding en vaststelling als bij de uitvoering sterk worden medebepaald door de karakteristieken van de lokale samenleving. Het gaat hierbij vooral om taken die te maken hebben met de persoonlijke ontplooiing van burgers en de in dit verband voorwaarden scheppende organisatorische infrastructuur in die gemeenschap. Het is de wereld van de cultuur, het onderwijs, het welzijn, de sport en de recreatie. Hier neemt het beleid snel de kleur aan van een specifieke gemeenschap; het wordt er althans door beïnvloed. Hier moet gedacht worden aan de levensbeschouwelijk-religieus-politieke inslag van een bevol-

⁸⁾ Zie echter de recente frappante referendumuitslagen in Amsterdam en Rotterdam.

king en deels verwante sociaal-economische demografische en culturele determinanten. De kerkelijke ligging, bevolkingsdichtheid, de middelen van bestaan, de gemiddelde welvaart, het dialect, de geschiedenis, de leeftijdsopbouw, de omvang van de culturele minderheden, het muziekwezen, de actieve en passieve kunstbeoefening, de folklore, specifiek landschappelijke factoren (bos, water), zij hebben allemaal een mindere of meerdere invloed op het profiel dat een plaatselijke samenleving ook in de ogen van de buitenwereld bepaalt.

In dit verband blijft te vaak het effect onvermeld dat forse schaalvergroting van een gemeente heeft op het particuliere initiatief. Dat initiatief is immers dikwijls langs de traditionele gemeenschaps- en gemeentelijke lijnen en kaders georganiseerd. Hoewel ook thans al op het platteland een aantal van dit soort taken in verlengd lokaal bestuur wordt behartigd, blijft voor het lokale particuliere en maatschappelijke initiatief toch vooral het 'eigen' gemeentehuis centraal staan als aanspreekpunt, gespreksgenoot, belangbehartiger en geldverschaffer. Zo functioneren ook de specifieke adviesorganen waarin het lokale particuliere initiatief resoneert (welzijns-, sport-, cultuurraden). Schaalvergroting bij de gemeente leidt ook tot schaalvergroting in het particulier initiatief met de daarbij behorende professionalisering en terugtrek van vrijwilligers.

Los hiervan moet worden vastgesteld dat fysieke nabijheid, participatiemogelijkheden voor burgers en hun organisaties, en het eigen, zij het soms wat verbleekte, beleidsrelevante karakter van de lokale samenleving dwingen tot een conservatieve houding ten aanzien van forse schaalvergroting. Dit type activiteiten verlangt een zekere organische en in omvang beperkte schaal.

Naast de lokettaken en de hierboven genoemde 'zachte sector'-achtige beleids-terreinen zijn uiteraard meer taken aan een bescheiden schaal gebonden. Niet alleen vanwege de genoemde samenlevingskarakteristieken, maar ook vanwege bestuurskundig-organisatorische desiderata, zoals maatvoering, optimale signalering en *feedback* vanuit het beleidsveld. Op het terrein van de openbare orde en veiligheid, zowel repressief als preventief, is ook de lokale gemeenschap en een op ongeveer die schaal opererende gemeente cruciaal. En er zijn nog meer voorbeelden die door lokale omstandigheden worden gekleurd, zoals de al genoemde uitvoering van de Bijstandswet en verwante terreinen als minimabeleid, bijzondere bijstand, kwijtschelding en reductiebeleid, tariefstelling en dergelijke. Natuurlijk geldt dat ook voor de zorg voor de fysieke infrastructuur waar afstand en de daarmee samenhangende participatiemogelijkheid voor burgers een rol spelen. De gezondheidszorg en het verslavingsbeleid, de opvang van asielzoekers, er zijn vele voorbeelden waarover hetzelfde kan worden gezegd. Al deze zaken zijn nogal schaalgevoelig. Wordt de schaal (vooral de oppervlakte) te groot, dan verminderen de genoemde voordelen en steken disfunctionele gevolgen de kop op. Eén daarvan is de opkomst van politieke partijen voor het eigen dorp binnen de grote(re) gemeente. Een ander nadeel is de verdergaande vervreemding van de gemeente als geheel voor veel burgers en organisaties⁹.

Maar is het nu niet al te romantisch - om geen negatiever uitdrukking te gebruiken - om die gemeenten in stand te willen houden? Ja, wanneer men meent dat de gemeente op dezelfde schaal het huidige takenpakket kan behouden. Het is waarschijnlijk, en in de kleinere gemeenten ook al lang zichtbaar, dat een aantal taken niet meer uitsluitend op het gemeentehuis kan worden behandeld. Wanneer dit taken zijn die betrekkelijk 'afstandonge-

⁹] Zeer duidelijk aangetoond voor de daar onderzochte gemeenten in: Berghuis, Herweijer en Pol, *Effecten van herindeling*, Groningen, 1995, hoofdstuk 5.

voelig' zijn of nauwelijks politiseerbaar, dan is een verplaatsing van die taakstelling niet al te bezwaarlijk. Er zijn ook besluiten die grote externe effecten hebben en om die reden naar het oordeel van de wetgever weggetild moeten worden van het lokale niveau, bijvoorbeeld in de BON-gebieden naar provincies-nieuwe-stijl of daarbuiten in verlengd lokaal bestuur. Veruit de meest gevoelige hiervan is het regionale ruimtelijke orderings- en volkshuisvestingsbeleid. Maar zelfs die hete aardappel kan op de tafel van het verlengd lokaal bestuur worden geschoven. Dan zal men wel het consensusmodel voor een besluitvorming op basis van gekwalificeerde of gewone meerderheden moeten verruilen. Natuurlijk komt dit in de buurt van drie en een kwart of drie en een halve bestuurslaag (buiten de BON-gebieden). Staatsrechtelijk en bestuurlijk is dat wellicht wat minder elegant, maar vanuit een oogpunt van een bestuurscultuur die herkenbaar, burgervriendelijk en participatiebevorderend is en die de lokale samenleving respecteert, is dat nog helemaal niet zo gek. De gemeente kan zelf op enkele gebieden zeggenschap kwijt raken, met name als het gaat om aspecten van de fysieke infrastructuur (grond, contingents, milieu, industrieterreinen e.d.). Haar rol zal daar een meer pleitende, petitionerende worden bij andere overheden of samenwerkingsverbanden, niet ongelijk aan de Franse, Engelse en in mindere mate Duitse situatie¹⁰. Maar is dat erg? Wanneer het schip van de gemeente op jacht naar het behoud van enige zeggenschap op dit terrein de banden met een gemeenschap staakt, zal het gaan zwalken op de steeds wisselende winden uit Den Haag. Gemeentelijke herindeling zal een permanent proces worden, simpelweg omdat de problemenclusters door de tijd heen van omvang en gedaante veranderen. Dat is het levensgrote risico van een leer die het primaat van het probleem boven het primaat van de schaal van de gemeenschap predikt.

4.2.6

Conclusie

In deze beschouwing stond de waarschuwing tegen het overboord zetten van de vertrouwde, vaak nog historisch gestempelde schaal van de gemeente centraal. Die schaal is geen resultante, maar een waarde in zichzelf, van een andere orde dan categorieën als efficiëntie, doelmatigheid, overzichtelijkheid, zoals die veelal vanuit de top van de nationale bestuurspyramide wordt gezien. De schaal is uiteraard niet 'hors categorie', maar zou slechts om zeer zwaarwegende redenen ernstig mogen worden aangetast. Deze redenen zijn in Nederland in veruit de meeste gevallen niet te ontwaren.

¹⁰] Zie W.G.M. Salet, *Gegrond bestuur*, Delft, 1994.

Structuurprincipes van het staatsgebouw

5

W.J. Witteveen

5.1 Zoeken naar structuurprincipes

Een eerste inventarisatie levert aanstonds al een groot aantal structuurprincipes op, die in slagzinnen kunnen worden weergegeven. Zoals: integraal bestuur gaat boven functioneel bestuur, bestuurslagen moeten een eigen karakter bezitten, bestuurslagen hebben een autonome taak, de verschillende bestuurslagen houden elkaar in evenwicht, hoger geplaatste niveaus oefenen toezicht uit op lagere, per bestuurslaag is er een uniform takenpakket, enzovoort. Het is duidelijk dat dergelijke adagia wel een structurerend effect hebben, maar onderling met elkaar strijdig kunnen zijn. Dit komt het sterkst naar voren bij het aloude debat over autonomie en medebewind: waar autonomie hiërarchische relaties lijkt uit te sluiten, worden deze door medebewindsoverwegingen juist vereist. Ook zijn er spanningen tussen de thema's democratie en doelmatigheid: soms is het effectiever een taak op een hoger niveau te behartigen, terwijl dit een prijs heeft in democratisch gehalte. Dat deze spanningen niet alleen theoretisch zijn, blijkt wel bij het in concreto inrichten van het binnenlands bestuur.

Het is nuttig om over een structuurprincipe te kunnen beschikken omdat het een doorslaggevend argument geeft om de inrichting van het binnenlands bestuur op een bepaalde en niet op een andere manier ter hand te nemen. De gesignaleerde tegenspraken leiden tot een veel zwakkere argumentatieve waarde. Bovendien lijken de structuurprincipes in het licht van nieuwe situaties een minder ordenend effect te hebben. Nationalisering en internationalisering van het beleid hebben tot gevolg dat het eigen karakter van de traditionele drie bestuurslagen is vervaagd. Bij de complexiteit van de samenleving en de veelvormigheid van organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn bij bestuurstaken, binnen en buiten de overheid, is het moeilijk een absolute prioriteit van de territoriale tegenover de functionele decentralisatie aan te houden. Het lijkt dan geëigend nog eens verder naar structuurprincipes te zoeken en te trachten enige orde aan te brengen in wat al ter tafel ligt.

Hier doemt echter meteen een moeilijkheid op. Waar te zoeken? Structuurprincipes moeten aan de orde zijn gekomen in het verloop van de staatsrechtelijke geschiedenis. De zoekrichting wordt zo historisch gefixeerd op de geschiedenis van het staatsrecht. Maar het is alleszins denkbaar dat nuttige structuurprincipes ook buiten dit beperkte terrein kunnen worden gevonden. En ook is het de vraag of wie oplossingen zoekt voor nieuwe problemen (Europa) veel houvast zal kunnen vinden in de overwegingen van juristen en politici uit vroeger tijden. Koopmans, die onlangs het belangrijke arrest van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* over het verdrag van Maastricht besprak, maakte in dat kader een opmerking die ook voor dit zoeken naar structuurprincipes op de rommelzolders van het staatsrecht betekenis heeft:

Het belangrijkste bezwaar (van het arrest) is het totale gebrek aan vernieuwend denken. De staat, de soevereiniteit, het staatsvolk, de legitimatie via algemene verkiezingen, het had allemaal in 1920 bedacht kunnen zijn. De Europese integratie

confronteert ons met nieuwe problemen waarvoor het oude begrippenapparaat niet toereikend is. [...] Begrippen als staat en soevereiniteit hebben in dit opzicht geen verklarend vermogen meer; zij kunnen ook niet een aanvaardbare leidraad opleveren voor verder handelen. Wij moeten langzamerhand andere conceptuele wegen inslaan.¹

Zou een dergelijk onvriendelijk oordeel niet ook voor de hand liggen bij zulke archaische noties als de driekringenleer, de huishouding van de gemeente, of autonomie en medebewind? Ik zal hier een poging doen om structuurprincipes te bespreken zonder in de val van het verheerlijken van historisch veranderde begrippen te stappen. Ook buiten de staatsrechtelijke traditie zijn bijvoorbeeld structuurprincipes te vinden die van pas kunnen komen. Maar die komen pas aan de orde nadat eerst het staatsrecht aan bod is geweest. We moeten daarbij wel erkennen dat het zoeken van structuurprincipes een staatsrechtelijk beeld van de staat lijkt te veronderstellen: de staat als een welbewust en langs democratische lijnen geordend geheel. Concreter: als een gebouw dat ooit volgens juiste principes gebouwd is, zodat het bij nieuwe verbouwingen nodig en nuttig is kennis te hebben van de structuurprincipes die de eerdere bouwfases hebben bepaald. Het voordeel van deze metafoor is dat meteen ook duidelijk wordt dat een staatsrechtelijke ordening geen natuurlijk gegeven is en dat het mogelijk is om andere normatieve ordeningen voor te stellen die dan ook andere structuurprincipes kunnen opleveren.

5.2 Hoe de staat een gebouw werd

5.2.1 Koningschap en gezin

Een historische benadering leidt al snel tot het inzicht dat de staat niet per se een gebouw is. Voor 1848 kan de Nederlandse staat onmogelijk in de metafoor van een gebouw begrepen worden. Het verhaal over Nederland onder het bewind van de 'verlicht despoot' Willem I is vele malen en op vele manieren verteld. Hierbij bestaat onder meer verschil in waardering voor zijn doortastendheid bij het op gang brengen van modernisering in een verstarde maatschappij. Ook wordt zijn gebrek aan begrip voor rechtsstatelijke principes breed uitgemeten. Maar in geen van die verhalen komt het beeld naar voren van een hechte en consequente overheidsorganisatie die zinvol als een 'staatsgebouw' zou kunnen worden geconceptualiseerd. Integendeel. Het is wel duidelijk dat Willem I zich als Koning in het centrum van de macht plaatste en om zich heen in zijn bestuurlijke organisatie een theater schiep waarin de maatschappij zich door hem zou kunnen laten leiden. Het beeld van de organisatie, van het apparaat in dienst van de Koning, is echter sterk wisselend en op persoonlijke kwaliteiten gebaseerd. De grenzen tussen taken, rollen en bevoegdheden blijken voortdurend te wijzigen, terwijl soms heel belangrijke onderscheidingen naar modern staatsrecht (zoals tussen wet en algemene maatregel van bestuur) nog niet scherp waren uitgekristalliseerd. Donner wijst erop dat de departementen zelf intern weinig eenheid vertoonden, waarbij men aanvankelijk nog aarzelde tussen de oude collegiale trant van de republiek en de nieuwe hiërarchische orde van bestuur². Het heeft tot de periode 1840-1848 geduurd voor er duidelijkheid ontstond over de functie van de minister; voor die tijd was er bijvoorbeeld een onduidelijke taakafbakening met de secretaris van staat.

Men had moeite met grenzen trekken, met het afbakenen van gebieden die in de latere periode van het liberalisme als vanzelfsprekend gescheiden werden ervaren³. Beroemde gebieden waarin deze grensafbakening aan de orde is,

¹) T. Koopmans, 'Rechter, D-mark en democratie: het Bundesverfassungsgericht en de Europese Unie'; *Nederlands Juristenblad*, 1994, 8, blz. 249.

²) A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht. Algemeen deel*; vijfde druk, Alphen aan den Rijn, 1987, blz. 39.

zijn de organisatie van de rechterlijke macht ⁴ en de verhouding tussen wetten en andere categorieën besluiten ⁵. In zijn fascinerende studie over de geschiedenis van de ruimtelijke orde in Nederland, heeft Van der Woud de door juristen geconstateerde vaagheden in de organisatie van het binnenlands bestuur op een interessante manier scherper in beeld gebracht. Het streven van Willem I om vanuit het centrum de samenleving te overzien en te besturen kreeg concrete trekken op het gebied van de waterstaat, waar aanvanke-lijk de macht geheel lag bij de waterschappen en waar een centrale overheid niet over de middelen beschikte om eenheid te brengen en controle uit te oefenen, onder meer door een gebrek aan kennis over de lokale omstandigheden. De oprichting van een ingenieurscorps bij Waterstaat, belast met het opbouwen van kennis, bleek een effectieve lange-termijnstrategie om de macht des Konings te vergroten. Door middel van de aan de Koning ondergeschikte provincies (begrotingsmacht) werd het alleenrecht van de waterschappen over het beheer van de openbare ruimte (zij hielden zich ook bezig met wegen) gebroken. Op grond van deze gevalstudie trekt Van der Woud een conclusie met een bredere geldigheid:

Twee remmen hebben tot 1850 steeds hun vertragende werking doen voelen. Ten eerste het voortdurende geldgebrek bij de overheid in al haar geledingen. Ten tweede, misschien nog belangrijker, het gebrekkige juridische apparaat: het staatsrecht - de rechtsontwikkeling betreffende de besturen onderling, en het publiek recht - het recht tussen overheid en burger. Het gezag van de overheid was in 1815 zeer duidelijk vastgesteld, maar hoe kon en mocht het uitgeoefend worden? Het is een enorme paradox in de regering van Willem I dat zijn eenhoofdige gezag gemotiveerd werd door zijn intense gerichtheid op snelle en structurele resultaten, maar dat juist dit autocratische optreden de spoedige ontwikkeling van een adequaat rechtsbestel in de weg stond, en daardoor de door hem gewenste ontwikkeling ernstig belemmerde. ⁶

De aanvangssituatie was er op vele terreinen een waarin de afbakeningen tussen organen en bevoegdheden onscherp waren; door het gerichte optreden van de Koning veranderde dat geleidelijk en in de tijd van het liberalisme konden er eindelijk scherpe grenzen worden getrokken. Van der Woud signaleert een mooie parallel tussen de onduidelijkheden bij het bepalen van de fysieke grenzen tussen gemeenten en de onduidelijkheden in de juridische afbakening van de taken en bevoegdheden van de 'drie huishoudingen' in de staat:

Nederland bleef na de Franse Tijd een eenheidsstaat. De overheid had echter verscheidene gezichten die nu nog maar voor een klein deel zichtbaar en begrijpelijk zijn, en verscheidene armen waarvan soms nauwelijks vastgesteld kan worden tot welk overheidslichaam ze behoren. Een extra moeilijkheid is dat de lichamen het soms zelf ook niet wisten. ⁷

Er is een opvallend contrast tussen de vaagheid van het staatsrecht en publiekrecht en de scherpe en systematische regelingen uit het gecodificeerde privaatrecht. Dit duidt erop dat de begrippen uit het privaatrecht in de plaats stonden van publiekrechtelijke begrippen, dat 'het rechtsverkeer tussen overheid en burger een beetje leek op dat van baas en knecht' en dat er weinig belangstelling bestond om die begrippen te veranderen; men was er immers aan gewend. Toch was er een soort staatsrecht in de vorm van het overgele-

^{3]} Michael Walzer, 'Liberalism and the art of separation'; *Political Theory*, 1984, blz. 315-330.

^{4]} R. Pieterman, *De plaats van de rechter in Nederland 1913-1920*; Arnhem, 1990.

^{5]} F.R. Böhntlingk en J.H.A. Logemann, *Het wetsbegrip in Nederland*; Alphen aan den Rijn, 1966: deel D; J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*; Zwolle, 1988 (1958), blz. 122-136.

^{6]} Auke van der Woud, *Het lege land*; Amsterdam, 1987, blz. 59.

^{7]} *Ibid.*, blz. 71.

verde natuurrecht, dat de opvatting aannemelijk maakte dat de staat kon worden opgevat als een vereniging van individuen, een *universitas personarum*⁸. Zo komt men niet uit bij de metafoer van het staatsgebouw, maar veel eerder bij die van de overheid als een groot gezin⁹. De ordening van de staat die in deze visie wordt verworpen is er een waarbij de staat niets meer is dan land en mensen; het staatsgebouw is als alternatief voor de metafoer van het gezin opvallend afwezig. De staat als gezin en als zedelijk persoon is het beeld dat de verhoudingen het best typeert. Hierbij valt een belangrijk nieuw sleutelwoord: organisch.

5.2.2

Organisme

Met Thorbecke, die we kunnen zien als *de facto* opvolger van Willem I maar ook als vader van het staatsrecht, verliest het betrekkelijk ongeregelde staats- en publiekrecht haar vage contouren. Voor hem is de staat een samenhangend geheel, dat hij, ondanks al zijn pogingen een staatsrechtelijke orde op te bouwen, als een organisme ziet in plaats van als een bouwwerk. Als liberaal in een romantisch tijdperk huldigt Thorbecke een organische staatsleer¹⁰. Enerzijds worden verschillende organen met een eigen bereik en eigen bevoegdheden onderscheiden, anderzijds wordt benadrukt dat zij, als delen van het staatsorganisme, op samenwerking aangewezen zijn en dus geen volstreekte autonomie en geen absolute bevoegdheden hebben. Bekend is bijvoorbeeld Thorbeckes typering van de constitutionele monarchie in de *Narede* (1869), waar hij ontkent dat er in een dergelijk stelsel één absolute wil is; de constitutionele monarchie bestaat 'in een verband met elkander wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid samen te werken tot eene wetgeving en een bestuur, die aan de eischen van een juist, regtvaardig, nationaal verstand beantwoorden'. En reeds in zijn Gentse colleges uit 1830 leidt het organische standpunt tot een relativering van de strikte machtenscheiding, omdat dat even onmogelijk zou zijn 'als in den menschelijken geest denken, willen en handelen van elkander af te zonderen'. Want zij zijn op elkaar aangewezen: 'Elk van deze werkzaamheden bepaalt, wijzigt de andere, en het is juist deze onderlinge bepaling en wijziging, welke eene gemeenschappelijke hoogere leiding behoeft'¹¹. Als Thorbecke zich dan in de Gemeentewet bezighoudt met het omschrijven van de gemeentelijke bevoegdheden, is het treffend dat ook daarbij enerzijds autonomie wordt verleend (in de bevoegdheid tot regeling van haar 'eigen huishouding'). Anderzijds wordt door middel van een niet hiërarchisch maar blokkerend gedachte bevoegdheid voor provinciaal toezicht een dwang ingebouwd om belangen en samenwerking tussen organen in het systeem af te stemmen¹². Poortinga herkent in Thorbeckes opvatting een consequente conceptie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, in de zin van eenheid in verscheidenheid¹³.

De metafoer van de staat als organisme brengt een aantal structuurprincipes in het gezichtsveld. De verhoudingen tussen organen binnen de staat moeten worden afgebakend, maar tegelijkertijd worden er bevoegdheden toegekend tot regeling binnen het eigen verband. Ook wordt toezicht en samenwerking bevorderd, geleid door een visie op het algemeen belang. Het blijkt het gedachtengoed te zijn dat in latere tijden wordt samengevat onder de noemer van de

^{8]} Ibid., blz. 506-507.

^{9]} Ibid., blz. 507.

^{10]} Hierover E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1898-1872)*; Nijmegen, 1987 en Th. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur*, Rotterdam, 1987, hoofdstuk 3.

^{11]} J.R. Thorbecke, *Staatinrigting en staatsbestuur*, bewerkt door J. Duyverman, Arnhem, 1968.

^{12]} Th. Toonen, 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat'; in: *Lokaal bestuur in Nederland*; door W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), Alphen aan den Rijn, 1989, blz. 37.

^{13]} Poortinga, op. cit., blz. 206.

liberale rechtsstaat. Aanvankelijk ligt het accent sterk op de machtscheiding en op de bescherming van grondrechten; het beginsel van wetmatig bestuur is noodzakelijk om beide doelen te realiseren. 'Het bestuur wordt niet meer als zelfstandige macht met vanzelfsprekende, exorbitante bevoegdheden beschouwd, maar het heeft tegenover de onderdaan geen meerdere bevoegdheid dan de wet het toekent', stelt Donner ¹⁴. De genoemde structuurbeginzelen ballen zich samen rond het centrale doel van de liberale staatsleer: matiging van de regering, staatsonthouding. Zo ontstaat een heldere organische structuur, mits van een afstand geobserveerd.

Het systeem had kunnen werken als het inderdaad algemeen geaccepteerd was dat zoveel mogelijk staatsonthouding het doel van de staat is, een arrangement waarbij individuen en organismen in vrijheid hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Ook was het afhankelijk van een rationele centrale sturing door de wetgever die immers telkens weer de grenzen tussen vrije eenheden zou moeten omschrijven. Zoals bekend, kon niet aan zulke veeleisende voorwaarden worden voldaan. Het liberale gedachtengoed kwam steeds meer onder kritiek, van confessionele en later van socialistische huize. Op steeds meer terreinen werd om steeds nieuwe redenen overheidsop treden als noodzakelijk gevoeld, juist om aan vrijheid en verantwoordelijkheid gestalte te kunnen geven. De wetgever slaagde er lang niet altijd in leiding te geven, zeker toen de heterogeniteit van het parlement door de verbreding van het kiesrecht toenam. Donner constateert dat vlak na 1850 de tijd aanbreekt 'van uitvoerige wetten over voor ons besef soms tamelijk ondergeschikte onderwerpen (...) Het is de periode, waarin de Ontheffingswet en de Hinderwet met hun zorgvuldig uitgewerkte procedures tot stand kwamen' ¹⁵.

Men stuitte echter niet alleen op grenzen aan de waardering voor het liberale ideaal en grenzen aan de mogelijkheden tot wettelijke sturing. Ook was onduidelijk waar de eenheid in de organische staat eigenlijk vandaan moest komen. Thorbecke veronderstelde die eenheid, zoals blijkt uit de hiervoor gegeven citaten. In de wetgevende praktijk liepen het streven de algemene wil te verwoorden, politieke opvattingen over de inrichting van de maatschappij en bestuurlijke voorkeuren door elkaar heen. Hoe meer men van een actief optredende overheid ging verwachten, hoe geringer de kans hier consensus te bereiken. In Thorbeckes eigen geschriften schemert soms ook al twijfel ¹⁶. Het afbakenen van functies en organen, zo typerend voor de liberale aanpak, kan dus stuk lopen op in de praktijk blijkende problemen, zoals ook denken, willen en handelen niet in elk individu tot eenheid kunnen worden gebracht.

Het liberalisme stond echter niet stil. Nog geheel binnen de contouren van de organische staatsopvatting kwamen Buys en Kappeyne van de Copello tot aanpassingen, die ertoe strekten meer en actiever overheidsop treden mogelijk te maken. De overheid zou niet alleen de vrijheid van de ingezetenen moeten waarborgen, maar ook diensten en prestaties moeten verrichten. Buys zet hiertoe de democratische elementen in de liberale rechtsstaatgedachte wat meer voorop: de staat moet de ontwikkeling van het individu volgen (vrijheid en verantwoordelijkheid zijn daarbij de sleutelwoorden) en dat kan alleen door belangenafweging bij het maken van algemene wetten. Als gevolg wordt de hiërarchie tussen wetten en regelingen sterker benadrukt dan bij Thorbecke, die het had over 'elkander wederkeerig beperkende organen'. In de

¹⁴] Donner, op. cit., blz. 45.

¹⁵] Donner, op. cit., blz. 47.

¹⁶] Zo wordt de passage waarin wetgeving, rechtspraak en uitvoering worden vergeleken met denken, willen en handelen, gevolgd door deze relativerende opmerking: 'Eigenlijk is ook dit nog niet beslist, of elk dezer magten op gelijke lijn met de overige sta, dan of de eene of andere eigenlijk een daad van de andere uitmake, en dus moet geacht worden aan dezelve ondergeschikt en in dezelve begrepen te wezen.'

gemeentelijke sfeer maakt Buys ruimte voor 'zelfbestuur' (later gaat dat medebewind heten) naast autonomie. 'Medebewind is een manier om de nationale wet- en regelgeving afhankelijk te maken van lokale uitvoerders. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid geboden tot behoud van de gemeente als schakel in het staatsbestuur', schrijft Toonen over deze opvatting van Buys ¹⁷.

5.2.3

De drie kringen

Als Thorbecke de vader van het staatsrecht is, dan is Buys de vader van de staatsrechtswetenschap dankzij zijn monumentale grondwetscommentaar *De Grondwet (1883-1888)*. Staatsrecht wordt in de decennia rond de eeuwwisseling van recht dat in de parlementaire praktijk uitkristalliseert, steeds meer boekenrecht. De tendens om taken en bevoegdheden te onderscheiden en om het recht dat politiek, bestuur en burger in hun onderlinge verhoudingen beheerst, in begrippen, regels en principes te vangen, leidt tot de metafoor van het staatsgebouw. Het fluïde 'staats- en publiekrecht' deelt zich langzaam op in aparte rechtsgebieden, met een eigen wetenschapsbeoefening en met eigen structuurprincipes. Onderwerpen, zoals de trias politica of het legaliteitsbeginsel, komen er wel telkens aan de orde, maar nemen een plaatselijke kleur aan. Ze moeten immers passen in de uitgangspunten van het desbetreffende wetenschapsgebied. De wetmatigheid van het bestuur ziet er anders uit in de ogen van de strafrechtjurist, van de beoefenaar van het staatsrecht of van de wetenschapper op het prille terrein van het bestuursrecht. Ook het gemeenterecht wordt een afzonderlijk terrein, waarbij Oppenheims *Het Nederlandsch gemeenterecht* een centrale positie inneemt.

Bij Oppenheim staan de structuurprincipes, al in de inleiding, duidelijk op de voorgrond. Van moeilijkheden bij het definiëren van de gemeente, waar Van der Woud uitgebreid over bericht, blijkt niets meer. Gemeenten hebben duidelijke kenmerken: grondgebied, personen (ingezetenen), lokale belangen en organen. Hoe zelfstandig gemeenten zijn, blijkt wel uit de omschrijving van 'grondgebied': 'een stuk grond over hetwelk het gemeentelijk gezag heerscht op analoge wijs als over het gebied van den staat het staatsgezag'. Hier geen organisch beeld meer van gemeenten als deel-van-het-geheel, maar een analogeredenering die de gemeente in dezelfde soevereiniteitspositie plaatst als de staat zelf. De personen zijn het 'tweede natuurlijk substraat' van de gemeente. Lokale belangen zijn de 'beslissende oorzaak' van de instandhouding van de gemeenten. Organen zijn nodig, waardoor de wil van de gemeente naar buiten treedt, organen 'die hier de taak vervullen welke in den staat is weggelegd voor de wetgevende en de uitvoerende macht'. Kortom, alweer een analogeredenering ¹⁸. Het zelfstandigen van de gemeenten als onderdeel van het staatsgebouw krijgt een historische grondslag, doordat Oppenheim, na een overzicht van voorlopers van de gemeente, verklaart dat 'vier beginselen, door ons staatsrecht tot nu toe met oprechte innigheid beleden, het aan het Nederlandsche volk mogelijk gemaakt hebben te toonen, dat zijne kracht nog, gelijk voor eeuwen, schuilt in de plaatselijke gemeenten'. En aan Thorbecke wordt dan de eer verleend deze vier beginselen juist te hebben geïnterpreteerd ¹⁹. Het is een verhaal over onbelemmerde vooruitgang, met steun van de aard der dingen en de loop van de geschiedenis. Maar we zijn zo wel bij vier echte structuurbeginselen beland die de verhoudingen tussen de drie kringen, tussen rijk, provincie en gemeente, gezaghebbend hebben bepaald.

^{17]} Th. Toonen, 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat'; op. cit., blz. 40.

^{18]} J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*; vijfde druk, bewerkt door C.W. van der Pot, Haarlem, 1928: 1-2.

^{19]} *Ibid.*, blz. 6.

In de eerste plaats is er het beginsel van vertegenwoordiging: 'dat in de gemeente het bestel is in handen van een lichaam, hetwelk als de wezenlijke vertegenwoordiging der gemeentenaren mag worden aangemerkt'. In de tweede plaats het onderscheid tussen autonomie en medebewind, echter in termen die het principiële karakter van de autonomie benadrukken:

dat zelfbestuur, bestemd den bureaucratischen politiestaat ver af te houden, twee, even belangrijke zijden vertoont (...) autonomie, eigen beweging van de gemeente overeenkomstig hare bestemming, zich het krachtigst openbarende in de bevoegdheid om uit eigen, vrije aandrift voor haar gebied de regels en perken te stellen, die zij noodig acht; en daarnaast zelfbestuur in den engen zin, waarmede is gemeend het recht en de plicht der lokale besturen aan de organen van den staat medewerking te verlenen bij het volvoeren van zijn, des staats, bedrijf en op deze wijs een gedecentraliseerd staatsbestuur te helpen verwezenlijken naast een eigen, zelfstandig, gemeentelijk huishouden.

In de derde plaats de waarborg van het legaliteitsbeginsel: 'De wet en uitsluitend zij is geroepen de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen te regelen. Aan koninklijke willekeur, waartegen de Grondwet van 1815 geen breidel kende, is de pas afgesneden.' In de vierde plaats het beginsel van de openbaarheid van de vergaderingen van het gemeentebestuur (al was dit toen nog niet grondwettelijk verankerd). Oppenheim besluit de inleiding met de volgende passage:

Autonomie en zelfbestuur; openbaarheid; inwerking van de bevolking in al hare lagen op het gemeentelijk beleid; wettelijke afbakening van de bevoegdheden der bestuursorganen in de gemeente, ook tegenover elkaar: zij moeten blijven de hefboomen van de duurzame ontwikkeling en den wasdom onzer gemeenten; de zuilen, die het Nederlandsch gemeenterecht dragen en het toerusten met stevigheid en glans.

In die passage komen de in die tijd sterk dominante metaforen naar voren: de machinebeeldspraak ('hefboomen'), de organische metafoor ('wasdom'), maar de belangrijkste is het beeld van het staatsgebouw ('zuilen'), waarvan de structuur niet alleen hechtheid geeft maar schoonheid bovendien. Al verwijzen de zuilen misschien naar een klassiek bouwsel, het staatsgebouw van de drie kringenleer is toch vooral een Amsterdams grachtenpand met drie etages: rijk, provincie en gemeente hebben er hun autonome taken en staan door de structuurprincipes die het gebouw bijeenhouden toch met elkaar in verband.

5.3 Hoe de staat toch geen gebouw bleek te zijn

Oppenheim schrijft in zijn handboek op een triomferende toon over de zegeningen van de gemeentelijke autonomie binnen het staatsgebouw. Toch staat het door hem opgetrokken gebouw misschien zelfs in zijn eigen perceptie minder stevig dan die toon doet vermoeden. Per slot van rekening is de door Struycken indringend beschreven terugtred van de wetgever al een feit. Op tal van belangrijke terreinen is het niet de wet die de normen geeft en de grenzen trekt, maar wordt veel overgelaten aan het vrije beleid van het bestuur. En steeds vaker is dat bestuur een centrale instantie die door middel van wetgeving de gemeente in het kader van het medebewind taken opdraagt. In zijn al aangehaalde inleiding registreert Oppenheim de opvatting van Levy. Hij parafraseert deze als 'het ten offer brengen van een groot deel van de gemeentelijke autonomie aan het centraal gezag', maar meent dat de wetgever die (in feite al ingeslagen) weg vooral niet moet volgen.

Opvallend genoeg zijn het vooral auteurs met communalistische sympathieën die het communalisme van Oppenheim als onrealistisch hebben gehekeld.

In enkele sarcastische passages van zijn proefschrift toont Van Poelje (in 1914) aan dat de opzet van de Gemeentewet geen causale betekenis heeft voor de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie. De Gemeentewet is zelfs geen voorwaarde voor een goed functionerend gemeentebestuur. Het zijn de feitelijke ontwikkelingen in de maatschappij die bepalend zijn. Van Poelje toont zich een aanhanger van Hijmans' gedachte van het 'recht der werkelijkheid'.

Denk Thorbecke's wet vervangen door een andere van veel slechtere en onvolkomener makelij en de gemeenten zullen zich niettemin handhaven op het standpunt, dat thans door haar wordt ingenomen; maar denk onze treinen en stoomboten weg, en het geheele gemeentelijke leven, zooals de stad van tegenwoordig dat in zijn opperste ontwikkeling vertoont, verdwijnt op slag.²⁰

Van Poelje bepleit een empirische benadering:

Geen voorwaarde alzoo voor de ontwikkeling van het gemeentelijk leven is de wet geweest. De wondere opbloei van de gemeenten in de laatste helft van de negentiende eeuw is te danken geweest aan vele oorzaken, economische misschien wel in de eerste plaats, die elkaar kruisen en elkaar te niet doen; aan elke van deze hare bijzondere kracht en invloed te willen toekennen ware een onbegonnen taak. De gemeentewet heeft de groote verdienste (wie van de praktijk der rechtstoepassing wat afweet, beseft wat deze lofspraak beteekent), dat zij aan die ontwikkelingen geen onoverkoombare bezwaren heeft in de weg gelegd ...

Door deze meer onbevanging opstelling, komen bij Van Poelje tal van belangrijke ontwikkelingen in beeld die zich slecht verdragen met de structuurbeginselen van het staatsgebouw. Hij wijst bijvoorbeeld op de enorme verschillen in functioneren tussen grote en kleine gemeenten, waar de Gemeentewet het doet voorkomen alsof dit gelijke eenheden zijn. Hij bepleit al vroeg invoering van wettelijke differentiatie tussen gemeenten; de mogelijkheid hiertoe is bij de herziening van de Gemeentewet in 1994 echter pas ingevoerd. De praktijk laat specialisering van het recht zien, uitbreiding van de publieke taak, groei van het (ambtelijke) professionalisme, en belangrijke functieveranderingen van gemeentelijke organen in de praktijk van het bestuur (onder meer betreffende de taken van burgemeester en raad). Er staat bij Van Poelje een ander gebouw dan bij Oppenheim, minder stevig en glanzend, met soms heel andere structuurprincipes.

Brasz kan in 1960 op grotere afstand nog scherper het communalisme van Oppenheim als een politiek bepaalde positie ontmaskeren. De vier structuurbeginselen noemt hij het resultaat van een tendentieuze weergave van de wetsgeschiedenis. Hij verwijt Oppenheim in naam van Thorbecke feitelijk een afwijkende opvatting over communalisme aan de man te hebben gebracht. Aan de orde was een 'verandering in het stelsel van sociale beheersing' waaraan door Oppenheim ideologisch steun werd gegeven. Er was eerst een monolithische machtsstructuur (rond 1850), waarbij de liberale meerderheid er belang bij had vast te houden aan de eenheid van het staatsbestuur. Rond de eeuwwisseling verdwijnt die monolithische structuur en komen minderheden aan het woord die belang hebben bij matiging van het beginsel van de eenheidsstaat.

Wat vroeger een vrij homogeen denkende heersende laag was in de samenleving, werd nu ingesnoerd en verbrokkeld tot een aantal stromingen, die slechts met de grootste krachtsinspanning af en toe nog een greep naar de meerderheid konden doen, en steeds meer zich moesten gewennen aan de psychologie van de minderheid. Oppenheim verkeerde in de kring van de gemeentelijke bestuurders, dat bas-

^{20]} G.A. van Poelje, *Hedendaagsch Gemeenterecht*, diss. Leiden, 1914, blz. 18.

tion van liberalisme. Met zijn werk krijgt de tendens van een verschuiving van de liberale leer naar een interpretatie vanuit een minderheidspositie vorm en inhoud.²¹

Brasz laat zien dat de leer van Oppenheim een ideologische paraplu bood waaronder de zich emanciperende minderheden, zowel van confessionele als van socialistische huize, zich met het heersende liberale denken konden verstaan. Ook Brasz heeft echter geen waardering voor dit ideologische succes. Voor hem is Oppenheim een wetspositivist, die geen oog heeft voor de relatie tussen het recht op papier en het bestuur in de werkelijkheid. Oppenheim geeft geen wetenschappelijke verklaring en neemt bijvoorbeeld klakkeloos aan dat gemeenten er zijn om de belangen van gemeentenaren soepel tot uitdrukking te brengen. Oppenheims communalisme kijkt onvoldoende naar de voor- en nadelen van andere oplossingen voor de problemen van het binnenlands bestuur. Voorts bestaat te weinig oog voor de noodzaak tot samenwerking tussen verschillende 'kringen' bij de administratie. Deze laatste blindheid leidt er onder andere toe dat Oppenheim de rechtsfiguur afwijst dat de wet aan het gemeentebestuur de plicht oplegt een bepaalde verordening vast te stellen (bijv. de bouwverordening). Ook ziet Brasz als bezwaar van Oppenheims bouw- werk dat onvoldoende tot uitdrukking komt dat de gemeente niet alleen een juridische structuur is, maar ook onderdeel van een sociaal systeem.

We kunnen deze beide kritieken op de leer van Oppenheim ook lezen als plei- dooien voor andere structuurprincipes dan de vier zuilen van het staatsge- bouw. We zagen al dat Van Poelje een beginsel tot differentiatie tussen gemeenten bepleit. Brasz wijst erop dat het op vrijheid (en verantwoordelijk- heid) gebaseerde liberale uitgangspunt onvoldoende ruimte biedt voor het 'gelijkheids- en het welzijnsprincipe'. Gemeenten hebben allang niet meer de keus om al dan niet de belastingen te verhogen om voor kwalitatief goed drinkwater te zorgen. Dit verwacht men tegenwoordig van elke gemeente. Niet de autonomie-theorie geeft nog maatstaven voor gemeentelijke taakver- vulling maar 'functioneel geformuleerde minimum-eisen en opdrachten', waarbij Brasz verwijst naar programma's van politieke partijen en naar alge- mene structuurprincipes als efficiency, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid²². Met deze greep van structuurbeginselen, naast of tegenover die van Oppenheims staatsgebouw, zien we zo een drastische vergroting van de moge- lijkheden opdoemen en een veel vrijere discussie over de inrichting van het binnenlands bestuur. Of op de nieuwe structuurprincipes nog een herkenbaar en hecht, misschien zelfs een aantrekkelijk gebouw kan worden opgetrokken, is de vraag. Interessant genoeg, bepleit Brasz een terugkeer naar de organi- sche uitgangspunten van Thorbecke.

Thorbecke noemde de plaatselijke besturen agenten en agenten zijn zij (opnieuw) geworden. Niet zozeer agenten van het centrale staatsgezag, maar vooral agenten in ruime zin, als uitvoerende elementen in een uniform en multifunctioneel stelsel van sociale beheersing.²³

Bij nader inzien is het beeld van de staat als gebouw een te beperkend beeld, dat de discussie over 'het recht der werkelijkheid' voortijdig fixeert.

5.4 Een permanente staat van verbouwing

In feite is er, als we deze geschiedenis nog eens overzien, geen bepalend moment aan te wijzen waarop het hele 'gebouw' voltooid is. De totstand-

^{21]} H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme*; diss. Leiden, 1960, blz. 61.

^{22]} *Ibid.*, blz. 181.

^{23]} *Ibid.*, blz. 182.

koming van de Gemeentewet zelf is niet zo'n moment, omdat het ook op de praktische realisatie van de erin vervatte structuur aankomt. Terwijl men dacht een woning voor het binnenlands bestuur te bezitten, werd er in feite rustig aan doorgebouwd (en er werden zelfs vleugels weer afgebroken voor ze ooit werden bewoond). Dit is overigens het normale beeld bij wetgeving met een ordenende pretentie: zulke wetten lopen eerst vooruit op veranderingen die men wil aanbrengen en, als ze zijn aangenomen, lopen ze achter op veranderingen die in de praktijk worden aangebracht ten opzichte van het in de wet als model vervatte beeld.

Een bijzonderheid van de Gemeentewet is dat deze 'permanente staat van verbouwing' zich over meerdere bouwwerken naast elkaar uitstrekt. Er komen bestuurlijke organen bij die niet in het schema van de drie kringen passen en eigen rechtsregimes vereisen. Discussies over de staatstaak en pogingen bestuur efficiënt en effectief te doen plaatsvinden verschuiven van het staatsrecht naar andere rechtsgebieden. Die processen zetten zich telkens voort.

De eerste ontwikkelingsrichting is die naar een steeds verdere *differentiatie van het bestuur*, waarbij de inzet van wet- en regelgeving functioneel verandert. Bestuur was in de klassieke liberale visie wetstoepassing, maar wordt al gauw een conglomeraat van discretionaire activiteiten. Beleidsvorming is dan de centrale term. De afwegingen van belangen worden in toenemende mate overgelaten aan bestuurders en ambtenaren. Het bestuursrecht raakt los van het staatsrecht. Binnen het bestuursrecht wordt op een gegeven moment de rechtsvormende rol van het bestuur erkend naast de traditionele rechtsvormende instellingen (wet, rechtspraak, gewoonte, verdrag). Deze verschuiving van wetstoepassing naar beleidsvorming heeft zijn tegenhanger in de proliferatie van bestuurlijke organen. Er ontstaan varianten van delegatie, waarbij de gemeente in meer of minder grote vrijheid wordt ingeschakeld bij taken van rijksbeleid. Omdat dit ontoereikend is, ontstaat hiernaast een ingewikkeld stelsel van functionele decentralisatie. Dit gebeurt op tal van gebieden waar een overheidstaak kan worden geconstrueerd, maar ook belangen van groepen om aan de besluitvorming deel te nemen, worden erkend. Al die instellingen krijgen regels mee, waarbinnen en op basis waarvan ze mogen handelen. Vaak ontstaan er afbakeningsproblemen met de taken en bevoegdheden die via de territoriale decentralisatie zijn toegekend. De verzorgingsstaat vindt zijn organisatorische vertaling niet alleen in een netwerk van organen dat binnen het vertrouwde kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat opereert, maar in een veel breder patroon van organisaties en instellingen. Hun werkkterrein hebben zij tegenwoordig soms ook in Europees verband; op de regels die hun functioneren betreffen, heeft de Europese wetgever steeds meer invloed.

Als Scheltema in 1974 de balans opmaakt, ontdekt hij dat niet alle organen in een gecombineerde matrix van territoriale en functionele decentralisatie kunnen worden gevat. Er zijn ook zelfstandige bestuursorganen ontstaan die, als publiekrechtelijke organen van de centrale overheid, een bestuurstaak uitvoeren zonder hiërarchisch ondergeschikt te zijn aan een minister (denk bijvoorbeeld aan de Ziekenfondsraad). Al langer is een gat in de matrix geslagen door de mogelijkheid dat gemeenten en andere overheidslichamen hun publieke taken verrichten door gebruik te maken van privaatrechtelijke organisatievormen. De differentiatie van bestuurlijke instellingen heeft voor elke nieuwe manifestatie van het bestuur structuurprincipes opgeleverd, die gebruikt kunnen worden bij de vraag hoe het binnenlands bestuur in te richten. Deze wijzen echter vaak in verschillende richtingen.

De tweede ontwikkelingsrichting is er een naar *verzelfstandiging* van steeds nieuwe afgesplitste *rechtsgebieden*. Het pas in de steigers gezette staatsrecht

wordt onderscheiden van het bestuursrecht als een tweede algemene discipline die zich richt op de totaliteit van de overheid. Voor allerlei nieuwe overheidstaken ontstaan hiernaast nieuwe rechtsgebieden (wonen, gezondheid, onderwijs, cultuur, milieu), waarvan de verbanden met de twee algemenere disciplines niet eenvoudig in het oog te houden zijn. De regels op het terrein van de arbeid worden tot een apart rechtsgebied dat, in combinatie met de regels over sociale zekerheid, zich tot een kerngebied van het moderne recht ontwikkelt en daarmee naast staats- en bestuursrecht komt te staan. Ook door de uitbreiding van, onderling niet in een vaste relatie te denken, rechtsgebieden komen weer nieuwe structuurprincipes voor de inrichting van het binnenlands bestuur beschikbaar.

In al deze afsplitsingen en vertakkingen weerspiegelt het recht de ontwikkeling naar bestuurlijke differentiatie, ook al is hier zeker geen sprake van heldere causale verbanden. Van Poeljes opmerking dat er vele oorzaken zijn die elkaar kruisen en elkaar te niet doen, geldt ook hier. Het beeld vereenvoudigt de werkelijke ontwikkelingen, maar is zinvol om de 'permanente staat van verbouwing' in het staatsgebouw te onderstrepen.

Deze proliferatie van structuurprincipes zal op twee manieren worden geïllustreerd: door de argumenten voor en tegen functionele in vergelijking tot territoriale decentralisatie in herinnering te roepen en door een blik te werpen op de motieven die voor of tegen zelfstandige bestuursorganen pleiten. In beide gevallen wordt een inventarisatie gevolgd die door onderzoekers binnen het betreffende terrein is gemaakt.

5.4.1 **Structuurprincipes bij functionele decentralisatie**

In een voor de VNG geschreven studie loopt Edwards de argumenten langs die aanleiding geven voor een afweging tussen functionele en territoriale decentralisatie. Elk structuurbeginsel blijkt in principe zowel in het voordeel als in het nadeel van de keuze voor functionele decentralisatie te kunnen worden geformuleerd. Volgens Edwards zijn de nadelen echter doorgaans groter dan de voordelen en kunnen de specifieke voordelen die bij functionele decentralisatie opdoemen ook, en vaak beter, met territoriale decentralisatie worden verwezenlijkt. Wat daarvan zij, van belang is het lijstje aandachtspunten die mogelijk voor functionele decentralisatie pleiten; dit lijstje beweegt zich buiten de cirkel van de vier structuurprincipes die Oppenheim onderkent. Daarom zal ik ze herformuleren als structuurprincipes die bij de keuze voor functionele decentralisatie in acht genomen zouden moeten worden ²⁴.

Overzichtelijkheid

Functionele decentralisatie kan en moet zo worden ingericht dat helderheid ontstaat op het grensgebied tussen overheid en geïnstitutionaliseerd particulier initiatief.

Toegankelijkheid

Functionele decentralisatie vergroot de toegankelijkheid van het bestuur voor de burger doordat concrete, enkelvoudige taken aan afzonderlijke organen worden toebedeeld.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Functionele organisatie kan doelmatig zijn door bundeling van taken in één orgaan, afstemming tussen schaal van de taak en bestuurlijk territorium, ontlasting van Rijksdienst en parlement, verkleinen van de organisatie van de Rijksdienst, efficiënte en niet-politieke taakvervulling.

²⁴] Hierbij volg ik de terminologie van Edwards. A.R. Edwards, *Functionele decentralisatie en bestuurlijke organisatie*; VNG-studies nr. 2, Den Haag, 1982.

Flexibiliteit

Functioneel bestuur kan zich snel aanpassen aan ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving.

Horizontale en verticale samenhang

Bij functionele decentralisatie kan samenhang ontstaan door inbreng vanuit meerdere disciplines, organisatie-eenheden en bestuurslagen (projectmatig bestuur).

Democratische controle

Bij functionele decentralisatie kan democratie op twee manieren inhoud krijgen: door de parlementaire bemoeiing op hoofdlijnen van beleid te concentreren, maar tevens door betrokkenen in het veld te laten participeren.

Participatie

Functionele decentralisatie is geschikt voor effectieve participatie door betrokkenen bij concrete belangen.

Rechtsbescherming

Bij een goede wettelijke regeling kan voor alle betrokkenen ook bij functioneel bestuur duidelijkheid bestaan over rechtsbescherming.

Vergelijken we deze lijst-Edwards van aandachtspunten bij de keuze tussen functioneel en decentraal bestuur met de structuurprincipes van Oppenheim, dan is de verbreding van thema's duidelijk. Problemen van effectiviteit, flexibiliteit, coördinatie en groepsgebonden belangenbehartiging staan bij Oppenheim nog niet op de agenda.

5.4.2

Structuurprincipes bij zelfstandige bestuursorganen

Boxum, De Ridder en Scheltema hebben de motieven geïnventariseerd die bij de oprichting van een groot aantal zelfstandige bestuursorganen in de openbare meningsvorming een rol hebben gespeeld²⁵. In eerste instantie vinden zij een veelheid van motieven: deskundigheid inschakelen, collegiale besluitvorming tussen deskundigen mogelijk maken, voorbereiding en besluitvorming scheiden, belanghebbenden in de besluitvorming laten participeren, werkzaamheden coördineren en afstemmen, consensusvorming tussen organisaties en overheid bevorderen, overheidsbemoeiing bij uitvoeren van een wettelijke taak minimaliseren, voorkomen dat de belangen van de overheid ten opzichte van andere belangen bevoordeeld worden, een geprefereerd belang tegen andere belangen afschermen, bureaucratistische manier van werken tegengaan, efficiency bevorderen, politiek van detailbemoeienis ontlasten.

Zijn dit structuurprincipes met gelijk gewicht en spelen ze bij elk soort zelfstandig bestuursorgaan in gelijke mate een rol? Volgens Boxum e.a. is dit niet het geval. Zij vinden drie hoofdmotieven, die in onze terminologie als zware structuurprincipes kunnen worden beschouwd: deskundigheid, bevorderen van onafhankelijke besluitvorming en inschakelen van belanghebbenden. Zij laten ook zien hoe deze hoofdmotieven bij een gegeven taak doorwerken in de organisatiestructuur. Als deze taak bijvoorbeeld is een oordeel in een complexe feitelijke situatie te geven, dan leiden de hoofdmotieven 'gezag van deskundigen' en 'onafhankelijke behartiging van een bepaald belang' tot de keuze voor een relatief klein college van onafhankelijke deskundigen, waarop weinig ministeriële invloed wordt toegelaten. Is de taak ook oordeelsvorming, maar dan in de zin van evenwichtige belangenafweging, dan leiden de motieven 'onafhankelijkheid', 'evenwicht tussen belangen' en 'kennis' tot dezelfde organisatiestructuur. Dit wordt anders als de taak is beleid te ontwikkelen en besluiten te nemen op een terrein met veel en tegenstrijdige belangen. Dan weegt de medeverantwoordelijkheid van belang-

²⁵] J.L. Boxum, J. de Ridder, M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten en maten*; Deventer, 1989.

hebbenden met eigen deskundigheid zwaar mee. Het resultaat is relatief grote raden met belangenvertegenwoordigers, maar ook veel betrokkenheid en invloed vanuit het ministerie ²⁶.

Dit onderzoek laat goed zien hoe structuurprincipes argumentatief gebruikt kunnen worden bij de inrichting van het binnenlands bestuur in brede zin. Het hele vocabulaire is onmogelijk tot Oppenheims structuurprincipes te herleiden, vooral waar de kwaliteit van oordeelsvorming en de betrokkenheid van deskundigen en van vertegenwoordigers van een bepaald legitiem te achten belang, aan de orde komen. Deze motieven zijn duidelijk gekleurd door de wereld van de rechtspraak in privaatrecht en bestuursrecht. Zij voegen wezenlijke thema's toe aan de ordenende principes die in de staatsrechtelijke traditie beschikbaar zijn.

5.5 Het onvermijdelijk politieke karakter van staatsrechtelijk zuivere keuzes

We zien zo dat het spectrum van beschikbare structuurprincipes enorm ver breed is. Tegelijkertijd is het ook duidelijk dat deze structuurprincipes nooit allemaal even relevant of gewichtig zijn en dat in elke discussie over de inrichting van het binnenlands bestuur sterk wordt geselecteerd. Dan is natuurlijk erg belangrijk hoe structuurprincipes selectief gebruikt worden. De aanpak van Boxum, De Ridder en Scheltema is exemplarisch voor een objectiverende, wetenschappelijke stijl van selecteren en argumenteren. Dit is de uitzondering die de regel van een meer politieke en partijdige, dat wil zeggen vanuit een bepaald legitiem belang gedachte, stijl van argumenteren bevestigt.

Edwards heeft zo'n politieke selectiestrategie gebruikt in zijn studie over de argumenten voor en vooral tegen functionele decentralisatie. Zijn uitgangspunt is met zoveel woorden dat functionele decentralisatie zo weinig mogelijk moet worden toegepast. Dit geluid klinkt zijn werkgever, de VNG, natuurlijk als muziek in de oren ²⁷. Bij vergelijking van structuurprincipes blijkt territoriale decentralisatie het vrijwel altijd beter te doen. Zo wordt geconcludeerd dat 'beoogde voordelen van functionele oplossingen, zoals toegankelijkheid voor de burger, participatie door betrokkenen, externe flexibiliteit en bundeling per taak, in hoge mate eveneens (of zelfs nog beter) met territoriale decentralisatie kunnen worden bereikt en dat de nadelen van functionele decentralisatie, met name onoverzichtelijkheid van bestuur en gebreken qua democratische controle, integrale afweging, interne flexibiliteit en inhoudelijke afstemming tussen taken, zich bij territoriaal bestuur niet of in mindere mate voordoen' ²⁸. Maar deze uitkomsten berusten in het geheel niet op empirisch onderzoek naar de werkelijke effecten van functionele dan wel territoriale decentralisatie. Dat functioneel bestuur zo flexibel is of gemeentelijk bestuur zo democratisch, wordt niet met verwijzingen naar de bestuurlijke werkelijkheid gestaafd. Het recht der werkelijkheid is zo wel ver op de achtergrond geraakt. Te veel wordt vanuit begripsomschrijvingen naar de werkelijkheid toe geredeneerd. Dat kan zelfs averechts uitpakken. Derksen wijst er subtiel op dat als de gemeenten zo min mogelijk functionele decentralisatie willen, zij met die strategie in eigen vlees snijden; ook aan de gemeente worden heel wat functionele taken opgedragen, zoals de uitgifte van paspoorten, waarbij geen integraal bestuur aan de orde kan zijn ²⁹.

²⁶] Ibid., blz. 44.

²⁷] Edwards, op. cit., blz. 32.

²⁸] Ibid., blz. 36.

²⁹] W. Derksen, *De gemeente als gemeenschap*; Den Haag, 1992, blz. 120.

De politieke lading van het gebruik van structuurprincipes is echter principiëler dan deze constatering aanduiden. De staatsrechtelijk 'zuivere' structuurbeginselen zijn zelf altijd al op een of andere manier politiek ingekleurd, wanneer zij in het politieke debat worden verwoord. De zet een zuiver staatsrechtelijk argument te presenteren, is nu eenmaal een effectieve politieke strategie. In de politieke discussie blijkt een en dezelfde spreker vaak tegenstrijdige principes te verkondigen of principes die hij zegt volledig te steunen, in de praktijk niet te volgen. Vaak tonen politici zich bijvoorbeeld een warm voorstander van gemeentelijke autonomie, terwijl ze, praktisch gesproken, beleid uitvoeren dat die autonomie ondermijnt. Brasz kan deze paradox verklaren door erop te wijzen dat het standpunt pro autonomie in zijn onvermijdelijke vaagheid ook kan betekenen dat de spreker steun betuigt aan de wijze waarop de gemeenten in het algemeen voldoen aan de minimumeisen die volgen uit de nu dominante structuurprincipes, waaronder gelijkheid en welzijn.

Hoe politiek gekleurd staatsrechtelijke uitgangspunten zijn, kan eenvoudig worden afgelezen aan de discussie die in de jaren dertig van deze eeuw werd gevoerd over de invoering van functionele decentralisatie. Zo stelde het partijbestuur van de SDAP een commissie in om aan te geven hoe naar socialistisch inzicht inhoud moest worden gegeven aan het grondwetsartikel (art. 194) dat functionele decentralisatie mogelijk maakt. De commissie, waarin Donker en Van der Goes van Naters een bepalende rol speelden, kwam in 1931 met een rapport dat aanpassing van de staatsrechtelijke organisatie in het teken ziet van het politieke streven naar socialisatie van productie en consumptie. Tegenover de liberale staatsopvatting, werd de stelling ingenomen dat 'de gemeenschap zich juist zoveel mogelijk de regeling van alles, waarmee het algemeen belang is gemoeid en wat niet zonder schade voor het geheel aan de sfeer van het individuele leven kan worden overgelaten, (moet) aantrekken'³⁰. Tussen zuiver staatsrechtelijk aandoende argumentaties over het ontoereikende karakter van territoriale decentralisatie, waarbij erkende zwaargewichten als Krabbe en Duguit worden aangehaald, vindt men de overtuiging dat de staat door functionele organisatie zelf controle kan verkrijgen over het economische proces. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is een middel om bedrijven te socialiseren, dat wil zeggen ten nutte van het algemeen belang, in plaats van het belang van het kapitaal alleen, te laten functioneren. Schappen brengen economisch zelfbestuur binnen de staat en moeten op socialistische leest georganiseerd worden. Hierbij, en dit is tekenend, overheersen de staatsrechtelijke opvattingen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. 'Zelfregelend beteekent dus niets anders dan de bevoegdheid zelfstandig te regelen binnen de grenzen door den wetgever daaraan gesteld of daaraan te stellen, onder de bij de wet geregelde controle van het hooger gezag en onverminderd het recht van den wetgever om een bepaalde materie later weer aan zich te trekken'³¹. Mocht in de bedrijfsorganisatie of in het woningbeheer dus door verdere betrokkenheid van de belanghebbenden een werkelijk socialistisch regime worden ingevoerd, dan zou dit zich moeten afspelen binnen de kaders van de liberale rechtsstaat en onder leiding van de democratische organen op nationaal niveau. Politiek en staatsrechtelijk redeneren lopen naadloos in elkaar over.

Het is interessant dat deze benadering niet iedereen in de commissie kon overtuigen. Er is een minderheidsrapport van Bonger en Wibaut, dat geen spaan heel laat van het optimisme om via de weg van functionele decentralisatie tot werkelijke socialisatie te kunnen geraken. De voorstanders van artikel 194 hebben er niet aan gedacht dat zo 'de staatsrechtelijke zijde van het

³⁰] *Nieuwe organen. Rapport tot andere uitwerking der artikelen 78 en 194 der Grondwet uitgebracht door de commissie ingesteld door de SDAP; Amsterdam, 1931, blz. 10/11.*

³¹] *Ibid.*, blz. 37.

socialisme' zou worden ingevoerd. 'Mocht artikel 194 desondanks deze uitermate belangrijke beteekenis hebben, dan zou in de geschiedenis van Nederland het staatsrechtelijk deel van het socialisme bij verrassing zijn ingevoerd!' Het artikel heeft natuurlijk een veel beperktere strekking. Maar een veel belangrijker bezwaar tegen het zoeken naar een socialistisch functioneel bestuur is dat met nieuwe organen op niet-territoriale grondslag een 'ontwrichting van de staat en zijn organen' dreigt.

De staat kan niet naar twee principes tegelijk georganiseerd zijn, eenerzijds op de grondslag van de individuen als gezamenlijkheid en als territoir, anderzijds op dien van tot corporaties gevormde belanghebbenden. Er moet in een dergelijke gemeenschap een eindeloze competentie- en belangenstrijd ontstaan, waarvan maar al te zeer te vreezen is, dat tot schade van het geheel de overwinning aan de georganiseerde groepen zal zijn. De sympathie van al wat reactionair is, voor al wat groepsorganisatie is, voorspelt in deze weinig goeds.³²

Profetische woorden. Helder zien zij het probleem dat de bedrijfsorganisatie niet zozeer het algemeen belang zal dienen als wel een nuttig instrument zal blijken te zijn om groepsbelangen tegen het algemeen belang door te zetten.

Het geven van verordenende bevoegdheid aan andere organen dan de bestaande is eenerzijds een gevolg van een zeer bijzondere rechtsphilosophische opvatting, volgens welk recht *is*, datgene wat sommigen als rechtvaardig gevoelen en gaarne tot recht zouden verheven zien, anderzijds van een economisch inzicht, volgens welk de georganiseerde groepen primair zijn - de delen gaan voor het geheel. Beide standpunten zijn naar onze meening onjuist en voor socialistische theorie en praktijk onaanvaardbaar. Het algemeen belang moet steeds en overal uitgangspunt en doel zijn van de in het economisch en staatkundig leven te nemen maatregelen.³³

Ook hier weer vervloeiende grenzen: een politiek argument (socialisme) is ook een staatsrechtelijk argument (algemeen belang). Economisch en staatkundig leven zijn aan elkaar gerelateerd.

5.6 Is er nog grond waarop wij staan?

We kunnen langzamerhand de balans opmaken. Wat heeft het zoeken naar structuurprincipes in de geschiedenis van het staatsrecht inmiddels opgeleverd? In de eerste plaats waagden wij de stelling dat structuurprincipes een beeld van de staat veronderstellen als een welgeordend geheel (een staatsrechtelijke staat). Men kan zich die orde, waarvoor de structuurprincipes hun zin hebben, op verschillende manieren voorstellen. Een ontwikkeling werd geschetst, waarbij verschillende ordenende metaforen van de staat zich aandienen: gezin, organisme, drie-kringenleer. Uiteindelijk komt de staat er ten tijde van Oppenheims synthese van het gemeenterecht uit te zien als staatsgebouw. Dit beeld verschaft vier structuurprincipes voor de verhoudingen tussen bestuurslagen. Zodra deze eenmaal ideologisch zijn geaccepteerd, begint echter het demasqué: Van Poelje en Brasz laten de beperkingen zien van de staat als staatsgebouw en verruimen de kring van structuurprincipes. Die verruiming is in algemene zin het gevolg van praktisch georiënteerde beslissingen over organen en bevoegdheden die zich niet houden aan het stramien van de Oppenheimse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er vindt een differentiatie van bestuur plaats. Bestuurlijke beleidsvorming wordt naast de traditionele rechtsbronnen in de praktijk erkend. Territoriale decentralisatie wordt 'aangevuld' maar ook doorkruist door andere vormen van openbaar bestuur: functionele decentralisatie, zelfstandige bestuursorganen, privaat-

^{32]} Ibid., blz. 166.

^{33]} Ibid., blz. 167.

recht voor publieke doeleinden. Doordat er parallel aan deze tendensen een differentiatie in rechtsgebieden optreedt, komen er steeds meer, relatief van elkaar onafhankelijke structuurprincipes in beeld. Het staatsrecht kan, als vertoog over de organisatie van het binnenlands bestuur, dit alles niet meer omvatten. Voorzover de staat nog een gebouw is, verkeert het in een staat van permanente verbouwing. Bovendien zijn staatsrechtelijke motieven altijd politiek ingekleurd. Er lijkt zo geen vaste basis aanwezig te zijn waar met een zekere vanzelfsprekendheid *de* relevante structuurprincipes uit af te leiden zijn die zinnig gebruikt kunnen worden bij nieuwe beslissingen voor de inrichting van het binnenlands bestuur.

De situatie waarin wij ons nu bevinden, herinnert aan het gedachtenexperiment waarmee de moraalfilosoof Alasdair MacIntyre zijn boek *After virtue* begint. Stel dat een serie milieurampen het algemene publiek woedend stemmen tegenover de falende natuurwetenschappen. Er ontstaan rellen, laboratoria worden in brand gestoken, wetenschappers worden gelyncht, boeken en instrumenten vernietigd. De macht komt aan een anti-intellectuele politieke beweging die erin slaagt alle wetenschap van scholen en universiteiten te bannen en de kennis van die wetenschap te vernietigen. Later ontstaat er een tegenbeweging, maar te laat: men kan nu alleen nog een gefragmenteerde kennis verwerven van wat ooit de wetenschappelijke traditie was. Men gaat weer naar het oude beeld aan het werk, want men herinnert zich nog dat er in de wetenschap vooral veel discussie was.

Adults argue with each other about the respective merits of relativity theory, evolutionary theory and phlogiston theory, although they possess only a very partial knowledge of each. Children learn by heart the surviving portions of the periodic table and recite as incantations some of the theorems of Euclid. Nobody, or almost nobody, realises that what they are doing is not natural science in any proper sense at all. For everything that they do conforms to certain canons of consistency and coherence and those contexts which would be needed to make sense of what they are doing have been lost, perhaps irretrievably.³⁴

Het is duidelijk dat er in dit gedachtenexperiment een collectieve illusie optreedt over de aard van de onderneming die wetenschap heet. Men denkt aan wetenschap te doen, zonder te beseffen dat de samenhang ontbreekt en dat er geen werkelijke kennis uit kan resulteren. Voor MacIntyre is dit in werkelijkheid de situatie die zich voordoet op het terrein van de moraalfilosofie. 'What we possess are the fragments of a conceptual scheme, parts which now lack those contexts from which their significance derived'³⁵. Voor MacIntyre is dit een goed startpunt om de stelling te verdedigen dat een reconstructie van de morele tradities noodzakelijk is, en een terugkeer te bepleiten of althans weemoedig om te zien naar de verloren (Griekse) wereld van de politieke deugden die in het openbare leven werden ervaren³⁶.

Het zou van overdreven cynisme getuigen het gedachtenexperiment van MacIntyre *letterlijk* van toepassing te achten op de situatie van de staatsrechtbeoefening. De conventies van het staatsrechtelijke discours zijn niet verdwenen, de traditie van het staatsrecht verschaft voor de meeste gevallen nog steeds het ordenende kader waar politieke en bestuurlijke besluitvorming zonder veel discussie vanuit gaan. Maar ook hier worden discussies gevoerd op basis van niet in hun context geplaatste, uit de geschiedenis voortgekomen theorieën, ook hier ontbreekt het aan een empirische basis voor generalisaties

³⁴] Alasdair MacIntyre, *After virtue*; Notre Dame, 1981, blz. 1.

³⁵] *Ibid.*, blz. 2.

³⁶] Voor meer informatie zie E. Denis en Alasdair MacIntyre, 'Rechtvaardigheid of vriendschap?'; in: *Gedeelde normen?*; door B. van Klink, van Seters en W.J. Witteveen (red.), Zwolle, 1993, blz. 45-57.

over de voor- en nadelen van een bepaald arrangement, ook hier worden bewaard gebleven passages uit oude geschriften en fraai klinkende formules gereciteerd; alsof al die fraaie woorden naar iets waarneembaars verwijzen³⁷. Is er, als wij het staatsgebouw moeilijk als een hechte en glanzende structuur kunnen voorstellen, nog wel voldoende vaste grond onder onze voeten? En vooral: wat moeten we doen bij zulke gebrekkige kennis om toch aan bruikbare structuurprincipes te komen voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur?

De eerste strategie die zich nu aandient, is de Von Neurath-aanpak. Van deze auteur is het gevleugelde woord dat 'we het schip op volle zee plank voor plank moeten verbouwen'. Er is voor een grote reorganisatie geen tijd om rustig in de haven te gaan liggen, er is geen *time-out*, men zal in de praktijk met kleine ingrepen gaandeweg het hele schip van staat onder handen kunnen nemen. Maar deze strategie heeft drie problemen.

In de eerste plaats is dit al heel lang geprobeerd, zonder dat er nu algemene tevredenheid is ontstaan over de organisatie als geheel. In de tweede plaats is er niet één schip van staat, maar zijn er een heleboel organisaties waartussen te weinig samenhang bestaat; samenhang breng je niet plank voor plank aan. In de derde plaats heb je voor een zinnige uitvoering van de incrementele aanpak toch structuurprincipes nodig die aangeven wat je moet doen; je moet wel degelijk over vakmanschap beschikken om een plank te vervangen en je moet weten waarom vervanging van juist die plank in de rede ligt.

De tweede strategie is de methode-Von Münchhausen. Deze slaagde erin zich aan de eigen haren uit het moeras op te trekken, met paard en al nog wel. De zwaartekracht van de staatsrechtelijke traditie moet even overwonnen worden, zodat andere krachten vrij baan krijgen. De oplossing is dan om buiten de traditie van het staatsrechtelijke debat over het openbaar bestuur naar zinnvolle structuurprincipes te gaan zoeken. Wat in de optiek van de staat als gebouw een verstorende factor is - de intrede van structuurprincipes uit verwante rechtsgebieden - kan een zegen blijken te zijn. Het is goed nog eens te bedenken wat een structuurprincipe eigenlijk is: een in algemene termen geformuleerd adagium dat een sterk argument geeft voor een bepaald concreter geformuleerd voorstel; een slagzin die, net als bij de reclame, tot beredeneerd handelen inspireert. Structuurbeginselen brengen structuur aan; ze structureren een anders oeverloos debat door bepaalde posities sterker te maken en andere te verzwakken. In de retorische argumentatieleer staan zulke structurerende beginselen te boek onder de naam *topoi*. 'Een topos is een gezichtspunt van algemene aard, dat in een bepaalde tijd door allen, de meesten of de verstandigsten voor waar wordt aangezien', in een lange lijn van Aristotelische commentatoren, aldus Leijten³⁸. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat het gezichtspunt een retorische functie heeft om anderen in het debat ervan te overtuigen dat een bepaald voorstel houdbaar is dat in het licht van het ingenomen gezichtspunt een 'natuurlijke' oplossing lijkt voor een probleem. Wat we van de nieuwe structuurprincipes kortom moeten verwachten, is dat zij gezichtspunten aandragen van waaruit de problemen van de overheidsorganisatie zinvol bekeken kunnen worden.

5.7 Zoeken naar gezichtspunten

Dit zoeken naar gezichtspunten is te vergelijken met een wandeling door een heuvelachtig landschap, waarbij elk uitzichtspunt een andere blik biedt op de

³⁷] Bij een dergelijke tirade kan ook deze tekst niet gespaard worden: laat niet ook het zojuist gegeven historische overzicht grote lacunes zien, getuigt het niet van slechts fragmentarische kennis van de gereleveerde structuurprincipes?

³⁸] J.C.M. Leijten; in: *Theorie en praktijk van de rechtsvinding*; door Van Gerven en Leijten, Zwolle, 1981, blz. 68.

omgeving. De heuvels bestaan uit theorieën, het landschap is de overheidsorganisatie. Met die metafoer wordt meteen duidelijk dat er hier slechts een beperkte keuze kan worden aangeboden en niet een uitputtend overzicht van alternatieve gezichtspunten. Zoals de wandelaar beperkt is in zijn actieradius en de route volgt die hem of haar ligt, zo is ook de belangstelling van de onderzoeker beperkt. Vijf gezichtspunten komen nu aan de orde, uit disciplines die doorgaans als sterk verschillend worden beschouwd: politieke theorie (twee keer), bestuursrecht, rechtssociologie en cybernetica.

5.7.1

Schaal en democratie

In 1973 verscheen een fascinerende politicologische studie van Dahl en Tufte, met de titel *Size and Democracy*³⁹. Daarin werd een nieuwe onderzoeksrichting beschreven die een interessant gezichtspunt verschaft op de organisatorische problemen van een moderne democratische staat. Dahl en Tufte constateren dat er in de politieke theorie altijd sterke argumenten zijn gegeven voor zowel kleine democratische eenheden als voor heel grote. Zo is vaak geredeneerd dat de participatie van burgers in kleine gemeenschappen beter mogelijk is, maar omgekeerd ook dat representatie in een grote politieke gemeenschap meer effectieve invloed aan de burgers geeft. Uit een oogpunt van rationaliteit zijn kleine systemen te prefereren omdat daarin sneller gehandeld kan worden en meer accurate communicatie mogelijk is. Tegelijkertijd pleit voor grote systemen dat er meer collectieve beheersmacht is en dat gespecialiseerde deskundigheid beter kan worden ingezet. De meeste van deze *topoi* zijn niet met elkaar in strijd; dit geldt wel op punten als politieke kennis van de burgers (is die groter of kleiner in een kleine dan wel een grote gemeenschap) of responsiviteit van leiders ten opzichte van het publiek. Dahl en Tufte menen dat in de moderne tijd elk democratisch systeem uit een conglomeraat van deelsystemen moet bestaan. Het totale arrangement moet rationeel zijn op grond van twee criteria, *citizen effectiveness* en *system capacity*. Dit wil zeggen dat de burgers in staat moeten zijn effectief invloed uit te oefenen en dat het politieke systeem het vermogen heeft de collectieve voorkeuren van de burgers in daden om te zetten.

De *topoi* spreken verwachtingen uit over de vermeende voordelen van kleinschalige of grootschalige organisatievormen. Er zal echter geen keuze tussen of klein of groot kunnen worden gemaakt. Wat een optimaal systeembereik betreft, bepleiten Dahl en Tufte een complexe gemeenschap met een aantal onderling gerelateerde eenheden boven en onder het niveau van de staat. Voor effectiviteit is wederzijdse verbondenheid nodig: 'Units at and below the level of the nation-state should not be wholly autonomous'⁴⁰. Voor burgerinvloed valt geen beste methode aan te wijzen; soms is directe participatie beter, soms het aanwijzen van vertegenwoordigers, soms overdracht van bevoegdheden aan functionarissen en diensten.

De verdere bevindingen van Dahl en Tufte zijn in eerste instantie van negatieve aard: er blijkt geen optimale omvang voor een democratisch politiek systeem te bestaan en in grote staten is de invloed van burgers niet per se groter dan in kleine, of omgekeerd. Deze conclusies hebben belangrijke implicaties voor de manier waarop er over democratie en schaal gedacht moet worden.

Rather than conceiving of democracy as located in a particular kind of inclusive, sovereign unit, we must learn to conceive of democracy spreading through a set of interrelated political systems, sometimes though not always arranged like Chinese boxes, the smaller nesting in the larger. The central theoretical problem is no longer

³⁹] Robert A. Dahl en Edward R. Tufte, *Size and Democracy*; Stanford, 1973.

⁴⁰] *Ibid.*, blz. 25.

to find suitable rules, like the majority principle, to apply within a sovereign unit, but to find suitable rules to apply among a variety of units, none of which is sovereign.⁴¹

Kortom, de soevereiniteitsgedachte is voorbij. In de moderne democratische systemen bestaat er geen optimaal niveau van besluitvorming dat aan de criteria voor een effectieve democratie kan beantwoorden, dus ook het nationale niveau niet. De doelen van een democratisch systeem kunnen conflicteren en er is niet één bepaald soort eenheid die al die doelen tegelijk het best kan dienen. De tegenstelling tussen territoriaal en functioneel decentraliseren wordt zo geen kwestie van of-of, maar van en-en. Dahl en Tufte zien in de moderne staten twee fundamentele tekortkomingen. Er is behoefte aan meer heel kleine eenheden (niet groter dan 8000 deelnemers) en ook aan enkele heel grote eenheden (zoals een effectieve Europese Gemeenschap)⁴².

In een wereld waarin die grote systemen langzaam maar zeker van de grond komen - en dus het systeembereik toeneemt -, neemt de burgerinvloed af, zodat kleine democratische eenheden ter compensatie belangrijker worden. Hoe precies de combinatie van heel groot en heel klein - 'both big and small are beautiful' - ter hand moet worden genomen, is het grootste theoretische probleem dat in deze benadering overblijft voor verder onderzoek. Maar een consequent gezichtspunt is tenminste beschikbaar.

5.7.2

Machtsbalans

In de Nederlandse staatsrechtelijke traditie bestaat er een leer van de trias politica die veelal als scheiding van machten wordt geïnterpreteerd, maar op een aantal belangrijke punten (samenwerking regering en parlement bij wetgeving, toezicht op lokaal bestuur) ook als een leer van het evenwicht van machten kan worden getypeerd⁴³. Wellicht kan daarom over de beginselen van een juiste staatsorganisatie het een en ander geleerd worden van de Amerikaanse traditie. In deze traditie is - op basis van een scherp onderscheid in functies - gekozen voor het institutionaliseren van het machtsevenwicht tussen politieke, bestuurlijke en juridische organen⁴⁴. Madison toont in *The Federalist Papers* een scherp oog voor de verschillende tendensen die in een goed geconstrueerde staatsorganisatie erkend moeten worden. De opstellers van de Amerikaanse Grondwet hebben gepoogd een combinatie te vinden van vier grootheden: 'energy' en 'stability' in het bestuur, vrijheid voor de individu en de republikeinse staatsvorm.

The genius of republican liberty seems to demand on one side not only that all power should be derived from the people, but that those entrusted with it should be kept in dependence on the people by a short duration of their appointments (...) Stability, on the contrary, requires that the hands in which power is lodged should continue for a length of time the same. A frequent change of men will result from a frequent return of elections; and a frequent change of measures from a frequent change of men: whilst energy in government requires not only a certain duration of power, but the execution of it by a single hand.⁴⁵

Als deze doelen gecombineerd worden, zien Hamilton e.a. de oplossing in enerzijds de federale staatsvorm, anderzijds het beginsel van *checks and balances*. De uitwerking van dit beginsel van macht en tegenmacht wordt doorgaans alleen besproken voor de onderlinge verhouding van wetgever, bestuur en

41] Ibid., blz. 135.

42] Ibid., blz. 140; vgl. ook het schema over communicatie en macht van leiders en burgers op blz. 87.

43] W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*; Zwolle, 1990, blz. 51-56.

44] Ibid., blz. 69 e.v.

45] Hamilton, Madison en Jay, *The Federalist Papers*; in: C. Rossiter (ed.), New York, 1961, blz. 227 (nr. 37)

rechter, maar heeft een veel algemenere strekking. Elke beslissing van organisatorische aard kan aan de toets worden onderworpen of erin een machtsbalans is gerealiseerd. De mensen die een bepaalde bevoegdheid krijgen en middelen om deze waar te maken, moeten worden voorzien van *constitutional means* en *personal motives* om ervoor te zorgen dat zij hun taak juist opvatten. 'Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place', zo luidt de beroemde formule ⁴⁶. Het grote gevaar van de dominantie van groepsbelangen in een democratisch systeem wordt verminderd door de ene instantie een controlerende bevoegdheid te geven ten opzichte van de andere. Dit moet echter niet tot een overmatig stabiel machtsevenwicht leiden. Men moet ook gecoördineerd kunnen handelen (*energy*). De inspiratie is merkbaar van Montesquieu's *dictum* dat 'les pouvoirs aller de concert'; het gaat om geharmoniseerde actie.

Het principe van macht en tegenmacht is op tal van manieren al in de organisatie van het Nederlandse binnenlands bestuur aanwezig, vooral waar het gaat om toezichtrelaties, of deze nu hiërarchisch gedacht worden of in het kader van een onderhandelingshuishouding. Maar we moeten ervoor oppassen te denken dat een dergelijk arrangement per definitie voldoet aan de door Madison geformuleerde eisen. Het evenwicht tussen organen in taken en bevoegdheden kan door veranderingen in de bestuurlijke werkelijkheid in feite verschuiven. Op gezette tijden moet worden nagegaan - in het licht van empirische kennis over het functioneren van de organisatie - of de machtsbalans werkelijk de gestelde doelen dient. De principiële tegenstellingen tussen de behoefte om handelend op te treden, de behoefte aan stabiele verhoudingen, de burgerlijke vrijheid en de democratie betekenen dat er telkens weer nieuwe interpretaties nodig zijn van het ideaal van de zowel productief gemaakte als getemde staatsmacht. Heeft zo'n herijking lange tijd niet plaatsgevonden, dan wijst dit op een discrepantie tussen de formele organisatie en de bestuurlijke werkelijkheid. Bij een reorganisatie van taken kan dan ook gekeken worden naar het door Madison verwoorde structuurbeginsel.

5.7.3

Behoorlijk bestuur

In het bestuursrecht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot grote bloei gekomen. Hoewel ze zijn ontwikkeld om rechter en bestuur houvast te geven bij de beoordeling van taken waarvoor door de wetgever een zekere mate van beleidsvrijheid is verleend - tegen onrechtmatig overheids-optreden -, blijken de in wisselwerking tussen jurisprudentie en wetenschap ontwikkelde beginselen zich goed te lenen voor overplanting naar andere terreinen. Een conceptueel niet zo grote, maar praktisch wel grote stap was bijvoorbeeld de ontwikkeling van beginselen van een goede procesorde in het strafproces. Hierbij konden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als voorbeeld fungeren, zodra erkend was dat het Openbaar Ministerie vanwege haar beleidsvrijheid bij het vervolgingsbeleid op één lijn kon worden gesteld met andere bestuursorganen die over discretionaire bevoegdheden beschikken ⁴⁷. Een nog groter bereik tonen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wanneer zij kunnen worden gebruikt om beginselen van behoorlijke wetgeving te ontwikkelen. Een instrument ten dienste van de rechtsbescherming kan zo worden omgebouwd tot een instrument dat nut heeft bij de kwaliteitscontrole van wetgeving; ook daarbij spelen belangen van burgers mee, nu als staatsburgers in plaats van als rechtzoekenden.

⁴⁶] Ibid., blz. 322 (nr. 51).

⁴⁷] A.C. 't Hart, *Strafrecht en beleid*; Leuven/Zwolle, 1984.

Zou het nu mogelijk zijn het ordenende vermogen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur nog verder uit te buiten? Kunnen er normen voor een behoorlijke organisatie van de overheid uit worden afgeleid? Voor aanknopingspunten bekijken we een lijst met tien algemene beginselen van behoorlijk bestuur, uit de rechtspraak gereconstrueerd door Nicolai: correcte bejegening, zorgvuldig onderzoek, zorgvuldige beslissingsprocedure, deugdelijke besluitvorming, draagkrachtige motivering, gelijkheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel, redelijke en billijke belangenafweging, zorgvuldige kennisgeving, kenbare motivering⁴⁸.

De normale veronderstelling bij zo'n catalogus moet zijn, dat elk overheidsorgaan en elke functionaris die er voor werkt alle normen bij al het bestuurlijke optreden tegenover de burger in acht moet nemen. De vraag hoe de overheid zich moet organiseren om optimaal recht te doen aan de behoorlijkheidsnormen die zij jegens de burger in acht heeft te nemen, wordt (nog) niet gesteld. Aanknopingspunten daarvoor geeft de catalogus echter wel degelijk, al zijn er geen rechtstreekse conclusies te trekken. Men kan zich zeker voorstellen dat er bestuurlijke arrangementen zijn die het makkelijker of moeilijker maken te voldoen aan eisen als die van een zorgvuldige beslissingsprocedure, draagkrachtige motivering, redelijke en billijke belangenafweging, zorgvuldige kennisgeving en kenbare motivering. Organisaties die met niet al te veel andere organisaties te maken hebben voor ze tot een besluit kunnen komen, die niet te groot of intern te verdeeld zijn om snel en efficiënt te besluiten, die toegankelijk zijn voor burgers en gewend zijn aan open communicatie met belanghebbenden, kunnen veel eerder aan de behoorlijkheidseisen voldoen dan organisaties die op deze punten slecht uit de verf komen. Maar concrete gevolgtrekkingen zijn nog niet mogelijk. Het is interessant kwesties van reorganisatie te benaderen met de beginselen van behoorlijk bestuur in de hand, om te kijken waar een arrangement duidelijk voor- of nadelen heeft.

5.7.4

Responsief bestuur

Ook vanuit een rechtssociologische optiek kan men een visie ontwikkelen op de organisatie van de overheid. Nonet en Selznick schetsen een modern bestuur dat zij post-bureaucratisch noemen, als uitvloeisel van een vergelijking tussen drie typen rechtssysteem: het repressieve, het autonome en het responsieve. Terwijl het repressieve recht het handhaven van de orde als doel heeft en het autonome recht legitieme machtsuitoefening mogelijk maakt, is het responsieve recht gericht op deskundige beslissingen. De legitimiteit van een dergelijk streven ligt dan ook niet in het bieden van elementaire bescherming (repressief recht) of in het ideaal van procedurele zuiverheid (autonomoem recht) maar in inhoudelijk rechtvaardige besluiten. Daaruit volgt een andere visie op het sociale gebruik van wetgeving. Formalisme en positivisme worden afgewezen, een oriëntatie op doeleinden en op het vergroten van de capaciteiten van beslissers komen daarvoor in de plaats⁴⁹. Bij het autonome recht past de Weberiaanse bureaucratie, met haar expliciete, vaste en openbare doelstellingen, met haar nadruk op uitsluitende bevoegdheid, hiërarchische organisatie, gecodificeerde regels, planning, bestuurlijke regelmaat, systematische en routinematige besluitvorming. De post-bureaucratische organisatie is een post-Weberiaanse organisatie. Er is een brede centrale doelstelling voor het beleid (*purpose*), uitgewerkt in concrete beleidsdoelstellingen (*missions*). Nonet en Selznick verwachten van een gerichtheid op breed geformuleerde doelstellingen in de eerste plaats een kritische instelling tegenover het functioneren van het rechtssysteem, maar zien er ook een ideaalbeeld in voor de goed georganiseerde overheid.

^{48]} Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer, 1990, blz. 319.

^{49]} Ph. Nonet en Ph. Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, 1978, blz. 16.

Het beeld is dat van een voortdurende vertaalslag binnen overheidsorganisaties om de door politieke wilsvorming bepaalde algemene doeleinden van het beleid in specifieke taakstellingen uit te werken. Hoe moeilijk een dergelijke onderneming is, blijkt wel uit de frequentie waarmee in bestuurswetgeving gekozen wordt voor delegatie van regelgevende bevoegdheden. Concrete omschrijvingen van taken zijn kennelijk slechts korte tijd houdbaar, zo zij al mogelijk zijn. Wat voor soort organisatie kan aan een dergelijke zware eis voldoen? Niet de hiërarchische organisatie op basis van exclusieve competenties. In een doelgerichte organisatie moet het gezag zich openstellen voor kritiek, moet niet hiërarchie maar democratie het organisatieprincipe zijn ⁵⁰. De post-bureaucratische organisatie moet dan aan de volgende kenmerken beantwoorden:

Broad delegations of authority to mobilize and deploy resources for the achievement of set goals. Decentralization replaces 'edict management', but decentralization is not understood as the establishment of subordinate 'jurisdictions'. The model is the task-force organization made up of temporary problem-centered units. ⁵¹

Een dergelijke keuze voor vergaande decentralisatie en projectgerichte organisatie brengt vervolgens andere keuzen met zich mee: scholing van de staf, delen van verantwoordelijkheid in een projectgroep, accepteren van en omgaan met duale loyaliteiten (bijv. binnen de organisatie en binnen de beroepsgroep), participatie als bron van kennis.

Het gaat hier allerminst om een naïef democratisch optimisme. In het responsieve recht wordt openlijk erkend dat het spanningen met zich meebrengt wanneer wordt gestreefd naar brede doelstellingen die uitnodigen tot kritische discussie en inspireren tot een competent bestuur. Het conflict tussen openheid en integriteit, zoals Nonet en Selznick het noemen, is hanteerbaar te maken, maar nooit op te lossen. Ligt de nadruk op de integriteit van de overheid, dan ligt strakke verantwoording over gevoerd beleid in de rede (volgens de receptuur van het autonome recht). Dit ontaardt al gauw in formalisme en positivisme. Om dat schrikbeeld te vermijden kan worden gewerkt met brede discretionaire bevoegdheden, maar dan dreigt het gevaar dat deze willekeurig gebruikt worden. Het responsieve recht moet deze tegenspraak tot een creatieve spanning kunnen vertalen. Hieruit volgt een ander gezichtspunt dat voor de organisatie van het bestuur relevant is: de bereidheid fouten te corrigeren.

A responsive institution retains a grasp on what is essential to its integrity while taking account of new forces in its environment. To do so, it builds upon the ways integrity and openness sustain each other even as they conflict. It perceives social pressures as sources of knowledge and opportunities for self-correction. ⁵²

Een responsief bestuur is een luisterende overheid die kritiek uit haar omgeving serieus neemt. Dit veronderstelt een organisatie die van fouten kan leren en die niet zo is gestructureerd dat gefundeerde kritiek wordt geïnterpreteerd als hinderlijke ruis.

5.7.5

Leervermogen

Als het leervermogen van de overheid ter sprake komt, ligt het voor de hand aandacht te besteden aan de cybernetica, de wetenschap van communicatie en controle, van leren en sturen ⁵³. Om te beginnen kan geconstateerd worden

⁵⁰] Ibid., blz. 99.

⁵¹] Ibid.

⁵²] Ibid., blz. 77.

dat zonder leervermogen een overheidsorganisatie gedoemd is te falen. In zekere zin leren organisaties per definitie; de leden maken voortdurend vergelijkingen tussen een model en een situatie. Maar al te vaak zijn de modellen ontoereikend en is er sprake van een 'surrogate world we manage'⁵⁴. Het is daarom zinvol verschillende soorten leren te onderscheiden. Argyris en Schön zien een verschil tussen *single loop* en *double loop* leren. In het eerste geval worden aanpassingen gemaakt in relatie tot een gegeven verzameling normen en uitgangsveronderstellingen; in het tweede geval kan men afstand nemen van de normtoepassing en de relevantie van de gehanteerde uitgangspunten kritisch onderzoeken. Een derde soort leren (*deutero*) is nog reflectiever: men leert dan hoe men kan leren. Dit komt neer op het verwerven van (organisatorische) zelfkennis⁵⁵. Sommige organisaties kunnen wellicht volstaan met *single loop*-leren, voor andere zijn de tweede en soms ook de derde soort van levensbelang.

Om te zien hoe vormgegeven moet worden aan een organisatie die over een gevarieerd leervermogen beschikt, vat ik redeneringen samen van Beer en van Morgan⁵⁶. In het algemeen valt op dat bureaucratische organisaties zijn opgezet volgens structuurbeginselen die het reflectieve leren (van de tweede en derde soort) belemmeren. Deze precies afgebakende taakomschrijvingen en van bovenaf opgelegde regels en plannen verhinderen een kritische reflectie. Hierdoor kan de organisatie zich op de werkvloer moeilijker aanpassen aan onvoorziene omstandigheden en kunnen de vager omschreven doelen achter de regels en procedures vaak niet worden gerealiseerd. De gezagsrelaties van de formele bureaucratie leiden ertoe dat wanneer door ondergeschikten verantwoording wordt afgelegd, wordt toegewerkt naar een resultaat dat in de perceptie van de leiding aanvaardbaar is. Vaak wordt onvoldoende aangegeven waarin het model van de leiders afwijkt van de modellen van de ondergeschikten, laat staan dat de correspondentie tussen deze modellen en de werkelijkheid ter discussie kan staan.

Een volgend probleem is subtieler: wat mensen zeggen en denken te doen verschilt vaak van wat zij werkelijk doen. *Espoused theory* kan verschillen van *theory in use*. Groepsnormen spelen hier een belangrijke rol. Vaak kan in het beschikbare vocabulaire en op basis van gedeelde uitgangspunten niet verwoord worden wat mensen in de praktijk van het beslissingen nemen werkelijk doen. Zo benemen zij zichzelf het zicht hierop. Uit dit soort analyses kan men lessen trekken. Zelfstandig onderzoeken in plaats van routinematig handelen moet in de organisatie de groepsnorm worden. Dit vereist van leiders dat zij openstaan voor kritiek en voor nieuwe ideeën en dat zij bij een belangrijk probleem ernaar streven heel verschillende perspectieven te laten uitwerken. Er is ook een eis aan de organisatiestructuur: 'More double-loop learning can be generated by encouraging a 'bottom up' or participative approach to the planning proces'⁵⁷.

Een belangrijk cybernetisch principe houdt in dat negatieve *feedback* voor het stuurvermogen van wezenlijk belang is; je gaat niet rechtstreeks op een bepaald doel af, maar je verplaatst je door afstand te houden van de situaties die je wilt vermijden. Sturing van een organisatie kan dus het best plaatsvin-

53] Over deze typering zie H.R. van Gunsteren, 'Het begrip sturing; in: *Het schip van staat*; door M.A. Bovens en W.J. Witteveen (red.), Zwolle, 1985, blz. 284.

54] Stafford Beer, 'The surrogate world we manage'; in: Stafford Beer, *Platform for change, A message from Stafford Beer*, London, 1975, blz. 399-416.

55] Chris Argyris en Donald Schön, *Organizational Learning*; Amsterdam, 1978; en H.R. van Gunsteren, 'Het leervermogen van de overheid'; in: Bovens en Witteveen, 1985, op. cit., blz. 53-74.

56] Beer op. cit.; en Gareth Morgan, *Images of Organization*; Beverly Hills, 1986.

57] G.Morgan, op. cit., blz. 92.

den door grenzen te trekken waarbinnen de deelnemers vrij zijn te handelen, in plaats van doelen te stellen die moeten worden bereikt. Die grenzen zelf moeten ter discussie staan: 'Double-loop learning is thus best understood as a process which, in essence, questions the limits that are to be placed on action'⁵⁸.

Juristen die zich bezighouden met wetgevingsbeleid zullen in deze beschrijving bekende technieken van open normstelling en aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van een organisatie herkennen⁵⁹. Het interessante is echter dat de cybernetica leert dat dit zelfregulerend vermogen niet automatisch aanwezig is en dat de techniek van het werken met open normen niet als streven naar vage doelstellingen moet worden opgevat. Open normen zijn aanduidingen van een vrijheidssfeer die door scherpe normen is afgebakend.

Hoe moeten organisaties dan worden ingericht om op de juiste manier zelforganiserend te zijn? Beer wijst erop dat een omgeving gecreëerd moet worden, waarin de organisaties zich niet op een defensieve manier naar binnen richten; de structuur moet zo zijn dat ze met andere organisaties gecoördineerd problemen oplossen in een daarvoor beschikbare metataal: 'This means that whatever is the 'superior authority' in any given social situation operates like a judo expert - who uses his opponent's energy, rather than his own, to achieve his ends'⁶⁰. Morgan formuleert vier structuurprincipes voor de 'holografische' organisatie: *redundancy of functions, requisite variety, minimum critical specification, learning to learn*⁶¹. In gewoon Nederlands komt dit erop neer dat de zelfstandige onderdelen binnen een organisatie meer functies kunnen vervullen dan hen op een bepaald moment zijn toebedacht; dat de organisatorische variëteit op zulke plekken in de organisatie voorkomt waar er direct gebruik van kan worden gemaakt om te interveniëren in de werkelijkheid buiten de organisatie; dat het management een dirigentenfunctie vervult bij het zoeken naar voorwaarden waarbinnen de organisatie optimaal kan functioneren; dat, wanneer als gevolg van een dergelijke aanpak, de nadelen van flexibiliteit de voordelen dreigen te overtreffen men door *deutero*-leren in staat is tegengas te geven.

De voornaamste aanbeveling van een cybernetische benadering van de bestuurlijke vormgeving van organisaties is dat aandacht moet worden besteed aan de randvoorwaarden waarbinnen zelforganisatie en zelfregulering gepaard kunnen gaan met de drie soorten leren.

5.8 Voor een casuïstisch gebruik van gezichtspunten

Al met al beschikken we zo over een verbluffende hoeveelheid structurende principes die mee kunnen spelen bij beslissingen over de organisatie van het binnenlands bestuur. Ten dele zijn het structuurprincipes die bekend zijn uit de staatsrechtelijke traditie, ten dele gaat het om *topoi* die ontleend zijn aan andere intellectuele contexten. Het is niet *a priori* duidelijk welke van deze beginselen de belangrijkste zijn. Het is niet op voorhand te zeggen dat ze allemaal in dezelfde richting wijzen; ook in organisatorische discussies roepen beginselen al snel tegenbeginselen op⁶². De structuurprincipes lijken zo in elk geval geen eenduidigheid op te leveren, geen Archimedisches punt van waaruit het hele staatsbestel op zijn plaats valt.

⁵⁸] Ibid.

⁵⁹] Ph. Eijlander, *De wet stellen*; Zwolle, 1993, deel IV.

⁶⁰] Zie uitvoeriger Beer, op. cit., blz. 135-151.

⁶¹] Morgan, op. cit., blz. 99.

⁶²] J.C.M. Leijten, 'Beginsel en tegenbeginsel in het recht'; *Ars Aequi* themanummer *Rechtsbeginselen*; Nijmegen, 1991, blz. 7-13.

Maar is dit eigenlijk wel een probleem? In elke discussie waarin verandering van spelregels, instituties of procedures aan de orde is, kan nooit het gehele staatsrechtelijke kader tegelijk ter discussie staan. Er is altijd een grote mate van continuïteit; een groot deel van de staatsrechtelijke orde wordt zonder vragen geaccepteerd. Tegen zo'n achtergrond heeft de discussie pas zin. Als men deze situatie in een beeld wil vangen, dan zou dit het beeld van de staat als theateropstelling kunnen zijn, als vast decor van het politiek, bestuurlijk en juridisch handelen. Soms worden er echter opeens nieuwe decorstukken opgesteld en oude verwijderd, soms verandert de belichting of wordt het speelveld in stukken opgedeeld, om zo het op te voeren toneelstuk tot het best mogelijke te maken (waarbij men moet denken aan het behartigen van het algemeen belang)⁶³.

Ook moet men het houvast dat traditionele waarheden verschaffen niet overschatten, noch het houvast dat uitgaat van een 'heersende leer'. Traditie staat niet tegenover verandering. Krygier wijst erop dat 'the very traditionality of law ensures that it *must* change. Although authoritative interpreters might police the present to see that it does not stray too far from their interpretation of the past, it is impossible for traditions to survive unchanged'⁶⁴. Alleen al omdat tradities geïnterpreteerd moeten worden, veranderen ze. En omdat democratische tradities door veel verschillende mensen met uiteenlopende perspectieven geïnterpreteerd moeten worden, spreekt de traditie met veel stemmen, neemt de heersende leer de gedaante aan van een meervoud van heersende leren.

Als traditie tot op grote hoogte verandering met zich meebrengt, maar nooit totale verandering, dan is de waarde van structuurprincipes gelegen in hun bijdrage aan de discussie over de juiste inrichting van het openbaar bestuur. Het is een kenmerk van *topoi* dat ze mogelijkheden bieden om in een voortgaande discussie over een bepaalde zaak vanuit verschillende coherente gezichtspunten naar de ter beslissing staande kwesties te kijken. Gezichtspunten zijn hulpmiddelen voor de argumentatie, geen definitieve antwoorden op een onderzoeksvraag. Dat ze sterke argumenten bieden die niet doorslaggevend hoeven zijn, dat ze met elkaar in tegenspraak kunnen zijn, dat is nu juist de kracht van structuurprincipes die als *topoi* functioneren. Hun bruikbaarheid bewijzen ze pas in de context van een gevalsbeschrijving.

In hun prachtige pleidooi voor een herwaardering van de casuïstiek als methode om morele debatten zinvol te voeren, wijzen Jonsen en Toulmin erop dat het zoeken naar universele en onveranderlijke beginselen slechts tot impasses leidt. Dit is het Platoonse ideaal van theoretische argumentatie, waarbij men van een universele generalisatie tot dwingende conclusies poogt te komen via onder de generalisatie vallende beschrijving van het concrete geval. Daartegenover plaatsen zij een Aristotelisch ideaal van praktisch redeneren. Analyse van het concrete geval leidt tot overwegingen op basis van algemene, topische formules en voorlopige conclusies worden ook weer met tot uitzonderingen nopende overwegingen geconfronteerd.

Practical arguments depend for their power on how closely the *present* circumstances resemble those of the earlier *precedent* cases for which this particular type of argument was originally devised. (...) The facts of the present case define the *grounds* on which any resolution must be based; the general considerations that carried weight in similar situation provide *warrants* that help settle future cases. So the resolution of any problem holds good *presumptively*; its strength depends on

⁶³] Hiermee verwijst ik naar de opvatting van Dworkin over 'constructieve interpretatie'; zie Ronald Dworkin, *Law's Empire*; Cambridge Mass., 1986.

⁶⁴] Martin Krygier, 'Law as Tradition'; *Law and Philosophy* nr. 5, 1986, blz. 237-262 en blz. 251.

the similarities between the present case and the precedents; and its soundness can be challenged (or *rebutted*) in situations that are recognized as *exceptional*.⁶⁵

Een structuurprincipe geeft, als onderdeel van dit patroon van praktisch redeneren, vooral een oplossingsrichting aan; door het geval met een eerder geval te vergelijken in het licht van de *topos*, komt men tot een voorlopig oordeel dat getoetst moet worden aan eventuele tegenbeginselen (die vergelijking met weer andere gevallen kunnen activeren).

Een heersende leer, die onomstreden is, zit er zo niet in; een Archimedisches punt van waaruit de staat er perfect uitziet ook niet. Wel blijft het mogelijk tot een leer van het binnenlands bestuur te komen die interpretatief van aard is en waarbij men moet blijven proberen het onderwerp van interpretatie tot het best mogelijke te maken.

5.9 Ten overvloed: een voorbeeld

Strikt gesproken laat de opzet van dit onderzoeksproject - identificatie en inventarisatie van structuurprincipes voor de inrichting van het binnenlands bestuur - niet toe dat de gevonden beginselen worden toegepast op concrete casus in de sfeer van het openbaar bestuur. Toch is het wellicht zinvol op tentatieve wijze te laten zien dat de voorgestelde methode van werken met structuurbeginselen uitvoerbaar is. Hiertoe wordt een blik geworpen op het aloude probleem van de bestuurslagen en hun onderlinge verhouding.

Het traditionele structuurprincipe dat bestuurslagen een territoriale basis moeten bezitten, stuit op tal van structuurprincipes die ervoor pleiten het aantal territoriale organisaties terug te dringen. In het geval van de bestuurslagen, pleiten die andere beginselen ervoor in Nederland slechts twee territoriale niveaus te handhaven: het rijk (inclusief zelfstandige bestuursorganen) en de gemeente. Als de Europese integratie verder mocht komen dan thans het geval is, zou Europa het derde, overkoepelende territoriale niveau kunnen worden. Voor de provincies en voor regionale verbanden die territoriaal gedomineerd zijn, is dan geen plaats meer.

Een dergelijke oplossingsrichting vindt steun bij een aantal *topoi*. De conclusies van Dahl en Tufte ondersteunen een dergelijke aanpak: zowel *citizen effectiveness* als *system capacity* gaan er op vooruit. De burger heeft twee territoriale verbanden waarmee men zich symbolisch identificeert en twee arena's voor zinvolle participatie in een bestuursniveau waar integrale afwegingen gemaakt worden. Dit leidt tot een veel duidelijker ordening van het burgerschap in relatie tot vertegenwoordigende organen. Zolang men op wereldschaal niet tot effectieve organisatievormen in staat is, is het nationale niveau het hoogst mogelijke. De *topos* van het participeren in een kleinschalige omgeving pleit voor kleine gemeenten. De verhoudingen tussen rijk en gemeente zouden volgens de spelregels voor responsief bestuur moeten worden afgebakend. De grote beleidsdoelen worden dan vastgesteld op nationaal niveau, maar bij de invulling van het beleid bestaat beleidsvrijheid voor de gemeentelijke organen.

Niet alle overheidstaken kunnen echter op die manier goed worden behartigd. Een aantal structuurprincipes is nog niet eens aan de orde geweest. Laat een tweedeling van het organisatorische landschap bijvoorbeeld genoeg ruimte om deskundigen en belanghebbenden te kunnen inschakelen. Kan er een machtsbalans bereikt worden? Kan men wel voldoende taakgericht te werk gaan? Is er voldoende leervermogen beschikbaar? Dreigt wellicht het gevaar van een

⁶⁵] Albert R. Jonsen en Stephen Toulmin, *The abuse of casuistry*; Berkeley, 1988, blz. 35.

grote centrale en een groot aantal decentrale bureaucratieën? Dit alles wijst in een tweede oplossingsrichting: maak niet-territoriale organisaties met een beperkte taakomschrijving, die een kortstondig bestaan hebben (geen vaste dienstverbanden), en die zoveel mogelijk naar de eisen van de holografische organisatie worden ingericht. Dit soort horizonorganisaties hebben voordelen vanuit de optiek van het responsief bestuur. Zij kunnen een zinvolle plaats hebben in de machtsbalans, zij kunnen deskundigheid mobiliseren en participatie in verschillende vormen mogelijk maken, en zij kunnen flexibel inspelen op behoeften die niet goed door de permanente organisaties blijken te worden verwerkt. Omdat het kortstondige organisaties zijn, is evaluatie (ten behoeve van het parlement) noodzakelijk en kan het leervermogen worden gestimuleerd.

Door deze tweeledige aanpak moet bij elke taak die organisatorisch moet worden ondergebracht telkens de afweging gemaakt worden of de territoriale dan wel de flexibele organisatievormen geschikter zijn. De bestaande organisatie wordt zo het gezaghebbende precedent waar men afhankelijk van de nieuwe situatie op voortbouwt of van afwijkt. Omdat de geslotenheid van de overheidsorganisatie in het nieuwe patroon is opgeheven, kunnen dit soort afwegingen kunnen niet uitsluitend vanuit een overheidsintern perspectief worden gemaakt. Het is mogelijk om ook vanuit het perspectief van de burgers de relevante juridische vragen te stellen: of de machtsbalans zodanig is dat machtsmisbruik wordt tegengegaan en toch een *aller de concert* mogelijk is; of de organisatie erop ingericht is aan eisen van behoorlijk bestuur te voldoen. Terwijl bij de eerdere discussie veel sociaal wetenschappelijke argumenten een hoofdrol spelen, zijn de uiteindelijke criteria juridisch van aard. De traditie van het staatsrecht kan op deze manier een nieuwe inhoud krijgen.

Coreferaat bij 'Structuurprincipes van het staatsgebouw' door W.J. Witteveen

J.P.H. Donner

De organisatie van de samenleving in de staat kan worden gezien als een karbonkel, waarvan de vele facetten veranderen met de wijze van kijken en belichten. Er kan bijna eindeloos gediscussieerd worden over de vraag of de fles half vol dan wel half leeg is, vanuit een grote variëteit aan opvattingen en zienswijzen over een veranderde werkelijkheid. Dit kan ertoe leiden dat men de verandering tot norm verheft, de bestendigheid tot 'schijn' reduceert. De staat is echter nog steeds het belangrijkste cultuurproduct van de menselijke samenleving. De enige politieke filosofie die het verdwijnen van de staat beloofde, is failliet. Overal om ons heen zien we wat er gebeurt wanneer die staat werkelijk wegvalt en groepen van mensen tot een 'natuurlijker' staat vervallen.

Ook Witteveen loopt in zijn onderzoek naar de bestendige elementen in staat en bestuur vast in het voortdurend veranderende karakter ervan en de kaleidoscopische variëteit aan benaderingen ¹. Daarom bepleit hij uiteindelijk een meer flexibele benadering van de bestuurlijke organisatie, op basis van bepaalde thema's.

Zijn betoog knoopt aan bij de structuurprincipes in de Nederlandse staatsorganisatie. Vanuit het uitgangspunt dat de weg naar en de notie van structuurprincipes veronderstellen dat de staat 'een welbewust en langs democratische lijnen geordend geheel' is, gaat hij de opvattingen na van de mensen die de inrichting en de duiding van het binnenlands bestuur hebben beïnvloed. De structuurprincipes blijken dan divers en onderling strijdig te zijn. De gebruikte criteria en principes zijn doorgaans politiek gekleurd. Het betoog heeft daardoor iets van 'Prediker': 'Mijn zoon ik heb dit onderzocht en dat, maar het is alles ijdelheid, en najagen van wind'.

Witteveen komt zo tot de conclusie dat het vraagstuk van de toekomstige bestuurlijke organisatie niet kan worden beantwoord door bestendige structuurprincipes op nieuwe problemen toe te passen. De structuurprincipes moeten daarentegen worden gezocht in de flexibele toepassing van een aantal gezichtspunten op concrete organisatorische problemen. Het gaat bij die gezichtspunten om inzichten in het functioneren van staatsverbanden en de verhouding tussen schaal en democratie, macht en tegenmacht, beginselen van behoorlijk bestuur, enzovoort. Er zouden dan twee bestendige territoriale bestuurslagen moeten zijn: de nationale overheid en een groot aantal kleine gemeenten, met Europa als mogelijke derde. Hiernaast zouden op flexibele wijze en gedurende een beperkte tijd ad-hoc organisaties moeten worden ingesteld voor concrete problemen en vraagstukken. Afhankelijk van de overheidstaak moet steeds worden beslist of deze bij de territoriale bestuursorganen moet worden neergelegd of juist bij een ad-hoc orgaan.

¹ W.J. Witteveen, 'Structuurprincipes van het staatsgebouw'; deze bundel, blz. 83-109.

Laat ik vooropstellen dat ik niet van mening verschil over de behoefte aan meer flexibele bestuursmogelijkheden voor bepaalde problemen. Voor sommige problemen functioneren territoriale of andere bestuursindelingen niet adequaat. Hiervoor moeten eigen besluitvormingsmechanismen en organisatievormen worden gevonden. Zo wordt bijvoorbeeld in het WRR-rapport over de besluitvorming bij grote projecten, voor het daar behandelde vraagstuk een oplossing gezocht die aansluit bij de benadering van Witteveen ². Deze overeenstemming over de behoefte aan flexibiliteit laat echter onverlet dat ik een aantal vraagtekens plaats bij het betoog en de conclusies van Witteveen.

Flexibiliteit als zodanig is geen structuurprincipe. Het begrip krijgt pas betekenis binnen het kader van niet-flexibele elementen. Zo is een 'elastiekje' een vreemd wormvormig voorwerp dat pas een functie krijgt als het op ten minste één punt vast kan worden aangehecht. Ook bij het begrippenpaar 'billijkheid en recht' krijgt billijkheid pas inhoud in de context van een bestendig kader van recht.

Ditzelfde geldt voor flexibiliteit en de inrichting van de bestuurlijke organisatie. De staat, het recht en de 'staande' inrichting van het bestuur zijn er om te voorkomen dat bij nieuw opkomende problemen eerst eindeloos moet worden gedebatteerd over de vraag wie voor dit probleem een oplossing moet bieden en in welk kader dit moet plaatsvinden. Dit debat is vaak onoplosbaar en, wat gevaarlijker is, kan door de onoplosbare tegenstellingen die het oproept de 'burgervrede' verstoren. Wanneer bij maatschappelijke omwentelingen het gezag van gevestigde instituten en kaders voor het oplossen van maatschappelijke vragen wordt ontkend, ontstaan doorgaans de meest bloedige revoluties. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Franse en de Russische revolutie, waar een institutionele en een maatschappelijke revolutie samenvielen. Beweging, voortgang, dynamiek en flexibiliteit vereisen zekerheid en een vast kader waartegen men zich kan afzetten. Beweging in drijfzand betekent daarentegen dat men zich ter plaatse nog dieper de grond in werkt.

De staat zou ik willen definiëren als het bestendig kader aan regels, instituten, bevoegdheden en procedures dat zonder verdere discussie wordt aanvaard als het raam waarbinnen men met elkaar een oplossing moet zoeken voor maatschappelijke problemen. Het bestendige karakter hiervan en de wetenschap dat het nu eens voor de één dan weer voor de knellend kan zijn, maakt deel uit van zijn legitimiteit. Moet bij ieder probleem eerst aan de orde worden gesteld of dit wel het gepaste kader is, dan komt de samenleving niet meer toe aan het oplossen van problemen, maar gaat zij vechten over het kader en de procedures ten onder. Het is een vereiste dat daarom de staat, de staande organisatie, zodanig is ingericht dat het merendeel van de maatschappelijke problemen langs die weg adequaat kan worden opgelost. Daar gaat de discussie over. Flexibiliteit is nodig, maar in een aanvullende rol.

Welbeschouwd is de discussie over de bestuurlijke organisatie mede op gang gekomen omdat in de loop der tijd voortdurend nieuwe figuren en bestuursorganen zijn geïntroduceerd. Overzicht en samenhang zijn hierdoor verloren gegaan. Het gaat er dan ook om een kader te vinden waarbinnen de diversiteit en differentiatie gereduceerd kunnen worden en de nieuwe flexibiliteit een plaats kan krijgen.

De staat en de bestuursorganen vormen het bestendige kader waarin maatschappelijke problemen moeten worden opgelost. De staat is dan ook niet zo zeer een gebouw als wel een tunnel in de maatschappelijke tijd, waaraan verder wordt gebouwd langs de lijnen die in het verleden zijn gelegd. Het beeld

²] WRR, *Besluiten over grote projecten*; Rapporten aan de Regering nr. 46, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1994.

van MacIntyres *After virtue* dat het geheel ooit coherent en consistent is geweest, spreekt dan ook minder³. Een beter beeld levert de huidige rage van driedimensionale computerfoto's, waarvan het effect berust op kleine verschuivingen binnen een basispatroon. Tuurt men lang en niet te geconcentreerd, dan ziet men plotseling driedimensionale voorstellingen. Op dezelfde wijze bevinden zich in de continuïteit van de steeds veranderende werkelijkheid van staat en bestuur ook structuurprincipes. Als men niet te nauwkeurig kijkt naar het detail maar juist naar de stroom van veranderingen, dan springen deze plotseling in het oog.

In de praktijk worden structuurprincipes doorgaans zo ook 'ontdekt'. Montesquieu bijvoorbeeld poneerde de scheiding der machten niet als nieuw concept, maar deduceerde deze uit de constitutionele ontwikkeling van een aantal landen. Thorbecke stampde de gemeenten en provincies niet *de novo* uit de grond; hij paste de behoefte aan uniformiteit, centrale sturing en democratisch bestuur en de gevonden 'regelmaat' in de ordening van op dat moment reeds bestaande gemeenten en provincies aan elkaar aan. Vaak zijn structuurprincipes vooral een kristallisatie van bestendige elementen uit de praktijk die tegen de achtergrond van bepaalde maatschappelijke doelstellingen (vrijheid, democratie) een wezenlijk structurelement voor de toekomst worden.

Een deel van de problematiek bij Witteveen vindt haar oorzaak in het dubbelzinnige beeld van de structuurprincipes die hij zoekt. In het begin van zijn betoog spreekt hij van 'principes die normatief houvast bieden' en die zich laten vertalen in slagzinnen. Vervolgens worden de structuurprincipes beschreven als de structurelementen die onderling consistent de ordening van het geheel binnen de staat bepalen en verklaren. Aan het einde van het betoog worden ze gezien als adagia die in de discussie een doorslaggevende functie hebben. De zoektocht naar structuurprincipes richt zich zo vooral op de uitgangspunten en beginselen die breed zijn aanvaard en bovendien de huidige inrichting en de werkelijkheid van de praktijk omvattend verklaren. Om echter te vinden wat algemeen aanvaard is, moet men eerder letten op wat in de discussie impliciet wordt aangenomen dan op wat hardop wordt bediscussieerd en gemotiveerd. Maar ook dan laten structuurprincipes zich moeilijk vinden.

Daarmee kom ik op een tweede element dat ik mis in Witteveen's betoog. Structuurprincipes staan niet op zichzelf, maar hebben een functie vanuit een bepaalde doelstelling. Een adagium kan niet in iedere discussie doorslaggevend zijn, maar alleen in bepaalde discussies over bepaalde oogmerken. Dat één plus één twee is, is ongetwijfeld een structuurprincipe van de rekenkunde, maar zal in discussies over het functioneren van de staat doorgaans niet de doorslag geven. De organisatie van staat en bestuur is geen doel op zichzelf, maar een middel om bepaalde maatschappelijke doelstellingen en belangen te behartigen of te waarborgen. Structuurprincipes moeten mede vanuit die doelstellingen worden gezien: verschuiven de doelstellingen, dan zal de functie en betekenis van de principes veranderen of anders gewaardeerd worden. Zelden is er hierbij echter sprake van wezenlijke discontinuïteit. De gezichtspunten die Witteveen aan het slot van zijn betoog noemt, zijn voor een deel ook dergelijke structuurprincipes die onder nieuwe omstandigheden een nieuwe invulling behoeven.

De staat, als het meest omvattend organisatorisch kader, is het minst op de verwezenlijking van een specifiek doel gericht. Binnen dit verband moeten in beginsel alle vraagstukken die zich voordoen een oplossing kunnen vinden.

3] A. MacIntyre, *After virtue*; Notre Dame, 1981.

Maar hiermee is de staat nog geen doelloze, neutrale organisatie. Hij is zo ingericht dat voldoende macht georganiseerd kan worden om handelend of ordenend op te kunnen treden ten behoeve van de algemene belangen, om maatschappelijke of particuliere conflicten vreedzaam te kunnen beslechten en om de vrijheidssfeer van de burger en zijn invloed op het bestuur optimaal te waarborgen. Hierbinnen hebben de verbanden een beperktere, meer gerichte doelstelling. Deze doelstellingen zijn in de loop der tijd uiteen gaan lopen en steeds specifiek geworden, terwijl ook het aantal specifieke doelorganisaties is toegenomen. De discussie over bestuurlijke reorganisatie gaat dan ook vooral om de vraag op welke wijze deze diversiteit gereduceerd kan worden. Dit vereist in de eerste plaats een systematischer verkenning en ordening van de verschillende doelstellingen en behoeften waarin het overheidsbestuur moet voorzien. Van daaruit zal vervolgens bezien moeten worden welke organisatie op basis van welke structuurprincipes daarbij past.

Onderzoekt men vanuit de gezichtspunten van continuïteit en maatschappelijke doelstelling het verloop van de staatsrechtelijke ontwikkeling, dan springen ook bepaalde 'knopen' in het oog die nooit bevredigend zijn opgelost. Zo'n knoop is bijvoorbeeld het concept van de democratische rechtsstaat; de verbinding van historische ontwikkelingslijnen, die van de wet en van democratisch zelfbestuur. Het gaat hierbij om geheel verschillende ontwikkelingslijnen met een verschillende functie. De wet, zoals wij die kennen, is ontstaan uit de rechtspraak en uit het streven naar een omvattende *ordering* met universele en absolute gelding. De ontwikkeling van het canonieke recht, de reactie daarop van wereldlijke jurisdicties in de investituurstrijd en scholastiek en renaissance hebben hiertoe de aanzet gegeven. De aanspraak op absolute gelding werd daarbij aan het goddelijke, de natuur of de soevereiniteit van de Kroon ontleend.

De ontwikkeling van democratisch bestuur is, met uitzondering van de Zwitserse kantons, steeds nauw verweven met de opkomst der steden en de behoefte aan *dynamiek* en *handelen* in het collectief belang. Die ontwikkeling valt bijna stap voor stap na te trekken in de ontwikkeling van het stadsbestuur in de Italiaanse steden vanaf het jaar duizend: de *corporatione*, de verdeling van macht tussen de *podesta* en de *signori* of *priori* en ten slotte de *Defensor pacis* van Marsitius van Padua, met daarin de conclusie dat de bevolking als geheel de enige geldige autoriteit is om maatschappelijke belangenconflicten te beslechten en over collectief handelen te beslissen. Die ontwikkeling is in ons land enigszins anders verlopen, maar berustte eveneens op de behoefte aan collectief handelen. Tegelijkertijd kan de controversie over functioneel of territoriaal bestuur iets gerelativeerd worden, wanneer men beseft dat onze territoriale stadsbesturen weer zijn ontstaan uit de functionele gildebesturen.

De ontwikkelingslijnen van wet en staat enerzijds en collectief handelen anderzijds zijn 'verknoopt' in de 18e eeuw. Montesquieu ontnam aan het recht zijn 'natuurlijk' en 'universeel' karakter en maakte er een sociologisch verschijnsel van. Rousseau benadrukte vooral de eis van democratie en de technologische functie van wet en recht. Ordening en overheidshandelen zijn daarna verder verknoopt in het concept van de rechtsstaat, zoals bijvoorbeeld ontwikkeld door Krabbe. Menig gemeentebestuur zal aanvankelijk verbaasd hebben gereageerd op het inzicht dat zijn handelen en doen recht is, zoals menig middelbaar scholier verbaasd kennis neemt van het feit dat hij/zij sinds zijn geboorte al proza spreekt. Gevolg van de vermenging van die twee ontwikkelingslijnen is geweest dat het recht steeds sterker een instrumenteel en het democratisch overheidshandelen steeds sterker een rechts- en gelijkheidskarakter heeft gekregen. De wet verloor hierdoor aan rechtskarakter en het overheidshandelen boette in aan effectiviteit, doelmatigheid en werkelijke participatie.

Omdat Witteveen in zijn gezichtspunt van schaal en democratie onbewust de lijn doortrekt, is dit voorbeeld wat verder uitgewerkt. Enerzijds associeert hij het vermogen om het systeem te beheersen en te ordenen met de nationale bestuurslaag. Anderzijds associeert hij de functie van collectief, democratisch handelen met kleine gemeenten. Het onderscheid tussen de twee ontwikkelingslijnen verklaart vermoedelijk ook het verschil dat ten tijde van Thorbecke bestond tussen de keuze voor een dualistisch systeem van democratische controle op het niveau van de staat (de ontwikkelingslijn van wet, soevereiniteit en macht) en de keuze voor een monistisch systeem van democratisch zelfbestuur op het niveau van de provincies en de gemeenten. Het ene past beter bij de ordenende en uitvoerende functie, het andere beter bij de notie van democratische dynamiek.

Door inzicht te hebben in de continuïteit en de doelstelling van structuurprincipes worden in ieder geval de verschillende functies hiervan duidelijker. Wellicht is nu het moment gekomen om die ontwikkelingslijnen weer een stap verder te brengen en een constitutioneel onderscheid aan te brengen tussen de eisen en procedures die gesteld worden aan de overheid als *ordenende wetgever* en als *handelend orgaan* van de collectiviteit. Een voorbeeld van een dergelijk onderscheid biedt de constitutie van de vijfde Franse Republiek, waarbij algemene regels werden aangewezen die door de wetgever moeten worden vastgesteld en regels die door de regering kunnen worden vastgesteld.

In het voorgaande heb ik ervoor willen pleiten met iets andere ogen dan Witteveen voorstelt, te kijken naar de structuurprincipes van de staat, de continuïteit en de verandering daarin. In alle gevallen meen ik echter dat de speurtocht hiernaar niet begint met het Koninkrijk van 1815 of met Thorbecke. De Nederlandse staat en zijn structuurprincipes hebben veel oudere wortels dan de Franse revolutie. Node heb ik dan ook in een verwijzing naar de benadering van Edmund Burke gemist. Het voorgaande moge dit enigszins rechtzetten.

Deel II

Het binnenlands bestuur empirisch beproefd

Ontwikkelingen in het denken over ruimtelijke entiteiten en communities

7

E.F. ten Heuvelhof

7.1 Inleiding en probleemstelling¹

De inrichting van het Nederlandse bestuur wordt vanouds beheerst door organisatievormen op ruimtelijke grondslag. Een van de kernmotieven die hiervoor worden aangevoerd, is de opvatting dat er tussen mensen, groepen, bedrijven en instellingen een cohesie bestaat, misschien zelfs wel een gevoel van saamhorigheid, met een min of meer duidelijke ruimtelijke neerslag. De *community* of gemeenschap zou een ruimtelijke vertaling hebben in een buurt of een stad, of een regio of een land. Dit essay is een verkenning van de relatie tussen de idee van gemeenschap en ruimtelijke entiteiten. Het uitgangspunt is dat er een spanning tussen beide begrippen bestaat. Enerzijds heeft men behoefte aan een ruimtelijke vertaling van gemeenschappen in een identificeerbaar en aaneengesloten gebied, anderzijds zijn er aanwijzingen dat de band tussen gemeenschap en ruimtelijke entiteit aan het vervagen is.

De verkenning zal voornamelijk conceptueel en theoretisch zijn. De probleemstelling luidt als volgt: *Welke ontwikkeling is er in het denken over de wijze van neerslag van gevoelens van saamhorigheid in ruimtelijke entiteiten?* De ruimtelijke schaalniveaus die aan de orde komen, zijn: buurt/wijk/dorp, stad en regio. De conceptuele en ruimtelijke visies zullen worden beschreven, geanalyseerd en vergeleken. Zij worden bovendien in een historisch perspectief geplaatst.

De ontwikkeling in het denken over samenhang tussen gemeenschap en ruimtelijke entiteiten wordt beïnvloed door twee krachten. De eerste kracht is van intellectuele aard. De belangrijkste vraag is hierbij of de regio dan wel de gemeenschap een tastbaar verschijnsel vormen, dan wel dat beide een denkbeeld zijn dat geconstrueerd en gereconstrueerd wordt. De tweede kracht is de dynamiek die in feitelijke ontwikkelingen ligt besloten. Deze feitelijke ontwikkelingen zelf komen in het essay slechts beknopt aan de orde. Wel wordt nagegaan in hoeverre veranderingen in het denken beïnvloed zijn door deze dynamiek, bijvoorbeeld ten aanzien van technologische ontwikkelingen van vervoersmobiliteit en telecommunicatie.

Het denken over ruimtelijke entiteiten en de reflectie over gemeenschappen heeft zich grotendeels in gescheiden werelden ontwikkeld. De geografie heeft zich ontfermd over de ruimtelijke entiteiten, de sociologie richtte zich op het begrip *community*. De historische behandeling in deze bijdrage sluit hierop aan. Eerst komt de ontwikkeling van denkbeelden over ruimtelijke entiteiten aan de orde, in de volgende paragraaf het *community*-begrip. In de daaropvolgende analyse zal blijken dat er veel parallellen zijn in beide denkwerelden.

¹] Ronald Oosting en Bart van der Westen hebben assistentie verleend bij het opstellen van dit essay. Ton van der Pennen hoopt binnen afzienbare tijd te promoveren op een verwant onderwerp. Van de door hem verzamelde literatuur is bij de opstelling van dit essay dankbaar gebruik gemaakt.

Een ruimtelijke entiteit is een aaneengesloten gebied dat zich op minimaal één variabele onderscheidt van andere ruimtelijke entiteiten, dat wil zeggen dat een ruimtelijke entiteit altijd contigu en op minimaal één variabele uniform is. Ruimtelijke entiteiten bestaan op alle schaalniveaus. Op een zeer laag schaalniveau is er het woonblok en de straat. Op hogere niveaus bevinden zich de buurt, de wijk, het dorp, het stadsdeel, de stad, de regio, de streek, het land, enzovoort. Dergelijke entiteiten zijn niet alleen uit één stuk, maar ze hebben ook nog iets gemeenschappelijks. Dit gemeenschappelijke kan een fysiek, sociologisch, economisch of bestuurlijk kenmerk zijn. Over de aard van dat gemeenschappelijke element is wel discussie gevoerd, die overigens in consensus is uitgemond. Reden om beide kwesties hier slechts kort te memoreren.

Ten eerste werd gesteld dat ruimtelijke entiteiten zich veelal niet op slechts één kenmerk onderscheiden, maar op meer kenmerken tegelijkertijd. Dit riep de vraag op of er wellicht een achterliggende oorzaak bestond waaruit de geconstateerde verschillen voortvloeien. Deze achterliggende oorzaak zou dan de essentie van zo'n entiteit zijn. De verdedigers van dit standpunt hadden een visie op ruimtelijke entiteiten die tegenwoordig verlaten is. Deze visie luidt kortweg dat ruimtelijke entiteiten reëel zijn en natuurlijk van aard. Het zou er dan niet om gaan ze te construeren, maar om ze op te sporen (zie verder in dit hoofdstuk).

De tweede kwestie betrof de verhouding tussen twee typen ruimtelijke entiteit. Het eerste type is de zogenaamde uniforme ruimtelijke entiteit. Zo'n entiteit is op één aspect homogeen. Denk hierbij aan een industriële regio en aan een ruimtelijke entiteit als de *bible belt* in de USA of aan een wijk als het Benoordenhout in Den Haag die uniform is in zijn woningvoorraad en de sociaal-economische status van zijn bewoners. Het andere type regio kenmerkt zich door de complementariteit van de onderdelen die juist van elkaar verschillen. Een bekend voorbeeld is de nodale regio, waarin rand en kern verschillende, maar elkaar aanvullende, onderdelen van de regio zijn. Denk hierbij aan het voorzieningsgebied van winkels en scholen. Ook deze discussie is goeddeels de wereld uit. Het breed gedragen standpunt terzake is dat ook nodale regio's op hoger niveau uniform zijn in de zin dat zo'n regio als geheel betrokken is op zijn kern.

Andere kenmerken van ruimtelijke entiteiten (met de voorgaande verbonden) komen wel steeds weer in discussie zonder tot overeenstemming te leiden. Zo speelt de kwestie van het 'correlatieprincipe'. De redenering luidt als volgt. Een ruimtelijke entiteit die zich onderscheidt van andere ruimtelijke entiteiten op één kenmerk, zal ook op andere kenmerken een eigen waarde aannemen. De ruimtelijke entiteit onderscheidt zich hiermee des te sterker van andere ruimtelijke entiteiten. Een ander kenmerk betreft het 'nesting-principe' en kan gezien worden in het licht van de tweede kwestie: de ruimtelijke entiteit op een lager schaalniveau gaat samen met andere, soortgelijke entiteiten in zijn geheel op in een ruimtelijke entiteit op een hoger schaalniveau. Aldus ontstaat een hiërarchie.

7.2.1 Ontwikkelingen in het geografische denken over regio's ²

Het begrip regio neemt een centrale plaats in binnen de geografie. Over de regio als concept is zowel nominalistisch als realistisch gedacht. De 'realisten'

^{2]} Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: E.F. ten Heuvelhof, 'Over het bestaan van regio's'; *Bestuurswetenschappen*, 1990, blz. 545-551.

stellen dat alle objecten die deel uitmaken van een categorie, van nature tot deze categorie behoren omdat ze iets in hun kern hebben dat hen in essentie tot deze categorie doet behoren. Het zuiverste voorbeeld van een realistische opvatting is de mening die Plato koesterde over ideeën. In zijn visie bestaan de ideeën werkelijk, buiten de hoofden van mensen om; ze zijn reëel en onvergankelijk. De 'nominalisten' ontkennen een dergelijk zelfstandig bestaan van begrippen. In deze opvatting leven begrippen slechts in de geesten van mensen, zij zijn niet meer dan conventies, constructies, geboren uit denkkraft. Beide stromingen hebben zich tot de jaren veertig weten te handhaven: de realistische opvatting in Duitsland, de nominalistische in de USA.

In Duitsland bloeide tot in de jaren dertig een stroming van toegepast politiek geografisch denken: de geopolitiek ³. Een van de aanhangers van deze stroming, Hetner, zag ervan af om het eigen karakter van de geografie te definiëren door een materieel object af te bakenen. In plaats hiervan zocht hij de identiteit van de geografie in een speciale beschouwingswijze. In deze idiografische vorm van geografie wordt gestreefd naar regionaal-synthetiserende beschrijvingen. Hierin werd de regio opgevat als een concreet fenomeen, dat is opgebouwd uit een eigen samenstel van elementen ⁴.

De regio wordt beschreven in termen als *Ganze, Gestalt en Einheit*. Een holistische benadering van de regio is gemeengoed: de eigenschappen van het geheel c.q. de regio zijn niet geheel te herleiden tot de delen waaruit het is opgebouwd. Eén van de meer extreme varianten van dit holisme is het organicisme waarin de regio organische kwaliteiten wordt toegeschreven. Na de Tweede Wereldoorlog is de opvatting over regio's in Duitsland sterk veranderd. De regio wordt dan als iets artefactieels beschouwd en ideeën over wezen en ziel komen niet meer terug ⁵.

In de Amerikaanse geografie was de empirische oriëntatie veel sterker ontwikkeld. Bovendien stond in de Amerikaanse geografie een atomistische benadering centraal. Sommigen brengen de verschillen in verband met de overheersende liberale cultuur in de Verenigde Staten versus de collectieve ideologieën in Duitsland.

7.2.2 Feitelijke ontwikkelingen: vergroting van de stad en stadsregio

De technologische ontwikkeling en het proces van schaalvergroting hebben ertoe geleid dat bedrijven, instellingen en huishoudens steeds minder afhankelijk werden van hun directe omgeving. Zo werd het mogelijk om binnen dezelfde tijd een veel grotere afstand af te leggen. De vroegere nabijheidsfactoren in het vestigingsgedrag hebben hiermee aan betekenis verloren. Een tweede technologische ontwikkeling is dat organisaties en huishoudens steeds beter in staat zijn gebleken hun omgeving te beïnvloeden in plaats van dat die omgeving hun handelen begrenst. Schaalvergroting heeft ertoe geleid dat bedrijven en instellingen in staat zijn geweest milieufactoren die vroeger voor hen relevant waren (bijv. toeleverende diensten), in hun eigen bedrijfsvoering op te nemen. Al met al is de afhankelijkheid van de omgeving afgenomen en is men in zijn keus voor een vestigingsplaats vrijer geworden.

Als gevolg van de toenemende *footlooseness* zijn de vestigingspatronen grilliger geworden. De natuurlijke binding aan een specifieke ruimtelijke omgeving is minder sterk geworden. Activiteiten die voorheen stedelijk genoemd werden, kunnen nu op het platteland gelokaliseerd zijn. Stedelijke verschijnings-

³] B.C. de Pater, *Ruimtelijke en temporele begrippen in de sociale geografie*; Meppel, 1985, blz. 84.

⁴] *Ibid.*, blz. 96.

⁵] *Ibid.*, blz. 104.

vormen hoeven niet meer samen te vallen met specifieke stedelijke activiteitenpatronen en stedelijke cultuurverschijnselen. Als gevolg hiervan zijn allerlei soorten regio's ontstaan, die ruimtelijk niet meer volledig met elkaar correleren. Zo hoeft bijvoorbeeld het arbeidsmarktgebied ruimtelijk niet meer samen te vallen met het woningmarkttrayon ⁶.

De vroegere agglomeratievoordelen van de stad strekken zich nu uit over een veel wijder gebied, zonder dat dit zich altijd uit in stedelijke verschijningsvormen. Het ruimtelijk fenomeen, ter vervanging van de oude stedelijke regio, wordt wel aangeduid als *urban field* ⁷. Stedelijkheid is niet meer ruimtelijk geconcentreerd, de grenzen van zo'n *urban field* worden misschien wel aangegeven door de uiterste reikwijdte van het dagelijkse forensisme of zelfs door die van het weekend-forensisme ⁸. Door een buitenlander wordt al gauw geheel Nederland tot een *urban field* gerekend. Een andere manier om uit te drukken dat stedelijke activiteiten niet meer tot een morfologisch homogene stad beperkt zijn, is het concept *nonplace urban realm*, waarmee wordt aangegeven dat de stedelijke regio niet meer een aaneengrenzend gebied behoeft te zijn en dat bepaalde tussengelegen stukken er geen deel van hoeven uit te maken ⁹.

Met de introductie van de termen *urban field* en *nonplace urban realm* lijkt de uitholling van het regio-concept nagenoeg compleet. De klassieke stedelijke regio die zich morfologisch, sociaal-economisch en cultureel zo goed onderscheidde van de rurale regio is vergruisd: de morfologie, de sociale economie en de cultuur vallen niet meer samen.

Complicerend is voorts dat de vergruizing niet overal dezelfde vorm heeft aangenomen. Er zijn nog steeds stadsgewesten die als geheel functioneel een betrekkelijk gesloten en afgerond geheel vormen, maar er zijn ook steden, met name in de Randstad, die functioneel zo sterk op elkaar betrokken zijn dat een bestuurlijke scheiding aanleiding geeft tot interbestuurlijke problemen. Dit leidt tot verschillende waarderingen. De verzuchting dat Friesland toch niet naar bed hoeft als de Randstad ziek is, is hierop terug te voeren ¹⁰.

Een ander gevolg van de regionale verschillen is dat de traditionele hiërarchie verstoord is. Zo kan in de perifere delen van Nederland een woningmarkt als een stedelijke zaak worden beschouwd, terwijl dat in de Randstad een interprovinciale aangelegenheid is. Het is nu niet meer mogelijk om een parallel aan te geven tussen een ruimtelijk-functionele hiërarchie in Nederland en de bestuurlijke hiërarchie, in de zin dat overal op bepaalde niveaus bepaalde bestuurlijke functionele processen optreden.

7.3 Buurt en wijk in geografie en planologie

Op de schaal van de buurt en de wijk vallen veel beleidsbeslissingen (over stedenbouwkundige ontwikkeling, toegankelijkheid, voorzieningen e.d.) waarop de aandacht van geografen en planologen is gericht. Parallel aan het denken over regio's was er voor de tweede wereldoorlog een belangrijke stroming in de geografie en planologie die de romantische gedachte aanhing dat op het niveau van de buurt en de wijk ruimtelijke entiteiten bestaan. Ruimtelijk te onderscheiden entiteiten zouden ook sociologisch en economisch te onder-

⁶] Zie bijv. W. Derksen en E.F. ten Heuvelhof, *Regionale problemen, regionale oplossingen*; Leiden, 1990.

⁷] J. Friedman, J. Miller, 'The Urban Field'; *Journal of the American Institute of Planners*, 1965, blz. 312-320.

⁸] W. Manshanden, 'Urban Field in Nederland, What's in a name?'; *Plan*, 1988, nr. 3/4, blz. 43-45.

⁹] M.M. Webber, 'Urban Place and Nonplace Urban Realm'; in: M.M. Webber, *Explorations in Urban Structure*; Philadelphia, 1964, blz. 79-153.

¹⁰] C.R. Walter, 'Regionale geografie: de kern van het vak of een dwaalspoor?'; *Geografisch Tijdschrift XXII*, 1988, blz. 168-172.

scheiden zijn van andere wijken en buurten. De *human ecology* bestudeerde de structurele geleidingen hiervan en was ook in staat om veranderingen te verklaren en te voorspellen. Deze theorie was populair en is nog steeds een bron voor inspiratie ¹¹.

De theorie is analoog aan biologisch-ecologische concepten. Een buurt met zekere structureel-morfologische kenmerken die op een bepaalde manier gesitueerd is in het stedelijk lichaam, zou in deze stad een gedetermineerde functie gaan vervullen. Een bepaald type activiteiten zou door deze kenmerken worden aangetrokken, andere zouden juist worden weerhouden zich te vestigen. De theorie identificeert processen van invasie en successie. Indien activiteiten en functies strijden om vestiging in een ruimtelijke entiteit is het in termen van deze theorie natuurlijk dat de sterkste overwint. Het behoeft geen verbazing te wekken dat in de eerste concepten de ruimtelijke entiteiten werden beschouwd als *natural areas* en *habitats*.

Uiteindelijk versterken structuur en proces elkaar in deze theorie. De processen werden veelal beschreven in economische termen. De economisch sterksten waren in staat te betalen voor de centrale lokaties. Zij verschuiven de functies die minder draagkrachtig zijn. Met de groei van de stad neemt de ruimtebehoefte voor economische activiteiten toe en verschuiven de woningen naar de rand van de stad. Hierdoor sterft het centrum van de stad. Binnen de economische sfeer winnen de sterkere kantoren van de industrie en de ambachten. Zo ontstaat de ideaal-typische geleiding en ontwikkeling van een stad. In het centrum kantoren, met hieromheen een schil van laagwaardigere economische activiteiten die op hun beurt grenzen aan woonactiviteiten. Dit geheel groeit naar buiten toe. In dit model spreekt het vanzelf dat activiteiten die economisch op elkaar lijken, op dezelfde lokatie terecht komen. Zo ontstaan ruimtelijke entiteiten die functioneel homogeen zijn. De functionele homogeniteit valt samen met structureel-morfologische en situationele eigenschappen.

Ondanks latere variaties op dit thema is de kern van de sociale ecologie (Chicago school) lang van invloed geweest. De latere onderzoeken bleven ruimtelijke entiteiten in steden identificeren. Zij zetten hiervoor steeds meer variabelen in en gebruikten ter verwerking van de vele gegevens gesofisticeerde statistische technieken. Dit alles mondde uit in de zogenoemde *social area*-analyses. Hierin werden via factoranalyse en clusteranalyse buurten en wijken afgebakend op grond van morfologische variabelen (zoals bijv. de bebouwingsdichtheid en woninggegevens) en op grond van gegevens over de gebruikers van de wijk (vooral statusgegevens) ¹². Voorts ging de aandacht naar de gezinsfase en de levenscyclus van de wijkbewoners.

De *human ecology*-analyses hebben aanleiding gegeven tot veel kritiek. Langs deze weg hebben ze ook tot nieuwe theoretische richtingen geïnspireerd. De zogenaamde *compositorische school* had kritiek op empirische gronden ¹³. Een belangrijk punt van kritiek was dat de wijken homogeniteit van gebruikers zouden hebben en een stedelijke leefstijl naar Tönnies' *Gesellschaft*. In werkelijkheid bleken slechts enkele gedeelten van steden een werkelijk uniforme samenstelling te hebben en in deze wijken werden juist veel kenmerken waargenomen die aansloten op het *Gemeinschaft*-model van Tönnies. De ecologische processen van invasie en successie bleken slechts terug te vinden in de zogenaamde overgangsgebieden rondom de stadscentra, maar deze gebieden

¹¹] Zie bijv. Cordia en Jansen, *Sociaal-ruimtelijk isolement in na-oorlogse woonwijken: een literatuurstudie*; 1991, blz. 16 e.v.; De Klerk, *Op zoek naar de ideale stad*; Deventer, 1980, blz. 302 e.v.

¹²] B.J.L. Berry, F.E. Horton, *Geographic Perspectives on Urban Systems*; 1970, blz. 314-319.

¹³] Cordia en Jansen, op. cit. blz. 18.

waren juist weer heterogeen van samenstelling. Een derde punt van empirische kritiek was dat mensen met een gelijke sociaal-economische status en met dezelfde woningen een geheel verschillende levensstijl bleken te hebben. Kortom, de geleiding van de stad werd in de compositorische richting als veel complexer opgevat dan in de *human ecology*. Er was meer aandacht voor de sociologische dan voor de ecologische kenmerken.

In de recentere *sub-culturele* theorie werd een synthese van bovengenoemde opvattingen gezocht¹⁴. Steden zouden de vestigingsplaats vormen voor zowel lagere als hogere sociale groepen, voorts zouden er succesvolle en achterblijvende woonwijken zijn. Volgens deze richting trekt stedelijkheid bepaalde groepen aan met het dominante *Gesellschaft*-cultuurpatroon (*human ecology*), maar tegelijkertijd kunnen de sociale en economische kenmerken van groepen zo overheersen dat zij de ecologische krachten overrulen. Zo zouden groepen met een *Gemeinschaft*-ideaal in de steden kunnen blijven¹⁵.

Een geheel andere kritiek kwam vanuit een groep theoretici die *percepties en subjectieve beelden* als invalshoek namen om tot een afbakening van buurten te komen. Zo waren de percepties van de bewoners hiervoor belangrijke indicatoren. In morfologische beschouwingen werd veel aandacht gegeven aan de *landmarks*, de aansprekende stedenbouwkundige en architectonische elementen die in het geheugen van mensen belangrijke punten van herinnering blijven. Soms vestigen zich daarom bepaalde mythen, zoals het Lieverdje in Amsterdam nog altijd geassocieerd wordt met de spannende Provo-periode. Amsterdam Zuid zou met zijn musea en Concertgebouw een bij uitstek culturele buurt zijn. Deze zienswijze ligt besloten in de notie van *social space*¹⁶. *Social space* heeft twee componenten: een objectieve ruimtelijke component en een subjectieve component (de perceptie over die ruimte).

In deze richting werd in eerste instantie getracht om complete buurten af te bakenen volgens de grootste gemene deler van percepties die daarover bestonden. Zo werden collectieve *mental maps* opgesteld. Deze uitkomsten waren teleurstellend. De feitelijke sociale dynamiek was veel groter dan met deze beelden kon worden weergegeven¹⁷¹⁸. Bovendien bleken de percepties over dezelfde buurten zeer te verschillen. In werkelijkheid is er in zo'n wijk geen homogene cultuur of breed gedragen symboliek. Buurten vormen allang geen hechte homogene cultuur meer¹⁹. Deze constatering leidde weer tot vernieuwing in het denken over ruimtelijke entiteiten: iedere bewoner of ieder bedrijf bakent zijn eigen buurt/wijk af. De percepties en ook interactiepatronen verschillen zo sterk tussen mensen in dezelfde buurt, dat het geen zin heeft om te stellen dat deze mensen in één buurt/wijk wonen. Een ieder heeft zijn eigen buurt/wijk. Ruimtelijke entiteit als herkenbaar en betekenisvol concept op boven-individueel niveau lijkt hiermee te hebben afgedaan. Het doet meer recht aan de werkelijkheid om te stellen dat een ieder zijn eigen buurt/wijk-afbakening heeft.

Met deze observatie lijkt de positie van de ruimtelijke entiteit als zinvol concept te zijn verzwakt. Het wachten was slechts op de theoretische onderbou-

¹⁴] Ibid.

¹⁵] Fischer, 1976 en 1982, aangehaald in Cordia en Jansen, op. cit.

¹⁶] Chombart de Lauwe, 1952; in: Anne Buttimer, 'Social Space and the Planning of Residential Areas'; in: *The Human Experience of Space and Place*; door Anne Buttimer and David Seamon (eds.), London, 1980, blz. 24.

¹⁷] Cordia en Jansen, op. cit., blz. 21; De Boer d'Ancona, 'Wat is een buurt?'; in: *Handboek Bouwen en Wonen*; door Burie, Deben, Den Draak e.a. (red.), Deventer, 1978, blz. 135.

¹⁸] Sweetzer; in: De Boer-d'Ancona, op. cit., blz. 135.

¹⁹] Dieleman, 'De ontvrichting van de buurtcultuur'; *Marge*, nr. 5, 1984, blz. 187; Engelsdorp Gastelaars in Van der Lans interview, *Marge*, nr. 5, 1984, blz. 189-192.

wing van de observatie van het geringe belang van het concept van de ruimtelijke entiteit. Deze kwam in het essay van Webber ²⁰.

7.4 Contiguiteit ter discussie

Webber constateerde twee processen die van belang zijn voor deze discussie. Het eerste proces is de toenemende ruimtelijke mobiliteit. Mensen en organisaties verplaatsen zich steeds gemakkelijker en over grotere afstanden. Het tweede proces is de toenemende fragmentatie van de participatie van mensen in grotere maatschappelijke verbanden. Al deze actoren spelen steeds meer rollen en per rol onderhoudt men banden met uiteenlopende groepen. Contiguiteit van deze verbanden is niet noodzakelijk, maar dat wil nog niet zeggen dat alle ruimtelijke verbanden ontbreken. Er is een grote variëteit van belangengemeenschappen, maar die spelen zich grotendeels wel binnen dezelfde ruimte af. In zekere mate interfereren deze natuurlijk wel met elkaar. Binnen belangen gemeenschappen bestaan volgens Webber eigen systemen van activiteit (*urban realms*).

An urban realm is neither urban settlement nor territory, but heterogeneous groups of people communicating with each other through space. At any of the lower levels in the hierarchical continuum of specialization, the spatial distances over which the people interact are relatively short; but the spatial extent of each realm is ambiguous, shifting instantaneously as participants in the realm's many interest-communities make new contacts, trade with different customers, socialize with different friends, or read different publications.²¹

Urban realm heeft *urban territory* (er wordt ook gesproken over *urban settlement* en *urban region*) vervangen. Het verschil tussen beide concepten zit in de rol van contiguiteit. In een *urban territory* is contiguiteit een noodzakelijke voorwaarde, in een *urban realm* is dit niet het geval. In Webber's betoog is het belang van de ruimte afgenomen. Niet langer gaat het om nabijheid. Bereikbaarheid is de essentiële variabele geworden ²².

Hiermee lijkt het einde te zijn ingeluid van het denken in termen van ruimtelijke entiteiten. Toch is dit niet het geval. Het is moeilijk om iets af te doen aan het betoog van Webber, maar de uitkomsten zijn toch niet geheel bevredigend. Zuiver analytisch mag de ruimtelijke entiteit hebben afgedaan, maar voor het gevoel behoudt deze een belangrijke rol. Webber lijkt het belang van het allerlaagste ruimtelijke niveau uit het oog te hebben verloren. Het blok en de straat hebben in de laatste jaren juist weer volop de belangstelling in de stedenbouw gekregen, vooral uit een oogpunt van sociale veiligheid (zie bijv. een technische, enigszins deterministische benadering van Newman ²³).

Voorts gaat Webber uit van een methodologisch individualisme. Hij stelt de activiteiten en belangen van één individu centraal en van hem uit construeert hij zijn *urban realm*. Op dit individualisme is kritiek gekomen. Ook de normatieve consequenties van de acceptatie van de ideeën van Webber roepen vragen op. Webber observeert correct dat de mobiliteit van mensen groeit en dat zij in steeds sterkere mate participeren in verbanden die een duidelijke geografische basis ontberen. Dit neemt echter niet weg dat 'their public concerns appear to be predominantly place-oriented and environment-oriented' ²⁴. Ruimtelijke banden zouden misschien zelfs een noodzakelijke voor-

²⁰] M. Webber, op. cit.

²¹] Ibid.

²²] Ibid., blz. 109.

²³] Newman, *Defensible Space; Crime Prevention through Urban Design*; New York, 1972.

²⁴] D. Appleyard, 'Place and Nonplace, The New Search for Roots'; in: *The Land Use Policy Debate in the United States*; door J.J. Neufville (ed.), New York-London, Plenum Press, 1981.

waarde zijn om tot vormen van gedrag te komen die normatief verdedigbaar zijn. Weer in de woorden van Appleyard ²⁵: 'placelessness is too narcissistic and hazardous. The placeless world puts no restraint on extreme action. Ordinary people cannot cope with it. We need a link to others in society to be responsible, to serve others, to have security'. Uit deze kritiek spreekt het geloof dat ruimtelijke entiteiten belangrijk zijn als kristallisatiepunt van waaruit *instituten* kunnen groeien die van belang zijn voor het ontstaan en voortbestaan van een zekere orde in het maatschappelijk verkeer. Dit thema is overigens meer door sociologen dan door geografen uitgewerkt (zie verderop in het *community*-debat).

Er zijn nog enkele benaderingen over ruimtelijke entiteiten die het methodologisch individualisme ontstijgen. Zo werkte bijvoorbeeld Galster een economisch begrip van *externality space* uit ²⁶. Uit antropologische invalshoek verschenen studies over de symbolische betekenis van ruimte ²⁷. Hierin wordt ruimte theoretisch gedefinieerd als een cultureel, historisch en geografisch afgebakend domein, dat integraal onderdeel uitmaakt van de levensgeschiedenissen die zich er afspelen ²⁸. Buttimer stelt dat ruimtelijke entiteit een multi-dimensioneel en gelaagd begrip is ²⁹. Om een ruimtelijke entiteit volledig te doorgronden, zijn minimaal vijf niveaus van analyse vereist (sociaal-psychologisch, gedragsmatig, symbolisch, affectief, morfologisch). Vervolgens werkt Buttimer het begrip ruimte in sociologische zin uit ³⁰.

7.5 Ruimtelijke entiteit als klasse

Met het op de achtergrond raken van het idee van een ruimtelijke entiteit in realistische zin en met de constatering dat velerlei relevant geachte structuren en processen niet of nauwelijks ruimtelijk correleren, hebben begrippen als wijk en regio in de geografie een geheel andere betekenis gekregen. In paragraaf 7.2.2 is al gewezen op de vergruizing van ruimtelijke entiteiten. Een regio of wijk geldt heden ten dage als minder robuust dan ongeveer 50 jaar geleden. De analogie met het denken over het begrip *periode* in de historische wetenschap dringt zich op ³¹. Ook perioden zijn vergruisd. Perioden worden niet meer als vaststaand en objectief vaststelbaar gezien. Afhankelijk van de invalshoek is een andere periodisering aan de orde. Met het op de achtergrond raken van het unieke en eenduidige karakter van regionaliseren en de opkomst van de idee van relatieve en dynamische spreidingspatronen, die zich tot betrekkelijk toevallige constellaties uitkristalliseren, wordt een parallel zichtbaar met activiteiten in andere wetenschappen. Zo beschouwd, blijken classificatie in die wetenschappen en regionalisatie in de geografie - en periodisering in de historische wetenschappen - veel met elkaar gemeen te

^{25]} Appleyard, geciteerd in: Grunfeld, 'De rol van ruimtelijke factoren bij maatschappelijke veranderingsprocessen'; *Mens en Maatschappij*, 1983, jrg. 58, no. 3, blz. 227.

^{26]} G.C. Galster, 'What is Neighbourhood? An Externality-space Approach'; *International Journal of Urban and Regional Research*, 1986, blz. 246.

^{27]} K. Wuertz, *Het onherbergzame wanen: sociaal-ruimtelijke symboliek en de beleving van onvrijheid*; Leiden, 1989.

^{28]} *Ibid.*, blz. 48.

^{29]} Buttimer, *op. cit.*, blz. 25.

^{30]} Deze richting is uitgewerkt in onder meer de volgende bijdragen: R.G. Barker, *Ecological Psychology*; Stanford, Calif., Stanford University Press, 1968. P.G. Flachsbar, 'Urban Territorial Behavior'; *J. of Amer. Institute of Planners*, 27 (November), 1969, 412-16. E. Gerson, *Social Organization of Urban Neighborhoods*; PhD dissertation, University of Chicago, 1972. E. Goffman, *Encounters: Two Studies in the Sociology of Interaction*; New York, Bobbs-Merrill, 1961. K. Lynch, *The Image of the City*; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960. D.N. Rothblatt, 'Housing and Human Needs'; *Town Planning Rev.*, 42 (2), 1961, 130-44. W.G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth Century England*; Berkeley, University of California Press, 1966. A. Strauss, *Images of the American City*; New York, Free Press, 1961.

^{31]} De Pater, *op. cit.*, blz. 311.

hebben ³². Worden bij classificatie objecten tot één klasse gerekend op basis van een zekere overeenkomst of op grond van relaties tussen de objecten, bij regionalisering gebeurt iets dergelijks. Ook hierbij worden objecten c.q. lokaties tot een wijk/regio gerekend op grond van zekere eigenschappen of relaties, met dien verstande dat één variabele domineert, namelijk de variabele continuïteit; een wijk/regio is immers altijd een ruimtelijk aaneengesloten gebied. Bij periodisering is de dominante variabele uiteraard continuïteit. Classificaties worden als zeer relatief opgevat. Ze zijn afhankelijk van het doel dat wordt nagestreefd en ze staan open voor wijzigingen als theoretische bases veranderen of als empirische observaties de invaliditeit van de classificaties aantonen. Indelingen in wijken/regio's zijn hiermee uiteraard ook aan deze tijdelijkheid en wijzigingen onderworpen.

7.6 Communities

Community of gemeenschap is een frequent gebruikt concept. Het begrip is breed, niet definitief ingeperkt en spreekt op theoretisch niveau tot de verbeelding. Het begrip heeft ook maatschappelijk een positieve connotatie. Als een groep actoren als gemeenschap wordt gekwalificeerd, heeft dat in het algemeen een positieve betekenis. Soms is dit een neutrale mededeling, maar slechts zelden is de aanduiding pejoratief bedoeld. Hoe ruim het *community*-concept is, blijkt wel uit de toepassing van het concept op verschijnselen die sterk uiteenlopen. De traditionele dorpsgemeenschap is natuurlijk bij uitstek een gemeenschap. Ook het geheel van gebruikers die via hun computer zijn aangesloten op een netwerk, waarbinnen veelvuldig interacties en reflecties over elkaars ideeën, opvattingen, interesses en percepties plaatsvinden, heet een (*virtuele*) gemeenschap.

Een gemeenschap kent leden. Soms zijn dit organisaties, instellingen of zelfs landen. Maar in het algemeen zijn de leden individuele personen. Omdat de leden deel uitmaken van de gemeenschap, hebben ze per definitie iets gemeenschappelijks. Ze zijn in bepaalde kenmerken elkaars gelijke. Zo behoort een wetenschapper tot de gemeenschap der wetenschappers omdat hij net als zijn mede-leden wetenschapper is. Hiernaast bestaat nog een ander kenmerk dat beslissend kan zijn voor het al dan niet behoren tot een gemeenschap. Dit is het kenmerk van de complementariteit. Een gemeenschap kan bestaan uit leden die elkaar juist aanvullen en in deze zin per definitie niet identiek zijn aan elkaar. In een *autarkische gemeenschap*, bijvoorbeeld, verschillen de leden in hun vermogen bij te dragen aan de productie van de gemeenschap. Het ene lid produceert iets anders dan het andere lid. Deze verschillen zijn zelfs noodzakelijk voor het voortbestaan van de gemeenschap.

De spanning tussen overeenkomsten en verschillen kan ook opduiken in een gemeenschap die lijkt te zijn gebaseerd op overeenkomsten. Nabijheid lijkt dit nog eens aan te moedigen. In een gemeenschap van sporters is de rivaliteit het grootst als er een wedstrijd is tussen sporters die in elkaars nabijheid wonen. Minder vrijblijvend zijn de vendetta's. Leden van een gemeenschap die bij elkaar wonen en op tal van kenmerken elkaars gelijke zijn, kunnen verweekeld zijn in een zeer langdurende, bloedige strijd. Verwantschap, gelijkheid en nabijheid bieden derhalve aanleiding om de groep als een gemeenschap te kwalificeren. Tegelijkertijd geven dezelfde eigenschappen aanleiding tot rivaliteit en strijd. In de woorden van Presthus: 'The community is composed of a congeries of ... subsystems, now co-operating, now competing' ³³.

^{32]} D. Grigg, 'Regions, Models and Classes'; in: Richard J. Chorley and Peter Hagget, *Models in Geography*, blz. 463.

^{33]} Presthus, *Men at the Top*; 1964, blz. 6.

Dat een gemeenschap een zinvol en vruchtbaar concept is, staat buiten kijf. De vele publicaties die over dit concept zijn verschenen, getuigen van het vermogen tot inspiratie dat besloten ligt in dit concept. Des te opmerkelijker is dat over de specifieke invulling en de precieze betekenis van het begrip zo veel discussie bestaat. Twee kwesties keren regelmatig terug. Ten eerste is de universele invulling van het begrip problematisch omdat de veranderlijke maatschappelijke condities steeds een andere inhoud geven aan het begrip. Ten tweede bestaat de indruk dat bij de invulling van het begrip intrinsieke kenmerken van het concept op hetzelfde niveau worden gepresenteerd en beoordeeld als de operationalisering ervan.

Van het begrip gemeenschap of *community* bestaat een groot aantal definities. Hillery heeft er maar liefst vierennegentig aan een onderzoek onderworpen³⁴. Hij concludeert dat deze definities slechts gemeenschappelijk hebben dat ze alle over mensen gaan. Elementen die weliswaar niet in alle definities opduiken, maar wel in vele, zijn: 'social interaction, area, and common tie(s)'. Jonassen komt na een soortgelijke analyse tot de conclusie dat definities van gemeenschappen veelal de volgende elementen gemeenschappelijk hebben: een bevolking, een territoriale basis, interdependentie van gespecialiseerde delen en van de arbeidsverdeling, een integrerende gemeenschappelijke cultuur en sociaal systeem, een gemeenschappelijk besef van identiteit, het vermogen om georganiseerd te handelen³⁵.

Deze definities zijn aan de oude kant. Het is opmerkelijk dat recentere definities de accenten enigszins anders leggen. In een compilatie van recentere definities is het element van *het gemeenschappelijke grondgebied* verdwenen en toegevoegd is 'a shared emotional connection, (partly) stemming from a shared history'³⁶. Deze verschuiving is opmerkelijk en wordt hierna verder onderzocht.

Een gemeenschap kan tenslotte ook relatief en fluide zijn. Een groep personen manifesteert zich dan tijdelijk of op een bepaalde lokatie of op een bepaald moment als een gemeenschap. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop gemeenschappen zich manifesteren rondom belangrijke voetbalmatches. Zodra Nederland tegen Duitsland voetbalt, ontstaat een betrekkelijk hechte gemeenschap in Nederland. In Duitsland ontbreken dergelijke sterke sentimenten. Opmerkelijk is dat deze gemeenschap ontbreekt, indien de tegenstander van het Nederlandse Elftal het Belgische team is. In België ontstaat dan een gemeenschap, in tegenstelling tot in Nederland. Hieruit blijkt het relatieve en subjectieve karakter van gemeenschappen.

Het is mogelijk dat aan het veranderend denken over de gemeenschap een feitelijke verandering in de maatschappij ten grondslag ligt. De klassieke spreekbuis voor deze visie is Tönnies. Tönnies onderscheidde ideaaltypisch een *Gemeinschaft* en een *Gesellschaft*. In het eerste type zijn de relaties tussen mensen solidair en hulpvaardig. In de *Gesellschaft* zijn de relaties onpersoonlijk, hard en zakelijk. Hij zag een ontwikkeling van de maatschappij van een *Gemeinschaft* in de richting van een *Gesellschaft*. Zoals Tönnies het

³⁴] G.A. Hillery, 'Definitions of community: areas of agreement'; *Rural Sociology*, 1955, blz. 194-204; C.T. Jonassen, 'Community typology'; in: *Community Structure and Analysis*; door M.B. Sussman (ed.), New York, 1959, blz. 18.

³⁵] Jonassen, op. cit., blz. 20.

³⁶] McMillan & Chavis (1986); in: W.V.H. Weenig, *Information Diffusion and Persuasion in Communication Networks: The Strength of Weak and Strong Ties*; 1991, blz. 41.

Gemeinschaft-ideaaltipe verheerlijkte ten opzichte van de *Gesellschaft*, zo heeft ook de gemeenschap onmiskenbaar een positieve connotatie ³⁷. Er zijn ook geluiden die deze feitelijke veranderingen relativeren. Buttimer laat zich wat sceptisch uit over het rooskleurige beeld van de vroegere gemeenschap ³⁸. Zij duidt de verzuchtingen over het teloorgaan van de traditionele gemeenschap als 'grieving for a lost home' en spreekt over de mythen over *community* en *territoriality*. De idee van de *community lost* is ook door anderen bekritiseerd. Twee stromingen zijn hierbij van belang ³⁹. De ene onderschrijft de *community saved*-these. Deze school heeft een groot aantal gevallen beschreven waarin in stedelijke contexten wel degelijk primaire banden tussen mensen bleken te bestaan (vergelijk de compositorische school). De andere stroming is voor dit essay van groot belang. Deze stroming is aangeduid als de *community liberated*-lijn.

7.6.3 Relativering ruimtelijke variabele

De redenering in de *community liberated*-lijn is als volgt. De ruimtelijke variabele is niet meer van belang. Contiguiteit als noodzakelijke voorwaarde om van *community* of gemeenschap te kunnen spreken, is niet meer aan de orde. De gemeenschap wordt geïdentificeerd door de structuur van de primaire relaties te volgen en te analyseren, ongeacht hun geografische situering. Aldus blijken *communities without propinquity* te bestaan ⁴⁰. Zo ontstaan nieuwe mogelijkheden om gemeenschappen te identificeren. Dit uitgangspunt biedt mogelijkheden om banden te beschrijven die mensen hebben over een geografisch uitgestrekt, niet-aaneengesloten gebied ⁴¹. De gemeenschap is dan als het ware bevrijd van zijn ruimtelijke dwangbuis. Een tweede vorm van 'bevrijding' is dat een ontkoppeling van gemeenschap en ruimte mensen de gelegenheid biedt te participeren in diverse gemeenschappen. Men is dan van de dwang van die ene gemeenschap waar men toevallig woont, verlost.

De driedeling *community lost, saved of liberated* suggereert wellicht dat onderzoekers die op zoek zijn naar een gemeenschap moeten kiezen tussen een ruimtelijke ingang of de ingang die de sociale banden, ongeacht hun ruimtelijke dimensie, centraal stelt. Parsons heeft dit dilemma op een wijze beschreven die het niet langer noodzakelijk maakt een scherpe keuze te maken ⁴². Hij benoemt een gemeenschap als '... that aspect of the structure of social systems which is referable to the territorial location of persons and their activities. When I say 'referable to' I do not mean determined exclusively or predominantly by, but rather observable and analysable with reference to location as a focus of attention (and of course a partial determinant)'.

7.6.4 Shared history en instituties

Zo goed als de these van een *liberated community* de mogelijkheid biedt om onder het juk van de contiguiteit uit te komen, zo heeft de accentuering van een *shared history* dezelfde mogelijkheden om toch tot een definitie van een *community* te komen. Stacey stelt de vraag centraal naar de aanwezigheid van instituties ⁴³. Instituties hebben tijd nodig om tot ontwikkeling te komen. Het hebben van eenzelfde geschiedenis kan bevorderlijk zijn voor het ontstaan en in stand blijven van instituties. Zo'n geheel van instituties kan al

^{37]} C. Bell en H. Newby, *Community Studies*; London, 1971, blz. 21.

^{38]} Buttimer, op. cit., blz. 169.

^{39]} B. Wellman, 'The community question: The intimate networks of East Yorkers'; *American Journal of Sociology*, 1979.

^{40]} *Ibid.*, blz. 1214.

^{41]} G. Bridge, 'Gentrification, class, and residence: a reappraisal'; *Society and Space*, 1994, blz. 48.

^{42]} T. Parsons, 'The Principal Structures of Community'; in: Bell en Newby, op. cit., blz. 32.

^{43]} M. Stacey, 'The myth of community studies'; aangehaald in: Bell en Newby, op. cit., blz. 49.

dan niet ruimtelijk geconcentreerd zijn. Het delen van een ruimte is uiteraard bevorderlijk voor het ontstaan van een bundel instituties. Of zo'n systeem moet worden aangeduid als een *social system* of als een gemeenschap is dan alleen nog maar een kwestie van definitie. Deze ingang maakt het mogelijk te verklaren dat een wijk of gemeente geen gemeenschap is, terwijl de mensen die er wonen toch zeer wel in staat blijken te zijn in concrete gevallen gezamenlijk hun belangen doeltreffend te behartigen. In dit geval is er sprake van instrumentele coalities om concrete zaken te realiseren, maar dit is nog geen gemeenschap⁴⁴. Nog verder gaat de beschrijving van wat de essentie zou zijn van een zogenaamde virtuele gemeenschap. 'As users comment on comments, annotate annotations, and slice the video segments more closely, a virtual community of users is created. Users (...) return to a place once visited to find that others have added new levels of understanding'⁴⁵. De mensen die deel uitmaken van zo'n gemeenschap kennen elkaar zelfs niet, maar ze communiceren wel. Een deelnemer aan het systeem laat informatie achter in het systeem waarop anderen voortbouwen. Zo ontstaat verrijkte informatie. Het is een gemeenschap omdat er sprake is van communicatie die volgens bepaalde, gestelde regels verloopt.

7.7 Parallellen in het denken over ruimtelijke entiteiten en gemeenschappen

De theoretische gedachtenvorming over gemeenschappen en ruimtelijke entiteiten heeft zich voor een groot gedeelte afgespeeld in gescheiden sferen van respectievelijk sociologie en geografie, ook al zijn er natuurlijk wel onderlinge contacten geweest. In de praktijk zijn er wel pogingen geweest de kunde uit beide disciplines met elkaar te verenigen. Dit is zichtbaar in de pogingen om gemeenschappen te realiseren door buurten en wijken te creëren. Het doel was een gemeenschap te vormen door bepaalde stedenbouwkundige instrumenten in te zetten. Zo zouden buurten en wijken worden gemaakt met bepaalde ruimtelijke en planologische eigenschappen die vervolgens als vanzelf tot gemeenschappen zouden evolueren (inclusief alle positief te waardeerende eigenschappen⁴⁶). Empirisch onderzoek heeft echter van deze maakbaarheidsgedachte weinig heel gelaten⁴⁷.

Het ligt voor de hand het verschil tussen gemeenschap en ruimtelijke entiteit te benadrukken. Een ruimtelijke entiteit heeft als kenmerk dat de onderdelen ervan aaneen grenzen. Vervolgens is de hypothese dat deze contiguiteit ook sociologische consequenties heeft. In de gemeenschap verloopt de redenering juist andersom. De sociologische verbanden staan voorop. Impliciet of als hypothese geldt dat deze sociologische verwantschap samengaat met contiguiteit.

Welke parallellen zijn zichtbaar in het denken over gemeenschappen en ruimtelijke entiteiten? De eerste overeenkomst is dat zowel gemeenschappen als ruimtelijke entiteiten in een positief daglicht worden gesteld, zoals ook duidelijke buurten, wijken en regio's. Waaruit dat positieve precies bestaat, blijft veelal onderbelicht maar opmerkelijk is ook hier weer de overeenkomst. Een hiermee samenhangende overeenkomst is dat in het verleden van beide begrippen werd gedacht dat ze reëel bestonden. Er waren gemeenschappen en

⁴⁴] R. van Engelsdorp Gastelaars, 'Alles is op hol in de oude steden'; *Marge*, no 5, 1984, blz. 192.

⁴⁵] R. Goldman-Segall, 'Collaborative Virtual Communities: Using Learning Constellations; A Multimedia Ethnographic Research Tool'; in: *Sociomedia. Multimedia, Hypermedia, and the Social Construction of Knowledge*; door E. Barrett (ed), Cambridge/London, 1992.

⁴⁶] Bos; in: De Klerk, op. cit., blz. 305.

⁴⁷] De Jonge; in: Grunfeld, 'Eenheid en verscheidenheid: de mensen en hun woonmilieu'; *Bouwen en Wonen*, nr. 9, oktober 1976, blz. 11.

er waren buurten, wijken en regio's. Ze vielen ook samen. Deze in essentie romantische gedachte liet maar één opdracht aan wetenschappers. Deze opdracht luidde dat zij de gemeenschap of de ruimtelijke entiteit moesten identificeren. Deze gedachte is nu geheel verlaten. Gemeenschappen en ruimtelijke entiteiten gelden als *constructs* en niet meer dan dat.

De tweede parallel is dat de kenmerkende eigenschappen van gemeenschappen zo sterk lijken op die van de ruimtelijke entiteiten. De overeenkomst is zo sterk dat zelfs de spanningen in beide begrippen parallel verlopen. Zowel de gemeenschap als de ruimtelijke entiteit is primair uniform van karakter. Een element maakt onderdeel uit van een gemeenschap of van een ruimtelijke entiteit doordat het eigenschappen deelt met zijn mede-leden. Voorts geldt voor zowel ruimtelijke entiteiten als gemeenschappen dat ook sprake kan zijn van heterogene elementen. Elementen die complementair zijn en elkaar aanvullen, en dus van elkaar verschillen, kunnen ook een gemeenschap of een ruimtelijke entiteit vormen. De nodale regio en de autarkische gemeenschap zijn voorbeelden hiervan.

Voor zowel gemeenschappen als ruimtelijke entiteiten geldt dat de interne ordening verloopt volgens het *nesting*-principe. Een aantal buurten vormt een wijk, een aantal wijken een stadsdeel, enzovoort. Voor gemeenschappen geldt hetzelfde. Kleinere gemeenschappen gaan in hun geheel op in een grotere gemeenschap, die op zijn beurt weer onderdeel uitmaakt van een nog groter geheel. In beide gedachtensporen overheerst het denken in niveaus die samen een hiërarchie vormen. Slechts weinigen wijzen op het gevaar van deze rederingen. Immers, zo'n scheiding is artificieel. Het kleinere element ontleent een gedeelte van zijn identiteit aan het behoren tot de grotere entiteit⁴⁸. Hierom is een zeer strikte scheiding onvruchtbaar. Maar ook dit risico geldt zowel voor gemeenschappen als voor ruimtelijke entiteiten.

In de oudere opsommingen geldt contiguiteit als kenmerk van zowel de ruimtelijke entiteit als de gemeenschap. Opmerkelijk is dat dit idee in beide werelden is los gelaten. De *urban realms* moesten de *urban territories* vervangen en individuen bleken opeens tot een gemeenschap te kunnen behoren zonder zich in elkaars nabijheid te bevinden. In beide gemeenschappen gelden deze rederingen als analytisch bevredigend, maar er is toch oppositie tegen deze enigszins reductionistische kijk op de concepten gemeenschap en ruimtelijke entiteit. Het belang van de ruimte komt in beide concepten dan ook weer terug. Ruimte heet een gelaagd, multi-dimensioneel begrip te zijn. Twee van de onderscheiden niveaus zijn het symbolische en het affectieve niveau. Theoretisch vruchtbaar is met name de idee dat ruimte kan functioneren als de basis voor het ontstaan van een collectieve geschiedenis die een vruchtbare voedingsbodem vormt voor het ontstaan en voortbestaan van instituties.

In beide werelden vindt een verdergaande relativisering van het belang van de begrippen plaats. Een gemeenschap en een ruimtelijke entiteit zijn misschien niet meer dan een willekeurige klasse in een classificatie die een wetenschapper heeft ontworpen met het oog op de exploratie van een door hem geformuleerde probleemstelling.

7.8 Bestuurlijke organisatie

Welke consequenties hebben de boven geschetste ontwikkelingen in het denken over gemeenschappen en ruimtelijke entiteiten voor het denken over de bestuurlijke organisatie van Nederland? Het is hier niet de plaats om tot een afgerond beeld te komen over de bestuurlijke organisatie. Wel zullen enkele

^{48]} Elias en Scotson, *The Established and the Outsiders*; London, 1965, blz. 147.

consequenties worden geschetst van de bevindingen van dit essay voor de gedachtenvorming over de bestuurlijke reorganisatie. Dit gebeurt door kort twee gedachtenlijnen te schetsen die al te gemakkelijk voortvloeien uit de actuele gedachtenvorming over ruimtelijke entiteiten en gemeenschappen. Voor elk van deze gedachtenlijnen wordt aangegeven dat zij, ondanks de schijn van het tegendeel, niet alle ideeën over ruimtelijke entiteiten incorporeren en dat zij hierom kunnen worden verworpen. Tot slot volgt een aanduiding van een richting in het denken over bestuurlijke reorganisatie die wel in de pas loopt met de gedachtenvorming over ruimtelijke entiteiten en gemeenschappen.

Een klassieke lijn in het denken over de bestuurlijke organisatie is de zoektocht naar de ideale ruimtelijke entiteit. Deze entiteit zou een afgeronde gemeenschap moeten vormen of een gebied dat functioneel geïntegreerd is. Moderner is het idee dat bestuurlijke entiteiten zo moeten worden afgebakend dat problemen en oplossingen in dat ene gebied elkaar in evenwicht houden. Zo is één van de gedachten achter de huidige discussie over de bestuurlijke reorganisatie dat de grote steden concentraties kennen van mensen die financiële steun behoeven. Bovendien vraagt de fysieke structuur van grote steden veel financiële aandacht, evenals het openbaar vervoer, het onderwijs en de cultuur. Het is om deze redenen dat de grote steden het financieel zo moeilijk hebben, zo is een dominant beeld. In dit beeld vormen de randgemeenten het spiegelbeeld van de grote steden. Hier wonen relatief veel mensen met inkomens uit arbeid, terwijl de publieke uitgaven hier relatief laag zijn. Financieel zou evenwicht ontstaan indien grote stad en randgemeenten zouden worden samengevoegd. Eenzelfde redenering doet opgeld voor de ruimtelijke agenda. Ruimtelijke problemen zijn opgestapeld in de grote stad, terwijl de ruimtelijke oplossingen voorhanden zijn in de randgemeenten. De bestuurlijke reorganisatie zou erop gericht moeten zijn regio's zodanig af te bakenen dat problemen en oplossingen in die regio elkaar in evenwicht houden.

Het moge duidelijk zijn dat de ontwikkeling in het denken over ruimtelijke entiteiten en gemeenschappen heeft afgerekend met dit idee dat in essentie ook weer romantisch van aard is. Dergelijke entiteiten zijn onvindbaar. Mochten ze bestaan, dan is dit toeval en is de ontstane eenheid slechts zeer tijdelijk. Indien men op grond van dit idee tot een afbakening van regio's wil komen, zou die afbakening maar zeer tijdelijk zijn. Grenzen zouden voortdurend in beweging zijn.

De tweede gedachtenlijn is de volgende. De vaststelling dat er geen duidelijk af te bakenen en stabiele ruimtelijke entiteiten bestaan, leidt gemakkelijk tot de opvatting dat dit gedachtengoed dan maar helemaal moet worden losgelaten. Indien ruimtelijke entiteiten niet bestaan, behoeft de ontwerper van de bestuurlijke indeling van Nederland hierop geen acht te slaan en kan hij zich direct op de beleidsvragen richten. Het zijn dan de ideeën over effectiviteit, efficiency en legitimiteit die het ontwerp van de bestuurlijke organisatie bepalen. Deze gedachtenlijn vormt de tegenpool van het denken in termen van objectieve regio's die hierboven is geschetst.

Beide gedachtenlijnen blijken geen stand te houden in het licht van het denken over ruimtelijke entiteiten en gemeenschappen. Beide veronachtzamen het multi-dimensionale karakter van ruimten. Voorstanders van dit soort reorganisaties zien de symbolische en affectieve niveaus over het hoofd die liggen besloten in het ruimteconcept. Deze lagen zijn noodzakelijke voorwaarden voor het ontstaan van een collectieve geschiedenis, die op zijn beurt een vruchtbare voedingsbodem vormt voor het voortbestaan van instituties. Tegen de eerste gedachtenlijn kan worden ingebracht dat regio's stabiliteit behoeven. Het instrumenteel inkrimpen of uitdijen van wijken en regio's zal tot gevolg hebben dat de tijd ontbreekt om geschiedenis te laten groeien en

instituties zich te laten ontwikkelen. Vraagstukken van ordening behoeven een andere, veel langere tijdsdimensie dan instrumentele kwesties. Contra de tweede gedachtenlijn is dat de symbolische en affectieve dimensies van ruimtelijke entiteiten niet over het hoofd mogen worden gezien. Deze verdienen minimaal een plaats naast vereisten die voortvloeien uit ideeën over effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit.

Indien het belang van symbolische en affectieve dimensies wordt erkend en indien waarde wordt gehecht aan het ontstaan van een collectieve geschiedenis en van instituties die gelden in een ruimtelijke entiteit, is het noodzakelijk dat entiteiten in de tijd gezien zeer stabiel zijn. Veelvuldige veranderingen zouden de institutionele ontwikkelingsprocessen die zo veel tijd behoeven, wreed verstoren.

Deze roep om continuïteit en stabiliteit staat haaks op de dynamiek in problemen en oplossingen die op de politieke agenda staan. Hoe om te gaan met deze spanning? Een mogelijk perspectief schuilt in een consequent onderscheid tussen het niveau van ordening en het niveau van sturing. Ordening vraagt om stabiliteit en continuïteit, sturing daarentegen zou antwoord moeten geven op de hoge dynamiek van problemen. Voor het niveau van ordening betekent dit dat bestuurlijke entiteiten moeten aansluiten op historisch gegroeide entiteiten die een plaats hebben in de beleving van hun bewoners. Dat deze beleving functioneel niet zichtbaar is, behoeft geen enkel probleem te zijn. Bestuurders van deze entiteiten moeten een ruim scala aan probleemoplossend instrumentarium ter beschikking hebben om de actuele problemen te kunnen oplossen. Deze instrumenten moeten erop gericht zijn allerlei vormen van samenwerking met besturen van andere entiteiten te faciliteren. Deze samenwerking moet kunnen variëren van zeer kortdurend tot langer lopend. Bestuurders moeten kunnen worden aangesproken op de wijze waarop zij vanuit hun historisch gegroeide entiteiten de hen ter beschikking staande instrumenten inzetten om actuele problemen gemeenschappelijk tot een bevredigende oplossing te brengen.

Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectief ervaren territoriale binding op laag niveau in Nederland

R. van Engelsdorp Gastelaars

8.1 Het thema: territoriale binding

Er is een geografisch te fixeren en sociologisch te duiden ritme bij de oriëntatie van de mens op zijn omgeving. Hij is sterk thuisgericht, dat wil zeggen gericht op zijn gezin, zijn woning met allernaaste omgeving. Daaromheen ligt voor hem een ijle zone, die hij alleen instrumenteel gebruikt. Hij crosst er met zijn auto doorheen zonder haar te kennen. Eerst een veel groter geheel krijgt weer voor hem, maar dan in hoofdlijnen, gestalte. Mogelijkerwijs is dat voor hem de grote stad met wijde omgeving. Misschien ook al direct het gehele land waarover de massamedia hem zoveel informatie geven, zodat hij kan meepraten over ... de partijvernieuwing, over de onrust in Oost-Groningen, over de sluiting van de mijnen, over het deltaplan, over de streepjespakken van Luns en dergelijke.¹

Deze opvatting van Groenman in 1971 over de relatie tussen mens en omgeving is duidelijk. Met de lokale woonomgeving, de eigen wijk of woonkern, heeft de gemiddelde volwassen Nederlander aan het begin van de jaren zeventig nauwelijks enige binding. Dit geldt voor interesses en affiniteiten, dit geldt voor zijn feitelijke bezigheden. Vooral stadbewoners wonen vrijwel uitsluitend in een bepaalde wijk '... omdat ze er een huis konden vinden of er via een wachtlijst worden binnen gestouwd. Ze werken elders, hebben hun kennissen elders, zoeken vertier elders. Het aantal verhuizingen van wijk tot wijk is daarbij wel aangeduid als stadsnomadisme'.

Het hier aangehaalde artikel is niet het eerste waarin Groenman de binding van mensen met hun ruimtelijke omgeving aan de orde stelt. Sinds 1955 besteedt hij verschillende malen aandacht aan dit onderwerp. Telkens opnieuw benadrukt hij hierbij twee aspecten. Enerzijds zouden de leefwerelden van mensen vergeleken met vroeger zijn uitgedijd. Anderzijds zou de oriëntatie van deze mensen op hun omgeving in vergelijking met de jaren voor de Tweede Wereldoorlog een proces van contractie hebben ondergaan². Wat dit laatste betreft maakt Groenman over stadbewoners bijvoorbeeld de volgende opmerking. Stadslucht betekent in deze tijd '... een vermindering van sociale controle; een grotere vrijheid om het eigen leven te bepalen. In zijn gezin, in zijn woning wenst de stadbewoner ... intimiteit, beslotenheid, 'privacy'. Hij wil een voordeur bewaakt door een bel. Men moet bij hem niet in- en uitlopen. Hij moet in een tuin, zo hij die heeft, van anderen afgezonderd kunnen zitten'. Het zijn deze twee ontwikkelingen die de lokale woonomgeving

1] S. Groenman, 'Goede kanten van kleine gemeenten'; *Intermediair*, 1971, blz. 7 en 9, aldaar 9.

2] S. Groenman, 'Ruimtelijke vormgeving en sociale opbouw als taken in onze tijd'; in: G.H.L. Zeegers e.a., *Enige aspecten van sociale wijkopbouw*; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 1955, blz. 39-50. S. Groenman, 'Uitdijende werelden'; oorspronkelijk uit 1956 en herdrukt in: *Perpetuum mobile; thema's en toepassingen in de sociologie van Groenman*; door J.E. Ellemers, e.a. (red.), Assen, Van Gorcum, 1974, blz. 26-37. S. Groenman, *Ons deel in de ruimte; beschouwingen over vraagstukken in het grensgebied van de sociologie, sociale opbouw en planologie*; Assen, Van Gorcum, enz., 1959, hst. 4, 8 en 9. S. Groenman, 'Het discontinue wereldbeeld'; *Mens en Maatschappij*, 1960, blz. 401-411.

volgens Groenman haar betekenis hebben doen verliezen. De bewoner kent buitenshuis nog slechts de allernaaste omgeving van zijn woning: het stukje straat ervoor en de huizen van de buren ernaast. Buiten deze onmiddellijke omgeving trekt hij nog slechts hoofdlijnen. 'Daarbinnen wordt het beeld niet of onnauwkeurig opgevuld, met uitzondering van het stadscentrum'³.

Groenman is in de jaren vijftig en zestig in ons land niet de enige die dergelijke opvattingen verkondigt. In 1955 schrijft Van Doorn zijn sedertdien vermaard geworden essay over het verdwijnende belang van de stadswijk als territoriaal integratiekader voor de bewoners. En tot aan het begin van de jaren zeventig wordt door een groot aantal Nederlandse sociologen en sociaal-geografen al dan niet zijdelings ingegaan op de vraag in hoeverre de bewoners van dit land in hun gezindheid en bezigheden (nog) op duidelijk afgegrensde territoria buitenshuis zijn gericht. Het merendeel van deze studies betreft de stedelijke woongebieden in dit land, een kleiner deel echter ook het platteland. Vrijwel iedereen is het eens: het beperkte rayon van de eigen woonwijk of -kern zou omstreeks 1970 voor de volwassen bewoners weinig betekenis meer hebben als ruimtelijk kader voor hun interesses, affiniteiten en activiteiten. Enerzijds zouden deze bewoners namelijk zo langzamerhand te specifieke behoeften hebben om ze nog binnen het eigen lokale woonmilieu te kunnen bevredigen. Beroepsbeoefening, hogere scholing en cultureel leven spelen zich bijgevolg steeds meer buiten de eigen woonkern of -wijk af. Anderzijds zouden de betrokkenen te zeer gericht zijn geraakt op productieve, recreatieve en sociale bezigheden binnenshuis, alsmede op afscherming van deze bezigheden ten opzichte van de buitenwereld, om nog open te staan voor een intensief wijk- of dorpsleven.

Uiteraard mogen in dit verband de verschillen tussen onderscheiden bevolkingscategorieën en woongebieden niet worden onderschat. Het hiervoor geschetste beeld wordt door de auteurs meer geldig geacht voor jong-volwassenen dan voor ouderen en kinderen, meer voor mannen dan voor vrouwen, meer voor hoogopgeleide bewoners dan voor hun laaggeschoolde plaatsgenoten, en meer voor stadsbewoners dan voor dorpelingen. Laatstgenoemden vertonen namelijk vaak nog lokale binding. Diezelfde auteurs zien deze verschillen terzelfdertijd echter in hoofdzaak als tijdelijk. In vrijwel alle beschouwingen wordt er, soms expliciet, soms impliciet, van uitgegaan dat wat de hoger geschoolden, de kostwinners, de jong-volwassenen en de bewoners van stedelijke gebieden al doen ten tijde van het schrijven van de betreffende beschouwing enkele decennia later wordt overgenomen door de overige leden van de samenleving⁴.

3] S. Groenman, *Ons deel in de ruimte*; op. cit. blz. 54, 55 en 60.

4] R. Bergsma, *De Dokkumerwouden op weg naar een nieuw cultuurpatroon*; Assen, Van Gorcum, 1963. – A.K. Constandse, *Het dorp in de IJsselmeerpolders*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1960. – J.A.A. van Doorn, 'Wijk en stad; reële integratiekaders'; in: *Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*, Amsterdam, ISONEV, 1955, blz. 60-85. – J.A.A. van Doorn, 'Schaalvergroting als een proces van sociale verandering'; *Sociologische Gids*, 1960, nr. 2, blz. 2-20. – J.A.A. van Doorn, *De Nederlandse ontwikkelingsgebieden; schets van de sociale problematiek*; 's-Gravenhage, SDU, 1960, hst. 3. – W.F. Heinemeijer, *Buurt, jeugd en vrije tijd*; Amsterdam, Gemeentelijk Bureau Jeugdzorg Amsterdam, 1964. – W.F. Heinemeijer, 'De stad'; in: *Wegwijzer in de sociologie*; door J.S. van Hessen e.a. (red.); Amsterdam, De Bussy, 1970, blz. 174-202. – H.M. Jolles, 'Stad, stedelijkheid, stadsgemeente'; *Mens en Maatschappij*, 1960, 35e jaargang, blz. 161-184.

Zie voorts in de Angelsaksische literatuur: B.J.L. Berry, *The human consequences of urbanisation*; London/Basingstoke, 1973. – R. Frankenberg, *Communities in Britain; social life in town and country*; Hammondswoth, Penguin Books, 1966, hst. 12. – D. Martindale, 'The formation and destruction of communities'; in: *Explorations in social change*; door G. Zollschan & W. Hirsch (eds.), London, Routledge & Kegan Paul, 1964. – M.R. Stein, *The eclipse of community; an interpretation of American studies*; New York, Harper & Row, 1960. – R.L. Warren, *The community in America*; Chicago, Rand McNally, 1963, hst. 8 en 9. – M. Webber, 'Order in diversity; community without propinquity'; in: *Cities and space; the future use of urban land*; door L. Wingo jr (ed.), Baltimore: John Hopkins University Press, 1963. – M. Webber, 'Urban place and non-urban realm'; in: *Explorations in urban structure*; door M. Webber (ed.), Philadelphia, University of Philadelphia Press, 1964, blz. 79-153.

Hiermee is de aanleiding voor de hierna volgende beschouwing indirect vrijwel aangegeven. Immers, de laatste twintig jaar zijn nauwelijks meer studies verschenen waarin wordt ingegaan op de vraag in hoeverre momenteel nog gebiedseenheden op laag schaalniveau (zoals buurten, dorpen, wijken, stadsdelen, woonkernen of zelfs agglomeraties) zijn aan te wijzen die door de ingezetenen min of meer collectief worden ervaren als territoriale kaders van hun dagelijks leven en beleven ⁵. Blijkbaar is men het in vakkringen nog steeds eens met de inzichten van Groenman, Van Doorn en Heinemeijer c.s. op dit punt. Niettemin kan het na twee decennia geen kwaad om, vanuit hedendaagse verhoudingen, het bestaan van collectief gedeelde territoriale binding op laag schaalniveau opnieuw te beschouwen bij stedelingen, *suburb*-ingezetenen en plattelanders in Nederland. Vanwege het beperkte aantal studies uit eigen land zal deze beschouwing grotendeels gebaseerd zijn op buitenlandse literatuur. Derhalve krijgt het betoog het karakter van een reeks veronderstellingen aangaande vormen van territoriale gebondenheid die in de komende jaren in dit land (nog) denkbaar zijn.

De orde van het betoog hierna is snel aangegeven. De geraadpleegde studies maken aannemelijk dat het antwoord op de vraag in hoeverre collectief beleefde territoriale binding op laag schaalniveau in dit land (nog) tot de mogelijkheden behoort, in twee richtingen gezocht kan worden. In de eerste plaats zijn er studies volgens welke territoriale binding slechts aan de orde kan zijn voor zover de betrokken ingezetenen zich beperken in hun ruimtelijk bereik. Als gevolg hiervan ontwikkelen zij een speciale band met huishoudens, bedrijven en voorzieningen die wél binnen bereik van hun woning ofwel 'in de buurt' zijn gesitueerd. Tot voor kort werd deze benadering in de literatuur vrijwel als enige gehanteerd. In de tweede categorie studies komt de collectief ervaren geborgenheid van mensen aan de orde. Territoriale binding betekent hier dat collectief gecontroleerde domeinen door de omwonenden (met spelregels) worden ingesteld met het oog op de bescherming van hun persoonlijke bezittingen, status en identiteit. Beide optieken komen aan de orde. Vervolgens wordt hun betekenis verkend voor de Nederlandse situatie.

8.2 Leefwerelden en hun reikwijdte

De vraag in hoeverre Nederlanders in deze dynamische tijd hun dagelijkse routines om redenen van nabijheid en beschikbaarheid (nog) binnen specifieke territoriale kaders hebben gesitueerd, is een vraag naar de wijze waarop deze mensen hun algehele leefwereld momenteel ruimtelijk hebben verankerd. De meeste onderzoekers rond dit thema blijken geneigd te zijn hun bevindingen af te zetten tegen de kenmerken van een echte *local community*, een samenwerkingsverband gesitueerd op een beperkt territorium, met leden die ter plaatse wonen, werken en recreëren. De hechte vervlechting tussen de leden komt tot uitdrukking in talloze vormen van functionele en sociale interactie. De *local community* heeft een collectief erkende identiteit en grens ⁶.

Deze onderzoekers zijn nagenoeg unaniem van mening dat dergelijke besloten collectief gedeelde lokale leefwerelden nauwelijks nog aangetroffen zullen worden. Dit komt door de gegroeide thuisgerichtheid van de bewoners en de toegenomen territoriale ongebondenheid bij hun resterende bezigheden buitenshuis. Door het *community*-concept te introduceren, kunnen de onderzoekers echter oude lokale samenlevingsverbanden (zoals de zogenaamde

5] R. van Engelsdorp Gastelaars, *Niet elke stadsbewoner is een stedeling; een typologische studie naar het ruimtegebruik van bewoners van Amsterdam*; Amsterdam, Sociaal Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, 1980. – *Sociaal beheer van buurten; leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer*; door R.P. Hortulanus & E.T. van Kempen (red.), 's-Gravenhage, VUGA, 1987. – J.P.L. Burgers, *De schaal van de solidariteit; een studie naar de sociale constructie van de omgeving*; Leuven/Amersfoort: Acco, 1988.

6] R. König, *Grundformen der Gesellschaft; die Gemeinde*; Hamburg, Rowohlt, 1958. – R.L. Warren, op. cit.

volksbuurt of het ouderwetse dorp) ideaaltypisch reconstrueren. Deze reconstructies kunnen dan als vergelijkingsmaatstaf gehanteerd worden om de onderzochte hedendaagse samenlevingsverbanden te karakteriseren en daarvoor een pregnante perspectief te creëren op processen van maatschappelijke verandering ⁷. Alleen al daarom zullen vergelijkingen met de ideale *local community* ook in het hier volgende betoog over thuisgerichtheid en territoriale binding bij de huidige ingezetenen van dit land niet worden geschuwd.

Hoe heeft de thuisgerichtheid in Nederland zich vanaf 1970 ontwikkeld? Volgens verschillende deskundigen kan de laatste decennia gesproken worden van een groeiende oriëntatie op de eigen woning. Steeds meer activiteiten zouden door de mensen thuis worden bedreven met als gevolg dat de woonomgeving meer en meer verwordt tot een nauwelijks meer betreden en gekend gebied ⁸. In de literatuur komen twee opvattingen over de grondslag van dit contractieproces aan de orde. In de eerste opvatting wordt vooral de tendentie benadrukt dat in de loop van de jaren steeds meer vormen van dienstverlening door derden zijn vervangen door zelfverzorging binnen het huishouden, veelal met behulp van aangeschafte apparatuur. Deze omslag wordt wel verklaard door de snelle groei van het aantal betaalbare kapitaalgoederen voor het grote publiek, terwijl tegelijkertijd de prijzen voor de dienstverlening door derden zijn gestegen ⁹.

In de tweede opvatting wordt ter verklaring van deze contractie vooral gewezen op de groeiende behoefte van mensen aan een privé leven in de besloten sfeer van het eigen huishouden en de eigen woning (het avondje tv kijken, het thuis werken met behulp van een eigen computer en fax, enz.). De groeiende complexiteit van de samenleving, het hierdoor groeiende aantal confrontaties van mensen met domeinen waar gedragscodes gelden die niet in overleg met de betrokkenen zijn opgesteld, en de groeiende behoefte van deze mensen om dergelijke domeinen bijgevolg waar mogelijk te vermijden, worden genoemd als tendenties die de toenemende privacy-behoefte aannemelijk moeten maken ¹⁰.

Tot op zekere hoogte worden de hier geschetste veronderstellingen door onderzoek bevestigd. Zo zijn er aanwijzingen voor een gestaag groeiende contractie van tijdsbesteding binnen de eigen woning gedurende de laatste vijftientig jaar. Tevens zijn de Nederlandse huishoudens sinds het begin van de jaren zeventig hun woningen meer en meer gaan uitrusten als woonverblijven (incl. werk en recreatieve voorzieningen). Het toenemende vloeroppervlak per bewoner, het groeiende aantal huishoudelijke apparaten per woning en het stijgende percentage koopwoningen kunnen als symptomen van deze ontwikkeling worden gezien ¹¹.

7] M.R. Stein, op. cit.; R. Frankenberg, op. cit.

8] J.P.L. Burgers, op. cit.; B. Tromp, 'Sociologie in de stad'; *Sociologische Gids*, 1985-2, blz. 90-165.

9] J.I. Gershuny, *After industrial society?*; London, Macmillan, 1978.

H. Priemus, 'Over de huishoudelijke sector'; *Economische Statistische Berichten*, 1969, blz. 32-38. – J.P.L. Burgers, op. cit. – A.J.M. Hagenaars & S.R. Wunderink-van Veen, *Soo gewonne soo verteert; economie van de huishoudelijke sector*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1990.

10] S. Keller, *The urban neighborhood; a sociological perspective*, New York, Random House, 1968. – G.D. Suttles, *The social construction of communities*; Chicago, University of Chicago Press, 1972.

11] W.P. Knulst & L. Schoonderwoerd, *Waar blijft de tijd; onderzoek naar de tijdsbesteding van Nederlanders*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983. – W.P. Knulst & P. van Beek, *Tijd komt met de jaren; onderzoek naar tegenstellingen en veranderingen in dagelijkse bezigheden van Nederlanders op basis van tijdbudgetonderzoek*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1990. – *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1991. – J. Vijgen & R. van Engelsdorp Gastelaars, *Centrum, stadsrand groeikern; bewonersprofielen en leefpatronen in drie woonmilieus binnen het stadsgewest Amsterdam*; Amsterdam, Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek, Universiteit van Amsterdam, Stedelijke Netwerken Werkstukken 40, 1992. – N.L. Prak, *Het Nederlandse woonhuis van 1800 tot 1940*; Delft, DUP, 1991.

Er is echter ook een kanttekening op zijn plaats. De gepostuleerde ontwikkeling is slechts een gemiddelde ontwikkeling. De economische en sociaal-culturele differentiatie heeft de laatste kwart eeuw doorgewerkt in de opbouw van het huishoudensbestand. Het aantal etnisch allochtone huishoudens is aanzienlijk gegroeid. Het traditionele gezin moest baan maken voor nieuwe huishoudensvormen: jonge en jong-middelbare alleenstaanden, werkende kindloze stellen, eenoudergezinnen, gezinnen met twee werkende ouders, enzovoort. De diversiteit van het aantal bestaanswijzen neemt toe. Waar sommige bij uitstek gekenmerkt worden door uithuiszigheid, zoals die van jonge alleenstaanden, zijn andere meer dan ooit thuisgericht (zoals die van jonge senioren met een arbeidsloos inkomen)¹². De groeiende differentiatie van de thuisgerichtheid (ook tussen lokale woonmilieus) is een minstens zo betekenisvolle ontwikkeling als de gedurende de laatste vijftientig jaar opgetreden gemiddelde toename van de thuisgerichtheid¹³.

Er bestaat ook vrij algemene instemming over de toenemende ruimtelijke spreiding van de bezigheden buitenshuis. Deze ontwikkeling zou er een zijn van krachtige uitwaaiering. Om de opinie van twee gerenommeerde auteurs op dit punt te parafraseren: steeds meer bezigheden buitenshuis spelen zich af onafhankelijk van het ruimtelijk bestek van nabijheid en zijn opgegaan in netwerken van sociale en functionele vervlechtingen die nauwelijks meer aanknopingspunten bezitten binnen de eigen woonwijk¹⁴. Deze uitwaaiering wordt in de literatuur verschillend verklaard. Enerzijds wordt vooral gewezen op de toenemende welvaart (toenemende en meer gespecialiseerde aspiraties en meer mobiliteit, e.d.)¹⁵. Anderzijds wordt de uitwaaiering vooral in verband gebracht met de groeiende privacy-gevoeligheid van individuen en huishoudens. Deze groeiende gevoeligheid zou ertoe leiden dat mensen meer dan vroeger geneigd zijn centra te bezoeken buiten de eigen woonkern of -wijk in betrekkelijke anonimiteit¹⁶.

De empirische grondslag van deze veronderstellingen is echter niet al te sterk. Onderzoeksbevindingen wijzen uit dat het ruimtelijk bereik van bewoners in hun bestaan van alledag tenminste op twee niveaus aan grenzen is gebonden. Ten eerste is er de maat van het rayon die bewoners in hun dagelijkse bezigheden buitenshuis nog te voet vanuit een bepaalde uitvalsbasis kunnen bestrijken. Voor dergelijke looprayons is een precieze maat niet aan te geven. Hoewel mensen hierover verschillend denken, kan toch voorzichtig een bovengrens van omstreeks vijftientig minuten worden aangegeven voor de afstand, of beter de tijdsduur, die mensen momenteel nog blijken te accepteren voor zo'n verplaatsing te voet. De meeste mensen gaan echter al eerder over op snellere vervoermiddelen¹⁷. Ten tweede is er het maatniveau van het rayon dat ze in hun bezigheden van alledag in totaal vanuit hun woning

- [12] J. Vijgen & R. van Engelsdorp Gastelaars, *Stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst; stijlen en strategieën in het alledaagse bestaan*; Amsterdam, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam. Nederlandse Geografische Studies nr. 22, 1986. – J. Vijgen & R. van Engelsdorp Gastelaars, *Een gevorieerd bestaan; het gebruik van tijd en ruimte in het dagelijks leven van enkele 'oude' en 'nieuwe' groepen binnen de Nederlandse bevolking*; Amsterdam, Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek, Universiteit van Amsterdam, Stedelijke Netwerken Werkstukken 28, 1991. – J. Vijgen & R. van Engelsdorp Gastelaars, 1992, op. cit.
- [13] J. Vijgen & R. van Engelsdorp Gastelaars, 1992, op. cit.
- [14] M.H. Jolles, op. cit. W.F. Heinemeijer, 1970, op. cit.
- [15] J.P.L. Burgers, op. cit. A.J.M. Hagenaars & S.R. Wunderink-van Veen, op. cit.
- [16] L.H. Lofland, *A world of strangers; order and action in urban public space*; New York, Basic Book, 1973. – L.H. Lofland, 'Private lifestyles, changing neighborhoods and public life; a problem in organized complexity'; *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 1989, 80e jaargang, nr. 2, blz. 89-96.
- [17] V. Vidakovic, *Mens-tijd-ruimte; uit de dagboeken van 1400 Amsterdammers; een essay gebaseerd op onderzoek naar activiteiten en verplaatsingen van inwoners uit drie stadsdelen*; Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordening, Gemeente Amsterdam, 1980. – J. Droogleevers Fortuijn, 1979 en 1993, op. cit. – J. Vijgen & R. van Engelsdorp Gastelaars, 1986, 1991 en 1992, op. cit.

afleggen, gebruikmakend van vervoermiddelen als de auto of het openbaar vervoer. Ook voor deze dagrayons kan geen nauwkeurige maat worden aangegeven. Wel kan iets worden gezegd over de maximale maat van dit rayon. Blijkens onderzoek besteden mensen zelden meer dan twee maal één uur reistijd aan afzonderlijke dagelijkse routines. Ze komen daardoor (in Nederland) zelden in hun dagelijks bestaan op meer dan veertig kilometer van huis¹⁸. Kortom, zowel de dagelijkse looprayons als hun totale dagrayons zijn beperkt in omvang. Hoogstens kan worden vastgesteld dat het looprayon rond de eigen woning in de meeste gevallen niet meer de totale leefwereld van de betrokkenen omvat. Daarnaast geldt dat de verschillen tussen mensen zo groot zijn dat het weinig zin heeft te spreken over gemiddelde dag- en looprayons.

De vraag is of deze bevindingen nu aannemelijk maken dat op laag schaalniveau nog sprake zal zijn van collectief gedeelde territoriale kaders voor het leven van alledag. Dit is in het geheel niet zo, ook al mag worden aangenomen dat de meeste Nederlanders momenteel, ondanks hun gestaag groeiende thuisgerichtheid, nog steeds veel, frequent terugkerende bezigheden en contacten buitenshuis hebben. Ook al betreedt vrijwel iedereen dagelijks meermalen de directe woonomgeving, daarmee is nog niet het bestaan aangetoond van wijken of buurten die worden gekenmerkt door hechte vervlechting. Intensieve interne vervlechting op lokaal niveau is, vooral in verstedelijkte gebieden, momenteel vrijwel nergens meer aan de orde. Zeker voor de aanwezige volwassenen is het merendeel van de functionele en sociale verbanden waarin ze participeren (werk, school, vereniging, vriendenkring, enz.) niet meer binnen de eigen wijk verankerd. Meer dan de helft van de beroepsbevolking in dit land werkt momenteel bijvoorbeeld zelfs buiten de eigen woongemeente (in 1960 was dit nog slechts 27%)¹⁹.

Hetzelfde geldt voor het bestaan van collectieve consensus over een buurtidentiteit. Ook van een dergelijke consensus is momenteel vrijwel nergens meer sprake. De looprayons van bewoners zijn persoonlijk en verschillen vrijwel zeker naargelang de betrokkene tot een andere bewonerscategorie behoort of in een anders bebouwd en geoutilleerd woongebied leeft. Bovendien ontbreekt ten aanzien van wijken en buurten veelal elk grensbefef. Tenslotte blijkt de territoriale oriëntatie van bewoners op lokaal niveau in de tijd te kunnen verschuiven (bijv. als gevolg van veranderingen in de bevolkingsopbouw).

Uiteraard wil dit alles niet zeggen dat elk buurtbeseff ontbreekt. Er is kennis over het eigen lokale woongebied bij de bevolking; men kruist immers nogal eens elkaars pad. Bovendien is er op dit lage schaalniveau institutionalisering, bijvoorbeeld in de vorm van wijkkranten en reclamebladen met een eigen rayon, of van scholen en kerken met een eigen verzorgingsgebied. Het door elkaar heen lopen van deze rayons accuenteert echter eerder het gebrek aan consensus over de grenzen van de betreffende buurt dan dat ze eensgezindheid beloven. Echt collectief als zodanig ervaren wijken zullen in deze dagen dan ook slechts bij uitzondering worden aangetroffen, mogelijkterwijs op het platteland, wellicht ook hier en daar in de steden in sterk geprofileerde wijken met bijpassende instituties²⁰.

¹⁸] T. Hägerstrand, 'What about people in regional science'; in: *Papers of the regional science association*, 1970, vol. 24, blz. 7-21. – J. Droogleeve Fortuijn, *Personeel op drift; een onderzoek onder het personeel van enkele binnen en uit Amsterdam verhuisde bedrijven*; Amsterdam, Sociaal Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, 1979. – J. Droogleeve Fortuijn, *Een druk bestaan; tijdsbesteding en ruimtegebruik van tweeverdieners met kinderen*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1993. – J. Vijgen & R. van Engelsdorp Gastelaars, 1986, 1991 en 1992, op. cit.

¹⁹] P.S.M. Smit & S. Musterd, *Dynamiek in woon-werkafstanden in relatie tot huishoudens- en arbeidscorrières*; ongepubliceerd: NWO-voorstel, Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam, 1994.

²⁰] J. Vijgen en R. van Engelsdorp Gastelaars, 1992, op. cit.

Mag in deze tijd überhaupt nog gerekend mag worden op collectief beleefde territoriale binding? Ik ben geneigd deze vraag negatief te beantwoorden. De actuele transformatieprocessen hebben een dermate krachtig centrifugaal karakter dat nauwelijks nog kan worden verwacht dat zich op welk nieuw lokaal of regionaal schaalniveau ook wederom territoriale constellaties zullen vormen, gekenmerkt door intensieve, interne functionele en sociale vervlechting in combinatie met autonomie naar buiten toe, en gedragen door collectief gedeelde identiteitsgevoelens.

Rond 1900 vormden in dit land de stadjes, dorpen en stadswijken nog de ruimtelijke kaders voor het gehele dagelijkse leven van de bevolking. De meeste ingezetenen woonden niet alleen ter plaatse, ze werkten er ook of gingen er naar school, en ze brachten er al hun vrije tijd door. Deze lokale gebondenheid vloeide onontkoombaar voort uit de in die dagen nog uiterst beperkte ruimtelijke beweeglijkheid. Hierdoor waren de huishoudens genoodzaakt vlakbij de werkplekken van de kostwinner(s) te wonen. Dit had tot gevolg dat de afzonderlijke woonkernen en stadswijken in het algemeen nog een evenwichtig opgebouwd bestand van op elkaar betrokken huishoudens, bedrijven en voorzieningen bevatten en een woonplaats vormden voor meester en knecht, voor rijk en arm en voor jong en oud. Een eeuw geleden vormden in Nederland de stadjes, dorpen en stadswijken nog echte lokale leefwerelden ofwel *local communities*.

Sedertdien groeide de beweeglijkheid van mensen gestaag. Ze konden steeds meer geld besteden aan verplaatsing doordat hun welvaart groter werd. Hun verplaatsingstempo nam toe. Hun bewegingsvrijheid in de tijd groeide door het korter worden van de werktijd. Huishoudens konden hierdoor afstand nemen van de werkplek om hun woonbehoeften meer ruimte te geven. Dit leidde tot nieuwe spreiding van bewoners, werkplekken en voorzieningen. Geleidelijk begonnen bevolkingscategorieën met een specifieke sociale signatuur (qua welstand, etnisch-culturele achtergrond en huishoudelijke status) gehuisvest te raken in afzonderlijke woonwijken en -kernen met een inrichting die paste bij hun specifieke woonbehoeften en kapitaalkracht. Daarnaast ontstonden afzonderlijke werkgelegenheidsconcentraties, sportcomplexen en winkel- en uitgaanscentra. Terzelfder tijd werden dagelijks overbrugde afstanden steeds groter.

In de eerste decennia na 1900 deden deze sorterings- en schaalvergrotingsprocessen zich alleen voor binnen de grote steden. De laatste halve eeuw kunnen ze echter in steeds grotere mate worden vastgesteld tussen deze steden en hun ommeland, alsmede in de minder verstedelijkte regio's binnen Nederland. Aan het eind van de jaren zestig kon dit land worden opgedeeld in stadsgewesten (*daily urban systems*) met een bovenlokale omvang. Hierbinnen zijn de arbeidsplaatsen en gespecialiseerde voorzieningen in hoofdzaak geconcentreerd in de kern van de centrale stad of agglomeratie. De bevolking is meer rondom deze kern woonachtig. De spreiding van deze bevolking vormt in hoofdzaak een weerspiegeling van de woonwijze en woningmarktpositie van de bewoners en houdt nauwelijks meer verband met de spreiding van hun werkplekken. Bovendien functioneren deze gewesten rond 1970 al min of meer als regionale woningmarkten en arbeidsmarkten ²¹.

Kunnen deze omstreeks het begin van de jaren zeventig tot ontwikkeling gekomen stadsgewesten nu ook worden beschouwd als territoriale eenheden die op collectieve consensus zijn gebaseerd? Nee, en wel om drie redenen. Ten eerste verschillen de dagrayons tussen personen tenminste naar sociale cate-

^{21]} R. van Engelsdorp Gastelaars, W.J.M. Ostendorf en S. de Vos, *Typologieën van Nederlandse gemeenten naar stedelijkheidsgraad*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

gorie. Bovendien bestrijkt vrijwel niemand de gehele gewestregio die wordt verkregen als de afzonderlijke dagrayons worden gecombineerd. De onderscheiden gewestregio's (sinds 1970) zijn op dat moment dan ook eigenlijk alleen bekend bij experts die inzicht hebben in het gedrag van alle ingezetenen van de betreffende regio, zoals ambtenaren gespecialiseerd in regionaal beleid, makelaars en managers van grootwinkelbedrijven. Bovendien bestonden toen op dit schaalniveau vrijwel nergens geïnstitutionaliseerde stimuli, in de vorm van bijvoorbeeld politiek-bestuurlijke organisaties, streekbladen of regionale omroepen.

Achteraf moet het voor Nederland anno 1970 vastgestelde geleidingspatroon van stadsgewesten als momentopname worden gezien in een voortgaand proces van deconcentratie (wat betreft de locatie van alle mogelijke grondgebruikerscategorieën ten opzichte van de oude stadskernen) en schaalvergroting (wat betreft de lengte van de verplaatsingsafstanden). Rond het begin van de jaren zeventig hadden de aanwezige stadsgewesten een typisch monocentrische structuur, zowel gelet op de spreiding van het grondgebruik (kantoren, warenhuizen en uitgaansgelegenheden in de stadskern, woningen aan de stadsrand en in het ommeland) als gezien de richting van de verhuizingen (trek naar de *suburbs*) en verplaatsingen ('s ochtends de stad in, 's avonds eruit). Deze structuur wordt sedertdien meer en meer op ingrijpende wijze aangetast. Deconcentratieprocessen hebben bewerkstelligd dat reeds nu aan de randen van de grote agglomeraties, alsmede in de suburbane ommelanden werkgelegenheids-, winkel- en vermaakcentra zijn ontstaan, terwijl de centra in de oude stadskernen zelf meer en meer toegespitst zijn geraakt op verzorging van de specifieke bevolking ter plaatse (jonge en jong-middelbare alleenstaanden). Het verplaatsingspatroon in deze gebieden is ook niet langer monocentrisch georganiseerd, maar heeft meer en meer een 'kris-kras' karakter gekregen. Door de opkomst van nieuwe ommeland-centra worden deze verplaatsingen ook nauwelijks meer ingeperkt door de oude gewestgrenzen. Anders gezegd: de stadsgewesten in dit land, en zeker in West-Nederland, blijken meer en meer vervlochten te raken tot één *urban field* dat is georganiseerd rond vele knooppunten, zowel in de vorm van centra binnen de aloude stadskernen als van concentratiepunten aan de stadsranden ofwel in groeikernen of luxe *suburbs*. Zelfs experts zijn in deze dagen dan ook nauwelijks meer in staat om op grond van interactiedata gewesten af te grenzen, laat staan dat de bevolking nog eigen afzonderlijke gewestelijke leefwerelden met duidelijke grenzen ervaart.

8.3 Woondomeinen en hun begrenzing

Voor Nederland kan eigenlijk geen antwoord worden gegeven op de vraag of het land veel inwoners telt die ter bescherming van hun status, hun waardigheid en hun onroerend goed uit zijn op het instellen van buurtdomeinen die met omwonenden gecontroleerd worden en die eigen spelregels hebben wat betreft het grondgebruik ter plaatse. Immers, in studies die betrekking hebben op territoriale binding van bewoners op lokaal niveau en die zich richten op Nederland, wordt dit thema vrijwel niet aangeroerd. In een land als de Verenigde Staten ligt dit echter anders. Daar krijgt het verschijnsel van de *defended neighborhoods* en de *gated communities* sinds jaar en dag de nodige aandacht. Daar komt het fenomeen blijkbaar wel dermate vaak en in zoveel vormen voor dat studies ernaar noodzakelijk worden geacht ²². Tot op zekere hoogte is dit verschil wel te begrijpen. In landen waar woningeigendom de

²²] P. Davidoff & M.E. Brooks, 'Zoning out the poor'; in: *Suburbia; the American dream and dilemma*; door P.C. Dolce (ed.), New York, Anchor Books, 1976, blz. 135-166. – R.H. Nelson, *Zoning and property rights; an analysis of the American system of land-use regulation*; Cambridge Mass., MIT Press, 1977. – W.A. Fischel, *The economics of zoning laws; a property rights approach to American land use controls*; Baltimore/London, John Hopkins University Press, 1985. – G.D. Suttles, op. cit.

enige geaccepteerde verhouding tussen bewoners en woning is en waar het eigen huis de belangrijkste pensioenvoorziening is die iemand bezit, ligt het meer voor de hand te streven naar bufferzones rond de eigen woning dan in landen waar huurwoningen net zo gangbaar zijn als koopwoningen en waar men voor zijn oude dag spaart door middel van afdrachten aan pensioenfondsen²³. Niettemin zal hierna toch kort worden ingegaan op de vraag in hoeverre bewoners die ter bescherming van hun status en woningbezit streven naar collectief gecontroleerde buurtdomeinen met eigen grondgebruikregels, op deze manier bijdragen aan territoriale binding op een laag schaalniveau. Het betoog zal noodgedwongen nagenoeg geheel gebaseerd zijn op Angelsaksische literatuur.

Hiervoor is al vastgesteld dat de eigen woning steeds belangrijker wordt als plek waar zo langzamerhand alle mogelijke activiteiten kunnen worden bedreven, en dat dit zich negatief verhoudt tot het pakket van bezigheden buitenshuis van de betrokken bewoners. De groeiende thuisgerichtheid impliceert een afname van de betrokkenheid op territoria buitenshuis, voor zover deze betrokkenheid wordt afgemeten aan de frequentie van de aanwezigheid van mensen ter plaatse. Voor de hier aan de orde zijnde vorm van territoriale binding geldt echter het omgekeerde: hoe krachtiger de band met de eigen woning, des te krachtiger zal ook de behoefte bij de betrokkenen zijn aan een gezamenlijk met omwonenden gecontroleerd buurtdomein, ter bescherming van het eigen woningbezit en de eigen status en identiteit. In de Verenigde Staten is dit verband tenminste duidelijk. De betrokkenheid van mensen op hun eigen woning gaat daar duidelijk gepaard met een groeiende belangstelling voor de buurtdomeinen ter bescherming van de woning (vanwege de waarde of de culturele uitstraling ervan)²⁴.

Wat moet precies beschermd worden? In de literatuur wordt in de eerste plaats gewezen op de waarde van het woningbezit als te beschermen kwaliteit²⁵. Het doel dat door reglementering van het grondgebruik binnen het betreffende buurtdomein moet worden bewerkstelligd, ligt dan in de gebruikswaarde en het behoud van de marktwaarde²⁶. Deze reglementering blijkt in de Verenigde Staten zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk tot stand te worden gebracht. In het eerste geval is een lokale overheid overgegaan tot instelling van zoneringsregels voor een buurt. Dit gebeurde vrijwel altijd in reactie op de wensen van de bewoners van die buurt. In het tweede geval heeft een vereniging van huiseigenaren het initiatief genomen tot het opstellen van een convenant met collectief geldende regels ten aanzien van het grondgebruik in een bepaald bouwblok of buurtje. Zowel voor het publiekrechtelijk vastgestelde zoneringsreglement als voor het privé-convenant is fundamenteel dat '... it creates a collective priority right to the neighborhood environment that is effectively held and exercised by its residents'²⁷. In beide gevallen vloeit het initiatief voort uit de overweging dat de afzonderlijke bewoners, behalve indien zij zeer kapitaalkrchtig zijn, niet over de mogelijkheid beschikken om op individueel niveau de attractie van hun eigen woning te garanderen. Daarvoor is hun vermogen hun eigen woning ten opzichte van de buitenwereld af te schermen te klein en daarvoor is bijgevolg de nabijheid van andere grondgebruikers te groot. De twee genoemde reglementeringsvormen blijken in de Verenigde Staten, toch een land met een groot respect voor privé-eigendom, dan ook volstrekt niet als aantasting van het individueel eigendomsrecht te worden gezien.

23] J. Kemeny, *The myth of home ownership; private versus public in housing tenure*; London, Routledge & Kegan Paul, 1981.

24] G.D. Suttles, op. cit. R.H. Nelson, op. cit.

25] P. Davidoff, op. cit. W.A. Fischel, op. cit. R.H. Nelson, op. cit.

26] Tekst uit een overheidsrapport over stedelijke vraagstukken uit 1968, geciteerd door R.H. Nelson, op. cit., blz. 12.

27] R.H. Nelson, op. cit., blz. 16.

Reglementering van het grondgebruik op bouwblok- of buurtniveau is in de Verenigde Staten tenminste al een eeuw aan de orde. In het begin had zeker de publieke vorm van zonerings, hoewel bedoeld ter bescherming van de omgevingskwaliteit, echter nog niet zoveel van doen met het beschermen van individueel woningbezit. Het ging rond 1900 vooral om het vermijden van overlast, bijvoorbeeld in de vorm van fabrieken of bordelen in een woonwijk, of om het garanderen van de aanwezigheid van voorzieningen ten behoeve van de politie en brandweer, bijvoorbeeld in de vorm van breed gehouden straten. In de loop van deze eeuw begint het motief dat de waarde en de kwaliteit van woonpanden beschermd moet worden echter steeds sterker door te werken in de reglementen. Dit geldt vooral voor de laatste vijfentwintig jaar. Recent gebouwde nieuwe woonmilieus krijgen steeds vaker een uitgesproken signatuur als afgeschermde woondomeinen (*gated communities*)²⁸. In suburbane milieus gebeurt dat bijvoorbeeld door via allerlei aanwijzingen te voorkomen dat de dichtheid ter plaatse hoog wordt, dat andere functies dan het wonen in de buurt worden geïntroduceerd, dat andere bouwstijlen dan 'mediterranean' bij nieuwbouw worden toegepast of dat een andere kleur dan 'Forest Hills Blue' op bepaalde raamkozijnen wordt aangebracht. In stedelijke milieus ligt het accent in de regelingen bijvoorbeeld op het handhaven van bepaalde historische waarden, op het mengen van bepaalde nieuwe buurtvriendelijke voorzieningen, zoals eethuizen, of op het beschermen van sinds lang aanwezige bedrijfspanden, zoals ateliers voor kunstenaars. Kenmerkend voor deze recente ontwikkeling is onder andere dat esthetische criteria beginnen door te dringen in de grondgebruikreglementen. Tevens lijken de reglementen meer en meer te worden gebruikt voor het weren van bepaalde bewonerscategorieën zoals huishoudens met kinderen, huishoudens met een bedrijf aan huis of huishoudens met een te laag inkomen om een verplicht bij te bouwen portierswoning te bekostigen²⁹.

In andere studies wordt het instellen van afscherpende buurtdomeinen vooral in verband gebracht met de behoefte van bewoners aan bescherming van hun culturele en sociale identiteit. De Amerikaanse socioloog Suttles is een representant van deze stroming. Hij is degene die in dit verband het begrip *defended neighborhood* introduceert, als aanduiding van een '...residential group which seals itself off through the efforts of delinquent gangs, by restrictive covenants, by sharp boundaries, or by forbidding reputation'³⁰. Kenmerkend voor deze *defended neighborhoods* (veelal niet al te groot, enkele honderden woningen is al veel) is om te beginnen dat ze in het algemeen een bepaalde reputatie hebben, alsmede een grens waarover men het zowel in als buiten de buurt eens is. Daarnaast zijn deze buurten veelal gekenmerkt door een bepaald 'underlife': een bestand van weetjes en roddels dat alleen in de buurt bekend is. En ten slotte vormt de buurt, als het ware bij stilzwijgende afspraak, een soort recruteringsveld voor het bemannen van actiegroepen of buurtwachtpatrouilles als de omstandigheden daartoe zouden dwingen³¹. Beschermingsstrategieën zijn bijvoorbeeld, behalve de al genoemde, boycotacties tegenover ongewenste nieuwe bewoners en intimidatie door jeugdbendes. *Defended neighborhoods* zijn dus bepaald niet per definitie gekenmerkt door hechte interne vervlechting. Integendeel, slechts bij hoge uitzondering is een dergelijke vervlechting aanwezig. Dit is niet onbegrijpelijk. De *defended neighborhood* '... is largely an ascribed grouping and its members are joined in a common plight whether or not they like it'³².

²⁸] D. Dillon, 'Fortress America'; *Planning*, 60e jaargang, juni 1994, blz. 8-12.

²⁹] *Forest Hills Gardens Corporation; covenants and restrictions, by-laws of the corporation; Architectural guidelines*; New York, FHGC, 1988, 1990. – R.H. Nelson, op. cit., G.D. Suttles, op. cit. – E.W. Soja, *Postmodern Geographies; the reassertion of space in critical social theory*; London, New York, Verso, 1989.

³⁰] G.D. Suttles, op. cit., blz. 12.

³¹] *Ibid.*, hoofdstuk 2.

³²] *Ibid.*, blz. 35.

De overeenkomst tussen dit door sociologen en cultureel-antropologen ontwikkelde concept van de *defended neighborhood* en het hiervoor geschetste, vooral door economen en juristen ontwikkelde beeld van de ter bescherming van het woningbezit ingestelde buurtdomeinen is duidelijk. In beide gevallen gaat het om buurtdomeinen die zijn ingesteld als extra bufferzones ter bescherming van de eigen woonsituatie van de bewoners, tegen aantasting van de woningprijzen, tegen sociaal verval, tegen vandalisme van buiten, enzovoort. In beide gevallen gaat het derhalve om de bescherming van de woonwijze van de ingezetenen. Het gaat dus om twee gelijksoortige verschijnselen. Het lijkt daarom acceptabel dat beide domeintypen in het vervolg worden aangeduid als *defended neighborhoods*. Er zijn wel verschillende vormen. Formele protectie, in de vorm van zoneringsregels of convenanten, kost geld, veelal afgedragen via belasting. Informele defensiestrategieën (buurtwachtpatrouilles, boycot van ongewenste bewoners) zijn daarom veelal de enige strategievormen voor arme bewoners.

De toename van *defended neighborhoods* is op straat goed te zien. Groeiend is het aantal buurten en bouwblokken waar op borden staat aangegeven dat ter plaatse door de bewoners wordt gewaakt tegen inbrekers en vandalen; zo ook het aantal woningcomplexen waar bewonersverenigingen zorgdragen voor selectie bij het toelaten van nieuwe bewoners. Groeiend is echter vooral het aantal recent gebouwde woningprojecten dat vanaf de oplevering als *gated communities* is georganiseerd. Deze buurten zijn uitgevoerd als gemakkelijk van hun omgeving te onderscheiden woonmilieus met een eigen bouwstijl en begroeiingsvorm, met zo mogelijk een natuurlijke grens of anders een flink hek en een portier bij de ingang; en met een eigen in de eigendomsstructuur opgenomen vereniging van huiseigenaren met bijpassend convenant ter regeling van het grondgebruik ter plaatse. In de groeiende regio's van de Verenigde Staten (delen van Zuid-Californië, Florida, Phoenix en de suburbs van Washington) maken dergelijke *gated communities* momenteel zo'n 35 procent van de recente nieuwbouw uit ³³.

Deze groei is symptomatisch voor de toenemende sociale differentiatie ter plaatse in een land van sociaal geprofileerde micro-woonmilieus met een specifiek van de omgeving afwijkende bevolkingsopbouw en woonwijze. Evenwichtig bevolkte buurten vormen hier daarom sinds jaren geen vanzelfsprekend planningsdoel meer. Tenslotte is de politiek-bestuurlijke organisatie gekenmerkt door fragmentatie, door een structuur met een sterk accent op de zelfstandigheid van lokale politiek-bestuurlijke entiteiten. Concurrentie tussen gemeenten is vaak aan de orde. De strategie van lagere overheden is gericht op profilering van de gemeente qua fysieke, functionele en sociale opbouw, alsmede op afscherming tegen profielbedreigende invasies van elders ³⁴.

Hier ligt de potentiële betekenis van *defended neighborhood* voor Nederland. Evenals de Verenigde Staten begint in Nederland de dominantie van de koopwoning de laatste jaren ook meer gestalte te krijgen. Evenals de Verenigde Staten ontwikkelt Nederland zich recentelijk ook meer en meer tot immigratieland. De Verenigde Staten bezitten sedert hun ontstaan een gefragmenteerd politiek-bestuurlijk systeem; in Nederland worden decentralisatie en privatisering sinds enkele jaren door de rijksoverheid ook in groeiende mate als te realiseren doelstellingen aan de orde gesteld. Zo gezien is niet onaan-

³³] D. Dillon, op. cit.

³⁴] R. Paddison, *The fragmented state; the political geography of power*, Oxford, Basil Blackwell, 1983. Zie voorts ook J.E. Vance, 'Institutional forces that shape the city'; in: *Social areas in cities*; door D.T. Herbert & P.J. Johnston (eds.), London, Wiley, 1978, blz. 97-125. – S. Zukin, *Landscapes of power, from Detroit to Disney World*; Berkeley/Los Angeles/Oxford, University of California Press, 1991.

nemelijk dat men in Nederland in de komende tijd meer geconfronteerd zal worden met bewonersinitiatieven als uiting van *defended neighborhoods*. De eerste tekenen lijken er al te zijn. In de publieke sector is het beleid van gemeenten in metropolitaine regio's momenteel beter te begrijpen als beleid ter verdediging van de plaatselijke kwaliteiten als woondomein dan als beleid ter verbetering van de plaatselijke kwaliteit als leefwereld. In de private sector maken krakers zich meester van het beheer van bepaalde stedelijke bouwblokken ter bescherming van hun woondomein en levenswijze ³⁵.

8.4 Ten slotte

In het betoog hiervoor zijn twee vormen van territoriale binding op lokaal niveau aan de orde gesteld en beoordeeld op hun mogelijke betekenis voor de toekomstige sociaal-ruimtelijke verhoudingen binnen Nederland. De conclusie is duidelijk. Vrijwel nergens in Nederland situeren mensen hun dagelijkse bezigheden nog overwegend binnen specifieke, met omwonenden gedeelde rayons rond hun woningen, omdat zij alleen de faciliteiten en contactpartners binnen deze rayons als voldoende beschikbaar of nabij beschouwen. Daarentegen neemt de kans toe dat in de komende jaren mensen ertoe zullen overgaan gemeenschappelijk met omwonenden beheerde domeinen rond hun woningen in te stellen, met eigen spelregels ten aanzien van het grondgebruik ter plaatse, omdat ze deze collectief gecontroleerde domeinen (*defended neighborhoods*) als noodzakelijke extra bufferzones nodig hebben om hun woningbezit en identiteit te beschermen. Kortom, het eerste bindingsprincipe lijkt niet langer relevant voor dit land terwijl het tweede het nog niet is maar wellicht zou kunnen worden.

Zijn deze twee principes dan niet beide in dit land te gebruiken? Uiteraard is tot op zekere hoogte alles mogelijk. Echter, het wegvallen van het lokale woonmilieu als territoriaal kader voor het leven van alledag der ingezetenen en de groeiende belangstelling voor *defended neighborhoods* hebben als tendenties, zeker in de Verenigde Staten, alles met elkaar te maken. De toenemende differentiatie binnen de postindustriële samenleving blijkt met zich mee te brengen dat de lokale woonmilieus in doorsnee allerlei functies (bijv. die als werkgebied, recreatiemilieu en ontmoetingsplaats) verliezen aan gespecialiseerde plekken elders. Daardoor vermindert de betekenis van deze woongebieden als territoriale context voor het leven van alledag der ingezetenen. Deze ontwikkeling betekent echter tegelijkertijd dat doorsnee stadswijken en bevolkingskernen door hun bewoners in groeiende mate nog slechts worden beoordeeld op hun kwaliteiten wat betreft de enige functie die ter plaatse rest: de specifieke functie van deze wijken en kernen als woonmilieu. De groeiende behoefte van mensen om in dit opzicht allerlei vormen van overlast en kwaliteitsverlies te vermijden blijkt er vervolgens in de Verenigde Staten toe te leiden dat steeds krachtiger wordt gestreefd naar het instellen van *defended neighborhoods*. De opkomst van deze *defended neighborhoods* vormt derhalve tot op zekere hoogte een onontkoombaar passend vervolg op het wegvallen van de lokale woonomgeving als rayon voor het dagelijks bestaan. De twee onderscheiden bindingsprincipes kunnen dus als elkaars tegenpool worden beschouwd wat betreft de maatschappelijke verhoudingen waarbinnen zij zich kunnen manifesteren. Om die reden zijn ze moeilijk in één planningsdoctrine te combineren. Dit maakt acceptatie van het fenomeen *defended neighborhood* in Nederland moeilijk. Immers, het beginsel van het

^{35]} Als studies over verschijnselen die nu al als zodanig zouden kunnen worden gezien zij verwezen naar: V.D. Mamadouh, *De stad in eigen hand; provo's, kabouters en krokers als stedelijke sociale beweging*; Amsterdam, SUA, 1992. – W.J.M. Ostendorf, *Het sociaal profiel van de gemeente; woonmilieudifferentiatie en de vorming van het stadsgewest Amsterdam; het ruimtelijk beleid van een achtal gemeenten na de Tweede Wereldoorlog*; Amsterdam, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam, Nederlandse Geografische Studies, nr. 75, 1988.

in sociaal en functioneel opzicht evenwichtig opgebouwde lokale samenlevingsverband neemt in de planningsdoctrine in dit land nog steeds een centrale plaats in ³⁶. Niettemin verdient het idee om in Nederland het instellen van *defended neighborhoods* onder voorwaarden mogelijk te maken nadere bestudering. Immers, acceptatie van dit territoriale bindingsprincipe past in de trend dat de koopwoning in dit land een meer dominante positie krijgt. Ook past het in het door de overheid geïntroduceerde decentralisatie- en privatiseringsbeleid, en in de momenteel aan de gang zijnde transformatie van Nederland tot pluriforme samenleving.

³⁶] A. Faludi & A.J. van der Valk, *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningsdoctrine*; Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1990. – A. Faludi & A.J. van der Valk, *Rule and order; Dutch planning doctrine in the twentieth century*; Dordrecht, Kluwer, 1994. – F.M. Dieleman & R van Engelsdorp Gastelaars, 'Housing and physical planning'; in: *The Randstad; a research and policy laboratory*; door F.M. Dieleman & S. Musterd (eds.), Dordrecht, Kluwer, blz. 65-95.

F. Fleurke en F.D. Huizenga

9.1 Inleiding en probleemstelling

Deze studie heeft tot doel enig empirisch gefundeerd inzicht te verschaffen in de mate van zelfstandigheid en integraliteit van gemeentelijke beleidsvoering. De probleemstelling die aan het onderzoek ten grondslag ligt, bestaat uit twee onderzoeksvragen:

- a. In welke mate opereren gemeenten als zelfstandige beleidsvoerders?
- b. In hoeverre heeft de beleidsvoering een integraal (i.t.t. een functioneel) karakter?

Onder integrale beleidsvoering verstaan wij het in de besluitvorming betrekken van overwegingen die zijn ontleend aan verschillende beleidsterreinen. Zelfstandige beleidsvoering wordt later geoperationaliseerd. Zelfstandigheid is niet synoniem met autonomie - de vrijheid om de eigen gemeenschapsbelangen naar eigen inzicht te behartigen -, aangezien autonome beleidsvoering geenszins uitsluit dat de gemeente van andere actoren afhankelijk is. De behartiging van een bepaald belang kan immers door een andere actor zijn uitgelokt. Ook is het mogelijk dat een gemeente bij de vervulling van een autonome taak andere overheden tegenkomt, en in die zin van hen afhankelijk blijkt. Evenmin staat medebewind, in het juridische spraakgebruik de tegenhanger van autonomie, in alle gevallen voor een gebrek aan zelfstandigheid. Vat men medebewind op als verplichte tenuitvoerlegging, dan is daarmee nog niets gezegd over de beleidsvrijheid die de gemeente wordt gelaten, en evenmin over de mate waarin de gemeente bij de besluitvorming afhankelijk is van andere actoren.

9.2 Onderzoeksopzet

9.2.1 Afbakening van het onderzoeksobject: besluiten aan de top

Een herbezinning op de plaats van de gemeente in het bestuurlijke stelsel dient zich toe te spitsen op het orgaan waarin politiek en bestuur samenkomen: het college van Burgemeester en Wethouders. Het kenobject van deze studie is derhalve de besluitvorming van het college; de operationele besluitvorming die lager in de organisatie plaatsvindt, blijft buiten beschouwing. De consequentie hiervan is dat als en voorzover de uitvoering van medebewindstaken welomschreven en betrekkelijk routinematige besluiten vergt, en deze dientengevolge aan de ambtelijke organisatie zijn overgelaten, zij buiten het onderzoek vallen.

Bovendien gaat het in de probleemstelling om de behartiging van gemeenschapsbelangen. Het onderzoek richt zich dan ook uitsluitend op besluiten met externe werking. Besluiten over de inrichting en werking van het gemeentelijke bestuursapparaat blijven eveneens buiten beschouwing.

9.2.2 Het gouvernementele en het non-gouvernementele netwerk

De positie van de gemeente in het bestuurlijke stelsel is vooral in het geding als andere overheden en organisaties met een publieke taak de zelfstandigheid van het college sterk beperken. Om die reden spitst onze analyse zich toe

op de mate van zelfstandigheid in het gouvernementele netwerk. Dit netwerk bestaat uit het rijk, de provincie en andere gemeenten (de drie bestuurslagen met een open huishouding), alsmede uit regionale bestuursorganen en organisaties met een publieke taak. Tot de regionale bestuursorganen rekenen wij alle organen waarin de samenwerking van gemeenten gestalte krijgt, ongeacht hun precieze publiekrechtelijke grondslag. De categorie van organisaties met een publieke taak omvat zulke uiteenlopende actoren als waterschappen, woningbouwcorporaties, Kamers van Koophandel en Fabrieken en busmaatschappijen. Een lage score op zelfstandigheid in het gouvernementele netwerk zou betekenen dat het college van Burgemeester en Wethouders bij het nemen van besluiten sterk onder invloed staat van actoren die zich eveneens met de publieke zaak bezig houden. Dit zou de vraag doen rijzen of nog langer behoefte bestaat aan lokaal bestuur zoals wij dat thans kennen. Wat zelfstandigheid in het gouvernementele netwerk betreft, geldt derhalve: hoe hoger de score, hoe beter.

Als het college bij bepaalde besluiten zelfstandig opereert, in hoeverre wordt die zelfstandigheid dan beperkt door non-gouvernementele actoren? Het non-gouvernementele netwerk bestaat uit burgers, belangen- en pressiegroepen en diverse organisaties zonder publieke taak. Afhankelijkheid van deze non-gouvernementele actoren vraagt om een genuanceerder beoordeling, omdat bepaalde vormen van invloed juist aantonen dat het college zijn beleid in nauwe wisselwerking met de lokale gemeenschap voert, hetgeen op theoretische gronden positief moet worden beoordeeld. Voor het non-gouvernementele netwerk geldt dat sprake dient te zijn van een zeker evenwicht tussen zelfstandigheid en afhankelijkheid, vooral waar het de agendavorming betreft.

9.2.3

Drie dimensies van zelfstandigheid

De beantwoording van de eerste onderzoeksvraag - in welke mate opereren colleges van Burgemeester en Wethouders als zelfstandige beleidsvoerders? - vereist een nadere omschrijving en operationalisering van het begrip zelfstandigheid. Wij vatten zelfstandigheid op als een complex begrip dat drie dimensies heeft: de mate waarin het college zijn eigen agenda bepaalt, de mate waarin andere overheden het college beleidsvrijheid laten en de mate waarin het college bij zijn besluitvorming van andere actoren afhankelijk is.

De eerste dimensie van zelfstandigheid betreft de *agendavorming* van het college. Agendavorming wordt zelden in verband gebracht met zelfstandigheid. Dit is ten onrechte, want het belangrijkste Thorbeckiaanse argument ten faveure van een open huishouding voor gemeenten heeft betrekking op deze dimensie. Dit argument luidt dat de gemeente het beste in staat is, en daarom ook in staat moet worden gesteld, de belangen van de lokale gemeenschap te articuleren en te behartigen. De zelfstandigheid van het college komt bovenal tot uitdrukking in de initiatieven die het neemt, uit eigen beweging of op aandrang van burgers en lokale organisaties. Daarentegen is sprake van gebrek aan zelfstandigheid als andere overheden de agendering bepalen. Mocht blijken dat zij de agendavorming domineren, dan is het beeld van de gemeente als actieve, inventieve en anticiperende behartiger van lokale belangen kennelijk aan revisie toe.

Wat het gouvernementele netwerk betreft, bepalen wij de score op agendavorming aan de hand van drie onderscheidingen. Het eerste onderscheid is tussen gevorderde besluiten en vrijelijk genomen besluiten. Van een gevorderd besluit is sprake als het college min of meer verplicht is het onderwerp op de agenda te plaatsen. Een dergelijke verplichting ontstaat als een hogere overheid de gemeente een specifieke en aan bepaalde termijnen gebonden taak oplegt, bijvoorbeeld de hertaxatie van de waardegrondslag van onroerende goederen. Het kan ook voorkomen dat een bepaalde procedure een

besluit vereist. De begroting van het regionale samenwerkingsverband is daar een voorbeeld van: agendering is onvermijdelijk. Bij vrijelijk genomen besluiten ontbreekt dit aspect van verplichting.

Besluiten die het college in het kader van een medebewindstaak neemt, zijn niet noodzakelijkerwijs gevorderd. Ons oordeel betreft het afzonderlijke besluit; daarvan moet duidelijk zijn dat de agendering is opgelegd. Is dat niet het geval, dan beschouwen wij het besluit als ondersteunend of flankerend, en derhalve als vrijelijk genomen.

Het tweede onderscheid behelst een nadere onderverdeling van de vrijelijk genomen besluiten in uitgelokte en onuitgelokte besluiten. Van een uitgelokt besluit is sprake als de gemeentelijke besluitvorming het gevolg is van activiteiten die andere overheden hebben ondernomen of nagelaten. Het gaat hierbij niet noodzakelijkerwijs om de intentie van deze andere overheden - zij kunnen ook onbedoeld een gemeentelijk besluit uitlokken -; wel moet aannemelijk zijn dat de verrichte of nagelaten activiteit noodzakelijk is geweest voor de agendering van het onderwerp. Ook hier gaat het ons niet om wat er is besloten - wij vragen ons dus niet af hoe groot de invloed van andere overheden op de inhoud van het genomen besluit is geweest -, maar om het gegeven dat het college van Burgemeester en Wethouders het nodig vond een besluit te nemen.

Gezien het kennisdoel van deze studie is het van belang een nader onderscheid te maken tussen actieve en passieve uitlokking. Dit is het derde onderscheid. Wij spreken van actieve uitlokking als de agendering het gevolg is van een invloedspoging. De figuur van de specifieke uitkering is hier een voorbeeld van, althans als zij daadwerkelijk besluitvorming in het college uitlokt. Bij passieve uitlokking ontbreekt elke intentie agenda- en besluitvorming te veroorzaken. Het college reageert weliswaar op een situatie die een andere actor heeft doen ontstaan, maar die andere actor was daar niet op uit. Een poging van het college om voorgenomen rijksbeleid te wijzigen is een voorbeeld van passieve uitlokking: het rijk veroorzaakt een dergelijke activiteit onbedoeld. Om de zelfstandigheid binnen het gouvernementele netwerk te bepalen, onderscheiden wij dus vier scores op de dimensie agendavorming. In volgorde van toenemende zelfstandigheid zijn dat: gevorderde besluiten, actief uitgelokte besluiten, passief uitgelokte besluiten en onuitgelokte besluiten. De score dient zo hoog mogelijk te zijn. Tevens onderzoeken wij welke actoren het vaakst besluiten vorderen en uitlokken.

Om de score op agendavorming in het non-gouvernementele netwerk te bepalen, maken wij gebruik van het onderscheid tussen uitgelokte en onuitgelokte besluiten, analoog aan de systematiek van het gouvernementele netwerk. Zo beschouwen wij een besluit dat het college naar aanleiding van een verzoek om subsidie neemt als een uitgelokt besluit. Men dient zich overigens wel te realiseren dat actieve uitlokking in het non-gouvernementele netwerk over het algemeen een iets ander karakter heeft dan in het gouvernementele. Terwijl hogere overheden vaak gebruik maken van positieve en negatieve prikkels, beperken burgers en lokale organisaties zich meestal tot aanvragen en verzoeken.

Een aantal besluiten past niet goed in deze tweedeling: het initiatief ligt weliswaar bij burgers of organisaties, maar welbeschouwd vloeit dat initiatief geheel voort uit de aard van de te volgen procedure of de toe te passen regeling. De besluiten zijn zo geen indicator van reactieve beleidsvoering zijn. Voorbeelden hiervan zijn aanvragen om een kapvergunning of een invalidenparkeerkaart, evenals besluiten inzake beroep- en bezwaarschriften. Deze vereiste besluiten vormen een aparte categorie.

Aan het bestaan van een lokale bestuurslaag met open huishouding ligt onder meer de gedachte ten grondslag dat het college van Burgemeester en

Wethouders, door zijn nauwe band met de lokale gemeenschap, het beste in staat is op haar wensen en behoeften in te spelen. Deze betrokkenheid van het college zou, behalve uit eigen initiatieven, ook moeten blijken uit de bereidheid zijn agenda open te stellen voor beïnvloeding door burgers en lokale organisaties. In het non-gouvernementele netwerk is volledig zelfstandige agendavorming derhalve onwenselijk. Wij houden als norm aan dat een zeker evenwicht dient te bestaan tussen uitgelokte en onuitgelokte besluiten.

Concluderend, om de zelfstandigheid binnen het non-gouvernementele netwerk te bepalen, maken wij een onderscheid tussen vereiste, uitgelokte en onuitgelokte besluiten. Hierbij dient een zeker evenwicht te bestaan tussen uitgelokte en onuitgelokte besluiten.

De tweede dimensie van zelfstandigheid betreft de *beleidsvrijheid* die andere overheden aan het college laten. De vraag die wij ons bij elk besluit stellen is de volgende: is de beleidsruimte zodanig geweest dat het college een ander besluit had kunnen nemen, dat bovendien wezenlijk andere maatschappelijke consequenties zou hebben gehad? Uit de vraag kan men reeds afleiden dat wij beleidsvrijheid als een dichotome variabele behandelen. Als het antwoord 'ja' luidt, is de score 'reële mate van beleidsvrijheid'; luidt het antwoord 'neen', dan is de score 'geen beleidsvrijheid'. Uit de vraag blijkt tevens dat wij ons richten op de resterende beleidsvrijheid van het college, en niet op de mate van inperking van de beleidsvrijheid. Het verschil tussen een 'oorspronkelijke' staat van volledige beleidsvrijheid en de werkelijk bestaande situatie heeft niet onze belangstelling. Als de besluitvorming van het college een aantoonbaar en wezenlijk verschil maakt voor de lokale gemeenschap, zien wij geen reden een negatief oordeel over de zelfstandigheid van het college te vellen, zelfs niet als de regelgeving van hoger hand met betrekking tot dit beleidsterrein vrij restrictief is. Deze dimensie is alleen van belang voor het gouvernementele netwerk, omdat het hogere overheden zijn die de beleidsvrijheid van het college inperken.

De derde dimensie van zelfstandigheid betreft de mate waarin het college bij zijn besluitvorming *afhankelijk is* van andere actoren. Van afhankelijkheid is sprake als het college een besluit niet zonder de actieve betrokkenheid van een andere actor kan nemen. Is het college van geen enkele actor afhankelijk, dan spreken wij van een autarkisch besluit.

Afhankelijkheid heeft verschillende vormen. In de eerste plaats kan het college afhankelijk zijn van een toezichthouder. Om een al te formele analyse te voorkomen, spreken wij alleen dan van afhankelijkheid als het om een vorm van preventief toezicht gaat die in de praktijk tot vormen van overleg met de toezichthouder noopt. Voorts kan het college afhankelijk zijn van een subsidieverlener. Het besluit een subsidie aan te vragen scoren wij altijd als afhankelijk. In de derde plaats kan het college afhankelijk zijn van medebesluitvormers. Dit is het geval als het college een besluit neemt waarvan de uitvoering afhangt van het besluit van een ander orgaan, bijvoorbeeld het dagelijks of het algemeen bestuur van het regionale samenwerkingsverband. Een dergelijk collegebesluit blijft zonder gevolgen als het niet door voldoende andere gemeenten wordt gesteund. Ten slotte kan het college afhankelijk zijn van actoren die over relevante informatie beschikken. Dit zijn vaak organisaties die bij de uitvoering van het besluit zijn betrokken en om die reden niet gepasseerd kunnen worden bij de besluitvorming.

Ook bij deze dimensie bepalen wij afzonderlijk de scores voor het gouvernementele en het non-gouvernementele netwerk. De scores voor het gouvernementele netwerk raken het vraagstuk van beleidsvervloechting in de kern. In hoeverre wordt de zelfstandigheid van gemeenten beperkt door de noodzaak van samenwerking met andere overheden die, in weerwil van de drie-kringen-

leer, hetzelfde belang behartigen, en met organisaties met een publieke taak? Naarmate de score lager is, neemt de noodzaak toe van een herbezinning op de huidige positie van de gemeente in het binnenlands bestuur. Overigens onderzoeken wij niet alleen het percentage gevallen waarin het college afhankelijk blijkt, maar ook welk type actor het vaakst afbreuk doet aan zijn autarkie.

Wat het non-gouvernementele netwerk betreft, ligt de zaak genuanceerder. Afhankelijkheid van burgers en organisaties zonder publieke taak hoeft niet negatief te worden gewaardeerd; pleitbezorgers van meer intensieve samenwerking tussen bestuur en bestuurden zullen deze vorm van co-productie juist toejuichen. Anderzijds zien wij geen redenen om een hoog percentage van autarkische besluiten zonder meer te kritiseren. Met andere woorden, op normatief-theoretische gronden heeft geen enkele uitslag onze voorkeur.

Het is onbevredigend om bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag - in welke mate opereren colleges van Burgemeester en Wethouders als zelfstandige beleidsvoerders? - te volstaan met drie afzonderlijke scores voor agendavorming, beleidsvrijheid en afhankelijkheid bij besluitvorming. Om die reden presenteren wij een *geïntegreerde score*, te weten het percentage besluiten dat op alle drie dimensies de maximale score heeft, althans in het gouvernementele netwerk. Een geïntegreerde score van twintig procent wil dus zeggen dat voor één op de vijf collegebesluiten geldt dat:

1. het besluit niet is gevorderd of uitgelokt door andere overheden of organisaties met publieke taak;
2. het besluit is genomen met een reële mate van beleidsvrijheid;
3. het college bij de besluitvorming niet afhankelijk bleek van andere overheden of organisaties met publieke taak.

Een bijkomend voordeel van deze maat is dat zij zich goed leent voor een vergelijking tussen gemeenten. Een interessante vraag is bijvoorbeeld of er een samenhang bestaat tussen de grootte van de gemeente en de mate van zelfstandige beleidsvoering van het college. Is de veronderstelling juist dat zelfstandigheid toeneemt met grootte? Waarschijnlijk opereren de colleges op bepaalde beleidsterreinen voornamelijk reactief en op andere overwegend initiërend. Ook verwachten wij dat de beleidsvrijheid en de afhankelijkheid bij de besluitvorming per beleidsterrein verschilt. Als deze veronderstellingen juist zijn, verschilt de mate van zelfstandigheid per beleidsterrein. Bij de toetsing van deze hypothese kan de geïntegreerde score wederom als maat dienen.

9.2.4 Differentiatie naar zwaarte

Het tot nog toe ontwikkelde meetinstrumentarium houdt geen rekening met de zwaarte van het besluit. Dat is een bezwaar, want het is heel goed mogelijk dat de mate waarin gemeenten zelfstandig beleid voeren, varieert met de zwaarte van de te nemen besluiten. Wij noemen een besluit zwaar als het in hoge mate de parameters van toekomstige besluiten bepaalt. Anders gezegd, een zwaar besluit is een meta-besluit dat tot op zekere hoogte de inhoud van nog te nemen besluiten bepaalt. Een verkeersplan voor de binnenstad is zwaar, omdat het college een groot aantal toekomstige voorstellen hieraan zal toetsen; het vaststellen (of ingrijpend wijzigen) van de Algemene Plaatselijke Verordening is zwaar, omdat tal van beschikkingen hierop zullen berusten. Tegenover de zware besluiten staan de routinebesluiten. Dit zijn besluiten die voortvloeien uit eerder genomen besluiten en derhalve geen nieuwe oordeelsvorming vereisen – zoals het besluit om krediet te verlenen voor herstelwerkzaamheden waartoe reeds eerder was besloten –, of besluiten die betrekkelijk geprogrammeerd verlopen, omdat de procedures en criteria in hoge mate zijn

geformaliseerd, zoals bij het verlenen van een kapvergunning. Elimineert men de zware en de routinematige besluiten, dan blijven de normale besluiten over. Deze hebben dus als gemeenschappelijk kenmerk dat zij min of meer op zichzelf staande besluiten zijn.

In het vervolg van deze studie zullen de onderzoeksresultaten, indien daar aanleiding toe is, afzonderlijk worden gepresenteerd voor routine-, normale en zware besluiten. Zo kunnen wij nagaan of een relatie bestaat tussen de zelfstandigheid van beleidsvoering en de zwaarte van de besluiten. De identificatie van routinebesluiten is ook om een andere reden van belang. Een groot aantal door het college te nemen besluiten wordt, krachtens delegatie of mandaat, door ambtenaren genomen, over het algemeen door de gemeentesecretaris en de dienst- en afdelingshoofden. Aangezien deze delegatie- en mandaatregelingen sterk kunnen verschillen en dus het aantal door het college genomen routinebesluiten per gemeente ver uiteen kan lopen, is het voor een juiste vergelijking noodzakelijk de uiteindelijke score voor zelfstandigheid (de geïntegreerde score) te beperken tot normale en zware besluiten.

9.2.5 **Integrale versus functionele beleidsvoering**

De tweede onderzoeksvraag luidt: in hoeverre heeft de beleidsvoering een integraal (i.t.t. een functioneel) karakter? Bij de beantwoording van deze vraag gaan wij ervan uit dat integraliteit hetzelfde is als afstemming tussen beleidsterreinen. Bij de afbakening van beleidsterreinen blijven wij zo dicht mogelijk bij de in de onderzoeksgemeenten gebruikte indeling. Een collegebesluit is integraal als het aan één van de volgende eisen voldoet:

- het is naar zijn aard integraal. Dit is het geval bij een begroting of een bestemmingsplan;
- het bestaat uit deelbesluiten die op verschillende beleidsterreinen betrekking hebben;
- in de formulering van het besluit spelen verscheidene beleidsterreinen een rol;
- de stukken waarop het college zich baseert, zijn afkomstig van afdelingen die zich met verschillende beleidsterreinen bezig houden;
- het besluit wordt door het college aan meer dan één raadscommissie voorgelegd.

Op de onderzoeksvraag formuleren wij twee antwoorden. Het eerste betreft het percentage integrale besluiten; het tweede de identificatie van beleidsterreinen waartussen afstemming plaatsvindt. Deze antwoorden zijn van belang om te kunnen bepalen of en hoe het lokaal bestuur langs functionele lijnen valt in te richten.

9.2.6 **Werkwijze en methoden van onderzoek**

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in drie gemeenten. De gegevens zijn verzameld door middel van dossieronderzoek en interviews. De belangrijkste documenten waren de besluitenlijsten van de respectieve colleges. Daarnaast is, indien dit nodig was, gebruikgemaakt van documenten die nadere informatie over de genomen besluiten verschaften. In elke gemeente zijn ten minste twee betrokkenen geïnterviewd.

In grote lijnen is de volgende werkwijze gevolgd. Eerst is op basis van de besluitenlijsten een overzicht gemaakt van het aantal in januari 1993 genomen collegebesluiten. Vervolgens is een schatting gemaakt van het aantal maanden dat in het onderzoek zou moeten worden betrokken teneinde over ruim 150 externe besluiten te kunnen beschikken. In alle drie gemeenten bleek het noodzakelijk drie maanden te onderzoeken; gekozen is voor de maanden januari, mei en september. Vervolgens is per besluit vastgesteld of

het om een extern besluit ging, welk beleidsterrein het besluit regardeerde, wat de zwaarte van het besluit was, of afstemming had plaatsgevonden tussen beleidsterreinen en, tenslotte, hoe zelfstandig het college te werk was gegaan op de drie onderscheiden dimensies (agendering, beleidsvrijheid, afhankelijkheid bij besluitvorming) in de twee onderscheiden netwerken (gouvernementeel en non-gouvernementeel). De zware besluiten zijn vastgesteld na overleg met een betrokkene uit elke onderzochte gemeente, de beleidsruimte na overleg met één der gemeentesecretarissen.

9.2.7 Selectie van de cases

Het onderzoek richtte zich op drie gemeenten die respectievelijk 10.000-15.000, 30.000-40.000 en 80.000-100.000 inwoners hebben. Daarnaast zijn bij de selectie twee additionele criteria gehanteerd, die tot doel hadden de kans op a-typische resultaten sterk te verkleinen. In de eerste plaats mochten de gemeenten niet deel uitmaken van een agglomeratie of anderszins onder sterke invloed staan van een naburige grote stad. Dit zou namelijk tot gevolg kunnen hebben gehad dat het aantal door andere overheden uitgelokte besluiten hoger zou zijn uitgevallen dan normaal. In de tweede plaats mocht het niet gaan om gemeenten die vrij recentelijk waren samengevoegd. In dergelijke gevallen is de relatie tussen de lokale gemeenschappen in kwestie en de politieke organen sterk in ontwikkeling. Uiteindelijk is de keus gevallen op de volgende drie gemeenten: Hilversum (84.700 inwoners), Tiel (33.000) en Coevorden (14.500).

9.3 Zelfstandigheid van beleidsvoering

9.3.1 Aard en omvang van de onderzochte besluitenlijsten

In de gemeente Hilversum onderscheidt men vier categorieën besluiten van het college van Burgemeester en Wethouders. In de eerste plaats de openbare besluiten van het college die aan de raad ter besluitvorming of kennisneming worden voorgelegd. Dit zijn de zogenaamde A-besluiten. In de tweede plaats de vertrouwelijke besluiten die aan de raad ter besluitvorming of kennisneming worden voorgelegd; de zogenaamde B-besluiten. Vervolgens de vertrouwelijke besluiten waarvan de raad niet in kennis wordt gesteld, aangeduid als kabinetsbesluiten. Deze betreffen over het algemeen gevoelige intern-organisatorische kwesties, in het bijzonder personele, zoals disciplinaire maatregelen. Tenslotte onderscheidt men de besluiten die naar aanleiding van de rondvraag zijn genomen. In ons onderzoek hebben wij uitsluitend de A- en B-besluiten betrokken.

In Tiel en Coevorden onderscheidt men twee categorieën besluiten: openbare en vertrouwelijke. De vertrouwelijke besluiten worden de raad niet onthouden, maar de pers wel (vgl. de B-besluiten in Hilversum). De besluitenlijsten van beide colleges bevatten zowel openbare als vertrouwelijke besluiten; beide categorieën zijn in ons onderzoek betrokken.

Een groot aantal door het college te nemen besluiten wordt, krachtens mandaat of delegatie, door ambtenaren genomen, over het algemeen door de gemeentesecretaris en de dienst- en afdelingshoofden. De besluiten met externe werking betreffen zaken als het definitief vaststellen van subsidies; het verlenen, stopzetten en terugvorderen van voorschotten; het toestaan van verschuivingen in de begroting tot een bepaald percentage per kostensoort en uitgavenpost; het beschikken op bepaalde bezwaarschriften; het beslissen op aanvragen van financiële aard (bijv. in het kader van de Algemene Bijstandswet of de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten); het vaststellen van bepaalde tarieven (bijv. ten aanzien van bijzondere activiteiten in het zwembad of sporthallen); het verlenen van bepaalde vergunningen

en ontheffingen. Afhankelijk van de gemeente, dient de beslissing in een groot aantal gevallen ter kennis van het college te worden gebracht, onder meer bij hinderwetvergunningen, bouwvergunningen en beschikkingen inzake de Algemene Bijstandswet. In andere gevallen, zoals bij de verstrekking van invalidenparkeerkaarten, zijn soms slechts positieve beslissingen gemandateerd. Deze door ambtenaren genomen besluiten, die overigens over het algemeen individuele gevallen betreffen of een sterk routinematig karakter hebben, vallen buiten ons onderzoek.

Na opschoning van de besluitlijsten resteerden in Hilversum, Tiel en Coevorden respectievelijk 237, 358 en 333 collegebesluiten. Een groot aantal van deze besluiten hebben wij alsnog uit het onderzoek verwijderd. In de eerste plaats gold dit voor besluiten met uitsluitend interne werking. In de tweede plaats zijn alle gevallen waarin het college strikt genomen slechts kennis nam van bepaalde zaken buiten beschouwing gebleven, evenals beslissingen om een besluit aan te houden. Ten slotte bleek het noodzakelijk om een zeer klein aantal onderzoekstechnische correcties aan te brengen. Tegenover deze verwijderingen staat dat sommige besluiten om analytische redenen zijn opgesplitst in twee afzonderlijke besluiten. Dit is alleen gebeurd als de deelbesluiten verschillend scoorden, en zowel van gelijk als voldoende gewicht waren.

Het uiteindelijke aantal geanalyseerde besluiten per gemeente treft men aan in tabel 9.1. De zware besluiten hebben onder meer betrekking op de gemeentebegroting, een gemeentelijke verkeersvisie, een onteigeningsplan, industrieën bedrijventerreinen, centrumvoorzieningen, een overeenkomst inzake zorgcoördinatie en de herinrichting van winkelstraten. Zij vormen een betrekkelijk kleine groep. Alle mandatering en delegatie ten spijt heeft een substantieel deel van de collegebesluiten een routinematig karakter. Overigens zijn de verschillen tussen de gemeenten aanzienlijk: in Hilversum heeft minder dan een kwart van de besluiten een routinematig karakter, in Tiel bijna de helft.

Tabel 9.1 Het aantal geanalyseerde collegebesluiten met externe werking, uitgesplitst naar zwaarte

	routine- besluiten	normale besluiten	zware besluiten	totaal
Hilversum	37 (23%)	106 (67%)	15 (10%)	158
Tiel	95 (49%)	80 (41%)	21 (11%)	196
Coevorden	56 (35%)	93 (59%)	10 (6%)	159

9.3.2 Zelfstandigheid in het gouvernementele netwerk

Om de mate van zelfstandige beleidsvoering van het college te bepalen, lopen wij de scores op de drie onderscheiden dimensies na, volgens de in paragraaf 9.2.3 uiteengezette methode. Allereerst de *agendavorming*. Het resultaat van ons onderzoek ter zake is te vinden in tabel 9.2 en bevestigt de Thorbeckiaanse veronderstelling.

De meeste onderwerpen zijn op initiatief van het college op de agenda geplaatst; andere overheden en organisaties met publieke taak domineren de agendavorming geenszins.

Tabel 9.2. Zelfstandigheid van besluiten in het gouvernementele netwerk op de dimensie 'agendavorming'

	gevorderde besluiten	actief uitgelokte besluiten	passief uitgelokte besluiten	onuitgelokte besluiten
Hilversum	13%	18%	6%	64%
Tiel	6%	18%	1%	76%
Coevorden	4%	17%	5%	74%

Gevorderde besluiten, zoals de vaststelling van het Meerjarenprogramma Restauratie Rijksmonumenten, de kredietverlening voor permanente huisvesting van een school of de door het rijk verplicht gestelde hertaxatie van de waardegrondslag van belastingobjecten onroerend-zaakbelasting, vormen slechts een zeer klein percentage van het totale aantal (resp. 13%, 6% en 4%). Ook gerichte pogingen van andere gouvernementele actoren om de agenda van het college te bepalen, blijken slechts op een bescheiden deel van de genomen besluiten betrekking te hebben (resp. 18%, 18% en 17%). Soms gaat het hierbij om reacties op plannen van andere overheden, op de WGR-gebiedsindeling van de provincie bijvoorbeeld, of op een Structuurnota van het regionale samenwerkingsorgaan. Soms gaat het om een reactie op concrete verzoeken, bijvoorbeeld inzake de huur van een veegauto of een hoogwerker. In andere gevallen is sprake van een door een subsidieregeling uitgelokte aanvraag, bijvoorbeeld in het kader van de Stimuleringsregeling 25 procent, het Integraal Structuurplan of de Interimwet bodemsanering. Al met al verklaart de actieve bemoeienis van andere overheden (gevorderde en actief uitgelokte besluiten tezamen) slechts een beperkt deel van de agenda van het college: de percentages variëren van 31 in Hilversum tot 21 procent in Coevorden.

Het overgrote deel van de agenda komt dus tot stand op initiatief van het college. In een zeer klein deel van de gevallen (resp. 6%, 1% en 5%) kan men nog spreken van passieve uitlokking, omdat het besluit een reactie is op een situatie die een andere overheid heeft doen ontstaan. Zo zijn pogingen ondernomen om het rijk van bepaalde beleidsvoornemens af te brengen. In verreweg de meeste gevallen (resp. 64%, 76% en 74%) zijn de besluiten echter onuitgelokt. Dergelijke besluiten variëren van het vervangen van verkeersregelininstallaties tot de verkoop van bouw kavels.

De eerste indruk behoeft nuancering, omdat nog geen rekening is gehouden met de zwaarte van de besluiten. Uit tabel 9.3 blijkt dat in alle drie gemeenten het percentage onuitgelokte besluiten bij de groep routinebesluiten hoger is dan bij de groep normale en zware besluiten. Deze bevinding relativeert de in tabel 9.2 aangetroffen verschillen tussen de gemeenten inzake het percentage onuitgelokte besluiten; de lagere score van Hilversum hangt samen met het geringere aantal routinebesluiten (zie tabel 9.1).

Tabel 9.3 Het aandeel van onuitgelokte besluiten, uitgedrukt in een percentage en uitgesplitst naar zwaarte

	routine- besluiten	normale besluiten	zware besluiten	Totaal
Hilversum	78%	60%	53%	64%
Tiel	85%	65%	71%	76%
Coevorden	86%	67%	70%	74%

Welke gouvernementele actoren zijn betrokken bij de agendering van het college? Hoe vaak zijn zij dat, en op welke wijze? Wij onderscheiden vijf (soorten) gouvernementele actoren: het rijk, de provincie, de regio, een andere gemeente en een organisatie met een publieke taak. Met regio doelen wij op samenwerkingsverbanden waarin meer dan twee gemeenten participeren. Bij de categorie andere gemeente gaat het uitsluitend om bilaterale contacten. Tot de organisaties met publieke taak die bij de door ons onderzochte besluiten betrokken zijn geweest, behoren onder meer een busmaatschappij, woningcorporaties, een afvalverwerkingsmaatschappij, diverse soorten scholen en onderwijsinstellingen. De frequentie en aard van de betrokkenheid van deze categorieën actoren is te vinden in tabel 9.4. De organisaties met publieke taak blijken de agenda's van de drie onderzochte colleges het vaakst te bepalen, op grote achterstand gevolgd door regionale bestuursorganen en het rijk. De provincie en andere gemeenten spelen geen rol van betekenis.

Tabel 9.4 Frequentie van de betrokkenheid van gouvernementele actoren bij de agendering van de colleges (tussen haakjes uitgesplitst naar gevorderde respectievelijk uitgelokte besluiten)

	Hilversum	Tiel	Coevorden
Rijk	13 (3+10)	15 (0+15)	6 (2+4)
Provincie	2 (1+1)	2 (0+2)	2 (0+2)
Regio	19 (6+13)	7 (1+6)	7 (1+6)
Andere gemeente	0	1 (0+1)	4 (0+4)
Organisatie met publieke taak	24 (10+24)	23 (10+13)	24 (4+20)
Totaal	58 (20+38)	48 (11+37)	43 (7+36)

Wat de *beleidsvrijheid* betreft, blijkt uit tabel 9.5 dat de onderzochte colleges zeer zelfstandig te werk gaan. Het aantal besluiten dat op basis van zeer beperkte beleidsruimte is genomen, bedraagt voor Hilversum, Tiel en Coevorden respectievelijk 6 procent, 16 procent en 3 procent. De Tielse score zakt overigens naar 7 procent als men de in Tiel relatief sterk vertegenwoordigde categorie van routinebesluiten buiten beschouwing laat.

Tabel 9.5 Zelfstandigheid van besluiten van de colleges in het gouvernementele netwerk op de dimensie 'beleidsvrijheid', uitgedrukt in het percentage besluiten dat op basis van reële beleidsvrijheid is genomen

	routine- besluiten	normale besluiten	zware besluiten	totaal
Hilversum	84%	98%	93%	94%
Tiel	75%	91%	100%	84%
Coevorden	96%	99%	80%	97%

Van *afhankelijkheid bij de besluitvorming* is in alle drie gemeenten in de meeste gevallen geen sprake. Uit tabel 9.6 blijkt dat de colleges van

Hilversum, Tiel en Coevorden in respectievelijk 68 procent, 88 procent en 81 procent van de gevallen geheel onafhankelijk van andere gouvernementele actoren te werk zijn gegaan. In de overige gevallen is sprake van afhankelijkheid. Deze heeft uiteenlopende vormen: de andere overheid kent subsidie toe, schept voorwaarden voor gemeentelijk beleid, oefent een vorm van preventief toezicht uit, heeft een stem in de uiteindelijke besluitvorming, of is betrokken bij de implementatie van het besluit. Tussen afhankelijkheid en zwaarte bestaat een verband: naarmate de besluiten zwaarder zijn, neemt de kans op afhankelijkheid toe.

Tabel 9.6 Zelfstandigheid van besluiten van de colleges in het gouvernementele netwerk op de dimensie 'afhankelijkheid bij besluitvorming', uitgedrukt in het percentage autarkische besluiten

	routine- besluiten	normale besluiten	zware besluiten	alle besluiten
Hilversum	95%	60%	53%	68%
Tiel	100%	78%	71%	88%
Coevorden	93%	76%	60%	81%

In tabel 9.7 is onderzocht welke gouvernementele actoren de zelfstandigheid van de colleges het meest beperken door hun betrokkenheid bij de besluitvorming. Hieruit komt geen uniform beeld naar voren. In Hilversum moet het college vooral rekening houden met de regio en organisaties met publieke taak, in Tiel met het rijk en in mindere mate met de provincie en organisaties met publieke taak, in Coevorden met het rijk en de regio.

Tabel 9.7 Betrokkenheid van gouvernementele actoren bij de besluitvorming van de colleges

	Hilversum	Tiel	Coevorden
Rijk	9	11	11
Provincie	5	6	6
Regio	21	2	9
Andere gemeente	1	1	2
Organisatie met publieke taak	21	7	3
Totaal	57	27	31

Welke *algemene conclusie* valt per gemeente te trekken inzake de mate van zelfstandigheid van het college in het gouvernementele netwerk? Ter beantwoording van deze vraag hebben wij de geïntegreerde score bepaald: het percentage besluiten waarvoor geldt dat de agendering niet is gevorderd of uitgelokt, een reële mate van beleidsvrijheid bestaat en het college ten aanzien van de besluitvorming niet afhankelijk is van andere gouvernementele actoren. De geïntegreerde score geeft aan hoe groot het aandeel is van in alle opzichten zelfstandige besluiten. De resultaten zijn te vinden in tabel 9.8.

Tabel 9.8 Zelfstandigheid in het gouvernementele netwerk: de geïntegreerde score

	routine- besluiten	normale besluiten	zware besluiten	normale en zware besluiten
Hilversum	73%	46%	47%	47%
Tiel	69%	53%	57%	53%
Coevorden	79%	57%	50%	56%

Beperkt men zich tot de normale en zware besluiten, die voor het vraagstuk van de zelfstandigheid het belangrijkste zijn, dan blijkt dat ongeveer de helft van alle besluiten - de scores variëren van 47 procent tot 56 procent - in alle opzichten zelfstandig wordt genomen.

Vervolgens is het interessant te bestuderen of de mate van zelfstandige beleidsvoering per beleidsterrein verschilt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben wij per gemeente van elk beleidsterrein de geïntegreerde score bepaald, het percentage op alle drie dimensies zelfstandig genomen besluiten. Bij de classificatie van beleidsterreinen hebben wij, om onderzoekstechnische redenen, gepoogd zo dicht mogelijk bij de classificatie van de onderzochte gemeente te blijven. In Hilversum en Tiel bleek dat goed mogelijk; in Coevorden was het evenwel noodzakelijk een eigen classificatie te introduceren, omdat de bestaande voor onze doeleinden te grof was. Beleidsterreinen waarop, ook na clustering met verwante beleidsterreinen, minder dan 10 besluiten zijn genomen, blijven buiten het overzicht.

Hilversum

De resultaten voor Hilversum treft men aan in tabel 9.9. Het aandeel van besluiten inzake ruimtelijke ordening en grond is opvallend groot. Van de 158 geanalyseerde besluiten heeft één op de zeven hierop betrekking (16%). Voorts springt in het oog dat het aandeel van routinebesluiten op de terreinen ruimtelijke ordening, welzijn en verkeer en vervoer laag is (resp. 8%, 11% en 13%); in alle drie gevallen ver onder het gemiddelde van 23 procent (37 van de 158 besluiten). Onderwijs daarentegen blijkt een beleidsterrein te zijn waarop veel routinebesluiten worden genomen (40%). Het Hilversumse college opereert het vaakst zelfstandig op de beleidsterreinen verkeer en vervoer (81%) en ruimtelijke ordening en grondzaken (68%). In beide gevallen is het totale aantal besluiten hoog en het percentage routinebesluiten laag, zodat hun koppositie aan betekenis wint. Het college opereert meestal onzelfstandig op de beleidsterreinen onderwijs (20%) en welzijn (16%). Tegen de achtergrond van de vaak gedetailleerde regelgeving van rijkswegen heeft de uitkomst voor onderwijs geen verbazing te wekken. De lage mate van zelfstandigheid is vooral het gevolg van de vele aanvragen tot medewerking ingevolge artikel 74 van de Wet op het basisonderwijs, of daarmee vergelijkbare aanvragen.

Tabel 9.9 De mate van zelfstandige beleidsvoering van het Hilversumse college volgens de geïntegreerde verdeling, uitgesplitst naar (clusters van) beleidsterreinen

	aantal besluiten	routine-besluiten	geïntegreerde score
Milieu	15	27%	47%
Volkshuisvesting; stadsvernieuwing; bouw- en woningtoezicht	16	31%	56%
Ruimtelijke ordening; grondzaken	25	8%	68%
Onderwijs	10	40%	10%
Verkeer en vervoer	16	13%	81%
Welzijn; maatschappelijke dienstverlening; sociale vernieuwing	19	11%	16%

De zeer lage score voor welzijn is verrassend. Hij is deels veroorzaakt door besluiten die het college op instigatie van anderen heeft genomen, zoals besluiten tot doorgifte van bepaalde zenders via de centrale-antenne-inrichting - waarbij onder meer de aanvrager en de regionale programmaraad zijn betrokken -, en deels door situaties die intensief overleg met diverse betrokkenen vereisen, zoals herhuisvesting of opheffing van organisaties.

Tiel

De resultaten voor Tiel treft men aan in tabel 9.10. Verkeer en vervoer ontbreekt vanwege het geringe aantal besluiten. De terreinen waarmee het Tielse college zich het meest bezig houdt, zijn bouwontwikkeling en welzijn. Bij bouw- en woningtoezicht en beplantingen treft men zoveel routinebesluiten dat deze buiten beschouwing blijven. Ook bij onderwijs worden veel routinebesluiten genomen (64%). Verrassend genoeg geldt dat ook voor milieu (56%); deze besluiten vloeien vooral voort uit de Hinderwet. Routinebesluiten komen het minst voor als het gaat om cultuur (0%) en welzijn (11%). Het beleidsterrein waarop het Tielse college het vaakst zelfstandig opereert, is stede- bouw (ruimtelijke ordening en volkshuisvesting). Op dit terrein wordt het overgrote deel van de besluiten (85%) in alle opzichten zelfstandig genomen. De overige beleidsterreinen blijven hierbij ver achter. Bouwontwikkeling (grondzaken), het beleidsterrein waarop het college de meeste normale en zware besluiten neemt, levert in de helft van de gevallen (52%) geheel zelfstandige besluiten op. Samenvattend, de meeste normale en zware besluiten neemt het Tielse college op de beleidsterreinen bouwontwikkeling (grondzaken) en welzijn, de meeste zelfstandige besluiten op het terrein van de stede- bouw (volkshuisvesting en ruimtelijke ordening).

Tabel 9.10 De mate van zelfstandige beleidsvoering van het Tielse college volgens de geïntegreerde verdeling, uitgesplitst naar (clusters van) beleidsterreinen

	aantal besluiten	routine-besluiten	geïntegreerde score
Milieu	25	56%	32%
Stedebouw (vh en ro)	13	23%	85%
Bouwontwikkeling (grondzaken)	27	30%	52%
Bouw- en woning-toezicht	14	93%	79%
Onderwijs	14	64%	36%
Welzijn	18	11%	39%
Beplantingen	18	100%	94%
Cultuur	11	0%	45%

Coevorden

De resultaten voor Coevorden treft men aan in tabel 9.11. Een aantal zaken valt op. Allereerst de afwezigheid van onderwijs en van cultuur. Het relatief hoge aantal besluiten van economische aard - in Hilversum waren er minder dan tien - weerspiegelt de prioriteit die het college geeft aan de economische ontwikkeling van de gemeente.

Tabel 9.11. De mate van zelfstandige beleidsvoering van het Coevorder college volgens de geïntegreerde verdeling, uitgesplitst naar (clusters van) beleidsterreinen

	aantal besluiten	routine-besluiten	geïntegreerde score
Milieu	14	14%	57%
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	15	40%	60%
Grondzaken	13	23%	85%
Openbare orde en veiligheid	10	50%	80%
Verkeer en vervoer	20	45%	80%
Welzijn, maatschappelijke dienstverlening	15	27%	53%
Economische zaken	13	15%	54%

Dat de geïntegreerde score van economische zaken niet echt hoog is (54%), komt doordat het college op dit gebied sterk afhankelijk is van de medewerking van andere overheden, vooral van het rijk en de provincie. Het college bepaalt de economische agenda zeer zelfstandig (hoogste score op initiatief), maar is tegelijkertijd zeer afhankelijk van andere actoren (laagste score op autarkie). Het aantal routinebesluiten bij openbare orde en veiligheid (50%), verkeer en vervoer (45%) en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (40%)

is hoog. De hoge geïntegreerde scores van openbare orde en veiligheid (80%) en van verkeer en vervoer (80%) zijn geflatteerd. Het beleidsterrein dat er uitspringt, is grondzaken: 85 procent van de besluiten wordt in alle opzichten zelfstandig genomen. Bovendien verdient driekwart van die besluiten de kwalificatie normaal of zwaar.

9.3.3 Zelfstandigheid in het non-gouvernementele netwerk

In het voorgaande is gebleken dat de colleges een groot deel van de besluiten in alle opzichten zelfstandig hebben genomen. De vraag is vervolgens of non-gouvernementele actoren bij de vorming van deze zelfstandige besluiten betrokken zijn geweest, en zo ja, op welke wijze. De resultaten met betrekking tot *agendavorming* treft men aan in tabel 9.12.

Tabel 9.12 Zelfstandigheid van besluiten in het non-gouvernementele netwerk op de dimensie 'agendavorming'

	vereiste besluiten	uitgelokte besluiten	onuitgelokte besluiten
Hilversum	26%	17%	57%
Tiel	46%	23%	32%
Coevorden	19%	47%	34%

De resultaten verschillen sterk per gemeente: in Hilversum vormen de onuitgelokte besluiten de grootste groep zelfstandig genomen besluiten in het non-intergouvernementele netwerk, in Tiel de vereiste besluiten en in Coevorden de uitgelokte besluiten. Het hoge percentage vereiste besluiten in Tiel hangt samen met het grote aantal routinebesluiten dat het college heeft genomen. Uit tabel 9.13 blijkt namelijk dat vereiste besluiten een zeer groot deel van de routinebesluiten uitmaken en heel weinig voorkomen bij de groep normale en zware besluiten.

Tabel 9.13 Het percentage vereiste besluiten uitgesplitst naar zwaarte van het besluit

	routinebesluiten	normale besluiten	zware besluiten
Hilversum	74%	4%	0%
Tiel	76%	10%	1%
Coevorden	41%	2%	0%

In paragraaf 9.2.3 hebben wij uiteengezet dat een zeker evenwicht zou moeten bestaan tussen uitgelokte en onuitgelokte besluiten. Een dergelijk evenwicht lijkt te bestaan in Tiel en Coevorden, waar de verdeling tussen uitgelokte en onuitgelokte besluiten 23 procent tot 32 procent, respectievelijk 47 procent tot 34 procent is. In Hilversum is dat met een verdeling van 17 procent tot 57 procent duidelijk niet het geval. Hoewel de agenda van het Hilversumse college wordt gevoed door initiatieven van non-gouvernementele actoren, blijft hun aandeel bescheiden; het college bepaalt de eigen agenda in hoge mate, ook ten opzichte van burgers, belangen- en pressiegroepen en lokale organisaties.

Welke categorie non-gouvernementele actoren is het nu vaakst betrokken bij de agendering van een onderwerp? Om een vergelijking met tabel 9.4 mogelijk te maken, hebben wij alle besluiten in de analyse betrokken. De resultaten treft men aan in tabel 9.14. Afzonderlijke burgers en organisaties zonder publieke taak blijken de agenda het vaakst te beïnvloeden; bij afzonderlijke

burgers gaat het relatief vaak om vereiste besluiten, bij organisaties zonder publieke taak relatief vaak om uitgelokte besluiten. Belangen- of pressiegroepen scoren over het algemeen laag. Een vergelijking met tabel 9.4 leert dat non-gouvernementele actoren een belangrijke plaats innemen in de top drie van uitlokkers. In Coevorden nemen zij de eerste en derde plaats in, in Tiel de eerste en in Hilversum de gedeelde derde (zie tabel 9.15).

Tabel 9.14 Frequentie van de betrokkenheid van non-gouvernementele actoren bij de agendering (tussen haakjes uitgesplitst naar vereiste respectievelijk uitgelokte besluiten)

	Hilversum	Tiel	Coevorden
Belangen- of pressiegroep	6 (2+4)	6 (0+6)	15 (0+15)
Organisatie zonder publieke taak	12 (6+6)	43 (24+19)	33 (6+27)
Afzonderlijke burger	24 (14+10)	55 (46+9)	28 (15+13)
Totaal	42 (22+20)	104 (70+34)	76 (21+55)

Tabel 9.15 Top drie van uitlokkers in de drie gemeenten

Hilversum	Tiel	Coevorden
1. Organisaties met publieke taak (14x)	1. Organisaties zonder publieke taak (19x)	1. Organisaties zonder publieke taak (27x)
2. Regio (13x)	2. Rijk (15x)	2. Organisaties met publieke taak (20x)
3. Rijk (10x) Burgers (10x)	3. Organisaties met publieke taak (13x)	3. Belangen- of pressiegroepen (15x)

9.4 Integraliteit van beleidsvoering

9.4.1 Integraliteit bevorderende mechanismen

De sterke neiging tot sectorale beleidsvoering vereist dat in de gemeentelijke organisatie mechanismen worden ontwikkeld die integrale beleidsvoering bevorderen. Zijn zulke mechanismen aanwezig in de drie onderzochte gemeenten?

Hilversum

In Hilversum is een aantal maatregelen getroffen om de afstemming tussen beleidsterreinen te bevorderen. Wat de ambtelijke organisatie betreft heeft een hergroepering van beleidsterreinen plaatsgevonden, waarbij samenhangende afdelingen in één dienst zijn geïntegreerd. Elk onderwerp dat ter besluitvorming naar het college gaat, dient door het diensthoofd geparafeerd te zijn. De afstemming tussen de diensten vindt plaats in het directeurenoverleg, waarvan de gemeentesecretaris de voorzitter is.

In de periode vanaf 1990 blijkt dat de integraliteit van de beleidsvoering wordt bevorderd door het collegiale karakter van de besluitvorming. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. De burgemeester profileert zich als een inhoudelijk voorzitter en het college bestaat deels uit ervaren generalistische wethouders. Voorts vereisen de politiek instabiele situatie en de krachtsverhoudingen in de gemeenteraad dat het college de besluitvorming in de raad grondig voorbereidt. Ten slotte heeft de door het vorige college gevoerde kern-takendiscussie een belangrijke impuls gegeven aan de huidige collegiale werkwijze. De noodzakelijke herijking van het takenpakket en de daarmee samenhangende bezuinigingen vereisten gezamenlijk gedragen besluiten. Zij konden slechts verwezenlijkt worden door vooraf vast te leggen dat de portefeuilles na de operatie opnieuw zouden worden verdeeld. Deze werkwijze bevorderde een generalistische oriëntatie. Een bijzonder mechanisme ter bevordering van de integratie, waarbij zowel collegeleden als ambtenaren van verschillende diensten zijn betrokken, is het Bestuurlijk Beraad Binnenstad.

Tiel

In Tiel is het directoratenmodel voor de gemeentelijke organisatie ingevoerd. Hierin is de nadruk gelegd op de departementale zelfstandigheid van de portefeuillehouders. Het managementteam (met lichte bevoegdheden voor de secretaris) dient voor het tegenwicht. De voordelen van zelfstandig portefeuilleschap zijn zo min mogelijk aangetast. Er is sprake van een zeker non-interventiedenken. Slechts in de 'moeilijke' gevallen van besluitvorming wordt intensief overleg noodzakelijk geacht. De burgemeester beperkt zich niet tot een procedureel voorzitterschap en bevordert waar nodig beleidsintegratie.

Coevorden

In Coevorden bestaat de gemeentelijke organisatie uit vier diensten, die men aanduidt als 'hoofdafdelingen'. Slechts Algemene en Juridische Zaken en Welzijn houden zich met beleidsontwikkeling bezig. Het zijn betrekkelijk kleine werkverbanden (rond de twintig volledige formatieplaatsen), waarin medewerkers intensief contact met elkaar onderhouden. De ambtelijke organisatie van Coevorden is zo kleinschalig dat ernstige vormen van verkokering zich nauwelijks kunnen voordoen.

9.4.2 De mate van integrale beleidsvoering

In hoeverre heeft de beleidsvoering een integraal karakter? In termen van onze operationalisering betekent dit in hoeveel gevallen sprake was van een integraal besluit? Dit zal hieronder aan de orde komen.

Hilversum en Tiel

In Hilversum hebben de normale besluiten in een kwart van de gevallen een integraal karakter, terwijl dit voor de zware besluiten bijna de helft is. Ook in Tiel heeft eveneens een kwart van de normale besluiten een integraal karakter, en een derde van de zware besluiten. Zoals te verwachten was, zijn de routinebesluiten in beide gemeenten zelden integraal. Er bestaat dus een verband tussen zwaarte en integraliteit: hoe zwaarder het besluit, hoe groter de kans dat het een integraal karakter heeft. De resultaten zijn weergegeven in tabel 9.16.

Tabel 9.16 Het percentage integrale besluiten in Hilversum en Tiel

	Hilversum	Tiel
Routinebesluiten	8%	4%
Normale besluiten	26%	25%
Zware besluiten	47%	33%
Totaal	24%	16%

Bij de beoordeling van deze scores dient men te bedenken dat bij tal van normale besluiten slechts één beleidsterrein in het geding is. Als de vraag luidt of het lokaal bestuur door doelcorporaties kan vervagen, dan zijn de scores van 25 procent en 26 procent voor normale, en van 33 procent en 47 procent voor zware besluiten aan de hoge kant. Blijkbaar zijn er nogal wat situaties waarin thans integrale beleidsvorming plaatsvindt.

Coevorden

In Coevorden viel de hierboven gestelde vraag om onderzoekstechnische problemen niet te beantwoorden (de dienst is te klein).

9.4.3

De terreinen van integrale beleidsvoering

In deze paragraaf wordt gekeken tussen welke beleidsterreinen afstemming plaatsvindt, afgaande op de classificaties van de gemeenten zelf. De besluiten die naar hun aard integraal zijn, blijven in deze analyse in eerste instantie buiten beschouwing. De methode bestaat uit het tellen van het aantal relaties. Als één besluit drie beleidsterreinen omvat (A, B en C), dan levert dat drie relaties op (tussen A en B, tussen A en C, en tussen B en C).

Hilversum

Op basis van tabel 9.17 kunnen we twee conclusies trekken. De eerste is dat de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, verkeer en vervoer en milieu sterk met elkaar zijn verstrengeld: 24 van de 43 relaties bestaan tussen deze drie beleidsterreinen. Deze sterke verstrengeling is grafisch weergegeven in figuur 9.1. Hierbij komt dat 10 van de 12 besluiten die naar hun aard integraal zijn, betrekking hebben op ruimtelijke ordening en op de binnenstad, en dus eveneens verbindingen tussen ruimte, verkeer en milieu bevatten.

De tweede conclusie is dat volkshuisvesting en met name ruimtelijke ordening een centrale plaats innemen. Dit cluster neemt aan maar liefst 25 van de 43 relaties deel. Hieraan dient men de vijf ruimtelijke orderingsbesluiten toe te voegen die naar hun aard een integraal karakter hebben. Bovendien werd al eerder geconcludeerd dat de besluiten inzake ruimtelijke ordening en grondzaken tot de minst routinematige behoren en zelfstandig door het college genomen kunnen worden.

Theoretisch gesproken mag men concluderen dat de besluitvorming te zeer een integraal karakter heeft om de invoering van doelcorporaties te rechtvaardigen. Dit geldt zeker voor de driehoek ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, verkeer en vervoer en milieu.

Tabel 9.17 Paarsgewijze relaties van acht (clusters van) beleidsterreinen zoals aangetroffen in de integrale beleidsvoering van het Hilversumse college

Combinatie van beleidsterreinen	Aantal relaties
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - milieu	9
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - verkeer en vervoer	7
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - economische zaken	4
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - sport en recreatie	2
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - cultuur en sociaal werk	2
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - onderwijs	1
Milieu - verkeer en vervoer	8
Milieu - sport en recreatie	1
Milieu - economische zaken	2
Verkeer en vervoer - onderwijs	1
Verkeer en vervoer - sport en recreatie	1
Onderwijs - cultuur en sociaal werk	1
Cultuur en sociaal werk - economische zaken	1
Sport en recreatie - economische zaken	1
Economische zaken - openbare orde en veiligheid	1
Verkeer en vervoer - economische zaken	1
Totaal	43

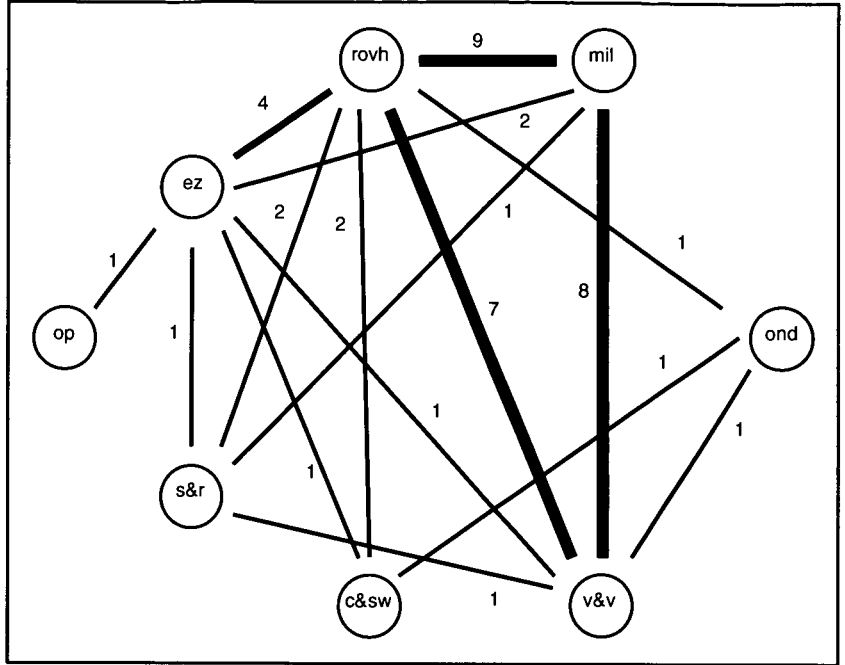
Tiel

Op basis van tabel 9.18 concluderen wij dat ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, milieu en economische zaken met elkaar verstrengeld zijn: 17 van de 31 relaties bestaan tussen deze beleidsterreinen (grafische weergave in fig. 9.2). De rol van economische zaken is het gevolg van de ontwikkeling van industrieterreinen. De tweede conclusie is dat volkshuisvesting en vooral ruimtelijke ordening een zeer centrale plaats in het netwerk van relaties innemen. Dit cluster neemt aan maar liefst 22 van de 31 relaties deel. Hieraan dient men ook de acht integrale ruimtelijke ordeningsbesluiten toe te voegen.

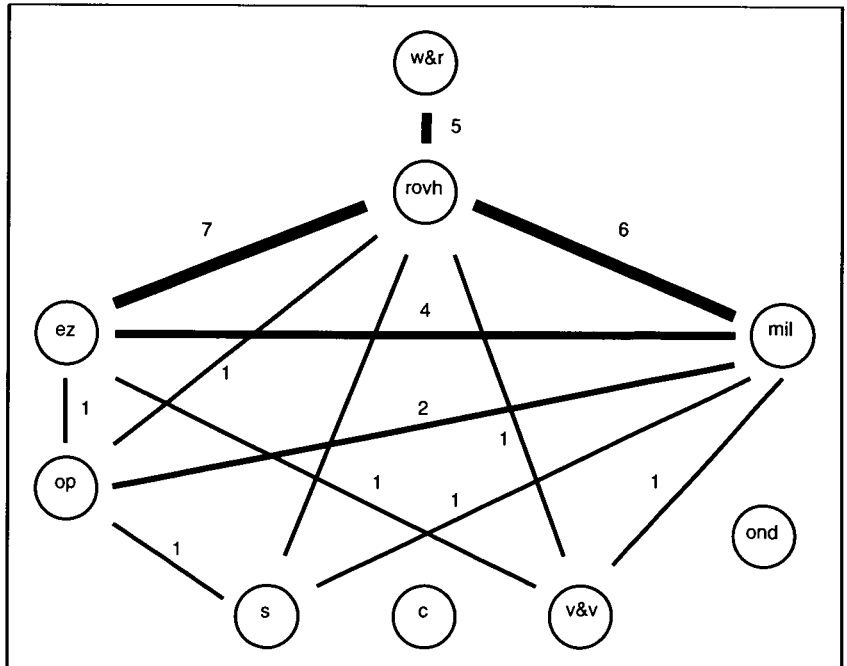
Tabel 9.18 Paarsgewijze relaties van acht (clusters van) beleidsterreinen zoals aangetroffen in de integrale beleidsvoering van het Tielse college van Burgemeester en Wethouders

Combinatie van beleidsterreinen	Aantal relaties
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - milieu	6
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - verkeer en vervoer	1
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - welzijn en recreatie	5
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - economische zaken	7
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - openbare orde en veiligheid	2
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - sport	1
Milieu - verkeer en vervoer	1
Milieu - economische zaken	4
Milieu - sport	1
Verkeer en vervoer - economische zaken	1
Economische zaken - openbare orde en veiligheid	1
Openbare orde en veiligheid - sport	1
Totaal	31

Figuur 9.1 Grafische weergave van de paarsgewijze relaties van acht (clusters van) beleidsterreinen zoals aangetroffen in de integrale beleidsvoering van het Hilversumse college



Figuur 9.2 Grafische weergave van de paarsgewijze relaties van acht (clusters van) beleidsterreinen zoals aangetroffen in de integrale beleidsvoering van het Tielse college van Burgemeester en Wethouders



Coevorden

In Coevorden bleek het niet mogelijk op basis van dossieronderzoek empirische conclusies te trekken over de afstemming tussen de beleidsterreinen (de afdelingen zijn klein en breed samengesteld). De beleidsterreinen waartussen in de twee andere gemeenten de meeste afstemming blijkt plaats te vinden, zijn in Coevorden in één dienst ondergebracht. Ernstige vormen van verkoeking kunnen zich hierdoor nauwelijks voordoen.

9.5 Conclusies

9.5.1 Zelfstandigheid van beleidsvoering

In dit artikel is nagegaan hoe zelfstandig de colleges van Burgemeester en Wethouders te werk gaan jegens andere overheden en organisaties met een publieke taak. De belangrijkste onderzoeksresultaten terzake zijn weergegeven in tabel 9.19. De colleges blijken op alle relevante dimensies (agendavorming, beleidsvrijheid, afhankelijkheid bij besluitvorming) zelfstandig tot zeer zelfstandig te werk te gaan. Zelfs als men het cumulatieve effect van de drie dimensies in de beschouwing betreft, blijken de colleges van de normale en zware besluiten nog ongeveer de helft zelfstandig te nemen. Onze eerste conclusie luidt dan ook:

De colleges van Burgemeester en Wethouders gaan ten opzichte van andere gouvernementele actoren zelfstandig te werk.

Tabel 9.19 De mate van zelfstandige beleidsvoering van de onderzochte colleges in het gouvernementele netwerk

	Dimensie 'agendavorming': % onuitgelokte besluiten	Dimensie 'beleidsvrijheid': % besluiten dat op basis van reële beleidsvrijheid is genomen	Dimensie 'afhankelijkheid bij besluitvorming': % autarkische besluiten	Geïntegreerde score: % normale en zware besluiten dat op alle drie dimensies zelfstandig is
Hilversum	64%	94%	68%	47%
Tiel	76%	84%	88%	53%
Coevorden	74%	97%	81%	56%

Sommige bestuurders en bestuurskundigen hebben de indruk dat het lokale bestuur overbodig dreigt te worden als gevolg van intensieve bemoeienis van andere overheden en organisaties met de lokale gemeenschap. Dit wordt door ons onderzoek niet bevestigd. Naar ons oordeel richten deze critici zich te zeer op de werkzaamheden van het ambtelijk apparaat, dat bij de uitvoering van taken in medebewind in veel gevallen met handen en voeten gebonden is aan gedetailleerde regelgeving. Het bestaansrecht van de lokale overheid is evenwel niet afhankelijk van de mate van beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren, maar van de onafhankelijkheid waarmee het college kan opereren. En die onafhankelijkheid is, blijkens ons onderzoek, aanzienlijk.

Beschouwingen over de plaats van de gemeente in het binnenlands bestuur spitsen zich vaak toe op grootte van de gemeente. Een belangrijke vooronderstelling is dan meestal dat een grotere schaal leidt tot zelfstandiger bestuur. Ons onderzoek wijst echter niet in die richting (zie tabel 9.19). De grootste gemeente (Hilversum) scoort zowel op agendavorming als op besluitvorming lager dan de twee kleinere (Tiel en Coevorden); alleen waar het de beleidsvrijheid betreft, neemt het de tweede plaats in. Betreft men het cumulatieve effect van deze drie dimensies in de beschouwing, dan blijkt het tegenovergestelde verband te bestaan: hoe kleiner de gemeente, hoe meer normale en

zware collegebesluiten geheel zelfstandig tot stand komen. Bij deze bevinding tekenen wij aan dat zij is gebaseerd op onderzoek in slechts drie gemeenten, waarvan de representativiteit niet vaststaat. Wij formuleren onze tweede conclusie dan ook voorzichtig:

Er zijn geen aanwijzingen dat de mate van zelfstandige beleidsvoering van het college van Burgemeester en Wethouders toeneemt met de grootte van de gemeente.

9.5.2

Integraliteit van beleidsvoering

Het alternatief van functioneel bestuur leidt tot de vraag in hoeverre de beleidsvoering van de onderzochte colleges een integraal karakter heeft. Als de beleidsvoering van het college nauwelijks integraal plaatsvindt, zo is de gedachte, kan worden overwogen de gemeente te vervangen door doelcorporaties. Uit ons onderzoek in Hilversum en Tiel blijkt dat het percentage integrale besluiten tamelijk hoog is. In Hilversum heeft 29 procent van de normale en zware besluiten een integraal karakter, in Tiel 27 procent. Onze eerste indruk is dat ook een kleine gemeente als Coevorden dergelijke percentages haalt. De schaal en werkwijze van de ambtelijke organisatie laat echter niet toe het percentage integrale besluiten door middel van dossieronderzoek vast te stellen; in kleine gemeenten is observerend onderzoek vereist. De voor Hilversum en Tiel vastgestelde percentages geven te denken: zij lijken te hoog om een opdeling van de gemeente in doelcorporaties te rechtvaardigen.

Men zou tegen deze redenering kunnen inbrengen dat zij onvolledig is, en derhalve niet overtuigend. Het is immers denkbaar dat de afstemming betrekkelijk marginale beleidsterreinen betreft, waarop weinig, of slechts onzelfstandige, besluiten worden genomen. Deze tegenwerping leidt tot de vervolgvraag welke beleidsterreinen belangrijk zijn (gemeten naar het aantal besluiten en de mate van zelfstandigheid waarmee de besluiten worden genomen) en tussen welke beleidsterreinen afstemming plaatsvindt. De antwoorden op deze vragen zijn te vinden in tabel 9.20. Uit deze tabel blijkt in de eerste plaats dat ruimtelijke ordening en grondzaken de belangrijkste beleidsterreinen zijn. Hierbij dient men te bedenken dat het terrein grondzaken de meer uitvoerende pendant van ruimtelijke ordening is. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd dat de kernactiviteit van de gemeente, althans te oordelen naar de genomen besluiten, ruimtelijke ordening is.

In de tweede plaats blijkt uit de tabel dat ruimtelijke ordening ook vanuit het oogpunt van integraliteit het belangrijkste beleidsterrein is; het komt in alle clusters voor. Bovendien is er geen enkel beleidsterrein dat zo vaak bij afstemming is betrokken: in Hilversum neemt ruimtelijke ordening deel aan 25 van de 43 gevallen van paarsgewijze afstemming, in Tiel zelfs aan 22 van de 31. Met andere woorden, de kernactiviteit van het college heeft in hoge mate een integraal karakter. Het argument dat de afstemming marginale beleidsterreinen betreft, snijdt dus geen hout. Onze derde conclusie luidt dan ook: *De beleidsvoering van het college van Burgemeester en Wethouders heeft te zeer een integraal karakter om een opdeling in doelcorporaties te rechtvaardigen.*

Deze conclusie laat onverlet dat bepaalde beleidsterreinen voor de gemeente van weinig belang blijken te zijn (wat betreft het aantal besluiten, de mate van zelfstandigheid, de mate van afstemming met andere beleidsterreinen). Onderwijs is hiervan een voorbeeld. Tegelijkertijd blijkt uit ons onderzoek dat het beeld niet uniform is. In Hilversum bleek verkeer en vervoer belangrijk te zijn en speelde economie geen rol van betekenis. In Tiel en Coevorden, daarentegen, kreeg economie veel aandacht en speelde verkeer en vervoer een bescheiden rol. Deze verschillen hangen samen met de specifieke problemen waarvoor de colleges zich zien gesteld. Kortom, uniforme invoering van lokale

doelcorporaties kan tot grote ongelukken leiden. Bovendien veranderen de problemen van het plaatselijk bestuur in de loop der tijd en hiermee het actuele belang van de bijbehorende beleidsgebieden. De functionele opdeling van op enig moment marginale beleidsterreinen kan als gevolg van wijzigende omstandigheden op een later tijdstip tot majeure afstemmingsproblemen leiden.

Tabel 9.20 De belangrijkste beleidsterreinen in de drie onderzochte gemeenten, gemeten naar het aantal besluiten, de mate van zelfstandigheid van de besluiten en de mate van integratie met andere beleidsterreinen

	beleidsterrein- (en) met de meeste normale en zware besluiten	beleidsterrein- (en) met de meeste zelfstandige besluiten	met elkaar verstrengelde beleids- terreinen
Hilversum	ruimtelijke ordening en grondzaken	ruimtelijke ordening en grondzaken verkeer en vervoer	driehoek: 1. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 2. milieu 3. verkeer en vervoer
Tiel	grondzaken welzijn	ruimtelijke ordening en volkshuis- vesting	driehoek: 1. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 2. economische zaken 3. milieu as: 1. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting 2. welzijn en recreatie
Coevorden	geen uitschieter	grondzaken	–

Zin en onzin van een optimale schaal

10

K.W.H. van Beek *)

10.1 Inleiding

Een discussie over de schaal waarop overheidsdiensten worden georganiseerd, is van toepassing op willekeurig welke overheidsactiviteit. Of het nu gaat om de omvang van provincies of gemeenten, om de schaal van een politie-apparaat, om de omvang van scholen of om de verstrekking van uitkeringen, in alle gevallen kan men zich afvragen welke omvang de organisatie moet hebben om haar taken zo efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren.

Nu zijn er onderzoeken die uitwijzen dat een optimale schaal voor het openbaar bestuur niet goed valt aan te wijzen. Kleinere gemeenten bijvoorbeeld beschikken over kleinere bestuursapparaten, maar hebben ook kleinere problemen; er bestaat weinig verband tussen de omvang van de lokale overheid en de mate waarin die de lokale problemen het hoofd kan bieden¹. Elke schaal blijkt zijn eigen voor- en nadelen te hebben en door een verandering van de schaal kunnen sommige problemen hooguit vervangen worden door andere.

Deze conclusie lijkt vooralsnog weinig invloed te hebben op het streven naar schaalvoordelen bij het organiseren van allerhande meer specifieke overheidsdiensten. Scholen moeten samengaan, ziekenhuizen moeten fuseren, politiekorpsen worden geregionaliseerd; pogingen om langs de functionele lijn een optimaal schaalniveau te bereiken zijn aan de orde van de dag.

Maar ook hier kunnen geluiden worden vernomen dat schaalvergrotingsoperaties niet alleen voordelen opleveren; dat ze meer wegnemen dan alleen de inefficiëntie van de kleine schaal. In deze bijdrage wil ik proberen de kosten en baten van schaalvergrotingsoperaties wat nader onder de loep te nemen. Daartoe worden enkele cases aan een kritische analyse onderworpen in de hoop langs die weg meer inzicht te krijgen in de zin van schaalaanpassingen.

10.2 Vraagstelling

Op het eerste gezicht ligt het erg voor de hand dat er efficiency-voordelen zijn te behalen door overheidsdiensten op het juiste schaalniveau te organiseren. Dit lekenbesef vloeit voort uit de eenvoudige constatering dat we voor welhaast elke overheidsdienst schaalniveaus kunnen verzinnen die buitenproportioneel inefficiënt zouden zijn. Een school, ook al heeft die maar één leerling, heeft toch een gebouw en leraren nodig; de kosten per leerling voor een dergelijke school zouden exorbitant zijn. Hetzelfde geldt voor de school met - laten we zeggen - tienduizend leerlingen die aanzienlijke beheerskosten zou kennen. Tussen dergelijke uitersten bestaan in elk geval schaalgroottes waarvoor de kosten per leerling lager liggen.

*) Dit onderzoek werd afgesloten in april 1995. De auteur dankt ir. H. Pethke en ing. M.J. Kruidenier voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

¹) W. Derksen, J.A. van der Grift, R. Giebels en C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten*; Leiden, 1987. S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van Gemeenten*; Den Haag, VUGA, 1990.

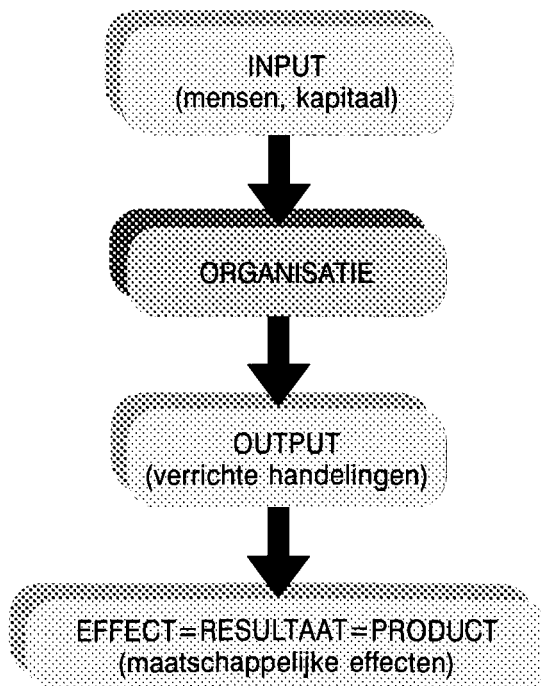
²) Zie bijv. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Doelmatig dienstverleners*; Sociale en Culturele Studies nr. 11, Rijswijk, 1989.

In de literatuur vinden we deze gedachtengang terug in de vorm van U-vormige kostencurves; bij een (te) kleine schaal zijn de kosten hoog, daarna dalen ze met het groter worden van de schaal om op een goed moment weer te gaan stijgen. Zo'n U-vormige curve heeft ergens tussen de twee uitersten een minimum en het lijkt vervolgens slechts de kunst dit minimum te bepalen ten einde de optimale schaal te vinden ². Deze simpele voorstelling van zaken kent echter wel enkele complicerende factoren. Deze zouden we kunnen indelen aan de hand van de gegevens die nodig zijn om van kosteneffectiviteit te kunnen spreken: het product van de betreffende dienst, de kosten die gepaard gaan met de productie en de relatie van deze twee met de schaal van de organisatie. Alvorens de cases te bestuderen, zullen we eerst wat nader op deze drie aspecten ingaan.

10.2.1 De complexiteit van het overheidsproduct

De prestaties van overheden en overheidsdiensten staan meer en meer in de belangstelling. Bij de meeste overheidsactiviteiten worden tegenwoordig pogingen ondernomen de 'output' of productie te meten. Vaak betekent dit dat het aantal verrichte handelingen of een eenvoudig meetbare deelverzameling hiervan in kaart wordt gebracht. Echter, de verrichte handelingen kunnen wel een beeld geven van de output van de betreffende organisatie, maar hoeven bepaald niet samen te vallen met de resultaten, de effecten van het gevoerde beleid. Zo kunnen we bij universiteiten eenvoudig de aantallen nieuwe en afgestudeerde studenten tellen, maar dit hoeft geenszins een maat te zijn voor de onderwijsproductie van de instelling. Bij arbeidsbureaus kunnen we het aantal succesvolle bemiddelingen tellen, maar dat zegt weinig over de mate waarin het arbeidsbureau heeft bijgedragen aan het functioneren van de (onderkant van de) arbeidsmarkt. In dezelfde trant zegt het aantal verstrekte uitkeringen weinig over de productie van een uitkeringsinstantie, en kunnen we het succes van subsidies niet aflezen aan het aantal toekenningen. Figuur 10.1 zet het onderscheid tussen input, output en effect nog eens in schema.

Figuur 10.1 Productieketen van een overheidsorganisatie



De output van een overheidsdienst is dus bepaald niet hetzelfde als het product. Die producten zijn vaak zo gecompliceerd van samenstelling dat ze moeilijk op een eenduidige wijze te meten zijn. Toch is het nodig juist het resultaat van overheidsactiviteiten in beeld te brengen alvorens we de effectiviteit en de efficiency van een overheidsdienst kunnen bediscussiëren. In de cases zullen we bezien in hoeverre pogingen zijn ondernomen de feitelijke resultaten van de betreffende overheidsdiensten te meten.

10.2.2 De complexiteit van de kosten

Om de kosten van overheidsdiensten in kaart te brengen, kunnen we een onderscheid maken tussen directe en indirecte kosten. In veel gevallen worden middelen via een of andere verdeelsleutel toebedeeld. Dit deel van de bekostiging is over het algemeen goed in beeld te brengen, aangezien het in begrotingen wordt gespecificeerd. We kunnen de langs deze weg ingezette middelen rekenen als directe kosten. Voorts vallen onder directe kosten de inzet van vrijwilligers, bijdragen van derden en uitgaven die onder andere begrotingshoofdstukken vallen ³.

Voor de indirecte kosten ligt de zaak ingewikkelder. Hoe beïnvloedt de inzet van politie-agenten het benodigde budget voor het gevangeniswezen? Wat gebeurt er met de WAO als we gaan bezuinigen op de VUT? Wat is het effect op de economische groei van een bezuiniging op onderwijs? In het algemeen kan gesteld worden dat er een veelheid aan onderlinge afhankelijkheden is tussen de uitgaven voor (en baten van) verschillende soorten overheidsdiensten.

Naast het meten van directe en indirecte kosten die gemoeid zijn met de productie van bepaalde diensten, moeten we bij schaalveranderingen rekenen met de kosten van reorganisatie. Ook deze transitiekosten kunnen worden onderverdeeld in directe en indirecte kosten. De eerste betreffen de kosten die gemoeid zijn met het proces van verandering zelf: nieuwe huisvesting, voorbereiding, wetgeving, procesbegeleiding, evaluatie, enzovoort. Bij de indirecte kosten kunnen we denken aan de kosten van een hoeveelheid gemiste productie tijdens het transitieproces. Maar ook de *opportunity*-kosten van de betrokken voorbereiders en veranderingsmanagers kunnen hieronder worden geschaard. Bij de bestudering van de cases zal bekeken worden in hoeverre pogingen worden ondernomen de kosten van de betreffende diensten in kaart te brengen en in hoeverre er een kosten/batenanalyse van de betreffende veranderingsprocessen is gemaakt.

10.2.3 De complexiteit van de schaal

Als eenmaal de productie en de kosten van een overheidsdienst in kaart zijn gebracht, is het in principe mogelijk te bezien in hoeverre er schaalvoordelen te behalen zijn. Het is echter niet zo dat de schaal waarop geproduceerd wordt de enige factor is die de efficiency van een organisatie bepaalt. Allerlei andere factoren, zoals het management, de kwaliteit van het personeel, de verhoudingen binnen de organisatie, de functionaliteit van de ingezette middelen, de verhoudingen met afnemers, omgevingskenmerken, enzovoort, bepalen mede in welke mate organisaties efficiënt werken.

Een extra complicerende factor hierbij is gelegen in de twee aspecten die hiervoor zijn besproken: het product en de kosten. Het valt niet uit te sluiten dat het product van een overheidsdienst verandert met de omvang van de organisatie. Zo zullen grote ziekenhuizen beter scoren op het gebied van technolo-

³] Hierbij dient tevens bedacht te worden dat kostenramingen op basis van begrotingen van overheden een vertekend beeld van de werkelijke kosten geven, omdat de overheidsboekhouding op kasbasis geschiedt; in een bedrijfseconomische analyse zouden ook de afschrijvingen meetellen. Zie ook: Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit.

gische hoogstandjes, terwijl kleinere ziekenhuizen wellicht een betere patiëntenzorg voortbrengen. Bij de waardering van dergelijke verschillen in producten kan ook nog een rol spelen dat sommige patiënten meer fiducia hebben in de modernste apparatuur, terwijl anderen wellicht meer baat denken te vinden bij 'tender loving care'. Voor wat betreft de kosten kunnen vergelijkbare complicaties worden aangewezen. Waar een verandering van het product optreedt kunnen met name de indirecte kosten een verandering ondergaan.

10.2.4 **Conclusie**

Deze opsomming van complicaties nodigt wellicht niet uit om verder over schaalaanpassingen na te denken. Toch worden besluiten tot schaal aanpassing genomen met de bedoeling schaalvoordelen te behalen. Blijkbaar bestaat de indruk dat schaalvoordelen bestaan en als dat zo is, moeten ze ook gemeten kunnen worden. In dat geval zal met de hiervoor genoemde aspecten rekening gehouden moeten worden en voorzover aspecten niet meetbaar zijn, willen we dan toch een inschatting van hun omvang.

10.3 **Vier cases**

In deze paragraaf worden korte beschrijvingen gegeven van enkele recente pogingen te komen tot optimale schalen voor overheidsdiensten. Vier cases worden behandeld: basisscholen, HBO-instellingen, politiekorpsen en brandweerkorpsen. De keuze van juist deze vier is tamelijk arbitrair. Het is dan ook niet gezegd dat andere cases niet tot weer andere of aanvullende inzichten zouden kunnen leiden. Bij elke case zal in het bijzonder worden bezien of rekening is gehouden met de hiervoor beschreven complicaties op het gebied van product, kosten en schaal.

10.3.1 **Schaalvergroting in het basisonderwijs**

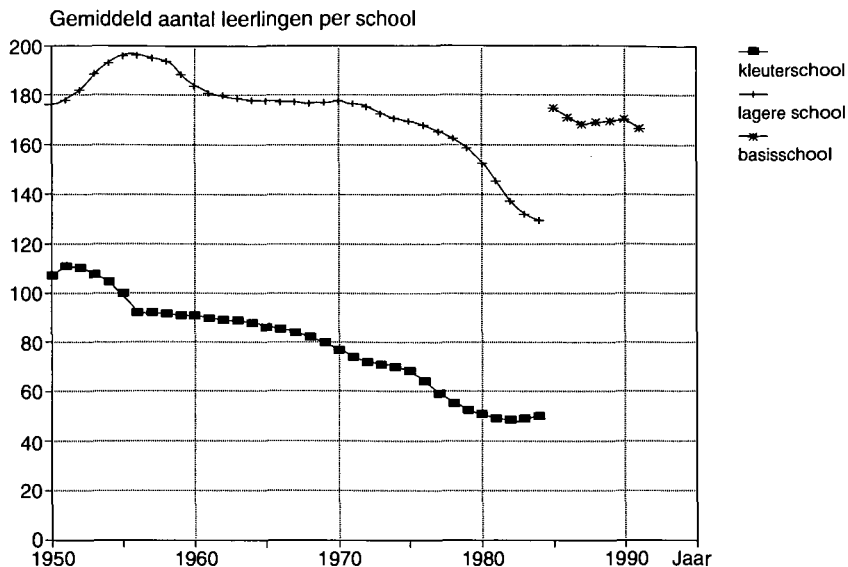
10.3.1.1 *Inleiding*

Sinds het begin van de jaren tachtig worden pogingen ondernomen om tot schaalvergroting in het basisonderwijs te komen. De voornaamste reden hier toe is gelegen in de teruglopende aantallen leerlingen. Het totale aantal scholen reageerde niet op deze ontwikkeling, hetgeen resulteerde in steeds kleiner wordende scholen. Figuur 10.2 toont de ontwikkeling van de gemiddelde schoolgrootte sinds de jaren vijftig. Tot 1984 werd onderscheid gemaakt tussen kleuterscholen en lagere scholen. Dit onderscheid verdween met de invoering van de wet basisonderwijs (WBO) in 1985. Vanaf dat moment is sprake van een acht jaar durende basisschool. De figuur geeft aan dat de (achtjarige) basisscholen in 1990 een gemiddelde omvang hebben die vergelijkbaar is met de omvang van de (zesjarige) lagere scholen in het midden van de jaren zeventig. Tegen het eind van de jaren tachtig werd een element aan de discussie toegevoegd: grotere basisscholen zouden het onderwijs op een efficiëntere wijze verzorgen. In 1990 pleit de ambtelijke projectgroep schaalvergroting basisonderwijs voor aanzienlijk grotere instellingen⁴. Waar de gemiddelde basisschool in 1988 175 leerlingen telde, heeft de projectgroep een voorkeur voor een gemiddelde van 500 leerlingen per school, met een minimum (afhankelijk van de bereikbaarheid) van 250. Het rapport van de projectgroep benadrukt dat het niet gaat om een bezuinigingsplan, maar om een betere benutting van de ingezette middelen. De argumentatie is in belangrijke mate gebaseerd op onderzoek van het SCP naar de productiviteit in het onderwijs⁵.

⁴] Projectgroep Schaalvergroting in het Basisonderwijs, *Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs*; Zoetermeer, ministerie van OC&W, 1990.

⁵] Zie onder meer J. Blank, *Kosten van Kennis; een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van het basisonderwijs in Nederland*; Sociale en Culturele Studies 17, SCP, Den Haag, 1993.

Figuur 10.2 Ontwikkeling schoolomvang in het kleuter- en lager onderwijs (tot 1984) en in het basisonderwijs (1985-1991)



Bron: CBS

De discussie die op het rapport van de projectgroep volgt, mondt uit in een aantal maatregelen die weliswaar niet volledig overeenstemmen met de voorkeuren van de projectgroep, maar wel een schaalvergroting tot stand moeten brengen. De belangrijkste maatregel betreft een wijziging van de stichtings- en opheffingsnormen voor basisscholen. De absolute ondergrens voor het stichten van een nieuwe basisschool wordt gelegd bij 200 leerlingen (was 50). In gebieden met een hogere leerlingdichtheid ligt de ondergrens hoger: in Amsterdam bijvoorbeeld bij 315, in Veenendaal 318 en de top ligt met 325 in Leiden. Ook in de nieuwe opheffingsformules wordt de leerlingdichtheid een factor: in de gemeente IJsselham blijft de opheffingsnorm op het absolute minimum van 23 leerlingen, in Amsterdam moeten scholen met minder dan 189 leerlingen de poorten sluiten, in Katwijk is dat 192 en Leiden heeft de hoogste opheffingsnorm met 195 leerlingen. Deze regels vormen een weerslag van het motto: 'grotere scholen daar waar het kan, kleinere scholen daar waar het moet' ⁶.

De nieuwe stichtingsnormen zijn op 1 augustus 1992 van kracht geworden; de opheffingsnormen gelden per 1 augustus 1994. De door de opheffingsnormen noodzakelijke fusies dienen uiterlijk 1 augustus 1996 gerealiseerd te zijn. Op 1 januari 1995 hadden reeds zo'n 800 fusies plaatsgevonden; in totaal moeten dat er zo'n 1400 worden, waarbij in 300 gevallen een school als nevenvestiging zal voortbestaan en in 1100 gevallen een school zal worden opgeheven ⁷. De voornaamste veranderingen doen zich voor op het verstedelijkte platteland (gemeenten met minder dan 100.000 inwoners). Het platteland wordt in verhouding ontzien, terwijl in de grote steden reeds minder sprake was van kleine basisscholen.

^{6]} Ministerie van O&W, *Toerusting en bereikbaarheid van basisscholen*; Zoetermeer, 1991, blz. 24.

^{7]} Telefonische opgave ministerie van OC&W.

Deze maatregelen kunnen scholen dwingen tot fusie. Daarnaast wordt het zogeheten formatiebudgetsysteem (FBS) ingevoerd dat basisscholen iets meer beleidsvrijheid geeft in hun personeelsbeleid. Bovendien wordt het 'Londostelsel' voor de kosten van huisvesting en materiële voorzieningen vereenvoudigd⁸. De maatregelen brengen geen verandering in de verdeling van middelen over scholen, tenminste voor zover die aan de nieuwe normen voldoen.

10.3.1.2 *Het product*

Het SCP tracht op basis van CITO-scores en aantallen verwijzingen naar het speciaal onderwijs een beeld te geven van verschillen in onderwijsprestaties tussen scholen⁹. Daarbij wordt erkend dat deze indicatoren slechts een beperkt beeld geven van de werkelijke prestaties van scholen; als voornaamste ontbrekende indicator wordt het zittenblijven genoemd. Voorts wordt erop gewezen dat CITO-scores weliswaar per basisschool een beeld geven van het niveau in groep 8, maar niet van de bijdrage van de school aan de totstandkoming van dat niveau; de toegevoegde waarde.

Uit de SCP-studie blijkt dat kleine scholen minder leerlingen verwijzen naar het speciaal onderwijs en dat grotere scholen beter scoren op de CITO-toets. De omvang van de verschillen en daarmee van het effect van de schoolgrootte op deze indicatoren is echter dermate gering dat de SCP-studie concludeert dat nauwelijks kan worden gesproken van schaafeffecten op de kwaliteit van het onderwijs. De SCP-studie vermeldt niet dat een groter aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs wel haast moet samengaan met hogere CITO-scores: de zwaksten zijn immers uitgeweken naar het speciaal onderwijs en worden in de CITO-toets niet meegeteld. Voor dit effect wordt niet gecorrigeerd.

Het rapport van de commissie schaalvergroting geeft van dezelfde waarnemingen een andere interpretatie¹⁰. De commissie benadrukt de betere CITO-scores in grotere scholen en bagatelliseert het belang van de verwijzingspercentages. Zonder verdere bewijslast concludeert de commissie: 'de belangrijkste redenen voor de prestatieverschillen van scholen zijn waarschijnlijk gelegen in de ruimere mogelijkheden die grotere scholen hebben om de organisatie en inrichting van het onderwijs optimaal te organiseren'.

Op het verschijnen van het rapport van de commissie schaalvergroting volgt een uitgebreide discussie. Met name de pogingen van de commissie om aan te tonen dat grotere scholen beter onderwijs verzorgen, worden te licht bevonden¹¹. De kritiek is echter vooral van kwalitatieve aard; er komt geen empirisch onderzoek naar voren dat poogt de conclusies te weerleggen. Blijkbaar is over de prestaties van basisscholen niet meer bekend dan CITO-scores en verwijzingspercentages.

^{8]} De staatssecretaris legt zijn voornemens vast in de nota *Toerusting en bereikbaarheid van basisscholen*, op. cit. Vervolgens worden afspraken gemaakt met vertegenwoordigers uit het veld en ten slotte wordt een en ander vastgelegd in: 'Wijziging van het stelsel van stichtingsnormen en opheffingsnormen en van het huisvestingsstelsel in de Wet op het basisonderwijs'; Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23070 nrs. 1 en 2.

^{9]} J. Blank, op. cit.

^{10]} Projectgroep Schaalvergroting in het Basisonderwijs, op. cit.

^{11]} Zie bijv. de bundel van J. Ax en A.M.L. van Wieringen (red.), *De maat van de school; de nota schaal en kwaliteit in het basisonderwijs in discussie*; Leeuwarden, 1991; de polemieken van S. Soutendijk: 'De grote basisschool, droom of bedrog?' en 'De professor had een droom'; *Vernieuwing*, maart en april 1991; B.P.M. Creemers en W.Th.J.G. Hoeben, 'Onderwijsonderzoek te kijk gezet'; *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, nr. 4, 1990, blz. 234-241; J. Scheerens, 'Het koekoeksjong uit het ei van Columbus'; *Pedagogische Studiën*, 1990, blz. 444-449, en vele anderen.

Zowel het SCP als de commissie schaalvergroting hebben de rijksuitgaven aan de scholen in kaart gebracht. Deze uitgaven bestaan uit personeelskosten en vergoedingen voor huisvesting en materiële instandhouding. Naast de rijksbijdrage kunnen ook bijdragen van ouders en van de gemeente een financieringsbron vormen. Ouderbijdragen beperken zich meestal tot het jaarlijkse schoolreisje of andere buitenschoolse activiteiten (35 tot 100 gulden per leerling per jaar). Alleen bij de algemeen bijzondere scholen komen we (veel) hogere bedragen tegen; van 1000 tot maximaal zo'n 3000 gulden. Met deze ouderbijdragen worden extra leerkrachten aangesteld¹². De bijdragen van de gemeenten bestaan hierin dat zij bijspringen in het geval van overschrijdingen van de schoolbudgetten.

Op basis van de rijksuitgaven voor personeel en materieel worden door de commissie schaalvergroting de kosten per leerling voor verschillende schoolgroottes gepresenteerd. De kosten per leerling in een basisschool met minder dan 50 leerlingen blijken met een bedrag van 7200 gulden per jaar bijna het dubbele te belopen van de kosten per leerling op een school met meer dan 300 leerlingen (3700 gulden per jaar). Bij nog grotere scholen blijven de kosten per leerling min of meer constant.

Bij de indirecte kosten valt op dat de financiering van het speciaal onderwijs los staat van het basisonderwijs. Verwijzingen naar het speciaal onderwijs verlichten weliswaar het budget voor het basisonderwijs, maar leiden per saldo tot een verhoging van het geheel aan collectieve uitgaven. De uitgaven per leerling in het speciaal onderwijs zijn hoger dan in het basisonderwijs.

Bij indirecte kosten van het basisonderwijs kan voorts worden gedacht aan de maatschappelijke baten van goed onderwijs versus de lasten van tekortschietend onderwijs. Zo komen voortijdige schoolverlaters vaak moeilijker aan werk, wat niet alleen elders op de rijksbegroting tot kostenstijgingen kan leiden, maar ook voor de samenleving gemiste productie kan betekenen. De omvang van de indirecte kosten is onbekend. Een indicatie kan ontleend worden aan de aanzienlijke rendementen van investeringen in onderwijs. In het bijzonder investeringen in basisonderwijs zijn zeer rendabel. Er zijn dus aanzienlijke gemiste baten als die investeringen niet tot stand komen¹³.

Ten slotte kan nog gekeken worden naar de kosten van fusieprocessen. Van deze transitiekosten rekenen zowel het SCP als door de commissie schaalvergroting eventuele extra kosten als gevolg van extra vraag naar leerlingenvervoer wel mee. Niet meegerekend worden de *opportunity*-kosten van de procesbegeleiders. Ook worden geen kosten toegerekend aan kinderen die 'hun' school zien veranderen of verdwijnen, noch aan ouders die over het algemeen de voorkeur geven aan kleine scholen. Van de transitiekosten worden feitelijk alleen die kosten meegerekend die voor rekening van het budget voor basisonderwijs komen. De gelden die als gevolg van de schaalvergroting vrijkomen, komen ten goede aan de fusiescholen.

Waar de schaal van de productie weinig invloed heeft op de kwaliteit (voor zover die waargenomen is) en de schaal van productie wel van invloed is op de kosten, zijn schaalvoordelen te behalen. Tabel 10.1 geeft de kosten per leerling voor verschillende schoolgroottes zoals die door de commissie schaalvergroting zijn berekend. Uitgaande van deze tabel kan worden berekend hoe

^{12]} R. Sikkes, 'Dankzij ouderbijdragen zijn er schoolreisjes of extra leerkrachten'; *Volkscrant*, 26 november 1994.

^{13]} Zie bijv. W. Groot, *Scholing, arbeidsmarkt en economische ontwikkeling; een overzicht*; ministerie van SoZaWv, februari 1991.

groot de maximale besparing is als 1400 scholen worden opgeheven, zoals in de bedoeling ligt. Om het theoretische maximum van de besparing te bepalen, gaan we ervan uit dat elke school kan worden opgeheven en dat leerlingen van opgeheven scholen terecht komen in scholen met tenminste 300 leerlingen (of althans in die kostencategorie). Met deze veronderstellingen wordt de maximale besparing bereikt als alle 789 scholen met een omvang van 75 tot 100 leerlingen worden opgeheven en daarnaast nog eens 611 scholen met een omvang van 50 tot 75 leerlingen ¹⁴.

Tabel 10.1 Kosten per leerling in het basisonderwijs, gegevens 1987

Omvang	Aantal scholen (aantal leerlingen)	Kosten per leerling (X 1000 gulden)
0-50	492	7,2
50-75	644	5,9
75-100	789	5,3
100-125	843	4,5
125-200	2878	4,2
200-300	2023	3,9
>300	741	3,7
Totaal	8410	4,2

Bron: Ministerie van O&W, *Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs*; Zoetermeer, 1990

Als al deze scholen voortaan verder gaan in de laagste kostencategorie, resulteert een besparing van 190 miljoen gulden per jaar, ofwel 3,2 procent van het budget voor het basisonderwijs (gulden 1987). Deze maximum besparing zal echter niet worden gehaald: de fusiescholen zullen in de praktijk niet alle 1400 uit de vanuit besparingsoogpunt meest gunstige categorie (50-100 leerlingen) komen. Bovendien zullen de gefuseerde scholen niet allemaal boven de 300-leerlingengrens uitkomen. Daarnaast zullen besparingen soms maar ten dele kunnen worden gerealiseerd, omdat er leerlingenvervoer moet worden bekostigd, omdat in de oude gebouwen moet worden verder gewerkt, enzovoort.

Met deze kanttekeningen in gedachten, kunnen we berekenen hoe groot de transitiekosten mogen zijn, wil er nog sprake zijn van een besparing. Tabel 10.2 geeft een overzicht. In deze tabel kan bijvoorbeeld worden gelezen, dat indien 50 procent van de maximale efficiency-winst wordt gerealiseerd en we een termijn van 10 jaar beschouwen, per fusie een eenmalige investering gedaan mag worden van 529.000 gulden. Dat wil zeggen, de schaalvergrotingsoperatie is slechts dan een voordelige investering als gemiddeld per fusie minder wordt geïnvesteerd dan 529.000 gulden, en gedurende tien jaar tenminste 50 procent van de maximale efficiency-winst wordt behaald. De andere mogelijkheden in de tabel kunnen op vergelijkbare wijze worden gelezen.

¹⁴] Het maximum van de besparing kan met de gegevens van tabel 10.1 en de veronderstellingen in de tekst als een LP-probleem worden opgevat en als zodanig worden opgelost.

Tabel 10.2 Maximaal beschikbare transitiekosten bij verschillende veronderstellingen

% realisatie	beschouwde termijn in jaren		
	10	25	50
	beschikbaar per fusie (gld. X 1000)*		
25	265	483	625
50	529	966	1251
100	1058	1932	2502

* De beschikbare middelen worden berekend als de netto contante waarde van de besparing per jaar (% realisatie maal 190 milj.) gedurende de beschouwde periode tegen 5%. Dit bedrag gedeeld door 1400 levert de beschikbare middelen per fusie.

Het investeringsbedrag lijkt wellicht fors, maar uit dit bedrag moeten behalve de fuserende scholen, ook wachtgelders, verlaten gebouwen, nieuwe gebouwen, het onderzoek van de commissie schaalvergroting, het gehele wetgevingsproces en alle overige directe en indirecte kosten van het veranderings-traject betaald worden. Het lijkt erop dat de schaalvergroting per saldo niet veel kan opleveren.

De redenering gaat echter verder. De meerkosten van kleine scholen, zoals die uit de cijfers in tabel 10.1 naar voren komen, kunnen ook anders worden bekeken. Zij zijn namelijk eerst en vooral het resultaat van een verdeelsleutel die kleine scholen extra middelen per leerling toekent¹⁵. De Leeuw is om deze reden van mening dat de analyse van de kosten van scholen, zoals die door de projectgroep schaalvergroting wordt gepresenteerd, niet zoeer een probleem van kleine basisscholen bloot legt, alswel een probleem van de bekostigings-systematiek. Daar kan aan worden toegevoegd dat ouders zich doorgaans uitspreken voor kleinere basisscholen¹⁶. Een beleid van 'put your money where your mouth is' had ouders de mogelijkheid gegeven te laten zien hoe belangrijk zij de kleine basisschool werkelijk vinden; een aanvullende ouderbijdrage had zo het gehele schaalvergrotingsbeleid wellicht overbodig kunnen maken.

De exacte omvang van een dergelijke ouderbijdrage hangt af van de kosten en opbrengsten per fusie. De ouderbijdrage zal minimaal nul zijn (we gaan ervan uit dat geen verliesgevende fusies tot stand komen) en maximaal 3500 gulden per leerling per jaar bedragen (voor leerlingen in een school kleiner dan 50 leerlingen die fuseert met een school groter dan 300, zie tabel 10.1), waarbij dan alleen de leerlingen van de kleine school worden aangeslagen. Gegeven het feit dat er kosten aan de fusies verbonden zijn, dat de meeste fusies betrekking hebben op middelgrote basisscholen en dat de efficiency-winsten niet altijd volledig behaald zullen kunnen worden, kunnen we op basis van tabel 10.1 stellen dat ouders van leerlingen op kleine basisscholen met een bijdrage van minder dan 1000 gulden per leerling per jaar elke schoolfusie ruimschoots hadden kunnen voorkomen, als ze dat hadden gewild.

Behalve ten aanzien van onderwijsprestaties en kosten zijn er nog andere controversiële punten in de discussie over de schaal van het basisonderwijs.

¹⁵ A.C.J. De Leeuw, 'Bedrijfskundig perspectief', in: *De maat van de school; de nota schaal en kwaliteit in het basisonderwijs in discussie*; door J. Ax en A.M.L. van Wieringen (red.), Leeuwarden, 1991, blz. 80-85.

¹⁶ Zie bijv. M. Bank, 'Landelijk onderzoek onder ouders', in: *De grensverleggende basisschool*; door J.J. van Kuyk en J.F.M. Claessen (red.), Groningen, 1991, blz. 107-129, waarbij het opvalt dat onderzoeker Bank de ouders laat kiezen tussen 'een grotere school', 'handhaving van de bestaande omvang' en 'weet niet' (74 procent kiest voor handhaving bestaande situatie); de mogelijkheid dat ouders wellicht een kleinere school zouden kunnen prefereren, werd niet onderzocht.

Zo ziet de projectgroep schaalvergroting in het feit dat Nederland de hoogste basisschooldichtheid (per km²) van Europa heeft, een argument vóór schaalvergroting; anderen zien hierin juist een aanwijzing voor de hoge kwaliteit van het Nederlandse stelsel, of een weerspiegeling van de bevolkingsdichtheid in Nederland. Ook is de commissie van mening dat de schooldirecteur van onderwijs vrijgesteld moet zijn om een goed onderwijskundig leiderschap te kunnen bieden. Om deze reden zou een school minstens 250 leerlingen moeten tellen. Soutendijk ziet dat anders: naarmate een basisschool groter wordt, ontstaat meer behoefte aan een vrijgestelde directeur en niet andersom ¹⁷. Op een ander punt is de projectgroep schaalvergroting van mening dat een grotere school beter in staat is een eigen beleid en identiteit te ontwikkelen. De Leeuw wijst erop dat de ervaring leert dat dit juist moeilijker is in grotere professionele organisaties ¹⁸.

10.3.1.5 *Epiloog*

Gegeven de bestaande bekostigingssystematiek kan het schaalvergrotingsbeleid een geringe besparing opleveren op de rijksuitgaven voor het basisonderwijs. Voorzover dat uit bestaand onderzoek valt op te maken zal het onderwijs niet te lijden hebben van deze besparing; volgens sommigen zal het onderwijs er alleen maar beter op worden. Toch kan even goed worden beredeneerd dat de betere scores van grotere scholen voortkomen uit selectie (meer afvallers naar het speciaal onderwijs) en dat het onderwijs vooral anders (inhoudelijk beter maar afstandelijker) of misschien zelfs wel slechter wordt van schaalvergroting.

Hier komen we op een volgend punt: de onderwijsprestaties van basisscholen zijn slechts in zeer rudimentaire vorm in kaart gebracht. In dit opzicht is de gedetailleerdheid waarmee op centraal niveau nieuwe stichtings- en opheffingsnormen zijn opgesteld buiten proportie. Bij het ontbreken van goede prestatie-indicatoren per school, lijkt het dat ouders, docenten en schoolbestuur een beter inzicht hebben in de kwaliteit van het onderwijs dan de opsteller van de norm die in Zoetermeer zetelt. Een aanpassing van de bekostigingssystematiek in plaats van de centrale normstelling had lokale belanghebbenden in elk geval in de gelegenheid gesteld een afweging te maken tussen meerprijs en meerwaarde van kleinschalig basisonderwijs.

Daarbij nemen de nieuwe stichtings- en opheffingsnormen een belangrijk deel van de dynamiek van het stelsel van basisonderwijs weg. Waar in de loop van de jaren tachtig het gemiddeld aantal stichtingen steeds rond de 60 per jaar lag, zal dit aantal sterk dalen nu elke nieuwe basisschool tenminste 200 leerlingen moet tellen. Het 'van kleur verschieten' wordt eveneens bemoeilijkt, want ook dan volgt een toets aan de stichtingsnorm. Een en ander lijkt niet bevorderlijk voor de kwaliteitsontwikkeling van het basisonderwijs ¹⁹.

10.3.2 **De STC-operatie in het hoger beroepsonderwijs**

10.3.2.1 *Inleiding*

In 1983 waren er in Nederland 355 afzonderlijke instellingen voor hoger beroepsonderwijs. In dat jaar werd door de minister van OC&W de zogeheten operatie 'Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie' (STC) in de steigers gezet. De STC-operatie diende drie doelstellingen:

1. schaalvergroting in het HBO door het fuseren van instellingen, opdat de keuze-

^{17]} S. Soutendijk, op. cit.

^{18]} A.C.J. de Leeuw, op. cit.

^{19]} Rapport van de commissie Aanpassing Scholenbestand, *De school voor de samenleving, vernieuwingen in de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en scholenbestand basisonderwijs*; juni 1994.

- mogelijkheden voor studenten groter zouden worden, er een toename zou zijn van interdisciplinaire activiteiten en een sterkere basis zou ontstaan voor professioneel post-HBO-onderwijs, voor dienstverlening en voor onderzoek;
2. een versterking van het management teneinde te komen tot een grotere autonomie van instellingen met betrekking tot de allocatie van middelen, personeelsbeleid en de ontwikkeling van curricula;
 3. efficiënter gebruik van middelen door grotere klassen, concentratie van apparatuur en coördinatie of combinatie van studieprogramma's.

Daarnaast werd een bezuinigingsdoelstelling aan de plannen gekoppeld. De omvang van deze doelstelling (68 miljoen gulden) is echter zo gering in verhouding tot de aard en de schaal van de STC-operatie, dat deze als doelstelling verder buiten beschouwing kan blijven ²⁰.

Het fusieproces van de hogescholen werd met een aantal concrete maatregelen in gang gezet. Er werd een ondergrens voor overheidsfinanciering vastgelegd van 600 studenten (voor de PABO's 250; het kunstonderwijs kreeg een uitzonderingspositie) ²¹. Hiernaast werd de bekostiging van de instellingen gewijzigd; waar voorheen sprake was van extra middelen voor kleinere instellingen, werd de financiering gelineariseerd. De instellingen kregen een vast bedrag per ingeschreven student waardoor grotere instellingen in vergelijking met de oude situatie ruimer in hun jas kwamen te zitten en kleinere krappere. Bovendien werden aanvullende middelen ter beschikking gesteld voor het fusieproces zelf. Ten slotte werden eisen gesteld aan de bestuursvorm voor de instellingen.

De STC-operatie leidde ertoe dat de oorspronkelijke 355 instellingen in 1987 waren gebundeld tot een totaal van 85. De STC-operatie werd formeel afgesloten in 1990. In de praktijk ging het fusieproces echter verder en in 1993 resulteren nog 76 afzonderlijke instellingen. Drie groepen bleven goeddeels buiten het fusieproces. Ten eerste een aantal kleine pedagogische academies, meestal vanwege hun denominatie. Ten tweede een aantal HEAO's die reeds een sterke marktpositie hadden. En ten derde een aantal kunstopleidingen omdat ze uniek zijn.

10.3.2.2 *Het product*

Opvallend aan het fusieproces in het HBO is het enorme succes in het bereiken van de schaalvergrotingsdoelstelling en de totale afwezigheid van pogingen de effecten op de kwaliteit van het onderwijs van dit beleid in kaart te brengen ²². Goedegebure geeft wel inzicht in de sterke groei van het aantal studierichtingen dat door de instellingen wordt aangeboden. Hij merkt echter op dat nieuwe programma's vooral werden aangeboden door de kleinere instellingen in antwoord op de schaalvergroting bij hun concurrenten.

Daarbij dient gezegd te worden dat in het algemeen de kwaliteit van het hoger beroepsonderwijs niet zeer ter discussie staat. Het HBO lijkt de wensen van studenten en arbeidsmarkt goed te kunnen volgen en ook in bestuurlijk opzicht lijkt het HBO behoorlijk op haar taak toegerust ²³. Wel heeft het HBO sinds de schaalvergrotingsoperatie een aanzienlijke bureaucratisering door-gemaakt. Het aandeel ondersteunend en beheerspersoneel steeg van 25 procent van het totale personeelsbestand in 1987 naar 40 procent in 1992 ²⁴. Hierbij hoeft 'bureaucratisering' overigens niet alleen in de negatieve zin van

^{20]} L.C.J. Goedegebure, *Mergers in higher education; a comparative perspective*; Utrecht, Lemma, 1992.

^{21]} Minister van O&W, *Schaalvergroting in het Hoger Beroepsonderwijs*; Tweede Kamer, 18049, nrs. 1-22.

^{22]} Algemene Rekenkamer, *Decemberverslag 1992*; Tweede kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22960, blz. 28-37.

^{23]} Zie bijv. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Hoger onderwijs in fasen*; Rapporten aan de Regering no. 47, 's-Gravenhage, Sdu-uitgeverij, 1995.

het woord geïnterpreteerd te worden. Onderwijsgerelateerde functies, zoals studiebegeleiding, voorlichting, het ontwikkelen van curricula, enzovoort, kunnen bij een grotere schaal door apart aangestelde medewerkers worden verricht. Hiernaast kregen de instellingen eigen taken op het gebied van budgetbeheer en arbeidsvoorwaarden. Een volgende reden voor de toename van het niet-onderwijzend personeel kan gevonden worden in de marktgerichte taken van het HBO. HBO-instellingen verzorgen in toenemende mate derde-geldstroom-onderzoek en (commerciële) post-HBO-opleidingen²⁵. Of al deze activiteiten er per saldo toe leiden dat de bureaucrativering toch positief uitpakt, kan op basis van betaande data niet worden beoordeeld.

Naast deze ontwikkelingen heeft het HBO-veld zelf het initiatief genomen om de kwaliteit van het geleverde product te meten. Hiertoe werden in opdracht van de HBO-raad 20.000 pas afgestudeerden van 50 instellingen geïnterviewd over hun arbeidsmarktpositie en de bruikbaarheid van de gevolgde opleiding. De HBO-monitor zoals die uit deze enquête voortvloeit, geeft een interessant beeld van de stand van zaken²⁶. Helaas is alleen de totaal rapportage vrijelijk beschikbaar²⁷. Bij gebrek aan vergelijkingsmateriaal kan moeilijk iets gezegd worden over de variatie in kwaliteit van het product HBO over instellingen (of, wat voor deze studie interessant zou zijn, naar omvang van de instelling).

10.3.2.3 De kosten

De totale kosten c.q. opbrengsten van het fusieproces zijn niet in kaart gebracht. De minister van OC&W stelt in dit verband onomwonden dat 'omdat de resultaten (baten) van de STC-operatie niet eenduidig kwantificeerbaar zijn, (...) het maken van een kosten/batenanalyse onmogelijk [is]'²⁸. Wel maakt de Rekenkamer gewag van forse overschrijdingen van de voorzienene transitiekosten zoals die op grond van het Sociaal BeleidsKader (SBK) aan het fusieproces waren verbonden; instellingen blijken zich calculerend op te stellen²⁹.

Waar de direct aan het fusieproces gekoppelde kosten werden onderschat, geldt dat volgens Goedegebuure eens te meer voor de indirecte transitiekosten. Hij bespreekt onderzoek waaruit blijkt dat fusies zonder uitzondering leiden tot grote opschudding onder het personeel, met name vanwege onzekerheid over baan en salaris. Het kan vaak wel tien jaar duren eer de wonden van een fusieproces zijn geheeld. Goedegebuure merkt op dat, alleen al op basis van deze bevindingen, fusies een zeer duur instrument zijn om veranderingen tot stand te brengen.

10.3.2.4 Invloed van de schaal

Goedegebuure vergelijkt de schaalvergrotingsoperatie in het Nederlandse HBO met fusiebewegingen in het hoger onderwijs in andere landen. Hij kijkt naar de ontwikkeling van *polytechnics* in Engeland, naar de *Gesamthochschulen* in Duitsland en naar colleges in het Australische onderwijsstelsel. De doelstellingen van de operaties in deze landen lopen in grote lijnen parallel aan die in Nederland.

^{24]} Ministerie van O&W, *Feiten en Cijfers*; Zoetermeer, september 1993.

^{25]} Zie voor een overzicht: H.F. de Boer, L.J.C. Goedegebuure, J.P.M. Hezemans en E. de Weert, *Marktgerichte taken en het Hoger Beroepsonderwijs*; Zoetermeer, ministerie van O&W, 1994.

^{26]} HBO-raad, *HBO-Monitor*; Den Haag, 1993.

^{27]} De deelrapportages per instelling zijn vertrouwelijk.

^{28]} Algemene Rekenkamer, op. cit., blz. 35.

^{29]} *Ibid.*, Goedegebuure, op. cit., gaat nader in op het calculerend gedrag van instellingen.

In Engeland wijkt het resultaat van de creatie van *polytechnics* af van de bedoelingen: de nieuwe, grotere *polytechnics* die na het fusieproces resulteerden, sloegen een eigen ontwikkelingspad in en gingen steeds meer lijken op universiteiten. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid met 'academic drift' en vindt zijn sluitstuk in de constatering dat de *polytechnics* zich tegenwoordig ook universiteit mogen noemen.

In Duitsland zien we een vergelijkbaar fenomeen, maar op een veel kleinere schaal. In de jaren zeventig werden pogingen ondernomen verschillende soorten beroepsopleidingen samen te voegen tot zogenaamde *Gesamthochschulen* (GSH). Ten slotte zijn er zes GSH's ontstaan. In plaats van het type synergie dat was voorzien door de plannenmakers, ontwikkelden de GSH's zich echter tot universiteitachtige instellingen. Pogingen tot integratie van hogere beroepsopleidingen zijn na de GSH niet meer ondernomen.

In Australië werd in het begin van de jaren tachtig een grootschalig fusieproces gestart voor colleges; de 37 betrokken instellingen werden samengevoegd tot 13. Het doel was te komen tot efficiëntere aanwending van middelen. Het resultaat is niet eenduidig. Voorstanders schetsen een beeld van grotere, flexibeler instellingen met betere keuzemogelijkheden voor studenten. Tegenstanders wijzen op teruggelopen *staff morale*, op de inefficiëntie van gecombineerde *campuses*, op het verlies van identiteit van de instellingen en op (verwachte) hogere kosten. Goedegebuure meldt dat geen van beide posities deugdelijk wordt onderbouwd ³⁰.

De ontwikkelingen in het Nederlandse HBO na de STC-operatie vertonen veel gelijkenis met deze buitenlandse ervaringen. De grote hogescholen afficheren zich in toenemende mate als tegenhanger van de universiteiten; het onderscheid tussen beide typen instellingen vervaagt. Een aantal hogescholen biedt bijvoorbeeld in samenwerking met buitenlandse universiteiten tweede-fase-opleidingen aan waarmee een *master*-titel te verwerven valt. Deze titel staat in Nederland gelijk aan het doctoraal dat alleen aan een universiteit kan worden behaald. Daarnaast hebben HBO-ers met de invoering van de Wet op het Hoger Onderwijs (WHW) in 1986 ook toegang gekregen tot de promotie, hetgeen hun academische status impliciet erkent. Een volgend teken dat ook de Nederlandse hogescholen zich ontwikkelen tot universiteiten is gelegen in de groei van het onderzoek aan de hogescholen. Vooral nog gaat het om derde-geldstroomonderzoek, waarbij wel reeds pogingen worden ondernomen om toegang te krijgen tot tweede-geldstroomonderzoeksfinanciering. Doordat instellingen voor HBO en WO organisatorisch steeds minder van elkaar verschillen, wordt het bovendien moeilijker het institutionele onderscheid te handhaven. Daarbij speelt wellicht een rol dat HBO-instellingen met hun grotere omvang een geduchte lobby-capaciteit kunnen mobiliseren om zo eigen doelstellingen - bijv. budgetmaximalisatie - na te streven; universiteiten krijgen in het huidige stelsel meer middelen dan HBO's ³¹.

Eén en ander laat onverlet dat de WRR in zijn rapport over het hoger onderwijs wijst op de eigen positie die het HBO inneemt en op de mogelijkheden juist op die positie te kapitaliseren. Of het mogelijk is de academische geest weer terug in de HBO-fles te krijgen, moet worden gezien ³².

³⁰] Goedegebuure, op. cit.

³¹] Ibid.

³²] WRR, op. cit.

10.3.2.5 *Epiloog*

Gezien het voorgaande kan de schaalvergrotingsoperatie niet op een mogelijke efficiency-winst worden beoordeeld. De kosten van het fusieproces zijn onbekend en het product van het hoger beroepsonderwijs is onder invloed van de schaalvergroting wezenlijk veranderd. Kosten en productie voor en na het fusieproces aan elkaar relateren, is dus niet mogelijk. Vraagtekens kunnen wel worden gezet bij de sterke toename van het ondersteunend en beheerspersoneel in het HBO.

Aan het fusieproces van de hogescholen valt op dat de schaal van het onderwijs inzet van de operatie was en de productverandering de resultante. Een logischer volgorde lijkt die te zijn waarin doelstellingen voor kwaliteit en kwaliteitsontwikkeling worden geformuleerd en dat vervolgens de schaal van de productie waar nodig aangepast wordt aan de eisen van het product. Fusies zijn in dat geval productgedreven in plaats van het product fusiegedreven.

Voor productgedreven fusieprocessen dient het product als zodanig bekend te zijn. De HBO-monitor - mits die per instelling openbaar wordt gemaakt - en onderwijsvisitaties zijn pogingen het product van instellingen in kaart te brengen. Kwaliteitsverbetering zou dan via schaalvergroting of misschien wel juist via schaalverkleining kunnen worden nagestreefd. Maar er zijn natuurlijk nog vele andere mogelijkheden om kwaliteitsverbetering na te streven.

10.3.3 **De regiovorming bij de politie**

10.3.3.1 *Inleiding*

De discussie die ten grondslag ligt aan de regiovorming bij de politie heeft een lange voorgeschiedenis. Vanaf de totstandkoming van de politiewet in 1957 is gediscussieerd over herziening van het bestel. De kabinetformatie van 1989 bracht deze discussie in een stroomversnelling; er werd besloten tot de creatie van een nieuw bestel. Sinds 1 januari 1994 bestaat de Nederlandse politie niet langer uit het korps rijkspolitie en 148 gemeentekorpsen, maar uit 25 regiokorpsen en één korps landelijke politiediensten (KLPD). Drie doelstellingen liggen ten grondslag aan de vorming van het nieuwe bestel ³³:

1. verbetering van de kwaliteit van de politiezorg;
 2. vergroting van de effectiviteit van het politiewerk;
 3. vergroting van de efficiency van het politiewerk.
- Deze doelstellingen werden op twee wijzen geïnstrumenteerd:
- a. creëren van een grotere flexibiliteit door vergroting van decentrale verantwoordelijkheden waardoor bijvoorbeeld beter maatwerk kan worden geleverd en afrekening op resultaten mogelijk wordt;
 - b. door schaalvergroting en verbetering van bedrijfsvoering streven naar een doeltreffender organisatie; in de bestaande organisatie was de schaal inadequaat in de zin dat deze niet aansloot bij de toenemende bovenlokale politieke problematiek, waaronder de zware georganiseerde criminaliteit.

De totstandkoming van de Politiewet 1993 en de invoering van de nieuwe organisatiestructuur zijn in de praktijk parallel verlopen. Dat betekent dat met het van kracht worden van de wet op 1 april 1994 de nieuwe structuur in werking trad. In de nieuwe structuur worden de regionale korpsen - hierna te noemen regio's - beheerd door een regiobestuur. Het korps landelijke politiediensten staat onder het beheer van de minister van Justitie. Het regiobestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de in de regio gelegen

³³] W.A.J. Gooren e.a., *De reorganisatie van de organisatie*; verslag van een onderzoek naar de invoering van het nieuwe politiebestel in de korpsen, tweede deelrapport onderzoek evaluatie reorganisatie politie; Tilburg, IVA, 1993.

gemeenten en de hoofdofficier van justitie. De voorzitter van het regiobestuur is meestal de burgemeester van de grootste gemeente; hij wordt aangeduid als korpsbeheerder. Voor de handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak staat de politie onder het gezag van de burgemeester. Voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken dienste van justitie berust het gezag over de politie bij de officier van justitie. Deze verdeling van het gezag gold ook al in de oude structuur.

De regiovorming bij de politie is wel de meest omvangrijke maar bepaald niet de enige verandering die de politie in de afgelopen jaren heeft ondergaan. De Algemene Rekenkamer geeft een opsomming van beleidsintensiveringen en bezuinigingen die in de periode 1986-1993 ingrepen in het politiebestedel³⁴. Van deze lijst mogen de inspanningen in het kader van de zogeheten sterkteherverdeling niet ongenoemd blijven. Als uitvloeisel van het in 1986 gestarte onderzoek naar de werkdruk bij verschillende gemeentelijke korpsen (vanaf 1987 bekend onder de naam 'Project Kwantificering Politiewerk', PKP) werd vanaf 1989 gestart met een overheveling van sterkte van het platteland naar de grote steden. Deze verschuiving in de politiesterkte maakt het er niet eenvoudiger op inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de regiovorming.

10.3.3.2 *Het product*

Een poging het werk van de politie in kaart te brengen, betreft het hiervoor genoemde PKP-project³⁵. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken besloten in 1987 tot deze inventarisatie van het politiewerk omdat er ontevredenheid bestond over de verdeelsleutels voor de toekenning van sterkte aan de politie. De vraag was of in de verdeling van de middelen meer rekening gehouden kon worden met de vraag naar politiediensten, in het bijzonder voor de criminaliteitsbestrijding. Het PKP-project werd uitgevoerd in drie tranches. In de eerste tranche werden via een steekproefonderzoek de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden bij 21 korpsen gemeentepolitie en bij (een deel van) het korps rijkspolitie in kaart gebracht. In de tweede tranche werden deze gegevens gekoppeld aan omgevingskenmerken om daaraan een nieuwe verdeelsleutel te kunnen ophangen. In de derde tranche werd via een bevolkingsonderzoek getracht meer inzicht te krijgen in (on)tevredenheid over het functioneren van de politie bij de gebruikers van politiediensten i.c. de bevolking.

Op dit laatste spoor wordt voortgeborduurd met de zogeheten politiemonitor, die tot doel heeft de *resultaten* van het politiewerk per regio in kaart te brengen³⁶. In opdracht van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken doet de politiemonitor verslag van een grootschalig bevolkingsonderzoek. De monitor legt aanzienlijke verschillen bloot in de mate waarin de bevolking van verschillende regio's tevreden is over het functioneren van de politie. De politiemonitor dekt echter bepaald niet het hele scala aan politiediensten. Zo wordt bijvoorbeeld niet het succes van politie-optreden in opdracht van het openbaar ministerie gemeten.

Specifiek gericht op de effecten van de reorganisatie is een onderzoek van het IVA-Tilburg³⁷. Dit onderzoek steunt voornamelijk op gesprekken met direct betrokkenen zoals politiefunctionarissen, leden van het openbaar ministerie, burgemeesters, gemeenteraadsleden, enzovoort. Hoewel het onderzoek is toegespitst op de bestuurlijke aspecten en de reorganisatie ten tijde van het

³⁴] Algemene Rekenkamer, *Politiesterkte*; Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 635, Den Haag, 1994.

³⁵] Stuurgroep Kwantificering Politiewerk, *De politie beter verdeeld*; Den Haag, 1988.

³⁶] Ministerie van Binnenlandse Zaken/ministerie van Justitie, *Politiemonitor Bevolking*; Den Haag, oktober 1993.

³⁷] W.A.J. Gooren en B.C. de Zwaan, *De organisatie na de reorganisatie*; derde deelrapport onderzoek evaluatie reorganisatie politie, Tilburg, IVA, 1995.

onderzoek nog bepaald niet was uitgekristalliseerd, maakt de rapportage duidelijk dat de politie na de reorganisatie minder goed bereikbaar, minder beschikbaar en minder zichtbaar is op straat.

Ten slotte kan nog gewezen worden op een extra complicatie bij het bepalen van de vraag naar het politieproduct. Eén van de onderzoeksrapportages in het kader van PKP wijst erop dat vraag naar en aanbod van politiediensten elkaar beïnvloeden³⁸. Een wijziging in het aanbod, bijvoorbeeld als uitvloeisel van kwaliteitsverbetering en productontwikkeling, zou op twee manieren de behoefte aan politie-optreden kunnen beïnvloeden. De vraag kan toenemen doordat de politie weet in te spelen op latente behoeften bij het publiek. Maar ook kan de vraag afnemen door de preventieve werking die uitgaat van een beter functionerend politie-apparaat. In geen van de onderzoeken is het gelukt deze relatie nader uit te werken.

10.3.3.3

De kosten

In de oude structuur konden de kosten van het politie-apparaat worden afgeleid uit de doeluitkeringen aan de gemeentepolitie en - voor het korps rijkspolitie - uit de begroting van het ministerie van Justitie. Een vergelijking met onderzoek van het CBS naar de overheidsuitgaven voor de politie wijst uit dat op deze wijze een redelijk beeld van de kosten wordt verkregen. Verschillen vloeien voort uit gemeentelijke bijdragen aan de politie en uit investeringen uit andere bron, bijvoorbeeld door de rijksgebouwendienst³⁹. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het moeilijk is binnen de uitgaven voor de politie een onderscheid te maken naar verschillende uitgavencategorieën⁴⁰.

In de nieuwe structuur zal de financiële verslaglegging meer eenduidigheid kunnen bieden. De regio's hebben rechtspersoonlijkheid gekregen en zullen een jaarrekening voorzien van een accountantsverklaring moeten overleggen. Het valt moeilijk te voorzien of deze financiële rapportages op enig moment vergelijkbaar gemaakt kunnen worden met de kostengegevens van voor de reorganisatie.

Voor wat betreft de kosten van de reorganisatie zelf is door de minister van Binnenlandse Zaken een bedrag van 350 miljoen gulden uitgetrokken, verspreid over de jaren 1989 tot 1996⁴¹. Daarnaast blijkt de reorganisatie hoge invoeringskosten te kennen op het gebied van niet-gerealiseerde productie:

organisatorisch staan de verschillende korpsen er; echter de operationele integratie zal nog de nodige tijd en inspanning vergen. Voor het bereiken van de doelstellingen (...) is het van belang voldoende samenhang aan te brengen tussen de verschillende organisatie-onderdelen en de verschillende organisaties. Uit het onderzoek is gebleken dat er een wezenlijk gevaar bestaat dat in sommige regio's de samenhang dreigt weg te vallen, waardoor een federatie van los hangende delen lijkt te ontstaan (...) Het voordeel van een grotere schaal dreigt hiermee in belangrijke mate teniet te worden gedaan.⁴²

Naast de invoeringskosten wordt een structurele stijging van de jaarlijkse uitgaven aan de politie voorzien van 15 miljoen als gevolg van uniformering van de arbeidsvoorwaarden en gestegen reis- en verblijfskosten⁴³.

^{38]} Andersson, Elffers en Felix, *Eenentwintig politiekorpsen met gelijke maat gemeten*; Utrecht, januari 1988, blz. VI.

^{39]} SCP, op. cit., blz. 186.

^{40]} Algemene Rekenkamer, op. cit.

^{41]} *Politiewet 1993*; Schuurman & Jordens, 1994.

^{42]} W.A.J. Gooren e.a., tweede deel rapport, op. cit., blz. 129.

^{43]} Bijlage 3 (Notitie van de taakgroep financiën enz.) bij brief PPR/90/7/U2 van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 juni 1990.

Ten aanzien van de opbrengsten van de operatie (de efficiency-winst) voorspelde de taakgroep financiën in 1990 dat die gering zullen zijn en bovendien pas na langere tijd zullen optreden. Daarbij meldt de taakgroep dat 'vertegenwoordigers van financiën' het met deze zienswijze niet eens zijn; zij wijzen in het bijzonder op onderzoek van het SCP dat besparingen oplevend tot 550 miljoen gulden per jaar voorspelt als gevolg van een efficiëntere korps-grootte ⁴⁴.

In de kostencalculaties valt met geen mogelijkheid te achterhalen wat de indirecte kosten of baten van de reorganisatie zullen zijn. Bijvoorbeeld kan dan gedacht worden aan de *opportunity*-kosten van de begeleiders van de reorganisatie. Belangrijker lijken echter de (maatschappelijke) kosten of baten in de zin van meer of minder criminaliteit. De politiemonitor schat de directe materiële schade geleden door burgers als gevolg van veel voorkomende criminaliteit op 7 miljard gulden in 1993. Het gaat hier om een schatting op basis van de gemiddelde schade die ondervraagden in de politiemonitor opgeven. In dit cijfer zijn in elk geval niet meegenomen allerlei indirecte kosten van schade door criminaliteit, maar bijvoorbeeld ook niet de collectief geleden schade als gevolg van belastingfraude. De werkelijke kosten van criminaliteit zullen dus beduidend hoger liggen dan het genoemde bedrag van 7 miljard ⁴⁵. Gegeven de totale (geschatte) uitgaven voor de politie van 4,4 miljard gulden ⁴⁶, zal de reorganisatie alleen een significante efficiency-winst opleveren in zoverre de nieuwe organisatie de schade als gevolg van criminaliteit kan terugdringen.

10.3.3.4 *Invloed van de schaal*

Gegeven de moeilijkheden om product en kosten van de politie in kaart te brengen, mag het geen verwondering wekken dat over de invloed van de schaal van de organisatie op de efficiency weinig bekend is. Uit de onderzoeken in het kader van het Project Kwantificering Politiewerk en uit onderzoek van het SCP kan wel worden afgeleid dat middelgrote korpsen - bij een gegeven inzet van middelen - meer handelingen weten te verrichten dan de kleinste en de grootste korpsen. Het SCP-onderzoek gaat zelfs zo ver een optimale schaalgrootte van 180 fte per korps aan te geven. Een dergelijke uitspraak doet echter geen recht aan de complexiteit van de materie. Verrichte handelingen kunnen niet gelijk gesteld worden aan de productie van de politie. Bij de kosten van de politie zouden naast de uitgaven aan het apparaat zelf ook de maatschappelijke kosten van criminaliteit dienen te worden meegenomen. Mogelijke schaalvoordelen (of schaalnadelen) worden voorts aan het oog onttrokken door de transitiekosten. Deze kosten zijn omvangrijk maar kunnen niet eenduidig in beeld worden gebracht.

Een volgend aspect dat aandacht verdient, is de mate waarin de korpsgrootte van invloed is op de samenstelling van het product van de politie. De eerder genoemde evaluatiestudie van het IVA-Tilburg geeft wat dit betreft te denken ⁴⁷. In het algemeen kennen grotere organisaties meer gescheiden, specialistische functies, waardoor zij weliswaar professioneler kunnen zijn, maar tegelijkertijd minder persoonlijke betrokkenheid zullen tonen ('U bent al de zevende vandaag voor wie ik dit formulier sta in te vullen') ⁴⁸. Meer specifiek is een uitvloeisel van de reorganisatie (en van de sterkteherverdeling) dat in

⁴⁴] *Ibid.*

⁴⁵] Ook het deel van dit schadebedrag dat door verzekeringsmaatschappijen wordt vergoed (ongeveer de helft), dient tot de kosten van criminaliteit te worden gerekend: de uitkeringen van verzekeringsmaatschappijen dienen immers op hun beurt weer door de verzekerden in de vorm van verzekeringspremies te worden opgebracht.

⁴⁶] Algemene Rekenkamer, op. cit., blz. 16.

⁴⁷] W.A.J. Gooren en B.C. de Zwaan, op. cit.

⁴⁸] H. Mintzberg, *The structuring of organizations*; Prentice Hall, 1979.

vele dorpen 'vreemde' agenten dienst doen. Weten zij de lokale sentimenten op de juiste waarde te schatten (of gaan zij over tot overbodige arrestatie van de dorpsgek)? En als dit problemen oplevert, zijn die dan van tijdelijke aard? Dit zijn vragen die op basis van door de politie verrichte handelingen precies het verkeerde antwoord zullen krijgen. De politiemonitor meet de waardering van de klanten van de politie en biedt wat dit betreft een beter zicht op de tevredenheid met (het nieuwe) dienstenpakket. Op basis hiervan kan echter nog geen vergelijking worden gemaakt met het oude politiebesteding, aangezien dit nooit is onderworpen aan de meting door middel van de politiemonitor. Ook op dit punt zal onduidelijk blijven of de schaalvergroting bij de politie een verbetering inhoudt.

10.3.3.5 Epiloog

De reorganisatie van de politie is een enorme investering in middelen en menskracht om te komen tot een nieuwe organisatiestructuur. De effecten van de reorganisatie op de efficiency van de politie lijken vooralsnog niet erg positief, maar kunnen ook niet goed in kaart worden gebracht; er is namelijk geen meting *ex ante* waarmee de efficiency *ex post* zou kunnen worden vergeleken. Het IVA concludeert dat de organisatorische condities zijn verbeterd, maar stelt tegelijkertijd dat nog een belangrijke slag gemaakt moet worden 'naar feitelijke veranderingen in besturing en werkuitvoering'⁴⁹.

Naast de reorganisatie is een aantal maatregelen genomen om het functioneren van de politie te verbeteren. De korpsen hebben meer vrijheid gekregen om zelf een optimale interne organisatiestructuur te vinden. Daartoe moeten de korpsen wel de juiste signalen krijgen over hun functioneren. Om deze reden worden pogingen gedaan het politieproduct te meten. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie hebben voor dit doel een nieuwe en voor het openbaar bestuur interessante weg ingeslagen. Met de politiemonitor is een instrument voor het meten van gebruikerstevredenheid geconstrueerd op basis waarvan de afzonderlijke korpsen streven naar verbetering van hun prestaties. De jaarrekening en bijbehorende verantwoording per korps moeten een beter zicht gaan bieden op de feitelijke inzet van middelen. Of voor deze en andere activiteiten ter verbetering van de kwaliteit de reorganisatie een noodzakelijke voorwaarde was, is echter onduidelijk.

10.3.4 De regiovorming bij de brandweer

10.3.4.1 Inleiding

De regiovorming bij de brandweer heeft een andere achtergrond dan de hiervoor besproken pogingen te komen tot schaalvergroting. De brandweer is een wezenlijk andere organisatie dan de politie of onderwijsorganisaties. Ruim 85 procent van het brandweerpersoneel is vrijwilliger en de lokale korpsen zijn van oudsher tamelijk autonoom georganiseerde eenheden. Hier komt bij dat de bekostiging van de gemeentelijke brandweerkorpsen volledig verloopt via de algemene middelen van de gemeenten. De mogelijkheden om van bovenaf een nieuwe organisatievorm te initiëren, zijn om die reden beperkt.

Pogingen om te komen tot vergroting van het schaalniveau bij de brandweer vloeien voornamelijk voort uit initiatieven tot samenwerking van de korpsen zelf. Sinds in 1976 de 'Interim-regeling Regionale Brandweren' van kracht werd, wordt dit proces door de centrale overheid gestimuleerd. De regionalisering kreeg een forse impuls toen in mei 1980 de Bescherming Burgerbevolking (BB) werd opgeheven. De rampenbestrijdingstaak van de

^{49]} W.A.J. Gooren en B.C. de Zwaan, *De organisatie na de reorganisatie*; op. cit., blz. 155.

BB werd vanaf dat moment grotendeels ondergebracht bij de brandweer. De brandweer werd tevens verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulpverlening bij (ook gemeentegrens-overschrijdende) calamiteiten. Hiermee was een belangrijk functioneel motief voor regionale samenwerking geschapen. Een bijkomend motief betreft de verbreding van het takenpakket van de brandweer met activiteiten op het gebied van brandpreventie, gevaarlijke stoffen, en dergelijke. Deze verbreding vereist allerhande specialisaties binnen korpsen, en die zijn door een kleine gemeentelijke brandweer moeilijk te behappen. Daarnaast hebben veel korpsen een gezamenlijke meldkamer ingericht.

In 1992 trekken de brandweerregio's aan de bel bij de minister van Binnenlandse Zaken; de ontwikkeling van de regionale structuur dreigt te verzanden⁵⁰. De voornaamste oorzaken zijn volgens het Afstemmingsorgaan Regionale Brandweren gelegen in een gebrekkige samenwerking tussen gemeentebesturen en een tekort aan bestuurskracht op het regionale niveau. Het Afstemmingsorgaan doet de minister van Binnenlandse Zaken een aantal suggesties aan de hand om de regiovorming van nieuwe stimulansen te voorzien.

In haar reactie toont de minister zich niet alleen welwillend ten aanzien van de suggesties van het Afstemmingsorgaan, de minister wil veel verder gaan en de brandweer in navolging van de politie een volledig regionale structuur geven⁵¹. Hiertegen ontstaat echter veel verzet. Eind 1994 komen de partijen een plan van aanpak overeen, waarin wordt afgesproken de regionale brandweerorganisatie te versterken ten behoeve van de rampenbestrijdingstaak⁵². Over de basisbrandweezorg wordt in het plan van aanpak niet gerept.

10.3.4.2 *Het product*

Bij de productie van de brandweer zouden we aan twee aparte productcategorieën kunnen denken: de basisbrandweezorg en de rampenbestrijdingstaak. Ergens op de grens tussen een fikse brand en een kleine ramp lopen de activiteiten van beide typen in elkaar over. Volgens het CBS rukken de gemeentelijke brandweerkorpsen ruim 100.000 keer per jaar uit⁵³. Hierbij gaat het in 30 procent van de gevallen om een loos alarm, 39 procent betreft een brand en voor 31 procent gaat het om een hulpverleningsvraag. Deze cijfers zijn inclusief de activiteiten in het kader van de rampenbestrijding, en omvatten dus zeer uiteenlopende activiteiten; hulpverleningsvragen betreffen bijvoorbeeld de spreekwoordelijke kat in de boom maar ook hulp bij een watersnoodramp. Er zijn geen pogingen bekend de prestaties van brandweerkorpsen integraal in kaart te brengen.

10.3.4.3 *De kosten*

In 1993 wordt aan de brandweer in totaal ongeveer 750 miljoen gulden uitgegeven⁵⁴. Dit is inclusief vergoedingen voor de 22.500 vrijwilligers die de brandweer rijk is, maar exclusief de *opportunity*-kosten van deze mensen. De cijfers van het CBS kunnen met name bij de kleinere gemeenten een onderschatting opleveren door activiteiten van ambtenaren die niet aan de brandweer worden toegerekend (bijv. administratie) en door activiteiten van

⁵⁰] Afstemmingsorgaan Regionale Brandweren, *Brandweerregio's en de toekomst*; augustus 1992.

⁵¹] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 11 mei 1993.

⁵²] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Plan van Aanpak versterking Brandweer*; Den Haag, 1994.

⁵³] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Brandweerstatiiek 1993*; Den Haag, 1994 (voor eerdere jaren: *Statistiek der branden*).

⁵⁴] CBS, op. cit.

vrijwilligers (bijv. de aannemer die tevens vrijwilliger is en de brandweerkazerne even een opknapbeurt geeft) ⁵⁵.

Bij de indirecte kosten en opbrengsten zouden we kunnen kijken naar de invloed van het brandweeroptreden op de omvang van schade door brand en rampen. Voor wat betreft de brandschade publiceert het CBS cijfers die door de brandweer zelf worden verstrekt. Aangezien de brandweer over het algemeen niet ook schade-expert is, zullen deze cijfers niet meer dan een grove indicatie van de werkelijke schade kunnen geven. Toch zou op basis van deze cijfers een poging kunnen worden gedaan de effectiviteit van verschillende organisatievormen van de brandweer te onderzoeken. Een stuk lastiger wordt de schade als gevolg van rampen; deze hebben haast per definitie geen vergelijkingsbasis om vast te stellen welke invloed de brandweer op het schadebedrag zou kunnen hebben.

10.3.4.4 *Invloed van de schaal*

Op basis van de tellingen van het CBS zou het mogelijk zijn geweest uitspraken te doen over schaaffecten bij de brandweer. Zo blijken korpsen in kleinere gemeenten goedkoper omdat de inzet van vrijwilligers daar groter is. Daartegenover staat dat in kleinere gemeenten relatief zo weinig hulpvragen zijn dat de kosten 'per uitruk' hier hoger liggen. Bovendien blijken in kleine gemeenten de uitruktijden zo veel hoger te liggen dat de schade veroorzaakt door branden in kleine gemeenten veel groter is.

Stof genoeg voor een gedegen analyse van de bedrijfseconomische voordelen van een ingreep in het schaalniveau. Opvallend genoeg wordt echter in de discussie over de regiovorming bij de brandweer praktisch alleen over de bestuurlijke verhoudingen gesproken. Bij de regionalisering wordt ernaar gestreefd het bestaande niveau en de huidige structuur van de basisbrandweerzorg te handhaven ⁵⁶. De discussie richt zich daarbij niet op wat die zorg precies zou moeten inhouden of hoe de kwaliteit van die zorg gehandhaafd of verbeterd zou kunnen worden. Wel kijkt men naar de versterking van de regionale organisatie ten behoeve van de rampenbestrijding. De regionale organisatie zou bovendien bepaalde taken kunnen overnemen van de gemeentelijke brandweren (bijv. op het punt van brandpreventie), maar daarover bestaat veel minder eenstemmigheid.

10.3.4.5 *Epiloog*

Hoewel de regiovorming bij de brandweer niet bepaald een toonbeeld is van doorwrochte analyse of bestuurlijke daadkracht, kan niet worden ontkend dat de ontwikkelingen een bepaalde kwaliteit hebben. Door de sterke lokale autonomie van de gemeentelijke korpsen kunnen de voordelen van gemeentelijke korpsen ten volle worden benut. Dat taken die niet op gemeentelijk niveau kunnen worden behartigd slechts mondjesmaat worden overgedragen aan de regio is een nadeel dat hierbij op de koop toe lijkt te moeten worden genomen. In elk geval voorkomt deze traagheid in veranderingen dat met het badwater van de taken die beter regionaal kunnen worden verzorgd ook het kind van de sterk lokaal ingebedde brandweerkorpsen wordt weggegooid. Als we de organisatiestructuur van de brandweer zouden scheiden in een formele en een informele structuur, dan geldt met name in de kleinere gemeenten dat het functioneren van de brandweer sterk leunt op de kwaliteit van de informele organisatie. Juist die informele organisatie zou door een opgelegde herstructurering wel eens in het gedrang kunnen komen.

^{55]} Zie bijv. VB Accountants, *Onderzoek Brandweerkosten*; 1991.

^{56]} Zie bijv. de bijdragen aan het symposium: *Herstructurering Brandweer*; Nederlandse Vereniging van Brandweercommandanten, 31 maart 1994.

Toch lijken uit de discussie over de regiovorming ook punten naar voren te komen die voor verbetering vatbaar zijn. Het gaat daarbij om een diffuus palet aan aspecten die echter niet zozeer op het vlak van een structuurverandering alswel op het vlak van kwaliteitsverbetering liggen. Bij de brandweerinspectie wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een kwaliteitsinstrument. Nog onduidelijk is of met dit kwaliteitsinstrument behalve informatieverstrekking ook toetsing van de kwaliteit van gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen zal worden nagestreefd. Gezien de sterke eigen verantwoordelijkheid voor de brandweertaak bij de gemeenten en de verscheidenheid aan lokale omstandigheden lijkt een zuiver informatieve en vergelijkende functie de meest geëigende methode om tot kwaliteitsverbetering te komen. Lokale en regionale korpsen alsmede de lokale politiek hebben op die wijze de mogelijkheid prestaties en tekortkomingen van de korpsen te vergelijken met die van andere korpsen. Hiernaast kunnen eventuele inspanningen voor verbetering van de kwaliteit op de ervaringen van anderen worden geënt, waarbij de investering afgewogen kan worden tegen andere lokale belangen. Een centrale toetsing aan willekeurig welke normstelling zal die rol niet kunnen vervullen. Een verdere regionalisering is in dat geval een mogelijkheid om kwaliteitsverbetering te bereiken, maar wellicht blijken in de praktijk andere wegen vruchtbaarder te zijn.

10.4 Integratie

Na de afzonderlijke bespreking van de vier cases is het zaak een poging te doen de bevindingen onder één noemer te brengen. Dit is niet eenvoudig gezien de uiteenlopende aard van de hiervoor besproken fusieprocessen en de uiteenlopende staat waarin die processen zich bevinden. Toch zijn er een aantal gemeenschappelijke elementen aan te wijzen. Die zullen worden behandeld aan de hand van de product-kosten-schaal-indeling die ook in het voorafgaande werd gehanteerd.

10.4.1 Het product

Er is in toenemende mate aandacht voor het product van overheidsdiensten. Wanneer het product wordt gemeten, lijkt vaker te worden getracht een volledig beeld van de overheidsdienst te verkrijgen. De politiemonitor en de HBO-monitor zijn voorbeelden van pogingen de kwaliteit van een dienst in al zijn complexiteit te meten. Deze rapportages zouden volledig openbaar moeten zijn, zodat een ieder die dat wenst op de hoogte kan geraken van de kwaliteiten van een bepaalde dienst of instelling. De politiemonitor gaat op dit punt duidelijk verder dan de HBO-monitor. Daarbij wekt het bevreemding dat de HBO-monitor in opdracht van de instellingen zelf wordt vervaardigd. Een HBO-monitor als kwaliteitsincentive voor de door de overheid betaalde hogescholen is typisch een taak voor het ministerie van OC&W. Bij de brandweer wordt nog gewerkt aan een instrument waarmee prestaties in kaart zijn te brengen, bij het basisonderwijs is van een productrapportage geen sprake.

Rapportages als de hiervoor genoemde, die de effecten van overheidsactiviteiten in kaart moeten brengen, pogen een antwoord te geven op het probleem van de complexiteit van het overheidsproduct. De cases illustreren dat bij de aansturing van overheidsdiensten geleidelijk aan minder gedetailleerd naar de inputs wordt gekeken en steeds meer naar output en resultaten. Waar vroeger werd vastgelegd hoeveel pennen een school mocht inzetten, verlegt de aandacht zich via hoeveelheden leerlingen en diploma's geleidelijk aan naar wat de leerlingen eigenlijk moeten leren. Typische elementen in deze ontwikkeling zijn meer autonomie voor de uitvoerders, meer lump-sum financiering en pogingen inzicht te verwerven in de resultaten om vervolgens daarop af te kunnen rekenen.

Men zou kunnen zeggen dat de vier in de cases besproken beleidsvelden zich ergens tussen inputsturing en resultaatafrekening bevinden. Bij politie, basisonderwijs en hoger beroepsonderwijs zijn de schaalvergrotingsoperaties zelf typische voorbeelden van de inputsturing waar men nu juist vanaf wilde. Wat dat betreft is ook de volgorde eerst schaalvergroting en dan pas resultaatmeting, kwaliteitsverbetering en autonomie een wonderlijke. Alleen de brandweer is nog niet zover, met name omdat de schaalvergroting niet van boven af kon worden opgelegd; een deugdelijke resultaatmonitor bij de brandweer zou een aanzet kunnen geven tot meer productgeoriënteerde veranderingen in de organisatie.

10.4.2 De kosten

Het bleek niet gemakkelijk een goed inzicht te krijgen in alle kosten die aan de besproken overheidsdiensten verbonden zijn. Daarbij bleek het bij de vier beschouwde cases al helemaal lastig inzicht te krijgen in de kosten en baten van de betreffende reorganisaties. Voorzover dat lukte, lijkt er van omvangrijke besparingen op de organisaties zelf geen sprake te zijn. Eventuele baten zullen in alle gevallen moeten voortvloeien uit een betere kwaliteit van de geleverde diensten.

10.4.3 De schaal

In alle vier de besproken cases zijn er aanwijzingen dat de schaal waarop geproduceerd wordt van invloed is op de geleverde prestaties. Daarbij gaat het niet zozeer om de hoeveelheid of de kosteneffectiviteit alswel om de aard van de resultaten: een grote organisatie produceert vooral iets anders dan een kleine. Daarbij lijkt het zelfs *ex post* niet goed mogelijk te zeggen of het één beter is dan het ander, laat staan dat dit *ex ante* zou kunnen; objectieve maatstaven zijn hier ongeschikt aan subjectieve voorkeuren. De kwaliteit van het geleverde hangt minder af van de schaal van productie dan van de mate waarin naar kwaliteitsverbetering wordt gestreefd.

Daar komt bij dat het weinig zinvol lijkt voor een bepaalde overheidsdienst te streven naar een uniform schaalniveau. Juist een diversiteit aan schaalniveaus zou recht kunnen doen aan de diversiteit aan eisen die aan bepaalde publieke voorzieningen worden gesteld. Bovendien biedt een diversiteit aan organisatiegroottes de mogelijkheid om het effect van verschillende schalen waar te nemen. Bij dit alles zal verzelfstandiging, tezamen met een verdere nadruk op de kwaliteit van de resultaten, vanzelf een beweging in de richting van een optimaal schaalniveau in gang zetten. Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat het woord 'optimaal' hier een relatief begrip is: optimaal op dat ene tijdstip, op die ene plaats en voor die ene invulling van het betreffende product.

Om het betrekkelijke belang van de schaal nader te illustreren geeft Goedegebuure een literatuuroverzicht over fusies tussen commerciële bedrijven⁵⁷. Uit dit overzicht komt naar voren dat de gefuseerde bedrijven zelden winstgevender zijn dan de afzonderlijke bedrijven voor de fusie. In het algemeen blijkt slechts ongeveer 50 procent van de fusies een succes, terwijl tussen de 30 en 60 procent als totale mislukkingen moet worden beschouwd. Als motief voor een fusie blijkt zelden de winstgevendheid/efficiëntie van de gefuseerde partij te gelden. Er blijkt wel een sterk positieve correlatie te bestaan tussen beschikbare middelen en fusiebewegingen; bedrijven fuseren niet zozeer omdat ze alleen niet zouden overleven, maar veeleer omdat ze de middelen hebben om hun 'span of control' uit te breiden en fusie één van de daartoe open staande wegen vormt.

⁵⁷ Goedegebuure, op. cit., blz. 53.

De twijfels aan de voordelen van schaalvergroting kunnen nog worden aangevuld met een argument tegen grote organisaties. Juist kleine organisaties zijn slagvaardiger, flexibeler, beter in staat om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en hebben minder last van de massatraagheid van de bureaucratie. Consumenten van overheidsdiensten kunnen meer invloed uitoefenen op kleine marktgeoriënteerde aanbieders dan op grote oligopolistische⁵⁸.

10.5

Conclusie

Het geheel overziend lijkt het een illusie dat er zoiets als een optimale schaal voor overheidsdiensten zou bestaan. *Ex post* kunnen schaalvergrotingsoperaties al niet worden beoordeeld, laat staan dat dit *ex ante* zou hebben gekund. De schaalvergrotingsoperaties die hiervoor werden besproken, zijn dan ook zonder uitzondering gebrekkig gemotiveerd. In het beste geval woelen de schaalvergrotingsoperaties de betreffende organisaties dusdanig om dat flankerende maatregelen tot kwaliteitsverbetering in vruchtbare aarde vallen; de prijs voor de vruchtbare aarde lijkt echter hoog.

Het is opvallend dat de flankerende maatregelen die aan de reorganisaties worden gekoppeld juist het eind prediken van het soort dwang waarmee de schaalvergroting zelf wordt nagestreefd. Die flankerende maatregelen beslaan twee aspecten: introductie van (nieuwe vormen van) monitoring van resultaten en tegelijkertijd grotere vrijheid bij de besteding van middelen. Deze twee ontwikkelingen op zich zouden ertoe kunnen leiden dat overheidsdiensten op een goed moment *zelf* gaan besluiten tot schaalverandering. Hierbij hoeft overigens niet noodzakelijkerwijs aan schaalvergroting te worden gedacht. In dit verband zijn de ontwikkelingen bij de brandweer interessant, aangezien hier de gedwongen schaalvergroting niet kon aarden en nu eerst aan resultaatmeting wordt gewerkt.

Resultaatmetingen gekoppeld aan een grotere autonomie kunnen ertoe leiden dat op den duur meer inzicht ontstaat in de verschillen in resultaat tussen overheidsdiensten. Productverschillen blijken tenminste ten dele voort te vloeien uit schaalverschillen. Wellicht ontstaat ooit de situatie waarin duidelijk wordt dat sommige aspecten van een overheidsdienst massaproductie (en dus massale schaal) vereisen, terwijl andere juist maatwerk (en dus een kleine schaal) vragen. Schaaldiversiteit is de moeite van het beschermen waard, omdat het de basis vormt voor een ontdekkingsstocht naar betere overheidsdienstverlening.

^{58]} De Leeuw, op. cit., Goedegebuure, op. cit.

Deel III

Bestuurlijke reorganisatie en de leer van het binnenlands bestuur

Orderingsprincipes en reorganisatie van het binnenlands bestuur¹



J.C.I. de Pree

11.1 Inleiding

In deze bijdrage wordt getracht een duidelijk overzicht te krijgen van de opvattingen van de centrale overheid over de orderingsprincipes van het binnenlands bestuur. Nagegaan wordt of en in hoeverre traditionele opvattingen van het binnenlands bestuur (elementen van de 'klassieke leer') onder druk staan. Hiertoe wordt onderzocht welke betekenis aan de orderingsprincipes werd toegekend in de reorganisatieplannen van het bestuur in de laatste vijftientig jaar. De aandacht gaat derhalve niet naar de feitelijke veranderingen in het bestuur maar naar de percepties over de orderingsprincipes terzake.

De indeling van de notitie is als volgt. In paragraaf 11.2 worden de reorganisatieplannen in chronologische volgorde beschreven. Het zwaartepunt ligt bij die plannen waarin het territoriale aspect een hoofdrol vervult. Het functionele aspect, de taken, is hierbij steeds prominent aanwezig, daar schaalproblemen de voornaamste aanleiding tot reorganisatie vormen. Al ruim voor 1980 gaan functionele aspecten een zelfstandiger rol spelen, weinig later krijgen de interbestuurlijke verhoudingen ook meer zelfstandig aandacht, wordt de omvang van de hele overheidstaak aan kritisch onderzoek onderworpen, en worden integraal en functioneel bestuur tegen elkaar afgewogen. In paragraaf 11.3 gaat het om een aantal centrale orderingsprincipes. Aan de orde komen: de inrichtingsaspecten van het bestuur, territoriale versus functionele decentralisatie, taken en bevoegdheden, de verhouding (overigens) tussen de bestuursniveaus (zoals toezicht) en de positie van de decentrale lichamen in het algemeen. Een waardering van de orderingsprincipes, en hun veranderingen, wordt niet gegeven; deze bijdrage strekt ertoe om zicht te krijgen op de gangbare percepties.

11.2 Vijftientig jaar reorganisatie

11.2.1 De periode 1969-1983

11.2.1.1 Tot 1975: gewesten?

Maatschappelijke schaalvergroting leidde er in de jaren vijftig toe dat de intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen een steeds grotere vlucht nam². Er ontstond een lappendeken van samenwerkingsverbanden, die uit democratisch oogpunt gebreken vertoonden. De bundeling van samenwerking in zogenaemde pre-gewesten, die in de

¹ De tekst behandelt de periode tot de inwerkingtreding van de Kaderwet bestuur in verandering, 1 juli 1994. Het is bekend dat de gedachtenontwikkeling sindsdien is voortgegaan. Voor de voorgenomen vergelijking is dit vervolproces van minder belang.

² De Wgr van 1950 beoogde samenwerking tussen gemeenten beter mogelijk te maken. Schaalproblemen speelden rond de grote steden al lang een rol. Voor WO II hadden Van Poelje en In 't Veld agglomeratiegemeenten als oplossing aangedragen; kort na de oorlog (1947) had een speciale adviescommissie (Koelma) de instelling van districten bepleit (zie o.m. D.J. Elzinga, J.P. Balkenende en A. Traag, *Bestuur in verandering*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1993).

jaren '60 opkwamen, beperkte het eerste bezwaar, maar versterkte het laatste nadeel³. De toekenning aan gewestbesturen van dirigerende bevoegdheden tegenover de deelnemende gemeenten droeg hieraan bij.

De *Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening* (1966) gaf een belangrijke stoot tot plaatsing van het onderwerp op de politieke agenda; te verwachten verdere schaalvergroting en bevolkingsgroei zouden in bestuurlijk opzicht moeten leiden tot systematische vergroting van gemeenten of, bij bepaalde verstedelijkte gebieden, de instelling van een nieuwe bestuurslaag tussen gemeente en provincie. Na adviezen in 1968 en 1969 van adviesorganen, belangenorganisaties en politieke partijen⁴ verschijnt de nota *Bestuurlijke Organisatie* (B.O.)⁵. Deze zag de problematiek in hoofdzaak als een van verruiming van het lokaal bestuur. Deze zou langs drie lijnen tot stand gebracht moeten worden: samenvoeging van gemeenten, gewestvorming, en - in enkele *conurbaties*⁶ - door een bijzondere wettelijke voorziening. Wat deze laatste zou moeten inhouden werd niet nader aangegeven. De grootste bezwaren richtten zich in het debat over de nota tegen de wijze van gewestvorming: deze zou van onderop, door de gemeenten op grondslag van een verruimde Wet gemeenschappelijke regelingen moeten plaatsvinden. Het gevaar voor te trage totstandkoming en dat voor aantasting van de eenheid in de bestuurlijke organisatie werden als voornaamste nadelen hiervan genoemd.

Toen een ontwerp-Gewestwet werd ingediend, werd aan de wens tot een afzonderlijke regeling tegemoet gekomen. Het ontwerp zelf volgt echter in hoofdlijnen de nota B.O. Het initiatief tot instelling blijft bij de gemeenten die in wezen ook het takenpakket bepalen. Op het zo overgedragen terrein zou het gewest dan wel richtlijnen en bindende aanwijzingen voor de gemeenten kunnen vaststellen; de omvang van de uitvoerende bevoegdheden zou weer van de gemeenschappelijke regeling in kwestie afhangen. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid zou iets toenemen, doordat de Kroon een 'structuurschets voor de bestuurlijke indeling' zou vaststellen, die, indicatief, de gewestgrenzen zou aangeven voor de gemeentebesturen en de Kroon zelf (dit laatste met het oog op goedkeuring en eventuele oplegging van een regeling).

Het voorlopig verslag (uitgebracht na het aantreden van het nieuwe kabinet met Geertsema op Binnenlandse Zaken) was negatief. Een duidelijke meerderheid bleek wederom voorstander van gewestvorming via de rijksoverheid, en van centrale vaststelling van een (minimum-)takenpakket. Dit pakket zou niet slechts van gemeentelijke origine moeten zijn; ook decentralisatie van provinciale en rijkstaken wordt nu uitdrukkelijk genoemd. Tegelijkertijd werd gewaarschuwd tegen het gevaar van een vierde bestuurslaag, die ondoorzichtigheid en coördinatieproblemen zou oproepen. Het perspectief van een meeromvattende bestuurlijke reorganisatie werd gemist.

Nog voor de memorie van antwoord viel het Kabinet(-Biesheuvel); het werd opgevolgd door het Kabinet-Den Uyl, met de Gaay Fortman op Binnenlandse Zaken. Deze kondigde de intrekking van het ontwerp-Gewestwet aan ten gunste van een nieuw ontwerp, dat erin zou voorzien de noodzaak van een gewest en van de inhoud van de gewestregeling door de Kroon vast te stellen.

³) Enkele jaren later is sprake van circa 1400 gemeenschappelijke regelingen, waarvan 40 min of meer gewestelijk *Voorlopig verslag ontwerp-Gewestwet*; Tweede Kamer, 1971/1972, II 246, nr. 5, blz. 2. Kennelijk is met dit ongeveer het verzadigingspunt bereikt: in Elzinga, Balkenorde en Traag (op. cit., blz. 2) wordt voor 1984 een aantal van 1500 genoemd.

⁴) RARO, VNG, Instituut Contact Randgemeenten, Wiardi Beckman Stichting, ARP-commissie Verdam, e.v.a.

⁵) *Nota Bestuurlijke organisatie*; Tweede Kamer 1969/1970, 10 310 nr. 2, minister, resp. staatssecretaris van Biza: H.K.J. Beernink en C. van Veen.

⁶) 'Stedelijke zones, waarin de stadsgewesten zo dicht bijeen liggen, dat hun invloedssferen elkaar overlappen', in welk verband Rijnmond en Groot-Amsterdam genoemd werden.

In het begrotingsdebat werd weer om een totaalvisie gevraagd; het gegeven dat een inmiddels opgestelde concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling 44 'ruimtelijke kaders' (bestuursrayons) onderscheidde, leidde tot zorg over de mogelijkheid tot decentralisatie. Aantallen van 20-25 werden in dit en het volgende debat in toenemende mate genoemd.

11.2.2 1975-1983: mini-provincies?

Uiteindelijk resulteerde de discussie in de opstelling van het *concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur*, waarin tot op grote hoogte aan de uiteenlopende bezwaren en verlangens tegemoet werd gekomen. Het 'blauw-drukdenken' waarbij de centrale overheid een algemeen toe te passen model vaststelt, had het voorlopig gewonnen van de procesmatige benadering, waarbij de wetgever volstaat met het creëren van mogelijkheden waarvan lagere overheden gebruik kunnen maken. Centraal in dit concept stonden 26 'provincies-nieuwe-stijl' (in de wandeling mini-provincies), waarin het gewestelijke en provinciale niveau zouden samenvallen. De regionale schaalproblemen zouden zo worden opgelost zonder een vierde bestuurslaag te creëren. Tegelijk werd de beslissing over instelling en takenpakket door het rijk genomen. Bezwaren vanuit democratisch oogpunt, zoals ingebracht tegen pre-gewesten, verloren hun kracht. Het takenpakket van de nieuwe provincies zou bestaan uit:

- bestaande provinciale taken;
- oorspronkelijk gemeentelijke taken;
- rijkstaken (toe te delen bij bijzondere wet);
- nieuwe taken (opstelling van beleidsplan en ontwikkelingsprogramma).

Nog in 1976 werd het definitieve *ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur* ingediend ⁷. Een kleine inkorting van de negatieve lijst ⁸ en reductie van het aantal provincies tot 24 zijn de voornaamste van de weinige wijzigingen. Hieruit kan al worden afgeleid dat de voorgenomen aanpak op brede instemming kon rekenen. In eerste instantie beperkte de kritiek zich in hoofdzaak tot de voorgestelde provinciegrenzen (gevoelsmatige overwegingen speelden hierbij een niet geringe rol), het ontbreken van concrete voornemens tot decentralisatie van rijkstaken en de al genoemde negatieve lijst (die een ongeoorloofde inbreuk op de gemeentelijke autonomie zou opleveren).

Het wetsvoorstel is daarna echter steeds verder uitgekleeft om uiteindelijk in 1983 te worden ingetrokken ⁹. De negatieve lijst werd in 1979 verder ingekort en in 1980 geschrapt en het aantal provincies werd gereduceerd tot 13 à 14, om op nader te bepalen momenten bij verschillende wetten afzonderlijk te worden ingesteld. Voorts bleven voorstellen van enige betekenis tot decentralisatie van concrete rijkstaken uit. Tezamen met de fasering droeg dit ertoe bij dat van een voortvarende verdere behandeling van de wetsvoorstellen geen sprake kon zijn. De groeiende financiële problemen leidden tot andere beleidsaccenten, de roep om decentralisatie nam toe en de voorstanders van differentiatie (naar de tijd (invoering), schaal en taken) en die van functionele boven territoriale decentralisatie wonnen veld.

Deze ontwikkelingen worden samengevat en van conclusies voor het toekomstige beleid voorzien in de nota *Organisatie binnenlands bestuur (O.b.b.)*, die minister J.G. Rietkerk namens het Kabinet-Lubbers in 1983 uitbracht ¹⁰.

^{7]} Tweede Kamer 1976/1977, 14 322 en 14 323 (Wijziging provinciale indeling).

^{8]} Deze omstrede bijlage bij de gemeentewet bevatte een opsomming van autonome (gemeentelijke) taken, die aan bemoeienis van het gemeentebestuur werden onttrokken, en aldus 'als vanzelf aan de provincies zouden toevloeien'.

^{9]} Zie hierover uitvoerig P.W. Tops, *Machine of machinatief?*; Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1984.

^{10]} Nota *Organisatie binnenlands bestuur*, Tweede Kamer 1982/1983, 17 944, nr. 2.

Door de hoge kosten en het gevaar voor aantasting van de positie van gemeenten werd (toch weer) gekozen voor een geleidelijke aanpak van onderop; aansluiten bij de huidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeenten en provincies, biedt de beste kansen op een doelmatige aanpak van regionale problemen, zo was de opvatting. De Kamerbehandeling van de nota leverde ruim voldoende steun op voor direct aansluitende intrekking van w.o. *Reorganisatie binnenlands bestuur* (w.o.R.b.b.)¹¹. In veel opzichten was men nu terug bij de uitgangspunten van de nota *B.O.* uit 1969; het blauwdrukdenken heeft weer plaatsgemaakt voor initiatieven van onderop, waarvoor de rijksoverheid niet meer doet dan kaders bieden.

11.2.3 De periode 1983-heden

11.2.3.1 1983-1989: meersporig beleid

Kort na het aantreden van het Kabinet-Lubbers I werd de lijdensweg van het wetsontwerp 14322 met zijn provincies nieuwe stijl beëindigd. Andere bestuurlijke vernieuwingsplannen, de 'grote operaties', eisten een groot deel van de aandacht op. De reorganisatie van het binnenlands bestuur ging voort op de weg die zich al voor 1980 begon af te tekenen, die van betrekkelijk aparte behandeling van drie hoofdproblemen. De nota *O.b.b.* noemde in dit verband¹²:

- de 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.

Decentralisatie

Het eerste en laatste punt werden in onderling verband gebracht in het spoor van decentralisatie van rijkstaken. Deze had nu niet langer versterking van de lagere bestuursniveaus als hoofddoel, maar beoogde primair de concentratie van invloed op centraal niveau in te perken als onderdeel van een algemene terugdringing van de overheid. De pogingen om in het kader van het w.o.R.b.b. te komen tot overdracht van rijksbevoegdheden (m.n. aan de provincies-nieuwe-stijl) waren vrijwel mislukt. Een meer fundamentele benadering zou wellicht uitkomst brengen. Met het oog hierop bracht minister Wiegel in 1980 de nota *Decentralisatie van rijkstaken* uit¹³. De nota sloot aan 'bij de grondgedachte van onze Grondwet, waarin geldt dat de wetgever zich steeds moet afvragen of een bepaalde taak niet aan provincies of gemeenten moet worden overgelaten.'

Concrete voornemens komen pas goed aan de orde in het Decentralisatieplan¹⁴. Op grond van de gedachte dat decentralisatie meer is dan overdracht van taken, wordt in dit plan een aantal algemene veranderingen in de relatie rijk-lagere overheden aangekondigd. Zo zou de eis worden ingevoerd dat toezicht steeds een afzonderlijke wettelijke basis zal moeten hebben, dat lagere overheden gehoord moeten worden over hen direct rakende wetsvoorstellen, en dat financiële consequenties voor hen van nieuw rijksbeleid onderbouwd moeten worden. Deze eisen zijn inmiddels opgenomen in de nieuwe Gemeente- en Provinciewet, c.q. de nieuwe Financiële Verhoudingswet. Voorts werd sanering van specifieke uitkeringen in het vooruitzicht gesteld en werd aangekondigd dat de minister van Binnenlandse Zaken een (procedureel) coördinerende rol zou krijgen in het decentralisatiebeleid. De overdracht

¹¹] Aangekondigd bij brief van 9 november 1983, Tweede Kamer 1983/1984, 14 322, nr. 40.

¹²] Nota *Organisatie binnenlands bestuur*, op. cit., blz. 4.

¹³] Nota *Decentralisatie van rijkstaken*; Tweede Kamer 1980/1981, 16 492, nr. 2 (17-11-1980).

¹⁴] *Decentralisatieplan*, Tweede Kamer 1982/1983, 16 492, nr. 8 (13-9-1983).

van bevoegdheden zou bijzondere aandacht houden; jaarlijks uit te brengen decentralisatie-overzichten zouden verslag doen van de vorderingen. Bijzondere aandacht zou nog besteed worden aan sanering van planvoorschriften en aan de mogelijkheid gedeconcentreerde rijksdiensten te decentraliseren.

Hoewel enkele beleidsvoornemens waren uitgevoerd, werden tegen 1990 toch nieuwe initiatieven noodzakelijk geoordeeld. Het Kabinet-Lubbers III neemt de bestuurlijke vernieuwing dan met frisse moed ter hand; een 'decentralisatie-impuls' maakt hiervan deel uit. De Tussenbalans meldt dat het 'Rijk zich kan beperken tot zijn kerntaken en de bemoeienis met andere overheden minder gedetailleerd kan maken'¹⁵. Voorts zou door de combinatie van deregulering en decentralisatie meer decentraal maatwerk geleverd kunnen worden. Interessant aan de nieuwe initiatieven is dat zij zich toespitsen op concrete taken en op overleg met vertegenwoordigers van de lagere overheden. Bestuursovereenkomsten met VNG en IPO, mede nodig omdat taakoverdracht vaak vergaande financiële consequenties voor de ontvangers heeft, zijn inmiddels tot stand gekomen. Het werk gaat verder, zo is de balans op dit moment.

Regionale problematiek

De provincies-nieuwe-stijl hadden, onder meer, het regionale gat moeten opvullen. Binnen enkele jaren was - door reductie van het aantal provincies - duidelijk dat het provinciaal en het regionaal bestuur niet in elkaar geschoven zouden worden. In 1980 werd het ontwerp ingediend van een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Enerzijds werden hierin de bevoegdheden op het vlak van coördinatie, sturing en planning ten opzichte van de gemeenten beperkt (verbodsbepaling) en verdween de rechtstreekse bestuursverkiezing. Anderzijds zou meer orde moeten worden geschept door bundeling en integratie van regelingen binnen samenwerkingsgebieden die door het provinciaal bestuur moeten worden vastgesteld, in samenhang met een versoepelde opleggingsmogelijkheid. Aan dit ontwerp van wet werd nog een provinciale geschillenbeslechting toegevoegd. In 1985 trad de nieuwe Wgr in werking.

De gevolgen van de nieuwe wet zijn vanaf 1986 uitvoerig geëvalueerd. In de eerste van de nota's *Bestuur op niveau* (Bon) (1990) wordt op basis hiervan vastgesteld dat in zo'n 80 procent van de samenwerkingsgebieden diverse bovengemeentelijke belangen gemeenschappelijk worden behartigd in een structureel samenwerkingsverband. Een half jaar later is de waardering hiervan echter negatiever¹⁶. Dan wordt aangestuurd op het saneren en herordenen van de 'hulpstructuren' in verband met de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. De nota Bon-3 meldt aansluitend dat deze 'opruiming' loopt langs drie lijnen: aanscherping van de Wgr, vergroting van de samenwerkingsgebieden en integratie van functionele gebiedsindelingen in de nieuwe samenwerkingsgebieden¹⁷. De aanscherping verloopt voortvarend; de behandeling van het wetsvoorstel loopt gelijk op met die van de Kaderwet bestuur in verandering (zie hierna)¹⁸. De vergroting van de samenwerkingsgebieden (nu 59) op basis van de nieuwe wet is op korte termijn te verwachten. Doel hiervan is mede te zorgen dat Wgr-gebieden een voldoende integratiekader vormen voor functionele regelingen (veelal 'van departementale oorsprong'). Territoriale integratie wordt hier niet het eindstation genoemd; er zal juist

^{15]} *Decentralisatie*; Tweede Kamer 1990/1991, 22 236, nr. 1, blz. 1.

^{16]} Nota *Naar samenwerking op niveau*; Tweede Kamer 1990/1991, 22 068, nr. 2 (april 1991).

^{17]} *Grote-stedenbeleid*, op. cit., nr. 21, blz. 15; zie verder paragraaf 11.2.2.2.

^{18]} Voorbereidende stukken: Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking; Tweede Kamer 1992/1993, 23 139.

bestuurlijk geïntegreerd moeten worden. De vraag naar een vierde bestuurslaag dringt zich weer op. Een open huishouding, direct medebewind (de zogenaamde kop op de Wgr) en rechtstreekse verkiezingen ontbreken echter ¹⁹.

11.2.3.2 1989-1994: de grootstedelijke gebieden

Een ambtelijk rapport uit 1982 bepleit een grotere beleidsvrijheid van de grote gemeenten. Blijvende differentiatie in wettelijke taakverdeling als middel hiertoe werd in de regeringsreactie niet volledig afgewezen ²⁰. De nadruk viel in eerste instantie echter op extra beleidsinjecties en directe beleidsakkoorden met de grote steden. Voor de regionale bestuursproblematiek verkoos het kabinet voornamelijk de intergemeentelijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Het hield verdergaande stappen open voor later ²¹.

Met het uitbrengen van het rapport *Grote steden grote kansen* door de externe commissie grote-stedenbeleid (commissie-Montijn) wordt een nieuwe fase ingeluid ²². Nieuw is de nadruk op revitalisering van de steden mede met het oog op de Europese concurrentiestrijd. Als bestuurlijke maatregelen worden de vorming van vier agglomeratiegemeenten voorgesteld en de instelling van een Bestuurlijk Platform Randstad. Hierna versterken adviezen van de RBB en de WRR de aandacht voor de grote stad ²³. Het kabinet brengt terzake een viertal nota's uit in de jaren 1989-1993 ²⁴; vervolgens wordt het ontwerp voor een Kaderwet bestuur in verandering ingediend dat nog in 1993, in vrij ingrijpend gewijzigde vorm, de Tweede Kamer passeert ²⁵.

Het kabinet laat ruimte in zijn nieuwe beleid voor differentiatie per gebied, zowel in de tijd als naar inhoud. De betrokkenen in de gebieden zullen de vernieuwingen zoveel mogelijk moeten dragen. Enerzijds acht het kabinet schaalverkleining gewenst, anderzijds is ook een sturende organisatorische eenheid van groter formaat nodig. De Wgr schiet juist in de grootstedelijke gebieden te kort, als het gaat om eenheid; randgemeenten zouden beducht zijn autonomie in te leveren aan een samenwerkingsverband dat door de centrale stad wordt overheerst. Bijzondere vormen van gemeenschappelijke regelingen zijn vereist voor zeven aangewezen stedelijke gebieden. Hiertoe gaan de betreffende gemeenten (zo nodig opgelegd) een regeling aan om een Regionaal Openbaar Lichaam (ROL) in te stellen met een in de Kaderwet vastgelegd minimumtakenpakket en met vergaande bevoegdheden tegenover de gemeenten. Na vier jaar moet door regering en parlement een keuze worden gemaakt tussen voortgang op grond van de Wgr of instelling van een 'provincie-nieuwe-stijl'. Aanvankelijk was nog voorzien in een mogelijke tussenfase waarin het ROL zou overgaan in een Regionale Gebiedsautoriteit. Door twijfel over de grondwettigheid is deze figuur inmiddels geschrapt. Wel kan

^{19]} Het nieuwe Kabinet dat medio 1994 is aangetreden heeft inmiddels een standpunt over bundeling en regionale hulpstructuren in het algemeen ingenomen dat aan zienlijk negatiever is; men zie onder meer de notitie *Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie van 11 maart 1995*; Tweede Kamer 1994-1995, 21247, nr. 107.

^{20]} Tweede Kamer 1982/1983, 17 910, nr. 2 (10-5-1983).

^{21]} *Ibid.*, blz. 20.

^{22]} Commissie grote-stedenbeleid, *Grote steden, grote kansen*; 's-Gravenhage, 7 maart 1989.

^{23]} Raad voor het binnenlands bestuur, *Het bestuur in grootstedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, 1989 en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, 's-Gravenhage, SDU, 1990.

^{24]} *Bestuur en grote steden*; Tweede Kamer 1988/1989, 21 062, nr. 2 (13-9-1989; voorlopige reactie op de adviezen van de commissie-Montijn en van de Rbb); *Bestuur en stedelijke gebieden*; *Bestuur op niveau*; Tweede Kamer 1990/1991, 21 062, nr. 3 (27-9-1990; definitieve reactie op de adviezen, inclusief dat van de WRR); *Bestuur op niveau: deel 2*; *Bestuur in stedelijke gebieden*; Tweede Kamer 1990/1991, 21 062, nr. 7 (25-6-1991; vervolg op het kabinetsstandpunt uit Bon-1); *Beleidsnotitie Vernieuwing bestuurlijke organisatie*, Tweede Kamer 1992/1993, 21 062, nr. 21 (15-2-1993; vervolg op de vorige).

^{25]} Met ingang van 1 juli 1994 is de Kaderwet in werking getreden (wet van 21 april 1994, Stb. 396), evenals het eerdergenoemde voorstel tot wijziging van de Wgr. (Stb. 399).

het ROL nu verder (vier jaar) worden verlengd. Voorts zijn voor Rotterdam en omgeving enkele bijzondere bepalingen opgenomen, omdat de verdere plannen hier al voldoende duidelijk waren. Over de 'eindsituatie' - niet alleen van de aangewezen gebieden - maar ook van de 'overige provincies' bestaat nog onzekerheid ²⁶.

11.3 Ordeningsprincipes

11.3.1 Hoofdpijnen inrichting binnenlands bestuur

11.3.1.1 *Territoriale decentralisatie verdient, in beginsel, de voorkeur boven functionele (integraal boven functioneel bestuur)*

Het principe dat territoriale decentralisatie in beginsel de voorkeur verdient boven functionele decentralisatie wordt in eerste instantie als vanzelfsprekend aangenomen. Functionele decentralisatie komt slechts zijdelings en sporadisch aan de orde. Zo stelt de nota B.O. (1969) dat alleen de territoriale decentralisatie een coördinatie in verticale en horizontale richting mogelijk maakt. De toelichting bij het w.o.R.b.b. (1976) vreest dat bij functionele decentralisatie een verbrokkeld facetbestuur zal ontstaan en onvoldoende samenhang in het beleid. Voorts wordt gewaarschuwd voor het ontstaan van een extra bestuurslaag als gebundelde gemeenschappelijke regelingen tot doelcorporaties zouden leiden, die van democratische eisen voorzien moeten worden.

De nota *Decentralisatie van rijkstaken* uit 1980 is iets minder negatief over functionele decentralisatie. Deze kan ook bijdragen tot participatie van burgers en belanghebbenden aan bestuur en regelgeving, 'soms zelfs beter dan territoriale decentralisatie' (blz. 5). Vanwege de benodigde beleidssamenhang dient deze vorm van decentralisatie echter beperkt te blijven tot gesignaleerde knelpunten bij het rijk. De inperking van deconcentratie geldt als aangrijpingspunt voor decentralisatie. In het definitieve Decentralisatieplan wordt dit punt iets uitgewerkt ²⁷.

De nota *Functionele decentralisatie* uit 1990 geeft een meer uitgewerkt standpunt ²⁸. Overwegingen voor functionele decentralisatie kunnen zijn de verbetering van het functioneren/rationalisatie van de rijksdienst, de inschakeling van deskundigen of ervaren bestuurders (bijv. Kiesraad), zelfbestuur door belanghebbenden (bijv. waterschappen, PBO) of participatie van maatschappelijke organisaties (zonder dat hun deelbelang voorop staat). Belangrijk zijn de randvoorwaarden die bij de instelling en inschakeling van organen van functioneel bestuur genoemd worden. Dat men nog steeds terughoudend staat tegenover decentralisatie blijkt uit de mededeling dat dit niet meer dan een aanvulling kan zijn op de grondwettelijke organen van algemeen bestuur, waarbinnen 'de mogelijkheden tot een integrale afweging tussen beleidssectoren en de democratische controle door vertegenwoordigende organen bij uitstek gewaarborgd is' (blz. 16). Voorts mag geen vermijdbare belemmering ontstaan voor deze algemene organen, een gevaar dat dreigt bij samenhang met reeds bij hen berustende taken.

^{26]} Inmiddels is de discussie over de vraag of en waar stadsprovincies moeten (kunnen) komen weer opgeleefd; de uitkomsten van deze discussie zijn eveneens nog onduidelijk.

^{27]} *Decentralisatieplan*, op. cit., blz. 95 e.v.

^{28]} Nota *Functionele Decentralisatie*; Tweede Kamer 1990/1991, 21 042, nr. 4 (25-9-1990). De nota bevat het regeringsstandpunt over het (ongevraagde) advies van de RBB over functionele decentralisatie van 20-9-1988 (als bijlage bij de nota opgenomen). Eerder was al, n.a.v. een motie-Lauxtermann c.s. (Tweede Kamer 1987/1988, 20 200 VII, nr. 43), een notitie gericht op begripsverduidelijking uitgebracht (Tweede Kamer 1988/1989, 21 042, nr. 2, dd. 23-2-1989).

De voorrang voor gemeenten en provincies - in deze volgorde - is inmiddels ook wettelijk vastgelegd in de artikelen 117, tweede lid, (nieuwe) Gemeentewet en 115, tweede lid (nieuwe) Provinciewet, die overigens primair zien op de verhouding tussen de lichamen van algemeen bestuur ²⁹. Pas als aan de hierin vervatte aansporing geen gehoor kan worden gegeven, wordt gezien 'of er reden is een taak geheel te vervullen binnen de ministeriële verantwoordelijkheid en dus onder onmiddellijke controle van rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende lichamen, of dat er termen aanwezig zijn deze taak meer op afstand te zetten, in een zelfstandig bestuursorgaan', zo werd onlangs nog eens bevestigd ³⁰.

De opvattingen over functioneel bestuur en gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, ten slotte, blijken aan het eind van de behandelde periode nogal te zijn genuanceerd. Het versterkte streven naar bundeling (dat is uitgemond in de versterkte Wgr) zal tot minder 'gespecialiseerde' samenwerkingsvormen moeten leiden. Dat bundeling tegelijk het gevaar in zich draagt van een vierde bestuurslaag wordt erkend. Hiertegenover wijst de regering op het ontbreken van een open huishouding en op het mogelijk ineenschuiven van het regionale en het provinciale niveau, dat niet alleen voor de 'Bon-gebieden' wenkt. Zelfs zullen de nieuwe regionale bestuursvormen ingezet kunnen worden om bestaande functionele bestuursorganen te saneren.

Conclusie

Het principe 'territoriaal/integraal boven functioneel' wordt in toenemende mate benadrukt. Het speelt een rol bij decentralisatie van rijkstaken, bij bundeling en sanering van intergemeentelijke samenwerkingsvormen en bij pogingen grenzen bij functionele decentralisatie meer te laten samenvallen met die van integraal bestuur (wellicht om ook hier ooit tot bundeling en integratie te komen). Intussen blijft het om niet meer gaan dan een beleidsuitspraak; zelfs de vastlegging van het beginsel in Gemeente- en Provinciewet is niet meer dan een aansporing voor de rijksoverheid.

11.3.1.2 *Het binnenlands bestuur (verder synoniem met territoriale decentralisatie) bestaat uit drie niveaus/bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente* ³¹

Een van de constanten in de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur in de laatste 25 jaar is dat een vierde bestuurslaag algemeen wordt afgewezen. Het streven om het regionale gat te dichten onder handhaving van de bestaande hoofdstructuur is ongetwijfeld de voornaamste verklaring voor het moeizame verloop van de reorganisatie. Strijd met de Grondwet is een argument dat door de regering niet is gebruikt; niettemin mag worden aangenomen dat de hierin neergelegde structuur noch voor beperking noch voor uitbreiding ruimte laat. De inhoudelijke bezwaren worden kennelijk voldoende geacht. Als zodanig zijn aan te treffen: vier bestuurs-

²⁹] Verschillende ministers van Binnenlandse Zaken hebben zich tegen een dergelijke wetsbepaling verzet, eerst toen van opnemings ervan in de Grondwet sprake was (voorbereiding Grondwet 1983), vervolgens bij de voorbereiding van de Gemeentewet. De betreffende bepaling in deze laatste wet is uiteindelijk het gevolg van een amendement-Stoffelen c.s. (Tweede Kamer 19 403, nr. 69, ingediend op 25 september 1990); de Provinciewet is hierna gevolgd.

³⁰] Memorie van antwoord Kaderwet bestuur in verandering, Tweede Kamer 1992/1993, 23 048, nr. 7, blz. 83.

³¹] De omschrijving van dit begrip ontleent diverse stukken aan S.O. van Poelje (in zijn 'Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen'; *Nederlands Juristenblad*, 1971, blz. 81 e.v.). Het gaat volgens deze om een bestuurslichaam dat:

- in het bezit is van een vertegenwoordigend lichaam, executieve, voorzitter en ambtelijk apparaat;
- een eigen huishouding heeft;
- verplicht is tot medebewind tegenover het hogere bestuur, en gerechtigd is het lagere bestuur tot medebewind te roepen;
- bevoegd is tot het vaststellen van strafverordeningen;
- bevoegd is tot belastingheffing;
- onderworpen is aan het toezicht van het hoger bestuur, en belast is met toezicht op het lagere bestuur.'

lagen zijn er teveel, de doorzichtigheid en toegankelijkheid van het bestuur nemen af, apparaatskosten stijgen, coördinatie wordt moeilijker, enzovoort.

Overigens is vaak tegen de overheid aangevoerd dat zij impliciet wel degelijk op een vierde bestuurslaag aanstuurt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit:

- de samenwerkingsgebieden in het kader van de Wgr. In het ontwerp van de nieuwe Wgr werden aanvankelijk geen dirigerende en coördinerende bevoegdheden toegelaten voor de samenwerkingsgebieden, maar nadien werd deze verbodsbepaling ingetrokken ³². Het risico dat een vierde bestuurslaag zou ontstaan, werd toen afgewimpeld ³³;
- het ontwerp van de Kaderwet bestuur in verandering. Deze bevatte diverse elementen die onder meer de Raad van State tot de vraag brachten of de RGA en het ROL niet tot een vierde bestuurslaag zouden leiden. Het Kabinet antwoordde dat geen lichaam met een open huishouding werd gecreëerd. Verder werd gewezen op het overgangskarakter van de constructies. De Kamer ging er desondanks toe over de RGA te schrappen. De ROL heeft de Kamerbehandeling wel overleefd, mede doordat de regering de omstreden bepaling introk dat het bestuur van het lichaam (extra) gemeentelijke bevoegdheden tot zich zou trekken, ook tegen de wil van (een minderheid van) de gemeentebesturen (art. 2.2.2).

Conclusie

Het beginsel 'drie bestuurslagen' is voortdurend benadrukt. De praktijk dreigt soms echter sterker te worden dan de leer, zodat het beginsel niettemin als enigszins 'kwestieus' kan worden aangemerkt.

11.3.1.3

Het binnenlands bestuur kenmerkt zich door uniformiteit (formeel), qua organisatie (overal provincies en gemeenten) en qua taaktoedeling (geen verschil tussen de gemeenten en tussen de provincies)

Dat er overal gemeenten en provincies moeten zijn, is in deze periode nauwelijks omstreden. De voornaamste argumenten zijn dat de Grondwet dit vereist (bijv. nota B.O., 1969, bij de afwijzing van de figuur van stadsgewesten ter vervanging van gemeenten) en de doorzichtigheid van het bestuur (div.). Het w.o.R.b.b. (m.v.t., blz. 103) noemt (bij afwijzing van beperking van de reorganisatie tot het westen van het land waar de problemen het grootst zouden zijn) hiernaast als bezwaarlijker 'dat aldus geen recht zou worden gedaan aan de alom in ons land aanwezige behoefte aan schaalvergroting voor een aantal thans bij de gemeente berustende taken en aan decentralisatie van rijkstaken'. Ook de grootstedelijke problematiek die vanaf 1980 (weer) bijzondere aandacht krijgt leidt niet tot een andere opstelling: intergemeentelijke samenwerking wordt hiervoor, net als in andere gebieden, de primaire oplossing genoemd (nota O.b.b. blz. 11/12). Deze intergemeentelijke samenwerking is overigens het punt waar zich de grootste verschillen voordoen, in de tijd, naar plaats en inhoud, en ook wat betreft de opvattingen over de wenselijkheid van de differentiatie.

Het autonome takenpakket van gemeenten en provincies kan uit de aard der zaak verschillen. Naarmate het medebewind toeneemt, nemen deze verschillen af, doordat het gebruikelijk is alle gemeenten of provincies in te schakelen bij wat dan de uitvoering is van hogere regels. Dat uniformiteit in het takenpakket belangrijk is om ruimte te scheppen voor lokale differentiatie, is in de stukken niet teruggevonden. Waar grote verschillen optreden, wordt dit in verband gebracht met ondoorzichtigheid, en de feilen van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Het w.o.R.b.b. (blz. 111/112) voegt hieraan toe dat

^{32]} Tweede Kamer 1983/1984, 16 358, nr. 14 (derde Nota van wijziging, 9-4-1984).

^{33]} Tweede Kamer 1983/1984, 16 538, nr. 13, blz. 15 (Nota naar aanleiding van het Eindverslag, 9-4-1984).

een zekere mate van uniformiteit nodig is 'voor het scheppen van een eigen financiële verhouding, zowel tussen het rijk en de gemeenten als tussen rijk en provincies, waarbij het euvel van de specifieke uitkeringen zoveel mogelijk wordt teruggedrongen ten behoeve van de algemene uitkering.' Dit weerhield het ontwerp er niet van de negatieve lijst voor te stellen die verschillen als het ware zou uitlokken.

De vraag of voor grote steden een afzonderlijke behandeling gewenst zou zijn, keert herhaaldelijk terug. Tot en met de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het w.o.R.b.b. wordt hierop negatief geantwoord, zij het in dit laatste geval met een duidelijke uitzondering³⁴. Volgens dit stuk blijft de provincie het integratiekader voor zaken van regionaal niveau, maar zal zij zoveel mogelijk moeten bezien welke onderdelen van een regionale taak op het gemeentelijk niveau het best kunnen worden verricht. 'Daarbij zal in vele gevallen differentiatie tussen grotere en kleine gemeenten kunnen voorkomen, dat een taak, een taakonderdeel of aspect meer dan nodig aan het gemeentelijk niveau wordt onttrokken.' Differentiatie dus als middel tot zoveel mogelijk decentralisatie. Wellicht speelt hierbij een rol dat kort tevoren een ambtelijk rapport was verschenen over de 'grote-stedenproblematiek', waarin differentiatie ten gunste van de vier grootste gemeenten dringend wordt aanbevolen³⁵. In een reactie op dit rapport ziet de regering wel enige ruimte voor differentiatie, zij het dat uniformiteit de algemene regel blijft 'om redenen van overzichtelijkheid, duidelijkheid voor de burgers en financiële verhouding bestuurlijk-organisatorische maatregelen, zoals een herverdeling van bevoegdheden door decentralisatie'³⁶. De regering stelt diverse differentiërende maatregelen (vooral in het financiële vlak) ten gunste van de grootste gemeenten in het vooruitzicht, maar meent dat overigens nader onderzoek nodig is. Wel wordt aangekondigd dat in het wetsontwerp tot herziening van de gemeentewet een instructie aan de medebewindswetgever wordt opgenomen 'om uitdrukkelijk te overwegen of bij het toedelen van taken en bevoegdheden aan de lagere overheden differentiatie kan bijdragen aan het goed functioneren van het binnenlands bestuur' (blz. 18). In deze wet is inmiddels het artikel opgenomen dat 'bij of krachtens de wet zonodig onderscheid kan worden gemaakt tussen gemeenten' (thans art. 109). Het instructiekarakter is dus verdwenen, maar een garantie van differentiatie is er ook niet.

In de afgelopen paar jaar zijn beide elementen van het hier behandelde principe tot op zekere hoogte gekoppeld, namelijk waar de vraag rees of de provincies-nieuwe-stijl, die in elk van de Bon-gebieden worden voorgestaan, door hun afwijkende takenpakket niet slechts in naam provincies zullen zijn. Het uitgangspunt dat overal provincies en gemeenten aanwezig moeten zijn, is ook in het 'Bon-proces' niet ontkend. 'Wel brengt het eigen karakter van de provincie-nieuwe-stijl met zich, dat bij de vervulling van die functies het accent sterker zal liggen op een meer op de uitvoering gerichte planning en sturing'³⁷. Met betrekking tot de gemeenten-nieuwe-stijl is een vergelijkbare verdediging gevoerd.

Niettemin zullen de feitelijke verschillen aanzienlijk zijn. In de niet-Bon-gebieden zullen in eerste instantie gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en provincies voorkomen; in de Bon-gebieden gemeenten, ROL en provincies; in het OOR-gebied gemeenten- en provincies-nieuwe-stijl. Na de 'Kaderwet-periode' zal buiten dit laatste gebied de situatie, zoals tevoren in de niet-Bon-gebieden bestond, voortbestaan c.q. intreden of zal een opbouw met

^{34]} Tweede Kamer 1981/1982, 14 322, nr. 35 (9-9-1982).

^{35]} Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt, op. cit. (27 mei 1982).

^{36]} Tweede Kamer 1982/1983, 17 910, nr. 2 (10-5-1983).

^{37]} Tweede Kamer 1993/1994, 23 048, nr. 13, blz. 28

provincies- en gemeenten-nieuwe-stijl bestaan. De tijdstippen waarop de diverse veranderingen intreden, kunnen verschillend zijn, ook tussen de Bon- en de niet-Bon-gebieden; het enige tijdvak dat vastligt, is de maximumperiode waarvoor het ROL kan voortbestaan. Ook de takenpakketten van de verschillende bestuursniveaus (waaronder begrepen de diverse gemeenschappelijke regelingen) kunnen per gebied en per tijdvak verschillen. Dit alles vloeit voort uit het streven naar maatwerk, fasering en differentiatie ter oplossing van de concrete bestuurlijke problemen in de verschillende gebieden, zoals in Kamerstukken 21 062 en 23 048 voortdurend wordt benadrukt. Uniformiteit heeft als principe sterk aan betekenis ingeboet.

Dit geldt ook voor de taken. Differentiatie bij de toedeling van medebewinds-taken is betrekkelijk nieuw. In aanvulling op de differentiatie bij toedeling van taken aan gemeenten ³⁸, biedt de nieuwe Provinciewet (art. 107) het provinciaal bestuur de mogelijkheid om medebewindstaken te delegeren naar een of meer gemeenten (uiteraard voor hun gebied). Toedeling aan een groep aangrenzende gemeenten wordt genoemd als één van de mogelijkheden ter vervanging van de door het kabinet afgewezen 'kop op de Wgr', dat is de algemene mogelijkheid op grond van deze tot directe overdracht van rijks- of provinciale taken aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Een bijzondere wet zal hierin moeten voorzien.

Conclusie

Het eerste deel van dit principe is niet omstreden. Een vierde bestuurslaag voorkomen was in de jaren '70 een van de drijfveren voor reorganisatie. Ook bij de actuele plannen wil men het grondwettelijke patroon handhaven. Zowel de hulpstructuren voor de tussenfase (ROL, RGA) als de provincies- (en) gemeenten-nieuwe-stijl hebben echter de vraag opgeroepen of niet alsnog een vierde bestuurslaag ontstaat, alsmede de vraag of de lichamen-nieuwe-stijl nog wel meer dan hun naam gemeen hebben met de bestaande lichamen.

Feitelijke verschillen in takenpakket kunnen vanouds optreden. Bij medebewind was echter gebruikelijk alle lagere organen in te schakelen. Het w.o.R.b.b. voorzag in een bescheiden afwijking hiervan door (in de m.v.t.) erop te wijzen dat het provincies mogelijk is bij taken van de negatieve lijst gedifferentieerd medebewind toe te passen. Na 1980 stijgt de waardering voor differentiatie, eerst in het kader van de grote-stedenproblematiek. Bij de Bon- en Kaderwetplannen zijn differentiatie, maatwerk (en fasering) sleutelwoorden geworden. Oplossing van concrete, van gebied tot gebied verschillende problemen is hier de invalshoek. Een en ander betekent dat ook dit beginsel 'kwesieus' is geworden.

11.3.2 Taken en bevoegdheden

11.3.2.1 *De regeling en het bestuur van de eigen huishouding wordt overgelaten aan de besturen van de provincies en gemeenten (autonomie)*

Ook autonomie is als ordeningsprincipe nooit fundamenteel ter discussie gesteld. Hogere bestuurslagen kunnen bevoegdheden aan zich trekken (beginsel van de verschuivende autonomie) en hoeven zich hierbij niet te laten leiden door andere opvattingen van lager bestuur. Uiteindelijk bepaalt dus de hogere wat de lagere regardeert. Hoe dan ook, een natuurlijk, onaantastbaar terrein voor provincie en gemeente, zoals de driekringenleer stelde, is er niet. Er kan dus 'van bovenaf' met bevoegdheden geschoven worden en dit gebeurt veelvuldig. De methode waarlangs en de mate waarin zijn niet altijd boven discussie verheven geweest.

^{38]} Zie de al vermelde instructiebepaling in de nieuwe Gemeentewet (artikel 109; overeenkomstige bepaling in art. 106 nieuwe Provinciewet).

Voorbeeld van een omstreden methode vormde de al vermelde negatieve lijst bij de gemeentewet (w.o.R.b.b). Deze verbodde de gemeente tot dan toe autonome taken verder te behartigen, zonder aan te geven dat (en hoe) de provincie deze verder zou moeten uitvoeren. Er werd slechts gesteld dat de laatste hiertoe wel zou overgaan, omdat de taken haar 'als vanzelf zouden toevallen'. Het principiële punt of deze ingreep wel grondwettelijk verantwoord was, is niet afgehandeld vanwege nieuwe wijzigingen.

De Kaderwet biedt wel meer voorbeelden van mogelijke aantasting van de (gemeentelijke) autonomie. Met betrekking tot de gemeente-nieuwe-stijl werd al in Bon-3 opgemerkt dat de stedelijke gemeenten zich meer dan nu kunnen concentreren op de activiteiten waarop de burger hen aanspreekt. Het gaat om vraagstukken 'die de burger in zijn directe omgeving raken', het betreft 'zowel de sociaal-maatschappelijke (...) als de fysieke sector'; 'voor integraal beleid (...) is een breed takenpakket en vrije beslissruimte in de vorm van beleidsvrijheid en vrij besteedbare middelen nodig'³⁹. De memorie van antwoord bij de Kaderwet gaat zelfs zover de vijf kernfuncties aan te geven die de gemeente in de toekomst zullen kenmerken. Hiertoe worden gerekend de klassieke gezagsfunctie in de brede zin van het woord (vergunningverlening, veiligheidsbeleid, openbare orde, uitvoering bestuursdwang); de functie van dienstverlening aan burgers (loketfuncties); de functie van partnerschap met de regio (bijv. nadere invulling van een regionaal gekozen grote bouwlocatie); belangenbehartiging en platformfunctie; de innovatieve functie (zoals sociale vernieuwing). Wettelijke vastlegging van een minimumtakenpakket, waarom verschillende Kamerfracties vroegen, werd echter op principiële gronden afgewezen: dit zou niet horen bij het bestaande systeem met autonomie en medebewind en de mogelijke verschuiving van taken die hieraan inherent is⁴⁰.

Hoewel de gemeentelijke autonomie steeds blijft benadrukt, wordt de relatie tot de burger steeds meer de ingang om het gemeentelijke takenpakket af te bakenen. De opsomming van de kernfuncties wijst in deze richting en de uitwerking ervan in de bijlage bij de memorie van antwoord doet dit nog sterker. In beide gevallen gaat het slechts om illustraties, die juist het blijvende belang van de gemeente beogen te benadrukken. De erin neergelegde uitgangspunten dreigen echter tot norm te worden verheven door de verschuiving van taken waarin de Kaderwet voorziet (minimumtakenpakket voor ROL, de herverkaveling voor het OOR-gebied) en die ook voor de (andere) provincies-nieuwe-stijl is gepland. Zonder dat inbreuk wordt gedaan op het autonomiebeginsel, wordt de gemeente hier toch op een zeer breed terrein teruggedrongen. Aangenomen mag worden dat bij de uitvoering van de Kaderwet en de behandeling van de noodzakelijke instellingswetten voor verdere provincies-nieuwe-stijl de discussie weer zal oplaaien. Het gevaar van een opsomming van gemeentelijke taken, die uiteindelijk als limitatief zal worden opgevat, blijft aanwezig.

Conclusie

Het principe van autonomie is steeds bevestigd. In het licht van de Grondwet zou dit ook moeilijk anders kunnen. Niettemin is autonomie als principe niet onbedreigd, zoals de negatieve lijst, het even omstreden (en ook vervallen) artikel 2.2.2 uit het ontwerp-Kaderwet en ideeën over enumeratie van taken laten zien. Hierbij komt dat grootscheepse overgang van bevoegdheden naar provinciaal of regionaal niveau weliswaar het beginsel van de open huishouding niet aantast, maar het taakgebied van de gemeente wel drastisch kan versmallen (volgens voorstanders onder gelijktijdige 'verdieping' ervan).

^{39]} Tweede Kamer 1992-1993, 21 062, nr. 21, blz. 9-10.

^{40]} Zie bijv. Tweede Kamer 1993/1994, 23 048, nr. 13, blz. 69-70.

Medebewind als bron van provinciale en gemeentelijke taken en bevoegdheden is grondwettelijk vastgelegd en onomstreden. Bij de gemeente hebben de medewindstaken het autonome terrein allang in omvang en betekenis overvleugeld. In de meeste gevallen gaat het hierbij om taken die in eerste instantie door gemeenten, autonoom, ter hand zijn genomen. Het gelijkheidsbeginsel leidde er dan toe dat hogere overheden (vrijwel altijd het rijk) ingrepen; verzekerd moest worden dat alle gemeenten de taak verrichtten en dat zij hierbij bepaalde algemene regels in acht zouden nemen. De mate waarin deze regels beleidsvrijheid aan lagere overheden laten, loopt sterk uiteen: soms is deze zeer groot (bijv. ruimtelijke ordening), soms zo klein dat van 'mechanisch medebewind' gesproken wordt.

Bezien vanuit de rijksoverheid is lokale uitvoering van het rijksbeleid interessant omdat dit het mogelijk maakt het beleid aan te passen aan lokale behoeften. De schaal van de gemeente moet dan wel zodanig zijn dat het rijksbeleid inderdaad effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd. Los van andere overwegingen terzake, blijken de 'bestaande' medebewindstaken in de loop van de tijd het draagvlak van veel gemeenten te boven te gaan en naar de beleidseffecten hun grenzen te overschrijden. Deze vragen spelen precies zo bij het autonoom beleid van gemeenten. Het verschil tussen autonomie en medebewind speelt echter wel een rol waar het gaat om decentralisatie van rijkstaken.

Een duidelijk voorbeeld vormt het w.o.R.b.b. waarin de schaal van de mini-provincies (niet te klein) gekoppeld wordt aan de wens rijkstaken naar hen te kunnen overbrengen en aan de wens gemeentelijke taken naar hen te kunnen centraliseren (niet te groot dus). Als dit plan verlaten is en gemeentelijke schaalvergroting via streeksgewijze herindeling in beeld is gekomen, wordt de relatie schaal-medebewindstaken ook voor deze bestuurslaag gelegd, bijvoorbeeld: 'het zal niet zo mogen zijn, dat decentralisatie van taken naar de gemeente door een relatief groot aantal, daarvoor te kleine gemeenten wordt verhinderd. Evenmin zal het zo mogen zijn dat daardoor, eigenlijk noodgedwongen, in nieuwe gevallen (...) voor centralisatie wordt gekozen' ⁴¹.

Als decentralisatie van rijkstaken een hoofdpunt van beleid is geworden, volgen uitvoeriger beschouwingen. De beleidsnota *Decentralisatie van rijkstaken* uit 1980 gaat in op de achtergronden van de (te) vergaande centralisatie en op de na- en voordelen ervan ⁴². Onder deze laatste ook efficiency en effectiviteit. Over het eerste wordt onder meer opgemerkt: 'Tegenover economische schaalvoordelen van centralisatie (...) staat bij decentralisatie in veel gevallen het voordeel in de beperking in bureaucratie en communicatie- en coördinatiekosten. (...) De sterke indruk bestaat dat (...) veel taken thans op een onjuist (te hoog) bestuursniveau zijn gelokaliseerd'. Soortgelijke overwegingen ten faveure van decentralisatie worden aangehaald voor betere effectuering van beleid en regelgeving ⁴³.

In het aansluitende Decentralisatieplan uit 1983 wordt de relatie tussen gemeentelijke schaal en decentralisatiemogelijkheden gelegd. Deze nota acht in veel gevallen een rol van gemeenten voor de hand, zonodig op te rekken via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of binnenprovinciale deconcentratie ⁴⁴. Toegevoegd wordt nog dat een ingrijpende gemeentelijke herindeling

⁴¹] Tweede Kamer 1978/1979, 14 322, nr. 8, blz. 2.

⁴²] Tweede Kamer 1980/1981, 16 942, nr. 2.

⁴³] Ibid., blz. 16.

⁴⁴] Tweede Kamer 1982/1983, 16 492, nr. 8, blz. 13-14.

zulke problemen zal verminderen. Dit middel keert terug in de notitie *Gemeentelijke herindeling* uit 1984, waar onder meer wordt vastgesteld dat decentralisatie soms alleen tegen hogere kosten valt te realiseren 'als de vele kleinere gemeenten ieder een eigen apparaat moeten realiseren'⁴⁵. Deze overwegingen blijven onmiskenbaar een rol spelen in het beleid. Dit beleid maakt tegelijk ook duidelijk dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeilijk gemist kunnen worden. In de Bon- en Kaderwetstukken wordt de creatie van een bijzonder regionaal niveau in de Bon-gebieden ook rechtstreeks ondersteund met het argument dat dit nodig is voor de goede uitvoering van rijksbeleid (VINEX)⁴⁶.

Conclusie

Medebewind als beginsel staat niet ter discussie. De mogelijkheid lagere overheden langs deze weg (meer) in te schakelen bij de uitvoering van rijksbeleid speelt vanaf circa 1980 een duidelijke rol bij de reorganisatieplannen.

11.3.3 De onderlinge verhouding tussen de bestuursniveaus

11.3.3.1 *Provincie en gemeenten staan niet in een verhouding van ondergeschiktheid tegenover de centrale overheid. Er dient een zeker evenwicht tussen de verschillende overheidsniveaus te bestaan*

Het eerste deel van het beginsel dat provincies en gemeenten niet ondergeschikt zijn aan de centrale overheid lijkt aanvechtbaar: verschuivende autonomie, medebewind en bestuurlijk toezicht impliceren toch een mate van hiërarchie. Deze is ook inderdaad aanwezig. Waar het om gaat, is dat willekeurig ingrijpen niet is toegestaan: grondwettelijk is vastgelegd dat elke beperking van de provinciale en gemeentelijke beleidsvrijheid door het rijk een grondslag moet hebben in de wet (in formele zin). In deze betekenis staat het beginsel niet ter discussie. De beperkingen, inhoudelijk en procedureel, waaraan het gebruik van machtsmiddelen overigens is gebonden, maken dat van een bevelsverhouding geen sprake is.

Het tweede deel van het beginsel heeft primair een democratische achtergrond: spreiding van bevoegdheden voorkomt machtsusurpatie. Vooral de laatste 20 jaar komen ook praktische argumenten naar voren; de centralisatie van taken en bevoegdheden bij de centrale overheid wordt sinds 1975 (c.o.w. R.b.b.) als een te zware last ervaren. Er worden twee wegen bewandeld om evenwichtiger verhoudingen te bevorderen.

In de eerste plaats is dit het streven naar een evenwichtiger taakverdeling. Dit werd ingezet door de voorgenomen versterking van de provinciale bestuurslaag (w.o.R.b.b.) en later door de (versterkte) decentralisatie doelstellingen, inclusief het doorsnijden van de 'gouden koorden'. De pogingen om aldus evenwichtiger verhoudingen te scheppen worden tot op heden voortgezet, langs dezelfde lijnen. Onder de gezamenlijke noemer 'decentralisatie' wordt enerzijds overdracht van rijkstaken naar lagere overheden nagestreefd, anderzijds wordt hun vrijheid bij de uitoefening van bevoegdheden groter (door grotere financiële ruimte en minder gebonden medebewind). Overigens wordt over de resultaten van deze inspanningen niet onverdeeld positief geoordeeld wordt.

In de tweede plaats gaat het om ingrepen die meer algemeen de 'omgang' tussen de bestuursniveaus beïnvloeden. De in de jaren '70 gestarte discussie over het begrip 'complementair bestuur' is al geruime tijd geleden gestaakt, maar

^{45]} *Gemeentelijke herindeling*; Tweede Kamer 1983/1984, 18 448, nr. 2, blz. 8.

^{46]} Zie hierover het meest uitvoerig de memorie van toelichting bij de Kaderwet, Tweede Kamer 1992/1993, 23 048, nr. 3, blz. 9-10 en 25-28.

heeft er wel toe geleid dat diverse bepalingen werden opgenomen in de nieuwe Gemeentewet en Provinciewet die de verhoudingen tussen de bestuurslagen betreffen. Het gaat hier, naast het decentralisatiebeginsel (art. 117, resp. 115), onder meer om: de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken in het rijksbeleid dat gemeenten/provincies raakt en zijn opdracht de beleidsvrijheid van de betrokken besturen te bevorderen; om hoor- en overlegplichten en -rechten bij beleid dat lagere overheden raakt en in het bijzonder als hun besturen in medebewind geroepen zullen worden; en als in het kader van bestuurlijk toezicht (goedkeuring, vernietiging) een voor de lage overheden negatief besluit dreigt.

Conclusie

Het geformuleerde beginsel heeft voor wat betreft het eerste deel (geen ondergeschiktheid) steeds gegolden; wel is er, vanouds, sprake van hiërarchie. Het nogal ondergraven tweede deel (evenwicht) heeft in positieve zin de aandacht.

11.3.4 **De verschillende bestuurslagen worden gevormd door openbare lichamen met een duidelijk eigen karakter**

Dit beginsel is niet (wettelijk) vastgesteld maar niettemin vanzelfsprekend. Interessanter is de vraag of in het reorganisatieproces wezenlijke veranderingen in dit karakter aan de orde komen. Wij beperken ons hier tot gemeente en provincie.

Provincie

Voor wat betreft de provincie verschuift in het eerste deel van de behandelde periode de opvatting van vooral intermediair (nota B.O., 1969; blz. 5) via uitbreiding tot een volwaardige 'doe-instantie' met zware plannende taken (w.o.R.b.b., 1976; passim) tot weer sterk intermediair, zij het onder instemmende feitelijke constatering dat het takenpakket in de uitvoerende sfeer aan sterke uitbreiding onderhevig is (begin jaren '80; diverse plaatsen). Deze uitbreiding is na 1983 doorgegaan (o.m. milieu), los van reorganisatieplannen.

De discussie over plaats en functie van de provincie laait pas weer op bij de Bon-nota's en vooral bij de behandeling van de Kaderwet bestuur in verandering. Hoofdvraag is dan of de provincie-nieuwe-stijl waarin deze kaderwet op termijn voorziet, niet zo zeer afwijkt van de bestaande provincie ('alleen in naam gelijk is') dat in feite niet meer wordt voldaan aan de grondwettelijke eis dat overal provincies bestaan (zie par. 11.3.1.3). De kritiek brengt de regering tot een verklaring die op het volgende neerkomt.

De provincie-nieuwe-stijl (de provincie waarin de huidige provinciale taken en die van de ermee samenvloeiende regio zullen zijn opgegaan) zal dezelfde functies in het staatsbestel vervullen als de huidige, aldus de memorie van antwoord Kaderwet⁴⁷. Dat zij 'in de Bon-gebieden een regionale schaal zullen hebben, hetgeen zal leiden tot een zekere schaalverkleining van sommige provincies in territoriale zin, doet daaraan niets af.' De Grondwet staat verschillen in omvang en inwonertal, die ook nu aanzienlijk zijn, geenszins in de weg. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen, in verleden en toekomst, ten aanzien van positie, taken en bevoegdheden van de provincie, zo wordt nog opgemerkt. De provinciale functies die worden weergegeven, behelzen niet meer dan een verkorte opsomming van hetgeen al is vermeld in de memorie van antwoord bij het ontwerp van de nieuwe Provinciewet⁴⁸:

1. integratiefunctie (schakel tussen rijk en gemeenten ter voorkoming van verkokering bij medebewindstaken);

⁴⁷] Op. cit., blz. 34; Zie ook Bon-3, op. cit., blz. 11-12.

⁴⁸] Tweede Kamer 1988/1989, 19 836, nr. 9, blz. 7-8. Het citaat in de tekst is op enkel punten met delen uit dit stuk verduidelijkt.

2. functie als bestuurlijk middenkader (coördinatie, conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, toezicht, geschillenbeslechting);
3. bestuurlijke organisatiefunctie (intergemeentelijke samenwerking, gemeentelijke herindeling);
4. servicefunctie (t.b.v. gemeenten);
5. belangenbehartiger voor de 'eigen' gemeenten;
6. vangnetfunctie voor taken die andere overheden niet goed vervullen;
7. sturende, kaderscheppende functie (m.b.t. maatschappelijke organisaties);
8. 'doe'-taken waarop de territoriale omvang van de gemeenten niet is toegesneden;
9. pleitbezorger voor de bevolking (bij instellingen en bedrijven).

Gemeente

In de eerste fase staat de betekenis van de gemeente als 'dichtst bij de burger' staande en als behartiger van lokale taken voorop. Probleem is de afbakening van grenzen. Afhankelijk van de gekozen oplossing (zie par. 11.2.1) varieert tot op zekere hoogte het karakter van de gemeente, zonder overigens zijn 'eigenheid' te verliezen. Naarmate een overgang van meer bevoegdheden wordt bepleit (w.o.R.b.b.), lijkt ook het belang van lokale democratie en autonomie sterker te worden benadrukt.

Het afblazen van dit laatste plan wordt niettemin door de gemeenten toegejuicht. Het decentralisatiebeleid dat vervolgens ook voor de gemeenten wordt gestart, geeft in elk geval de intentie aan hun positie verder te versterken; dat het decentralisatiebeginsel is opgenomen in de wet (zie par. 11.3.1.1) bevestigt deze bedoeling in formele zin.

Intussen blijven er fricties bestaan tussen de gemeentelijke schaal en het draagvlak en de uitstraling van sommige lokale taken; mede hierdoor is regionale coördinatie en sturing gewenst. Aan het eind van de behandelde periode leidt dit tot de introductie van een gemeente-nieuwe-stijl in de Bon- en Kaderwetplannen. Weer is de nadruk op de gemeentelijke autonomie in het regeringsstandpunt opvallend. Desondanks kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat een gemeente die zich moet specialiseren op de zorg voor de dagelijkse leefomgeving, essentieel zou afwijken van het lokale bestuur in zijn huidige vorm.

Conclusie

Het geformuleerde beginsel blijft gelden, zij het dat de provincie door uitbreiding van 'doe-taken' meer overeenstemming met de andere bestuurslagen is gaan vertonen. De oplossingen voor het regionale gat tasten het karakter van provincie en gemeente en hun status van volwaardige bestuurslaag formeel niet aan; wel moet worden gelet op het takenpakket dat voor hen feitelijk overblijft (gemeente-nieuwe-stijl).

W. Derksen

12.1 Inleiding

In de nazomer van 1993 sloot staatssecretaris Wallage met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een akkoord over de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (ABW), waarbij de gemeentelijke beleidsvrijheid aanzienlijk zou worden vergroot. Daarvoor was centralisatie steeds het parool geweest. Toch zou de trendbreuk uiteindelijk niet zo betekenisvol zijn als aanvankelijk leek. De beoogde ommekeer in de bestuursverhoudingen en de discussies die hierop volgden, vormen een interessante casus voor de bestudering van de structurerende principes die aan de inrichting van het bestuur ten grondslag liggen. Met name gaat het hier om het principe van *medebewind* en de principes die aan de financiering van dergelijk *gevoerd bestuur* ten grondslag liggen ¹.

Deze bijdrage behandelt eerst de ontstaansgeschiedenis van de armenzorg en de ABW (par. 12.2). De volgende paragraaf bevat een eerste analyse van de ordeningsprincipes bij de uitvoering van de ABW. In paragraaf 12.4 wordt de huidige uitvoeringspraktijk beschreven, bovenal aan de hand van twee geruchtmakende onderzoeken die in het najaar van 1993 verschenen over de uitvoering van de Bijstandswet (rapport van de commissie-Van der Zwan) en over het toezicht van het rijk op de lokale beleidsuitvoering (rapport van de Algemene Rekenkamer) ². In paragraaf 12.5 wordt de analyse voortgezet aan de hand van de recentere beleidsontwikkelingen en discussiebijdragen daaromtrent ³. In de slotparagraaf analyseren we deze recente episode vanuit het perspectief van de inrichting van het binnenlands bestuur.

12.2 Geschiedenis van armenzorg en ABW

12.2.1 Van armenzorg tot ABW

De armenzorg in Nederland kreeg in 1854 een wettelijk fundament in de Armenwet. Van grote overheidsbemoediging was geen sprake; de ondersteuning van de armen was een taak voor kerkelijke en bijzondere instellingen. De Armenwet bepaalde dat alleen bij 'volstreekte onvermijdelijkheid' plaats was voor de publieke armenzorg. Het ging hier uitsluitend om een taak voor de *lokale* overheid, ook wat betreft de financiële last. Van der Valk heeft aangegeven dat de betrokkenheid van de lokale overheid al vrij snel een veel grotere was dan de wet haar toedacht ⁴. Dit gebeurde vooral via subsidies aan de kerkelijke instellingen van weldadigheid. Ondanks een wetswijziging van 1870 met het oogmerk de kostenstijging voor de overheid in te dammen, bleven de kosten voor de lokale overheid stijgen.

¹] De nieuwe Gemeentewet spreekt niet meer over 'medebewind' maar over 'gevoerd bestuur'.

²] Commissie Van der Zwan, *Het recht op bijstand; naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*; Den Haag, 14 september 1993 (in opdracht van de Staatssecretaris van SoZaWe). Algemene Rekenkamer, *Algemene Bijstandswet: toezicht en beleid*; Den Haag, 1993.

³] Staatssecretaris van SoZaWe, *Beleidsbrief vernieuwing ABW*; 30 november 1993.

⁴] L. van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid; armenzorg in Nederland 1912-1965*; Amsterdam, 1986.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw speelde de 'sociale kwestie' nadrukkelijk op. De roep om meer overheidsverantwoordelijkheid werd uiteindelijk in 1912 verhoord via een nieuwe Armenwet. De gemeentelijke armbesturen kregen hiermee flink meer armslag. Niettemin werd het subsidiariteitsbeginsel uit de oude Armenwet gehandhaafd. Het primaat bleef bij het particulier initiatief. De centrale overheid was nog geheel buiten beeld. Zij verzorgde slechts het wettelijk kader en hield de gemeenten verantwoordelijk voor een efficiënt beheer van de uitgaven. De gemeenten namen gaandeweg de kosten van de armenzorg van het particulier initiatief over, van 51 procent in 1913 tot 70 procent in 1950 ⁵.

De crisis van de jaren dertig gaf aanleiding tot een zwaardere rol voor de gemeenten en ook nadien zou het aandeel van de overheid blijven stijgen. Het particulier initiatief beschouwde deze overgang als een welkome taakverlichting. Meer in het algemeen was een mentaliteitsverandering opgetreden; een actieve sociale rol van de overheid werd in brede kring ondersteund ⁶.

Ook binnen de overheid traden verschuivingen op. De noodzaak van beheersing van de overheidsuitgaven bracht de centrale overheid er in de jaren dertig toe haar bemoeienis met de gemeentelijke armenzorg uit te breiden ⁷. Aangezien die noodzaak na de Tweede Wereldoorlog minder groot was, nam de centrale bemoeienis nadien weer af. Anderszins trachtte de centrale overheid direct na de oorlog wel het stelsel van de sociale zekerheid te herzien als uitvloeisel van het rapport van de commissie-Van Rhijn ⁸. Dit moest wel een uitwerking hebben op de gemeentelijke armenzorg, vooral met het oog op ontlasting van de gemeentetaak. Waarin de sociale zekerheid voortaan voorzag, werd de gemeentelijke armenzorg overbodig.

Na de oorlog bleek een nieuw wettelijk kader nodig voor de armenzorg die geleidelijk bijna helemaal tot gemeentetaak was uitgegroeid. In 1947 werd een commissie ingesteld die een herziening van de Armenwet moest voorbereiden. Zij bracht in 1954 een rapport uit dat zou leiden tot het aanvaarden van de ABW, die in 1965 in werking zou treden. Het subsidiariteitsbeginsel werd geschrapt en iedere burger 'die in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien' (art. 1 van de ABW) kreeg recht op bijstand. Voortaan lag het *rechtsgelijkheidsbeginsel* aan de bijstandsverlening ten grondslag en hiermee een sterkere bemoeienis van de centrale overheid. Tegelijkertijd ging de wet uit van het *individualiseringsbeginsel* en in de volgende specifieke zin: 'de bijstand wordt afgestemd op omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, alsmede op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan' (tweede lid art. 1 van ABW). Het dilemma tussen rechtsgelijkheid en individualisering zou het debat over de bijstand tot op heden beheersen. Rechtsgelijkheid vraagt een sterke centrale bemoeienis om grote verschillen tussen gemeenten te voorkomen, terwijl het individualiseringsbeginsel - juist plaatselijk - om inzicht in persoonlijke omstandigheden van de aanvrager vraagt. Zowel rijk als gemeenten hebben op grond van de Bijstandswet derhalve goede argumenten om een grotere beleidsvrijheid te claimen.

⁵] Ibid., blz. 236-237.

⁶] Ibid., blz. 78.

⁷] In dit verband is overigens ook de instelling van het Gemeentefonds in 1929 van belang. Het Gemeentefonds kwam in de plaats van enkele lokale belastingen om de verschillen in belastingdruk tussen gemeenten te egaliseren.

⁸] Commissie-Van Rhijn, *Sociale zekerheid*; Den Haag, Staatsuitgeverij, 1945.

Met de invoering van de ABW was de rol van de overheid definitief bevestigd ten koste van het particulier initiatief⁹. Overigens was er toen nog geen trendbreuk in de verhouding tussen lokale en centrale overheid. Bij de inwerkingtreding van de ABW werd nog prioriteit gegeven aan het individualiseringsbeginsel en dus aan de gemeentelijke beleidsvrijheid. Het ontbreken van een landelijke normering ondervond wel veel kritiek, ook in de Tweede en Eerste Kamer¹⁰. De gemeentelijke beleidsvrijheid kwam (aanvankelijk) als winnaar uit de bus na een lang conflict tussen de ministeries van Sociale Zaken en van Maatschappelijk Werk, dat bovendien de totstandkoming van de Bijstandswet ernstig heeft vertraagd. In dat conflict won de individuele bijstand het van de groepsregelingen, die allebei in de wet moesten worden opgenomen. Om die reden werd de bevoegdheid tot normering bij de gemeentelijke besturen gelegd. Er was dus wel recht op een uitkering, maar nog geen rechtsgelijkheid. In dat opzicht betekende de Bijstandswet geen breuk met het verleden¹¹.

Alras werd het centralistische element echter dominant¹². Al direct in 1965 werd een minimaal bedrag aan bijstand vastgesteld voor bepaalde kosten van levensonderhoud. Aanvankelijk was deze maatregel een dode letter, omdat de meeste gemeenten ver boven dit minimum uitgingen. Er waren echter grote verschillen tussen gemeenten en de ongerustheid hierover nam snel toe. De vaststelling van het minimumloon in 1968 gaf hieraan nieuwe voeding¹³. De welvaart was inmiddels zodanig gestegen dat het mogelijk bleek een sociaal minimum landelijk vast te stellen. Ook de stijging van de uitgaven noopte tot meer centrale bemoeienis. De zorg over de gemeentelijke uitvoeringspraktijk bereikte een climax toen de begroting van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk voor het jaar 1970 werd behandeld. Staatssecretaris Van der Poel erkende het bovengemeentelijke karakter van de bijstand en kondigde een structurele wijziging van de ABW aan¹⁴.

In de nieuwe wet nam de centrale sturing aanzienlijk toe. De Kroon kon nadere regels stellen ter bepaling van de hoogte en de vorm van de bijstandsverlening. Bovendien werd aan de wet een nieuw hoofdstuk 'Toezicht op de uitvoering' toegevoegd (door de minister van CRM, bijgestaan door ambtelijke bijstandsconsulenten). Daarnaast zou de minister regels mogen stellen met betrekking tot de gemeentelijke administratie en aan burgemeester en wethouders bindende aanwijzingen mogen geven voor de uitvoering van de wet. Ten slotte werd de minister bevoegd om te beslissen dat bepaalde door een gemeente gemaakte kosten van bijstand niet aanvaardbaar waren. Bij deze structurele wijziging van de ABW werd ook de bekostigingssystematiek in centralistische richting bijgesteld; hierop komen we in de volgende paragraaf terug.

Op 21 december 1972 stond de wet in het Staatsblad. Daarmee was het sein gegeven voor een toenemende centralisatie van de uitvoering van de ABW. Smit heeft een overzicht gegeven van die toegenomen bemoeienis van de centrale overheid bij de uitvoering van de ABW. Centrale normen werden gesteld voor de algemene bestaanskosten, voor de woonkosten, voor de aflossingsbedragen en aflossingsduur van bijstand in de vorm van een lening, voor

⁹] V. Veldheer, 'De bijstandsverlening vroeger en nu'; *Sociaal Bestek*, nr. 16, 1989, blz. 3-5.

¹⁰] Van der Valk, op. cit., blz. 215.

¹¹] Ibid.

¹²] Zie bijv.: H.G. de Gier, *Voor alle zekerheid: sociaal beleid in maatschappelijk-cultureel perspectief*; Den Haag, 1987; O.G.H.M. Smit, *Bijstand is maatwerk*; Den Haag, 1987.

¹³] Van der Valk, op. cit., blz. 215.

bijzondere bestaanskosten, enzovoort. Daarnaast namen de mogelijkheden voor beïnvloeding af voor gemeenten. Het overleg tussen gemeenten en rijk verliep steeds slechter, zodat ook die wijze van beïnvloeding voor de gemeenten werd beperkt ¹⁵.

De gemeente is bij de uitvoering van de ABW dus gaandeweg gemarginaliseerd. Natuurlijk moest de gemeente de ABW uitvoeren, maar de wijze waarop werd door het rijk bepaald. Er zijn drie motieven voor deze centralisatie. Ten eerste nam de waardering van de (landelijke) rechtsgelijkheid toe. In 1968 werden de bijstandsnormen in het kader van de RWW wettelijk gereleerd aan het minimumloon (met een marge van 5%). In 1971 bepaalde de *Harmonisatiewet* dat gemeenten bij het verlenen van bijstand voortaan niet meer de RWW-normen mochten overstijgen. In 1980 volgde het *Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria* dat de hoogte van de bijstand voor de bijzondere kosten van het bestaan regelde. Smit concludeert dan ook dat de individualiserende benadering reeds in 1965 baan heeft gemaakt voor het centrale gelijkheidsmotief ¹⁶. Bovendien raakte het bijstandsbeleid geleidelijk geïntegreerd in het stelsel van sociale zekerheid en het inkomensbeleid ¹⁷.

Het tweede motief voor centralisatie was de beheersing van de overheidsuitgaven. De ABW is immers een typische open-einde-regeling, waarvoor de verantwoordelijkheid grotendeels bij het rijk ligt. Centrale normering van uitgaven is daarmee begrijpelijk. Tegen budgettering van gemeenten verzette zich de gedachte dat de burger dan voor zijn uitkering afhankelijk zou worden van het gemeentelijk beleid. Rechtsgelijkheid is dan ook een belangrijker motief voor centrale normering gebleken dan zorg over de beheersbaarheid van de bijstandsuitgaven.

In een latere fase gold nog een derde motief voor centrale normering: verondersteld misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstand. In 1977 werd hiervoor al een interdepartementale werkgroep ingesteld. In 1979 werd deze werkgroep gevolgd door de instelling van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO). Het ISMO-rapport dateert van 1981, terwijl in 1985 door de ISMO een eindrapport werd uitgebracht. Hierin werd geschat dat bij 7,5 procent van de uitkeringen sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik. Later zal niet alleen het misbruik en het oneigenlijke gebruik veel hoger worden ingeschat ¹⁸, maar zullen deze voor sommigen ook hét argument worden voor een nog strakkere regie vanuit Den Haag.

Doordat de gemeenten weinig ruimte kregen voor een eigen bijstandsbeleid, gingen zij naast de ABW een nieuw armenbeleid ontwikkelen: het zogeheten gemeentelijk minima-beleid. De ABW functioneerde derhalve niet meer als het enige laatste vangnet ¹⁹. De gemeenten gingen vrijstellingen verlenen voor belastingen en tarieven, zij gingen de woonlasten verlichten, er werden schuldsaneringsregelingen toegepast, bijdragen werden geleverd in de kosten van maatschappelijk verkeer. De centrale overheid zou aan dit gemeentelijk minima-beleid spoedig allerlei beperkingen stellen.

^{14]} Smit, op. cit., blz. 35.

^{15]} *Ibid.*, blz. 140.

^{16]} *Ibid.*, blz. 199.

^{17]} Zie ook: A.L. den Broeder, 'De toekomst van de Algemene Bijstandswet en de gemeentelijke sociale dienst'; SMA, 1990, blz. 90-100.

^{18]} H. Kroft e.a., *Tijd zonder werk*; Leiden/Antwerpen, 1989 schatten de fraude op 17,5 procent van de gevallen.

^{19]} Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Gemeenten-Minima-Bijstand*; Den Haag, 1990, blz. 3.

De ABW van 1963 veranderde aanvankelijk niet veel aan de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. De bijstand kwam, evenals de publieke armenzorg voordien, geheel ten laste van de gemeente. Alleen voor bijstandskosten aan personen die tot een groep behoorden waarvoor de rijksoverheid de bijstandsverlening aan nadere regels had gebonden (een rijksgroepregeling, zoals de RWW) ging het rijk voortaan een vergoeding verlenen. Met de structurele wijziging van de ABW van 1972 veranderde ook de bekostings-systematiek. Vanaf 1971 werd reeds de helft van de kosten van de bijstand door het rijk vergoed. Die situatie werd in 1972 via wijziging van de ABW geformaliseerd. Voor de bijstandskosten die ten laste van de gemeente bleven werd ongeveer 80 procent terugontvangen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. In 1973 werd dit aandeel verhoogd tot 90 procent. De laatste 10 procent waren voor rekening van de gemeenten.

De 90/10-verhouding bestaat nog steeds, zij het niet tot genoegen van iedereen. In 1988 stelde het kabinet voor de algemene bijstand door een 80/20 verhouding te vervangen en de bijzondere bijstand te decentraliseren. De bekostiging hiervan zou moeten verlopen via het Gemeentefonds. Adviesorganen als de SER en de Raad voor de gemeentefinanciën adviseerden negatief over het eerste voorstel²⁰. De Raad voor de gemeentefinanciën meende zelfs dat een 100/0-verhouding bij de financiering van de algemene bijstand meer was aangewezen. De Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB) deelde deze mening. De RBB meende dat ook de bijzondere bijstand ten laste van de centrale overheid zou moeten komen, omdat de gemeenten over weinig beïnvloedingsmogelijkheden zouden beschikken en toch grote financiële risico's lopen²¹. Daarbij werd geen melding gemaakt van de mogelijkheden die gemeenten in het algemeen hebben voor het voeren van een werkgelegenheidsbeleid, waartoe ook huisvesting en het verbeteren van het culturele klimaat van de gemeente gerekend kunnen worden²².

De bijzondere bijstand kwam voortaan ten laste van de algemene middelen van de gemeenten. Aangezien niet alleen de financiële last van de bijzondere bijstand naar de gemeenten overging maar ook de beleidsvrijheid (de bijzondere bijstand werd geheel gedecentraliseerd), konden de gemeenten hun 'minima-beleid' integreren met de bijzondere bijstand. Voor de algemene bijstand bleef de lastenverdeling over rijk en gemeenten onveranderd (90/10). Ook bleven de uitvoeringskosten van de ABW voor 100 procent ten laste komen aan de gemeentelijke middelen.

12.3

Verschuivende ordeningsprincipes: taakstelling, toezicht, financiering

Veldheer heeft treffend aangegeven dat de gemeenten bij de armenzorg en later bij de uitvoering van de ABW bovenal een *secundaire* rol hebben vervuld: 'Was die in de vorige eeuw secundair ten opzichte van het particulier initiatief, thans is die secundair ten opzichte van de centrale overheid.'²³ Hierbij zij aangetekend dat de rol van de gemeente bij de armenzorg in de eerste helft van de eeuw belangrijker is geworden. De gemeentelijke regiefunctie ten opzichte van het particulier initiatief verschoof in de richting van een uitvoerende functie, eerst in aanvulling op het particulier initiatief, terwijl later het particulier initiatief zelf aanvullend werd. Ook kan men stellen dat de

²⁰] Raad voor de gemeentefinanciën, Advies van 12 juli 1989, nr. 44 655 RGF 16/71.

²¹] Raad voor het Binnenlands Bestuur, op. cit., blz. 7.

²²] Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1990.

²³] V. Veldheer, op. cit., blz. 3-5.

gemeente in de beginjaren van de ABW (in de tweede helft van de jaren '60) een *primaire* rol vervulde. Weliswaar voerde zij 'slechts' rijksregelgeving uit, toch was de beleidsvrijheid van de gemeente toen nog zo groot dat de primaire rol bij de ABW aan de gemeente toekwam.

In bestuurskundige termen kunnen we stellen dat de periode van de Armenwet gekenmerkt werd door twee ontwikkelingen. Ten eerste werd de regiefunctie van de gemeentelijke overheid in de vorige eeuw een uitvoerende functie. Ten tweede werd de armenzorg bij de invoering van de ABW voor de gemeente van een *autonome* tot een *medebewindstaak*. Autonomie staat voor gemeentelijke taken en bevoegdheden die op de Grondwet en gemeentewet berusten, medebewind voor het totaal van taken en bevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen dat op andere wetgeving berust. In hoofdzaak zijn autonome bevoegdheden de algemene, niet gespecificeerde bevoegdheden 'tot de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente' (art. 108 Gemeentewet), dat wil zeggen tot het vaststellen van die algemene regels (verordeningen) en het verrichten van die bestuurshandelingen welke het gemeentebestuur nodig of nuttig acht voor de plaatselijke samenleving en die niet voortvloeien uit hoger recht²⁴. Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is een typisch juridisch onderscheid. Het is dan ook geen absoluut onderscheid naar 'beleidsvrijheid' voor gemeenten. Door de wijze van financiering kan een gemeente sterk gebonden zijn aan de centrale overheid bij de uitvoering van autonome taken. Anderszins kan medebewind de gemeente meer of minder beleidsvrijheid laten bij de uitvoering van de rijksregelgeving. Ook bij medebewind komen 'politiseerbare marges' voor: er is ruimte voor gemeentelijke normstelling²⁵. Niettemin wordt door de jurist geen nader onderscheid aangebracht in typen medebewind.

Voor de analyse van de gemeentelijke *beleidsvrijheid* bij de uitvoering van de ABW is een nadere typering van medebewind nodig. Het lijkt mij mogelijk drie typen medebewind te onderscheiden:

- a. *Politiek medebewind*: de wet laat aan de gemeenten bij de uitvoering politieke beleidsvrijheid. Binnen centrale kaders is lokale normstelling mogelijk. De Wet op de Ruimtelijke Ordening is hiervan een goed voorbeeld: zij draagt de gemeentebesturen op voor bepaalde gedeelten van de gemeente een bestemmingsplan vast te stellen. In dit plan legt de gemeenteraad normen vast waaraan de verdere ruimtelijke ontwikkeling moet voldoen.
- b. *Ambtelijk medebewind*: de wet laat de gemeenten ambtelijke beleidsvrijheid bij de uitvoering van de wet. Anders gezegd: binnen de generieke normstelling door het rijk is er geen ruimte voor lokale normstelling, maar wel voldoende ruimte om te bepalen of de wet wel of niet van toepassing is op het individuele geval (gelet op de *doeleinden* van de wet).
- c. *Mechanisch medebewind*: de wet laat de gemeente nagenoeg geen vrijheid bij de uitvoering van de wet. De landelijke normstelling is zo specifiek dat de gemeente(ambtenaar) slechts heeft te bepalen of het individuele geval aan de *criteria* van de wet voldoet. Voorbeelden: de onderwijswetgeving, de Kieswet, de Dienstplichtwet²⁶.

²⁴ Zie W. Konijnenbelt, 'Rechtsregels voor het lokale bestuur'; in: *Lokaal bestuur in Nederland*; door W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), Alphen aan den Rijn, 1989, blz. 47-64. Zie verder bijv.: A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlands gemeenterecht deel I*; Groningen, 1993, blz. 66 e.v. en blz. 178 e.v.

²⁵ Dölle en Elzinga, op. cit., blz. 66.

²⁶ Toonen heeft aangegeven dat het aanvankelijk bij het medebewind vooral om mechanisch medebewind ging: meewerken aan de organisatie van verkiezingen en het oproepen voor dienstplicht. Allengs breidde het medebewind zich echter uit, ook naar het ambtelijke en het politieke medebewind. Daarvan was vooral sprake bij die taken die aanvankelijk geheel autonoom door de gemeenten ter hand waren genomen, en die later onderwerp werden van nationale wetgeving (zoals de Woningwet van 1901, de Warenwet van 1919, de Arbeidsbemiddelingswet van 1929, enz.). Zie: Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur*; Den Haag, 1987.

Sedert de inwerkingtreding van de Bijstandswet in 1965 is sprake geweest van een verschuiving van politiek medebewind (enige mogelijkheid om eigen normen te stellen) via ambtelijk medebewind naar mechanisch medebewind. De centrale overheid is steeds meer gaan voorschrijven aan welke criteria een burger moest voldoen om in aanmerking te komen voor een bepaalde uitkering. Bovendien is het toezicht op de uitvoering strakker getrokken. Wie niet accepteert dat gelijke gevallen in verschillende gemeenten ongelijk worden behandeld, zal aan een mechanisch medebewind niet kunnen ontkomen. Ook in financiële zin zijn de verhoudingen in deze mechanische richting geëvolueerd, met behoud van een kleine zoom voor de gemeenten ter verhoging van de efficiëntie.

12.4 De huidige situatie

In de jaren '90 is een grote onvrede over de ABW en vooral over de uitvoering ervan ontstaan. Zoals Schuyt zich afvroeg ²⁷: 'Hoe zijn al deze variaties in omstandigheden, gedrag, houding en gedragsgevolgen nog in één wet bijeen te houden? Hoe is pluriformiteit op rechtvaardige en tegelijk op efficiënte wijze tegemoet te treden?' Voorstellen waren er in ieder geval genoeg, mede op basis van een onderzoek van de commissie-Van der Zwan naar de uitvoering van de ABW en van de Algemene Rekenkamer naar het toezicht op de uitvoering van de ABW. Bovendien stelde de commissie-Doelman-Pel vanuit de Tweede Kamer tal van veranderingen van de ABW voor.

De commissie-Van der Zwan constateerde ontoelaatbare tekortkomingen bij de uitvoering over de gehele linie en in de meeste gemeenten. Ook werden administratieve tekortkomingen vastgesteld. Vrijwel geen van de 3100 onderzochte dossiers bleek te voldoen aan de strikte wettelijke normen. Bij de uitvoering van de ABW vindt toekenning in een meerderheid van de gevallen op ongefundeerde wijze plaats. Kennelijk zijn regelgeving en uitvoering ver uiteengegroeid. Op grond van redelijk betrouwbare schattingen meende de commissie dat bij tenminste 25 procent van de gevallen van bijstandstoekenning fraude in het spel was.

Hiermee sprak de commissie-Van der Zwan een definitief oordeel uit over het principe van het *mechanisch medebewind* bij de uitvoering van de ABW. De commissie schoof de schuld van het 'onbeheerste proces' bovenal in de schoenen van de gemeenten. Niet de wet maar de uitvoering was het grootste probleem, aangezien een minderheid van de gemeenten het wel beter kon ²⁸. Het lijkt erop dat Van der Zwan zich hier onvoldoende heeft verplaatst in de positie van de sociale diensten die al jaren lang moesten proberen ondeugdelijke en veel te gedifferentieerde regels van het rijk uit te voeren. Het is dan ook begrijpelijk dat veel gemeenteambtenaren zich, blijkens hun reacties, niet in het rapport konden vinden.

Wie oplossingen nastreeft, doet er inderdaad goed aan 'Van der Zwan' enigszins te nuanceren. Het functioneren van gemeenten bij de uitvoering van de ABW moet in een breder kader worden gezien. Ten eerste wordt te gemakkelijk vergeten hoe sterk het aantal bijstandsgerechtigden in de afgelopen twee decennia is gestegen, met de uitvoeringsproblemen vandien. Ten tweede is sprake van een *morele erosie*: burgers laten zich veel meer leiden door de mogelijkheden dan door de sociale doeleinden van de wet. Ten derde is de complexiteit in de samenleving sterk toegenomen, zoals de woon- en leefvormen duidelijk laten zien. De overheid heeft hierop vooral gereageerd met

²⁷] C.J.M. Schuyt, 'Bijstandsverhalen'; in: *Heroriëntering op de Bijstandswet*; door P.H. Renooy en R.C. van Geuns (red.), Lelystad, 1993, blz. 5-12 (citaat: blz. 5).

²⁸] Commissie-Van der Zwan, op. cit., blz. 2.

nieuwe, steeds meer gedifferentieerde regelgeving. Zo is een onoverzichtelijk stelsel van normcategorieën ontstaan (37 in getal). De vraag is of de ondoorzichtigheid van de sociale werkelijkheid 'oplosbaar' is door juridische verfijning. In de uitvoeringspraktijk veroorzaakten de nieuwe categorisering meer problemen dan zij oplosten. Hierdoor zijn bijstandsamtenaren ten dele afhankelijk van de informatie die cliënten verstrekken²⁹. De commissie-Van der Zwan heeft zich er te zeer op geconcentreerd de administratieve werkelijkheid ter plaatse in overeenstemming te brengen met de rijksregelgeving. De commissie ging eraan voorbij dat bij de uitvoering van de ABW de kloof tussen de administratieve en de maatschappelijke werkelijkheid ongetwijfeld nog veel groter is. Ten slotte is de positie van de bijstandsmaatschappelijk werker steeds moeilijker geworden. Was zijn positie al vaak ambigu - cliënten behoeven zowel zorg als controle -, die dubbelzinnigheid neemt toe indien de centrale overheid om steeds meer controle vraagt.

Het rijk is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving, alsmede voor het toezicht. Ook hier blijkt het een en ander mis te zijn. De commissie-Van der Zwan wees er al op dat het toezicht faalde als de praktijk zich buiten de kaders ontwikkelde. De Algemene Rekenkamer stelde eveneens vast dat informatie van de toezichthouders tekort schoot³⁰. Overigens bleek uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer ook dat de eisen die aan de gemeentelijke uitvoering van de ABW gesteld moesten worden, onvoldoende waren uitgewerkt. Hiernaast bleek ook de interne jurisprudentie tekort te schieten³¹. Ondanks alle centrale regelgeving is kennelijk niet helder waaraan gemeenten zich hebben te houden.

12.5 Voorstellen voor verandering

De commissie-Van der Zwan stelde een aanzienlijke vereenvoudiging van de ABW voor. De uitkering zou worden gesplitst in een deelluitkering voor persoonlijke uitgaven (50% van wat echtparen/samenwonenden ontvangen) en een deelluitkering voor woonlasten; deze laatste uitkering zou beperkt moeten worden tot aantoonbare lasten (met een maximum). Tegelijkertijd zouden bij wet verdergaande vereisten moeten worden gesteld (aantoonplicht). Bovendien moest het recht op bijstand voorwaardelijk worden zodat de ontvanger van de bijstand ook materieel verplicht werd zich in te spannen om in eigen onderhoud te voorzien. In dit kader moest ook het begrip 'passende arbeid' uit de wet worden geschrapt. Voor de gemeente zou het derhalve niet veel simpeler worden, zeker niet omdat het toezicht op een systematischer leest moest worden geschoeid en de fraudebestrijding effectiever moest worden georganiseerd. Meer beleidsvrijheid voor gemeenten impliceerde het advies van de commissie-Van der Zwan dan ook zeker niet.

De Rekenkamer adviseerde vooral de informatievoorziening over de uitvoering van de ABW te verbeteren. De rijksconsulenten moesten meer worden ingeschakeld bij het verzamelen van beleidsrelevante gegevens. Het toezicht op gemeenten moest derhalve worden aangescherpt. De commissie-Doelman-Pel (subcommissie Bijstand van de Tweede Kamer) meende daarentegen dat het vergaren van beleidsrelevante gegevens juist geen taak van deze inspectie zou mogen zijn. Hiernaast legde de commissie grote nadruk op het activeren van bijstandsuitkeringsgerechtigden. Dit lofwaardige streven ging gepaard met veel nieuwe richtlijnen voor de gemeenten.

^{29]} R. van der Veen, 'De afnemende doelmatigheid van sociaal beleid: een uitdaging voor het lokaal bestuur?'; *Bestuurwetenschappen*, 1993, nr. 6, blz. 435; en R.J. van der Veen, 'De bijstand belaagd'; in: P.H. Renooy en R.C. van Geuns (red.), op. cit., blz. 13-26.

^{30]} Algemene Rekenkamer, *Algemene Bijstandswet: toezicht en beleid*; TK 1993-1994, 23 425, nrs. 1-2, blz. 31.

^{31]} *Ibid.*, blz. 5.

Opvallend genoeg kwamen de drie genoemde adviezen nauwelijks, of zelfs in het geheel niet, tegemoet aan de veelgehoorde wens de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de uitvoering van de ABW te vergroten. In zijn *Adviesaanvraag herinrichting ABW* aan de SER van april 1989 pleitte de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog nadrukkelijk voor zo'n vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De bewindsman zei in zijn adviesaanvraag te streven naar een systematischer opzet en zo mogelijk naar vereenvoudiging van de regelgeving. Ook wilde hij een stap zetten in de richting van minder centrale voorschriften. Wel bleef hij vasthouden aan centrale, objectieve normen voor de bijstand. In ieder geval moest de bijzondere bijstand worden gedecentraliseerd. Het toezicht vanuit het rijk bleef in zijn visie gehandhaafd en kreeg gedeeltelijk een complementair karakter: er moest regelmatig bestuurlijk overleg tussen het ministerie en de VNG komen ³².

In het akkoord van staatssecretaris Wallage in 1993 met de VNG over de bijstand klonk deze visie van zijn voorganger nog sterk door. De grondwettelijke waarborg van een minimaal noodzakelijke bestaansvoorziening was de 'gezamenlijke verantwoordelijkheid van het rijk en de gemeenten'. Bovendien werd vastgelegd dat de verantwoordelijkheid van de gemeenten zou worden vergroot. Alleen dan werd het mogelijk geacht om de overige doeleinden van het akkoord (bijstand als vangnet, bijstand ter bevordering van arbeidsparticipatie, maatwerk, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid) te realiseren. Daarvoor werd een aanzienlijke vereenvoudiging van de landelijke regelgeving nodig geacht. De regelgeving zou zich moeten beperken tot de gegarandeerde uitkeringsniveaus. Het is aan de gemeenten om deze uitkeringen aan te vullen als naar hun oordeel de omstandigheden van de betrokkene een hogere uitkering noodzakelijk maken. Deze bevoegdheid werd overigens beperkt tot alleenstaanden en één-oudergezinnen. Elke alleenstaande zou voortaan 50 procent van het netto minimumloon ontvangen. Indien hij kon aantonen werkelijk alleenstaand te zijn, kon de gemeente bovendien een toeslag van maximaal 20 procent van het netto-minimumloon toekennen ³³. Om het rechtskarakter van de algemene bijstand (de basisnorm van 50% tezamen met de gemeentelijke toeslag) te onderstrepen moest de gemeente haar beleid terzake vastleggen in een *gemeentelijke verordening*. Voorts werd afgesproken de vrijlatingsbepalingen te decentraliseren.

De gewonnen beleidsvrijheid moest overigens wel worden betaald. De gemeenten mochten weliswaar 90 procent van de uitkeringslasten bij het rijk blijven declareren, maar de uitkeringslasten van de *toeslagen* zouden na drie jaar geheel voor rekening komen van de gemeenten (die het budget voor de toeslagen na drie jaar toegevoegd zouden zien aan het Gemeentefonds). Bovendien werd op de rijksbegroting een besparing ingeboekt van 380 miljoen gulden structureel. De gemeenten beschouwden deze besparing als een 'inspanningsverplichting' ³⁴. Ten aanzien van het toezicht op de uitvoering wisten de gemeenten zich enige vrijheid te verwerven. Het toezicht op de gemeentelijke bijstandsdeclaraties ter verkrijging van rijksvergoeding zou voortaan worden overgelaten aan bij de gemeenten fungerende accountants. Het tweedelijnstoezicht zou bij de rijksconsulent blijven berusten.

^{32]} In die tijd bepleitte Den Broeder bijvoorbeeld ook een *oriëntatiemodel* voor de uitvoering van de ABW. Dat model hield in dat de beleidsvormers slechts het referentiekader (van principes en randvoorwaarden) dienden vast te stellen, dat de beleidsvoerders een zekere keuzevrijheid liet om de beoogde doelen te bereiken. In dit model stond de maatschappelijke effectiviteit voorop (Den Broeder, op. cit.).

^{33]} Staatssecretaris Ter Veld had in mei 1993 nog voorgesteld de systematiek van 50% respectievelijk 70% aangevuld met een toeslag van 20% slechts te hanteren voor uitkeringsgerechtigden vanaf 27 jaar. VNG en Divosa hadden aangeraden die systematiek voor iedereen te laten gelden.

^{34]} Wallage-VNG-akkoord, 1993, blz. 6.

In het akkoord werd tevens bepaald dat de afspraken zouden worden bijgesteld als de rapporten van de bovengenoemde commissies hiertoe aanleiding zouden geven. Zo geschiedde, vooral als gevolg van het rapport van de commissie-Van der Zwan. In dit rapport werd de gemeenten een gebrekkige uitvoering van de ABW aangerekend. Hierdoor werd het steeds moeilijker te verdedigen om de gemeenten meer in plaats van minder beleidsvrijheid te geven. Daarnaast bleek een meerderheid van de Tweede Kamer zich niet te kunnen vinden in een toeslagensystematiek, waarbij de gemeenten zouden kunnen uitmaken wie voor welk deel van de toeslag van 20 procent in aanmerking kwam. Bij materiële wetgeving moest zeker blijven wie voor een toeslag in aanmerking zou komen. Uiteindelijk zou staatssecretaris Wallage zwichten voor de druk uit de Tweede Kamer: 'De toeslagverlening zou in de heringerichte ABW een duidelijke wettelijke grondslag moeten krijgen'³⁵. Deze keuze was toch opvallend waar inmiddels iedereen had geaccepteerd dat de bijzondere bijstand geheel was gedecentraliseerd (ook al ging daarin minder geld om).

Vanwege de beleidswijziging is het niet verwonderlijk dat de *Beleidsbrief vernieuwing ABW* van de staatssecretaris een enigszins dubbelzinnig karakter had. De tekst ademde sterk de geest van het Wallage-VNG-akkoord. Zo moest de vernieuwing van de ABW vanuit een 'medebewindsverhouding' worden vormgegeven. Gemeenten zouden de verantwoordelijkheid krijgen voor een 'nadere invulling van het beleid, binnen door het rijk vastgestelde kaders.' Zelfs werd gesproken over de noodzaak van 'lokaal-politieke aansturing' van de uitvoering. In alles was duidelijk dat het kabinet ook binnen de gemeenten het toezicht op de uitvoering van de ABW wenste te verbeteren. De gemeentelijke verantwoordelijkheid kreeg hier een dubbel karakter: gemeenten zouden niet alleen verantwoordelijk moeten zijn voor de uitvoering van de ABW, maar hiervoor ook verantwoordelijk moeten worden gehouden. Op die manier moest het verantwoordelijkheidsbesef van gemeenten worden vergroot (vooral door die 'lokaal-politieke aansturing'). De financiering van de gemeentelijke toeslagen paste goed in dit kader. De vergroting van de gemeentelijke verantwoordelijkheid diende daarmee zowel het doel van de gemeenten (meer beleidsvrijheid) als het doel van het rijk (meer doelconforme uitvoering van rijksregelgeving). Van de oorspronkelijk beoogde verruiming van de gemeentelijke beleidsvrijheid kwam niet zo veel terecht. In dit opzicht was de *Beleidsbrief* inderdaad nogal dubbelzinnig. Niet ten onrechte meende de VNG dat daarmee de belangrijkste winst van het akkoord met de staatssecretaris teniet was gedaan.

12.6 Naar een andere ordening?

Hiervoor werd gewezen op de verschuiving in de uitvoering van de ABW van *politiek medebewind* via *ambtelijk medebewind* naar *mechanisch medebewind*. Het wordt tijd de recente voorstellen in dit kader te bezien. In de voorgaande beschrijving werd wel duidelijk dat het mechanisch medebewind als ordeningsprincipe kwetsief is geworden. De gemeenten zijn niet in staat (en voor een deel niet bereid) om het rijksbeleid strikt volgens de regels uit te voeren. De vraag is gewettigd of het principe van mechanisch medebewind moet worden verlaten en welk principe hiervoor in de plaats zou moeten treden.

In de discussie tekenden zich drie partijen af:

- de *lokalisten*: de gemeenten, verenigd in de VNG. Zij claimden meer beleidsvrijheid, omdat ze last hadden van de rijksregels en omdat zij meer mogelijkheden wensten om de werkloosheid te bestrijden. Omdat de lokale democratie voor de gemeenten ook een eigen waarde vertegenwoordigt, kreeg de zorg

³⁵] Staatssecretaris van SoZaWe, *Beleidsbrief vernieuwing ABW*; 30 november 1993, blz. 9.

- voor materiële gelijkheid voor alle burgers in het gehele land minder gewicht dan zij in de optiek van de rijksoverheid behoorde te hebben;
- de *pragmatici*, met de staatssecretaris als belangrijkste representant. Zij waren zich bewust van de centrale verantwoordelijkheid en van de uitvoeringsproblemen van de gemeenten. Zij beseften dat nadere regelgeving contraproductief zou zijn. De gemeenten zouden meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor een meer doelconforme uitvoering van rijksbeleid (en daarop ook worden afgerekend). Lokale democratie had voor hen geen eigen waarde: lokaal-politieke aansturing was vooral nodig om de lokale ambtelijke uitvoering van de ABW landelijk meer uniform te maken;
- de *nationalisten*: de Tweede Kamer en de commissie-Van der Zwan. Zij benadrukten dat de normstelling geheel een nationale verantwoordelijkheid is³⁶. De rechtsgelijkheid stond voorop en het toezicht op de uitvoering door de gemeenten moest worden verbeterd. Er moesten globalere regels worden gesteld (voor grovere categorieën burgers), die overigens even mechanisch door de gemeenten zouden moeten worden uitgevoerd. Overigens werd die globalisering van regels vrij snel vergeten als rechtsongelijkheid zou dreigen.

In het Wallage-VNG-akkoord was een wankel evenwicht tussen de lokalisten en de pragmatici bereikt. De VNG kon erin lezen dat de beleidsvrijheid van gemeenten zou worden vergroot en de staatssecretaris kon erin lezen dat gemeenten voortaan zelf moesten boeten indien ze de fraude onvoldoende zouden bestrijden. Dit evenwicht werd echter verstoord door de beeldvorming over het rapport van de commissie-Van der Zwan en de commissie-Doelman-Pel. De nationalistes leken nu de overhand te krijgen. Voor de VNG was dit aanleiding om zich te distantiëren van het compromis in de *Beleidsbrief vernieuwing ABW*.

In termen van ordeningsprincipes zouden de lokalisten terug willen naar een vorm van politiek medebewind, waarbij gemeenten zelf binnen nationale kaders hun eigen normen mogen stellen voor de bijstandsverlening. Het is overigens de vraag of hiervoor nog een maatschappelijk draagvlak bestaat. De pragmatici zouden desnoods bereid zijn om enig politiek medebewind te accepteren, als bij de uitvoering maar meer rijksdoeleinden zullen worden gerealiseerd. De nationalistes zouden kiezen voor een mechanisch medebewind.

Toch lijken alle partijen gemeen te hebben dat er meer beleidsvrijheid voor gemeenten moet komen, of op zijn minst globalere rijksregels voor de lokale beleidsuitvoering. Dit zou duiden op een trendbreuk met de steeds verdergaande 'mechanisering' van het medebewind. Of wordt hier een nieuwe vorm van medebewind beproefd en geven de drie 'oude' vormen van medebewind geen antwoord meer op de hedendaagse problemen bij de uitvoering van de ABW? Het heeft er veel van weg. Een echt principiële keuze voor een grotere lokale beleidsvrijheid wordt niet gemaakt. Er wordt alleen een belangrijk element van *wederkerigheid* in de relatie tussen rijk en gemeenten gebracht: gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid op voorwaarde dat ze de bijstandsverlening op orde brengen en op voorwaarde dat ze anders zelf voor de kosten opdraaien. Het is een vorm van medebewind als *contract*, met als enig doel de rijksdoeleinden adequater te realiseren.

Die voorkeur voor een *contractueel medebewind* was bij Wallage zeer goed waarneembaar. Hij maakte zich grote zorgen over de rechtsongelijkheid en wenste bovenal een striktere uitvoering van het rijksbeleid. Bovendien zou nadere regulering geen oplossing bieden³⁷. Zo groeiden de financiën uit tot

^{36]} Zie ook R.J. van der Veen, 'De afnemende doelmatigheid van sociaal beleid', op. cit., blz. 429-437.

^{37]} Eerder noemde ik het verschijnsel dat het stellen van striktere regels voor gemeenten door de centrale overheid om de ineffectiviteit van de centrale regulering te ondervangen, in de regel tot een nog geringere effectiviteit leidt, de *centralisatieparadox*. Zie W. Derksen, *De gemeente als gemeenschap*; Den Haag, 1992, blz. 115.

een nieuw centraal sturingsinstrument. Lokale beleidsvrijheid biedt de mogelijkheid om 'af te rekenen'. En politieke beleidsvrijheid is vooral bedoeld om ook de politieke organen verantwoordelijk te kunnen houden voor de ambtelijke uitvoering van de rijksregelgeving.

Gelet op de beeldvorming ten aanzien van de ABW in het najaar van 1993 is het overigens zeer de vraag of contractueel medebewind een realistische vorm is. Het vormt namelijk een precair evenwicht tussen inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten. Zodra de gemeentelijke beleidsvrijheid wordt ingeperkt, kan men niet verlangen dat de gemeenten op hun output werden afgerekend, en vice versa. Gelet op de overwegende nationalisering is het de vraag of inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid samen kunnen optrekken. Hoe kunnen gemeenten inhoudelijk verantwoordelijk worden voor de normstelling, als rechtsgelijkheid voor het gehele land moet gelden? Moeten we concluderen dat er onvoldoende ruimte bestaat voor een lokale *inhoudelijke* verantwoordelijkheid om contractueel medebewind tot een succes te maken?

Een verdere doordenking van de *financiële* verantwoordelijkheid voor gemeenten tendeeft in dezelfde richting. Wallage en de VNG kwamen overeen dat de gemeentelijke toeslag geheel ten laste zou komen van de gemeente. Nadat in de overgangsjaren zou zijn vastgesteld hoe groot het budget voor de gemeentelijke toeslagen moet zijn, zou dit budget na drie jaar geheel worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Het nadeel van zulke overheveling is dat herverdeeffecten optreden ten detrimente van gemeenten met een sociaal-economisch zwakke structuur. De herverdeeffecten bij een overgang naar een 80/20 verhouding tussen specifieke en algemene uitkering, zijn al zeer opvallend³⁸. Men zou kunnen veronderstellen dat gemeenten met die herverdeeffecten worden 'gestraft' voor een benedenmaats beleid uit het verleden. Dit argument blijkt echter niet plausibel. De bijstandsdichtheid van gemeenten hangt in belangrijke mate samen met objectieve factoren en maar in betrekkelijke mate met het in het verleden gevoerde beleid. Ook de oorzaken staan niet vast³⁹. In de praktijk blijkt het nauwelijks mogelijk om verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds zo te wijzigen dat de herverdeeffecten geheel teniet worden gedaan. Om herverdeeffecten te voorkomen zou men de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering zo moeten kiezen dat elke gemeente voor elke bijstandsgerechtigde 90 procent van de uitkering ontvangt. Daarmee is de *incentive* van een eigen budget geheel verdwenen en is contractueel medebewind verworpen tot een dode letter.

Hierin is dan ook het grootste probleem van een verdere verfijning van de algemene uitkering gelegen: wie de algemene uitkering zodanig wil verfijnen dat herverdeeffecten worden gemitigeerd, zal daarmee tegelijkertijd een *disincentive* inbouwen. Een verlaging van het aantal uitkeringsgerechtigden zal bij een dergelijke verfijning namelijk leiden tot een lagere algemene uitkering. Een actieve bevordering van de arbeidsparticipatie zal de gemeente naast winst aan uitkeringsgelden dan ook verlies aan algemene uitkering opleveren. Aldus kan contractueel medebewind op gespannen voet komen te staan met het principe van de verdelende rechtvaardigheid. Contractueel medebewind stuurt immers het gemeentelijk beleid aan door de gemeente winst te laten maken en verlies te laten dragen. Terwijl het streven naar verdelende rechtvaardigheid winst en verlies ten goede en ten laste van andere gemeenten laat komen.

³⁸] Interdepartementale werkgroep ABW 80/20, *Verhoging financiële verantwoordelijkheid gemeenten voor ABW, IOAW en IOAZ*; Den Haag, november 1992; zie ook: SEO, Ipso Facto, *Naar een andere financiering van de ABW*; Houten, 1992.

³⁹] NEI, *Lokale sturingsmogelijkheden inzake bijstandsafhankelijkheid*; Rotterdam, 1992.

Contractueel medebewind moet het hebben van een evenwichtige verhouding tussen de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten. Beide staan in deze tijd op het terrein van de bijstandsverlening echter ter discussie. Aangezien contractueel medebewind is gebaseerd op een vergroting van de beleidsvrijheid (inhoudelijke verantwoordelijkheid) gekoppeld aan een vergroting van de financiële verantwoordelijkheid, wordt het kwestieus of contractueel medebewind mogelijk is, terwijl tegelijkertijd aan rechtsgelijkheid en verdelende rechtvaardigheid wordt vastgehouden.

12.7 Conclusie

De verhouding tussen gemeente en rijk is bij de armenzorg en de bijstandsverlening in de loop der jaren aanzienlijk verschoven. Vervulde de gemeente aanvankelijk slechts een regiefunctie ten aanzien van het particulier initiatief, geleidelijk trok de gemeente de armenzorg in het kader van haar autonomie naar zich toe. Met de totstandkoming van de ABW kreeg de gemeente de bijstandsverlening in medebewind opgedragen. Was er aanvankelijk nog sprake van een politiek medebewind waarbij de gemeente zelf normen kon stellen voor de bijstand, al spoedig kreeg het medebewind een ambtelijk karakter: rijksnormen werden door de gemeenten uitgevoerd. Met de verdichting van de rijksregels verschoof het gemeentelijk medebewind later in de richting van een louter mechanisch medebewind.

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat er tal van bezwaren kleven aan dit mechanische medebewind bij de uitvoering van de ABW. De uitvoering is immers minder mechanisch dan het rijk zou wensen. Om die reden is vanaf 1993 uitgebreid gediscussieerd over nieuwe verhoudingen tussen rijk en gemeenten bij de uitvoering van de ABW. Op het eerste gezicht lijkt het daarbij te gaan om een stap terug in de richting van ambtelijk en mogelijk zelfs politiek medebewind. Nadere analyse leert dat sprake is van een moeizame combinatie van politiek en mechanisch medebewind. Om de gemeenten tot een mechanischer uitvoering van rijksregels te verplichten (dus om louter pragmatische redenen) zou hun beleidsvrijheid moeten worden vergroot. Vooral omdat geen afscheid wordt genomen van het streven naar rechtsgelijkheid en verdelende rechtvaardigheid tussen de gemeenten, lijkt deze combinatie weinig kansrijk.

Bij de uitvoering van de ABW lijkt het mechanisch medebewind derhalve kwestieus te zijn geworden, zonder dat meteen duidelijk is welk ordeningsprincipe hiervoor in de plaats zou moeten treden. Contractueel medebewind (als mechanisch medebewind onder het mom van politiek medebewind) lijkt weinig kans van slagen te hebben. Wellicht hebben we ook te accepteren dat de normstelling voor de bijstand in deze tijd slechts een nationale verantwoordelijkheid *kan* zijn. Het is dan ook de vraag of het geen tijd wordt voor een tegengestelde reactie: een Rijksbijstandskantoor, vanzelfsprekend lokaal georganiseerd, dat de ABW gaat uitvoeren ⁴⁰. Indien het rijk ontevreden is over de uitvoering van de ABW door de gemeenten en indien het onvoldoende instrumenten heeft om die uitvoering te veranderen, lijken geen andere oplossingen voor handen. Niet ten onrechte maakt Vos een vergelijking met de Rijksbelastingdienst.

Een Rijksbijstandskantoor kan gemakkelijk verkeerd worden begrepen: namelijk als een vorm van te vergaande centralisatie. Een dergelijke instelling zal nooit zonder een gemeentelijke pendant kunnen, dus zonder een

⁴⁰] Zie ook het aardige artikel van Jan Vos, 'Een Rijks Sociale Dienst voor uitkering en werk?'; *Openbaar bestuur*, 1993, nr. 10, blz. 26-32. Ten onrechte ontnemt Vos de gemeente meteen elke verantwoordelijkheid voor sociaal beleid in de ruime zin des woords.

Gemeentelijke Sociale Dienst. Ook indien het rijk zelf een basisuitkering verstrekt, zal de gemeente een belangrijke taak behouden om additionele bijstand te verschaffen en mensen aan banen te koppelen (activerend arbeidsmarktbeleid). Dat het Rijksbijstandskantoor een basisuitkering zou gaan verstrekken, mag in mijn visie ook niet betekenen dat al het bijstandsgeld rechtstreeks door het rijk zal worden uitgekeerd. In de huidige situatie zou het rijk op individuele basis 40 procent van het minimumloon kunnen verstrekken. Voor het resterende bedrag zouden de gemeenten met het rijk contracten kunnen afsluiten, waarin zij zich verplichten bijzondere bijstand te verstrekken en vooral mensen aan het werk te helpen (dan wel daartoe aan te zetten). Maar laten de gemeenten ervoor waken nieuwe normen te stellen. Zo gauw immers sprake is van lokale normstelling, zal het rechtsgelijkheidsargument zijn kop weer opsteken, en - zoals we inmiddels weten - niet ten faveure van de lokale beleidsvrijheid. De individuele aanpak moet het werkelijke handelsmerk van de gemeenten zijn. Ofwel: het individualiseringsbeginsel zoals dat ooit door de Bijstandswet is bedoeld. Dus geen normen voor categorieën, maar een individuele aanpak voor meneer X en voor mevrouw Y.

Over de organisatie van een gedeconcentreerd Rijksbijstandskantoor is hiermee nog niets gezegd. Vanzelfsprekend zal hier intern ook gewerkt moeten worden met contracten, wederkerigheid en met *checks and balances*. De reorganisatie van de rijksbelastingen laat recentelijk overigens zien hoe modernisering van de rijksorganisatie tot in ieders portemonnee voelbaar is.

De sociale werkvoorziening en de leer van het binnenlands bestuur

13

W. Derksen

13.1 Inleiding

De sociale werkvoorziening is bedoeld voor personen die tot werken in staat zijn, maar als gevolg van een handicap of door andere, specifiek persoonlijke factoren, geen werk kunnen vinden. Aan deze groep personen biedt de sociale werkvoorziening zekerheid in de vorm van aangepast werk, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met ieders persoonlijke mogelijkheden. De arbeid is gericht op behoud, herstel of bevordering van de arbeidsongeschiktheid¹. Van oudsher was de sociale werkvoorziening een gemeentelijke taak. Schaalvergroting en het streven naar bedrijfsmatig functioneren hebben het merendeel van de gemeentelijke sociale werkplaatsen echter in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden doen opgaan. Mede vanwege de verzelfstandiging van de sociale werkplaatsen werd de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten op die manier gaandeweg een anomalie. Deze situatie werd des te knellender toen de rijksoverheid overstapte op een systeem van budgetfinanciering. Tegen de achtergrond van deze verwarring van verantwoordelijkheden werd in 1994 door de commissie-Houben een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor de sociale werkvoorziening bepleit².

Vanuit de bestuurlijke verhoudingen bezien is de sociale werkvoorziening een interessante casus. Wat oorspronkelijk een gemeentelijke taak was, regionaliseerde en functionaliseerde in de afgelopen decennia. Daarnaast werd principieel gekozen voor sturen op afstand en bedrijfsmatig functioneren van sociale werkplaatsen. Mogelijkheden voor integraliteit van bestuur werden steeds geringer, zeker op lokaal niveau. De vraag rijst of de integraliteit op een ander schaalniveau moet worden teruggewonnen. De commissie-Houben heeft die keuze niet gemaakt. In het onderstaande zal worden bezien in welke mate de commissie daarmee terugvalt op oude ordeningsprincipes of dat zij nieuwe wegen inslaat.

Centraal staat de vraag welke ordeningsprincipes van het binnenlands bestuur kwestieus zijn geworden in het verloop van de sociale werkvoorziening. Hiervoor is een iets verdere terugblik nodig. Paragraaf 13.2 behandelt de historie van de sociale werkvoorziening, uitmondend in de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). De ontwikkeling van deze wet wordt beschreven in paragraaf 13.3. Deze beschrijving mondt uit in een analyse van de huidige situatie (par. 13.4). Paragraaf 13.5 bevat een tussenbalans ten aanzien van de onderhavige bestuurlijke ordeningsprincipes. Paragraaf 13.6 geeft inzicht in de huidige problemen en laat zien hoe de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tot 'pilaargedrag' heeft geleid: niemand en iedereen is verantwoordelijk. In paragraaf 13.7 wordt het voorstel van de commissie-Houben voor een scherpere verantwoordelijkheidsverdeling beschreven. Ook dit voorstel wordt in het licht van ordeningsprincipes bekeken (par. 13.8). Paragraaf 13.9 bevat enkele conclusies.

^{1]} Ministerie van SoZaWe, *Sociale zekerheid in Nederland*; Deventer, 1990, blz. 133.

^{2]} De auteur was lid van de commissie-Houben.

In veel opzichten lijkt de geschiedenis van de sociale werkvoorziening op de geschiedenis van de armenzorg en van de bijstand. Aanvankelijk een zaak van gemeenten en particulier initiatief, werd de sociale werkvoorziening gaandeweg onderwerp van nationale regelgeving. De eerste nationale regelgeving voor de sociale werkvoorziening dateert van het einde van de jaren '30. Overigens werd eerst in 1950 geprobeerd om enige structuur aan te brengen in de vele initiatieven van gemeenten en particulieren. Uit 1950 dateren twee ministeriële regelingen, de Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Handarbeiders en de Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Hoofdarbeiders, die tot 1969 de basis hebben gevormd voor de lokale werkvoorziening. Bovendien voorzagen de twee regelingen in een nieuwe mogelijkheid de lokale werkvoorziening financieel door het rijk te laten ondersteunen.

Aanvankelijk voorzag de sociale werkvoorziening slechts in eenvoudige vormen van aangepaste werkgelegenheid voor moeilijk herplaatsbare langdurig werklozen. Na 1950 ontstond geleidelijk een wijdivertakt stelsel van industriële, administratieve, cultuur-technische en civiel-technische werkverbanden, waarbinnen vervangende, aangepaste werkgelegenheid werd geboden aan een groot aantal personen die wegens uiteenlopende persoonlijke oorzaak (nog) geen plaats konden vinden in het vrije bedrijfsleven³. Steeds meer mensen raakten aangewezen op de sociale werkvoorziening, tot ongeveer 40.000 aan het einde van de jaren '60. Inmiddels nam de overheidsbemoediging verder toe en ontstond behoefte aan wettelijke regeling. In 1969 werd de Wet Sociale Werkvoorziening van kracht⁴.

Het principe van medebewind bleef met de WSW gehandhaafd. In de Memorie van Toelichting op de wetswijziging van 1988 werd dit nogmaals bepleit: 'Een wet die enerzijds waarborgt dat personen die op de sociale werkvoorziening zijn aangewezen, ongeacht hun woonplaats dezelfde rechten en plichten hebben, een wet die anderzijds beoogt gemeentebesturen bij de uitvoering speelruimte te bieden om rekening te houden met de lokale omstandigheden'⁵. Er waren dus twee centrale uitgangspunten: nationale rechtsgelijkheid en lokale efficiëntie. Het beleid moest landelijk worden bepaald, terwijl uitvoering door de gemeenten tegemoet kwam aan de eis van efficiënte beleidsuitvoering.

De WSW beoogt arbeid te bieden aan mensen die vanwege een handicap niet aan de slag kunnen komen op de reguliere arbeidsmarkt. Deze arbeid is bijzonder omdat een deel van de kosten van de bedrijfsvoering (permanent) wordt gesubsidieerd en het werk soms additioneel is ten op zichte van werk op de reguliere arbeidsmarkt. De WSW legt de verantwoordelijkheid om te bevorderen dat arbeid onder aangepaste omstandigheden wordt aangeboden bij de gemeenten. Artikel 10 van de WSW draagt de gemeenten op te bevorderen dat de hiervoor in aanmerking komende personen 'in dienst worden genomen om onder aangepaste omstandigheden tegen loon arbeid te verrichten (...) gericht op het behoud, het herstel of bevordering van hun arbeidsgeschiktheid'⁶. Over het algemeen gaat het om mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap. De WSW dient dus twee doeleinden: het scheppen van werk en het creëren van mogelijkheden voor revalidatie. Daartoe dienen de gemeenten werkverbanden op te richten. Vier werkverbanden worden onderscheiden: industriële werkverbanden (bijv. assemblage),

3] Ministerie van SoZaWe, op. cit., blz. 133.

4] Ibid.

5] Ministerie van SoZaWe, *Memorie van Toelichting* bij wijziging van de WSW van 28 september 1988, blz. 42.

6] WSW, art. 7.

administratieve werkverbanden (drukwerk), cultuur- en civieltechnische werkverbanden (onderhoud van parken, plantsoenen en sportvelden) en de zogenaamde buitenobjecten (detachering SW-werknemers naar reguliere organisaties, bijv. als conciërge).

Personen die menen hiervoor in aanmerking te komen, kunnen zich volgens de wet kandidaat stellen bij het gewestelijk arbeidsbureau of bij de gemeente. Na onderzoek of aan de voorwaarden is voldaan, moet de gemeente een betrekking aanbieden op voorwaarde dat voldoende aangepast werk voorhanden is en dat de gemeente binnen haar toegewezen budget ruimte heeft om een nieuwe dienstbetrekking aan te gaan ⁷. Aldus gaf de WSW de gemeente aanvankelijk een 'bevorderingsplicht' en geen plicht om degenen die aan de criteria voldoen, een betrekking aan te bieden. Overigens moet de gemeente voor een zorgvuldige afweging of iemand inderdaad aan de criteria voldoet, advies vragen aan een adviescommissie (uit centrale werkgeversorganisaties, vakcentrales, alsmede uit gemeentekring).

13.3 Naar een budgetfinanciering

Nadat de WSW in werking was getreden, maakte de sociale werkvoorziening een stormachtige groei door. Terwijl de sociale werkvoorziening in 1970 43.500 werknemers telde (exclusief de staffunctionarissen en de ambtenaren die in de werkverbanden werkzaam zijn), is dit aantal in 1985 reeds gestegen tot 79.800 ⁸. De lastendruk steeg navenant. In 1970 bedroegen de uitgaven van de sociale werkvoorziening ten laste van de rijksbegroting 390 miljoen gulden, in 1985 waren de uitgaven opgelopen tot 2954 miljoen gulden ⁹. Daarom bevreemdt het niet dat in het regeerakkoord van 1978 afspraken werden vastgelegd omtrent de groei van het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening, die voor die periode aanvaardbaar werd geacht.

Het bleek echter niet eenvoudig om afspraken binnen het kabinet in de weerbarstige praktijk te realiseren. Zo werden de uitgaven door de gemeenten gedaan. Aansturing van de gemeenten was gebrekkig, omdat alle kosten van de gemeenten eenvoudig op het rijk konden worden afgewenteld. Dit werd mede veroorzaakt door het gecompliceerde vergoedingstelsel van 1969 dat weinig beïnvloedingsmogelijkheden bood voor een doelmatige uitvoering van de WSW. Mede hierom stapte het rijk in 1981 over op een eenvoudiger stelsel, waardoor de gemeenten 100 procent van de lonen van de werknemers en 80 procent van de exploitatietekorten van de werkverbanden bij het rijk konden declareren. Daar het open-einde-karakter van de regeling bleef bestaan, bleken de beïnvloedingsmogelijkheden van het rijk na de wijziging van het vergoedingstelsel niet groter.

Al eerder bleek een beroep van de staatssecretaris van Sociale Zaken op de gemeentebesturen om vrijwillig het volume te beheersen, weinig op te leveren. Een nieuw wetsontwerp in 1982 moest het mogelijk maken dat volumebeheersing dwingend aan de gemeentebesturen kon worden opgelegd. De wet verscheen op 16 mei 1984 in het *Staatsblad*. Op grond van de sociaal-economische situatie en met het oog op een rechtvaardige verdeling van nog beschikbaar zijnde of komende arbeid oordeelde de regering het niet passend 'dat de werkgelegenheid in de sociale werkvoorziening ongelimiteerd en voortdurend zou kunnen blijven groeien.' ¹⁰

^{7]} Ministerie van SoZaWe, op. cit., blz. 134.

^{8]} Aldus meldt de minister aan de Tweede Kamer in het vergaderjaar 1986-1987.

^{9]} Tot 1981 ontvingen de gemeenten een klein deel van hun budget via het Gemeentefonds. Toen werden deze financiën overgeheveld naar de begroting van Sociale Zaken. De cijfers hebben alleen betrekking op uitgaven ten laste van het ministerie van Sociale Zaken.

^{10]} *Memorie van Toelichting*, op. cit., blz. 6.

Aangezien de volumebeheersing op gespannen voet zou kunnen komen te staan met de 'bevorderingsplicht' van de gemeente, werd in de wet van 1984 vastgelegd dat het initiatief tot aangaan van een WSW-dienstbetrekking niet primair hoefde uit te gaan van de gemeente. De aspirant-werknemer moest voortaan zelf het initiatief nemen. Bovendien gaf de wet de minister de mogelijkheid het aantal dienstbetrekkingen te limiteren. In de *Memorie van Toelichting* gaf de regering aan dat de groei zou moeten worden gelimiteerd of dat desnoods het bestaande aantal moest worden gefixeerd. In de Kamer liet de regering weten dat het aantal arbeidsplaatsen tussen 1984 en 1986 met 2 procent per jaar zou moeten afnemen.

De Tweede Kamer was nog weinig gerust op de effectiviteit en sprak bij motie uit dat decentralisatie in combinatie met budgetfinanciering een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de financiële beheersbaarheid van de sociale werkvoorziening. De Kamer verzocht de regering de mogelijkheden van decentralisatie nader uit te werken. De adviescommissie werkloosheidsvoorziening van de SER had in haar advies van 19 oktober 1982 al op de mogelijkheid van budgetfinanciering gewezen ¹¹.

De regering kwam spoedig aan dit verzoek van de Kamer tegemoet. Snel bleek dat de wetswijziging van 1984 weinig effect sorteerde. Omdat het open-einde bij het rijk bleef liggen, was weinig anders te verwachten. Zo omschreef Bekkers op basis van onderzoek de situatie als volgt:

Ten gevolge van de open-einde-financiering kon de sociale werkvoorziening worden getypeerd als 'subsidie-verslaafd'(...). De kwaliteit van het management werd beoordeeld naar de mate waarin een directeur in staat was tekorten af te wentelen op het rijk. Aangezien het ter verantwoording roepen (...) geen deel uitmaakte van de cultuur (...) was de sector sterk intern georiënteerd. (...) Deze oriëntatie werd op haar beurt weerspiegeld in zeer gedetailleerde regelgeving die weinig ruimte liet voor eigen verantwoordelijkheid. Ook het toezicht was gedetailleerd. De rijksconsulent speelde hierin een centrale rol, maar zijn toezicht stond hoofdzakelijk in het teken van rechtmatigheid. Doelmatigheid, kostenbewustzijn en professioneel management waren normen die zo goed als geheel afwezig waren in de sociale werkvoorziening. Essentieel voor het toenmalige management was het op voorhand verkrijgen van toestemming voor alles wat men voornemens was te doen. Kreeg een SW-bedrijf die toestemming dan liep men geen enkel risico. ¹²

Ook het IOO concludeerde in 1986 dat ten gevolge van het declaratiesysteem, en ondanks de genomen volumemaatregelen, er op het (inter)gemeentelijke uitvoerende niveau onvoldoende prikkels waren om de sociale werkvoorziening te beheersen ¹³.

In juni 1987 verscheen het wetsontwerp dat moest voorzien in een systeem van budgetfinanciering. De wet verscheen uiteindelijk op 28 september 1988 in het *Staatsblad*. Naast budgetfinanciering stonden in de wet de begrippen decentralisatie en deregulering centraal. Budgetfinanciering impliceert dat de lokale overheden een vast budget zouden ontvangen, dat jaarlijks vooraf zou worden vastgesteld. Cruciaal is de vraag hoe de hoogte van dit budget zou moeten worden vastgesteld. De BDD-operatie (Budgetfinanciering, Decentralisatie, Deregulering) koos na enige discussie aansluiting bij de gegroeide 'historische' budgetten. In 1989 en 1990 zijn de lokale budgetten

¹¹] In 1985 en 1987 zou dezelfde commissie van de SER andermaal adviseren om tot een systeem van budgetfinanciering over te gaan.

¹²] V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*; Delft, 1993, blz. 198.

¹³] IOO, *Mogelijkheden budgetfinanciering sociale werkvoorziening*; Den Haag, 1986.

historisch bepaald op basis van de uitgaven in 1985. Daarnaast is enige additionele ruimte gecreëerd om de invoering van de budgetfinanciering soepel te laten verlopen. De volgende jaren zouden worden gebruikt om bevredigende objectieve criteria te vinden waarmee het budget vanaf 1991 en 1992 zou kunnen worden verdeeld. In 1992 zou een definitieve wet volgen, waarin de objectieve criteria ter verdeling van het budget over de lokale eenheden zouden worden opgenomen.

Vanaf 1991 is een objectiever verdeelmodel gehanteerd. Overigens is daarbij de keuze gevallen op 'endogeen objectieve criteria' (huidig aantal arbeidsplaatsen, instroom, uitstroom en (gedeeltelijk) wachtlijst). De stap naar een model gebaseerd op 'exogeen objectieve criteria' als gemeentegrootte, regionale verschillen werd vanwege de te verwachten herverdeeleffecten te groot geacht. Zo bleef de staatssecretaris nadrukkelijk rekening houden met de bestaande verdeling van de gelden en met de huidige structuur van de sociale werkvoorziening.

De budgetfinanciering ging gepaard met decentralisatie en deregulering. De adviestaken van de WSW-commissie werden beperkt, het takenpakket van rijksconsulent werd behoorlijk ingekrompen en het Besluit Organisatie Sociale Werkvoorziening werd ingetrokken. Toch klaagden de SW-bedrijven na afloop over te geringe decentralisatie (arbeidsvoorwaarden, besteding reserves)¹⁴. En SW-directeuren waren van mening dat de informatievraag van het ministerie nog steeds te omvangrijk en te gedetailleerd was. Van deregulering is volgens een omvangrijk evaluatie-onderzoek niet veel terecht gekomen¹⁵.

13.4 Huidige stand van zaken

In 1992 kende de sociale werkvoorziening bijna 85.000 medewerkers, terwijl 16.000 personen op een wachtlijst stonden. Voor leiding en begeleiding kwamen daar 8.000 ambtenaren bij. De kosten van de sociale werkvoorziening bedroegen ongeveer 4,7 miljard gulden, waarvan 74 procent werd gefinancierd door het rijk en de fondsen en 2 procent door de gemeenten. De overige 23 procent betroffen de netto-opbrengsten van de SW-bedrijven.

Slechts enkele gemeenten hebben de uitvoering van de WSW in eigen hand gehouden. In de meeste gevallen is de uitvoering van de wet geregionaliseerd. Een 'bestuurlijke eenheid' (gemeenten of de regionale gemeenschappelijke organen) heeft de verantwoordelijkheid voor een zogenaamd 'SW-bedrijf'. De directies van de SW-bedrijven bieden arbeid onder aangepaste omstandigheden. Hiertoe hebben ze diverse werkverbanden die producten en diensten marktconform afzetten.

Sedert het invoeren van de budgetfinanciering is de verantwoordelijkheid voor het 'open-einde' geheel bij de gemeenten komen te liggen, dit terwijl de bestuurlijke eenheden en niet de gemeenten de rijksbijdragen ontvangen. Later zal blijken dat hieruit in een periode van bezuiniging grote onrust kan voortkomen bij de gemeenten. Wel was hierdoor bij het rijk de onrust verdwenen over de uitgaven voor de Sociale Werkvoorziening. Bij de bestuurs-eenheden en de SW bedrijven voltrok zich een cultuuromslag, het bedrijfsmatige karakter van de sociale werkplaatsen (tegenwoordig 'SW-bedrijven') heeft in korte tijd de overhand gekregen.

^{14]} Bekkers, op. cit.

^{15]} M. Honigh, R.J.M. Taen, J.C. Werkman, *Beleidsoperatie experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering sociale werkvoorziening, tweede tussentijds evaluatieonderzoek*; Nijmegen, 1993, blz. 202.

Uit de cijfers blijkt dat inmiddels het aantal werknemers per subsidiebedrag vanaf 1989 iets is toegenomen, terwijl daarvoor nog sprake was van een lichte daling (1989: 79.973 werknemers, 1992: 84.931). Daarenboven is de netto-toevoegde waarde per medewerker constant gestegen. Deze bedroeg in 1987 9.872 gulden en in 1992 13.403 gulden ¹⁶. Opvallend is dat de gemeentelijke bijdrage bij de start van de BDD-operatie per medewerker plotseling met bijna 30 procent daalde. Na 1989 steeg de gemeentelijke bijdrage weer redelijk constant (tot 87 miljoen gulden in 1992) ¹⁷.

13.5

Tussenbalans: veranderende ordeningsprincipes

In het kader van de ordening van de bestuurlijke betrekkingen zijn twee ontwikkelingslijnen interessant. De eerste betreft de verschuivingen in de relatie tussen de centrale en de lokale overheid. De sociale werkvoorziening is in de afgelopen eeuw voor de gemeente van een autonome tot een medebewinds-taak geworden. De sociale werkvoorziening werd steeds meer een structureel instrument voor sociaal beleid en groeide langs deze weg uit tot een medebewindsrelatie tussen rijk en gemeente. Het karakter van dit medebewind werd opgevat als het door de gemeenten uitvoeren van beleid waarvan de inhoud door het rijk was bepaald. Twee uitgangspunten stonden centraal: nationale rechtsgelijkheid en lokale efficiëntie. Er heerste kortom een sterk hiërarchische definitie van medebewind, waarbij elk element van gezamenlijke verantwoordelijkheid ontbrak.

Tot de wetswijziging van 1989 was de uitvoering van de WSW uitermate strak en tot in detail gereguleerd. *Medebewind* onderscheidt zich hier niet meer van *deconcentratie*. De gemeente was het gedeconcentreerde orgaan van de rijks-overheid ter plaatse. Logischerwijs droeg de gemeente ook geen financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW. Er was een omslachtig en rigide declaratiestelsel. Met de invoering van de budgetfinanciering in 1989 werd fors afgeweken van dit sturingsconcept ¹⁸. Voordien was de sturing gericht op de *throughput* van de sociale werkplaatsen, na 1989 verschoof de focus naar *in- en output*. Na 1989 werd slechts aangestuurd via het budget vooraf en werd achteraf nog bijgestuurd via toezicht (op doeltreffendheid en rechtmatigheid). Het dirigistisch voorschrijven was verdwenen. Voor het toezicht achteraf werden negen doeleinden geformuleerd waarop zou worden getoetst. Doelmatigheid van het handelen kwam in dit rijtje niet voor: de gemeenten wisten immers dat ze zelf zouden moeten opdraaien voor de tekorten.

Bekkers concludeerde terecht dat de nieuwe sturingsconceptie tegemoet kwam aan zelfsturende capaciteiten van de SW-bedrijven ¹⁹. De bestedings- en beslissingsvrijheid nam toe, omdat het budget naar eigen inzichten kon worden besteed. Voorts schiep de zekerheid van het vaste budget mogelijkheden voor strategisch beleid (ten aanzien van de populatie en de wachtlijst). Bovendien dwong budgetfinanciering tot onderzoek naar efficiëntere organisatie van de SW-bedrijven. Het departement kon de uitgaven beter beheersen en kreeg een geringere sturingslast.

Toch is het verrassend dat alle partijen indertijd met deze nieuwe verhouding instemden. Het open-einde van de regeling kwam immers geheel bij de gemeenten te liggen. Tegelijkertijd was de doelgroep zo ruim omschreven, dat naar de mening van deskundigen enige honderdduizenden burgers aan de criteria konden voldoen. Bovendien zou de centrale overheid de criteria nog

^{16]} Ibid., blz. 96.

^{17]} Ibid., blz. 98; aanvullende cijfers uit *Jaarrapportage Sociale Werkvoorziening 1992*.

^{18]} Zie Bekkers, op. cit.

^{19]} Ibid., blz. 199.

ruimer kunnen stellen. Zelfs bleef de centrale overheid de SW-bedrijven voorschrijven in welke volgorde aspirant-werknemers van de wachtlijst voor een vacature moesten worden geselecteerd (het beruchte 'first in, first out' systeem), waardoor het matchen van baan en kandidaat bijna onmogelijk werd. Niet voor niets bleef de BDD-operatie vooralsnog een experiment (hierover later meer) ²⁰.

In het kader van de bestuurlijke betrekkingen is een tweede lijn van belang: de geleidelijke verzelfstandiging van de sociale werkplaatsen. Oorspronkelijk had iedere gemeente haar eigen sociale werkplaats als onderdeel van het *integrale* gemeentelijke takenpakket. Afweging met andere gemeentelijke taken was mogelijk en vond ook plaats. Er heerste een ambtelijk management. Verzelfstandiging van de sociale werkplaatsen leidde tot een bedrijfsmatig primaat. In dit verband lag ook schaalvergroting voor de hand (tot de overheersende regionale vormen), waarin de meeste gemeentebesturen slechts vertegenwoordigd zijn (in plaats van de directe sturing van voorheen). Van een integrale afweging met andere gemeentelijke taken kan geen sprake meer zijn, te meer daar de noodzaak van bedrijfsmatig opereren toeneemt. De moderne sociale werkvoorziening wordt bovenal *functioneel* bestuurd, in tegenstelling tot de *integrale* besturing van de oude gemeentelijke sociale werkplaatsen ²¹.

De ontwikkelingen van integraal naar functioneel bestuur, de verschuiving van een ambtelijke naar een bedrijfsmatige cultuur, de schaalvergroting van de sociale werkvoorziening (waardoor de gemeente op afstand kwam) en de budgetfinanciering hebben elkaar vanzelfsprekend onderling versterkt. Niettemin is nog onzeker of de schaalvergroting definitief tot een functionele besturing van de sociale werkvoorziening zal leiden. In de plannen voor de regiovorming in grootstedelijke gebieden is reeds voorzien in het onderbrengen van de sociale werkvoorziening binnen de kaders van de stadsprovincie ²². Ook eerder zijn pogingen ondernomen om de integraliteit van het bestuur in de regio's te versterken. De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1985 schreef 'bundeling' en 'integratie' voor van alle gemeenschappelijke regelingen (op basis waarvan gemeenten gezamenlijk, in regionaal verband, taken uitvoeren). Voor 1 januari 1990 moesten alle regelingen voor de regionale sociale werkvoorziening in beginsel worden gebundeld met andere samenwerkingsverbanden. 'Integratie' zou impliceren dat elk samenwerkingsgebied één overkoepelend bestuur zou krijgen, dat een kader moest bieden voor de besturen van de afzonderlijke regelingen. Van echte integratie was dan ook geen sprake.

Van de beoogde bundeling is nog niet veel terecht gekomen. De partijen hadden het te druk met de invoering van de budgetfinanciering ²³. Overigens bleek ook het animo niet groot. Vanuit de bedrijfsmatige optiek van de SW-bedrijven is flexibiliteit van schaal wenselijk. Degenen echter die zich zorgen maken over het verlies van de sociale functie, vinden de huidige samen-

²⁰] Hier dringt zich een vergelijking met de Algemene Bijstandswet (ABW) op. Een poging tot gedeeltelijke budgetfinanciering voor de bijstand mocht in 1994 niet slagen, nadat een aanvankelijk akkoord tussen de VNG en staatssecretaris Wallace door de eerste partij werd opgezegd. Van cruciaal belang is hier wel dat de ABW gemeenten verplicht tot uitkering aan elke burger die aan de criteria voldoet, terwijl de WSW slechts een bevorderingsplicht aan de gemeente oplegt. Gemeenten zijn niet verplicht om kandidaten een arbeidsplaats in een SW-bedrijf aan te bieden. De wachtlijsten van de WSW geven de gemeenten meer ruimte dan bij de bijstand.

²¹] Als bepalend criterium voor het onderscheid tussen functioneel en integraal bestuur hanteren wij de vraag of integrale afweging en afstemming met andere beleidsterreinen mogelijk is. Indien niet, dan spreken wij van functioneel bestuur. Integraal bestuur kan slechts plaatsvinden binnen de gemeenten en de provincies. Alle andere bestuursvormen beperken zich tot één beleidsterrein.

²²] Zie de *lex specialis* voor de regio Rotterdam.

²³] VNG/SGBO, *Invoering van de nieuwe WGR, deel 3: Bundeling en integratie van de sociale werkvoorziening*, Den Haag, 1987, blz. 25.

werkingsverbanden vaak al veel te groot. Van hernieuwde integraliteit is in ieder geval geen sprake. Terecht constateren de onderzoekers van de VNG dat Binnenlandse Zaken bij gebrek aan sancties machteloos staat tegenover een vakdepartement dat met haar eigen problemen bezig is.

De institutionele context wordt nog ingewikkelder. De sociale werkvoorziening heeft voor de (overigens geringe) uitstroom op de reguliere arbeidsmarkt relaties te onderhouden met de tripartite bestuurde regionale werkvoorziening (een vorm van *functioneel* bestuur). Voor de uitstroom van de gehandicapten naar de Dagopvang voor Ouderen krijgt ze te maken met een *gedecentraliseerde* dienst van de rijksoverheid. In deze context heeft de sociale werkvoorziening zelf formeel nog enige elementen in zich van *territoriaal gedecentraliseerd* bestuur, hoe functioneel het bestuur van de werkvoorziening in de praktijk ook is. Hier doet zich op een klein terrein een boeiende combinatie voor van territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie en deconcentratie.

13.6 Huidige situatie niet zonder problemen

Na 1992 zou een definitieve wet volgen voor de sociale werkvoorziening (met de budgetfinanciering en de objectieve criteria voor de verdeling van het macro-budget over de bestuurlijke eenheden). Het wetsvoorstel bracht niets nieuws ondanks het ontstaan van knelpunten in de praktijk. Op verschillende terreinen heerste *verwarring van verantwoordelijkheden*. Ten eerste wentelt het rijk de open einden af op de gemeenten, terwijl zij zelf de doelgroepen blijft omschrijven. Pregnant is dat de wijze van financiering uitlokte tot het uitbreiden van het aantal arbeidsplaatsen, terwijl het macro-budget gelijk bleef en zelfs wat verminderde. Hierdoor ontstonden bij de bestuurlijke eenheden nieuwe exploitatietekorten en groeiden de claims aan het adres van de gemeenten.

Ten tweede is de bedrijfsvoering van de SW-bedrijven gestoeld op een dubbele (namelijk sociale en economische) doelstelling. Deze wijzen niet altijd in dezelfde richting. Voor het bedrijfseconomisch resultaat van het SW-bedrijf is het bijvoorbeeld beter om zeer gehandicapten door minder gehandicapten te vervangen.

Ten derde heeft de gemeente tal van verantwoordelijkheden die moeilijk tezamen kunnen worden behartigd. Naast de financiële verantwoordelijkheid verwijst de gemeentelijke sociale dienst mogelijke kandidaten door naar de WSW, is de gemeente (uiteindelijk) verantwoordelijk voor de indicatiestelling en vormt zij, met andere gemeenten, het bestuur van de SW-bedrijven. Hier zijn teveel conflicterende doelstellingen bijeen gebracht. Zo leidt de langere wachtlijst tot hogere directe inkomsten voor de bestuurlijke eenheid en mogelijk tot een kleinere claim op de gemeente, terwijl de gemeentelijke indicatie geheel andere doelen dient. Een vergelijkbare spanning tekent zich af ten aanzien van de schaal van de bedrijfsvoering.

Tegen deze achtergronden werd de commissie-Houben gevraagd de staatssecretaris te adviseren over de 'toekomstbestendigheid' van het wetsvoorstel²⁴. De commissie adviseerde om het wetsvoorstel niet bij de Kamer in te dienen. De verwarring van verantwoordelijkheden zou te zeer ten koste gaan van de werkvoorziening voor gehandicapten en diende volgens een beter model uitgewerkt te worden. Bovendien constateerde de commissie dat het in de loop der jaren steeds moeilijker is geworden om de doelgroep van de WSW te definiëren. Niet alleen is de noodzaak van integratie van gehandicapten in de

²⁴] Commissie-Houben, *In werk voorzien*; Den Haag, 1994.

samenleving inmiddels algemeen onderkend; ook is het steeds moeilijker om de grens tussen de verschillende groepen niet-actieven te trekken. De WSW is zelf reeds een werkgelegenheidsinstrument geworden. Ondertussen heeft de werkloosheid zich in structurele zin ontwikkeld, waardoor velen al even weinig kans hebben om zonder overheidssteun een baan te verwerven als vele gehandicapten. Onder deze omstandigheden is de ratio voor een uitzonderingspositie voor lichamelijk en geestelijk gehandicapten komen te vervallen. Voorts zijn er categorieën mensen die ten gevolge van langdurige werkloosheid minder geschikt zijn geworden voor de reguliere arbeidsmarkt en die om die *in de persoon gelegen factoren* nauwelijks meer kans hebben om daarheen terug te keren. Tenslotte zijn voor deze werklozen instrumenten ontwikkeld die een grote gelijkenis vertonen met de WSW. Dit geldt met name voor de banenpoolregeling, waarvan begin 1994 ongeveer 24.000 mensen gebruikmaken. Het is duidelijk dat de grenzen tussen deze doelgroepen vloeiend zijn, zeker in het geval dat langdurig werklozen gaandeweg sociaal gehandicapt zijn geraakt. De commissie-Houben meende dan ook dat een gemoderniseerde WSW betrekking moet hebben op al degenen die door een handicap op grote afstand van de arbeidsmarkt zijn geraakt. Of om het anders te zeggen: *door in de persoon gelegen factoren* ²⁵.

13.7 Het model van de commissie-Houben

Het voorstel van de commissie-Houben gaat uit van scheiding van de verantwoordelijkheden voor de normstelling, de indicatie, het bemiddelen, het verschaffen van arbeidsplaatsen en de financiering:

- het rijk stelt de normen;
- een onafhankelijke indicatiecommissie bepaalt of iemand aan de normen voldoet;
- de gemeente is verantwoordelijk voor het werven van arbeidsplaatsen en de plaatsing en de begeleiding van de werkzoekenden: de werkvoorziening. Zij organiseert deze zelf of samen met andere gemeenten. Ook is uitbesteding mogelijk;
- arbeidsplaatsen worden verschaft door bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsdiensten;
- het rijk financiert de werkvoorziening. De gemeente kan het rijksbudget aanvullen.

Rijk en gemeenten sluiten contracten over het aantal arbeidsplaatsen en over de bijbehorende geldmiddelen. De gemeente contracteert bedrijven en organisaties voor arbeidsplaatsen en de verdere randvoorwaarden voor de betrokkene ²⁶. Van de nadere uitwerking van deze verantwoordelijkheidsverdeling volgen hier enige onderdelen.

^{25]} Zie voor deze discussie onder andere: NOSW, *Werk met perspectief, strategische visie op de Sociale Werkvoorziening vanuit een integrale oriëntatie op arbeid, bedrijf en overheid*; Rijswijk, 1991. De NOSW (de vereniging van sociale werkplaatsen) koos voor een (bestuurlijk) integrale aanpak van kansrijken en kansarmen op de arbeidsmarkt. De uitvoering moest worden gedifferentieerd. De doelgroep van de WSW en van de banenpool zou bij de aanvullende arbeidsvoorziening moeten worden bediend. Dit zou ook impliceren dat de lonen in de SW-bedrijven aanzienlijk onder druk komen te staan. Later komt de NOSW nogal terug op dit vergaande plan: NOSW, *Van Koerszoeken naar Koersbepalen*; Rijswijk, 1993, waarin veel meer het accent wordt gelegd op behoud van de sociale werkvoorziening. De FNV koos in 1992 voor integratie van de WSW en de banenpool, met uitvoering door het RBA. Wel werd scheiding van budgetten naar doelgroep bepleit. De AbvaKabo zou in 1994 nadrukkelijker voor een uitzonderingspositie van de WSW-ers pleiten. Zie: FNV, *Samenspel in het doelgebied*; FNV-visie op toekomst en ontwikkeling van de sociale werkvoorziening; Amsterdam, 1992 en ABVAKABO, *Samenspel of knokpartij*; Zoetermeer, 1994. Overigens lanceerde de staatssecretaris in januari 1992 zelf al het idee om SW-middelen over te hevelen naar het Fonds Sociale Vernieuwing om daarmee de gemeenten meer bevoegdheden te geven op het terrein van de sociale werkvoorziening. Aangezien de criteria van het Gemeentefonds bepalend zouden voor de verdeling van dit budget, is het plan niet doorgegaan onder druk van het veld, dat te veel herverdeeffecten vreesde.

^{26]} Commissie-Houben, op. cit., blz. 7.

Het rijk zou een nieuwe wet op de arbeidsvoorziening moeten ontwerpen (in plaats van de huidige WSW en de banenpoolregeling) waarin de verantwoordelijkheden en het doel worden bepaald. De wet bakent tevens de doelgroepen af, waarmee de onafhankelijke indicatiecommissie over een toetsingskader beschikt. Deze commissie kan worden ingesteld door de gemeente. Het toezicht op deze commissies kan geschieden door het rijk. Het rijk kan het toezicht ook in medebewind aan de gemeenten opdragen. In het laatste geval zal het toezicht zich in hoofdzaak moeten beperken tot een rapportageplicht van de indicatiecommissie. De gemeente moet niet zelf aanvullende normen gaan stellen. De werkvoorziening door de gemeenten impliceert het werven van arbeidsplaatsen, *intake*, plaatsing en begeleiding (zo mogelijk gericht op doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt). De *gemeentelijke* verantwoordelijkheid maakt een integrale afweging mogelijk met andere zorgverantwoordelijkheden, zoals de uitvoering van de WVG. De gemeenten gaan een contractrelatie aan met de 'werkgevers'.

Ook wat betreft de financiële verhouding met het rijk voorziet de commissie in (globale) contractrelaties met de gemeenten. Hierin worden volume en gemiddelde vergoeding bepaald, de gemeenten kunnen hieraan eigen uitvoering geven en hierbinnen eigen prioriteiten stellen. Op termijn wordt gestreefd naar een meer objectieve verdeling van het macrobudget over Nederland. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal daarvoor normen moeten ontwikkelen en deze vervolgens moeten vertalen in afspraken met de gemeenten over het verloop van hun volume-taakstelling. Deze normen kunnen betrekking hebben op het verloop van het aantal geïndiceerden, het aantal betrokkenen waarvoor in werk is voorzien, op de demografische ontwikkeling en op de situatie op de regionale arbeidsmarkt.

Opmerkelijk is tenslotte de oriëntatie op de verzelfstandiging van de SW-bedrijven in het model van de commissie-Houben. De sociale taakstelling wordt gecombineerd met een hogere mate van marktconformiteit:

Arbeid kan nooit de output van de bedrijven zijn, maar producten en diensten die marktconform worden aangeboden. Binnen de randvoorwaarden van de vergoeding moeten de bedrijven rendabel zijn. Gelet op deze taakstelling is verzelfstandiging van de huidige SW-bedrijven onvermijdelijk. Dat betekent voor de bedrijven dat zij niet langer gebonden zijn aan de schalen van de intergemeentelijke samenwerking. En dat betekent voor de gemeenten dat zij bij het werven van arbeidsplaatsen niet gebonden zijn aan een 'eigen' SW-bedrijf. SW-bedrijven worden niet alleen geprivatiseerd, de gemeente is voortaan ook vrij zaken te doen, waar zij dat wenst. Het staat anderzijds de bedrijven vrij om ook naar andere klanten op zoek te gaan.²⁷

13.8 Tussenbalans: ordeningsprincipes

De discussie over de toekomst van de sociale werkvoorziening is nog niet afgerond. Niettemin is duidelijk dat de verzelfstandiging van de sociale werkvoorziening zal doorzetten. Ook is duidelijk dat de budgetfinanciering in haar huidige vorm niet kan blijven bestaan. De inhoudelijke en de financiële verantwoordelijkheid zijn te onevenwichtig over lokaal en nationaal bestuur verdeeld. Bovendien sloot het advies van de commissie-Houben in veel opzichten goed aan bij veranderingen in het denken over het binnenlands bestuur. Om die reden is het goed het advies van de commissie nog eens in termen van ordeningsprincipes te bezien.

De commissie-Houben trekt de lijn van verzelfstandiging van SW-bedrijven door tot volledige privatisering. Eenzelfde ontwikkeling hebben we kunnen

^{27]} Ibid., blz. 11.

waarnemen bij andere gemeentebedrijven (zoals de energiebedrijven). Werkelijk bedrijfsmatig functioneren lijkt echter slechts mogelijk wanneer de gemeente de mogelijkheid krijgt om met verschillende SW-bedrijven (en mogelijk andere reguliere bedrijven) zaken te doen. Slechts door *parallele privatisering* te creëren wordt prijsvergelijking mogelijk en kan de 'tucht van de markt' werken.

Aansturing vindt in die situatie niet meer plaats door middel van regulering, maar door contracten. Gemeenten moeten met (voormalige) SW-bedrijven de uitvoeringscontracten afsluiten en met het rijk een globaler contract (over volume en prijs). De gemeente kan op grond van politieke keuzes zelf het budget voor de sociale werkvoorziening vergroten. Terwijl de gemeente in de huidige situatie maar heeft af te wachten hoeveel moet worden bijgedragen in de exploitatietekorten van het 'eigen' SW-bedrijf, kan zij volgens dit voorstel in een integrale afweging met andere beleidsectoren een eigen beleidskoers bepalen. Zo komt de sociale werkvoorziening weer binnen het integrale gemeentebestuur. Wie beseft dat juist privatisering van deze bedrijven aan de herwonnen integraliteit ten grondslag ligt, zal dit een vreemde conclusie lijken. Overigens staat dit voorstel haaks op voornemens voor nieuwe integratie op regionaal niveau (via de beoogde bundeling van intergemeentelijke regelingen in gefixeerde samenwerkingsgebieden). Een dergelijke regionale integratie berust op een *fictie*, aangezien helder is dat het bestuur van de basisregeling volstrekt niet in staat en niet bevoegd is om verschillende belangen en wensen tegen elkaar af te wegen, laat staan af te stemmen. Om die reden wordt door sommigen dan ook wel gepleit om de regionale samenwerking uit te bouwen tot een rechtstreeks gekozen regionaal bestuur ²⁸.

De Wgr gaat overigens niet alleen gebukt onder het mislukken van de integraliteit. De sociale werkvoorziening bleek maar weinig gemotiveerd om de schaal aan te passen aan het min of meer toevallige niveau van de samenwerkingsgebieden van de Wgr. Het ministerie van Binnenlandse Zaken bleek niet door het sectordepartement te kunnen breken. Bovendien stelde de zelfstandiging andere eisen aan de schaal van de organisatie. Niet voor niets geldt: 'elke functie heeft zijn eigen schaal'. Om het nog verder te differentiëren: sommige SW-bedrijven vinden de huidige schaal te klein, andere prefereren juist terwille van hun efficiëntie een kleinere schaal. Wie wil tornen aan het principe dat elke functie zijn eigen schaal heeft, krijgt het dus moeilijk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het ministerie van Binnenlandse Zaken blijft sleutelen aan het gewenste aantal samenwerkingsgebieden. Voordat de Wgr van 1985 een serieuze kans heeft gekregen, is recentelijk het aantal samenwerkingsgebieden al weer teruggebracht tot minder dan 40 (waardoor gemeenten worden verplicht andermaal al hun regelingen aan te passen). Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat daarmee de efficiëntie van het openbaar bestuur niet zal worden bevorderd, terwijl de integraliteit van besturen even gebrekkig zal blijven.

Zou de optie van de commissie-Houben ter vergroting van de efficiëntie en de integraliteit van het openbaar bestuur ook gelden voor andere vormen van intergemeentelijke samenwerking? Hiervoor moet een helder onderscheid worden gemaakt tussen samenwerking die vooral *beheer* betreft, en samenwerking die vooral het ontwikkelen van *beleid* beoogt. In het eerste geval zal het model van de commissie-Houben zeer vaak kunnen worden toegepast, in het tweede geval niet. Overigens blijft ook in het tweede geval gelden dat elk probleem zijn eigen schaal kent en dat ofwel de regio's een zeer grote schaal moeten hebben om de regionale problemen te kunnen omvatten, ofwel veel

^{28]} Ook de regering leek aanvankelijk aan te sturen op de vorming van 25 mini-provincies. Op dit moment zijn de vooruitzichten onzeker.

pragmatische oplossingen moeten worden gevonden in het intergemeentelijk verkeer, wellicht met behulp van een nu nog ontbrekende procescoördinator. Hoe breed het model van de commissie-Houben ook toepasbaar is, alleen al voor de sociale werkvoorziening stelt het model hogere eisen aan de gemeenten dan waaraan zij in de huidige situatie hebben te voldoen. Op dit moment is hoogstens een lokale bestuurder in het regionale bestuur van de sociale werkvoorziening vertegenwoordigd en vullen de gemeenten aan het eind van het jaar het exploitatietekort van de bestuurlijke eenheid aan. Indien de gemeente zelf contracten moet gaan afsluiten met SW-bedrijven, na eerst een serieuze 'warenvergelijking' te hebben verricht, zal de gemeente meer specifieke deskundigheid in huis moeten hebben dan op dit moment nodig is. Het Houben-model stelt dus hogere eisen aan de gemeenten. Dit geldt zeker als op andere beleidsterreinen eenzelfde ontwikkeling in gang wordt gezet. Het terugbrengen van de integraliteit van het bestuur door middel van (parallele) privatisering zou dus wel eens een (aanzienlijke) schaalvergroting van de gemeenten zelf kunnen vergen.

In twee andere opzichten is het advies van de commissie-Houben interessant in het kader van de leer van het binnenlands bestuur. Ten eerste wordt afscheid genomen van het principe van budgetfinanciering. De commissie onderkende dat de budgetfinanciering een enorme stap voorwaarts was in vergelijking met de vroegere specifieke uitkering op declaratiebasis. Bij een dergelijke specifieke uitkering bestond er voor gemeenten nauwelijks een *incentive* om efficiënter te gaan werken en daarmee meer gehandicapt en een baan te helpen. De budgetfinanciering heeft op dit punt tijdelijk zeer goed gewerkt. Op den duur is een budgetfinanciering, waarbij de inhoudelijke verantwoordelijkheid (inclusief de normstelling) op het ene niveau ligt en de financiële verantwoordelijkheid (het open-einde) op het andere, echter niet houdbaar. Dat gemeenten de lasten moeten dragen van een suboptimaal beheer is redelijk, dat zij echter ook geheel de gevolgen van conjuncturele schommelingen moeten opvangen, dan wel financieel verantwoordelijk zouden zijn voor beleidswijzigingen op nationaal niveau is dat niet. De budgetfinanciering van de sociale werkvoorziening laat nog weer eens zien dat inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid *in evenwicht* moeten zijn. Het ene uiterste (open-einde geheel bij het rijk) is hier vervangen door het andere (open-einde geheel bij de gemeenten). Een *prestatiebudget*, zoals de commissie-Houben in feite voorstelt, lijkt in dit verband een verstandige tussenweg: gemeenten en rijk maken vooraf afspraken over welke prestaties voor welk budget geleverd moeten worden. Op die manier kan het rijk de financiële verantwoordelijkheid dragen voor de normstelling en voor conjuncturele wijzigingen in de omvang van de doelgroep, en kan de gemeente de financiële verantwoordelijkheid dragen voor het beheer.

Ten slotte vergroot het model van de commissie-Houben de beleidsvrijheid van de gemeente door de doelgroep van de werkvoorziening te verbreden en door de gemeente de keuze te laten wie van de doelgroep al dan niet in aanmerking komt. Het IOO had reeds eerder een dergelijk voorstel gedaan. Met de verbreding van de discussie over de sociale werkvoorziening tot het algemene probleem van de additionele arbeid lijkt het voorstel van de commissie-Houben nu meer kans te maken²⁹. Voor het binnenlands bestuur zou het ook goed zijn indien de nationale overheid zich beperkt tot het stellen van brede kaders en de gemeenten de taak krijgen vast te stellen waar in de lokale omstandigheden de nood het hoogst is. Daarbij moet worden voorkomen dat de gemeenten een categoriaal in plaats van een individueel beleid gaan voeren. Een categoriaal beleid zal al spoedig op gespannen voet staan met het algemene streven naar materiële rechtsgelijkheid op nationale schaal.

^{29]} IOO, op. cit.

Overigens werden tot op heden ook keuzen gemaakt, alleen niet politiek geleitimeerd maar in de SW-bedrijven. Door de grotere nadruk op het bedrijfsmatige karakter van de sociale werkvoorziening werd de druk binnen de SW-bedrijven steeds groter om ernstig gehandicapten geruisloos door minder ernstig gehandicapten te vervangen.

13.9 Conclusie

Centraal stond de vraag: welke ordeningsprincipes van het binnenlands bestuur zijn kwestieus geworden blijkens de geschiedenis van de sociale werkvoorziening? Ik sluit af met enkele korte conclusies.

- De sociale werkvoorziening verschoof na de oorlog van autonomie naar medebewind. Het medebewind was in de jaren '80 zo stringent dat eerder van deconcentratie kon worden gesproken.
- Met de BDD-operatie van 1989, waarin budgetfinanciering en in mindere mate decentralisatie en deregulering centraal stonden, werd een overstap gemaakt van *throughput*-sturing naar *output*-sturing. Het open-einde van de regeling ging integraal over van het rijk naar de gemeenten.
- Een beter evenwicht tussen financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheid lijkt nodig, hoe effectief de budgetfinanciering op de korte termijn ook is geweest. Het lijkt wijs om de budgetfinanciering te vervangen door een prestatiebudgetfinanciering, waarbij vooraf afspraken worden gemaakt over de prestaties die voor het bepaalde budget moeten worden geleverd.
- De verzelfstandiging van de sociale werkvoorziening heeft geleid tot schaalvergroting binnen het kader van de Wgr. Daarmee is de sociale werkvoorziening object geworden van functioneel bestuur, waarbinnen afweging en afstemming met andere beleidsterreinen (ter plaatse) onmogelijk is geworden.
- De pogingen om gemeenschappelijke regelingen binnen samenwerkingsgebieden te bundelen en te integreren, sluiten niet goed aan bij de optimale bedrijfsmatige schaal voor de SW-bedrijven.
- Voor een optimaal functioneren van de SW-bedrijven is privatisering onvermijdelijk, waardoor voor de gemeenten een grotere keuzevrijheid zal ontstaan. Integraliteit van bestuur kan daarmee worden teruggewonnen binnen het lokaal bestuur, in plaats van op regionaal niveau, zoals de Wgr van 1985 beoogt.
- Integraliteit van bestuur zal deze Wgr overigens nimmer op regionaal niveau kunnen bewerkstelligen. Daarvoor is de regeling te zwak en zijn de schaalvoorkeuren van de verschillende overheidsfuncties te afwijkend.
- Met het verbreden van de doelgroep van de sociale (dan wel aanvullende) werkvoorziening kan de beleidsvrijheid van de gemeenten worden vergroot, mits het rijk het algemene kader schetst en de gemeenten op individuele en niet op categoriale basis bepalen waar de nood het hoogst is. Een lokaal categoriaal beleid kan licht op gespannen voet komen te staan met het streven naar materiële rechtsgelijkheid op nationale schaal.

Tot slot: de sociale werkvoorziening heeft bovenal laten zien dat bestuurlijke reorganisatie gericht moet zijn op het verhelderden van verantwoordelijkheden. In een nieuw model voor de organisatie van de sociale werkvoorziening zullen vooral de fouten van de BDD-operatie op dat punt moeten worden hersteld. Uitgangspunt zal hierbij moeten zijn dat de financiële en de inhoudelijke verantwoordelijkheid in evenwicht zijn.

W.G.M. Salet

14.1

Inleiding

Het publiek bestel in Nederland is een tolerant bestel. De domineesgeest heeft een omvattend en vindingrijk geheel van beginselen en staatsrechtelijke condities ten aanzien van de bestuurlijke orde geproduceerd, de handelsgeest heeft ervoor gezorgd dat het bestuur gewoon kan handelen zoals het opportuun acht. Zo komen beide tot hun recht, de een in een inmiddels uitpuilende staatsrechtelijke boekenkast, de ander in de dagelijkse voortgang van het beleid. Ingeklemd tussen de Britten, die zich de moeite van institutionalisering van zulke 'verheven retoriek' hebben bespaard, en de Duitsers, die de ordeningsprincipes juist tot grondslag van hun juridische kunststaat hebben verheven, heeft Nederland aldus een geheel eigen uitweg gevonden in het dilemma tussen beginsel en opportuniteit.

Het is dan ook niet toevallig dat een speurtocht naar geldende principes ten aanzien van de bestuurlijke betrekkingen in Nederland en naar de inbedding hiervan in een rechtsstatelijk gefundeerd bestel, vooreerst de vraag heeft opgeroepen naar de zin van de speurtocht zelf. Vragen naar de 'zin' worden na grondige exercitie zelden opgelost, de onzekerheden plegen eerder te worden uitvergroot. Dit laatste is beslist ook in de voorliggende bijdragen het geval.

Over de aanleiding van het grondslagenonderzoek heeft nooit misverstand bestaan. Deze lag in de constatering dat de klassieke beginselen omtrent de ordening van bestuurlijke betrekkingen door de empirische beleidspraktijk zijn achterhaald. De constitutie spreekt van min of meer autonome bestuursorganen die vanuit een eigen positie in organische samenhang worden gebracht. Het proces van modernisering echter heeft de originele positie van de lagere rechtsgemeenschappen, in het bijzonder van de gemeenten, in maatschappelijk en bestuurlijk opzicht doen uithollen. De autonome gemeenten zijn zelf in menig opzicht 'gefunctionaliseerd' geraakt in de naoorlogse, zo sterk nationaal georiënteerde beleidsstelsels. Inmiddels is al weer een nieuwe kentering opgetreden in de rol van de nationale beleidsstaten en moeten de bestuurlijke posities bepaald worden in een nieuwe differentiatie van internationale en binnennationale betrekkingen, dit alles tegen een maatschappelijke achtergrond die zo mogelijk nog meer dynamiek vertoont. Onder zulke veranderende condities bestaat voldoende aanleiding voor bezinning op de grondslagen van de bestuurlijke orde. Deze aanleiding wordt in de voorgaande bijdragen alleen maar bevestigd.

De onzekerheid over de zin ervan is hiermee echter nog niet weggenomen. Als beginsel en praktijk reeds in de achterliggende periode zozeer konden divergeren, ligt het dan voor de hand om de beginselen te raadplegen of mogelijk te willen herformuleren, als de praktijk op eigen houtje al weer geheel nieuwe wegen baant? Is de vraag naar beginselen ten aanzien van de bestuurlijke orde relevant met het oog op de dagelijkse voortgang van beleidsvraagstukken, die concrete oplossingen verlangt? De pragmatist John Dewey wist het al in het begin van de eeuw: 'Het is al heel wat, als de overheid zich gewoon aan de oplossing van de maatschappelijke problemen zet, die zij op haar bord aantreft'. Die behoefte aan *onmiddellijke* responsiviteit is een eeuw later bepaald

niet minder geworden. Zij heeft ook in onze bestuurscultuur diep wortel geschoten. Als bestuurlijke ordeningsprincipes en normatieve rechtsprincipes worden geacht deze vlottende praktijk te *bemiddelen* (al was het maar om een zekere bestendigheid in het overheidsoptreden mogelijk te maken), zullen deze tenminste aan enige elementaire eisen moeten voldoen.

Aan de hand van de voorgaande uiteenzettingen kunnen alvast twee van zulke elementaire condities als conclusie worden opgetekend:

- In de eerste plaats dient de strekking van deze beginselen naar inhoud zo normatief te zijn dat zij enig houvast kan bieden voor de actuele beleids- en bestuursvraagstukken. Men zou dit het *vitaliteitsvereiste* van bestuurlijke beginselen kunnen noemen.
- De tweede conclusie hangt er nauw mee samen. Het bestuurlijk bestel moet juist daar, waar het bestuur tot praktisch handelen overgaat, dwingen tot een voortdurende reflectie over zijn eigen grondslagen. Een onderzoek naar bestuurlijke ordeningsprincipes kan derhalve niet op zich zelf staan, het moet tevens een onderzoek bevatten naar procedures die een wisselwerking tussen zulke principes en de praktijk kunnen bevorderen.

14.2 De vigerende beginselen

Welke beginselen kunnen beschouwd worden als geldende beginselen van onze bestuurlijke orde? De poging om de actuele beginselen te identificeren roept bij alle preadviseurs de behoefte op om de eventuele stelligheid hiervan te relativiseren. In ons bestel bestaat niet een traditie van *deductie* van grondbeginselen. Bovendien bestaat er niet een eenduidige 'leer van het binnenslands bestuur'. Grondslagen omtrent de bestuurlijke betrekkingen wijzen niet in dezelfde richting. Integendeel, er is juist sprake van uiteenlopende principes, die vaak met elkaar in botsing komen en waarvan de onderlinge begrenzingen niet precies zijn afgebakend. Zo is bijvoorbeeld de klassieke spanning tussen autonomie en medebewind (tegenwoordig spreekt men van 'gevorderd bestuur') nooit afgebakend en komt de feitelijke verhouding daartussen in concrete situaties voortdurend ergens anders te liggen. Ook de omstandigheden waaronder bepaalde principes worden gevestigd, zijn zeer veranderlijk; op zijn best zou men kunnen spreken van een geheel van vigerende principes.

De ambiguïteit van de bestuurlijke grondslagen wordt versterkt door het samengestelde karakter van onze bestuurlijke orde. Zowel in unitaire stelsels, waarvoor traditioneel het Franse bestuurspatroon model heeft gestaan, als in federale staten, waar juist een principieel staatsrechtelijk breukvlak is aangebracht tussen de deelstaten en de bondsstaat, treft men veel meer duidelijkheid aan over de ordening van bestuurlijke betrekkingen dan in ons gemengde bestel. Bij ons moeten de ordeningsprincipes voortdurend tussen uitersten van eenheid en verscheidenheid balanceren. Geconcludeerd kan worden dat identificatie van de vigerende ordeningsprincipes niet alleen een zekere rekkelijkheid van interpretatie veronderstelt, maar ook voldoende subtiliteit om met de ingebouwde spanningen van een gemengd bestel te kunnen omgaan. Beide kenmerken kunnen beschouwd worden als nuancering - niet als ontkenning - van het eerder genoemde vitaliteitsvereiste.

De ordeningsprincipes zijn naar drie dimensies bestudeerd. Het betreft de volgende drie dimensies:

- de rechtsfilosofische dimensie, die normatief wordt ingevuld vanuit verschillende maatschappelijke stromingen. Eigenlijk komt deze dimensie alleen in het preadvies van Denters en De Jong expliciet naar voren;
- de staatsrechtelijke dimensie (op basis van de grondwet, de organieke wetgeving, en voorzover aanwezig de jurisprudentie);
- de bestuurskundige dimensie.

In alle beschouwingen komt naar voren dat in de loop van de eeuw het accent is verschoven van de eerste twee dimensies, die vooral de beginselen inzake de legitimiteit en de rechtswaarborging van het bestuur benadrukken, naar de bestuurskundige dimensie. In het bestuurskundige vertoog komen moderne zakelijkheidsprincipes naar voren, volgens welke eisen worden gesteld aan het presterend en sturend vermogen van het bestuur. Het feit dat het openbaar bestuur zich in de loop van de tijd meer is gaan inzetten voor voorzieningen met een doelspecifiek of bedrijfsmatig karakter, is natuurlijk niet vreemd aan deze accentverschuiving. De moderne accentuering van een directe resultaatgerichtheid van het bestuur kan echter niet in de plaats treden van de rechtsstatelijke principes die de positie van het bestuur als zodanig binden.

14.2.1

De rechtsfilosofische en staatsrechtelijke dimensie

Kenmerkend voor het gemengde staatsbestel is vanouds het organische karakter. Gemeenten, provincies en andere rechtskringen zijn vanuit hun eigenheid geordend in een gemeenschappelijk staatsverband. Er bestaat in alle uiteenzettingen over de klassieken van het staatsrecht eenstemmigheid over het basale karakter van dit samengestelde staatsbestel. De lagere rechtskringen zijn niet *soeverein*, soeverein is slechts het omvattende staatsverband. Hierbij moet aangetekend worden dat recentelijk ook aan deze soevereiniteit wordt getwijfeld, gegeven de internationalisering van de staatsbetrekkingen. Binnen de omvattende soevereiniteit van de staat komt echter wel *autonomie* toe aan gemeenten, provincies en nationale overheid. De delen zijn autonoom voorzover de eenheid van het geheel dit toelaat. Eenheid van het gehele staatsverband en autonomie van de delen zijn de twee tegenover elkaar liggende krachten van waaruit het gebouw is opgetrokken. Over de concrete nadere invulling van deze basisverhouding bestaan natuurlijk wel verschillende interpretaties.

Eerst zal ik nader ingaan op de eigen identiteit van de lagere rechtskringen, toegespitst in het bijzonder op de originele positie van de gemeenten, die immers in de loop van de tijd het meest is belaagd. De autonomie van de lagere rechtskringen wordt vanuit verschillende uitgangspunten gemotiveerd.

Reeds bij Thorbecke beluistert men dat de gemeente meer zicht heeft op de plaatselijke vraagstukken, hierdoor beter kan oordelen, directer kan reageren en zich ook niet voor de consequenties van beslissingen of niet-beslissingen kan verschuilen. Het betreft hier een reeks van nabijheidsargumenten die duiden op verschillende uitingen van directe reciprociteit. Hierin zit ook een soort rekenschapsbeginsel dat in deze periode bij gemeenten nog zeer natuurlijk aanwezig was. Tegelijkertijd waakt Thorbecke en sedertdien een reeks van auteurs op wisselende gronden voor een al te directe democratie. Het gaat op dit gemeentelijk niveau immers om primaire uitoefening van staatsmacht, het algemeen belang dient gewogen te worden en de vrijheid van de burger dient beschermd te worden.

Een ander motief voor een autonome rol van de gemeente dat eveneens in latere beschouwingen voortdurend zou terugkeren, is de behoefte aan georganiseerde tegenmachten in de staat. Bij de een dient dit om tot verdieping van rechtsbewustzijn te komen (Krabbe), bij de ander om het element van rechtsbescherming (Dooyeweerd) te vergroten. De spreiding van de staatsmacht wordt in brede kring gedragen.

Weer een ander motief berust erop dat de gemeente in de lokale gemeenschap op haar integrerende functie wordt aangesproken. Waar het gemeentebestuur in lokale leefwerelden treedt, is het als basale uiting van staatsgezag gehou-

den te handelen in het algemeen belang en als zodanig boven particuliere leefwerelden uit te stijgen.

Als laatste motief kan men noemen de inbedding van het bestuur in de lokale samenleving. In hoeverre hierbij communalistische denkbeelden een rol hebben gespeeld, is moeilijk in te schatten. Maar wel wordt vanouds onderkend dat de herkenbaarheid van het gemeentebestuur als eerste macht in de staat een belangrijke rol vervult.

Dit overzicht van motieven beoogt een indruk te geven van de traditionele en principiële fundering van de autonomie van gemeenten. De zogeheten vier beginselen van Oppenheim, die in voorgaande bijdragen uitvoerig werden beschreven (vertegenwoordiging, autonomie, legaliteitsvereiste en openbaarheid), typeren de belangrijkste uitwerking van zulke motieven in het staatsrecht¹. Oppenheim had wellicht de neiging om deze beginselen 'gemeentecentrisch' te duiden, maar de door hem benoemde kernbeginselen staan - zij het niet zo exclusief als door Oppenheim beoogd - nog steeds overeind in het vigerende staatsrecht. Naast en in een aantal gevallen tegengesteld aan deze autonomie is echter juist het medebewind actief ontwikkeld, waardoor het beginsel van gemeentelijke autonomie *de facto* meer een restfunctie heeft gekregen (overigens als normatief ijkpunt niet zonder betekenis in het scheidingsgebied van bestuurlijke betrekkingen). Ook het legaliteitsvereiste, waarin is bepaald dat gemeenten slechts op voet van de wet door hoger bestuur voor een bepaalde taakuitoefening kunnen worden ingeschakeld, biedt slechts relatief weinig bescherming, wanneer de wetgever het bestuur zo ruim en open blijft delegeren als het de laatste decennia pleegt te doen.

Hiermee is tevens de relatie met het volgende thema aangegeven: het karakter van de interbestuurlijke betrekkingen. In de staatsrechtelijke literatuur wordt al sinds Thorbecke vrij algemeen het beginsel gesteld en erkend (zij het vaak op andere gronden dan Thorbecke) dat geen strikt hiërarchische verhouding bestaat tussen de bestuurslagen. Weliswaar is er eenheid van staat, doch onder erkenning van verscheidenheid. In het constitutioneel recht is de eigen regelgevende bevoegdheid van gemeenten en provincies vanouds gewaarborgd; aan dit traditionele beginsel is nooit afbreuk gedaan. Tegelijkertijd zijn evenwel de eenheidsbetrekkingen sterk ontwikkeld vanuit de nationale overheid, rechtstreeks via gedeconcentreerde ambten, toezichtfiguren en inspecties, enzovoort, dan wel via medebewind dat vaak even hiërarchisch is opgezet. Kortom, hoewel het bestel als zodanig is gedacht als een geheel van elkaar aanvullende en in evenwicht houdende machten in een eenheidsstaat, biedt het in staatsrechtelijk opzicht tal van openingen die volstrekt verschillende uitkomsten in de praktijk mogelijk maken.

14.2.2 De bestuurskundige dimensie

Met betrekking tot de bovenbesproken thema's knoopt het bestuurskundig vertoog nauwer aan bij de empirische ontwikkelingen in de praktijk. In de bestuurskundige literatuur wordt al geruime tijd onderkend dat de eigen identiteit van lagere rechtskringen, zoals de gemeenten, feitelijk wordt uitgehouden door de nationalisering en verkokering van de sectorale beleidsstelsels. Hier bestaat minder geneigdheid om vast te houden aan de normatieve vereisten inzake gemeentelijke autonomie en inzake de staatsrechtelijke positionering van de interbestuurlijke betrekkingen. De bestuurskunde kent geen sterke traditie met betrekking tot rechtsstatelijke en organieke beginselen inzake het openbaar bestuur; zij concentreert zich veeleer op de zakelijk-

¹ Zie in het bijzonder de bijdrage van Witteveen in hoofdstuk 5 van deze publicatie: 'Structuurprincipes van het staatsgebouw', blz. 83-109.

heidsmotieven die voortvloeien uit de politieke programma's, en doeleinden die om uitvoering vragen. De democratisering van de rechtsstaat heeft steeds hogere verwachtingen opgeroepen over de dienstverlening door het openbaar bestuur. De moderne bestuurskunde heeft zich bij uitstek genesteld op het gebied van de prestatienormen terzake en lijkt zich gedurende het laatste decennium steeds meer als vorm van beleidskunde en management te ontkwamen dan als vorm van staatkunde.

Vanuit deze invalshoek wordt de positie van de gemeenten en de andere rechtskringen niet beschouwd vanuit de legitimeringsgronden en de rechtsgronden die eerder werden aangehaald, maar worden veeleer de democratisch beoogde beleidsresultaten als norm gesteld. De ordening van het bestuur moet de beleidsresultaten dienen. Niet de vraag naar de mate van gemeentelijke autonomie staat voorop, maar de vraag welke rol de gemeente neemt in de beleidsuitvoering. Aan de uitvoering van beleid worden zakelijke eisen gesteld, deze zal doelmatig en effectief tot stand moeten komen, deze moet flexibel kunnen inspelen op veranderende behoeften en deze zal ook kostenefficiënt moeten zijn.

Ook vanuit dit perspectief is spreiding van bevoegdheden in bestuurlijke betrekkingen relevant, maar om andere redenen. De motieven zijn van doelrationele aard. Zij beantwoorden veeleer aan de ratio van vigerende beleids- en sturingstheorieën. De normen schommelen met de conjunctuur van dominante inzichten terzake. De kloof tussen norm en feitelijke ontwikkeling, die bij de eerder genoemde staatsrechtelijke beginselen zo groot is geworden, lijkt hier geheel verdwenen te zijn, omdat de immanente beleidsontwikkeling zelf tot norm voor het bestuur wordt verheven. Keuzevraagstukken, zoals bijvoorbeeld inzake territoriaal dan wel functioneel bestuur, roepen vanuit dit gezichtspunt nauwelijks barrières op voor functioneel bestuur, omdat functionele prestatienormen als zodanig maatgevend zijn. Aldus worden in de staatsrechtelijke en de bestuurskundige optiek verschillende ijkpunten gesteld.

14.3 Aandachtspunten

Zo lijken de principiële en de pragmatische oriëntatie ten aanzien van de bestuurlijke betrekkingen diametraal te botsen. Niettemin brengen beide invalshoeken actuele dilemma's naar voren met betrekking tot de toekomst van het binnenlands bestuur. Het lijkt niet raadzaam om de principiële legitimitiebeginselen en de praktische resultaatgerichte normen tegen elkaar te mobiliseren. Waardenrationaliteit en doelrationaliteit kunnen elkaar versterken. Maar men kan niet goed de betekenis van de ene sfeer beoordelen met ijkpunten die aan de andere sfeer zijn ontleend. Zij moeten binnen hun eigen sfeer verantwoord worden. De ordening van het bestuur kan niet rechtstreeks in het verlengde worden geplaatst van de beleidsbehoeften op een zeker moment. Het lijkt mij dat een betrouwbaar bestek van bestuurlijke betrekkingen, met duurzame rechtsprincipes en volwaardige bestuurslagen, een veel beter houvast biedt voor de wisselende stroom van beleidsverwachtingen dan een bestuur dat zijn structuur plooit naar het conjuncturele proces van de beleidsverwachtingen zelf. Omgekeerd lijkt het niet verstandig om de zakelijke prestatienormen direct te willen afleiden van de organieke bestuurlijke verhoudingen. De ordening van het bestuur hoeft niet zelf de beweeglijkheid te evenaren van de dynamiek die haar omringt. Juist door de bestuurlijke orde te stabiliseren, kan de reeks van beleidsimpulsen doeltreffender verwerkt worden. In beide sferen (de ordening en de concrete beleidsoperaties binnen dat kader) doen zich belangrijke keuzevraagstukken voor.

De principiële vraag ten aanzien van de betekenis van de staatsrechtelijke beginselen is of het in de inleiding genoemde vitaliteitsvereiste van toepassing is. Onderhoudt dit geheel van normen voldoende voeling met de ontwikkelin-

gen in de praktijk om nog een reële normatieve invloed te kunnen uitoefenen? Het mag betwijfeld worden. Als de toets aan de praktische ontwikkeling vrijwel geheel ontbreekt, en als tegelijkertijd de ambiguïteit en de tolerantie van het normatieve bestel zo groot zijn, dat zich ongestoord een diametraal andere bestuurspraktijk kan ontwikkelen dan de beginselen lijken te veronderstellen, dan is er een probleem. Het huidige bestel is wel erg tolerant. In een periode waarin zowel de verhoudingen tussen centraal en decentraal bestuur, als de verhoudingen tussen staat en samenleving door verschuivingen in beleidsarrangementen grote veranderingen doormaken, neemt de behoefte toe van ijking aan een normatief bestek van de bestuurlijke orde.

Hiertoe zullen de bestuurlijke betrekkingen scherper gesteld moeten worden dan nu het geval is. Welke institutionele garanties zijn er voor het behoud of de mogelijke versterking van de eigen identiteit van de verschillende rechtskringen? Waar wordt in de interbestuurlijke betrekkingen hiërarchie beoogd en waar autonomie van de bestuurslagen; onder welke condities wordt eraan vastgehouden? Hoe kan, met inachtneming van deze behoefte aan duidelijker profilering en bestending van de bestuurlijke orde, het praktisch oplossingsvermogen van het bestuur in concrete beleidskwesties vergroot worden? De antwoorden op deze vragen behoren de toekomst van het binnenlands bestuur te bepalen.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel I: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken. F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985 Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomstVerslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuurPre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenvbouwsector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa (1995)
- V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen, W.G.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)

Overige publikaties:

- Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht