

Grenzen aan verandering

V97

De verhouding tussen
reorganisatie en structuurprincipes
van het binnenlands bestuur

1997

J.C.I. de Pree

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
RSN-nummer:
Signatuur:

4^e ex

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



ISBN 90-399-1291-2

Ten geleide

De inrichting van het binnenlands bestuur is voorwerp van voortdurende discussie en aanpassing. Dat is welhaast onvermijdelijk in een veranderende samenleving. Veelal gaat het hierbij om praktische wijzigingen, die onderling los van elkaar staan. Opvallend is echter dat, met name sinds 1945, met enige regelmaat ook een meer ingrijpende herziening van de inrichting van het binnenlands bestuur in discussie is gebracht; dit tegen de achtergrond van het streven naar democratisering, een slagvaardig bestuur en een aan de problemen aangepaste schaal van gemeenten en provincies.

In zijn rapport *Orde in het binnenlands bestuur* (Rapporten aan de Regering nr. 49) heeft de raad zich over het vraagstuk van de inrichting van het binnenlands bestuur gebogen en de regering terzake aanbevelingen gedaan. Een aspect van de bevindingen in dat rapport betreft de vraag naar de mogelijkheid respectievelijk wenselijkheid de 'leer' van het binnenlands bestuur bij te stellen. Hiermee is bedoeld de gangbare wijze waarop over de invulling van de elementaire structuur van het binnenlands bestuur gedacht wordt. Eerder werd al een aantal bijdragen aan de discussie over die 'leer' gepubliceerd in de voorstudie *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (Voorstudies en achtergronden, V93).

In de voorliggende studie gaat de auteur nader in op een principiële onderdeel van de discussie, te weten de structuurprincipes die gelden voor de inrichting van het binnenlands bestuur en de wijze waarop daarmee in de plannen tot bestuurlijke reorganisatie rekening is gehouden. De inrichting van het binnenlands bestuur is immers meer dan een systeem dat gericht is op 'in technisch opzicht optimale productie'. Vandaar dat de discussie over een omvattende reorganisatie steeds een sterk principiële karakter heeft. Deze studie geeft inzicht in de ontwikkeling van de argumentatie en het denken rond het onderwerp bestuurlijke reorganisatie in de laatste drie decennia. Hieruit blijkt dat de plannen de neiging hebben zich in sterke mate te voegen naar de 'structuurprincipes'. Niettemin blijken die plannen welhaast gedoemd te mislukken. De studie vormt dan ook mede een onderbouwing van de in het eerdergenoemde rapport van de raad geboden conclusie en aanbeveling om oplossingen te zoeken die uitgaan van de bestaande structuren.

Tegen deze achtergrond en gelet op de aansluiting tussen deze studie en het rapport van de raad, acht de WRR het nuttig deze studie uit te brengen als voorstudie van de WRR.

Mr. J.P.H. Donner
Voorzitter WRR

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Algemeen	7
1.2	Reorganisatieplannen	8
1.3	Structuurprincipes	12
1.4	Onderzoeksonderwerp en probleemstelling	15
1.5	Indeling van de studie	15
2.	Structuurprincipes in perspectief	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Overwegingen gerangschikt	17
2.2.1	Staat en burger: democratische en sociale rechtsstaat	17
2.2.2	De staat als organisatie (1): gedecentraliseerde eenheidsstaat	22
2.2.3	De staat als organisatie (2): het overheidshandelen als een complexe activiteit	23
2.3	Structuurprincipes: constanten in een veranderende samenleving?	24
2.4	De structuurprincipes als toetsingsinstrument	46
2.4.1	Inleiding	46
2.4.2	De structuurprincipes: keuze, inhoud en achtergrond	47
3.	Naar provincies nieuwe stijl? (de periode tot en met 1983)	57
3.1	Inleiding	57
3.2	1966-1975: Naar een Gewestwet?	57
3.2.1	1966-1971: Gewestvorming van onderaf?	57
3.2.2	1971-1975: Rijksverantwoordelijkheid, maar hoe?	65
3.3	1975-1976: Voorstellen inzake een Wet reorganisatie binnenlands bestuur	74
3.3.1	Inleiding	74
3.3.2	Algemene overwegingen	76
3.3.3	Probleemstelling en grondslagen voor een gewijzigd bestuursmodel	77
3.3.4	Gewijzigd bestuursmodel	80
3.3.5	De taakverdeling nader bezien	82
3.3.5.1	De taken van de provincie nieuwe stijl	82
3.3.5.2	Taken van de gemeente	87
3.3.5.3	Uniformiteit	87
3.3.5.4	Decentralisatie van rijkstaken	88
3.3.5.5	Complementair bestuur	89
3.3.6	Andere hoofdpunten	90
3.3.6.1	Gemeentelijke herindeling	90
3.3.6.2	Financiën	91
3.3.7	Overigens	91
3.3.8	De Raad van State	92
3.3.9	Ten slotte	94
3.4	1977-1983: Van reorganisatie naar organisatie van het binnenlands bestuur	95
4.	Stadsprovincies en samenwerkingsverbanden	99
4.1	Inleiding	99
4.2	1983-1989: De Nota organisatie binnenlands bestuur en daarna: aanpassingen binnen bekende kaders	100
4.2.1	Hoofdlijnen van het nieuwe beleid	100
4.2.2	Uitwerking	101
4.2.2.1	Intergemeentelijke samenwerking	101
4.2.2.2	Differentiatie? Grote steden en agglomeraties	102
4.2.2.3	Gemeentelijke herindeling	105
4.2.2.4	Versterking van de provincies	106
4.2.2.5	Decentralisatie van rijkstaken	107
4.2.2.6	Geen provincies nieuwe stijl, geen vierde bestuurslaag	109
4.2.3	Nieuwe en oude knelpunten	110
4.3	1989-1993: Montijn tot en met BoN 3	112

4.3.1	1989: Toch reorganisatie?	112
4.3.1.1	<i>Grote steden grote kansen</i>	112
4.3.1.2	<i>Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden</i>	113
4.3.1.3	<i>Voorlopig kabinetsstandpunt</i>	115
4.3.2	1990: Naar bestuur op niveau	116
4.3.2.1	<i>Inleiding</i>	116
4.3.2.2	<i>Bestuur en stedelijke gebieden; Bestuur op niveau</i>	116
4.3.3	1991: Bestuur op niveau vervolgd	119
4.3.3.1	<i>Inleiding</i>	119
4.3.3.2	<i>Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden</i>	120
4.3.4	1992-1993: Naar een kaderwet, geen interimwet	122
4.3.4.1	<i>Inleiding</i>	122
4.3.4.2	<i>Vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN 3)</i>	123
4.4	1993-1995: Uiteenlopende perspectieven, geen uniform eindmodel	125
4.4.1	Inleiding en hoofdlijnen	125
4.4.2	De niet-BoN-gebieden: minder vrijblijvende samenwerking op grotere schaal en opschoning van functionele regio's	128
4.4.2.1	<i>Inleiding</i>	128
4.4.2.2	<i>Aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen</i>	128
4.4.2.3	<i>Vergroting van samenwerkingsgebieden</i>	130
4.4.2.4	<i>Harmonisatie van functionele gebiedsindelingen</i>	131
4.4.3	De BoN-gebieden: via de Kaderwet naar een onbekende bestemming	133
4.4.3.1	<i>Inleiding</i>	133
4.4.3.2	<i>Probleemschets, benaderingswijze en plaatsbepaling</i>	134
4.4.3.3	<i>Regionaal bestuur volgens de Kaderwet</i>	136
4.4.3.4	<i>ROL, RGA en de Grondwet</i>	139
4.4.4	De stadsprovincie Rotterdam	141
4.4.4.1	<i>Stadsprovincies</i>	141
4.4.4.2	<i>Rotterdam</i>	145
4.5	Het vervolg: 1994-1996	154
5.	Structuurprincipes en reorganisaties: een vergelijking	159
5.1	Inleiding	159
5.2	Reorganisatie van het binnenlands bestuur (1)	159
5.2.1	Voorspel: 1966-1975	159
5.2.2	De voorstellen: 1975-1976	160
5.2.3	Discussie, aanpassing en uitwerking	173
5.3	Tussenspel: 1983-1989 (-1994)	181
5.4	Reorganisatie van het binnenlands bestuur (2)	187
5.4.1	Gedachteontwikkeling en voorbereidende maatregelen	187
5.4.1.1	<i>BoN</i>	187
5.4.1.2	<i>Kaderwet en aanscherping van de Wgr</i>	192
5.4.2	De beoogde 'eindmodellen'	196
5.4.3	Hernieuwde discussie	205
5.5	Vergelijking	206
5.5.1	Algemene opmerkingen	206
5.5.2	De structuurprincipes	207
6.	Nabeschouwing	211
6.1	Beginselvastheid	211
6.2	Mislukkingen	215
6.3	Lessen?	220
	Summary	223
	Literatuur	227
	Personenregister	241
	Zakenregister	243
	Afkortingen	251
	Curriculum vitae	253

Inleiding

1.1 Algemeen

'De bestuurlijke organisatie van ons land, met name ook daar waar het het binnenlands bestuur betreft, voldoet niet meer. Dat is reeds lang het algemeen gevoelen'.¹

Deze openingszinnen uit het toelichtend memorandum bij het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur werden in juli 1975 gepubliceerd bij wat toen het begin van het einde van bijna tien jaar intensieve discussie leek. We weten inmiddels beter. Ruim een jaar later zijn nog de 'echte' wetsontwerpen ingediend die voorzagen in de instelling van 24 'regionale doeprovincies', maar nog vóór de definitieve parlementaire behandeling werd in november 1983 ook het laatste onderdeel van de oorspronkelijke voorstellen, inmiddels door wijzigingen nogal onttakeld, ingetrokken.

*'In het regeerakkoord zijn (...) enkele aanzetten gegeven voor een beleidskoers. Deze aanzetten betreffen decentralisatie en deregulering; het oplossen van de regionale problematiek vooral door versterking van de intergemeentelijke samenwerking; bij afweging van de noodzaak tot het instellen van nieuwe provincies vooral ook de kostenfactor zwaar laten meewegen (...)'*². Aldus al in mei van ditzelfde jaar de Nota organisatie binnenlands bestuur, de alternatieve aanpak en de tijdgeest in één zin aanduidend.

*'Om de bestuurskracht te vergroten wordt de Kaderwet bestuur in verandering uitgevoerd. Er komen wetsvoorstellen voor een stadsprovincie in de regio Rotterdam per 1 januari 1997. Daarna volgen voorstellen voor de stadsprovincie in de regio's Amsterdam en Den Haag. Met betrekking tot de overige vier stedelijke gebieden die onder de Kaderwet vallen, zullen in de loop van deze kabinetperiode beslissingen worden genomen. Naast dit beleid gericht op versterking van het bestuur in de stedelijke gebieden, zal in het gehele land een meer doorzichtig bestuur ontstaan door de afstemming van functionele gebiedsindelingen en samenwerkingsverbanden'*³. Aldus de regeringsverklaring, die de nieuw aangetreden minister-president op 31 augustus 1994 uitsprak. Het voornemen om de vijf jaar eerder gestarte nieuwe reorganisatiepoging overeenkomstig de uitgezette lijnen af te ronden leek hiermee aanwezig te zijn. Ruim een half jaar later reeds bleken de bakens echter te zijn verzet⁴. Interbestuurlijke hulpstructuren dienden juist te worden beperkt en de bestuurlijke hoofdstructuur met drie volwaardige bestuurslagen zou moeten worden versterkt; herverdeling van taken en gemeentelijke schaalvergroting werden de voornaamste elementen van een alternatieve aanpak. Een stadsprovincie werd nog slechts voor de drie grootste gemeenten en omliggend gebied als vaststaand toekomstbeeld gepresenteerd. Negatieve referenda in Amsterdam en Rotterdam en twijfels over de bestuurlijke merites van het stadsprovinciemodel hebben het uitzicht op een afloop overeenkomstig de oorspronkelijke voornemens verder vertroebeld. Weliswaar is de Kaderwet eind 1996 (nog) niet ingetrokken, maar de komst van (zeven) stadsprovincies conform het in de jaren 1992-1995 voor Rotterdam e.o. ontwikkelde model kan wel uitgesloten worden geacht.

Pogingen tot ingrijpende reorganisatie van het binnenlands bestuur, ondernomen onder verantwoordelijkheid van de centrale overheid, hebben kenne-

1] Ministerie van Binnenlandse Zaken, Concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975, blz. 87.

2] Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota organisatie binnenlands bestuur; Tweede Kamer 1982-1983, 17944, nr. 2, blz. 4-5.

3] Kabinet-Kok, Keuzen voor de toekomst; 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, 1994, blz. 15.

4] Notitie Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie; Brief van de staatssecretaris en de minister van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer 1994-1995, 21427, nr. 107.

lijk de neiging te mislukken, of verlopen tenminste sterk anders dan gepland. De vraag naar de oorzaken zal niet volledig uit de weg kunnen worden gegaan. Tenminste even opmerkelijk als de herhaalde mislukking is het feit dat reeds zes jaar na het einde van de eerste poging een tweede werd ondernomen. Dit roept de vraag op naar de verschillen tussen de inhoud van beide plannen. Het is deze vraag die in het vervolg centraal zal staan. Getracht zal worden een beschrijving en analyse te geven van de ontwikkelingen in de opvattingen over de gewenste organisatie in deze periode. Hierbij zal het accent liggen op de politieke opvattingen zoals deze tot uitdrukking komen in de voorgeschiedenis, inhoud en behandeling van de twee hiervoor vermelde plannen. Uiteraard zal niet worden voorbijgegaan aan de opvattingen van wetenschap, belangengroepen en adviseurs, en evenmin aan aanleidingen, achtergronden, relevante ontwikkelingen in andere perioden, enzovoorts. De grote diversiteit in de door allerlei geïnteresseerden gepresenteerde (alternatieve) modellen is immers een van de meest kenmerkende aspecten van het onderwerp. Beschrijving en analyse zullen worden uitgevoerd in het licht van een aantal *'structuurprincipes van de (Nederlandse) gedecentraliseerde eenheidsstaat'*. Deze invalshoek structureert de behandeling en kan wellicht bijdragen tot een verklaring van het opmerkelijke feit dat bij een grote overeenstemming over richtinggevendende principes zoveel uiteenlopende oplossingen zijn verdedigd ⁵.

Alvorens tot een preciezere omschrijving van het onderzoeksonderwerp en de probleemstelling te komen (par. 1.4) wordt eerst als achtergrond zeer kort ingegaan op de reorganisatieplannen (par. 1.2) en de zojuist bedoelde principes (par. 1.3).

1.2 Reorganisatieplannen

Nadat rond 1850 onder leiding van R.J. Thorbecke een drastisch vernieuwde organisatie van het binnenlands bestuur was vastgelegd, heeft er op dit front een eeuw lang een betrekkelijke rust geheerst. Betrekkelijk, want geleidelijk hebben zich wel degelijk vrij ingrijpende veranderingen voltrokken.

Al in de 19e eeuw begon een nog altijd nauwelijks te stuiten groei van de overheidsbemoeienis met allerlei aspecten van het maatschappelijk leven. Beperking van materiële ongelijkheid in de samenleving, tussen verschillende sociale groepen en dus ook tussen verschillende delen van het land, was (en is) hierbij een van de belangrijkste drijfveren. Beperking van ongelijkheid, in aanwezigheid, omvang en toegankelijkheid, van voorzieningen impliceert (grotere) invloed van de centrale overheid. Dit kan gebeuren doordat deze taken geheel tot zich trekt, maar gebeurde gewoonlijk door de kleinschaliger openbare lichamen -meestal gemeenten- in te schakelen bij de uitvoering van centraal vastgestelde regels. Naarmate deze aanpak toenam bleek de theorie dat Rijk, provincies en gemeenten elk eigen, strikt gescheiden natuurlijke taakgebieden hadden ('huishoudingen'), de driekringenleer, minder goed houdbaar. Inmiddels is al lang de heersende opvatting dat gemeenten en provincies ook bij uitvoering van voorschriften van hogerhand mede in het belang van hun eigen huishouding werkzaam (kunnen) zijn. In feite vindt de grote meerderheid van hun activiteiten tegenwoordig plaats in het kader van hogere regelingen (medebewind, vroeger 'zelfbestuur'). Autonomie, als grondslag voor feitelijk zelfstandig ter hand genomen taken, maar ook als theoretische basis om uit eigen initiatief activiteiten te ontplooiën ('initiatiefrecht'), heeft hiernaast echter een belangrijke betekenis gehouden.

⁵ Overigens zal de analyse niet bestuurskundig of politicologisch van aard zijn, en wordt (dus) niet beoogd een antwoord te geven op de vraag naar het probleemoplossend vermogen van de plannen of te verklaren welke machtsfactoren hun vorm of lot bepaald hebben.

De zojuist aangeduide veranderingen mogen aanvankelijk op, vooral theoretische, bezwaren zijn gestuit, uiteindelijk zijn zij 'verwerkt'. De taakuitbreiding op zich zelf heeft in zekere zin een omgekeerd effect gehad. In de meeste gevallen konden de nieuwe taken, voor zover volledig centrale uitvoering niet aan de orde was, door de afzonderlijke gemeenten worden verricht; waar gemeenten te klein waren om een betekend aantal taken behoorlijk uit te voeren kon schaalvergroting middels gemeentelijke herindeling uitkomst bieden. Naarmate echter meer taken de kracht van afzonderlijke gemeenten te boven gingen groeide de behoefte aan gezamenlijke aanpak ⁶.

De aanvankelijk zeer beperkte wettelijke publiekrechtelijke mogelijkheden terzake, die tot een 'vlucht naar het privaatrecht' hadden geleid, werden in 1931 sterk verruimd; tevens werd de mogelijkheid tot oplegging van samenwerking ingevoerd, waarvoor in 1922 in de Grondwet de basis was gelegd. In 1950 werd de tot dan in de gemeentewet opgenomen regeling vervangen door een afzonderlijke wet, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Ook andere partijen dan gemeenten zouden kunnen deelnemen en oplegging van intergemeentelijke samenwerking werd vereenvoudigd, maar tegelijk werd het terrein van samenwerking per regeling beperkt van 'gemeenschappelijke belangen' tot 'een bepaald belang'. De Wgr heeft vrijwel vanaf het begin niet in alle opzichten voldaan. De wet bleek weliswaar een succes in die zin dat snel een zeer groot aantal gemeenschappelijke regelingen tot stand kwam, maar de ingebrachte bevoegdheden en de deelnemers liepen per taak, respectievelijk per gebied zozeer uiteen dat een onoverzichtelijke situatie ontstond. Bovendien werd de geringe invloed van de gemeenteraden op de gemeenschappelijk behartigde taken, naarmate deze in aantal toenamen, als bezwaarlijker ervaren.

Een nog belangrijker drijfveer om tot verdergaande ingrepen over te gaan kwam vanaf circa 1960 naar voren. De sterke bevolkingsgroei had al eerder geleid tot problemen rond de grote steden. De ruimtproblemen van de centrale stad had men lange tijd kunnen opvangen middels aanpassing van gemeentegrenzen en door opvang in randgemeenten. In de aldus tot stand gekomen agglomeraties was nu een zodanige verstrengeling tussen de verschillende gemeenten ontstaan, ruimtelijk en op een breed taakgebied, dat behoefte aan verdergaande samenwerking ontstond. Deze behoefte werd versterkt door de prognoses over verdere zeer sterke bevolkingsgroei.

Hieraan werd in eerste aanleg tegemoet gekomen door op basis van de Wgr, vrijwillig, de samenwerking te verbreden: meer voor de toekomstige ontwikkeling relevante bevoegdheden werden in één regeling ingebracht ⁷, en in een aantal gevallen werden gemeenschappelijke organen coördinerende en dirigerende bevoegdheden toegekend. Het ging hier evenwel om uitzonderingen, die voor wat betreft het laatste element ook op gespannen voet met de Wgr stonden. De verschillende kabinetten in de jaren '60 stelden zich hierbij aanvankelijk op het standpunt dat de vrijwilligheid van de intergemeentelijke samenwerking voorop moest (blijven) staan. Deelname van alle relevante gemeenten en inbreng van voldoende bevoegdheden waren dus allerminst verzekerd. De instelling bij wet van het openbaar lichaam Rijnmond, die niet tot in detail de instemming van alle betrokken partijen had, was een uitzondering die de regel bevestigde (en bleek al spoedig te voorzichtig te zijn opgezet). De bereidheid om ook in andere gevallen bij bijzondere wet regionaal (deel)bestuur mogelijk te maken, verder dan de Wgr toestond, mits ter plekke

6] De provincie bleef als alternatief vooralsnog buiten beschouwing omdat zij, meestal te groot was en traditioneel naast een intermediaire en toezichhoudende rol slechts op enkele vaste terreinen actief was.

7] Verschillende colleges van gedeputeerde staten versoepten hiertoe met instemming van de centrale overheid hun goedkeuringbeleid, waarin aanvankelijk 'een bepaald belang' zelfs was geïnterpreteerd als 'één enkel belang'.

overeenstemming bestond behoefde men slechts in één enkel geval waar te maken (agglomeratie Eindhoven).

Vooral na de Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland van 1966 ontstond een kentering in het denken over de rol die de centrale overheid zou moeten spelen. Het vrij alarmerende stuk, dat tot het jaar 2000 een zeer sterke groei van de bevolking en dus van het ruimtegebruik voorspelde, was het eerste regeringsstuk dat een brede bestuurlijke reorganisatie als een reële toekomstmogelijkheid behandelde. In het Parlement (en daarbuiten) werd de verantwoordelijkheid van het Rijk om te zorgen voor bestuurlijke constructies waarmee de verwachte ontwikkelingen in goede banen geleid zouden kunnen worden steeds sterker benadrukt. Het was niet verrassend dat twee achterevolgende regeringsvoorstellen die de mogelijkheden tot regionaal bestuur beoogen te verruimen, kansloos sneuvelden omdat zij nog altijd vrijwillige intergemeentelijke samenwerking als uitgangspunt en sturing van hogerhand als uitzondering hadden ⁸.

De vraag 'wat wel' bleef hiermee overigens onbeantwoord. Tussen de tegenstanders bestond allermindst onderlinge overeenstemming. Integendeel, in de jaren rond 1970 wordt ieder denkbaar model voor de organisatie van het binnenlands bestuur gepresenteerd en door een of meer betrokkenen verdedigd. De ontstane impasse werd, in zekere zin, doorbroken door de aanwezigheid van een ander hoofdprobleem van het binnenlands bestuur, de volgens velen te ver doorgesloten centralisatie. Ook op dit punt had vooral in het begin van de jaren '60 een levendige discussie plaatsgevonden, die echter in de loop van het decennium steeds meer door scepsis en zelfs moedeloosheid werd gekenmerkt. Naast het gelijkheidsstreven bleek het feit dat op veel plaatsen voldoende krachtige bestuurseenheden ontbraken om taken die een groeiend draagvlak vereisen uit te voeren, een hinderpaal om tot decentralisatie te komen. Het is de combinatie van dit probleem met dat van het 'regionale gat' die halverwege de jaren '70 het ei van Columbus lijkt op te leveren. De regering althans denkt twee vliegen in één klap te slaan door de creatie van 24 provincies op regionale schaal voor te stellen, provincies die een groot aantal taken die de kracht van de afzonderlijke gemeenten te boven gaan zullen overnemen en tegelijk geschikt zijn om taken van het Rijk over te nemen.

Zoals bekend heeft ook dit voorstel, neergelegd in het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur, de eindstreep niet gehaald. Na een geleidelijke ontakeling van zowel de territoriale als de bevoegdhedenaspecten is het uiteindelijk in 1983 ingetrokken. Op het eerste gezicht is het onduidelijk waarom deze panacee niet door iedereen geslikt is. Verderop zullen de verklaringen die verschillende auteurs gegeven hebben (Tops, Ruiter, e.v.a.) nog aan de orde komen. Het onmiddellijk opgekomen verzet bij tal van belanghebbenden, die posities en traditionele waarden bedreigd zagen, en het wellicht deels te ingrijpende karakter van de voorstellen ⁹, vertraagden in elk geval de parlementaire behandeling zodanig dat de zeer hoge kosten in combinatie met de sterk verslechterde situatie van 's Rijks financiën uiteindelijk tot afstel leidden.

De slechte economische situatie van het eerste deel van de jaren '80 deed een ingrijpende wijziging van de organisatie van het binnenlands bestuur tot een betrekkelijke luxe verbleken. In deze periode van no-nonsense-politiek, heroverwegingen en krimp, behield men zich met een meer systematische her-

⁸] Een concept-ontwerp van wet tot herziening van de Wgr, respectievelijk een ontwerp-Wet op de gewesten. Het eerste voorzag in verruiming van de een gemeenschappelijk orgaan toe te kennen bevoegdheden, het tweede zou een kaderwet opleveren die bovendien de materie losmaakte uit de regeling inzake 'normale' samenwerking.

⁹] Voor sommige delen van het land deed zich de problematiek veel minder sterk voelen, de 'negatieve lijst' bij de gemeentewet zette alleen al door zijn vorm veel kwaad bloed (zie par. 3.3.5.1 en 5.2.2), enz.

indeling van gemeenten, gebundelde samenwerking op grond van de Wgr en bijzondere financiële voorzieningen voor de grootste gemeenten. Uiteindelijk bleek echter aan een nieuwe poging tot een grootscheepse reorganisatie niet te ontkomen. De voornaamste drijfveer was wederom de problematiek in en rond de grote steden. Ruimtenood en verstrengeling van belangen speelden nog altijd een rol, maar hiernaast waren de grote sociale problemen en de concurrentiepositie van de steden in Europees verband overwegingen van betekenis geworden. Ook de aangescherpte Wgr bleek onvoldoende te werken waar het er om ging de problemen op een samenhangende wijze tot oplossingen en feitelijke beslissingen te brengen, zo oordeelde het toenmalige kabinet. De problemen elders in het land werden als minder nijpend ervaren; hier zouden vooral verdere schaalvergroting en een tekortschietend democratisch gehalte van de (gebundelde) gemeenschappelijke regelingen tot aanpassingen nopen.

Men had inmiddels geleerd van de ervaringen met de eerste poging tot reorganisatie van het binnenlands bestuur. Het berucht geworden 'blauwdrukdenken' werd afgezworen en voor oplegging van nieuwe structuren van bovenaf gold hetzelfde. Gestreefd werd naar aanpassingen die zoveel mogelijk zouden overeenstemmen met de behoeften ter plaatse, inhoudelijk, naar vormgeving en qua tempo. Zoals nog zal blijken ontbrak hierbij de sturende hand van de centrale overheid overigens bepaald niet. Kort gezegd voorzag de medio 1994 in werking getreden Kaderwet bestuur in verandering in de instelling van een 'regionaal openbaar lichaam' voor een aantal stedelijke gebieden. Deze bovengemeentelijke structuren, producten van samenwerking in de zin van de Wgr, zouden via een versnelde procedure ingesteld moeten worden en worden voorzien van een in de (Kader)wet vermeld, zwaar, bevoegdhedenpakket. Na een beperkte periode zou, als men dit ter plekke wenst, bij bijzondere wet per gebied een afzonderlijke 'definitieve' voorziening getroffen worden. Waaraan hierbij gedacht moest worden viel af te leiden uit de plannen voor het Rijnmondgebied waarvoor reeds een bijzondere voorziening in voorbereiding was: een 'stadsprovincie' en 'gemeenten nieuwe stijl'. Sterk vereenvoudigd gezegd zou het 'doe-karakter' van de provincie toenemen ten koste van de gemeenten en zou het overheersende karakter van de centrale stad -tot nog toe in dit soort verbanden steeds een probleem- verdwijnen door opdeling van deze gemeente in een vrij groot aantal kleinere gemeenten.

Voor de rest van het land lag het accent vooralsnog op aanscherping van de Wgr, op de punten van oplegging, besluitvorming en uitvoering; de positie van het provinciaal bestuur tegenover de gemeenten en het samenwerkingsverband en die van dit laatste tegenover de gemeenten zouden werden versterkt. Voorts zou halvering van het aantal samenwerkingsgebieden de kansen moeten vergroten om, door territoriale en zo mogelijk bestuurlijke integratie, de 'lappendeken' van regionale hulpconstructies te saneren.

Na aanvaarding van de Kaderwet en de wijziging van de Wgr was het nog onduidelijk hoe de bestuurlijke kaart er uiteindelijk, binnen het gekozen concept, uit zou zien. De Kaderwet beoogde uitdrukkelijk een ontwikkelingsproces in gang te zetten en legde geen volledig eindmodel vast. Zou het in de gebieden waar een ROL gaat functioneren tot de vorming van provincies nieuwe stijl komen, zou de bundeling elders de aanzet zijn tot integraal bestuur op regionale schaal, enz.? Meer duidelijkheid is er inmiddels wel: als hulpconstructies gesaneerd worden dan zal dit niet gebeuren door bundeling ervan maar door herverdeling van hun bevoegdheden over de bestaande bestuurslagen en als er voor grootstedelijke gebieden permanente bijzondere voorzieningen tot stand komen dan zal daarbij de naam stadsprovincie zeker niet worden gebruikt.

1.3 Structuurprincipes

Ingrijpende reorganisatievoorstellen als die welke in 1976 en 1993 werden gedaan vloeien voort uit de op centraal niveau postgevatte opvatting dat zich op grote schaal ernstige knelpunten voordoen in de beleidsbepaling en -uitvoering, die niet met meer traditionele middelen (ondergeschikte grenswijzigingen of taakverschuivingen, samenwerking) zijn op te lossen. De concrete problemen zijn, samen met politieke en financiële mogelijkheden, ook belangrijke bepalende factoren voor de oplossing die wordt voorgelegd/vastgesteld.

Dergelijke tijdgebonden omstandigheden vormen uiteraard niet de enige relevante factoren. Elk serieus reorganisatievoorstel gaat vergezeld van een aantal algemeen geformuleerde eisen ('criteria', 'doelstellingen', 'uitgangspunten', 'bestuursmaatstaven') waaraan de bestuurlijke organisatie en het bestuur als activiteit zouden moeten (gaan) voldoen. Een beperkte bestuurlijke dichtheid, een gebiedsomvang van decentrale bestuurslichamen die is afgestemd op maatschappelijke en functionele processen, effectieve besluitvorming, integraal beleid en democratische legitimatie zijn slechts enkele voorbeelden ¹⁰.

Het gaat hier om criteria die zo algemeen geformuleerd zijn dat zij slechts een zeer beperkt houvast bieden. Elk op zichzelf biedt volop ruimte voor interpretatie en nadere invulling, en de noodzakelijke onderlinge afweging vergroot het aantal verdedigbare (re)organisatiemodellen verder. Als hulpmiddel bij een analyse van reorganisatieplannen is dit soort criteria kortom minder geschikt.

Er is echter een aantal belangrijke traditionele uitgangspunten, die in de 'eisenpakketten' waarop zojuist werd gedoeld, nauwelijks worden opgenomen: uitgangspunten zoals autonomie van decentrale overheden, en 'het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger', die bij een reorganisatie niet zozeer criteria/doelstellingen als wel randvoorwaarden zijn. Dit soort *structuurprincipes*, zo men wil uitwerkingen van een algemeen decentralisatiebeginsel, is niettemin kenmerkend voor de inrichting in hoofdlijnen van het binnenlands bestuur en neemt, als het 'spannend wordt', in de discussie over ingrijpende veranderingen een belangrijke plaats in. Als men het over hun precieze betekenis al eens is, dan kan men zeker wel van oordeel verschillen over hun consequenties, en over de vraag hoe te handelen bij onderlinge tegenstrijdigheden of bij botsing met de eerdergenoemde criteria; enkele blijken in bijzondere gevallen ook ten principale ter discussie te kunnen worden gesteld. Het is hierom bij uitstek de rol van dit soort principes die geschikt is om de oordeelsvorming rond bestuurlijke reorganisaties en de ontwikkeling in het denken over belangrijke aspecten van de organisatie van het binnenlands bestuur te verduidelijken. Iedere theoretische beschouwing over de inrichting van het binnenlands bestuur bedient zich van structuurprincipes, ook als de term zelf niet gebruikt wordt.

Elke constitutie bevat zulke principes, soms als zodanig in de Grondwet aangeduid (BRD), in andere gevallen (Nederland) deels direct verwerkt (drie bestuurslagen) en deels slechts door interpretatie van procedurele regels uit de wordingsgeschiedenis en/of de systematiek af te leiden (voorkeur bij bevoegdheidsverdeling voor territoriaal-algemeen boven functioneel bestuur). *Wat structuurprincipes gemeen hebben en hun kwalificatie als principe rechtvaardigt is dat er een fundamentele betekenis en een hoog 'normatief gehalte' aan wordt toegekend.* Dat hun juridische betekenis uiteenloopt -van in de Grondwet opgenomen, inhoudelijke of procedurele, rechtsregel tot breed

^{10]} Hier ontleend aan de nota 'Bestuur en stedelijke gebieden; Bestuur op niveau' (BoN 1) (Tweede Kamer 1990-1991, 21062, nr. 4, blz. 30). De eisen maakten hier deel uit van criteria die een toetsingskader zouden moeten opleveren voor de beoordeling van regionale initiatieven tot bestuurlijke reorganisatie in stedelijke gebieden, waarvoor in de beginfase van het 'BoN-proces' de gelegenheid werd geboden.

gedragen, maar ongeschreven inrichtingsnorm- doet hieraan niet af. Zelfs een door slechts enkelen onderschreven staatkundige uitspraak zou als principe kunnen worden gekwalificeerd, zij het dat wij een dergelijk principe hier niet als een bruikbaar beoordelingsmiddel zouden hanteren.

De principes die als aanknopingspunten bij de beschrijving en analyse gehanteerd zullen worden kunnen nader worden aangeduid als (organisatie)beginselen van de (Nederlandse) gedecentraliseerde eenheidsstaat, of beter, beginselen van decentralisatie en beginselen van de eenheidsstaat, die tezamen het subtiele of wellicht wankele evenwicht tussen centrifugale en centripetale krachten moeten veilig stellen. Het volgende tiental, dat bij het begin van de onderzoeksperiode -wij laten dit vanwege inhoud en 'impact' van dat stuk samenvallen met de verschijning van de Tweede nota in 1966- niet of nauwelijks betwist werd, kan dan worden geïdentificeerd.

- a. **De inrichting van het binnenlands bestuur**
 1. *Territoriale decentralisatie bepaalt de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur*
 2. *Het gehele grondgebied van de staat is ingedeeld in provincies en gemeenten*
 3. *Drie bestuurslagen ¹¹, Rijk, provincie en gemeente, is het juiste aantal*
- b. **De verdeling van bevoegdheden, algemeen**
 4. *De formele wetgever heeft, binnen grenzen, de eindbeslissing over de verdeling van bevoegdheden*
 5. *Aan (besturen van) gemeenten en provincies wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding overgelaten (beginsel van de gewaarborgde autonomie)*
 6. *Van gemeenten en provincies kunnen bij of krachtens de wet regeling en bestuur worden gevorderd (medebewind)*
- c. **De verdeling van bevoegdheden, criteria**
 7. *Bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden aan gemeenten en aan provincies wordt het principe van uniformiteit gevolgd*
 8. *Besturen dient zo dicht mogelijk bij de burger te geschieden*
 9. *Bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden verdient territoriale decentralisatie voorrang boven functionele*
- d. **De uitoefening van bevoegdheden**
 10. *Besluiten van decentrale overheidsorganen moeten aan bestuurlijk toezicht door een hoger orgaan onderworpen kunnen worden; dit toezicht dient zijn basis te hebben in een wet in formele zin en moet aan beperkingen zijn gebonden; de desbetreffende bevoegdheden moeten terughoudend worden gebruikt*

Het zijn deze tien structuurprincipes die als richtsnoer bij de beschrijving en analyse van de reorganisatieplannen gebruikt zullen worden.

In hoofdstuk 2 worden de keuze en waar nodig de formulering van de principes gemotiveerd, en wordt vrij uitvoerig ingegaan op hun positie en inhoud, ook in historisch perspectief. Hun geschiktheid als toetsingsinstrument zal daarbij nader blijken, wanneer naar voren komt dat zij in verband kunnen worden gebracht zowel met fundamentele thema's als gelijkheid, machts-evenwicht en democratie als met kwaliteit van bestuur in de ruimste zin ¹²,

^{11]} Zie voor omschrijvingen van dit begrip hoofdstuk 3. Wij zien autonomie (naast uiteraard de 'landelijke dekking') als kenmerkend element, niet de feitelijke omvang van het takenpakket.

^{12]} Zo is verdeling van overheidsbevoegdheden zowel om praktische als om principiële redenen (spreiding van macht) onontkoombaar, terwijl de wens een zekere gelijkheid en eenheid binnen één staat te bereiken, er toe dwingt de organen aan wie bevoegdheden toekomen geen volledige vrijheid te laten. Effectieve, integrale besluitvorming met democratische legitimatie houdt eisen in die op het eerste gezicht weinig met bestuurlijke organisatie van doen hebben. Combineert men deze eisen echter met de gedachte dat functioneel bestuur minder ruimte biedt voor integrale afweging van uiteenlopende belangen, en dat de democratie beter tot haar recht kan komen naarmate de afstand bestuur-bestuurden kleiner is, dan komt men tot een voorkeur -in beginsel- voor gedecentraliseerd, algemeen (territoriaal) bestuur bij de verdeling van taken en bevoegdheden.

en bovendien niet te onderschatten historische wortels hebben. Enkele toelichtende opmerkingen moeten reeds hier worden gemaakt.

De *keuze* voor het zojuist aangegeven tiental houdt verband met hun volledigheid waar het gaat om het bestaan en de bevoegdheden van de voornaamste openbare lichamen in het binnenlands bestuur en de onderlinge verhoudingen. Dit verklaart dat ook enkele principes zijn opgenomen, met name de twee laatste, die in de reorganisatieplannen zelf slechts beperkte aandacht krijgen. Het verklaart ook waarom de bekende vier 'grote beginselen' inzake de inrichting van het gemeentewezen die Oppenheim aan het begin van deze eeuw introduceerde ontbreken¹³.

Structuurprincipes zijn uit hun aard in principe normen met het *karakter* van richtsnoeren, die een zekere ruimte laten bij het handelen; termen als 'zo dicht mogelijk', 'voorrang' en 'terughoudend' bij de laatste drie principes geven dit aan. Niet alle principes vertonen in de gekozen *formulering* dit kenmerk. Men zie in dit verband bijvoorbeeld het vierde principe, dat, afgezien van internationale verplichtingen en grondwettelijke opdrachten aan de formele wetgever zonder delegatiemogelijkheid, een heldere rechtsregel inhoudt. Ook het tweede en derde principe laten in de bovenstaande redactie op het eerste gezicht geen ruimte voor nadere invulling. Hier is dit echter het gevolg van een eigen keuze: de invulling heeft in de discussie de eigenlijke principes - ieder heeft recht op (democratisch) bestuur in de eigen leefomgeving en streek, respectievelijk, het aantal bestuursniveaus dient te worden beperkt-zozeer naar de achtergrond gedrongen dat hantering van de laatste erg onpraktisch zou zijn. Het was in termen als 'geen vierde bestuurslaag' dat de discussie werd gevoerd. Bovendien bleek ook overigens wel degelijk verschil van inzicht te (kunnen) bestaan: wat is precies een bestuurslaag, kunnen veranderingen zover gaan dat van een ontoelaatbare aantasting van het wezen van 'provincie' of 'gemeente' sprake is, enzovoorts.

In de literatuur heeft vooral het afgelopen decennium het gebruik van het begrip beginsel een hoge vlucht genomen. Was het na Oppenheim lange tijd het decentralisatiebeginsel dat centraal stond¹⁴, vooral rond de totstandkoming en verdere behandeling van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie is door diverse auteurs een scala aan principes geformuleerd¹⁵; in hoofdstuk 2 wordt hierop teruggekomen. Om de voor de hand liggende reden dat hetgeen bedreigd wordt de beste verdediging verdient, lag hierbij de nadruk op de principiële kant van decentralisatie, en kwamen beginselen van de eenheidsstaat slechts een enkele maal zijdelings aan de orde¹⁶. Een zoektocht naar beginselen was zelfs een hoofddoel in een aantal bijdragen aan de WRR-voorstudie 'Bouwen aan het binnenlands bestuur'¹⁷. Een op het eerste gezicht opmerkelijk resultaat was hierbij dat eenduidige, bepalende struc-

¹³ J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*; vijfde druk, bewerkt door C.W. van der Pot, Haarlem, De Erven F. Bohn, 1928, blz. 6 e.v. (eerste druk: 1906). Zie nader par. 2.4.2.

¹⁴ De inhoud van dit beginsel loopt hierbij overigens uiteen. Soms gaat het om de idee dat (territoriale) decentralisatie een centraal inrichtingsuitgangspunt is/moet zijn bij de opbouw van het binnenlands bestuur, in andere gevallen heeft het de betekenis dat bij de verdeling van bevoegdheden de 'laagst' mogelijke bestuurslaag de voorkeur verdient (zie verder hoofdstuk 2).

¹⁵ Europees Handvest inzake de lokale autonomie d.d. 15 oktober 1985, Trb. 1987, nr. 63; goedkeuringswet Stb. 1990, 546. Over beginselen onder meer:

J.B.J.M. ten Berge, *Rechter en decentralisatie*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987;

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Spelregels of rechtsregels tussen overheden?*; 's-Gravenhage, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1986;

M.J.M. Schoonhoven, *Provincierecht*; Lelystad, Vermande, 1991;

Frans Tonnaer, Naar een decentralisatiewet; *Publiek domein*, maart 1989, 1e jaargang nr. 3, blz. 105-112.

¹⁶ Bijvoorbeeld bij J.B.J.M. ten Berge, op. cit., blz. 22.

¹⁷ W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; WRR, Voorstudies en achtergronden V93, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

tuurprincipes niet gevonden werden: de auteurs kwamen hetzij tot de opvatting dat veeleer een groot aantal variabelen ('topoi') een rol moet spelen, hetzij tot de conclusie dat het denken zich beweegt tussen paren tegengestelde principe-uitspraken¹⁸. Deze conclusies zijn inderdaad praktisch onvermijdelijk als men de overwegingen uit een groot aantal verschillende disciplines verwerkt of de historische ontwikkeling in het denken over de (Nederlandse) gedecentraliseerde eenheidsstaat in kaart brengt. In ons onderzoek is echter, waar het de keuze van de principes betreft, rechtlijnigheid noodzakelijk: alleen dan kan een reeks van principes worden geformuleerd die als toetsingsinstrument bruikbaar zijn.

1.4 Onderzoeksonderwerp en probleemstelling

De omschrijving hiervan kan na het voorafgaande kort zijn:

Onderzoeksonderwerp: beschrijving en analyse van de plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur vanaf 1966, met een sterk accent op de regeringsplannen terzake uit de perioden 1975-1983 (concept-ontwerp en ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur) en 1990-heden (BoN, Kaderwet bestuur in verandering, aanscherping Wgr en stadsprovincies, met name voor Rotterdam e.o.), dit in het bijzonder in het licht van een aantal structuurprincipes van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Probleemstelling:

- a. hoe verhouden de reorganisatieplannen zich tot de zojuist bedoelde principes?
- b. welke rol speelden deze principes, impliciet of expliciet, in de discussie?
- c. welke verschillen bestaan er tussen de antwoorden op a en b in de reorganisatieperioden?

Vanzelfsprekend zullen de vragen worden beantwoord tegen de achtergrond van de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie terzake in de afgelopen drie decennia.

1.5 Indeling van de studie

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de structuurprincipes, niet alleen in hun functie als toetsingsinstrument voor de reorganisatieplannen (par. 2.4), maar ook op hun relatie tot andere overwegingen die relevant zijn in verband met bestuurlijke (re)organisatie. Relatief uitvoerig wordt de historische kant behandeld (par. 2.3). In de hoofdstukken 3 en 4 komen de twee reorganisatiefasen en hun, ruim bemeten, aanloopperiodes aan de orde. In hoofdstuk 5 worden rol en lot van de principes in beide reorganisatiefasen met elkaar vergeleken (de drie onderdelen van de probleemstelling). Het afsluitende hoofdstuk 6 geeft een nabeschouwing.

^{18]} *Structuurprincipes van het staatsgebouw* door W.J. Witteveen, respectievelijk *De staatsvorm van het Koninkrijk*, door S.A.H. Deters en H.M. de Jong en *De gemeente: gemeenschap met een eigen huishouding of nevenvestiging van het rijk?* door Ph. Eijlander, alle in *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, op. cit.

2.1 Inleiding

Door de structuurprincipes als toetsingsinstrument bij de reorganisatieplannen te hanteren zijn zij in dat kader onaantastbaar. Absolute waarheden zijn zij daarmee niet geworden, en dat worden zij evenmin waar zij grondwettelijk zijn vastgelegd en breed worden onderschreven. De gedecentraliseerde eenheidsstaat is in de eerste plaats het product van een *historische* machtsstrijd, een compromis tussen de eenheid van de in 1814 gevestigde nationale staat en de zelfstandigheid van al eerder bestaande lichamen binnen zijn gebied. De bestuurlijke organisatie is echter meer dan het resultaat van een pure machtsstrijd, de structuurprincipes zijn meer dan grenzen die een bepaald evenwicht beogen veilig te stellen. Enerzijds zijn zij van invloed op de realisering van andere, zo men wil diepere waarden die in de staat van betekenis worden geacht, zoals gelijkheid en democratie, anderzijds moeten zij een organisatie (kunnen) opleveren die de mogelijkheid biedt tot 'adequaat' bestuur. De opvattingen over die andere waarden, over wat adequaat bestuur is, en over de effecten die principes en hun invulling hierop hebben, veranderen in de loop van de tijd en verschillen per persoon/groep. Het gaat er hier slechts om dat deze zeer uiteenlopende overwegingen de hoofdlijnen van de bestuurlijke organisatie mede kunnen bepalen, en in elk geval in de discussie over ingrijpende veranderingen een belangrijke rol vervullen.

In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op de drie aangegeven aspecten, 'diepere waarden', evenwicht en adequaat bestuur. Hiernaast is de historie in verschillende opzichten van betekenis. De invloed van het verleden liet zich reeds gelden bij de keuze voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin plaatselijk en provinciaal bestuur een duidelijke plaats bleven innemen. Verder lijkt een systeem beter tegen drastische veranderingspogingen bestand te zijn naarmate het op hoofdpunten ongewijzigd is gebleven. Op het eerste gezicht ligt dit voor de hand, immers wat lang stand houdt 'moet' wel goed zijn. Hiertegenover staat evenwel dat de maatschappelijke omstandigheden en opvattingen, de eisen die door de samenleving aan het bestuur worden gesteld, zich in de loop der tijd steeds verder van de oorspronkelijke situatie verwijderen. Kan een systeem zo buigzaam zijn dat het geleidelijk aan veranderende behoeften kan worden aangepast zonder zijn essentiële kenmerken te verliezen, is dan de voor de hand liggende vraag. Of zijn op hoofdpunten wel veranderingen opgetreden, zijn principes toch geleidelijk aangepast? Op deze vragen wordt, waar het de periode 1850-1966 betreft, ingegaan in paragraaf 2.3. Aansluitend volgt een nadere behandeling van de structuurprincipes als toetsingsinstrument te hanteren in het vervolg van het onderzoek; de situatie rond laatstgenoemd jaar (par. 2.4). Paragraaf 2.5. ten slotte vat de belangrijkste conclusies samen.

2.2 Overwegingen gerangschikt

2.2.1 Staat en burger: democratische en sociale rechtsstaat

Het binnenlands bestuur opgevat als organisatorisch geheel (en niet als optelsom van activiteiten) vormt een onderdeel van de staat. Het feit dat de staat geen organisatie is als andere, maar een bijzondere gezagsfunctie met hierbij behorende bijzondere bevoegdheden uitoefent, heeft al eeuwenlang -sinds men dit gezag niet meer algemeen als door een hogere macht gegeven, als vanzelf aan de heerser van het moment toekomend, beschouwde- aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van theoretische rechtvaardigingsredeneringen

over dit bijzondere gezag en de formulering van randvoorwaarden in acht te nemen bij uitoefening van de bijbehorende bevoegdheden. In de meeste gevallen zijn zulke staatstheorieën gekleurd door de politieke omstandigheden van de tijd, maar dit heeft de langdurige doorwerking van sommige ervan niet tegengehouden. Aan de theorieën van Hobbes en Locke die beide in de tweede helft van de 17e eeuw gepubliceerd werden, worden waarden ontleend die nog altijd een hoofdrol spelen: zekerheid (Hobbes: onderwerping aan de staatsmacht door individuen is noodzakelijk om maatschappelijke orde te garanderen), vrijheid en 'consent' (Locke: erkenning/bescherming van 'life, liberty and property' van het individu zijn de grondslag van het staatsgezag, en deze individuen kiezen en vervangen zo nodig dit staatsgezag), en gelijkheid (bij Locke als vooronderstelling, bij Hobbes als uitvloeisel van zijn model).

In de loop van de tijd keren deze waarden in de discussies over de staat steeds terug, overigens met wisselende inhoud en in variërende gewichtsverhoudingen. Over de gewenste inrichting van de staat zeggen zij niets: de opvattingen daarover hangen behalve van combinatie van varianten die men op grond van politieke opvattingen voorstaat, ook af van de taxatie van de effecten van bepaalde institutionele arrangementen. Hierop wordt nog teruggekomen. Hier is vooral van belang dat de inrichting van de staat invloed heeft op de mate waarin bepaalde idealen gerealiseerd kunnen worden.

Het bekendste 'oude' voorbeeld van zo'n institutionele voorziening is ongetwijfeld de door Montesquieu (1748) ontwikkelde leer van de machtscheiding of *trias politica*. Door de verschillende staatsfuncties, rechtspraak, wetgeving en bestuur, aan verschillende organen op te dragen, die onderling zekere toezichtmogelijkheden zouden hebben, zou worden bijgedragen aan de verzekering van de individuele vrijheid. Ongeveer een eeuw later was dit principe in een aantal staten gerealiseerd; samen met de al veel oudere idee dat elk overheidsoptreden zijn basis in de (Grond)wet moet hebben en de eis dat de Grondwet een aantal individuele vrijheidsrechten ook tegen aantasting door de wetgever moet waarborgen, leverde het de *liberale rechtsstaat* op.

Vrij snel kwamen de beperkingen van de aldus verworven vrijheid aan het licht. Grote groepen van de bevolking bleven uitgesloten van deelname aan het politieke besluitvormingsproces, en, mede hierdoor, waren het in sociaal-economisch opzicht vooral de belangen van de sterksten die tot hun recht kwamen. Uiterst kort gezegd werd het eerste bezwaar opgeheven door de (verdere) invoering van de *democratie*: in de periode tot circa 1920 werd geleidelijk het algemeen actief en passief kiesrecht geïntroduceerd, dat tezamen met de aanwezigheid van doorslaggevende invloed van vertegenwoordigende colleges op de belangrijkste politieke besluiten, de meerderheidsregel bij zulke besluiten, politieke grondrechten en het respecteren van de rechten van minderheden, de voornaamste institutionele kenmerken van dit systeem oplevert. Om te voorkomen dat de vrijheid van minderheden door meerderheidsbesluiten via het staatsgezag zou worden aangetast, was handhaving van de institutionele voorzieningen van de rechtsstaat een vanzelfsprekende voorwaarde (*democratische rechtsstaat*). Pas na de Tweede Wereldoorlog is de gedachte in de praktijk uitgewerkt dat de staat een taak heeft iedere burger zekere (minimum)voorzieningen te waarborgen, als een zaak van zelfstandige betekenis en om in staat te doen zijn daadwerkelijk gebruik te maken van de mogelijkheden die de democratische rechtsstaat verondersteld wordt te bieden. Opneming van sociale grondrechten in de Grondwet is het staatsrechtelijke resultaat van deze gedachte, die verder uiteraard door tal van concrete voorzieningen gestalte krijgt. De aldus tot stand gekomen combinatie met de eerdere verworvenheden wordt aangeduid als *verzorgingsstaat of democratische sociale rechtsstaat*.

Rechtsstaat, democratie en verzorgingsstaat zijn dubbelzinnige termen: de termen worden zowel gebruikt als normatieve modellen als als kwalificatie voor bestaande staten. Bovendien zijn zij in beide gevallen verre van eenduidig. Verschillende auteurs duiden met dezelfde term -dit geldt het sterkst voor democratie- op meer of minder (belangrijke) onderdelen verschillende verschijnselen aan, en de staten die door één auteur als bijvoorbeeld democratische rechtsstaat worden gekwalificeerd kunnen op relevante aspecten onderling eveneens duidelijk verschillen. Het gaat kortom om ideaaltypische of, wat negatiever gezegd, containerbegrippen. Dat ook in de tijd van geleidelijke overgangen van het ene naar het andere type sprake kan zijn is hiervoor al aangeduid.

Met dit historisch overzichtje wil overigens in het geheel niet gezegd zijn dat zich de afgelopen eeuwen een ontwikkeling heeft voltrokken die nu is geculmineerd in een staat waarin de 'fundamentele waarden' alle volledig tot hun recht komen¹. Hoogstens zou men kunnen beweren dat in de democratische sociale rechtsstaat een evenwicht is bewerkstelligd dat volgens de huidige meerderheid in een min of meer optimale mix -dat een maximum voor alle tegelijk door hun onderling botsende effecten niet haalbaar is wordt hier bekend verondersteld- aan deze waarden recht doet. Sommigen zouden niettemin de vrijheid meer benadrukt willen zien, anderen zekerheid of gelijkheid. Dit voert uiteindelijk terug naar verschillen in staatsopvatting waarmee wij begonnen, zij het dat deze zich nu dus vooral bewegen aan de randen van een breed terrein waarover in ruime kring overeenstemming bestaat.

Wat is nu de betekenis van een en ander voor onderzoek naar reorganisatieplannen van het binnenlands bestuur en de discussies daarover? Op het eerste gezicht hebben ideeën over de relatie staat-burger hiermee immers weinig te maken. In feite kan het centrale waardenpatroon, zoals dat in algemene institutionele voorzieningen tot uitdrukking komt, wel degelijk in verband worden gebracht met de bestuurlijke organisatie. Zo kan de idee van machtscheiding, als element ter voorkoming van willekeur, worden doorgetrokken naar de verhoudingen in het binnenlands bestuur; spreiding van macht over meer overheidslagen zou dan in dit opzicht ook een voorzetting van betekenis zijn^{2,3}. Evenzeer is het, in een bepaalde democratieopvatting, mogelijk te verdedigen dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger dient te geschieden, en (mede) hiermee de noodzaak van decentraal bestuur te onderbouwen. Wijzen de zojuist aangegeven overwegingen in de richting van decentralisatie, aan andere vallen argumenten te ontleenen voor een bestuursorganisatie waarin eenheid tot haar recht kan komen. Als men aan het legaliteitsbeginsel ook de eis ontleent dat 'op grond van algemene wetten iedereen gelijk behandeld wordt' dan is een spanning met territoriale decentralisatie, die pas betekenis heeft, pas bestaat, als plaatselijke verschillen mogelijk zijn, duidelijk⁴. Waar sociale overwegingen pleiten voor bepaalde voor ieder

¹] Denters en de Jong (in *De staatsvorm van het Koninkrijk*, op.cit.) gebruiken ter aanduiding van noties als vrijheid, gelijkheid, zekerheid en consent de term 'centrale waarden'. Het gaat ons om dezelfde noties; omdat de verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden in het vervolg een belangrijke plaats inneemt dient hier de indruk vermeden te worden dat het om een monopolie van de eerste zou gaan.

²] Zie bijvoorbeeld M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling en B.P. Vermeulen, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*, tweede druk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1982; R.J. Jue, 'Checks and balances in het binnenlands bestuur' en D.W.P. Ruiter, 'Ontworpen staatkundig evenwicht', beide in: D.W.P. Ruiter (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*. Raad voor het binnenlands bestuur, Reeks Bestuur in beweging, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

³] Veelal wordt hier van horizontale, respectievelijk verticale machtscheiding gesproken. Langbroek draait de aanduidingen om, en als men de vormen van scheiding grafisch voorstelt is dit terecht (P.M. Langbroek, *Machtscheiding en Decentralisatie*; Enschede, Faculteit der Bestuurskunde Universiteit Twente, 1988, blz. 143). Wij houden de andere terminologie aan, ook omdat de relatie centrale-lagere overheden toch het meest met een verticale verhouding overeenstemt (zie bijv. ook begrip-pen als verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur).

⁴] M.C. Burkens, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*; op. cit., blz. 190 e.v.

gelijke minimum-voorzieningen dan ligt het meer voor de hand een centrale regeling te treffen dan het initiatief volledig te laten aan gemeenten of provincies.

Het is verleidelijk maar historisch onjuist de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin de aangegeven aspecten in een zeker evenwicht tot hun recht kunnen komen, aan te merken als de organisatorische vrucht van een zoektocht naar een bestuursinrichting met de waarden van de democratische, sociale rechtsstaat als richtsnoer; deze laatste is immers van veel recenter datum. Nu beide verondersteld worden realiteit te zijn blijkt de wisselwerking wel degelijk van betekenis te zijn. Zo is het toenemende belang dat in het recente verleden aan materiële gelijkheid werd gehecht ongetwijfeld een van de verklaringsgronden van de centralisatie die is opgetreden. Ook bij de motivering van en de discussie over bestuurlijke reorganisatie worden argumenten als 'het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger', 'lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet', 'gemeenten moeten tenminste x inwoners hebben, om voldoende bestuurskracht te hebben om een bepaald voorzieningenniveau te kunnen bieden' in ruime mate gebruikt.

Op de historische beperkingen is al gewezen: het is niet zo dat het binnenlands bestuur moet/kan worden ingepast in een overigens voltooide staatsorganisatie. Zoals weinig zichzelf respecterende beschouwingen over dit onderwerp nalaten op te merken: gemeenten en provincies, zij het onder andere namen/in andere vorm waren er zelfs al vóór de nationale staat. De volgende paragraaf gaat nader op dit aspect in.

2.2.2 De staat als organisatie (1): gedecentraliseerde eenheidsstaat

Zoals men de staat kan beschouwen met het oog primair gericht op de relatie overheid-burger, inclusief de vraag in hoeverre de drie functies over verschillende organen gespreid zijn, zo kan men ook onderscheiden naar de mate waarin de bevoegdheden gespreid zijn tussen (organen van) de centrale overheid en andere onderdelen van de staat (verticale machtscheiding, staatsrechtelijke geleiding, decentralisatie). Staatsvorm is hier de gebruikelijke term ⁵. De meest gebruikelijke indeling is die in federale staat en *eenheidsstaat*. In de laatste is het staatsgezag onverdeeld; voor zover publiekrechtelijke bevoegdheden verticaal gespreid zijn, zijn de betrokken organen onderdeel van de centrale overheid, hiërarchisch ondergeschikt en verplicht concrete aanwijzingen op te volgen (deconcentratie). In een *federatie* is sprake van een constitutioneel vastgelegde verdeling van bevoegdheden tussen bond en deelstaten, met als waarborgen onder meer dat wijziging van de constitutie buiten de deelstaten om niet mogelijk is en dat federale besluiten door een onafhankelijke rechter aan deze constitutie getoetst kunnen worden ⁶. De eenheidsstaat komt in zuivere vorm niet voor. In de praktijk is steeds, net als meestal binnen de deelstaten van een federatie, naast deconcentratie een bepaalde mate van decentralisatie aanwezig: aan (organen van) andere publiekrechtelijke lichamen dan de centrale overheid komen bevoegdheden toe die zij met een zekere zelfstandigheid kunnen uitoefenen. Het eenheidsaspect in zo'n *gedecentraliseerde eenheidsstaat* komt onder meer tot uitdrukking in het ontbreken van een concreet constitutioneel tegen de centrale wetgever beschermd bevoegdheidsgebied, in de aanwezigheid van bestuurlijk toe-

⁵] Deze term wordt ook gebruikt om het aantal personen aan te geven dat bij de besluitvorming van de staat betrokken is (oligarchie, democratie) of hun status (monarchie).

⁶] Volstrekt onaantastbaar is de positie van de deelstaten (en lagere overheden daarbinnen) intussen niet. Onder druk van de omstandigheden vindt wel degelijk verschuiving van bevoegdheden naar de federale overheid plaats, of dit nu gebeurt op grond van theoretische vondsten (de leer van de 'implied powers' in de VS) of door frequente aanpassing van de federale Grondwet (BRD).

zicht^{7 8} en in de plicht mee te werken aan de uitvoering van hogere wetgeving. Gebruikelijk zijn verder de mogelijkheid zelfstandig publiekrechtelijke bevoegdheden te creëren (autonomie) en de aanwezigheid van een gekozen vertegenwoordigend lichaam of althans een achterban ('gemeenschapsidee'), maar ook als deze ontbreken kan van decentralisatie gesproken worden; bij een globale indeling kunnen deze zaken buiten beschouwing blijven, net als het onderscheid tussen territoriale en functionele decentralisatie of dat tussen decentralisatie als organisatieverschijnsel en als proces, en als beschouwingen over de kwaliteit van de decentralisatie meer bestuurskundig opgevat als mate van beleidsvrijheid voor lagere overheden.

Bij de hiervoor gegeven kenschets van enkele staatsvormen gaat het, net als bij rechtsstaat, democratie, e.d, om ideaaltypische aanduidingen, om containerbegrippen, waarmee onderling soms sterk verschillende staten hetzelfde etiket krijgen opgeplakt. Zo zijn de lokale overheden in Engeland slechts bevoegd voorzover hun medewerking van hogerhand wordt verlangd (geen autonomie) en kende Frankrijk nog vrij kort geleden een veel stringenter toezichtsregime. Het ideaaltypische karakter betekent niet dat de verschillende staatsvormen niet met normatieve argumenten worden verdedigd. Aan het slot van de vorige paragraaf bleek al dat verticale spreiding van overheidsbevoegdheden bescherming tegen willekeur zou kunnen versterken, dat gelijkheid en decentralisatie op gespannen voet kunnen staan, enz. Zo bezien is de gedecentraliseerde eenheidsstaat een organisatorisch compromis waarin de spanning tussen verschillende fundamentele waarden tot uitdrukking (en wellicht ook tot een werkbare oplossing) komt. Volgens velen is het echter meer: velen beschouwen zelfstandige regeling en bestuur van eigen aangelegenheden binnen lokale (en in mindere mate regionale) (rechts)gemeenschappen als een zaak van een zelfstandige, fundamentele betekenis, als meer dus dan een soort verfijning van de democratiegedachte die ook achterwege zou kunnen worden gelaten.

Behalve een theoretisch model is de gedecentraliseerde eenheidsstaat ook een feitelijk, in de historie geworteld gegeven. Aan Nederland kan deze kwalificatie sinds 1814 worden gegeven, al is het etiket pas van later tijd, en al kan men soms in verbitterde commentaren lezen dat het tot een gecentraliseerde staat is geworden. De gedecentraliseerde eenheidsstaat is hier niet het resultaat van een geleidelijke ontwikkeling. Voor de Franse tijd (1795 e.v.) bestond zoals bekend een staatsverband dat nog veel lossier was dan een federatie, namelijk een op een verdrag gebaseerde statenbond dat was aangegaan door soevereine provincies (die te voren, sinds 1543 verenigd onder één landsheer, deel uitmaakten van het Habsburgse rijk), waarin op lokaal niveau varianten voorkwamen van uiterst zelfstandige steden tot door een enkeling bestuurde ambtsheerlijkheden. Als we de elkaar in hoog tempo opvolgende staatsregelingen uit de periode 1795-1813 buiten beschouwing laten, dan bracht de vestiging van het Koninkrijk in één klap de totstandkoming van de gedecentraliseerde eenheidsstaat met zich mee. Reeds in de Grondwet van 1814 zijn de cruciale elementen hiervan, regeling en bestuur van de eigen huishouding wordt overgelaten aan de plaatselijke en regionale rechtsgemeenschappen, verplichte medewerking aan de uitvoering van hogere regelingen en onderworpenheid aan hoger toezicht, aanwezig. Een van de opvallende aspecten is de geringe vrijheid die de provincies, door centrale reglementen, stringent toezicht e.d., in de praktijk gelaten werd; een reactie op de situatie vóór 1795, waarvan de effecten tot op heden merkbaar zijn, is hier onmiskenbaar. De

7] Voor toezicht worden meer motieven aangevoerd; zie par. 2.4.

8] Althans in Nederland. In Frankrijk bijvoorbeeld is sinds 1982 preventief toezicht vrijwel afgeschaft en is repressief toezicht, op initiatief van een vertegenwoordiger van de staat, opgedragen aan de rechter (tribunal administratif, beroep op de Conseil d'Etat). Aldus L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het bestuursrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*; Deventer, Kluwer, 1986, blz. 162-163.

wettelijke regelingen die de Grondwet in 1848 eiste normeerden de mogelijkheden terzake en brachten de grote mate van verscheidenheid die vooral tussen de lokale overheden bestond drastisch terug (provinciale wet, 1850, en gemeentewet, 1851). De organisatorische eenheid werd door de voornaamste ontwerper van deze wetten, J.R. Thorbecke, gezien als een uitvloeisel van zijn organische staatstheorie: een vergelijking tussen de staat en een organisme, waarin de samenstellende delen van een bepaalde categorie onderling niet te zeer kunnen verschillen, leidde hiertoe. De vergelijking doortrekkend kan men ook komen tot opvattingen over de positie van de samenstellende delen, hun onderlinge verhouding en hun verhouding tot het geheel, en tot standpunten komen over organisatorische kernvragen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ⁹. Hier is van belang dat Thorbecke zijn organisatorische voorstellen mede motiveerde door de optimale mogelijkheden tot een goed staatsbestuur die in zijn model zouden bestaan. Ook hier dus (mede) 'hogere waarden' ter onderbouwing van de staatsvorm.

Thorbeckes ideeën leidden tot een nadere vormgeving van de al bestaande gedecentraliseerde eenheidsstaat, niet tot een volledige breuk met het verleden dus. Eerder (1814) was al gebleken dat oude instituties zelfs bij verandering van staatsvorm kunnen blijven voortbestaan (of beter: herleefden): de lokale besturen van vóór 1795 keerden terug, evenals de provincies, zij het dat deze laatste, aldus Schoonhoven ¹⁰, gezien hun volstrekt andere karakter alleen in naam aan hun voorgangers gelijk waren. Moet hierin nu een bewijs worden gezien voor de stelling dat een openbaar bestuur met drie niveaus een soort natuurlijke onvermijdelijkheid is -praktisch alle moderne staten kennen ook zo'n geleding van nationale overheid, lokaal bestuur en een tussenniveau- of voor de onmogelijkheid volledig te breken met wat historisch gegroeid is? Dit laatste lijkt niet het geval, althans de geschiedenis wordt soms ook als negatief referentiepunt gehanteerd: zie de keuze voor de federale staatsvorm in Duitsland als een van de instrumenten om in de toekomst usurpatie en misbruik van macht te voorkomen.

Wordt nu de keuze voor, of beter de onderbouwing van, een bepaalde staatsvorm, de keuze voor een bepaalde mate en wijze van (verticale) spreiding van overheidsmacht, voor of tegen decentralisatie, beschouwd als een vraag die uiteindelijk beantwoord moet worden in het licht van de effecten die optreden voor de 'fundamentele waarden' (met een blik, negatief of positief, op de geschiedenis), of zijn (om ons tot Nederlandse verhoudingen te beperken) decentralisatie en de aanwezigheid van een zeker evenwicht tussen bestuursniveaus eigen waarden van dezelfde orde als vrijheid, gelijkheid en zekerheid? Het stellen van deze vraag is in zekere zin vragen om een vergelijking tussen appels en peren, tussen in dit geval de rechtvaardigingsgronden van het staatsgezag en (een element van) de inrichting van de staat. Niettemin bestaan er duidelijke vormen van wisselwerking, ook in de praktijk: zoals de fundamentele waarden onderling moeten worden afgewogen, en soms (bijvoorbeeld) op het punt van vrijheid concessies gedaan moeten worden ter wille van gelijkheid of zekerheid, zo zal soms op het punt van decentralisatie moe-

^{9]} Door Toonen als volgt samengevat: 'Thorbecke's theoretisch perspectief kan begrepen worden als een kritische reactie op de gedachte dat de vorming en instandhouding van een eenheidsstaat centrale leiding veronderstelt. Het is geheel is noch bovengeschikt aan noch volledig bepalend voor de activiteiten van de delen. De nationale wetgever is (...) een deel -of beter een samenstel van delen (Koning, ministers, parlement)- van het geheel. De wetgever vertegenwoordigt weliswaar de eenheid in het geheel maar is niet de belichaming van dat geheel. Het geheel bestaat (...) uit het gehele samenstel van delen zoals departementen, ministers, parlement, Koning, regering, provincies, gemeenten en waterschappen. (...) Thorbeckes stelsel is gericht op het vergemakkelijken en mogelijk maken van een wisselwerking en wederzijdse aanpassing tussen zelfstandige, maar onderling afhankelijke en derhalve gebonden eenheden. Vertrouwend op de inventiviteit van levende elementen ('organismen') vermiijdt hij voorschriften voor het precieze verloop van deze processen.' (Theo A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*; 's-Gravenhage, VUGA, 1987, blz. 66-67).

^{10]} M.J. Schoonhoven, *Provincierecht*; Lelystad, Vermande, 1991, blz. 23.

ten worden 'ingeleverd' ten behoeve van gelijkheid, of zal ter wille van spreiding van macht/democratie soms minder gelijkheid worden doorgevoerd dan in beginsel gewenst is. Het gaat hier in feite steeds om afwegingen waarvan de uitkomsten afhangen van de aard van de materie en de politieke meerderheidsopvattingen. Als er in dit afwegingsproces harde grenzen zijn dan worden deze gevormd door het feit dat de staatsvorm niet veranderd zal worden voor een plotselinge verabsolutering van (bijv.) gelijkheid, net zo min als deze waarde volledig zou moeten sneuvelen ten gunste van de decentralisatiegedachte; dit zou ook met het idee van afweging in strijd zijn.

Een tweede harde grens lijkt te zijn verschenen waar het de zelfstandigheid en beleidsruimte van de lokale overheid betreft: volgens steeds algemenere opvatting is hier sprake van een onaantastbaar initiatiefrecht (gewaarborgde autonomie) en van een principe-voorkeur bij de verdeling van overheidsbevoegdheden (als normatief uitgangspunt, niet zozeer omdat wet of Grondwet waarvan wij hier abstraheren dit zouden bepalen). De lijn naar de fundamentele waarden en de historie is overigens weer onmiskenbaar als men zich realiseert dat in de preambule van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat een belangrijke ondersteuning vormt bij dit standpunt, een rechtstreeks verband wordt gelegd tussen deze autonomie en de idealen die het gemeenschappelijk erfdeel zijn van de aangesloten landen zoals de principes van democratie en decentralisatie.

2.2.3 De staat als organisatie (2): het overheidshandelen als een complexe activiteit

De moderne staat is in de eerste plaats een organisatie die is belast met een breed en veeleisend pakket van vaak uiterst gecompliceerde taken; het gaat om veel meer dan ordening op een zekere afstand. Dit gegeven heeft directe consequenties voor de opbouw van het bestuur: (ook) om deze praktische redenen is spreiding van bevoegdheden onontkoombaar. In theorie is het, als alleen de omvang in beschouwing wordt genomen, denkbaar dat hiervoor slechts de figuur van deconcentratie wordt gebruikt.

De overheidstaak, zo men wil het staatsdoel, is echter geen vast gegeven. De werkzame kracht, zijn 'demonie', moet de staat aan andere ideeën ontleen, aldus het bekendste actuele handboek van het Nederlandse staatsrecht, bij de bespreking van het rechtsstaatsbegrip¹¹. In praktijk zijn de activiteiten, afgezien van een min of meer vaste kern, het uitvloeisel van politieke besluitvorming door wisselende meerderheden in steeds veranderende omstandigheden. Dit vereist de mogelijkheid tot een flexibele opstelling: de overheid moet op nieuwe behoeften kunnen inspelen. Omdat nieuwe ontwikkelingen zich zelden tegelijk en in dezelfde vorm in het gehele land voordoen is een initiatiefmogelijkheid (en beleidsvrijheid) voor lokale, en ook regionale, overheden - autonomie dus - ook om deze redenen praktisch onmisbaar¹².

Voorts zijn er argumenten die een koppeling leggen tussen het bestaan van decentralisatie/de toedeling van bevoegdheden aan lagere overheden en bepaalde aspecten van de kwaliteit van besluiten. Dit geldt vanouds voor federale staten, in het bijzonder de Verenigde Staten, waar vanaf de Federalist Papers uit de 18e eeuw tot en met de relatief recente theorie van het fiscal federalism, efficiency, beleid op maat e.d. als redenen voor spreiding worden aangevoerd. In Nederland stelde Thorbecke al: 'Het lokale bestuur, te midden der burgers, in wier belangen het te voorzien heeft, kent beter, dan een ver-

¹¹ C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*; 10e druk, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977, blz. 147.

¹² Anderzijds zal naarmate het belang van gelijkheid, in het aanbod of zelfs de inhoud van voorzieningen, groter is, de noodzaak tot centraal of althans tot op zekere hoogte centraal gestuurd optreden (medebewind) toenemen.

wijderd departement van algemeene administratie, de voorwerpen, over welke moet beslist worden; die beslissingen komen spoediger tot stand; (...) ¹³. Actuelere citaten met een vergelijkbare strekking zijn in overmaat voorhanden.

Ten slotte is er dan nog, als het gaat om de verdeling van taken tussen overheidslagen, een reeks van uiteenlopende overwegingen, die een relatie leggen met de (verondersteld hogere of lagere) kosten van uitvoering op een bepaald niveau, (deels hiermee verwant) met de aard van een taak in relatie tussen het draagvlak van een bestuurslaag ¹⁴, met de doorzichtigheid van het systeem, met de praktische besluitvaardigheid -beide laatste aspecten pleiten voor een heldere verdeling van bevoegdheden, zó dat niet bij elk concreet voor-nemen een groot aantal organen betrokken is-, enzovoorts.

De zojuist weergegeven overwegingen zijn van praktischer aard dan die uit vorige subparagrafen. Zij zijn in eerste instantie 'productgericht', betreffen primair de mogelijkheid adequaat te besturen. Hun gewicht bij concrete beslissingen over taakverdeling en ook bij incidentele veranderingen op andere onderdelen van de bestuurlijke organisatie (in Nederland met name wijziging van gemeentegrenzen) kan echter niet eenvoudig worden overschat. Als bijvoorbeeld schaal- of draagvlakproblemen aanleiding geven de verdeling van bevoegdheden op een bepaald beleidsterrein te heroverwegen, dan gaat het primair om de oplossing van het signaleerde knelpunt. De vraag bijvoorbeeld of het evenwicht tussen de bestuurslagen verstoord wordt, of de vraag of aan de doorzichtigheid van het bestuur geen afbreuk wordt gedaan, komt dan gewoonlijk niet of slechts zijdelings aan de orde.

Waar een min of meer fundamentele wijziging in de bestuurlijke organisatie 'in engere zin' in beeld komt liggen de verhoudingen echter anders. Waar op een breed terrein ingrijpende veranderingen worden voorgesteld zijn de mogelijke consequenties voor meer 'algemene waarden' als in de twee vorige paragrafen behandeld werden, veel duidelijker zichtbaar. De effecten van, uiteindelijk, door praktische problemen ingegeven voorstellen, op deze waarden-effecten waarover uitgebreid van mening verschild kan worden- gaan dan in de discussie een belangrijke plaats innemen. Ver verwijderde buitengrenzen worden belangrijke overwegingen, en in sommige gevallen wordt hun herstel of versterking zelfs tot nevendoelstelling verheven. De niet geringe invloed van dit verschijnsel op 'onze' reorganisatiepogingen zal in de volgende hoofdstukken nog blijken.

2.3 Structuurprincipes: constanten in een veranderende samenleving?

Zojuist werd de overstap gemaakt naar de concrete bestuurlijke organisatie. Het is hierbinnen dat maatschappelijke veranderingen in de ruimste zin, de gevolgen van fundamentele veranderingen in de opvattingen over de rol van de overheid tot en met die van verschillende vormen van schaalverandering, verwerkt moeten worden. Het is altijd een *bestaande* organisatie die door dergelijke ontwikkelingen onder druk wordt gezet. Veelal zullen de noodzakelijke aanpassingen tot stand kunnen worden gebracht zonder dat principiële veranderingen nodig zijn, zonder dat de principes behoeven te worden losgelaten. De ruimte die zij laten, de flexibiliteit van het systeem zal meestal voldoende zijn. Hoe flexibel is het Nederlandse stelsel geweest in het tijdvak tot onze eigenlijke onderzoeksperiode, zo kan men zich afvragen. Hoe zijn hier knelpunten bediscussieerd en opgelost? Is de Thorbeckiaanse organisatie, zoals

¹³] J.R. Thorbecke, *Staatsinrichting en staatsbestuur* (1826); bew. door J.P. Duyverman, Arnhem, Gouda Quint, 1968, blz. 49.

¹⁴] Rekening houden met het sterk uiteenlopende formaat van gemeente (differentiatie), waartoe in toenemende mate wordt overgegaan, vermindert het gewicht van dit argument waar het als reden wordt aangevoerd om van decentralisatie af te zien.

wel wordt beweerd, in feite ongewijzigd gebleven? Het is dit soort vragen dat de basis vormt voor deze paragraaf ¹⁵.

De bestuurlijke knelpunten die zich in de 19e eeuw manifesteerden kunnen worden samengebracht onder de noemer 'wrijvingen tussen enerzijds bestuurlijke grenzen, schaal en draagvlak op gemeentelijk niveau en anderzijds de groeiende overheidstaak en bevolking'. Hun omvang was betrekkelijk gering; de oplossingen waren in de huidige opvattingen weinig ingrijpend, maar leidden niettemin tot principiële standpuntbepalingen.

Grenswijzigingen

Dit laatste gold in het algemeen niet voor grenswijzigingen of samenvoegingen. Bezwaren in afzonderlijke gevallen werden ook toen ingebracht, maar de Grondwet legde de wetgever geen inhoudelijke beperkingen op. Buijs stelt: 'Men spreekt van willekeurige annexatie, van opoffering der zwakken aan de sterkeren, van miskenning van historische rechten en van revolutionair geweld. Dat zulk eene tegenkanting zich allerminst op de Grondwet kan beroepen ligt voor de hand, want deze heeft in artikel 2 zeer nadrukkelijk het beginsel uitgesproken, dat het belang van de geheele gemeenschap zwaarder moest wegen dan het plaatselijk belang en juist daarom aan den gewonen wetgever de regeling van de gemeentelijke grenzen overgelaten opdat waar behoefte aan wijziging zich duidelijk mocht openbaren, die behoefte ook zou kunnen worden bevredigd' ¹⁶.

De ingrepen waren, niettemin, in vergelijking met die van nu, beperkt. Direct na 1850 werden enkele tientallen gemeenten opgeheven. De 'verheffing' tot gemeente van vrij uiteenlopende, soms zeer kleine, bestuurslichamen, maakte in combinatie met het beperkte kiesrecht, dat het soms lastig was voldoende geschikte kandidaten te vinden voor vertegenwoordigende en bestuursfuncties. Samenvoeging was hier noodzaak, zij het in iets mindere mate dan in de twee gemeenten ten aanzien waarvan tot opheffing besloten moest worden wegens het volledig ontbreken van inwoners. Hierna breekt een langdurige periode aan waarin vergroting van gemeenten nauwelijks aan de orde is: na daling van het aantal gemeenten van 1209 in 1851 tot circa 1150 in 1860, vermindert het aantal tot 1920 met slecht 30. Regering en parlement stelden zich op het standpunt dat het initiatief moest uitgaan van gedeputeerde staten en dat vereniging moest berusten op eenstemmigheid bij de betrokken gemeenten ¹⁷; aan het eind van de eeuw zou hier bijkomen dat de aandacht van de centrale overheid primair gericht was op economische en maatschappelijke ontwikkeling ¹⁸.

De opneming, in 1931, van een enigszins gestroomlijnde procedure in de gemeentewet leidde niet direct tot een ingrijpende versnelling van het schaalvergrotingsproces. Van een iets voortvarender aanpak was inmiddels echter wel sprake: in de periode 1920-1934 daalde het aantal gemeenten verder tot 1034. Hierna neemt het tempo weer af: in 1950 zijn er 1008, in 1959 995 gemeenten ¹⁹. In deze laatste periode had in de eerste plaats de opvatting dat er een optimale gemeentegrootte zou zijn een beperkende invloed.

¹⁵ Van een afzonderlijke schets van de beginsituatie wordt hier korthedshalve afgezien; de voornaamste aspecten komen uiteraard in het vervolg aan de orde. Overigens wordt verwezen naar Buijs (J.T. Buijs, *De Grondwet*; Arnhem, P. Gouda Quint, 1884) voor de historische en praktische achtergronden en naar Toonen (Th. A.J. Toonen, *Denken over het binnenlands bestuur*, op. cit.) voor de theoretische fundamenteen.

¹⁶ J.T. Buijs, *De Grondwet*, op. cit., deel I, blz. 10.

¹⁷ H. Waltmans, *Gemeentelijke herindeling in Nederland*; Hoogezand, Uitgeverij Stubeg, 1994, blz. 45.

¹⁸ A.G.J.M. Rombouts, *Gemeenten zonder garantie; een onderzoek naar de procedure voor gemeentelijke herindeling in Nederland, Denemarken en Zweden*; 's-Gravenhage, VUGA, 1986, blz. 28.

¹⁹ Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2, Eindrapport*; (verder: IBW-eindrapport), Rijswijk, 1975, blz. 89.

Tijdens de Kamerbehandeling van het wetsontwerp tot vergroting van het gebied van de gemeente Utrecht in 1950 bijvoorbeeld, werd gevraagd of niet gemeenten van circa 80 à 100.000 inwoners als de best bestuurbare moeten worden beschouwd ²⁰. De in 1952 ingestelde Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten vat de achtergronden als volgt samen: 'De commissie meent, dat haar uitgangspunt moet zijn, enerzijds de in brede kring heersende opvatting, dat de huidige bestuursorganisatie der grote steden een belemmering vormt voor het realiseren van de idee der plaatselijke democratie en dat het plaatselijk burgerschap in die gemeenten door de grote afstand tussen bestuur en bestuurden onvoldoende wordt beleefd, anderzijds, dat de huidige bestuursorganisatie der grote steden door het grote aantal, de veelsoortigheid en de ingewikkeldheid der vraagstukken niet de meest geëigende schijnt om de publieke belangen op efficiënte, aan de eisen des tijds beantwoordende wijze te verzorgen' ²¹.

De staatscommissie kwam met voorstellen om in gemeenten van meer dan 100.000 inwoners zowel functionele als territoriale decentralisatie (wijkraden) mogelijk te maken. Het zou echter nog tot 1964 duren voor deze mogelijkheden -commissies met verordenende en bestuursbevoegdheden- in de gemeentewet werden opgenomen, overigens zonder de beperking inzake het inwonertal, die als doorbraak van de Thorbeckiaanse eenheid van bestuursinrichting als problematisch werd gezien ²².

Hiernaast was het succes van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen als middel om draagvlakproblemen van kleine gemeenten te beperken van invloed. De eerste poging beleidsmatig een, lage, ondergrens aan het inwonertal te bewerkstelligen had vooralsnog weinig effect ²³. Pas nadat in 1960 de Eerste nota inzake de ruimtelijke ordening ²⁴ schaalvergroting door herindeling weer heeft benadrukt wordt deze voortvarender aangepakt: in de jaren 1960-1966 neemt het aantal gemeenten met 50 af tot 945. Naast grenscorrecties rond grote steden blijft opheffing van zeer kleine gemeenten wegens onvoldoende draagkracht een hoofdpunt. Hierbij wordt in eerste aanleg gesproken van een inwonertal van 1000; eerst in 1965 wordt 2000 als minimum genoemd en is het streefgetal uit 1957 weer bereikt ²⁵.

Samenwerking (1); autonomie en zelfbestuur / medebewind

Betroffen de grenswijzigingen een activiteit die slechts zijdelings met de principes verband houdt, intergemeentelijke samenwerking, de tweede remedie die aan de orde kwam, bleek reeds de begrippen gemeentelijke huishouding en gemeentelijk belang te raken. De ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerking werd vooralsnog sterk afgeremd door op de theorie van de eigen, afgescheiden huishouding per bestuurslichaam gebaseerde bezwaren. Bij de voorbereiding van de gemeentewet dreigde zelfs iedere mogelijkheid te zullen ontbreken. Is gemeenschappelijke aanpak van zaken door meer gemeenten wel te rekenen tot het belang, de gemeentewettelijke vertaling van het grondwettelijke begrip eigen huishouding, van elk van hen afzonderlijk?, luidde de centrale vraag. Thorbecke verwoordde bezwaar en (terughoudende) oplossing in één zin in de memorie van toelichting bij de gemeentewet: 'Beheer

^{20]} Aldus de minister van Binnenlandse Zaken in zijn installatierede van de Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten d.d. 4 december 1952 (opgenomen bij het verslag van de Staatscommissie; Ministerie van Binnenlandse Zaken, -z. pl.- 1955, blz. 4).

^{21]} Verslag van de Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten, op. cit., blz. 9.

^{22]} Artikelen 61-64f. De mogelijkheid tot binnenprovinciale decentralisatie werd reeds in 1962 geopend (artikelen 64-66 Provinciewet), maar hier ging het om commissies volgens het reeds lang bestaande 'oude' gemeentelijke model, waaraan slechts bevoegdheden van advies en bijstand konden worden toegekend.

^{23]} De minister van Binnenlandse Zaken meldde bij circulaire van 1 oktober 1957 aan de colleges van gedeputeerde staten dat een minimuminwonertal van 2000-3000 gewenst was.

^{24]} Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*; 's-Gravenhage, 1960.

^{25]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Begroting van uitgaven*; Tweede Kamer 1960-1961, 6100, hoofdstuk V, nr. 9, blz. 3 en nr. 11, blz. 3, respectievelijk Tweede Kamer 1965-1966, 7800, hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 7.

van hetgeen buiten den kring der huishouding van de gemeente ligt, kan aan het gemeentebestuur niet, dan onder goedkeuring van een hooger gezag worden overgelaten.' ²⁶. In feite gingen de beperkingen die de twee artikelen inzake samenwerking oplegden nog verder ²⁷. Tijdens de Kamerbehandeling bleek de minister niet gevoelig voor het argument dat onderscheid gemaakt moest worden tussen intercommunale belangen, die tot de huishoudingen van meer dan één gemeente behoren en belangen van bovengemeentelijke aard, die aan de zeggenschap van de gemeentebesturen onttrokken zijn (en dat hierom de machtigingseis kon vervallen) ²⁸. De praktische betekenis van intergemeentelijke samenwerking bleef door de strenge eisen beperkt. De jurisprudentie verminderde deze verder. Zo besliste de Kroon in 1855 dat bestuur van een gemeenschappelijke school door een afzonderlijke commissie een ontoelaatbare doorbreking was van de bevoegdhedenverdeling volgens de gemeentewet (die b. en w. bevoegd verklaarde), en werd in 1894 bepaald dat, bij het ontbreken van nadere regels, uittreding uit een regeling slechts op grond van een gemeenschappelijk besluit van alle deelnemers mogelijk was ²⁹.

In zekere zin lijkt hier sprake van een 'horizontale variant' op de al in hoofdstuk 1 genoemde *driekringenleer*, de theorie dat Rijk, provincies en gemeenten elk een gescheiden huishouding hebben. Lijkt, want een taalkundige en logische interpretatie kan even goed tot Thorbeckes opvatting leiden. Wat hiervan precies zij, deze opvatting sluit wel naadloos aan bij de idee dat artikel 140 Grondwet (1848) met de formulering dat aan de raad de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente wordt overgelaten meer doet dan de algemene, open bevoegdheid van de gemeente vestigen ³⁰. De bepaling zou dan tevens gemeentelijke bevoegdheden moeten beschermen tegen inbreuken van met name het Rijk, en als zodanig een liberale reactie zijn op voorafgaand centralistisch bewind ³¹. De medewerking aan de uitvoering aan hogere regelgeving zou in deze opvatting als vanzelfsprekend niet de eigen huishouding betreffen, maar die van de opdrachtgever; 'zij zijn dan niet het zelfstandig gezag, dat (...) krachtens artikel 140 in de regeling van zijn eigen huishouden vrij is, maar het werktuig der algemeene uitvoerende Rijks- of provinciale macht.' ³² Hiermee vallen ook de belangrijkste verschillen te verklaren, die vanouds tussen *autonomie* en *zelfbestuur (medebewind)* in Grondwet en organieke wetgeving voorkwamen: het laatste behoorde gewoonlijk tot het terrein van burgemeester en wethouders, of de burgemeester alleen, in plaats van aan de raad als hoofd van de gemeente, de verantwoor-

²⁶] W. Francken Ngz, *De Gemeentewet met de daarover, vooral in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, gewisselde stukken en gehoudene beraadslagingen*; Nijmegen, 1851, blz. 256-257.

²⁷] Artikel 121 'Besturen van twee of meer gemeenten kunnen gemeenschappelijke zaken, belangen, inrigtingen of werken, na machtiging en onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten regelen.

De magtiging en goedkeuring kunnen, indien de Gedeputeerde Staten ze weigeren, door de besturen van Ons worden gevraagd. (...).

Wanneer de gemeenten in verschillende provinciën liggen, vragen de Gedeputeerde Staten dier provinciën, alvorens de bedoelde magtiging te verleenen, Onze goedkeuring.'

Artikel 122 'De kosten, uit de in het vorige artikel bedoelde regeling voortvloeiende, worden door de kassen der betrokkene gemeenten, naar het belang dat elke er bij heeft, gedragen. (...).'

²⁸] Aldus J. Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*; Utrecht, Drukkerij en Uitgevers-Maatschappij v.h. Kemink en Zoon N.V., 1957, blz. 53.

²⁹] KB van 29 oktober 1855, nr. 45, respectievelijk KB van 28 december 1894, nr. 28. Uitvoeriger hierover Bulthuis, op. cit., blz. 62-64 en 71-73.

³⁰] Tegenwoordig artikel 124, eerste lid, waarin ook het overeenkomstige eerste lid van artikel 131 (1848) betreffende de provincie is opgenomen.

³¹] Aldus W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1995, 49e jaargang, nr. 1, blz. 24-56.

³²] Aldus Thorbecke, zoals aangehaald in P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1959, deel II, blz. 25.

dingsplicht tegenover de raad ontbrak, bij taakverwaarlozing golden uiteenlopende regimes, enzovoort.

Van een concreet tegen inmenging door hogere overheden beschermd gebied van gemeente of provincie is evenwel nooit sprake geweest; wel zijn er procedurele waarborgen³³. Omgekeerd is de situatie anders; buiten het terrein dat aan hen is overgelaten mochten en mogen provincie- en gemeentebesturen slechts treden als het gaat om medewerking aan de uitvoering van hogere regelgeving³⁴. Een afdwingbaar recht op zulke inschakeling ontbreekt evenwel; de verplichting om provinciale staten met de uitvoering te belasten van de wetgeving op een aantal met name genoemde terreinen, die tot 1848 in de Grondwet voorkwam, werd in dat jaar geschrapt³⁵.

Het is overbodig om hier in te gaan op de vraag in hoeverre de driekringenleer, met de eraan gehechte consequenties werd onderschreven door staatsrechtgeleerden als Thorbecke, Buijs en Oppenheim; dat is reeds grondig onderzocht³⁶. Oppenheim was hier onmiskenbaar het meest rechtlijnig: 'Maar wie leert dat zoodra eene aangelegenheid als een stuk van gemeentehuishouding is erkend, de hoogere macht *nooit en nimmer* iets kan scheppen in de gemeente' en alleen 'louter afwerend, vernietigend te werk kan gaan' herleidt het woord 'overlaten' der Grondwet tot de eenige beteekenis die het hebben kan', zo citeert Oud³⁷. Bij Thorbecke, de vormgever van het in de wetgeving vastgelegde systeem, kan alleen hierom niet van een driekringenleer in de zuivere vorm gesproken worden. Buijs constateert dat de vraag tot welke huishouding een zaak behoort nergens in de wetgeving bij voorbaat wordt beantwoord; de beslissing over deze vraag acht hij ook geen rechtsvraag, maar een staatkundige, een kwestie van doelmatigheid³⁸. Bovendien beschouwde Buijs zelfbestuur als een vorm van decentralisatie, waarbij sprake diende te zijn van uitvoering door zelfstandige organen, geen gehoorzame werktuigen van de centrale regering³⁹.

Van meer belang dan deze vraag naar zuiverheid in de leer is hier het feit dat in de praktijk de centrale wetgever, aangespoord door maatschappelijke ontwikkelingen, onderwerpen ter regeling tot zich trok, ook waar het om belangen ging die eerder al door lagere overheden, vooral gemeenten, werden behartigd; dikwijls werden zij vervolgens bij de uitvoering ingeschakeld, een inschakeling die sinds de Woningwet van 1901 ook regelgeving bleek te kunnen omvatten⁴⁰. Dit '*mechanisme van de verschuivende autonomie*' heeft het mogelijk gemaakt gelijkheid in rechtsbedeling en voorzieningenniveau tot

^{33]} Een formele wet dient de grondslag voor verschuiving van bevoegdheden te bieden. Men zie voorts de recente 'omkering van de bewijslast' in par. 5.3.

^{34]} Artikelen 121 en 122 Gemeentewet en 118 en 119 Provinciewet. De sinds 1983 bestaande plicht ook mee te werken aan uitvoering van andere regelgeving, mits gebaseerd op de wet, is hier niet van belang; zie hierover par. 5.3.

^{35]} Bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de stadsprovincie Rotterdam is een dergelijke mogelijkheid, waar het ging om de verhouding provincie-gemeenten, wel aan de orde geweest; zie par. 5.4.2.

^{36]} Zie met name Th.A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*; 's-Gravenhage, VUGA, 1987.

^{37]} P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*; op. cit., blz. 35.

^{38]} 'Toch zeker (zijn binnen de grenzen van éénzelfde staat nog twee andere machten met zelfstandig wetgevend gezag ingericht, JdP) om geen andere reden dan deze, dat men meende alleen op die wijze de veelsoortige behoeften van de bonte menschenmaatschappij doelmatig te kunnen bevredigen. Sommige regelen zijn alleen dan goed, wanneer daaraan over het geheele grondgebied van het Rijk rechtskracht toekomt, andere slechts op voorwaarde dat daarbij gelet worde 'tzij op provinciale 'tzij op plaatselijke verscheidenheid. Om redenen van doelmatigheid ingesteld, moeten ook redenen van doelmatigheid beslissen over de grenzen van de wetgevende macht aan Rijk, provincie en gemeente toekomende.' Aldus Buijs, *De Grondwet*, op. cit., deel II, blz. 189.

^{39]} J.T. Buijs, *De Grondwet*; op. cit., deel II, blz. 7-8.

^{40]} Hiermee was vastgesteld dat een belang tot meer huishoudingen tegelijk kon behoren; zie overigens, ook voor de bezwaren van Oppenheim, hoofdstuk 2.

stand te brengen, zonder dat men, lange tijd, in overwegende mate zijn toevlucht moest nemen tot deconcentratie of vormen van functioneel bestuur. De (mogelijkheid van) verschuiving van autonomie naar medebewind is zo indirect van grote invloed geweest op de organisatie van het binnenlands bestuur.

De grote meerderheid van de schrijvers in de 20e eeuw achtte bij de opgedragen uitvoering door (provincie en) de gemeente *beleidsvrijheid* min of meer vanzelfsprekend, zoals ook Buijs al deed⁴¹. 'Wat voor zin heeft het plaatselijke organen met de uitvoering van het zelfbestuur te belasten indien zij volstrekt gebonden zijn, indien zij slechts mechanisch kunnen uitvoeren, indien zij derhalve geen rekening kunnen houden met, niet differentiëren kunnen naar aard en behoefte van de plaatselijke gemeenschap?', zo vraagt G. van den Bergh retorisch⁴². Het argument dat zij meer vertrouwen hebben dan rijksambtenaren, het alternatief, heeft dan ook geen betekenis, want dit vertrouwen 'kan toch alleen steun vinden in de overtuiging, dat die organen rekening zullen houden met hun (der burgers) behoeften, belangen en eigenaardigheden', zo voegt hij toe. Men kan deze gedachtegang ook zien als een treffende illustratie van de verandering in de uitleg van structuurprincipes: met steeds, eenvoudig gezegd, het belang van de plaatselijke democratie, als achterliggende waarde, veranderen de interpretaties van 'eigen huishouding' en zelfbestuur/medebewind. Zolang het autonome terrein de overgrote meerderheid van de activiteiten omvat lijkt de constructie van de gescheiden huishoudingen de beste bescherming te bieden, als niettemin het medebewind steeds belangrijker wordt is het realistisch de bij de oude leer behorende opvatting van mechanische uitvoering te vervangen door een die beleidsvrijheid aanneemt⁴³. Als beleidsvrijheid zowel bij autonomie als bij medebewind een uitgangspunt wordt, dan ligt het voor de hand dat de verschillen in rechtsgevolgen ook vervagen; zoals vermeld deden zij dat tot op grote hoogte ook. Trekt men deze lijn door dan ontstaat ruimte voor de volgende opvatting: 'Er is slechts één gemeentelijke taak en wat tot die taak behoort maakt deel uit van de huishouding van de gemeente. Deze taak wordt in verschillende gezagsverhoudingen volbracht en de rechtsgevolgen dezer verschillen dienen telkens in concreto te worden bepaald.', aldus Van der Hoeven in 1960⁴⁴. Het kan ook verklaren *waarom bijvoorbeeld Oud de vraag op welke van de drie bestuursniveaus een taak behartigd wordt niet alleen staatsrechtelijk een zaak van doelmatigheid noemt, maar ook staatkundig/politiek in dit antwoord geen been ziet*⁴⁵.

De zojuist aangegeven opvattingen geven de situatie aan het eind van de behandelde periode aan. Zij nemen niet weg dat bepaalde uitwerkingen van de driekringenleer, die elementen van bestuurlijke (re)organisatie raakten of raken een zeer hardnekkig bestaan hebben geleid. Nog tot 1984 bevatte de

⁴¹] Hierover in het bijzonder P.D.A. Claessen, *Beleidsvrijheid in medebewind; Over de vrijheid van gemeenten en provincies bij de uitvoering van wetgeving*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V., 1989.

⁴²] G. van den Bergh, *Verantwoordelijkheid voor zelfbestuur in de gemeente; poadvies voor de Vereniging van Gemeentebelangen (1949)*, opgenomen in Verzamelde staatsrechtelijke opstellen, tweede bundel, Alphen aan den Rijn, N. Samson N.V., 1952, blz. 163.

⁴³] In de praktijk traden en treden overigens niettemin allerlei vrijheidsgraden op; ook 'mechanisch medebewind', zonder hetwelk de aangehaalde passage ook niet geschreven zou zijn. De vraag of dit laatste uit een oogpunt van decentralisatie werkelijk een nadeel is, is moeilijk te beantwoorden. Enerzijds mag worden aangenomen dat de wetgever als vrijheid bij medebewind een bindende norm was, veel minder aan gemeenten en provincies ter uitvoering zou opdragen, terwijl toch blijkt dat zij zich in de praktijk ook dan dikwijls een redelijke marge weten te veroveren. Anderzijds is het werkelijk uitvoeren van strak omliggende opdrachten zelfs voor, ondergeschikte, ambtenaren weinig aantrekkelijk.

⁴⁴] J. van der Hoeven, *Huishouding der gemeente en verantwoording aan de gemeenteraad*; Alphen aan den Rijn, N. Samson NV, 1969, blz. 8 ('Naar een bijdrage onder de titel 'Verantwoording aan de gemeenteraad' in de afscheidsbundel prof. mr. dr. G. van den Bergh (Alphen aan den Rijn 1960)). Thema van dit stuk was het (tot 1969) ontbreken van een verantwoordingsplicht van burgemeester en wethouders (en burgemeester) voor handelen in medebewind. Het ging hem er, getuige ook de tweede zin van het citaat, niet om de specifieke staatsrechtelijke betekenis van 'eigen huishouding' geheel te elimineren.

⁴⁵] P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*; op. cit., blz. 10 e.v.

Wet gemeenschappelijke regelingen voor de oplegging van intergemeentelijke samenwerking op autonoom gebied bijzondere beperkende voorschriften, en de mogelijkheid om binnengemeentelijke en -provinciale decentralisatie van autonome bevoegdheden op te leggen is in de Grondwet (artikel 128) ook nu nog beperkt tot het geval van territoriale herindeling. Vergelijk men deze beperkingen met oudere opvattingen dat oplegging van samenwerking zonder grondwettelijke basis in strijd zou zijn met de gewaarborgde autonomie, en dat overdracht van autonome bevoegdheden door de raad in beginsel was uitgesloten, dan is er niettemin zeer veel veranderd. Voor de goede orde, het gaat hier niet alleen over andere ideeën inzake autonomie en medebewind, maar ook om andere gedachten omtrent hetgeen de formele wetgever mag: in 1922 werd het nog nodig geoordeeld oplegging van samenwerking mits gebaseerd op de wet uitdrukkelijk mogelijk te maken, in 1984 was de idee dat de formele wetgever uitdrukkelijk in de Grondwet zelf op het punt van oplegging van binnengemeentelijke decentralisatie in zijn bevoegdheden beperkt diende te worden ⁴⁶.

Keren wij terug naar verschuiving van taken, dikwijls gemitigeerd door medebewind, dan kan niet voorbijgegaan worden aan de centralisatie waarmee deze verschijnselen onweerlegbaar gepaard gingen. Weliswaar namen de taken van provincies en vooral gemeenten in absolute zin toe, relatief deden zij dit niet zodat van een verschuiving in machtsverhoudingen gesproken kan worden. Vooral vanaf circa 1950 is hierom decentralisatie, als corrigerend proces, een permanent politiek aandachtspunt geweest. Voor de jaren vijftig overigens komt het onderwerp uitvoerig in de volgende hoofdstukken terug - levert dit het volgende beeld op.

Het beginsel van de territoriale decentralisatie blijft een richtsnoer voor het beleid, en getracht wordt het zoveel mogelijk tot zijn recht te doen komen, zo wordt in vrijwel elke begrotingstoelichting van Binnenlandse Zaken opgemerkt. De activiteiten blijven echter grotendeels in het stadium van onderzoek en inventarisatie steken; zwaartepunten zijn hierbij het toezicht en de financiën, in het bijzonder rijkssubsidieregelingen en -voorschriften ⁴⁷. Twee punten vallen op.

In de eerste plaats is dit de onvermijdelijkheid die aan centralisatie wordt toegedicht. 'Er is, naar mijn gevoelen, naarmate onze maatschappij zich ontwikkelt - en het zit niet alleen in de technische verbeteringen, in het dichter bij elkaar komen door het beter worden van verbindingen - een tendens naar centraler regeren. Dit zit ook hierin, dat er een ontwikkeling is op sociaal en maatschappelijk terrein en dat wij (...) niet meer dulden ongelijkheid van behandeling tussen verschillende territoriaal begrensde gemeenschappen. (...) Zo staat de zaak nu eenmaal en dit tendeert automatisch tot centralisatie.' ⁴⁸ Enkele jaren later wordt nog een argument toegevoegd: het Nederlandse perfectionisme. 'Het is wel eens lastig afstand te doen van taken die eenmaal zijn aanvaard. (...) Geen enkele minister gaat puur voor zijn plezier een taak entameren. (...) Er is altijd wel een goede reden voor geweest. Veelal heeft de Kamer die reden zelf aangegeven en op die taakuitvoering aangedrongen. Dan is het niet zo eenvoudig om dat nu maar weer los te laten. (...) Zullen die gemeenten en provincies het nou wel goed doen?' ⁴⁹.

Ten tweede valt op dat reeds in een vroeg stadium een verband wordt gelegd tussen versterking van lagere overheden en (mogelijkheden tot) decentralisa-

⁴⁶] Men zie voor een uitvoeriger weergave van recente ontwikkelingen par. 2.4 en vooral par. 5.3.

⁴⁷] De commissie voor de territoriale decentralisatie, later de Raad met dezelfde naam (ingesteld bij wet van 23 juni 1964, Stb 236) vervullen hierbij een belangrijke rol.

⁴⁸] Minister van Binnenlandse Zaken, Handelingen Tweede Kamer 1959-1960, blz. 2084.

⁴⁹] Handelingen Tweede Kamer 1963-1964, blz. C 99 (Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken).

tie. Vooral nog gebeurt dit echter incidenteel en zonder consequenties voor de regionalisering van het bestuur. Reeds in 1959 wordt in de Tweede Kamer opgemerkt dat van de minister een grote visie wordt verwacht als van zijn voorganger Thorbecke bij de oplossing van de ruimtelijke problemen van de gemeenten en hun onderlinge samenwerking. Van de bereidheid tot medewerking van de gemeenten 'zal het in belangrijke mate afhangen of de oplossing (...) ook een betekende bijdrage kan leveren tot de decentralisatie van bestuurstaken (...). Het is een op het eerste gezicht wat wonderlijke stelling dat het overdragen door individuele gemeenten van een deel van hun bestuursbevoegdheid aan een grotere bestuurseenheid niet de centralisatie, maar de decentralisatie bevordert.'⁵⁰

Samenwerking (2): oplegging en nieuwe corporaties

Terug naar het begin van de eeuw en naar de intergemeentelijke samenwerking: ook hier bleken de maatschappelijke ontwikkelingen tot bijstelling van eerdere opvattingen te leiden. Vergroting van de bestuurskracht door samenvoeging was (en is) een drastisch middel en het lag voor de hand dat men naar alternatieven bleef zoeken. Buijs met zijn pleidooi voor navolging van de Pruisische Landeskreise was de eerste die, zonder succes, voor een meer structurele oplossing had gepleit⁵¹. Rond de eeuwwisseling richtte de aandacht zich vooral op de bestaande samenwerkingsmogelijkheden. De beperkingen van de artikelen 121 en 122 gemeentewet en de jurisprudentie terzake -het vereiste van provinciale machtiging en goedkeuring, de onmogelijkheid om bevoegdheden aan een gemeenschappelijk orgaan over te dragen en om een enkele onwillige gemeente tot medewerking te dwingen-, en de hieruit voortvloeiende 'vlucht in het privaatrecht' stuitten in steeds bredere kring op bezwaren. In toenemende mate wordt op verruiming van de mogelijkheden aangedrongen. Twee voorbeelden.

Van Leyden (1909) zag de oplossing primair in een veel ruimere interpretatie van artikel 121 gemeentewet⁵². Belangen behoeften niet uit hun aard gemeenschappelijk zijn maar konden dit ook 'gemaakt' worden door gezamenlijke aanpak, zij zouden ook in een nieuwe huishouding kunnen worden ondergebracht (een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam); voorts zou, waar het niet gaat om huishoudelijke belangen van de gemeenten oplegging door de wetgever wel degelijk mogelijk zijn. Een rol voor gemeenschappelijke regelingen ziet Van Leyden bij energievoorziening en openbaar vervoer, waar nu de privaatrechtelijke aanpak de vragende (kleinere) partij op hogere kosten te staan komt, maar ook bij zaken als bouw- en woningtoezicht en uitbreidingsplannen voor grote steden (ter compensatie van trage gebiedsuitbreiding).

Struycken (1912) stelt vast dat de differentiatie der belangen 'te groot blijkt dan dat ze in het schema van gemeentelijke, provinciale en rijksbemoeiing eene adequate verzorging kunnen vinden.'⁵³ Hij verzet zich tegen het 'absolute systeem' dat onder anderen Oppenheim in de Grondwet leest: als de wetgever steeds voor de keuze staat een materie geheel te laten bij de plaatselijke besturen of wel haar geheel tot rijkszaak te maken, zou de gemeentelijke zelfstandigheid wel eens meer aangetast kunnen worden dan in een tussenstelsel. Wel zal het beter mogelijk moeten worden over de grenzen van de gemeente heen te gaan, zowel als het draagvlak voor bepaalde taken te klein is als waar steden bij de behoefte tot uitbreiding tegen hun grenzen aanlopen.

⁵⁰] Handelingen Tweede Kamer 1959-1960, blz. 2044.

⁵¹] Hij achtte de financiële, en op het platteland ook de intellectuele, kracht van de gemeentebesturen sterk ontoereikend om de toenemende medewerking aan uitvoering van hogere regelingen adequaat te kunnen verlenen. Opdracht aan groepen gemeenten zou dit probleem kunnen ondervangen. (J.T. Buijs, *De Grondwet*; Arnhem, P. Gouda Quint, 1884, Tweede deel, blz. 70-71).

⁵²] G. van Leyden, *Intercommunale rechtspersonen*; Amsterdam, J.H. de Bussy, 1909.

⁵³] A.A.H. Struycken, *De gemeenten en haar gebied*; Arnhem, S. Gouda Quint, 1912.

De wettelijke regeling inzake intergemeentelijke samenwerking, de eerste mogelijkheid hiertoe, moet dan wel verbeterd worden.

Het zal mogelijk moeten worden om 'intercommunale openbare corporaties' in het leven te roepen. Hij bepleit een wettelijke regeling op grond waarvan gemeenten onder meer een 'publieke beheerscorporatie' kunnen instellen; 'de wet late toe, dat ook binnen bepaalde grenzen publieke gezagscorporaties worden opgericht met verordenende bevoegdheid en politiebevoegdheid', zo voegt hij toe. Voor een beperking tot zelfbestuur conform het Pruisische model ziet hij voorts geen reden. Grondwetswijziging om de wetgever in staat te stellen tot de beoogde voorziening acht hij niet noodzakelijk. 'De vorming van intercommunale corporaties voor bepaalde doeleinden is eene der wijzen waarop de gemeenten van de haar in de grondwet gewaarborgde zelfstandigheid gebruik maken, welke door de Grondwet niet moge zijn voorzien, maar zeker niet zijn verboden.' Maar 'Onze Grondwet wordt evenwel maar al te dikwijls aange-merkt, als waren hare bepalingen erop gericht, eene gezonde ontwikkeling van het rechtsleven tegen te houden', reden waarom aanpassing hem toch verstandig lijkt.

Voor de mogelijkheid tot oplegging, die hij eveneens gewenst vindt, zou de Grondwet wel aangepast moeten worden. Gedwongen samenwerking, en dus ook samenwerking opgelegd in zelfbestuurwetgeving, achtte hij niet met het grondwettelijk stelsel der autonomie verenigbaar, zodat de Grondwet hiertoe zeker expliciet de mogelijkheid zou moeten openen (blz. 57-58).

In 1915 deed de regering een poging een aantal bezwaren tegen de bestaande situatie weg te nemen. Een wetsontwerp werd ingediend dat voorzag in vervanging van de artikelen 121 en 122 van de gemeentewet door elf nieuwe⁵⁴. Privaatrechtelijke samenwerking werd verboden, de uittreding werd geregeld, en de mogelijkheid werd geopend tot instelling van een 'bond', een publiekrechtelijk lichaam waaraan de gemeentebesturen in beginsel alle bevoegdheden, ook verordenende, zouden kunnen overdragen. Alleen voor oplegging bevatte het ontwerp geen basis, aangezien deze strijdig met de grondwettelijk gewaarborgde autonomie zou zijn. De Staatscommissie (-Oppenheim) ter herziening van de gemeentewet adviseerde negatief over de 'bond', om financiële redenen en omdat de onderlinge verhouding van de lichamen tot geschillen zou kunnen leiden; enige jaren later werd het ontwerp ingetrokken⁵⁵.

Nieuwe corporaties (2): functionele decentralisatie

De discussie over de vraag of de wetgever bevoegd was nieuwe lichamen met verordenende bevoegdheid in het leven te roepen, was in feite kort voor Struyckens publicatie vanuit een andere invalshoek gestart. De toenemende drang naar verdere uitbreiding van sociale wetgeving in ruime zin, deed het inzicht rijpen, dat de bestaande regelgevende organen van Rijk, provincie en gemeente voor een bevredigende vervulling van deze taak niet voldoende berekend waren; nieuwe organen die de betrokken belangen beter kenden zouden hier meer geschikt zijn^{56 57}. Een in 1909 onder verantwoordelijkheid van minister Talma ingediend wetsontwerp dat voorzag in de instelling van

^{54]} Ontwerp-Cort van der Linden d.d. 1 maart 1915, Bijl. Handelingen Tweede Kamer 1914-1915, nr. 315.

^{55]} Zie Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie; deel I, literatuurrapport* (verder: IBW-literatuurrapport), Rijswijk, 1972, blz. 30.

^{56]} C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*; 10e druk, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977, blz. 577.

^{57]} Kort hierop wordt van verschillende zijden ook gesuggereerd tot instelling van 'Zweckverbände' over te gaan, althans deze mogelijk te maken, voor activiteiten die tot dan door provincies en gemeenten worden verricht zoals nutsvoorzieningen, havenbeheer, zaken betreffende stadsuitbreiding, e.d. (IBW-literatuurrapport, op. cit., blz. 30-32). Slechts in schijn gaat het hierbij om constructies als de Struyckens publieke beheerscorporaties. Bij deze lag het accent uitdrukkelijk niet bij het belang

'bakkersraden' sneuvelde echter ook wegens constitutionele bezwaren, gebaseerd op de opvatting dat de wetgever zonder grondwettelijke machtiging niet bevoegd zou zijn aan andere openbare lichamen dan provincies, gemeenten en waterschappen (de beoogde) verordenende bevoegdheid toe te kennen. Het gaat hier in feite om een verschil van opvatting over de functie van de Grondwet: geeft deze de staatsinrichting in hoofdlijnen, maar limitatief aan, of is de (formele) wetgever tot optreden/aanvullingen bevoegd voor zover deze niet met letter of systeem van de Grondwet in strijd zijn. Inmiddels is al geruime tijd de laatste opvatting de heersende.

Bij de grondwetswijziging van 1922 werd het nog nodig geacht iedere twijfel voor de toekomst uit te sluiten, door invoeging van artikel 194, dat luidde: 'De wet kan aan andere dan in de Grondwet genoemde lichamen verordenende bevoegdheid geven.' Deze praktische oplossing was van belang zowel voor functionele decentralisatie, als, later, voor op een bijzondere wet gebaseerde vormen van territoriaal bestuur⁵⁸. Gelijktijdig werd de mogelijkheid tot oplegging van gemeenschappelijke regelingen vastgelegd in artikel 149: 'De wet regelt de voorziening in zaken, belangen, inrichtingen of werken, bij welke twee of meer gemeenten zijn betrokken.' Het stond nu dus buiten twijfel dat de wetgever bij de regeling van intercommunale samenwerking niet langer door het principe van de gewaarborgde autonomie gebonden was⁵⁹. De algemeen gestelde tekst doet de specifieke achtergrond van de bepaling overigens niet vermoeden⁶⁰.

Overigens was de discussie over de merites van functionele decentralisatie niet alleen van staatsrechtelijke, maar ook van staatkundige aard. Met name Krabbe -iets later ook G.A. van Poelje- was een sterk voorstander van functionele decentralisatie, waarbij hij als argumenten noemde ontlasting van Rijk, provincie en gemeente, 'de rechtsvorming meer te doen geschieden door hen, bij wie ook de kennis van de maatschappelijke toestanden, waarin men wil ingrijpen, aanwezig is', het voorkomen dat belangengroepen zich aan de uiteindelijke beleidsverantwoordelijkheid kunnen onttrekken', en als belangrijk neveneffect de bescherming van minderheden in de staat vermeldde⁶¹. Het vertrouwen in direct betrokkenen leidt hier tot een duidelijk ander resultaat dan bij Thorbecke, die, overigens in een vergelijking met rijksdepartementen, de voorkeur geeft aan het lokale bestuur; dit, 'temidden de burgers, in wier belangen het te voorzien heeft, kent beter (...) de voorwerpen, over welke moet worden beslist; die beslissingen komen spoediger tot stand; en die met het bestuur belast is kan zich aan de verantwoordelijkheid voor zijne handelingen niet onttrekken.'⁶²

Toen in de jaren dertig de discussie werd hervat, nu in verband met de voorgenomen opzet van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie kreeg het standpunt van Thorbecke, in zekere zin, ondersteuning uit socialistische hoek, zij het van een minderheid en met een wat andere argumentatie. In een minderheidsstandpunt bij een SDAP-rapport over deze vooral door confessio-

in kwestie en de erbij betrokkenen: 'Het bestuur der intercommunale corporatie worde gekozen door de betrokken gemeentebesturen (...); corporaties, waarvan de besturen rechtstreeks worden gekozen door de belanghebbende bevolkingsgroep (...) liggen niet in de lijn der ontwikkeling, zooals de praktijk deze heeft doen kennen.' (A.A.H. Struycken, op. cit., blz. 47).

^{58]} Men zie voorts ook de recente discussie over de 'kop op de Wet gemeenschappelijke regelingen' (hoofdstuk 4).

^{59]} Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*; op. cit., blz. 93. Pas in 1983 zou in de Grondwet (art. 135) samenwerking tussen elke combinatie van twee of meer openbare lichamen vermelding krijgen.

^{60]} Zie hierover F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*; Arnhem, S. Gouda Quint, 1925, blz. 285-286.

^{61]} Aldus een samenvatting in: S.A.H. Denters en H.M. de Jong, 'De staatsvorm van het Koninkrijk'; in: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; WRR, Voorstudies en achtergronden V93, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996, blz. 25.

^{62]} J.R. Thorbecke, *Staatsinrichting en staatsbestuur* (1826); bew. door J.P. Duyverman, Arnhem, Gouda Quint, 1968, blz. 49.

nelen (katholieken) bepleite functionele decentralisatie, werd gesteld: 'De staat kan niet naar twee principes tegelijk georganiseerd zijn, eenerzijds op de grondslag van de individuen als gezamenlijkheid en als territorium, anderzijds op dien van tot corporaties gevormde belanghebbenden. Er moet in een dergelijke gemeenschap een eidelooze 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.'⁶³ Deze bezwaren beletten niet dat in de Grondwet een vijfde hoofdstuk 'Van openbare lichamen van beroep en bedrijf' werd ingevoegd, waarin uitdrukkelijk de bevoegdheid van de wetgever tot instelling van zulke lichamen werd vastgelegd. Uitdrukkelijk en ten overvloede, zo moet na de opnemings van artikel 194 in 1922 duidelijk zijn; de bepalingen voorzagen 'niet zozeer in juridische als wel in ideële behoeften'⁶⁴.

Overigens zal pas na 1950 (Wet op de bedrijfsorganisatie) de functionele decentralisatie werkelijk in belang toenemen. Dan begint ook de groei van de gedeconcentreerde rijksdiensten met regionale en plaatselijke afdelingen⁶⁵, en de bloei van de gemeenschappelijke regelingen, alle bestuursvormen met het bestuurskundige bezwaar dat integrale belangenafweging op één schaalniveau, door één bestuur er door wordt bemoeilijkt⁶⁶.

Samenwerking (3) en nieuwe corporaties (3): het vervolg na 1922

Hoewel in 1922 belangrijke met de structuurprincipes verband houdende vragen waren opgelost kan aan de verdere ontwikkelingen niet volledig worden voorbijgegaan. Het zijn vooral nieuwe overwegingen in de discussie waar het hier om gaat.

Het zou nog tot 1931 duren voor de nieuwe mogelijkheden doorwerking in de gemeentewet kregen. Intussen waren snelle bevolkingsgroei, ongeordende stadsuitbreiding, industrialisatie, ontwikkeling van het gemotoriseerd verkeer en bedreiging van het natuurschoon⁶⁷, steeds duidelijker voelbare problemen geworden. Suggesties om de hieruit voortvloeiende bestuurlijke knelpunten op te lossen. Nieuw zijn hierbij aandacht voor 'de streek, het gewest', een actievare rol voor de provincie, de beschouwing van grootstedelijke gebieden als één bestuurlijk geheel en decentralisatie daarbinnen. Drie voorbeelden.

M.J.W. Roegholt (1925) bepleit de noodzaak van gewestelijke uitbreidingsplannen, niet alleen van technische maar ook van sociaal-economische inhoud⁶⁸⁶⁹. Deze plannen moesten op een vrij groot gebied betrekking hebben, stad en ruime omgeving. Gedeputeerde staten zouden voor zo'n gebied een gewestelijk uitbreidingsplan moeten vaststellen; de Kroon zou op voorstel van het provinciaal bestuur, tot de instelling van een stadsgewest moeten besluiten. Dit werd gezien als 'een publiek-rechtelijke corporatie tussen provincie en gemeente, die aan alle gemeenten op haar gebied autonomie laat, gemeenschappelijk regelt wat gemeenschappelijke regeling behoeft, en ook

⁶³] *Nieuwe organen; rapport tot nadere uitwerking der artikelen 78 en 94 der Grondwet uitgebracht door de commissie ingesteld door de SDAP*; Amsterdam, 1931, blz. 166. Minderheidsrapport van Bongers en Wibaut, aldus aangehaald in W.J. Witteveen, *Structuurprincipes van het staatsgebouw*; in WRR V-93, *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, op. cit., blz. 97.

⁶⁴] C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*; 10e druk, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977, blz. 579.

⁶⁵] IBW-literatuurrapport, op. cit., blz. 51.

⁶⁶] Men zie voor meer recente ontwikkelingen de par. 2.4 en 5.3.

⁶⁷] M.J.W. Roegholt, *Het stadsgewest*; Wassenaar, N.V. Uitgevers-mij v/h G. Delwel, 1925.

⁶⁸] M.J.W. Roegholt, *Het stadsgewest*; op. cit.

⁶⁹] Sinds 1921 kende de Woningwet de mogelijkheid de raden van twee of meer gemeenten te verplichten een uitbreidingsplan vast te stellen, hetzij aansluitend aan het plan van aangrenzende gemeenten, hetzij in onderling overleg. De belangen van de afzonderlijke gemeenten stonden hierbij echter nog voorop; het streekplan werd pas in 1931 in de wet geïntroduceerd.

met de belangen der kleinere gemeenten rekening houdt.' (blz. 378). De precieze status van het stadsgewest blijft onduidelijk. Enerzijds heeft het de gelimiteerde taak het uitbreidingsplan uit te voeren, maar anderzijds wordt opgemerkt: 'Het ligt geheel in de rede dat het stadsgewest zijn eigen uitgaven bestrijdt uit zijn eigen inkomsten, die door eigen belastingen worden gevonden. Eerst dan zullen toestanden als te Zuilen en zo menige andere gemeente zijn ontstaan, kunnen worden vermeden, wanneer in een stadsgewest economisch evenwicht, een eigen afgeronde en in zichzelf voltooide huishouding is verkregen.' (blz. 384).

F.C. Cremer zet vraagtekens bij de belangrijke rol die Roegholt aan de provincie toedenkt, omdat zo een onjuiste vermenging van controlerende en regerende bevoegdheden zou ontstaan ⁷⁰. Hiermee wordt een betrekkelijk nieuwe overweging toegevoegd aan de verklaringen voor de beperkte provinciale taak, die vanouds worden aangetroffen. Eerder werd in dit verband al de reactie in de nieuwe eenheidsstaat op de oude provinciale souveriniteit genoemd; de grondwettelijke eis van goedkeuring van autonome verordeningen die tot 1956 gehandhaafd werd, is slechts een enkel bewijs hiervan. Van zelfstandige overneming van taken die de macht van gemeenten te boven gingen kon alleen hierom al geen sprake zijn. Zo'n overneming zou ook slecht gepast hebben bij de feitelijke werkzaamheden die de provincie vanouds verrichtte en die naast de bemoeienis met de waterstaat, vooral toezicht en beroep betroffen. Als belangrijkste verklaring hiervoor noemt Buijs 'het feit, dat het onze Staten werkelijk hapert aan een goed afgebakend en natuurlijk arbeidsveld voor hunne policiezorg. Die autonome provinciale huishouding (...) bleek al spoedig hare eigenlijke reden van bestaan te missen.' ⁷¹ Hoe dit ook zij, er was sprake van een 'beweging' weinig bestaande taken, dus weinig nieuwe taken, die zich tot na de Tweede Wereldoorlog zou voortzetten. Ook bij de groei van de medebewindsfiguur -toen nog 'zelfbestuur', die al aan het eind van de 19e eeuw inzette, was het vrijwel uitsluitend de gemeente die werd ingeschakeld ⁷².

Terug naar de ideeën uit de jaren twintig. J. in 't Veld (1929) onderscheidt drie situaties ⁷³. Algemeen geldt dat voor belangen, welke behartiging de krachten van de afzonderlijke gemeenten te boven gaat en dus gemeenschappelijk optreden eist, een betere regeling nodig is die de stichting van intercommunale rechtspersonen, eventueel onder dwang, mogelijk maakt; vergelijk de Pruisische Landeskreis (plattelandsgewest) waarnaar Buijs al verwees. 'Daarnaast dringen zich steeds meer de streekbelangen naar voren, waarbij de streek niet als de som van de tot haar behorende gemeenten, maar als een hogere eenheid behoort te worden gezien, waaraan de belangen der gemeenten ondergeschikt dienen te worden gemaakt.' (blz. 210). De verzorging van deze belangen kan het best door doelcorporaties geschieden. 'De instelling voor dit doel van een Gewest (met de *Totalität des Wirkungskreises* ⁷⁴) verdient geen aanbeveling, omdat een streek vrijwel nooit een zóó scherp afgebakende eenheid is, dat op haar gebied een belangencomplex om verzorging vraagt. Meestal is het zóó, dat voor de verschillende belangen de grenzen verschillend moeten worden getrokken.' (blz. 211). Voorbeelden van taken voor de bedoelde corporatie: vaststelling en uitvoering van een gewestelijk plan, en toezicht op het beheer van de havens bij de Beneden-Maas (welk beheer zelf bij de gemeenten kan blijven). Het grote-stadsvraagstuk eist een andere oplossing: intercommunale samenwerking is ontoereikend omdat de belangen van de

⁷⁰] F.C. Cremer, *Reorganisatie van gemeentelijke indeling*; diss. Leiden, 1927.

⁷¹] J.T. Buijs, *De Grondwet*; op. cit., deel II, blz. 84.

⁷²] De verlening van de wettelijke opdracht tot vaststelling van een streekplan (1931) aan samenwerkende gemeenten in plaats van aan de provincie is een opvallend voorbeeld.

⁷³] J. in 't Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie*; Alphen aan den Rijn, Drukkerij N. Samson, 1929.

⁷⁴] Vergelijk 'autonomie'.

gemeenten niet ondergeschikt gemaakt kunnen worden aan die van de nieuwe eenheid, terwijl een doelcorporatie niet geschikt is bij een complex van in elkaar grijpende belangen. Vorming van een nieuwe corporatie met 'Totalität des Wirkungskreises' is nodig. De voorkeur verdient dan de vorming van een eenheidsgemeente met daarbinnen decentralisatie (naar -niet te veel-districten'); deze zal soepeler verhoudingen verzekeren dan instelling van een stadsgewest onder handhaving van de gemeenten.

In 1931 worden dan, eindelijk, de twee artikelen in de gemeentewet inzake gemeenschappelijke regelingen vervangen door niet minder dan 18 nieuwe. De belangrijkste beperkingen werden opgeheven. Een regeling zou voortaan getroffen kunnen worden 'ter gemeenschappelijke behartiging van belangen' (art. 129); het onderwerp diende dus niet meer 'uit zijn aard' gemeenschappelijk te zijn zoals bij de oude formulering 'regeling van gemeenschappelijke belangen', maar werd nu geacht dit te zijn door het samenwerkingsbesluit zelf ⁷⁵. Voorts werd de mogelijkheid geopend tot instelling van een commissie of een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam met organen (art. 130 e.v.) ⁷⁶. De eis van machtiging vooraf werd geschrapt; alleen goedkeuring bleef vereist (art. 135). De regeling diende voortaan bepalingen omtrent wijziging en opheffing te bevatten (art. 129), en de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen werd vastgelegd (art. 138 e.v.). Het gebruik van het privaatrecht werd beperkt door hieraan de voorwaarde te verbinden dat 'deze vorm in verband met den aard van het te regelen belang daarvoor in het bijzonder aangewezen moet worden geacht.' (art. 146) ⁷⁷.

Nieuwe bestuursvormen?

De nieuwe voorzieningen in de gemeentewet waren niet ontworpen met het oog op gemeenschappelijke belangenbehartiging op een breed terrein. In eerste instantie manifesteerde dit tekort zich rond grote steden. Ingrijpende voorstellen stuitten echter af op onder meer het gevaar voor een vierde bestuurslaag, en nieuwe wetgeving zou per saldo de mogelijkheden beperken. Vervolgens ontstaan bewegingen om aan deze beperkingen te ontkomen. Enerzijds richt de discussie zich (toch) op bijzondere bestuursvormen voor grootstedelijke gebieden, openbare lichamen tussen provincie en gemeenten, met een brede maar beperkte taak, in te stellen bij wet. Anderzijds worden geleidelijk, door herinterpretatie, de voornaamste belemmeringen voor meeromvattende samenwerking weggenomen. Mede onder invloed van inzichten uit de sociale geografie en ruimtelijke ordening ontstaan, in allerlei variaties, (pre-)gewesten gericht op regionale ontwikkeling in samenhangende gebieden. Een beknopt overzicht, vooral met het oog op de overwegingen in de discussie, levert het volgende beeld op.

Kort na de Tweede Wereldoorlog had (ook) bij de regering de overtuiging postgevat dat de gemeenschappelijke regeling veelal ontoereikend was 'om te voorzien in belangen, welke gemeenschappelijk zijn voor de grote stedelijke

⁷⁵] Verwarrend was dat in de volgende artikelen deels wel (oplegging) de nieuwe formulering werd gevolgd, maar deels de oude werd gehandhaafd (instelling van een commissie of een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam). Hierover Bulthuis, op. cit., blz. 98 e.v. Praktische problemen leverde het verschil overigens niet op. De verwevenheid van belangen was inmiddels zo sterk geworden dat deze zonder moeite vooraf kon worden aangetoond (aldus D.W.P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie*; Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij, 1976, blz. 21).

⁷⁶] Ondanks het nieuwe artikel 194 Grondwet werd bij de Kamerbehandeling getwijfeld aan de grondwettigheid van deze bepalingen. Was het wel geoorloofd bij algemene wet de bevoegdheid te creëren een lichaam met verordenende bevoegdheid in het leven te roepen, en eiste de Grondwet niet instelling bij bijzondere wet in elk afzonderlijk geval? Deze laatste, weinig praktische methode legde het uiteindelijk af; het voorbeeld van de Keurenwet 1895 en een verwijzing naar het 'niet-uitputtende' karakter van de Grondwet (zie hiervoor) gaven de doorslag.

⁷⁷] Eveneens in 1931 werd in de Woningwet de mogelijkheid geïntroduceerd van het streekplan, vast te stellen door samenwerkende gemeenten; hiermee werd echter kennelijk een te groot beroep gedaan op de gemeentelijk zin tot samenwerking, want tot 1940 werd slechts één streekplan vastgesteld (IBW-literatuurrapport, op. cit, blz. 45-46).

gemeenten en de in haar onmiddellijke omgeving liggende kleinere gemeenten.' In november 1946 werd door minister van Binnenlandse Zaken de commissie-Koelma ingesteld om te adviseren over alternatieve voorzieningen ⁷⁸. In zijn installatierede wees de minister er op dat het hier niet ging 'om streekbelangen, doch om voorzieningen tusschen aan elkaar grenzende gemeenten van dikwerf zeer verschillende structuur. Bovendien kunnen hierbij psychologische factoren als drang tot zelfhandhaving der randgemeenten enerzijds en overschatting van de belangen der grote stad anderzijds een overheersende rol spelen, zózeer zelfs, dat daardoor de onderlingen verhoudingen uiterst subtiel zijn.' Ook werd de terughoudendheid op het punt van annexatie benadrukt: '(...) dat de Regering afwijzend staat tegenover het vormen van administratieve eenheden, die door haar omvang moeilijk bestuurbaar zijn en moeilijk te verenigen zijn met een vruchtbare decentralisatiegedachte, waarop het streven der Regering bij voortdoring gericht is.'

Het rapport van de commissie-Koelma bevatte ingrijpende voorstellen. Kennelijk waren deze hun tijd te ver vooruit; zoals zal blijken was hun effect uiteindelijk averechts. Juist hierom, en omdat het om problemen gaat die tot op heden onoplosbaar zijn gebleken, verdient het rapport hier de aandacht. De commissie breidde om te beginnen haar werkterrein uit tot alle gevallen, waarin sprake is van onderlinge nabijheid van gemeenten van ongelijke grootte, structuur en betekenis; de aanwezigheid van een grote stad (meer dan 100.000 inwoners) achtte zij voor de aard van de problematiek niet doorslaggevend. In deze situaties wordt de wijze waarop verschillende openbare belangen in elk der gemeenten afzonderlijk behartigd worden, van grote betekenis voor alle gemeenten die van het complex deel uitmaken. Gemeenschappelijke regelingen liggen dan voor de hand, maar de omstandigheden worden moeilijker als de belangen niet meer parallel lopen en er een *complex* van belangen in het geding is (waarvoor de artikelen 129 e.v. van de gemeentewet naar de praktijk uitwijst bovendien onvoldoende mogelijkheden bieden). Zolang in conglomeraten het accent ligt bij de zelfstandigheid der delen is dus de gemeenschappelijke regeling aangewezen, en zodra het belang van het geheel gaat overwegen komt de oplossing van vorming van een eenheidsgemeente aan de orde. In de tussenfase in de ontwikkeling waar het nu om gaat, ligt het voor de hand dat, met het oog op de intergemeentelijke of beter supra-gemeentelijke facetten, een nieuw orgaan in het leven wordt geroepen, 'dat enerzijds in zijn basis en opbouw dient aan te sluiten aan de structuur der gemeentelijke organen, doch anderzijds bij de uitoefening van zijn taak niet gebonden is door de grenzen van de individuele gemeente. Dit nieuwe orgaan zal bekleed moeten worden met bevoegdheden, welke, althans ten aanzien van de te behartigen belangen, boven die van de organen der afzonderlijke, van de groep deel uitmakende gemeenten uitgaan. Met het oog hierop en mede in verband met het door het orgaan te verrichten taak lijkt een *openbaar lichaam* de aangewezen vorm.' ⁷⁹

In een twaalftal in de gemeentewet in te voegen artikelen zou dit *district* nader geregeld moeten worden. Instelling zou gebeuren door de Kroon, de gemeenteraden, gedeputeerde staten en de raad van State gehoord; de Kroon zou ook de te behartigen belangen aanwijzen. Aan het hoofd zou een districtsraad staan bestaande uit de burgemeesters en andere vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten; deze laatsten zouden na verloop van tijd rechtstreeks gekozen kunnen worden. Voornaamste taak van de districtsraad zou zijn het maken van verordeningen, die eventueel ook uitsluitend tot de gemeenten gericht kunnen zijn. Districtsraadsbesluiten die de belangen van een gemeente ontoelaatbaar aantasten zouden door de Kroon geschorst en vernietigd kunnen worden.

⁷⁸] Instelling bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 4 november 1946, afd. B.B., no. 34225.

⁷⁹] Rapport commissie-Koelma, 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1947, blz. 6.

Het rapport van de commissie ondervond stevige kritiek. De oplegging door de Kroon was een van de hoofdpunten, naast een gevreesde vergroting van de onoverzichtelijkheid, en de combinatie van uiteenlopende beleidsterreinen⁸⁰; in de nationale politiek werd het rapport-Koelma slecht ontvangen⁸¹. De Wet gemeenschappelijke regelingen die in 1950 tot stand kwam, nam de voorstellen niet over⁸². In de memorie van toelichting bij het ontwerp werd erkend dat de onderlinge verhoudingen in de complexe situaties waar het rapport het oog op had vaak moeilijk liggen, maar de aard der belangen werd toch niet in wezen verschillend geacht van die waarop de artikelen 129 e.v. van de gemeentewet het oog hadden. De nieuwe wet zou zeker voldoende mogelijkheden bieden, en had als voordeel dat aan de vrijwilligheid een veel ruimere plaats werd toebedeeld.

De belangrijkste verruiming die de nieuwe wet bood was invoering van de mogelijkheid tot het aangaan van gemeenschappelijke regelingen tussen publiekrechtelijke lichamen (uitgezonderd waterschappen⁸³) in alle denkbare combinaties, met dien verstande dat steeds tenminste één gemeente of provincie zou moeten deelnemen. Voorts werd deelname van andere rechtspersonen mogelijk gemaakt⁸⁴.

De mogelijkheid tot oplegging bleef beperkt tot samenwerking tussen gemeenten; slechts hier had de Grondwet de mogelijkheid tot zo'n inbreuk op de autonomie geopend. De procedure werd zelfs verzaamd. Sinds 1931 was het mogelijk geweest dat de Kroon tot oplegging overging op verzoek van één gemeentebestuur⁸⁵. De nieuwe wet introduceerde waar het de autonome taak van gemeenten betrof, als eisen dat een bijzonder belang van openbare betekenis oplegging eiste en dat tenminste de helft van de betrokken gemeenten tegen oplegging geen bezwaar had. Ging het om een medebewindstaak dan golden deze eisen niet, maar zouden provinciale staten slechts op uitnodiging en onder goedkeuring van de Kroon in actie kunnen komen⁸⁶.

Tenslotte was van belang de gewijzigde aanduiding van het doel van (intergemeentelijke) gemeenschappelijke regelingen, te weten 'ter behartiging van bepaalde belangen' van de betrokken gemeenten. Enerzijds betrof het hier een verduidelijking in die zin dat alleen de regeling, niet het te regelen belang of het doel van de behartiging, gemeenschappelijk behoefde te zijn. Anderzijds was de term 'bepaalde belangen' uitdrukkelijk gebruikt in reactie op de voorstellen van de commissie-Koelma. 'In de te treffen regeling zullen deze met name moeten worden aangeduid. Het zal de taak zijn van de colleges van Gedeputeerde Staten er voor te waken, dat van deze bepaling geen wassen neus wordt gemaakt en dat voorkomen worde, dat door een te ruime taakomschrijving het te vormen orgaan of lichaam met een niet nader geconcretiseerd

⁸⁰] Interessant in het licht van de tot voor kort nagestreefde samenbundeling van gemeenschappelijke regelingen was een kanttekening van De Monchy: 'Ik ga er van uit, dat de kring, welke in een zekere voorziening wordt betrokken, niet steeds dezelfde zal kunnen zijn. Het is niet in te zien, waarom een motorspuit, een ziekenhuis, een dienst van bouwtoezicht een gelijk rayon zouden moeten bestrijken.' (*Mededelingen van de Ned. Ver. van Gemeentebelangen nr. 17*, oktober 1947, aangehaald bij Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*, op. cit., blz. 136).

⁸¹] Aldus Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*, op. cit., blz. 138 e.v.

⁸²] Wet van 1 april 1950, Stb. K 120.

⁸³] De mogelijkheid van publiekrechtelijke samenwerking met deelname van waterschappen werd pas in 1966 geïntroduceerd.

⁸⁴] Eerder was een dergelijke verruiming mogelijk gemaakt in het direct na de bevrijding geschorste Doelcorporatiebesluit van de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken van 29 januari 1941.

⁸⁵] Sinds de Bezuinigingswet van 1935 (wet van 29 november, Stb. 685) kon het ook zonder verzoek gebeuren, als samenwerking tot kostenbeperking zou leiden.

⁸⁶] Aangenomen moet worden dat het hier slechts ging om die gevallen waarin de medebewindsregeling zelf geen voorziening op dit punt bevatte. In het algemeen was de medebewindswetgever immers ook toen al niet (grondwettelijk) beperkt in zijn mogelijkheid tot oplegging, ook niet waar het om deelname van (organen van) andere publiekrechtelijke lichamen dan gemeenten ging. (Tweede Kamer 1987-1979, 13995, nr. 6, blz. 3.)

en dus onvoldoende begrensd belangencomplex zou worden belast en daardoor in wezen tot een gebiedscorporatie zou uitgroeien' ⁸⁷. De bedoeling van de bepaling -het voorkomen van 'districtsvorming'- zal gedeputeerde staten (bij goedkeuringsbeleid) tot richtlijn kunnen strekken, aldus Bulthuis ⁸⁸.

De Wet gemeenschappelijke regelingen bleek, in kwantitatief opzicht, een groot succes te zijn. Precieze gegevens ontbreken, maar in 1959 wordt gesteld dat zeer globale schattingen van enkele jaren eerder doen vermoeden dat het aantal gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten de 1000 overschreden had ⁸⁹; gemeenten die aan meer dan 10 regelingen deelnamen waren geen uitzondering.

Behalve, uiteraard, door een groeiende behoefte aan taakbehartiging op grotere schaal werd het grote aantal regelingen ook veroorzaakt door de zojuist genoemde beperking tot 'bepaalde belangen', die in de praktijk werd opgevat als 'niet meer dan één onderwerp per regeling'. Hoe dan ook, het zou steeds duidelijker worden dat het grote aantal regelingen met steeds verschillende deelnemers weliswaar draagvlakproblemen van kleinere gemeenten beperkte, maar ook leidde tot ondoorzichtigheid van het bestuur en afnemend van de mogelijkheid tot integrale afweging die een algemene bestuurslaag biedt.

In de stedelijke agglomeraties, waar de nauwe samenhangen een integrale behandeling van de toekomstige ontwikkeling van het gebied vereisten, was de wet door meergenoemde beperking op zichzelf al van geringe betekenis. Hierbij komt dat de belangen van de grote stad en de randgemeenten, althans in de visie van de betrokken gemeentebesturen, juist op terreinen waar beleidsafstemming nodig zou zijn, dikwijls niet parallel lopen. Vrijwillige samenwerking, het uitgangspunt van de wet, komt dan niet spoedig tot stand ⁹⁰ en dwang in de vorm van oplegging was wettelijk weliswaar inmiddels mogelijk, maar juist naarmate deze meer beleidsterreinen zou moeten betreffen gaan de bezwaren hiertegen zwaarder wegen. Het middel werd in deze periode dan ook zelden toegepast.

Ten slotte was er dan nog een wettelijke beperking die zich steeds duidelijker zou laten voelen, namelijk dat aan gemeenschappelijke organen slechts zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur konden worden toegekend als aan de besturen der deelnemende gemeenten met betrekking tot hun eigen gemeenten toekwamen (art. 4, eerste lid Wgr). Zelfs op vrijwillige basis konden hierdoor dus coördinerende, dirigerende of toezicht houdende bevoegdheden aan een samenwerkingsorgaan niet worden toegekend.

Spoedige aanpassing van de Wgr was vooralsnog geen reële optie. Omdat, zoals aan het begin van deze paragraaf al vermeld, ook drastische schaalvergroting van de centrale gemeente op bezwaren was afgestuit, verschoof de

⁸⁷] M.v.T., Tweede Kamer 1948-1949, 1198, nr.2, blz. 6.

⁸⁸] Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*, op. cit., blz. 178. Hij wijst er overigens op dat de bedoeling van de oude regeling nog stringenter was: sinds een wetswijziging van 1937 werd hier vereist dat bij publicatie van de regeling in de Staatscourant 'het belang, ter behartiging waarvan de regeling is getroffen' vermeld moest worden, hetgeen een beperking tot één enkel belang zou inhouden (ibid.). In de volgende paragraaf zal overigens blijken dat dezelfde auteur zich in 1966, negen jaar na publicatie van zijn hier aangehaalde dissertatie, bij een nieuwe interpretatie veel meer van de bedoelingen van de wetgever heeft losgemaakt.

⁸⁹] S.O. van Poelje, *Hoe behoort, anders dan door annexatie, het bestuur van een stedelijke concentratie, die de grenzen van één gemeente te buiten gaat, wettelijk te worden geregeld?*; prae-advies Nederlandse Juristen-Vereniging 1959, N.V. Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, blz. 30. De behoefte aan intergemeentelijke samenwerking is hiermee niet bevredigd; Van Poelje spreekt van waarschijnlijk tegen de 400 gemeentelijke stichtingen die betrekking hebben op intercommunale voorzieningen.

⁹⁰] Als men het beginsel van vrijwilligheid echter niet los wil laten ligt het toch 'in de lijn der verwachting, dat dit middel (...) voornamelijk toepassing zal vinden in situaties waar de belangentegenstellingen niet te groot zijn en waar het inwonertal, of althans de bestuurskracht van de samenwerkende gemeenten niet al te zeer verschilt', aldus S.O. van Poelje, op.cit., blz. 38.

aandacht naar bijzondere bestuursvormen voor afzonderlijke grootstedelijke gebieden. Uitdrukkelijk ging het hier in de discussie niet om een 'vierde bestuurslaag', maar om lichamen, in allerlei variaties, zonder 'open huishouding', met beperkte, zij het uit te breiden bevoegdheden⁹¹. Ook de regering laat zich hierbij aan het eind van de jaren '50, waar het grootstedelijke gebieden betreft, niet geheel onbetuigd. Concrete resultaten worden echter voornamelijk niet geboekt omdat voor een algemene regeling de tijd nog niet rijp wordt geacht⁹² en experimenten afstuiten op bezwaren van sommige partijen, die men in het verlengde van het vrijwilligheidsuitgangspunt wil honoreren⁹³. Een duidelijke Kamermeerderheid steunt de eerste jaren de regeringsopstelling^{94 95}.

In dezelfde periode ontstonden ook uit andere dan de bestuurlijke invalshoek impulsen tot grootschaliger bestuur. Een stroom van publicaties van sociaal-geografen en planologen die vooral na 1955 op gang kwam, had het bestaan van maatschappelijk samenhangende gebieden, rond een grote stad en ook in landelijke gebieden, onder de aandacht gebracht en deze aandacht voedde de behoefte aan bestuurlijke voorzieningen met het oog op de ontwikkeling van een dergelijke 'streek', 'regio', 'gewest', enzovoorts. De aandring tot versoepeling van de Wgr nam toe.

In 1958 vond eerst een bescheiden verruiming van de mogelijkheden voor gemeenschappelijke regelingen plaats, niet middels wetswijziging maar door versoepeling van het goedkeuringsbeleid: tegen regelingen die meerdere belangen betreffen zou niet langer worden opgetreden⁹⁶. De Eerste Nota inzake de ruimtelijke ordening, die in 1960 verscheen, sloot meer aan bij de voorzichtige opstelling van de regering tot dan toe dan bij de ontwikkelingen op het betrokken vakgebied⁹⁷. Bij de aanduiding van de veranderingen in de bestuurlijke organisatie, die uit een oogpunt van ruimtelijke ordening nodig zouden zijn, beperkte zij zich tot de volgende hoofdlijnen: samenvoeging van te kleine gemeenten, gebiedsuitbreiding, waar nodig, van middelgrote gemeenten en nieuwe bijzondere bestuursvormen voor de grootste agglomeraties. Het zou vervolgens nog tot 1964 duren voordat twee van dergelijke bestuursvormen tot stand kwamen, zonder dat dus een 'voorbarige' algemene

^{91]} Zie bijvoorbeeld S.O. van Poelje, op. cit., blz. 39-41, en (een van de schaarse stukken uit deze periode over dit onderwerp, afkomstig van een politieke partij) College van Advies ARP, *Het District als Bestuursvorm voor Agglomeraties*, 's-Gravenhage 1960.

^{92]} Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1959-1960, 5700, hoofdstuk V, nr. 9, blz. 3.

^{93]} Men zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1959-1960, 5700 V, nr. 9, blz. 3. Voorbeelden van plannen: een wetsontwerp inzake het IJmondgebied (1956 en later -Tweede Kamer 1957-1958, 5443, nr. 9) en ter plaatse ontwikkelde, maar niet door alle gemeenten onderschreven plannen voor Den Haag e.o. (Haghestreek) en Rotterdam e.o.

^{94]} Dit standpunt kan mede verklaren dat nadere Haagse en ook Amsterdamse plannen voor nieuwe bestuursvormen bij bezwaren bij enkele partijen niet verder werden gebracht; voorlopige oplossing van de ruimtenood van de centrumgemeente, die hier een belangrijke factor vormde, werd gevonden in de betrekkelijk zelfstandige ontwikkeling van Zoetermeer, respectievelijk (aanvankelijk tijdelijke) annexatie van het Bijlmermeergebied.

^{95]} Slechts de PvdA-fractie laat enkele malen een afwijkend geluid horen waar het om de urgentie van een raamwet gaat (bijv. Handelingen Tweede Kamer 1961-1962, blz. 2373).

Buiten de Tweede Kamer wordt incidenteel door een politieke partij ook een verdergaand standpunt ingenomen inzake het vereiste van *vrijwilligheid*, onder meer in het al genoemde rapport 'Het District als Bestuursvorm voor Agglomeraties' van het college van advies van de Antirevolutionaire Partij.

^{96]} Handelingen Eerste Kamer, 1958-1959, blz. 2134. De eerste gemeenschappelijke regeling die streekontwikkeling in bredere zin als object heeft was toen al tot stand gekomen. Niet verrassend betrof deze landelijk gebied; het Ontwikkelingschap De Kleibouwstreek kwam voort uit samenwerking tussen negen gemeenten in noord-Friesland (Ned. Stcrt. 1957, nr. 62). Bij dit eerste 'pre-gewest'-een benaming die pas veel later ingang vindt- ging het overigens om een zeer lichte vorm, namelijk overleg en advies, aldus het IBW-eindrapport, op. cit., blz. 500.

^{97]} Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*; 's-Gravenhage, 1960, blz. 132.

regeling tot stand behoefde te worden gebracht en zonder dat de eis van instemming van de betrokkenen moest worden losgelaten.

Het Samenwerkingsorgaan Agglomeratie Eindhoven, was het eerste 'zware pre-gewest', dat ook bevoegdheden van regeling en bestuur kreeg⁹⁸. Dit 'van onder af' geïnitieerde orgaan verwierf zodanige bevoegdheden tegenover de gemeenten, dat ook een tweede beperking van de Wgr -die van artikel 4, eerste lid,- zonder wetswijziging de facto werd opgeheven.

De samenwerking in Rijnmond, die in hetzelfde jaar (1964) een wettelijke basis kreeg, ging te ver om op de Wgr gebaseerd te kunnen worden. Bij afzonderlijke wet werd een openbaar lichaam in het leven geroepen met een rechtstreeks te kiezen raad, een dagelijks bestuur en een door de Kroon te benoemen voorzitter. De raad kreeg onder meer de bevoegdheid om op een aantal met name genoemde gebieden, niet bindende, richtlijnen voor de gemeenten vast te stellen; deze vormden de basis voor wel bindende aanwijzingen. Voorts konden gemeentebesturen de uitoefening van gemeentelijke bevoegdheden aan het Rijnmondbestuur overdragen. Bij amendement werd getracht de Rijnmondraad de bevoegdheid te verlenen op een aantal, eventueel bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden gebieden te laten optreden, indien hij van oordeel was dat 'het belang van het gebied van het openbaar lichaam dit vereist', en de gemeentebesturen hierbij in medebewind te roepen; dit voorstel sneuvelde evenwel nadat de regering het onaanvaardbaar heeft uitgesproken⁹⁹.

Naar het scheen was bij de agglomeratie Eindhoven een tweede obstakel uit de Wgr voor een meer integraal beleid, de onmogelijkheid het regionale bestuur dirigerende en coördinerende bevoegdheden toe te kennen, gedeeltematig weggenomen. De tekst van de wet werd hieraan evenwel niet aangepast, zodat enige terughoudendheid bleef bestaan. Het bleef zeer de vraag of sturing van de streekontwikkeling middels, zo nodig door duidelijk te sanctioneren aanwijzingsbevoegdheden of medebewind zeker te stellen, gemeentelijke medewerking aan de uitvoering van gewestelijke besluiten mogelijk was¹⁰⁰.

Feit is dat, vooral na 1964, de behoefte aan regionaal bestuur leidde tot een wildgroei van pre-gewesten, onder uiteenlopende benamingen, met sterk variërende bevoegdheden, en zeer verschillend formaat; in een aantal gevallen overlaptten de gebieden elkaar en namen gemeenten aan meer pre-gewesten deel, soms ook kwam een pre-gewest niet tot stand door de aanwezigheid

^{98]} Ned. Stcrt. d.d. 31-12-1964, nr. 225. De bevoegdheden: vaststelling stedenbouwkundig ontwikkelingsprogramma, richtlijnen inrichting en uitvoering gemeentelijke stedenbouwkundige maatregelen, termijnstelling voor uitwerking van het programma, enz. De wens uit het betrokken gebied een overkoepelend lichaam bij wet in te stellen werd vooralsnog niet gehonoreerd.

^{99]} Amendement-Aarden c.s., Tweede Kamer 1963-1964, 6780, nr. 19 II. Een vrij fundamenteel verschil van mening manifesteerde zich hier: moet het nu om een volwaardig bovengemeentelijk orgaan gaan of niet? Is de tijd hier al rijp voor, wordt de positie van de gemeenten niet te zeer aangetast, dreigt niet een vierde bestuurslaag, zijn vragen die in dit verband een rol speelden. Feit is dat aanneming van het amendement, dat ook nog de voorrang van Rijnmondverordeningen boven gemeentelijke beoogde, een constructie zou bewerkstelligen die sterk naar zo'n vierde bestuurslaag zou neigen. Feit is ook dat de uiteindelijke wet, mede door vergaande procedurele waarborgen waarmee gebruik van de Rijnmondbevoegdheden bekleed werd, weinig effectief bleek.

^{100]} Bulthuis (in de voordracht 'Het stadsgewest als gemeentelijke zaak', in 1965 gehouden voor het Contact randgemeenten en opgenomen in H.A. Brasz, A. Bours en J. Bulthuis, *Drie aspecten van de agglomeratieproblematiek*; Alphen aan de Rijn, N. Samson NV, 1966) heeft getracht aan te tonen dat de toen geldende Wgr reeds weinig beletselen inhield. Letter noch geest verzetten zich tegen behartiging van een belangencomplex, mits dit maar bepaald is. Het behoeft niet om bestaande gemeentelijke bevoegdheden te gaan: staatsrechtelijk gezien zijn alle belangen die rijk of provincie niet aan zich getrokken hebben gemeentelijke belangen. Richtlijnen en aanwijzingen zijn niet in strijd met art. 4, I van de wet, omdat deze bepaling, conform het overeenkomstkarakter van gemeenschappelijke regelingen geen betrekking heeft op zulke 'semi-externe' bevoegdheden (maar slechts op 'werkelijk externe' bevoegdheden tegenover de burgers).

van enkele 'dwarsliggers'. Het is begrijpelijk dat in deze periode een groeiend aantal kamerfracties een raamwet als basis om waar nodig tot bijzondere voorzieningen te komen, gewenst noemt. De Tweede nota over de ruimtelijke ordening, het eerste regeringsstuk, waarin grootschalige reorganisatie als reële mogelijkheid wordt behandeld, zal de discussie over een algemene oplossing nieuwe impulsen geven.

Uniformiteit (1): verschillende aspecten

De term uniformiteit hebben wij slechts verwerkt in het principe dat betrekking heeft op de toedeling van medebewindsbevoegdheden aan gemeenten en provincies. Zoals nog zal worden uitgewerkt werkt ook de grondwettelijke eis van wettelijke regeling van samenstelling, inrichting en bevoegdheid van de provincie- en de gemeentebesturen uniformerend. In de vorige paragraaf bleek voorts al het toenemend belang van gelijkheid van voorzieningenniveaus. Anderzijds laat autonomie ruimte voor verschillen in beleid, bestaan er tussen gemeenten grote verschillen in bevolkingsomvang en karakter, terwijl vooral door uiteenlopende mogelijkheden en behoeften in toenemende mate behoefte blijkt te bestaan aan (andere) voorzieningen die tot doorbreking van uniforme patronen zouden leiden. Kortom, verschillende factoren van gewicht wijzen in tegengestelde richtingen. Hoewel differentiatie als (tussen)doelstelling van beleid pas na de periode waar het hier om gaat een rol gaat spelen, bieden de ontwikkelingen tot 1966 toch voldoende aanknopingspunten de verschillende aspecten enigszins te ordenen.

De vrijwel volledige uniformiteit in de *inrichting van het bestuur van provincies en gemeentebesturen*, waarin de Provinciale wet van 1850 en de gemeentewet van een jaar later voorzagen, kent verschillende verklaringen. Enerzijds was er het feit dat de Grondwet sinds 1848 regeling door de wet eist(e), een eis waarvan Buijs het belang onderstreept omdat zo het stelsel van 1848, om die regeling over te laten aan door de Koning goedgekeurde reglementen 'een stelsel dat in de praktijk althans (...) wrange vruchten had opgeleverd' ophield te bestaan ¹⁰¹. Uniformiteit is dan vooral het uitvloeisel van de uniformerende werking die algemene regels nu eenmaal hebben; uitzonderingen op onderdelen op zakelijke gronden zijn hierbij niet verwerpelijk. Anderzijds speelde het creëren van eenheid wel degelijk een rol. In de eerste plaats kan worden gewezen op de bewuste opheffing van de verschillen in plaatselijk bestuur tussen stad en platteland. In de tweede plaats gaf de Grondwet aan de wetgever een aantal belangrijke aanwijzingen voor de inhoud van zijn producten mee. Oppenheim kon hieruit zijn vier beginselen (voor de gemeente) afleiden, die naast het legaliteitsbeginsel (regeling bij de wet) inhielden bestuur bij de vertegenwoordiging der burgerij, het bestaan van autonomie en zelfbestuur betroffen en openbaarheid van vergaderingen van vertegenwoordigende organen ¹⁰². In de derde plaats gaf Thorbecke vanuit zijn organische staatsopvatting aan uniformiteit op zich zelf ook een principiële motivering: 'Wanneer gesproken wordt (...) van gelijkheid van aard en behoeften dan heb ik gemeend daarmee te kennen te geven een natuurlijke grond van de algemeenheid van een regel (...). Zij rust op de onderstelling, dat al die deelen van een Staat gelijk zijn in de aard en behoeften en dat de meest natuurlijke weg is die deelen te besturen volgens één regel. Eerst daar waar verschil van aard en behoefte plaats heeft, komt het leven volgens een anderen regel dan dien algemeen te pas.' ¹⁰³ (waarna wordt ingegaan op de ruimte die de autonomie hiertoe biedt). De conclusie lijkt verantwoord dat in

^{101]} J.T. Buijs, *De Grondwet*; op. cit., deel II, blz. 155.

^{102]} J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*; vijfde druk, bewerkt door C.W. van der Pot; Haarlem, De Erven F. Bohn, 1928, eerste deel, blz. 6-16.

^{103]} J.R. Thorbecke in 1851 bij de parlementaire behandeling van het ontwerp-gemeentewet in 1851, aldus aangehaald door H. van den Brink, *Pluriformiteit in recht en staat: in Raad voor het binnenlands bestuur, De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 42.

elk geval op hoofdpunten uniformiteit beoogd is, waarbij het belang van algemene aanwezigheid van plaatselijke (en provinciale) democratie het gewichtigste motief oplevert; hiernaast levert regeling bij wet om deze hoofdpunten zeker te stellen, nu deze in het algemeen de inrichting moet betreffen, ook op minder essentiële onderdelen uniformiteit als uitgangspunt op.

Het zojuist genoemde belang van algemene aanwezigheid van plaatselijke en provinciale democratie kan ook gezien worden als de achtergrond van twee structuurprincipes die *uniformiteit in de organisatie van het binnenlands bestuur als geheel* betreffen: territoriale decentralisatie bepaalt de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur, en het gehele grondgebied van de staat is ingedeeld in provincies en gemeenten ¹⁰⁴. Historisch gezien ging het om een keuze waarvoor al voor 1848, bij de afschaffing van de gilden, geen reële alternatieven meer bestonden, respectievelijk een consequente toepassing van de gekozen uitwerking. Niet zelden valt ook de opvatting aan te treffen dat het hier gaat om uitdrukking van het feit dat lokale besturen en provincies ouder zijn dan de staat zelf, of zelfs dat de staat is opgebouwd uit deze territoriale openbare lichamen. Vast staat dat de principes in kwestie gedachten weergeven die rond 1850 zo zeer vanzelf spraken, dat motivering ervan kennelijk overbodig was.

Uniformiteit bij de toedeling van medewindsbevoegdheden aan gemeenten en provincies, het zevende principe, is in belangrijke mate weer een uitvloeisel van het feit dat het gaat om (medewerking aan) uitvoering van algemene regelingen. Het principiële aspect kan gezocht worden in de gedachte dat het minder juist zou zijn een democratisch decentraal orgaan andere bevoegdheden toe te kennen dan bij 'de buurman'.

Uniformiteit (2): doorbreking door veranderende omstandigheden?

Het is opvallend hoe lang en hoe sterk de verschillende vormen van uniformiteit die zojuist geschetst zijn, hebben stand gehouden onder de druk van veranderingen in de omgeving.

Waar het gaat om *de interne organisatie van provincies en gemeenten*, kenden de organieke wetten, afgezien van de koppeling tussen inwonertal en aantal leden van de samengestelde bestuursorganen, slechts enige ondergeschikte differentiatie ¹⁰⁵. Zelfs daar waar slechts mogelijkheden tot een doorbreking van met name het patroon van bevoegdhedenverdeling werden geboden - gemeenschappelijke regelingen, commissies- ontstond, zo bleek al, steeds felle discussie over mogelijke aantasting van het primaat van de raad. Binnen-gemeentelijke decentralisatie die in 1955 werd voorgesteld door de Staatscommissie bestuursvorm grote steden voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners werd algemeen als mogelijkheid ingevoerd. De introductie aan het eind van de periode tussen grote en kleinere gemeenten op het punt van vrijheid bij bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen leidde tot hevige discussies over toelaatbaarheid van zo'n doorbreking van de Thorbeckiaanse eenheid.

Uniformiteit in toedeling van medebewindsbevoegdheden bleef eveneens vrijwel steeds vanzelfsprekend. Men had zich, in het licht van beperkte mogelijkheden van kleine gemeenten kunnen voorstellen dat activiteiten 'van boven af' voor bepaalde gebieden aan een centrumgemeente of het provinciebestuur zouden zijn opgedragen, maar hiervan was geen sprake. Wel leverde de wetgeving enige interessante gevallen van uniformiteitsdoorbreking op in de vorm van de mogelijkheid tot verplichte samenwerking. De Vleeskeurings-

¹⁰⁴] Ook de beginselvoorkeur voor territoriale boven functionele decentralisatie (beginsel 9) houdt hiermee uiteraard verband.

¹⁰⁵] Hierover: A.R.G. Barkmeijer, H.J. Hoorweg en W. de Jong, Pluriformiteit in wetgeving: empirische aspecten; in Raad voor het binnenlands bestuur, *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, op. cit., blz. 66-92.

wet verleende de Kroon al in 1922 deze bevoegdheid 'om economische uitvoering van de wet te waarborgen'; de Woonruimtetwet 1947 maakte verplichte samenwerking bij bouw- en woningtoezicht mogelijk, onder meer 'indien de betrokken gemeenten (...) afzonderlijk niet goed in staat zijn het vereiste toezicht uit te oefenen'¹⁰⁶. In het algemeen werd in dergelijke gevallen vertrouwd op vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, en, waar de mogelijkheden van gemeenten stelselmatig tekort schoten op grenswijziging/samenvoeging.

Het is onbekend in hoeverre deze benaderingswijze gemeenten 'bevoegdheden gekost heeft'. Het argument van de zwakste schakel, vooral gebruikt bij herindelings- en schaalvergrotingsdiscussies is in deze periode nog nauwelijks aan te treffen. Men bedenke wel dat gedurende lange tijd de concurrentie zeer beperkt was: de provincie was veelal te groot en in elk geval weinig op uitvoerende taken ingesteld en de bevoegdheid tot het creëren van nieuwe openbare lichamen was pas vanaf 1922 niet meer omstreden.

Het in het leven roepen van nieuwe openbare lichamen is uiteraard de manier waarop de *uniformiteit in de organisatie van het binnenlands bestuur* kan worden doorbroken. Dit is ook de vorm van uniformiteit die het meest onder druk heeft gestaan, overigens meer in de literatuur dan in de wetgeving. De voornaamste gesuggereerde en gerealiseerde voorzettingen zijn eerder in deze paragraaf vermeld; wij beperken ons hier tot de uiteenlopende motieven. Bij het eerste voorbeeld dat werd aangetroffen, Buijs' variant op de Landeskreise, ging het om het ondervangen van de tekortschietende mogelijkheden van plattelandsgemeenten tot medewerking aan de uitvoering van wetgeving.

Bij de discussie rond 1910 over verruiming van intergemeentelijke samenwerking komen het creëren van openbare corporaties en oplegging als mogelijkheden aan de orde, maar de combinatie speelt geen hoofdrol, en wordt slechts met afzonderlijke taken in verband gebracht. Bestuurlijke draagkracht en de wenselijkheid te voorkomen dat bepaalde gemeenten zich onttrekken gaan hier dan samen. Pas bij In 't Veld in 1929 komt een nieuwe overweging aan de orde. Hij identificeert streekbelangen, waarbij de streek als een hogere eenheid dient te worden gezien, waaraan de belangen van de gemeenten ondergeschikt moeten worden gemaakt; doelcorporaties per taak acht hij hier de oplossing, omdat de grenzen per taak te zeer uiteenlopen om van een streeksgevijs te behartigen belangencomplex te kunnen spreken. Voor grootstedelijke agglomeraties, met hun in elkaar grijpende gemeentelijke belangen zijn doelcorporaties zijns inziens onvoldoende en bij samenwerking is het onmogelijk de belangen van de delen ondergeschikt te maken aan die van het geheel; dit doet hem concluderen tot vorming van een eenheidsgemeente, die dus, afgezien van de tevens bepleite binnengemeentelijke decentralisatie, in het uniforme patroon zou blijven passen.

De verruiming in 1931 van de gemeentewet op het punt van intergemeentelijke samenwerking opende, eindelijk, de mogelijkheid een rechtspersoonlijkheid bezittende lichaam of organen in het leven te roepen en maakte ook oplegging mogelijk. Vrijwilligheid bleef het uitgangspunt, de nieuwe corporaties werd een enkelvoudige taak toegedacht, die nog altijd in wezen een lokaal karakter zou hebben, en van een hiërarchische relatie tot de deelnemende gemeenten was geen sprake¹⁰⁷.

¹⁰⁶] Ibid., blz. 80-81.

¹⁰⁷] De bepaling in de gemeentewet dat latere verordeningen van een samenwerkingsorgaan gemeentelijk opzij kunnen zetten was vanzelfsprekend; zonder deze zou samenwerking ook weinige praktische betekenis hebben. Maar overigens sloot (en sluit) de algemene rechtsregel dat men, in casu de gemeentebesturen, niet meer bevoegdheden kan overdragen dan men bezit iedere vorm van ondergeschiktheid uit.

Bij de invoering van artikel 194 in de Grondwet in 1922 en het vijfde hoofdstuk in 1938, het eerste primair, het laatste geheel gericht op invoering van functionele decentralisatie speelden andere (dan schaal-) motieven een hoofdrol. Het gebruik van de mogelijkheden was vooralsnog bovendien niet zodanig dat van een werkelijke doorbreking van het patroon van territoriale decentralisatie gesproken kon worden; het zwaartepunt bleef bij de organen van algemeen bestuur liggen ¹⁰⁸.

Na de Tweede Wereldoorlog waren het (weer) vooral de problemen van de grote stad die in de aandacht staan. Het door de commissie-Koelma voorgestelde district -gemotiveerd door een gevarieerde verschuiving van gemeentelijke naar agglomeratiebelangen en de onmogelijkheid zeker te stellen dat deze laatste op het juiste niveau zouden worden behartigd- werd afgewezen wegens het gevaar van het ontstaan van een vierde bestuurslaag en van aantasting van de doorzichtigheid van het bestuur. Deze nieuwe argumenten leidden tot beperking van samenwerking in de nieuwe Wgr tot 'bepaalde belangen'. Al aan het eind van de jaren vijftig blijkt dan de ontoereikendheid van de nieuwe wet, waar het gaat om het verzekeren van samenhangende regionale of grootstedelijke ontwikkeling. De ontsnappingen aan de 'oude' beperkingen zonder dat nieuwe algemene wetgeving deze kanaliseert, door een ruimere wetsuitleg en door enkele bijzondere ingrepen, leidt tot een vrij chaotische situatie, waarin tegelijk dikwijls toch ontoereikende maatregelen van kracht zijn. Pas aan het eind van de tienjarige discussieperiode over een fundamentele oplossing, die wordt ingezet met de Tweede nota over de ruimtelijke ordening, zal een geleidelijke herwaardering van uniformiteit in de ingrijpende, uniforme regeringsvoorstellen uit 1975/1976 een belangrijk element vormen.

Ten slotte

Het meest opvallende is de taaiheid van de structuurprincipes. Kennelijk zijn zij niet alleen diep geworteld, maar bieden zij ook ruime mogelijkheden om zeer ingrijpende veranderingen in de overheidstaak te verwerken zonder te worden losgelaten. Tot de jaren zestig van deze eeuw is het mogelijk gebleken bestuurlijk-organisatorische problemen die kunnen voortvloeien uit een sterke toename van de overheidstaak, knellende gemeentegrenzen, specialisatie en schaaldifferentiatie, veranderende opvattingen over de noodzaak van gelijkheid van het voorzieningenniveau in het hele land, enzovoorts, voor een belangrijk deel te verwerken binnen het 'systeem' waarvan de structuurprincipes de contouren aangeven. Of de flexibiliteit niet te groot is, of bijvoorbeeld het evenwicht niet te zeer ten gunste van de centrale overheid heeft kunnen verschuiven, en of in zekere opzichten hierom een betere bescherming wenselijk is, zijn normatieve vragen waarop pas in het slothoofdstuk zal worden teruggekomen. Tot zover kan geconcludeerd worden dat de structuurprincipes bij al hun flexibiliteit, allerminst betekenisloos waren als zich bestuurlijk-organisatorische knelpunten manifesteerden. In de discussie speelden zij, en de 'achterliggende waarden' gewoonlijk een belangrijke rol; tal van 'technisch' aantrekkelijke oplossingen zijn in de loop der tijd afgevallen omdat zij het systeem onaanvaardbaar zouden aantasten.

Volledig onaantastbaar bleken de principes zelf intussen niet; als de formulering van een aantal niet moet worden bijgesteld dan is toch in elk geval hun interpretatie in de kern veranderd. Uitvoering als agenten van hogere autoriteiten werd tot medebewind met, variërende, beleidsvrijheid, strikt gescheiden huishoudingen moesten wijken voor de noodzaak tot samenwerking en oplegging hiervan, en waar de wetgever aanvankelijk nieuwe corporaties niet zou mogen (laten) instellen omdat de Grondwet dit niet uitdrukkelijk toestond

^{108]} Pas in de jaren vijftig kreeg de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vorm; de echte bloei is pas gekomen toen na 1970 de instelling van zelfstandige bestuursorganen een grote vlucht nam.

mocht hij het later wel omdat dezelfde Grondwet het hem niet verbood. Ook in de motivering kan de invloed van veranderende omstandigheden worden onderkend: waar bijvoorbeeld in Thorbeckes tijd nog drie bestuurslagen als een historische vanzelfsprekendheid behandeld konden worden is het honderd jaar later nodig een extra laag te verwerpen omdat deze een aantasting van de toegankelijkheid en doorzichtigheid van het systeem voor de burger zou opleveren.

2.4 De structuurprincipes als toetsingsinstrument

2.4.1 Inleiding

De keuze voor een tiental structuurprincipes, hoofdregels inzake de inrichting van het binnenlands bestuur, die bij het begin van de onderzoeksperiode in 1966 golden, vereist strikt genomen een bewijs van die gelding. Aangetoond zou moeten worden dat zij in dit jaar in wetgeving waren vastgelegd of tenminste te achterhalen waren, of dat zij brede ondersteuning vonden in politiek en wetenschap; bij voorkeur zou beide bewezen moeten worden. Aan deze eisen zal hier niet volledig worden voldaan. Het zou zeer uitvoerige beschouwingen opleveren die in dit kader grotendeels overbodig zijn. Het is hier voldoende de gelding aannemelijk te maken. Hiernaast wordt ingegaan op enkele achtergronden en latere ontwikkelingen.

Het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat duidt een bepaald organisatie-model aan. Als ideaaltypisch of containerbegrip kan het gebruikt worden als kwalificatie voor verschillende bestaande staatsorganisaties, die op tal van punten uiteenlopen, maar per definitie op enige hoofdpunten overeenstemmen. Deze hoofdpunten zijn: '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.'¹⁰⁹ Ook in de Nederlandse staatsinrichting is de gelding van deze 'principes per definitie' eenvoudig aantoonbaar. Voor een behoorlijke beoordeling van plannen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur zijn zij echter te algemeen; uitwerking en specificatie naar de Nederlandse situatie is nodig.

De Grondwet bevat geen principes in de hier gebruikte formulering. Veel wordt voorondersteld, bijvoorbeeld het bestaan van provincies en gemeenten, en overigens hebben de hier relevante bepalingen vooral een procedurele formulering (bijv. artikel 153, derde lid, Grondwet 1963: 'Wanneer de wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen het vorderen, verlenen de gemeentebesturen hun medewerking tot uitvoering daarvan.'^{110 111}.

Ook in de organieke wetgeving zijn inhoudelijk geformuleerde principes schaars; zelfs het tweede lid van artikel 117 van de nieuwe Gemeentewet geeft, ondanks de duidelijke inhoudelijke component, per saldo slechts een procedurevoorschrift¹¹². Pas sinds in 1991 het Europees Handvest inzake de

^{109]} Aldus S.A.H. Denters en H.M. de Jong, 'De staatsvorm van het Koninkrijk', in WRR V93, *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, op. cit., blz. 23. Deze definitie valt door tientallen vrijwel identieke uit andere bron te vervangen.

^{110]} Artikel 144 bevatte een dergelijke bepaling voor provinciale staten. Sinds 1983 bevat de Grondwet hier één bepaling, artikel 124, tweede lid.: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.'; hierover uitvoeriger paragraaf 5.3.

^{111]} Sinds 1983 is door een vrij vergaande deconstitucionalisering het aantal (aanknopingspunten voor) inhoudelijke normen verder gereduceerd.

^{112]} 'Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.' Zie verder over deze bepaling paragraaf 2.4.2 en hoofdstuk 6.

lokale autonomie, afgezien van enige voorbehouden, voor Nederland gelding heeft gekregen maakt een samenstellend geheel van inhoudelijke normen deel uit van de Nederlandse rechtsorde (overigens zonder dat van rechtstreekse werking gesproken kan worden).

Het ontbreken van duidelijke inhoudelijke normen is een uitnodiging tot theorievorming, en hieraan heeft het de laatste 150 jaar dan ook niet ontbroken ¹¹³. Soms maken deze theorieën zich los van de geldende wetgeving en geven zij, op grond van verwachte effecten van bepaalde arrangementen in de gedecentraliseerde eenheidsstaat op fundamentele waarden, een opvatting over de optimale staatsinrichting. In andere gevallen gaan zij meer verhuld in de argumentatie voor de interpretatie van onderdelen van de geldende wetgeving ¹¹⁴; scheiding tussen politiek en wetenschap is bij het staatsrecht vanouds lastiger dan bij andere rechtsgebieden. Wat hiervan zij, 'er is over nagedacht'. Een centrale positie is hierbij ingenomen door het begrip 'huishouding' waarvan de regeling en het bestuur grondwettelijk (in de Grondwet 1963 in art. 143, eerste lid -provincie-, respectievelijk art. 153, eerste lid; tegenwoordig in art. 124, eerste lid) aan de besturen van provincies en gemeenten wordt overgelaten. Vooral rond deze bepaling worden de opvattingen over de relatie tussen de bestuursniveaus verwoord: in de tweede helft van de 19e eeuw, zoals vermeld, in de driekringenleer die stelde dat elk bestuurslichaam een eigen sfeer, onaantastbaar voor andere, bezat, vervolgens lange tijd in de idee dat doelmatigheid beslissend moet zijn voor de taakverdeling tussen de bestuursniveaus (met de formele wetgever als hoogste beslissende instantie), en vervolgens, de laatste decennia, steeds sterker in de opvatting dat bevoegdheden op het laagst mogelijke niveau uitgeoefend moeten worden (zie par. 2.4.2 en hoofdstuk 6). Deze opvattingen hebben een uitstraling naar diverse andere hoofdpunten van de organisatie van het binnenlands bestuur. Ook overigens zal blijken dat de verschillende structuurprincipes nauwe onderlinge relaties hebben.

2.4.2 De structuurprincipes: keuze, inhoud en achtergrond

Ondanks dwarsverbanden kunnen de principes in vier groepen geclusterd worden.

a. De inrichting van het binnenlands bestuur

1. Territoriale decentralisatie bepaalt de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur

Het principe wordt hier in het bijzonder gehanteerd als basis voor het *bestaan* van openbare lichamen met een open bevoegdheid die slechts territoriaal en door hogere regelgeving beperkt wordt. Strikt genomen is een staatsinrichting zonder territoriale decentralisatie voorstelbaar. Het principe is hier echter als zodanig altijd onomstreden geweest; in de jaren zestig werd dan veelal eenvoudig van 'decentralisatie' gesproken, omdat de functionele vorm nog een te bescheiden omvang had om toevoeging van 'territoriale' nodig te maken ¹¹⁵. De Grondwet gaat vanouds uit van het bestaan van provincies en gemeenten, roept deze niet met zoveel woorden in het leven; lange tijd zijn erin de provincies zelfs als de samenstellende delen van Nederland genoemd. Uitsluitend deconcentratie zou een eenheidsstaat opleveren. Functionele decentralisatie kan geen volwaardig alternatief vormen omdat de per definitie beperkte

¹¹³ Hier een overzicht van de ontwikkelingen te geven zou dublures opleveren met de bekende handboeken over staats-, provincie- en gemeenterecht, de dissertatie van Toonen (zie noot 6) en bijdragen aan de WRR-voorstudie *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (zie hoofdstuk 1, noten 13 en 14).

¹¹⁴ Een voorbeeld: aan Oppenheims opvatting dat de uitvoering van wetten of algemene maatregelen van bestuur, waaraan de medewerking van (provinciale en) gemeentebesturen kan worden gevorderd niet kan bestaan uit het, voor de raad gereserveerde, vaststellen van verordeningen, lag ongetwijfeld een duidelijke opvatting over de gewenste verhouding tussen de centrale overheid en lagere overheden ten grondslag.

¹¹⁵ Bijvoorbeeld *IBW-literatuurrapport*, op. cit., blz. 65.

bevoegdheden geen ruimte bieden om onvoorziene gebeurtenissen te signaleren en het hoofd te bieden; het algemene 'initiatiefrecht' dat territoriale lichamen als uitvloeisel van hun autonomie bezitten doet dit wel. Over historische wortels van de gedecentraliseerde lichamen of het democratische belang behoeft hier na de twee vorige paragrafen niet te worden uitgewijd.

Volledigheidshalve: als men de elementen van het geformuleerde structuurprincipe ontleedt en uitwerkt kunnen vrijwel alle volgende er in worden 'ondergebracht'. Nadruk op 'territoriaal' geeft een beginselvoorkeur boven 'functioneel' aan, nadruk op 'decentralisatie' als een constructie waarbij hiërarchie niet, maar toezicht wel past, zijn slechts enkele voorbeelden van denkbare preciseringen. Hoewel dit soort preciseringen, en meer algemeen de verdeling en uitoefening van bevoegdheden ¹¹⁶ essentieel zijn om het principe in houd te geven, wordt het hier in de eerste plaats gebruikt om de institutionele consequenties aan te geven. Terwille van de overzichtelijkheid zijn andere aspecten in afzonderlijke structuurprincipes verwoord.

2. *Het gehele grondgebied van de staat is ingedeeld in provincies en gemeenten*
Ook dit principe is lange tijd praktisch niet omstreden geweest. Op enkele als tijdelijk bedoelde uitzonderingen na (Waddenzee, nieuw gewonnen land) is het ook steeds toegepast. De argumenten zijn hier vrijwel identiek aan die voor het vorige principe. Zo kan men moeilijk aan de bevolking in bepaalde gebieden het recht op democratisch bestuur onthouden dat men ingezetenen elders wel toekent.

Overigens is de stelling verdedigbaar dat het principe in de nu gekozen woorden slechts een 'vertaling' is van de hier bestaande situatie: provincies en gemeenten zijn bestuursvormen die voor verandering vatbaar zijn. Afgezien van het feit dat dit voor onze keuze niet ter zake doet, is deze stelling juist. Dölle/Elzinga die hierop wijzen, voegen overigens direct toe dat enigerlei vorm van lokale autonomie, uiteraard uit te oefenen door een organisatie met democratische vertegenwoordiging, niet onthouden kan worden; zij plaatsen het recht hierop in de rij van fundamentele aspecten van de rechtsstaat en verwijzen naar het Europees Handvest ¹¹⁷. Met betrekking tot provinciale of regionale autonomie zijn wij een vergelijkbare verdediging niet tegengekomen; zie overigens bij structuurprincipe 5.

Van bijzonder belang in verband met de reorganisatieplannen is het gegeven dat, bij de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1983, inderdaad getracht is de mogelijkheid op te nemen bij wet in plaats van gemeenten of provincies andere openbare lichamen in te stellen ¹¹⁸. Het betrokken voorstel heeft de eindstreep niet gehaald. Deze afwijzing heeft in zekere zin het bestaan van provincies en gemeenten versterkt, en heeft er mede toe geleid dat de Regionale Gebiedsautoriteit, waarin het ontwerp van de Kaderwet bestuur in verandering voorzag, die op belangrijke onderdelen de positie van

¹¹⁶] Ter illustratie kan dienen een amendement-Brinkhorst, ingediend bij de voorbereiding van de herziene Grondwet 1983, dat decentralisatie tot leidend beginsel bij de bestuurlijke organisatie wilde verklaren ('Decentralisatie van taken en bevoegdheden vormt het uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur.') Het haalde overigens de eindstreep niet. Om de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Wiegel te citeren bij zijn afwijzing van het voorstel: 'Er zijn naast decentralisatie nog wel andere belangrijke beginselen, waarmee bij de inrichting van het openbaar bestuur rekening gehouden moet worden; ik noem de democratie, de rechtsstaat, de doelmatigheid, om er maar enkele te noemen. (...) Mij dunk dat het decentralisatiebeginsel weleens een heel bijzonder en daardoor onevenredig accent zou krijgen als nu juist alleen dat principe zou worden vermeld.' (Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, blz. 4023). Zie ook par. 5.3.2.

¹¹⁷] A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I, Organen en bevoegdheden*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993, blz. 27-28.

¹¹⁸] Ernaást is wel met zoveel woorden toegestaan: ingevolge artikel 134, eerste lid, van de Grondwet kunnen bij of krachtens de wet andere openbare lichamen worden ingesteld.

bestaande territoriale lichamen zou aantasten -maar deze niet volledig zou doen verdwijnen- als strijdig met de Grondwet werd afgewezen.

In dezelfde periode rees ook de vraag of niet aan bepaalde eisen moet zijn voldaan om met recht van provincies en gemeenten te kunnen spreken; men legt dan de nadruk op deze begrippen, en niet, zoals in het geformuleerde principe, op 'overall'. Op beide punten wordt in latere hoofdstukken teruggekomen ¹¹⁹.

3. *Drie bestuurslagen* ¹²⁰, *Rijk, provincie en gemeente, is het juiste aantal*

Men kan zich zeer wel gedecentraliseerde eenheidsstaten voorstellen waarin het accent sterk ligt op functionele decentralisatie of waarin met één decentraal bestuursniveau wordt volstaan. Om een wezenlijk kenmerk gaat het zo bezien niet. Anderzijds echter is er het gegeven dat de Grondwet steeds drie bestuurslagen heeft gekend; vanouds gaat het hier in de eerste plaats om een historisch gegroeid vanzelfsprekend feit. Sinds de gewestvorming in de jaren zestig is het structuurprincipe vooral ook de positieve verwoording van het adagium 'geen vierde bestuurslaag', een stelling die in de discussies door een ruime meerderheid werd onderschreven en die na vrij korte tijd tot een onwrikbare waarheid is geworden ¹²¹. Tal van reorganisatieplannen zijn gesneuveld op het enkele feit dat zij òf in meer bestuurslagen voorzagen, òf in hun streven om het bij drie te laten tot gekunstelde, onaanvaardbare oplossingen kwamen. Ook nieuwe begrippen als 'samengesteld lokaal' en zeer ruime definities van het begrip 'bestuurslaag' zijn geïntroduceerd om aan te tonen dat nieuwe bestuurslichamen de drielagenstructuur in stand zouden laten. De achtergrond van het principe kàn conservatisme zijn, maar kostenoverwegingen, handhaving van de herkenbaarheid van het bestuur, het voorkomen van nog verder gaande verstrengeling van bevoegdheden, en dergelijke zijn eveneens argumenten die worden aangevoerd. Pleidooien voor *twee* bestuurslagen zijn zeldzaam; een enkele maal wordt bepleit het zwaartepunt voor de provincie sterk te leggen bij haar intermediaire rol, hetgeen tot aantasting van het karakter van volwaardige bestuurslaag zou kunnen leiden ¹²².

b. **De verdeling van bevoegdheden, algemeen**

4. *De formele wetgever heeft, binnen grenzen, de eindbeslissing over de verdeling van bevoegdheden*

Essentieel zijn hier de woorden 'de eindbeslissing'. Zij zien op het feit dat de uiteindelijke beslissing niet aan rechterlijke toetsing is onderworpen; was dit wel het geval dan zou van een federale staatsvorm sprake zijn ¹²³. Ook afgezien van het ontbreken van toetsing heeft binnen het grondwettelijke systeem de formele wetgever het hoogste woord, met dien verstande dat zijn vrijheid beperkt is waar de Grondwet bepaalde terreinen expliciet en zonder delegatiemogelijkheid aan hem toewijst; vandaar 'binnen grenzen'.

Op het eerste gezicht wijst de driekringenleer met zijn gescheiden huishoudingen niettemin in laatstbedoelde richting. Tot de aanduiding van concrete

^{119]} Ook de (eenheid) in bestuursinrichting en in bevoegdhedenverdeling kan met een 'inhoudelijk gemeente- en provinciebegrip' in verband worden gebracht. Men zie hierover het par. 2.3 en bij het zevende principe, en uiteraard de hoofdstukken 3-5.

^{120]} Zie voor omschrijvingen van dit begrip hoofdstuk 3. Wij zien autonomie (naast uiteraard de 'landelijke dekking') als kenmerkend element, niet de feitelijke omvang van het takenpakket.

^{121]} Een uitgebreid overzicht van de, meest negatieve, opvattingen uit de periode 1960-1970 wordt gegeven in het *IBW-literatuurrapport*, op. cit., blz. 115-116 en vooral 148 e.v. Het regeringsstandpunt in 1966 is helder: de Tweede nota over de ruimtelijke ordening stelt, gemotiveerd, dat het aanbeveling verdient bij de noodzakelijke heroriëntering van de bestuurlijke organisatie 'vast te houden aan de traditionele opbouw van ons staatsbestel in drie bestuurslagen.'

^{122]} Zie bijv. het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Orde in het binnenlands bestuur*; Rapporten aan de Regering nr. 49, 's-Gravenhage, Sdu uitgevers, 1995, blz. 67 e.v.

^{123]} Ook indien 'slechts' concrete taakgebieden grondwettelijk voor lagere overheden gereserveerd zouden zijn zonder rechterlijke controle op de eerbiediging ervan, zijn federale trekken aanwezig. Pleidooien voor dergelijke aanpassingen van de Nederlandse staatsinrichting zijn ons niet bekend.

exclusieve terreinen is het hierbij echter niet gekomen; vrij spoedig ook werd zo'n aanduiding met 'eeuwigheidswaarde' ook onmogelijk of zelfs onwenselijk geacht. Reeds lang wordt in brede kring, en in elk geval in de praktijk, doelmatigheid als beslissende factor beschouwd. Wel behoort de wetgever zich in de heersende opvatting aan een aantal uitgangspunten te houden, die beogen te voorkomen dat de balans doorslaat ten nadele van decentralisatie; zie voor deze politieke 'grenzen' de structuurprincipes 5 tot en met 9.

5. *Aan (besturen van) gemeenten en provincies wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding overgelaten (beginsel van de gewaarborgde autonomie)*

Dat regeling en bestuur van de eigen huishouding vanouds grondwettelijk aan de besturen van provincies en gemeenten worden overgelaten, is een principe dat ongetwijfeld de kern van de, relatieve, zelfstandigheid van de plaatselijke en regionale gemeenschappen raakt, en dus een kernelement vormt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De grondwettelijke basis is al genoemd in paragraaf 2.4.1, en op de 19e eeuwse opvatting van strikt gescheiden huishoudingen is vooral in paragraaf 2.3 al ingegaan. Sinds deze driekringenleer vooral door de uitbreiding van de overheidstaak onhoudbaar is gebleken, is de algemene opvatting dat er sprake is van open in plaats van gesloten huishoudingen. 'Hogere overheden' beperken door zich beleidsterreinen aan te trekken, het autonome gebied van de lagere. Zij kunnen dit echter niet onbeperkt doen, en zo verschijnt het principe van de *gewaarborgde autonomie* in beeld: er moet de mogelijkheid voor de decentrale overheden blijven zich nieuwe, nog door geen overheid betreden, terreinen aan te trekken. Hiernaast blijft een aanvullingsbevoegdheid bestaan voor zover de hogere regelingen op een bepaald gebied hiervoor ruimte laten.

Naast de fundering in de Grondwet worden meer argumenten aangevoerd voor het bestaan van autonomie. Bij structuurprincipe 2 is reeds het Europees Handvest inzake lokale autonomie genoemd, met dien verstande dat dit, uiteraard, slechts op één niveau betrekking heeft. Velen lezen in het woord 'gelaten' in artikel 124, eerste lid, van de Grondwet ook een aanwijzing dat historische continuïteit beoogd is: in feite bevestigt de Grondwet zo wat al bestond. Waar het gaat om de provincies wordt dit evenwel door sommige auteurs betwist; de provincies die tevoren een statenbond vormden zouden hiervoor te zeer verschillen van hun naamgenoten in de gedecentraliseerde eenheidsstaat ¹²⁴.

Het principe zegt in de gekozen formulering niets over het relatieve belang van het autonome taakgebied; het is goed mogelijk dat veruit de meest activiteiten in medebewind worden verricht. Deze conclusie vinden velen onbevredigend, reden waarom ideeën zijn geformuleerd die een verdergaande waarborg zouden moeten bieden.

Het minst vergaand is de opvatting dat de hogere overheid niet door 'een enkele pennestreek' het autonome taakgebied kan beperken; vereist is dat door wie en op welke wijze de bevoegdheden in de toekomst zullen worden uitgeoefend. Deze opvatting speelde met name een rol toen reorganisatiewetgeving in de jaren '70 grote gebieden eenvoudigweg voor de gemeenten taboe dreigde te verklaren ('negatieve lijst').

Latere pogingen leggen minder de nadruk op het autonome terrein op zich zelf, maar proberen aan te geven dat voor lagere overheden een taakgebied voorbehouden moet worden, autonoom of in medebewind, dat met een zekere vrijheid kan worden behandeld. Een voorbeeld, uit vele, geeft het Europees Handvest, dat spreekt van het recht (!) van het lokale bestuur om binnen de grenzen van het recht een belangrijk deel van de publieke taak onder eigen

^{124]} Bijv. M.J.M. Schoonhoven, *Provincierecht*; op. cit., blz. 26.

verantwoordelijkheid uit te oefenen (artikel 3, eerste lid). Dit komt dicht bij het nog onder 8 te behandelen structuurprincipe, is er zo men wil een element van.

Aan al deze pogingen blijft onvermijdelijk een zekere vaagheid kleven; een omschrijving die bruikbaar is om afzonderlijke gevallen van bevoegdhedenverschuiving aan te toetsen is nauwelijks te geven, en concretisering zou geen recht doen aan de maatschappelijke dynamiek en naar federalisme tenderen. De belangrijkste waarborg ligt dan ook in het procedurele vlak: slechts bij latere *wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen* die in een onderwerp voorzien vervallen gemeentelijke verordeningen¹²⁵. In de nieuwe Gemeentewet en Provinciewet is hier de 'omkering van de bewijslast' bij voorgenomen centraliserende maatregelen aan toegevoegd, die al in par. 2.3 werd aangestipt en in par. 5.3 nader aan de orde komt.

6. *Van gemeenten en provincies kunnen bij of krachtens de wet regeling en bestuur worden gevorderd (medebewind)*

De verplichte medewerking, desgevraagd, aan de uitvoering van hogere regelgeving wordt hier reeds lang als een vanzelfsprekend principe beschouwd (zelfs zozeer dat het voor gemeenten pas in 1887 in de Grondwet is neergelegd). In 1966 was deze verplichting vastgelegd in de artikelen 144 (provincie) en 153, derde lid (gemeente) van de Grondwet. In de verhouding bond-deelstaten bij een federatie is zo'n verplichting onbestaanbaar (wel binnen gedecentraliseerd georganiseerde deelstaten), evenals in werkelijke eenheidsstaten (daar kan slechts van spreiding binnen de centrale overheid sprake zijn -deconcentratie- die geen grondwettelijke basis behoeft).

Op de ontwikkeling in de opvattingen, van werk als rijksagenten (Thorbecke), tot zelfbestuur en later medebewind dat zelf ook wetgeving kan inhouden en een zekere beleidsvrijheid dient te impliceren, en op de grote vlucht die het medebewind vooral in deze eeuw genomen heeft, is al in paragraaf 2.3 ingegaan. Niet zozeer bemoeizucht van (meestal) het Rijk was/is hierbij de drijfveer, als wel de behoefte aan een zekere landelijke gelijkheid en aan coördinatie: verzekerd moe(s)t worden dat alle gemeenten een taak verrichten, met inachtneming van bepaalde algemene regels. De beleidsvrijheid die hierbij aan lagere overheden gelaten wordt varieert inmiddels sterk, van zeer groot (bijv. bij de ruimtelijke ordening) tot gering ('mechanisch medebewind').

De relatie medebewind-bestuurlijke reorganisatie is vooral gelegen in het verband tussen de schaal van de lagere overheden en de aard van de betrokken bevoegdheden. Het decentralisatiestreven van de laatste decennia versterkt dit verband. In hoeverre moet schaal aanpassing of samenwerking plaatsvinden dan wel van medebewind worden afgezien? Tot voor kort is hierbij de kracht van de zwakste schakel sterk bepalend geweest; pas sinds, onlangs, differentiatie een aanvaarde optie voor het beleid is geworden (zie 7) kan hierin verandering komen.

Belangrijk zijn ten slotte de veranderingen in het aantal mogelijke medebewindsrelaties, in de formulering (die al in ons principe is overgenomen) en in de grondslag ervan; verwezen wordt andermaal naar paragraaf 5.3.

¹²⁵ Hetzelfde geldt voor provinciale verordeningen bij een latere wet of amvb. Men zie de artikelen 81 Provinciewet en 194 Gemeentewet voor de situatie in 1966, en de artikelen 119 Provinciewet/122 Gemeentewet voor nu. Ook de ruimte voor zogenoemde posterieure decentrale wetgeving wordt slechts door hogere wetgeving beperkt. In de 'oude' situatie gold hier de formulering dat niet in het belang van de hogere overheid getreden mocht worden (art. 80 Provinciewet/art. 193 Gemeentewet), inmiddels is gekozen voor de formulering dat de verordenende bevoegdheid gehandhaafd blijft voor zover geen strijd met de hogere regeling aanwezig is (aanvullingsbevoegdheid, art. 118 Provinciewet/art. 121 Gemeentewet).

c. **De verdeling van bevoegdheden, criteria**

7. *Bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden aan gemeenten en aan provincies wordt het principe van uniformiteit gevolgd*

De bepaling dat uitsluitend de wet of de samenstelling, inrichting en bevoegdheid van de gemeente- en provinciebesturen kon regelen kan worden beschouwd als een van de hoofdpunten op decentralisatiegebied die door de Grondwet van 1848 werden ingevoerd. Oppenheim noemt dit legaliteitsprincipe als een van de vier grote beginselen, en ziet het vooral als middel om de koninklijke willekeur waarvoor de Grondwet van 1815 ruimte liet, te beëindigen. Het ging hierbij om de *structuur* van gemeenten en provincies; aan bijvoorbeeld variatie in het ledental bestuursorganen aan de hand van inwonergrenzen stond het principe niet in de weg. Niettemin heeft lange tijd de opvatting geleefd dat de Grondwet in feite ieder onderscheid van enige betekenis beoogde uit te sluiten. De behoeften van de praktijk bleken echter sterker: in 1964 introduceerde de gemeentewet de mogelijkheid van binnengemeentelijke decentralisatie, en in 1966 werd de goedkeuringseis van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen opgeheven voor uitsluitend gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. In de hierbij gevoerde discussie werd niet alleen vastgesteld dat de tekst van de Grondwet zich niet tegen wettelijke differentiatie verzette, maar ook dat hoofdoel in 1848 was geweest het onderscheid tussen steden en plattelandsgemeenten op te heffen zodat in alle gemeenten een rechtstreeks gekozen vertegenwoordiging aan het hoofd geplaatst kon worden ¹²⁶. Inmiddels is bij de voorbereiding van de nieuwe Gemeentewet door de regering uitdrukkelijk gesteld dat differentiatie in de interne gemeentelijke organisatie en ook in de taaktoedeling mogelijk moet zijn ¹²⁷.

Eerder was ook met betrekking tot deze taaktoedeling, het eigenlijke onderwerp van het principe, uniformiteit de hoofdnorm geweest, waarop overigens al lang diverse medebewindswetten uitzonderingen maakten ¹²⁸. Pas vanaf de jaren '70 is differentiatie hier ook meer beleidsmatig aan de orde gesteld. In 1983 stelde de regering nog dat [in het algemeen] om redenen van overzichtelijkheid, duidelijkheid voor de burgers en financiële verhouding, bestuurlijk-organisatorische ingrepen, zoals een herverdeling van bevoegdheden door decentralisatie zoveel mogelijk alle gemeenten moeten treffen ¹²⁹. Sinds 1994 echter bevatten Gemeente- en Provinciewet beide daadwerkelijk een differentiatiebepaling ¹³⁰, die in de heersende opvatting juridisch gezien overigens overbodig zou zijn, en voorziet de Kaderwet bestuur in verandering in vergaande mogelijkheden tot differentiatie, die in delen van het land zelfs kunnen leiden tot bestuurslichamen die zeer sterk afwijken van naamgenoten elders. Differentiatie is hier kennelijk niet meer een afdoende mogelijkheid om verdergaande reorganisaties te vermijden.

¹²⁶] Zie J.T. van Stegeren, 'De grondwet en de uniforme gemeenten'; *De Nederlandse Gemeente*, december 1966, 20e jaargang nr. 50, blz. 625-628.

¹²⁷ Tweede Kamer 1985-1986, 19403, nr. 3, blz. 6-7. Dölle/Elzinga (op. cit., blz. 78) wijzen er terecht op dat 'de hoofdmomenten van het gemeenterecht' (de constituering van de bestuursorganen, het collegialiteitsbeginsel, het openbaarheidsvereiste e.d.) wel dwingend worden voorgeschreven. Er is overigens een belangrijk verschil: bij de eigen bestuursinrichting laat de wet de gemeentebesturen een zekere vrijheid, bij de taakdifferentiatie zijn het besluiten van het orgaan dat in medebewind roept die voor de verschillen zorgen.

¹²⁸ Zie Raad voor het binnenlands bestuur, *De pluriformiteitsgedachte in het binnenlands bestuur*, Th.A.J. Toonen e.a. (red.); 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 83 e.v.

¹²⁹ De grote-stedenproblematiek, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en regeringsstandpunt over het rapport van de werkgroep grote steden 'Een schuyl, die tegen stroom wordt opgeroeyt'; Tweede Kamer 1982-1983, 17910, nrs. 1-2.

¹³⁰ Artikel 109, resp. 106. Overigens werd in de M.v.T. bij het voorstel van een nieuwe Provinciewet opgemerkt dat aan een blijvende structurele differentiatie in taken en bevoegdheden tussen provincies 'allerm minst wordt gedacht' (Tweede Kamer 1986-1987, 19836, nr. 3, blz. 15). De Provinciewet bevat bovendien een bepaling die 'doordecentralisatie' -ter beslissing van elk afzonderlijk provinciebestuur- naar gemeenten mogelijk maakt (artikel 107).

8. *Besturen dient zo dicht mogelijk bij de burger te geschieden*

Dit principe wordt ook in de landelijke politiek breed gedragen, in ieder geval in woord. De benadrukking door niet minder dan zeven Tweede Kamerfracties van 'het belang van bestuurlijke besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger' werd door de regering onderschreven, met de toevoeging dat 'ook wij het (...) wenselijk achten dat de rijksoverheid de gemeentelijke overheid een voldoende eigen beleidsmarge laat en hen voorts veelvuldig inschakelt bij de voorbereiding en uitwerking van het beleid. Ook dan moet zoveel mogelijk beleidsruimte worden gelaten'¹³¹. De consequenties van het principe zijn hiermee ook aangegeven: terughoudendheid bij inbreuken op de autonomie en waar mogelijk inschakeling in medebewind (in plaats van volledige centralisatie) met zoveel mogelijk beleidsruimte. Ook rond 1966 werd het principe onderschreven, maar waar het gaat om de verhouding *tussen* de bestuursniveaus is het in de eerste plaats één van de argumenten ten gunste van decentralisatie¹³². Slechts in het hoofdstuk over toezicht geeft het IBW-literatuurrapport het volgende citaat: 'In een democratische samenleving behoort zoveel mogelijk ter regeling te worden overgelaten aan lichamen, die zo dicht mogelijk bij de burgerij staan, tenzij de materie zich niet leent voor een plaatselijke regeling.'¹³³ Met een openhartigheid die later soms kleiner is, wordt steeds de prominente rol van doelmatigheid -deze kan overigens óók richting decentralisatie wijzen- bij de beslissing over taakverdeling benadrukt. Waar (optimale) democratie de achterliggende gedachte is noemt men dan de gemeente als leerschool bij uitstek. Verder krijgt de afstand bestuur-bestuurde, die niet te groot moet zijn, vooral ook aandacht *binnen* de gemeente, waarbij een maximale gemeentegrootte en binnengemeentelijke decentralisatie mogelijkheden zijn om deze te beperken. Tal van andere maatregelen die de participatie kunnen bevorderen worden dan overigens in één adem genoemd¹³⁴. Het zijn vooral de na 1966 gevolgde reorganisatiediscussies waarin het principe in de aangehaalde formulering veelvuldig figureert, die hier onze keuze hebben bepaald.

De achtergrond van het principe ligt, zoals aangegeven, in hoofdzaak in de democratiegedachte. De preambule van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie geeft dit duidelijk aan door de overwegingen dat 'lokale autoriteiten een van de belangrijkste grondslagen zijn van elk democratisch bewind', 'dat het recht van de burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur een van de democratische rechtsbeginselen is' en 'dat het recht om deel te nemen aan het openbaar bestuur op lokaal niveau op de meest rechtstreekse wijze kan worden uitgevoerd'.

In de Nederlandse Grondwet komt het principe intussen niet met zoveel woorden voor; wellicht is dit bij zo'n brede ondersteuning ook niet nodig. Bovendien: volgens sommigen ligt het wel degelijk in hoofdstuk 7/artikel 124 van de Grondwet besloten¹³⁵. Ten slotte is het principe ónmiskenbaar ver-

^{131]} M.v.A. bij het voorstel van een nieuwe Gemeentewet, Tweede Kamer 1988-1989, 19403, nr. 10, blz. 6

^{132]} *IBW-literatuurrapport*, op. cit., blz. 69-72.

^{133]} Op. cit., blz. 301.

^{134]} Op. cit., blz. 103-104.

^{135]} Aldus W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur'; in *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1995, 49e jaargang, nr. 1, blz. 24-56. Van de zes regels die hij uit hoofdstuk 7 afleidt is hier vooral regel 3 van belang: 'Alle bevoegdheden die aan provincie- en gemeentebesturen kunnen worden toevertrouwd, moeten ook aan hen worden toevertrouwd, en wel met zoveel mogelijk beleidsvrijheid.' 'Dit staatsrechtelijke subsidiariteitsbeginsel - wat heel iets anders is dan het beginsel van souvereiniteit in eigen kring - werkt aldus, dat de gemeentebesturen de eerst in aanmerking komende kandidaten zijn voor het krijgen of houden van bevoegdheden, daarna de provinciebesturen, en pas als laatste de rijksoverheid.' Nauw verband hiermee houdt regel 4, waarin gesteld wordt dat dit beginsel 'tevens een resultaatgericht aspect [heeft]: de gemeente- en provinciebesturen moeten hoe dan ook een bevoegdheidsdomein overhouden dat van voldoende betekenis is, en dat ook zo breed is dat met recht kan worden gesproken van integraal territoriaal bestuur.' Het verband met andere principes -5, 6 en ook 8- wordt aldus onderstreept; zie voor de beleidsvrijheid ook dit principe (8) hierboven, en voor een betekenisvol bevoegdhedenpakket, althans autonoom, het slot bij 6, hiervoor.

werkt in de nieuwe Gemeente- en Provinciewet: het, bij amendement ingevoegde, tweede lid van artikel 117 van eerstgenoemde wet bepaalt immers dat voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, slechts gedaan worden indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd¹³⁶. Deze bepaling geeft weliswaar een norm waarvan de precieze rechtskracht voor discussie vatbaar is en bevat een kern-element dat tot interpretatie dwingt ('niet op doelmatige en doeltreffende wijze'), maar zij behelst tenminste een omkering van de bewijslast: wie centraliseert/niet decentraliseert moet in elk geval politiek de noodzaak aantonen.

9. *Bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden verdient territoriale decentralisatie voorrang boven functionele*

De grondwettelijke hoofdstructuur van het binnenlands bestuur wijst reeds in deze richting, in zeer algemene zin. De gemeentelijke en provinciale autonomie en het principe dat besturen zo dicht mogelijk bij de burger moet geschieden wijzen in dezelfde richting. In de reorganisatieplannen speelt het structuurprincipe slechts zijdelings een rol, en het is dan ook vooral opgenomen terwille van de volledigheid. Expliciete voorbeelden van ondersteuning van het principe uit de jaren zestig zijn schaars. De bescheiden plaats van functionele decentralisatie in die tijd zal hiervan een belangrijke oorzaak zijn. Pas na de opkomst van zelfstandige bestuursorganen en aanverwante constructies in de jaren zeventig groeit de aandacht. Een duidelijke rechtsnorm ter ondersteuning van het principe ontbreekt in de Nederlandse wetgeving voorlopig echter nog altijd. Naar het zich laat aanzien zal hierin binnen enkele jaren verandering komen. Sinds 1989 is op dit gebied een discussie gevoerd, naar aanleiding van regeringsplannen beide decentralisatievormen als gelijkwaardige alternatieven te behandelen¹³⁷. Confrontaties met de Tweede Kamer hebben geleid tot een duidelijke stellingname voor het principe, dat niet alleen in de Aanwijzingen inzake de regelgeving maar mogelijk binnenkort ook in een kaderwet inzake de functionele decentralisatie tot uitdrukking zal worden gebracht¹³⁸. Ook de voorgenomen invoering van bewijslast bij de instantie die tot functionele decentralisatie besluit kan een keerpunt vormen; de normering zal vermoedelijk duidelijker zijn dan bij de bij 8 vermelde artikelen uit Gemeente- en Provinciewet.

Ter vermijding van misverstand moet nog gewezen worden op het verschil tussen het staatsrechtelijke begrip 'functionele decentralisatie' en het bestuurskundige begrip 'functioneel bestuur' dat in principe elke taakuitoefening omvat die zich onttrekt aan integrale afweging door het bestuur van een algemeen (territoriaal) lichaam. Het omvat dan bijvoorbeeld (ook) bestuur door organen van gemeenschappelijke regelingen, binnengemeentelijke decentralisatie -ook territoriale omdat dan ook het takenpakket beperkt is- en medebewind¹³⁹. De waardering van dit verschijnsel is ook anders: het accent ligt sterk op de belangenafweging en haar directe gevolgen voor de kwaliteit van het bestuur, terwijl bij functionele decentralisatie het gewicht van (beperkte) democratische controle en participatie belangrijker zijn.

^{136]} De nieuwe Provinciewet bevat in artikel 115, tweede lid, een overeenkomstige bepaling.

^{137]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1987-1988, 20200, hoofdstuk VII, nr. 11 (Decentralisatieoverzicht 1987 'Kijken hoe een boom groeit').

^{138]} Bovendien zal een grondwetswijziging worden voorbereid om zelfstandige bestuursorganen een grondwettelijke plaats te geven (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1995-1996, 24400, hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 5).

^{139]} Aldus bijvoorbeeld: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Functionele decentralisatie en bestuurlijke organisatie*; 's-Gravenhage, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1982. (VNG-studies nr. 2).

d. **De uitoefening van bevoegdheden**

10. *Besluiten van decentrale overheidsorganen moeten aan bestuurlijk toezicht door een hoger orgaan onderworpen kunnen worden; dit toezicht dient zijn basis te hebben in een wet in formele zin en moet aan beperkingen zijn gebonden; de desbetreffende bevoegdheden moeten terughoudend worden gebruikt* Evenals het vorige is dit principe vooral volledigheidshalve opgenomen; de rol ervan bij de reorganisatieplannen is beperkt.

Het eerste gedeelte van dit principe wordt gewoonlijk gezien als een noodzakelijk middel om in de gedecentraliseerde eenheidsstaat de eenheid van bestuur te bewaken. 'Ook bij de meest uitgebreide lokale zelfstandigheid is binnen de eenheidsstaat een zeker toezicht op de activiteiten van lagere bestuursorganen noodzakelijk om het uiteenvallen van de staat in feitelijk van elkaar onafhankelijke gebiedsdelen te voorkomen. De eenheid in de staat kan slechts worden gehandhaafd indien zo nodig kan worden ingegrepen op handelingen van lagere publiekrechtelijke lichamen die strijdig zijn met de belangen van het staatsgeheel. Gemeentelijke zelfstandigheid is niet gelijk aan gemeentelijke onafhankelijkheid. Mutatis mutandis geldt dit uiteraard ook voor andere gedecentraliseerde eenheden als provincie en waterschap.', zo vat het IBW-literatuurrapport de heersende opvattingen uit jaren zestig (en daarvoor) samen met behulp van uitspraken van diverse auteurs¹⁴⁰. 'In een aantal gevallen zal toezicht zelfs een voorwaarde zijn om op een verantwoorde wijze tot decentralisatie van bevoegdheden te kunnen komen', zo luidt een recentere aanvulling¹⁴¹. Het eerste deel van het principe is onomstreden.

Het tweede en derde deel van het principe beogen het evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie te waarborgen. In de gekozen formulering worden zij evenmin betwist; over de precieze omvang van de beperkingen is uiteraard wel verschil van inzicht mogelijk. Zij hebben overigens de neiging in aantal en gewicht toe te nemen.

Onderscheiden wordt tussen repressief en preventief toezicht¹⁴². Repressief toezicht (schorsing/vernietiging) kan (in principe) alle provinciale en gemeentelijke besluiten treffen; de gronden zijn in de Grondwet (artikel 132, vierde lid) beperkt tot strijd met het recht of het algemeen belang, de bevoegdheid is voorbehouden aan de Kroon. De organieke wetten geven nadere voorschriften, onder meer dat het betrokken bestuursorgaan de gelegenheid tot overleg geboden moet worden voordat tot vernietiging wordt overgegaan. Het Europees Handvest gaat in dit opzicht verder door uit te spreken dat bij autonome besluiten doelmatigheidstoezicht moet worden uitgesloten en dat bij conflicten beroep op een onafhankelijke rechter moet openstaan. Nederland heeft zich aan deze bepalingen niet gecommiteerd. Overigens: het feitelijk gebruik van de mogelijkheid tot repressief toezicht is hier zeer terughoudend, met een aantal vernietigingen dat in de jaren 1980-1990 van 2 tot 13 per jaar varieerde.

Preventief toezicht (goedkeuring c.a.) is een veel vaker voorkomend instrument. Naar zijn aard wordt het recht op goedkeuring reeds lang gezien als een recht van placet, een slagboom die, eenmaal opgetild, is uitgewerkt; de opvat-

¹⁴⁰] IBW-literatuurrapport, op. cit., blz. 301-302.

¹⁴¹] M.v.T. voorstel Gemeentewet, op. cit., blz. 13.

¹⁴²] De verwaarloozingsregelingen, en ook het zogenoemde positieve toezicht (aanwijzingen e.d.) worden hier buiten beschouwing gelaten. Het eerste ziet op te specifieke situaties, het tweede wordt gewoonlijk tot het medebewind gerekend en kan volgens de regering beter als 'medebewind gevorderd door concrete besluiten' betiteld worden (Tweede Kamer 1988-1989, 19403-nieuwe Gemeentewet-, nr. 15, blz. 15). Essentieel is dat ook in dit laatste geval een grondslag in een formele wet aanwezig moet zijn (zie bijv. artikel 109, tweede lid, Gemeentewet). Aan een sterke groei van het positieve toezicht, vooral in de laatste tien jaar, heeft deze waarborg -uiteraard- niet in de weg kunnen staan. Het is duidelijk dat de bescherming van het evenwicht door beperking van het 'gewone' toezicht aldus weer afneemt. Zie voorts par. 5.3.

ting van Thorbecke dat het om een recht van mede-wetgeving zou gaan, zodat onder meer voor intrekking van een goedgekeurd besluit weer medewerking nodig zou zijn is reeds lang verlaten. Expliciete aanwijzing van besluiten die goedkeuring behoeven komt sinds 1983 niet meer in de Grondwet voor, maar hierbij gaat het meer om een uitvloeisel van het algemene deconstitutionaliseringbeleid dan om terugdringing van toezicht. Wel legt de Grondwet ook hier de eis van een basis in de formele wet vast (artikel 132, derde lid). Een vrij actueel overzicht van de motieven voor de invoering van (dus preventief) toezicht, die vaak in combinatie met elkaar voorkomen, geeft de memorie van toelichting bij de nieuwe Gemeentewet:

- 'coördinatie: voorkomen/oplossen van belangenconflicten tussen gemeenten'; (provincies als 'lijdend voorwerp' blijven hier uiteraard buiten beeld)
- beleidsbewaking: afstemming van het beleid van de gemeente op dat van de hogere overheid;
- kwaliteitsbewaking: controle op de deugdelijkheid, de technische kwaliteit van het besluit;
- financiële motieven: bevordering van een gezond en evenwichtig financieel beleid van de gemeente;
- rechts- en belangenbescherming van de burger: men komt dit motief tegen bij administratief beroep, dat ook als vorm van toezicht kan worden beschouwd, en bij goedkeuring van verordeningen en plannen.'

Deze motieven geven slechts een vage aanwijzing voor een terughoudend beleid bij invoering van toezicht. Dit dient evenwel ook volgens de regering het leidende beginsel te zijn ¹⁴³.

De Grondwet bevat een aantal niet onbelangrijke beperkende eisen aan het toezicht op provincie- en gemeentebesturen: de wet regelt het, voorafgaand toezicht is slechts toegestaan in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen, en vernietiging kan slechts plaatsvinden bij koninklijk besluit wegens strijd met de wet of het algemeen belang (art. 132, tweede-vierde lid). Aan de vraag in hoeverre de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden, aan nadere beperkingen moet worden gebonden of op grond van algemene rechtsoverwegingen is, is in de literatuur zeer veel aandacht besteed. Vanouds zoekt men het in een precisering van de motieven, zoals ook zojuist werd aangegeven, en in de formulering van criteria, algemene beginselen, van procedurele en inhoudelijke aard, inzake de uitoefening ¹⁴⁴. Het voert te ver om hier op deze plaats op in te gaan. De wetgeving in kwestie geeft zulke beperkingen slechts bij uitzondering; de jurisprudentie geeft aanvullende beginselen, bijvoorbeeld dat goedkeuring slechts mag worden onthouden op gronden die met de strekking van de regeling in kwestie verband houden. Verbetering is volgens velen nog steeds mogelijk, iets waarop indirect ook het Europees Handvest wijst door doelmatigheidstoezicht ('strijd met het algemeen belang') op autonome besluiten te verbieden, en te eisen dat voor lagere overheden bij conflicten inzake toezicht beroep op een onafhankelijke instantie moet openstaan. Nederland heeft zich aan deze bepalingen niet gecommitteerd, maar sinds kort zijn niettemin beroepsmogelijkheden in de Algemene wet bestuursrecht geopend.

¹⁴³ Zie de M.v.T. bij het voorontwerp Algemene wet bestuursrecht, derde tranche; 's-Gravenhage, 1991, blz. 44. Ook het saneringsbeleid t.a.v. goedkeuringsvoorschriften dat rond 1985 is ingezet wijst op zulke intenties (zie hoofdstuk 4).

¹⁴⁴ Men zie voor een 'ouder' overzicht het IBW-literatuurrapport, op. cit., blz. 303-304. Een recenter overzicht van normeringspogingen geeft B.L.W. Visser, *Toezicht in bestuurlijke verhoudingen*; Deventer, Kluwer, 1986.

Naar provincies nieuwe stijl? (De periode tot en met 1983)

3

3.1 Inleiding

In dit en het volgende hoofdstuk staat de beschrijving van de twee grote plannen tot reorganisatie centraal: het (concept-)ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur c.a., respectievelijk de Kaderwet bestuur in verandering c.a. Het zal hierbij primair gaan om de aanleiding tot de voorstellen, hun inhoud en motivering, alsmede hun politieke lot; de structuurprincipes worden in dit stadium behandeld als één groep van overwegingen naast vele andere.

Hoewel decentralisatie van rijkstaken en, ruimer gesteld, vergroting van de materiële beleidsvrijheid van provincie en gemeente, een hoofddoelstelling vormden van de wetsvoorstellen uit 1976/77 was de eigenlijke aanleiding een andere. Voorop stond de behoefte een sterke krachtige bestuurslaag te creëren op een schaalniveau tussen dat van de bestaande gemeenten en provincies. De keuze voor mini-provincies werd gemaakt nadat in een langdurige discussie een reeks alternatieven om uiteenlopende redenen was afgevallen. Drastische vergroting van gemeenten, intergemeentelijke samenwerking, nieuwe meer zelfstandige openbare lichamen tussen provincies en gemeenten onder handhaving van deze laatste, bleken alle op uiteenlopende maar doorslaggevende bezwaren te stuiten.

De behoefte aan een 'regionale bestuurslaag' kan beschouwd worden als het, voorlopige, eindpunt van ontwikkelingen die al veel eerder waren ingezet. In paragraaf 2.3 zijn deze al in grote lijnen weergegeven. Het globale historische overzicht werd afgesloten met de aankondiging van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening (1966) als een nieuwe impuls voor de discussie. De hoofdlijnen van deze nota vormen de start van de volgende paragraaf, die overigens de afvalrace van alternatieven die dan losbarst behandelt. In de paragrafen 3.3 en 3.4 volgt dan een bespreking van de wetsvoorstellen reorganisatie binnenlands bestuur en van hun teloorgang.

3.2 1966-1975: Naar een Gewestwet?

3.2.1 1966-1971: Gewestvorming van onderaf

Bij de verschijning van de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening* in 1966¹ was steeds duidelijker geworden dat de wassende stroom van regionale bestuurlijke voorzieningen op enigerlei wijze gekanaliseerd zou moeten worden, dat een visie nodig was over de opvang van diverse vormen van schaalvergroting.

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de nota was de verwachte bevolkingsgroei tot 20 miljoen in het jaar 2000, met als gevolg onder meer een verdergaande verstedelijking in grote delen van het land. De ruimtelijke ordening wordt zo 'van een zodanige betekenis, dat zij in hoge mate de bestuurlijke organisatie zal moeten bepalen. Voor de verwezenlijking van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling moet een zo goed mogelijk bestuurlijk klimaat worden geschapen.' (blz. 185). Gewezen wordt op de voortgaande schaalvergroting als direct gevolg van de moderne ontwikkelingen op het gebied van techniek, verkeer en telecommunicatie. Het ligt voor de hand dat deze haar weerslag heeft ook op het terrein van de bestuurlijke organisatie;

¹) *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1966.

sinds de eerste nota is hiervan ook reeds sprake geweest langs de daar aangegeven lijnen (blz. 51-53). Inmiddels wordt algemeen, met name op het terrein van de ruimtelijke ordening, aan aanzienlijk grotere eenheden gedacht dan 10 jaar eerder, en deze evolutie zal ook voor de bestuurlijke organisatie gevolgen moeten hebben. 'Zowel voor de gemeenten als voor de waterschappen geldt dat de huidige bestuurlijke organisatie veelal niet meer berekend is -noch kwalitatief, noch territoriaal- op de grotere schaal waarop het bestuur thans dient te denken en te beslissen.' (blz. 185). Al moet dan in de eerste plaats gedacht worden aan het creëren van grotere bestuursseenheden, het blijft van eminent belang hierbij te streven naar een zo hecht mogelijke band tussen de individuele burger en zijn bestuursorgaan; dit is niet slechts een eis van democratie maar uiteindelijk ook van doelmatigheid. Bij de herorientering verdient het verder aanbeveling vast te houden aan de traditionele opbouw in drie bestuurslagen; dit is overzichtelijker voor de burger en voorkomt vertraging door extra administratiefrechtelijke voorzieningen; alleen als dit duidelijke voordelen biedt is een bestuur in vier lagen aanvaardbaar (blz. 186).

Voor veel niet-stedelijke gebieden wordt hergroepering door samenvoeging van gemeenten als het aangewezen middel gezien om een verzorgingspeil te kunnen bieden dat voldoende is om weerstand te bieden aan de zuigkracht van stedelijke gebieden en om aan hun specifieke functie te kunnen beantwoorden (blz. 190-191). Voor stedelijke en te verstedelijken gebieden wordt vooral aan grenswijziging en samenvoeging gedacht, met name waar stedelijke kernen moeten uitgroeien tot een centrum voor de wijde omgeving (blz. 187).

Voor nu al verstedelijkte landsdelen zullen grenswijziging en zo nodig samenvoeging van gemeenten tot één gemeente veelal geen oplossing bieden, omdat aldus aan de relatie bestuur-bestuurde onherstelbare schade zou worden toegebracht. Het gaat hier om de stadsgewesten en urbane zones². Het ontbreekt de gemeenten hier over het algemeen niet aan kracht; wat echter wel wordt gemist is een gecoördineerd optreden, iets dat het provinciebestuur, de eerst aangewezen coördinator voor ruimtelijke plannen, bij gebrek aan bevoegdheden ook niet kan bewerkstelligen. 'Hier is derhalve behoefte aan een groter bestuurlijk verband, waarin niet alleen aan de ruimtelijke plannen zelf, maar in het bijzonder ook aan de verwezenlijking daarvan door de gemeentebesturen leiding wordt gegeven en deze verwezenlijking zo nodig zelf ter hand wordt genomen.' (blz. 187). Samenwerking op basis van de Wgr is hier veelal minder geschikt: het vrijwillige karakter van de samenwerking kan leiden tot beleid met een compromissoir karakter, coördinerende bevoegdheden kunnen strikt genomen niet worden toegekend en invloed van gekozen vertegenwoordigers en openbaarheid zijn vaak minimaal. Als alternatief komt een andere bestuursvorm, het bovengemeentelijk verband, in aanmerking³. 'Hierin kunnen de hoofdlijnen van het beleid van het stadsgewest worden aangegeven en verzekerd met behoud van de essentiële functie der gemeentebesturen. Aan zodanig verband kunnen voorts niet slechts gemeentelijke, maar ook coördinerende en andere niet-gemeentelijke bevoegdheden (vaststelling van streekplannen) worden toegekend. Ten slotte is het mogelijk het bestuur (...) direct

²] Terwijl onder een agglomeratie twee of meer aaneengegroeide steden wordt verstaan, is stadsgewest de term voor 'een gespreid samenstel van een of meer grote centra (steden of agglomeraties) met omringende kleinere kernen, die door hun vele onderlinge relaties één functioneel geheel vormen'. Stedelijke zones ontstaan waar de stadsgewesten zo dicht bijeen liggen dat hun invloedssferen elkaar overlappen. (Tweede Nota, blz. 81/85). Het gaat hier dus om planologische begrippen. Verwarrend is dat juist in deze tijd de term stadsgewest ook ingang gaat vinden voor verschillende samenwerkingsvormen op grond van de Wgr. Op hun beurt voldoen deze weer niet aan de begripsomschrijving die bijv. het IBW-eindrapport geeft voor het bestuurskundige begrip stadsgewest, 'een gebiedscorporatie met in beginsel alle taken en bevoegdheden van de gemeenten, aangevuld met taken en bevoegdheden van provincie en rijk, waarbij sprake is van een regionaal bestuursgebied' (blz. 629).

³] Naast de stadsgewesten Rijnmond en Eindhoven lijken hiervoor met name de stedelijke gebieden rond het Noordzeekanaal, rond Den Haag, Utrecht en Arnhem/Nijmegen en voorts het Gooi, alsmede Twente en de Mijnstreken, in aanmerking te komen (Tweede nota, blz. 187).

door de burgers te doen verkiezen. Het bovengemeentelijk verband biedt daarom de mogelijkheden van zowel een grotere bestuurseenheid als van een gezonde relatie bestuur-bestuurden.' (blz. 188). Een kaderwet, eventueel als aanvulling op de Wgr, als grondslag voor de bovengemeentelijke verbanden waar de gemeenten dan vrijwillig toe zouden kunnen komen maar die zo nodig ook door de Kroon zouden kunnen worden ingesteld, wordt afgewezen. De vrijheid die zo'n wet de gemeenten zou laten heeft de al genoemde nadelen, en de uniformiteit zal er in praktijk weinig door bevorderd worden omdat toch met specifieke kenmerken van de situatie rekening gehouden moet worden. De voorkeur gaat uit naar een bijzondere wettelijke voorziening voor elk geval waarin deze nodig wordt geoordeeld (blz. 190).

Overigens zouden gemeenschappelijke regelingen nodig blijven: er zullen altijd belangen zijn die niet door één gemeente naar behoren kunnen worden behartigd. Men blijve zich wel bewust van de eisen die aan de bestuurlijke organisatie in het algemeen moeten worden gesteld: 'Men make gebruik van de mogelijkheden, die de wet biedt op het stuk van een democratisch, openbaar bestuur. Men overwege ernstig de mogelijkheid van combinatie van bestaande regelingen. Deze zal zowel de relatie bestuur-bestuurden als de eenvoud van het bestuur ten goede kunnen komen.' (blz. 190).

Het gaat bepaald te ver om de Tweede nota in bestuurlijk opzicht revolutionair te noemen. Iets meer duidelijkheid over de opstelling van de regering voor de toekomst verschaftte hij wel. Dat hiermee niet ieder tevreden was gesteld zou echter spoedig blijken.

Het uitbrengen van de Tweede nota wordt niet gevolgd door een voortvarend ingrijpen in de bestuurlijke organisatie door de regering. De voornaamste wijziging bestaat uit een snelle toename van de pre-gewesten, samenwerkingsverbanden dus die 'van onderop' tot stand komen; begin 1969 is hun aantal tot 30 gegroeid. De ondoorzichtigheid neemt toe zonder dat overal waar daaraan objectief behoefte bestaat een adequate oplossing voor de regionale problematiek wordt getroffen. De discussie over de wenselijkheid van een meer algemene aanpak en over de rol van de centrale overheid hierbij wordt geïntensiveerd. Verschillende instanties beginnen met de ontwikkeling en uitwerking van eigen standpunten.

Het jaar 1969 kent hierdoor een rijke oogst aan rapporten en nota's waarin visies over de toekomstige bestuurlijke organisatie worden ontwikkeld. Op een aantal hiervan wordt expliciet ingegaan in de Nota Bestuurlijke Organisatie die het kabinet uiteindelijk op 15 september 1969 laat verschijnen⁴. Hierom en omdat zo een beeld ontstaat van de variatie aan oplossingen die indertijd werd aangedragen, wordt eerst op enkele van deze rapporten ingegaan. Dat gebeurt zeer beknopt; slechts de hoofdlijn van de redenering, de oplossing en haar motivering, en enkele springende punten worden vermeld⁵.

De *Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening* (RARO) constateerde in een advies dat in februari 1969 werd gepubliceerd, dat met name de lokale bestuursstructuur moet worden aangepast aan de maatschappelijke schaalvergroting door de grotere mobiliteit en de zwaardere eisen, die de noodzaak van een goede ruimtelijke ordening aan de lokale overheid stelt op bestuurlijk technisch en administratief gebied⁶. In veel delen van het land bestaat

⁴) Tweede Kamer 1969-1970, 10310, nr. 2. Volledigheidshalve: de Nota B.O. was naar eigen zeggen (blz. 3) niet eerder uitgebracht juist om de aangekondigde adviezen van RARO en VNG te kunnen 'meenemen'.

⁵) Uitgebreidere samenvattingen zijn onder meer te vinden in: D.W.P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie*, op. cit., deel I, hoofdstuk 2.

⁶) *Advies over de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*; Tweede Kamer 1968-1969, 8803, nr. 8. Het advies was uitgebracht op 7 november 1968.

behoefte aan een krachtig bestuur op gewestelijke schaal, waar een gecoördineerd ontwikkelingsbeleid nodig is, dat het gehele gebied als een eenheid kan beschouwen en verbrokkeling kan voorkomen. Na geconstateerd te hebben dat een goede bestuurstheorie en veel gegevens ontbreken, spreekt de raad (toch) een voorkeur uit voor gemeenten op gewestelijke schaal; dit verzekert het best de eenvoud en doorzichtigheid van het bestuur. In sommige landelijke en in veel grote stedelijke zones zullen de lokale belangen meer verscheidenheid dan parallelliteit vertonen en dan is een *samengesteld lokaal bestuur*, bestaande uit gemeenten en (streek- of stads-) *gewesten* aangewezen. De gewestelijke taken zouden omvatten de zorg voor een goede ruimtelijke en economische ontwikkeling, en andere taken die een omvangrijke technische outillage vereisen ⁷; indien nodig zouden zij zelf tot uitbreiding van hun taakgebied moeten kunnen besluiten ⁸. Instelling van de gewesten dient bij of krachtens de wet te gebeuren; de bestuursorganen moeten democratisch gekozen worden. Voor de bepaling van de grenzen van de grote gemeenten en gewesten moeten als belangrijkste criteria gelden de aanwezigheid van een sociaal-geografische samenhang, de gewenste ontwikkeling in de komende decennia, en een inwonertal dat zodanig is dat een zowel in bestuurlijk als in technisch opzicht adequate outillage kan worden opgebouwd. Een door de regering op te stellen indicatieve *structuurschets voor de bestuurlijke indeling* zou als leidraad kunnen dienen. Tenslotte: het gewestelijk bestuur zou ook provinciale taken moeten overnemen ⁹; een provinciale schaalvergroting tot landsdeelformaat - de provincie zou vooral coördinerende en toezichttaken overhouden- is dan op termijn denkbaar.

In dezelfde maand verscheen het rapport *Bestuurlijke organisatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten* ¹⁰. De groei van wetenschap en techniek heeft als motor gefungeerd voor grote veranderingen op economisch gebied, een snelle uitbreiding van de bevolking en enorme verbeteringen van de communicatiemogelijkheden; specialismen vragen een ruime actieradius en de reikwijdte van de mens is sterk vergroot, de lokaliteit vergroot zich tot regionaliteit. In algemene zin is het nodig dat het beginsel der hiërarchie in het openbaar bestuur wordt ingewisseld voor dat van de *complementariteit*: 'Een moderne gedecentraliseerde bestuursopbouw behoort te bestaan uit complementaire, elkaar aanvullende en corrigerende bestuurslagen, die gezamenlijk komen tot vervulling van één overheidstaak.' (blz. 11). Voorwaarden om dit beginsel tot zijn recht te laten komen zijn dat een (deel)taak wordt verricht waar zij het meest doelmatig en efficiënt uitgevoerd kan worden, er een doeltreffende communicatie tussen de bestuursniveaus bestaat en het lagere niveau een marge heeft de hoger bepaalde doeleinden aan de eigen concrete situatie aan te passen. Na deze uitstap worden de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkeling voor de gemeentelijke taakvervulling geanalyseerd: samenlevingsverband en gemeente zijn steeds minder gaan samenvalen, het groeiende draagvlak dat voor veel nieuwe(re) overheidstaken nodig is

⁷] Genoemd worden 'structuurplan, bestemmingsplannen, stadsreconstructie, grondpolitiek, werkgelegenheidsbeleid, industrialisatie, hygiëne van het milieu, verkeer, wegbeheer, openbaar vervoer', respectievelijk 'sommige openbare nutsbedrijven, ontwikkeling van openluchtrecreatieprojecten, volksgezondheid' (blz. 7).

⁸] Dat het hier inderdaad om autonomie zou gaan en waarom deze nodig wordt geacht blijkt uit het volgende citaat: 'Limitatieve opsomming van potentiële bevoegdheden bergt het gevaar van verstarring in zich en doet onvoldoende recht wedervaren aan de dynamiek van samenleving en bestuur (...). Noodzaak van wetswijziging bij iedere taakverandering zou de slagvaardigheid en de doeltreffendheid van het bestuur te zeer in de weg staan. Het lijkt beter geen beperkende taakomschrijving na te streven, maar het gewest dezelfde algemene bestuursbevoegdheid te geven, die ook de gemeente en de provincie bezitten, te weten de bevoegdheid om alle taken aan zich te trekken, die niet reeds door een hoger bestuursorgaan worden vervuld.' (blz. 9) Toegevoegd wordt wel dat het overweging verdient de gemeenten een zekere mate van rechtsbescherming te verlenen omdat in beginsel regeling en uitvoering op het laagst mogelijke niveau gewenst is.

⁹] Deze worden niet expliciet genoemd; kennelijk werd gedacht aan de bevoegdheden op de toekomstige gewestelijke beleids-terreinen.

¹⁰] 's-Gravenhage, Uitgave VNG, 1969, (Blauwe reeks, nr. 43).

staat op gespannen voet met de eis van dienstverlening dicht bij huis, en de (door betere communicatie) toegenomen roep om gelijke behandeling heeft samen het streven naar zo groot mogelijke efficiency het zwaartepunt naar hogere bestuursniveaus doen verschuiven. Vervolgens wordt geconstateerd dat de beproefde middelen om de lokale overheid aan te passen aan de ontwikkelingen (vergroting van gemeenten, samenwerking en instelling van openbare lichamen in ad hoc wetgeving) elk hun bezwaren hebben. Van groot belang is regionale ontwikkelingsplanning, en steeds duidelijker is dat het het gewest is - dus een gebied dat meerdere gemeenten omvat- dat het kader kan bieden waarin de lokale bestuurstaak moet worden verricht; pas in dat grotere verband zal kunnen worden bereikt dat de verschillende taken van individuele gemeenten op elkaar worden afgestemd, gecoördineerd en geïntegreerd. Het rapport bepleit een, in beginsel door gemeenten op vrijwillige basis te vormen, gewest dat zich in fasen harmonisch kan ontwikkelen: na een instellings- en een coördinatiefase volgt een integratiefase, waarin het gewest meer en meer zijn functie als bestuurlijk integratiekader voor een regionaal planningsgebied krijgt te vervullen. Deze laatste fase kan uitmonden in een verdere aanpassing van de bestuurlijke organisatie: vorming van één gemeente of toekenning aan het gewest van een eigen status met eigen bestuursbevoegdheid. Het kan voor bepaalde gebieden gewenst zijn reeds direct met een van de volgende fasen te beginnen.

Om de gewenste mogelijkheden te openen is in eerste aanleg een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen voldoende. 'Een voorziening om bij het uitblijven van voldoende gemeentelijk initiatief of overeenstemming tot samengaan te dwingen kan in deze opzet uiteraard niet worden gemist.' (blz. 52). De Wgr moet ruimte verschaffen voor een pluriforme doelstelling en het gewest de mogelijkheid bieden bevoegdheden aan zich te trekken en gemeenten tot nakoming van op te leggen verplichtingen te dwingen. De praktijkervaringen kunnen wellicht te zijner tijd het materiaal bieden 'voor een harmonische consolidatie in een Gewestwet'. Wanneer de samenhangen in een gebied al vanaf de aanvang van de vorming van de bestuurlijke regio zeer intensief zijn en het belang van de vorming van zulk een gewest ook duidelijk boven-regionale (nationale) aspecten vertoont, zal de integratie direct een zwaarder accent moeten krijgen; een bijzondere wet die terstond kan zorgen voor afstemming op de (bijv. grootstedelijke) situatie kan dan noodzakelijk zijn.

Het rapport *Streekgemeenten en stadsgewesten* van de *Wiardi Beckman Stichting* onderscheidt twee groepen van overheidstaken¹¹. Enerzijds de overheidstaken die voortvloeien uit en passen in een landelijke visie op de vormgeving van de ruimtelijke ontwikkeling, noodzakelijk in het kader van een welvaarts- en welzijnsbeleid, en anderzijds taken die voortvloeien uit de noodzaak een beleid te voeren gericht op het overal in Nederland tot stand brengen van een voorzieningenniveau dat beantwoordt aan de eisen van de tijd. Het *beginsel van de territoriale decentralisatie* is nog altijd de noodzakelijke organisatievorm in een eenheidsstaat, die provincies en gemeenten met behoud van zoveel mogelijk zelfstandigheid in het geheel wil inpassen; het is bovendien een doelmatige organisatievorm van een democratisch bestuur. Vervolgens worden vier eisen geformuleerd waaraan de gemeente moet voldoen:

- een leefgemeenschap zijn op een bepaald grondgebied, d.w.z. in economisch en sociaal opzicht een samenhangend geheel en cultureel verzorgingsgebied zijn;
- voldoende bestuurskracht hebben om het welzijn van de inezetenen te bevorderen, op de voor de gemeenschap meest voordelige wijze;
- een democratische gemeenschap zijn, met zo groot mogelijke doorzichtigheid, controleerbaarheid en inspraak;
- voldoende bestuurskracht hebben om samen met rijk en provincies vorm te kunnen geven aan de ruimtelijke ontwikkeling.

^{11]} Uitgave Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1969.

Een en ander maakt een systematische gemeentelijke herindeling nodig, streeksgewijs en op basis van sociaal-geografisch onderzoek. Het resultaat zou worden gevormd door *streekgemeenten*. Voor een aantal situaties zal afwijking van dit basispatroon nodig zijn, te weten waar gemeenten samen een groot aantal concrete taken hebben in het kader van het ruimtelijk beleid terwijl vorming van een streekgemeente ter plaatse niet mogelijk is, en in grote stedelijke agglomeraties, waar de bestuurstaken zeer talrijk, omvangrijk en gecompliceerd zijn. Drie alternatieven worden hier onderzocht, intergemeentelijke samenwerking (Wgr), het district (een publiekrechtelijke doelcorporatie door de wetgever in het leven geroepen) en het *stadsgewest*, een door de wet onder opheffing van de gemeenten te creëren gebiedscorporatie (met directe bestuursverkiezingen). De laatste zou zich van een 'mammoetgemeente' onderscheiden door de aan de specifieke omstandigheden aangepaste bestuursstructuur en de mogelijkheid van toekenning van provinciale en rijkstaken. De alternatieven worden vervolgens beoordeeld aan de hand van vier criteria, eenheid in beleidsbepaling en -uitvoering, optimale invloed van de burgers, eenvoud, doorzichtigheid en mogelijkheid van democratische controle, en tenslotte taakuitvoering op de meest voordelige wijze. Geconcludeerd wordt dat zware gemeenschappelijke regelingen slechts als overgangsmaatregel aanvaardbaar zijn; het district kan de beste oplossing zijn als brede en intensieve samenwerking nodig is, maar het zwaartepunt nog ligt bij de zelfstandigheid van de delen. Waar eenheid in beleidsbepaling en -uitvoering voorop staat, en dat zal in grote stedelijke agglomeraties al het geval zijn, is het stadsgewest aangewezen.

Binnen de te vormen grotere eenheden is decentralisatie gewenst. In de streekgemeente territoriale binnengemeentelijke decentralisatie op initiatief van de gemeente zelf, bij de stadsgewesten naar in de instellingswet op te nemen subgemeenten. Ten slotte wordt op termijn een provinciale schaalvergroting (ca. 5 provincies) niet uitgesloten: de toezichthoudende taak zal verminderen (minder gemeenten, geen toezicht op de grotere stadsgewesten), de coördinerende en stimulerende zullen aan gewicht winnen.

Het rapport *Bestuur in agglomeraties* van de studiecmissie van het instituut *Contact randgemeenten* baseert zich in de eerste plaats op empirisch onderzoek naar de problemen tussen gemeenten in een aantal agglomeraties¹². Dit leverde een onderscheid tussen rand- en structuurproblematiek. Bij de eerste, die een incidenteel karakter hebben, volstaat de Wgr. Bij de tweede is de hele toekomst van alle gemeenten in het geding; het gaat om een wezenlijk andere vorm van bestuurlijke afhankelijkheid, die zich vooral manifesteert op het terrein van de ruimtelijke ordening. In agglomeraties met centrumgemeenten met meer dan 100.000 inwoners bevond men zich steeds al in deze laatste fase. De grote verschillen in doelstellingen van de gemeenten speelden bij deze agglomeratieproblemen een overheersende rol¹³, naast de bijzondere positie van de centrumgemeente¹⁴. Hierna worden de bestaande oplossingsmogelijkheden onderzocht en onvoldoende of te bezwaarlijk geacht. Naast annexatie en samenvoeging, gaat het hier om samenwerking op basis van de Wgr -hoofdbezwaar is de ideologie 'de gemeenten moeten het zelf doen'- en gewestvorming bij incidentele wet, die tot een onduidelijke structuur in de organisatie zou leiden. Vervolgens wordt een zevental *bestuursmaatstaven* genoemd, algemene normen die in het openbaar bestuur simultaan tot gelding

^{12]} Uitgave van het secretariaat van instituut, Leiderdorp, 1969. H.A. Brasz fungeerde als voorzitter van de studiecmissie.

^{13]} Wellicht is beter 'gelijke en hierdoor botsende doelstellingen', immers genoemd wordt dat (bijna) alle gemeenten hun karakter willen handhaven, willen groeien en hun zelfstandigheid willen handhaven; slechts de bevinding dat veel randgemeenten met een forensenkarakter belangstelling hebben om een bepaald soort werkgelegenheid te herbergen, houdt een direct verschil in (blz. 28).

^{14]} Deze heeft vooral meer macht, doordat zij over een beter apparaat beschikt en veel betere contacten heeft met hogere niveaus.

moeten worden gebracht (zonder dat dit ooit voor alle tegelijk maximaal zal kunnen)¹⁵; uitwerking levert een aantal richtsnoeren op voor de inrichting van regionaal bestuur. Op basis van een verruimde Wgr is zo'n bestuur niet te realiseren; het resultaat zou ondoorzichtig zijn, het zou niet om andere dan gemeentelijke bevoegdheden kunnen gaan en, het belangrijkste, het is onwaarschijnlijk dat de problemen vanuit de regio zouden worden gezien. De voorkeur krijgt een gewestwet, met het karakter van een kaderwet: deze stelt de gebieden vast waarvoor instelling van een gewest, met een direct te kiezen gewestraad, mogelijk is, en bevat bepalingen over de inrichting en de taken en bevoegdheden. Instelling zou door de Kroon gebeuren, bij voorkeur geïnitieerd door de gemeenten; hierbij wordt een statuut vastgesteld dat als de behoeften van het gebied daarom vragen van de wet afwijkt. Een beleidsmatige aanpak, met invloed van het parlement is zo mogelijk en tevens kan het juiste evenwicht tussen eenheid en regionale behoeften worden aangehouden. Planning (ontwikkelingsplan, streekplan) op (middel)lange termijn wordt een hoofdtaak van het gewest, waar nodig inclusief uitvoering; coördinatie van gemeentelijk beleid kan bevorderd worden door richtlijnen en (bindende) aanwijzingen. Het takenpakket zou via een soepele procedure uitgebreid moeten kunnen worden; ook zouden gemeenten taken kunnen overdragen¹⁶.

Ten slotte moet hier het preadvies *Bestuurlijke vormgeving* van een ARP-werkgroep worden vermeld¹⁷. Het advies constateert een duidelijke behoefte aan planning om de sinds het midden van de jaren vijftig optredende, zich nog steeds versnellende, sociale verandering in de hand te kunnen houden; schaalvergroting door specialisatie vereisen voor planning en uitvoering veel grotere en meer aangepaste gebieden dan de huidige gemeenten en meer op de moderne ontwikkeling afgestemde gebieden dan provincies. Hiervoor is een bestuursorgaan nodig dat meer bevoegdheden heeft dan waarover de gemeenten beschikken en dat een beleid moet kunnen voeren dat duidelijk richting geeft aan de ontwikkeling van de regio; de gemeenten met hun vaak tegenstrijdige belangen zullen zich hieraan moeten conformeren. Dit betekent dat het vormen en functioneren van gewesten uit de sfeer van de Wgr losgemaakt moeten worden: opbouw van onderaf levert het gevaar van 'witte vlekken' op en oplegging geeft slechts een krampachtige oplossing. Doorzichtigheid en een zekere uniformiteit zijn nodig, en dit vereist krachtige stimulering door de rijksoverheid: deze zal een kader van taken bevoegdheden moeten aangeven, alsmede, op korte termijn, een globale gewestelijke indeling van Nederland (structuurschets).

Uiteindelijk dient er een gewestwet te komen, waarin duidelijke lijnen worden aangegeven met betrekking tot de gewenste structuur en omvang van bevoegdheden en taken. De grenzen waarbinnen gewestvorming tot stand dient te komen zullen dan ook in ieder geval door of krachtens de wet moeten

¹⁵] Effectiviteit, planmatigheid, geografische doelmatigheid, continuïteit, inspraak en toegankelijkheid, eenvoud en overzichtelijkheid en eenheid.

¹⁶] Het gewest is hier te beschouwen als een doelcorporatie, aldus Ruiters (op.cit., blz. 70). Inderdaad ontbreekt de bevoegdheid om, binnen grenzen, de eigen bevoegdheid uit te breiden. Het standpunt van de Contactraad over het rapport (*Bestuur in agglomeraties; Standpuntbepaling*; Leiderdorp, 1969) spreekt overigens wel van de voor autonomie kenmerkende mogelijkheid 'verordeningen vast te stellen in het belang van de huishouding van het gewest' (blz. 23). Voorts benadrukt dit standpunt het belang van uniformiteit bij de gewesten in de inhoud van de regeling ten aanzien van organisatie en taken en bevoegdheden (blz. 20), terwijl tegelijk een geleidelijke ontwikkeling en flexibiliteit in de taakverdeling gewest-gemeenten wenselijk worden genoemd (blz. 23-24).

Uit de standpuntbepaling is verder opmerkelijk een kanttekening bij de stelling uit 'Streekgemeenten en stadsgewesten' dat de gemeente een economische, sociale en culturele eenheid moet zijn, te weten: 'Het is de vraag of in deze tijd van dynamiek en mobiliteit een dergelijk autarkisch streven wel zo belangrijk is en of het te verwezenlijken is.' (blz. 17).

¹⁷] Preadvies van een werkgroep van het College van Advies van de Antirevolutionaire Partij voor een openbare partijconferentie op 13 oktober 1969; onder de titel *Bestuurlijke vormgeving* tezamen met de openingsrede en een nabeschuiving van de conferentie gepubliceerd in januari 1970, uitgave ARP-Stichting, 's-Gravenhage.

worden aangewezen. De taken moeten tenminste inhouden de opstelling van een ontwikkelingsplan en de behartiging van belangen op het gebied van de ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, openbaar vervoer en verkeer, milieuhygiëne en openluchtrecreatie; afhankelijk van plaatselijke omstandigheden kunnen onderwijs, gezondheidszorg, energielevering e.d. worden toegevoegd. De gewesten zouden zelf tot uitbreiding van het takenpakket moeten kunnen overgaan (met een bescherming van gemeenten tegen machtsusurpatie). Tegelijk ziet men bij het beoogde aantal van circa 30 gewesten nauwelijks taken die op termijn nog bij de provincie zouden moeten blijven; bovendien zal zeker aanpassing van de in verschillende gevallen volstrekt onhanteerbare provinciale grenzen nodig zijn. 'De vraag blijft echter of ook bij een kleiner aantal (grote) provincies het voortbestaan van de provincie als zodanig gewettigd is. Naar de mening van de werkgroep niet, gelet op het inkrimpende taakgebied van de provincie. Veeleer dient gestreefd te worden naar zulk een aantal gewestelijke bestuurseenheden, die ieder voor zich een eigen gebied bestrijken, dat geografisch, economisch, sociologisch en bestuurlijk een geheel is, dat samen met de centrale overheid -met het oog op de intergewestelijke relaties- gestalte kan worden gegeven aan een slagvaardig regionaal en nationaal beleid. Men behoudt dan ook drie bestuurslagen!' (blz. 17). Het gewest, met de bevoegdheid zelfstandig zijn taken uit te breiden en met een rechtstreeks te kiezen algemeen bestuur, zou immers ceteris paribus een vierde bestuurslaag opleveren, zo kan worden toegevoegd. De geschetste optie zal enige jaren later centraal in de aandacht staan.

De *Nota Bestuurlijke Organisatie* wijst op de 'Umwertung aller Werte' die gaande is; dat dit ook tot herbezinning op de bestuurlijke organisatie leidt is niet verwonderlijk, maar meer nog wordt deze beïnvloed door structurele veranderingen zoals uiteengezet in de Tweede Nota, in het bijzonder de verstedelijking. Verder is van belang de verandering in de overheidstaak: ging het in de 19e eeuw nog vooral om handhaving van recht, orde en veiligheid, in de 20e eeuw nam de overheid duidelijk een aandeel in de maatschappelijke ontwikkeling en 'thans is de idee, dat de overheid niet alleen mede het klimaat moet scheppen, waarin de mens zich wèl kan bevinden, maar ook zo nodig zelf de concrete voorzieningen daartoe tot stand dient te brengen, welhaast gemeengoed geworden.' Nauw verwant hiermee is de samenhang tussen de factoren die de maatschappelijke ontwikkelingen bepalen; de overheidstaak is in toenemende mate één samengesteld geheel geworden. In de vorige eeuw kon men de driekringenleer ontwikkelen met zijn hoge mate van autonomie, scherp gescheiden terreinen van activiteiten en hiërarchie, nu valt het accent veeleer op het aanvullend karakter van het op elk der niveaus verrichte overheidshandelen.

Al zijn er factoren die tot centralisatie tenderen ¹⁸, deze kunnen er niet toe leiden *het beginsel van de decentralisatie*, en in het bijzonder van *de territoriale decentralisatie*, zoals dat ook in de Grondwet is verankerd, los te laten. Als voordelen worden genoemd: recht doen aan het uiteenlopende karakter van de verschillende gebiedsdelen, grotere betrokkenheid van de burgerij, tegengewicht tegen overbelasting door centrale organen, snellere aanpassing aan veranderende omstandigheden, 'countervailing power' tegen de centrale bevoegdheden, bijdragen aan beleidsvorming van beneden naar boven, en mogelijkheid tot experimenteren. Territoriale decentralisatie heeft dan als voordeel boven functionele de mogelijkheid van verticale en horizontale coördinatie (tussen de verschillende taakvervullingen op één niveau). Relatief nadeel is dat, zolang bij overlaten of overdragen van taken, wordt uitgegaan van 'de' gemeente, de zwakste schakel bepaalt wat mogelijk is.

¹⁸⁾ Genoemd worden internationale afhankelijkheid, schaalvergroting in de maatschappij, verstedelijking, doelmatige besteding van beperkte middelen en gelijkheid van rechtsbedeling; de geringe omvang van het land in samenhang met de ontwikkeling van communicatiemogelijkheden maakt taakvervulling door de centrale overheid hier voorts veel eenvoudiger dan in grotere staten.

Tweede uitgangspunt, dat kennelijk geen bijzondere motivering nodig heeft, is dat de overheidstaak over niet meer dan *drie bestuurslagen* moet worden gespreid. De centrale overheid trekt de hoofdlijnen voor de bevordering van het welzijn, neemt daarbij de algemene leiding en verdeelt de middelen; de provincie coördineert en controleert de lokale overheden, draagt mede zorgt voor rechtsbescherming en vervult, 'wellicht straks op haar beurt vergroot', taken die het lokale draagvlak te boven gaan. Het lokale bestuur biedt de mogelijkheid tot differentiatie in het overheidshandelen en is eerste opvangstation van verlangens en ideeën van de bestuurden.

Vervolgens wordt de problematiek van het lokale bestuur geïnventariseerd. Geconstateerd wordt dat er *behoefte is aan grotere eenheden van lokaal bestuur*. Hierbij worden de inmiddels bekende ontwikkelingen genoemd: schaalvergroting van het maatschappelijk leven heeft gemaakt dat de territoria van de gemeenten de lokale samenlevingsverbanden niet meer dekken, door voortgaande specialisatie worden aan het apparaat eisen gesteld (draagvlak, deskundigheid) die veel gemeenten niet meer kunnen opbrengen terwijl grote verschillen in voorzieningen door betere communicatie niet meer gerechtvaardigd worden geacht; tenslotte heeft de burger slechts stemrecht in zijn woonplaats terwijl hij evenzeer belang heeft bij ontwikkelingen in plaatsen waar hij werk en recreëert, en bij beslissingen van de centrumgemeente. De vorming van grotere eenheden stuit op *twee complicerende factoren*. In de eerste plaats neemt de relatieve waarde van elke stem af, vermindert de kans dat de inwoner vrijwillig actief is en worden bij een inwonertal boven 30.000 door technocratisering zwaardere eisen aan de communicatie gesteld; binnengemeentelijke decentralisatie is hierbij geen reële oplossing¹⁹. In de tweede plaats is een *algemene* vergroting niet gewenst, gezien de verschillen, naar plaats en tijd gemeten, in samenhang, de uiteenlopende schaal waarop lokale taken optimaal behandeld worden, en het verschil in draagvlak bij de burgers voor verandering. Conclusie: *er moet een systeem gekozen worden, dat, waar mogelijk, ruimte geeft aan procesmatige uit het lokale bestuur zelf voortkomende bestuurlijke ontwikkeling*.

De beschouwingen over de *middelen tot oplossing* van de problematiek beginnen met een pleidooi voor een zo ongecompliceerd mogelijke organisatie. Hierbij gaat het niet in de eerste plaats om een eenvoud door uniformiteit, die het gemakkelijk maakt de opbouw en functionering van het gehele staatsbestel te doorzien, als wel om een ongecompliceerdheid waarin de ter plaatse betrokken bestuurde de toegang tot *zijn* bestuur kan vinden. Ook hier geldt voorts het beginsel der decentralisatie in die zin dat als het gaat om de organisatievorm van de lagere publiekrechtelijke lichamen, de centrale overheid voldoende ruimte aan de besturen van die lichamen moet laten.

Samenvoeging van gemeenten wordt een middel genoemd dat zijn waarde ten volle behoudt²⁰. Er zijn echter situaties waarin de vorming van grotere eenheden van andere aard, met name de instelling van het gewest aan de orde komt. Genoemd worden de 'te grote' gemeente -de bezwaren zijn reeds vermeld-, en situaties waarin een samenlevingsverband zich nog niet duidelijk aftekent of de verwevenheid van belangen nog niet groot genoeg is. *Het gewest* wordt aangemerkt als 'in het algemeen niet een grootheid van andere orde

^{19]} Tot nog toe is hiervan, vrijwillig, weinig terecht gekomen. De Grondwet laat slechts ten aanzien van medebewindstaken ingrijpen door de centrale overheid -directe toekenning van bestuursbevoegdheden aan bestuursraden e.d.- toe; artikel 153 (toen 144) heeft zijn redactie gekregen bij amendement (-Visser van IJzendoorn) dat de beslissing op autonoom terrein uitdrukkelijk aan de raad beoogde te laten. Bovendien kan uit democratisch oogpunt, aldus nog steeds de nota, de beslissing over binnengemeentelijke decentralisatie ook het beste bij de raad gelaten worden.

^{20]} In een uitgebreide beschouwing worden de bezwaren van met name het Contact Randgemeenten ontkracht of eveneens toegeschreven aan het alternatief, het gewest.

dan de vergrote gemeente, zijn taken zijn evenals die van de gemeente van lokale aard.' (blz. 9). Het zal de discrepantie moeten opheffen tussen de grenzen van het samenlevingsverband en die van de gemeenten met behoud van de, eventueel vergrote, gemeenten. Hoofddoelen zijn bepaling van de hoofddoelen voor het gewest, de planning van de ontwikkeling in hoofdzaken en het uitvoeringstempo van de plannen. Dirigerende bevoegdheden en directe taakuitvoering, waar een integrale aanpak vereist is, moeten mogelijk zijn. Decentralisatie naar het gewest moet eveneens tot de mogelijkheden behoren²¹. De nota ziet niet in 'waarom de gemeenten niet principieel gerechtigd zouden kunnen worden en in staat zouden zijn, een gewest met een eigen aard te vormen.' (blz. 10). Zo kan ook recht gedaan worden aan de verschillen in ontwikkeling en bestaat een zekere ruimte voor experimenteren. Het juridisch kader zou een *uitgebouwde Wet gemeenschappelijke regelingen* moeten zijn. Deze zou als nieuwe elementen bevatten: een uitdrukkelijke bepaling dat een gemeenschappelijk regeling de behartiging van meer dan één belang kan betreffen, mogelijkheid van uitbreiding van de door een gewest te behartigen belangen en uit te oefenen bevoegdheden zonder wijziging van de regeling en de mogelijkheid tot toekenning van coördinerende en dirigerende bevoegdheden en tot het roepen van de gemeenten in medebewind. Verder zou oplegging van gewestelijke samenwerking door de Kroon mogelijk en goedkeuring van de instellingsregeling voorgeschreven moeten worden. Van een algemene financiële verhouding rijk-gewesten en gewestelijke belastingen zou moeten worden afgezien. De suggestie (RARO) tot opstelling van een indicatieve structuurschets voor de bestuurlijke indeling als houvast voor de gemeenten en om samenvoeging meer aanvaardbaar te maken wordt overgenomen.

Voor de *conurbaties* -de noord- en zuidvleugel van de randstad met daarin de stadsgewesten groot-Amsterdam en Rijnmond- heeft het Rijk een primaire verantwoordelijkheid gezien het nationaal belang van de eerste orde dat ermee is gemoeid. De formele wetgever zal hier moeten optreden. Hoe wordt nog in het midden gelaten. Wel wordt reeds de vorming van een stadsgewest volgens het WBS-model afgewezen. Instelling van zo'n figuur in plaats van gemeenten staat op gespannen voet met de Grondwet. 'Weliswaar kunnen op grond van artikel 162 van de Grondwet nieuwe bestuursvormen worden geïnstitueerd en houdt de Grondwet niet een gebod in dat het hele gebied van Nederland gemeentelijk moet zijn ingedeeld, maar een en ander betekent niet dat de wetgever de vrijheid zou hebben gemeenten door bestuursvormen met een andere structuur te vervangen. Aan de grondwettelijke regeling van de bestuurlijke organisatie ligt immers de gedachte ten grondslag, dat het bestuur van de lokale gemeenschappen berust bij de gemeente, met een door de leden der gemeenschap gekozen vertegenwoordigend lichaam als hoogste orgaan, aan hetwelk de regeling en het bestuur der gemeenschap wordt overgelaten. Indien zou worden erkend, dat bij gewone wet *in plaats van* gemeenten openbare lichamen zouden kunnen worden ingesteld, zou zulks betekenen, dat de wetgever vorenbedoelde grondslagen voor het plaatselijk bestuur zou *kunnen* omzeilen.' (blz. 14).

De nota concludeert verder dat de provinciale indeling nog grondige bestudering behoeft. Dat taakvermindering hiertoe zou voeren is allerminst duidelijk: vermindering door afname van het aantal gemeenten zal vermoedelijk ruim gecompenseerd worden door de bemoeienis met de gewestvorming, terwijl de omvang van de decentralisatie door de provincie nog te onzeker is. Ook is het nog te vroeg om de stelling te onderschrijven dat de algemene maatschappelijke schaalvergroting tot een aanzienlijke inkrimping van het aantal provincies moet leiden.

²¹] Overigens, zo wordt aangetekend, zou onderzoek nuttig zijn naar de wenselijkheid over te gaan op een meer gedifferentieerde decentralisatie naar gemeenten.

Afgesloten wordt met een recapitulatie van het komende beleid waarin een studieopdracht aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie wordt aangekondigd naar 'de toekomstige positie van provincie, gemeente en gewest, zowel onderling, als ten opzichte van het Rijk en ten opzichte van de burgers.'

De Nota Bestuurlijke Organisatie verschaft de duidelijkheid over de kabinetsopvattingen, waarop van vele kanten is aangedrongen²². Deze opvattingen zelf blijken echter geen reden voor algemene tevredenheid. Alleen al omdat de botsingen van politieke meningen in de komende zes jaar mede bepalend zijn geweest voor 'onze' reorganisatieplannen uit de jaren 1975-'76, kan er hier niet aan voorbij gegaan worden²³.

In eerste instantie spitst de strijd zich toe op de vraag of een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen voldoende is of dat een aparte Wet op de gewesten nodig is. Het gaat hier niet zozeer om een vormkwestie, als wel om een verschil in taxatie van de urgentie van bestuurlijke hervorming, en de rol die deze van de rijksoverheid vraagt. 'Nederland staat aan de start voor de race van zijn leven. Als wij niet oppassen dreigt deze nota een valse start te betekenen.'²⁴ De bestuurlijke schaalvergroting (en -verkleining) kan niet primair aan de gemeenten worden overgelaten. De centrale overheid moet het tempo en de vormgeving bepalen, dit laatste vooral om een dreigende bestuurschaos te voorkomen; ook Thorbecke bracht indertijd met de gemeentewet eenheid in een mengelmoes aan regelingen. Dit oppositiestandpunt werd in hoofdlijnen ook door de regeringspartij de ARP ingenomen. Een motie van Thijn c.s. die de regering uitnodigde om nog in deze kabinetsperiode, onder meer, te zorgen voor de indiening van een ontwerp-gewestwet²⁵, wordt tijdens de plenaire kamerbehandeling van de Nota Bestuurlijke Organisatie (juni 1970) door de ARP inhoudelijk onderschreven. Ook dezerzijds wordt de verantwoordelijkheid van de centrale overheid, uit een oogpunt van snelheid en uniformiteit onderstreept, en slechts omdat van kabinetszijde wordt verzekerd dat het resultaat van de Wgr-uitbouw vrijwel gelijk zal zijn aan hetgeen in het (ARP-)preadvies Bestuurlijke vormgeving was bepleit, wordt gevraagd stemming over de motie aan te houden²⁶. Het kabinet 'krijgt nog een kans'. Tijdens de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken 1971 (november 1970) is echter, uit een uitgelekt voor-ontwerp voor een gewijzigde Wgr, duidelijk geworden dat aan de geuite verlangens nauwelijks tegemoet gekomen zal worden. Een dringend verzoek uit de Kamer om binnen drie weken duidelijkheid te verschaffen wordt nu ook door de ARP-fractie ondersteund²⁷. De staatssecretaris houdt vervolgens de eer aan zich zelf en kondigt snel schriftelijk alnog een afzonderlijke wet aan²⁸.

Reeds in april 1971 wordt dit ontwerp aangeboden²⁹. Het opent met de opdracht aan de Kroon een bestuurlijke indeling vast te stellen, waarin de gebieden worden aangegeven waarvoor 'in beginsel een eenheid van lokaal bestuur op gewestelijk niveau dient te worden gevormd' (art. 1). Het gewest

^{22]} Het ging hier om het kabinet-De Jong, met op Binnenlandse Zaken H.K.J. Beernink en C. van Veen (staatssecretaris).

^{23]} Veel uitvoeriger over de politieke ontwikkelingen rond de reorganisatie van het binnenlands bestuur in de jaren 1969-1983: P.W. Tops, *Machine of machinatie ? ; De reorganisatie van het binnenlands bestuur, 1969-1983*; Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1985.

^{24]} Het Tweede Kamerlid Van Thijn in de vergadering van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken op 9-2-1970 over de Nota (Handelingen Tweede Kamer 1969-1970, E 8 -Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken-).

^{25]} Tweede Kamer 1969-1970, 10310, nr. 5.

^{26]} Handelingen Tweede Kamer 1969-1970, blz. 3779 en 3845.

^{27]} Deze weet zich gesteund door het gezamenlijke concept-urgentieprogramma van ARP, CHU en KVP -het CDA is in voorbereiding- waarin is vermeld dat gewestvorming op grond van een gewestwet moet geschieden. Dit is vrij opmerkelijk aangezien beide laatste partijen tot dan toe de Kabinetsaanpak steunden.

^{28]} Brief van 20 november 1970; Tweede Kamer 1970-1971, 10900, hoofdstuk VII, nr. 19.

^{29]} Ontwerp van een Wet op de gewesten, Tweede Kamer 1970-1971, 11246, nr. 2.

wordt gezien als 'een aanvulling op de thans bestaande lokaal-bestuurlijke organisatie (...), waarbij de rol en de positie, die de gemeenten thans in ons staatsbestel vervullen en innemen, in beginsel onverkort gehandhaafd blijven.' ³⁰ Deze terughoudende opstelling blijkt zowel uit de wijze van totstandkoming als uit de taken en bevoegdheden van het gewest. Het zijn de raden van twee of meer gemeenten die bij gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam, genaamd gewest, *kunnen* instellen 'ter behartiging van een geheel van belangen, ten aanzien waarvan, met het oog op een evenwichtige ontwikkeling in het gebied van die gemeenten, eenheid van beleid noodzakelijk is' (art. 2, eerste lid). De rol van de centrale overheid is beperkt tot goedkeuring van de regeling (art. 21), terwijl gemeenten de aanwijzing gegeven kan worden binnen een bepaalde termijn een regeling ter goedkeuring in te dienen, en ook een regeling kan worden opgelegd (art. 22-23). Organen van het gewest zijn een gewestraad, ten aanzien waarvan *de regeling* directe algemene verkiezing kan voorschrijven, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Als basistaak van het gewest schrijft de wet voor 'de vaststelling van een programma, waarin de hoofdlijnen van de (...) noodzakelijk geachte ontwikkeling van het gebied van het gewest worden aangegeven' (art. 12, 1); het geeft de wijze aan waarop deze ontwikkeling dient te worden verwezenlijkt (art. 12,3). Aan het gewestbestuur kunnen ten aanzien van de behartiging van de belangen waarvoor de regeling is getroffen, zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur worden toegekend als aan de besturen van de deelnemende gemeenten toekomen (art. 13, 1). Hiernaast krijgt het gewest de al uit de Rijnmondwet bekende coördinerende bevoegdheden: richtlijnen en, bindende, aanwijzingen aan de gemeentebesturen (art. 14). In zijn verordeningen kan het gewest verder de gemeenten in medebewind roepen (art. 15). Voor uitbreiding van de 'gewestbelangen', dus het 'basisgebied' waarop het gewest bevoegd is, is in beginsel wijziging van de regeling nodig, maar de regeling kan ook bepalen dat de gewestraad hiertoe zelf bevoegd is (art. 16). Overdracht van rijks- en provinciale bevoegdheden wordt in de toelichting niet uitgesloten, maar deze zal dan van geval tot geval geregeld moeten worden.

Het voortouw bij de gewestvorming wordt kortom bij de gemeenten gelaten, en net zomin als over het tempo van de gewestvorming geeft het ontwerp duidelijkheid over het taakgebied waarop het gewest actief zal zijn. Het gaat, zoals Ruiter aangaf, om juridificatie van gedachten die al in de Nota Bestuurlijke Organisatie waren neergelegd ^{31 32}.

Negen dagen voor de indiening van het ontwerp van Wet op de gewesten was het *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* uitgebracht ³³. Hierin worden aanzienlijk verdergaande mogelijkheden geopperd. Volgens de voorstellen van de staatscommissie blijft het bestaande patroon van de provinciale en gemeentelijke inrichting wel in de Grondwet vastgelegd ³⁴. Maar dit betekent niet dat zonder meer beoogd wordt aan de bestaande verhoudingen op dit gebied vast te houden. 'De veranderende en steeds dringender behoefte aan ruimtelijke en bestuurlijke ordening,

^{30]} M.v.T., 11246, nr. 3, blz. 6.

^{31]} D.W.P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie*; op. cit., blz. 76.

^{32]} Een uitzondering op de gesignaleerde opstelling van het Rijk zou worden gemaakt voor de gebieden Rijnmond en Groot-Amsterdam, vanwege de grote verwevenheid van de bestuursproblematiek aldaar met nationale belangen. Tegelijk met het wetsontwerp werden voorontwerpen van wet gepubliceerd die voor deze gebieden voorzagen in (dus bij wet in te stellen) gewesten met onder andere meer uitgewerkte taken en bevoegdheden.

^{33]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

^{34]} In dit opzicht werd afgeweken van de Proeve voor een nieuwe Grondwet (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1966). In dit ambtelijke werkstuk werd de bijzondere positie van gemeenten en provincies veel minder benadrukt, door het hoofdstuk Openbare lichamen te openen met de bepaling 'De openbare lichamen verrichten de taak die hun bij of krachtens de wet is opgedragen.' (art. 80).

alsmede aan schaalvergroting en aan wijziging van bevoegdhedenverdeling maken het zoeken naar andere of gewijzigde bestuursseenheden noodzakelijk.' (blz. 284). De bestaande grondwettelijke bepalingen staan aan zo'n ontwikkeling niet volledig in de weg; zij laten een zekere armslag om op basis van de bestaande provinciale en gemeentelijke verbanden of naast deze verbanden andere organisatieverbanden te scheppen. Dit betekent wel eerbiediging van de oude verbanden; de opvatting uit de Nota B.O. dat instelling van gewesten onder gelijktijdige opheffing van gemeenten zich niet verdraagt met de beginselen die in de (geldende) Grondwet zijn neergelegd, wordt onderschreven. Een en ander betekent dat men bij het treffen van nieuwe voorzieningen ongewild wellicht gedreven kan worden in de richting van een vierde bestuurslaag (die de commissie slechts voor incidentele gevallen niet wil uitsluiten).

Voorgesteld wordt hierom de wetgever uitdrukkelijk de bevoegdheid te verlenen in plaats van bestaande provincies of gemeenten andere territoriale openbare lichamen in te stellen (art. 98), onder de toevoeging dat dan op inrichting en positie van deze nieuwe lichamen de voor provincie en gemeente gegeven bepalingen (artikelen 92-97) van overeenkomstige toepassing zijn. Voor de instelling van territoriale lichamen *naast* provincie en gemeente -deze zou mogelijk blijven, nu op grond van artikel 100- was de grootst mogelijke meerderheid van de commissie van mening dat de bedoelde waarborgen en beginselen van de artikelen 92-97 niet eveneens van toepassing behoeften te zijn. De wetgever kan hier een scala van typen openbare lichamen instellen, met zeer uiteenlopende bevoegdheid en structuur. Voor lichtere constructies zouden de waarborgen en beginselen te ver gaan; het kan hierom beter aan de wetgever worden overgelaten om waar dit wel gewenst is de nodige voorzieningen te treffen.

3.2.2 1971-1975: Rijksverantwoordelijkheid, maar hoe?

Kort na de indiëning van het ontwerp-Wet op de gewesten treedt het kabinet af. Het nieuwe kabinet verklaart de gewestvorming tot een 'vrije kwestie', hetgeen naar later wordt toegelicht inhoudt 'dat van regeringszijde tegenover eventuele amendementen binnen de grenzen van het redelijke geen onaanvaardbaarverklaring zou worden gesteld'³⁵.

In maart 1972 volgt het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel³⁶. Het is zeer negatief. Enerzijds wordt de vraag gesteld of het gewest nog wel gezien kan worden als aanvullend lokaal bestuur, en of aan de vrijheid die de gemeenten terzake moeten hebben niet teveel afbreuk wordt gedaan ten gunste van de centrale overheid (blz. 10). Anderzijds is er echter de overheersende kritiek dat het ontwerp lang niet ver genoeg gaat, waarbij de bezwaren neerkomen op hetgeen al over de Nota Bestuurlijke Organisatie is opgemerkt; behalve van de oppositie komt de kritiek ook van twee regeringspartijen, ARP en nu ook VVD. Over een breed front worden verder kanttekeningen geplaatst bij het dreigen van een vierde bestuurslaag bij vorming van (sterke) gewesten zonder meer. Interessant in verband hiermee is dat nu ook in de Kamer de mogelijkheid van ineen schuiven van de gewestelijke en de provinciale bestuursniveaus wordt geopperd³⁷. De VVD-fractie beargumenteert eerst de wenselijkheid van vrij grote gewesten door te wijzen op de noodzaak om ook toekomstige ontwikkelingen op te kunnen vangen, stelt vervolgens dat bij 20 à 25 gewesten de positie van de provincie niet buiten beschouwing kan blijven, en geeft dan aan dat verdeling van de huidige provinciale taken naar andere bestuursorganen mogelijk is. 'Zodanige ontwikkeling, waardoor de

^{35]} Ontwerp van een Wet op de gewesten, Verslag van een mondeling overleg; Tweede Kamer 1971-1972, 11246, nr. 4, blz. 1. Het betrof hier het Kabinet-Biesheuvel, met W.J. Geertsema als minister van Binnenlandse Zaken.

^{36]} Tweede Kamer 1971-1972, 11246, nr. 5.

^{37]} Eerder al (1969): ARP, Preadvies Bestuurlijke vormgeving, op. cit.

provincie overbodig zou worden, zou overigens zonder grondwetswijziging niet te realiseren zijn, tenzij een oplossing gevonden zou kunnen worden door waar gewestvorming plaats heeft gevonden de provincies op te delen. Het aantal provincies zou dan wel stijgen, doch het in de grondwet verankerde instituut van de provincie zou intact blijven.' (blz. 6-7).

Reeds voor de begrotingsbehandeling-1973 (oktober 1972) is het kabinet gevallen. De demissionaire minister van Binnenlandse Zaken deelt mee dat naar zijn persoonlijke mening instelling van gewesten van bovenaf, een wettelijk minimum-takenpakket en verplichte rechtstreekse algemene bestuursverkiezingen gewenst zijn; de memorie van antwoord (met nota van wijziging) zal echter niet voor de verkiezingen (29 november) worden uitgebracht, omdat het interdepartementale overleg over de gewestelijke taken nog weinig heeft opgeleverd ³⁸. Het nieuwe kabinet, dat eerst op 11 mei 1973 aantreedt, onderschrijft de wenselijkheid van een grotere verantwoordelijkheid en invloed van de centrale overheid; er zal een nieuw wetsvoorstel worden ingediend dat een ruim kader zal bieden 'ten einde tot de instelling van gewesten in het niet onbelangrijke aantal gebieden, waar daaraan behoefte bestaat, te geraken.' ³⁹ Het streven is gericht op indiening in het eerste kwartaal van 1974, en dan is ook publicatie te verwachten van het concept van de structuurschets voor de bestuurlijke indeling. Het aantal 45 gewesten waarop de schets lijkt te gaan uitkomen noemt de minister tijdens de begrotingsbehandeling geen heilig getal, al gaan hiernaar, en naar verkleining van het aantal provincies tot 5, de gedachten voorlopig wel uit. De minister heeft voorkeur voor instelling bij algemene maatregel van bestuur, in eerste instantie van een tiental gewesten ⁴⁰. Vanuit de Kamer wordt decentralisatie van rijkstaken weer aan de orde gesteld. Er wordt een verband gelegd met de gewestvorming, en het getal van 45 gewesten wordt dan te hoog geacht (ook een bedreiging van de positie van gemeenten door een te geringe afstand wordt hier als argument genoemd). De minister vindt decentralisatie evenwel niet zozeer iets voor de gewestwet als wel voor bijzondere wetten ⁴¹.

Dit laatste neemt niet weg dat onmiskenbaar een volgende fase in de discussie intreedt. In eerste aanleg is vrijwillige gewestvorming van onderaf omgezet in gewestvorming met een voorname rol voor de centrale overheid en betrekkelijk zware gewesten. Nu is het stadium aangebroken waarin grote gewesten in beeld zijn gekomen, om de zojuist genoemde redenen. Combineert men deze met afwijzing van een vierde bestuurslaag dan verschuift het accent naar, verkleinde, provincies. Hiervoor bleken al enkele malen suggesties in deze richting te zijn gedaan, het eerst in het ARP-advies Bestuurlijke vormgeving uit 1969. Het zal echter nog bijna twee jaar duren voordat het nieuwe model in een regeringsvoorstel wordt opgenomen. In de tussentijd verschijnt een aantal geschriften, dat deels de geesten verder rijpt maakt voor de nieuwe aanpak, maar voor een deel ook 'oudere' opvattingen inhoudt. Een zeer beknopt overzicht levert het volgende beeld op.

In december 1973 verschijnt een nieuw advies van de *RARO* ⁴². De raad stelt vast dat de urgentie van de zaak sinds 1969 aanmerkelijk is toegenomen: de ruimtelijke processen op gewestelijke schaal worden steeds belangrijker en vragen om beheersing door een adequate bestuursvorm. Instelling van en primaire taaktoedeling aan de gewesten is een zaak voor de centrale overheid; een zekere differentiatie naar omvang, opzet en bestuurlijke bewerktuiging

^{38]} Handelingen Tweede Kamer 1972-1973, blz. 588.

^{39]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1973-1974, 12600, hoofdstuk VII, nr. 2, blz. 2. Het Kabinet was het Kabinet-Den Uyl, met op Binnenlandse Zaken W.F. de Gaay Fortman en W. Polak (staatssecretaris).

^{40]} Handelingen Tweede Kamer 1973-1974, blz. 600.

^{41]} *Ibid.*, blz. 602.

^{42]} *Advies over de gewestvorming*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974.

kan gewenst zijn. Voor de bepaling van de omvang is naast de gewenste maatschappelijke en ruimtelijke samenhangen inzicht in de gewenste toedeling van taken en bevoegdheden nodig. Een beknopte analyse wijst uit dat bevoegdheden op het gebied van planning, coördinatie en uitvoering op een aantal ruimtelijk relevante terreinen essentieel zijn⁴³. Een hieruit af te leiden 'startpakket' zou in de gewestwet kunnen worden opgenomen, waarbij bij de instelling van het individuele gewest kan worden gedoseerd. Daarnaast bestaat behoefte aan een algemene bestuursbevoegdheid: het gewest zou al die taken en bevoegdheden tot zich moeten kunnen trekken, welke door hem moeten worden vervuld in het belang van de gewestelijke ontwikkeling (waarbij gemeenten via een administratiefrechtelijke procedure tegen te grote voortvarendheid beschermd moeten worden). De raad ziet de nieuwe bestuursvorm met de gemeenten als 'samengesteld lokaal bestuur', waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de taken van origine voor een belangrijk deel gemeentelijk zijn, en dat bij planning en uitvoering een nauwe verwevenheid tussen gewestelijke en gemeentelijke taken nodig zal zijn. De meerderheid wil de bezwaren verbonden aan de invoering van een nieuwe bestuurslaag -door het dichte net van gemeenschappelijke regelingen bestaat trouwens in feite al een vierde bestuurslaag- voor de middellange termijn accepteren; daarna kan worden bezien of de provincies, eventueel vergroot tot landsdelen, een zinvolle functie kunnen blijven vervullen. Een minderheid echter, wil deze bezwaren vermijden door als eerste fase van de totale bestuurlijke reorganisatie te beginnen met het opdelen van de, hiermee te elimineren, provincies in gewesten.

In de eerste helft van 1974 lekt de *concept-Structuurschets voor de bestuurlijke indeling* uit⁴⁴. De voorbereiding, aangekondigd in de Nota bestuurlijke organisatie, was al in 1970 begonnen. Het karakter van de schets is niet, zoals aanvankelijk bedoeld, indicatief, omdat inmiddels de centrale overheid heeft aangekondigd het voortouw bij de gewestvorming te zullen nemen; de schets heeft dan ook de vorm van een voorontwerp van wet. De schets beperkt zich tot het aangeven van de *ruimtelijke* kaders voor de gewestvorming; hiervoor worden 44 bestuursrayons onderscheiden. De bepaling was een vrij gecompliceerd proces. In een indicatieve fase werden bestuurlijke samenwerkingsgebieden en, op grond van sociaal-geografische gegevens, stedelijke verzorgingsgebieden geïnventariseerd; dit leverde twee kaarten met circa 70 'nodale' gebieden op. De verkregen gegevens werden vervolgens in een normatieve fase getoetst aan de toekomstige ontwikkeling en taakstelling van de gebieden ten aanzien van een aantal ruimtelijk relevante beleidsterreinen, en aan draagvlakeisen. De nadere rayonindeling werd gepresenteerd in een indeling in vijf landsdelen. Deze indeling werd aangeduid als 'technisch', zoals ook aan de rayonindeling geen gewestconceptie ten grondslag zou liggen. Over de neutraliteit van de exercitie zijn echter ook twijfels geuit⁴⁵. Hoe dit ook zij, de bewindslieden hadden over het concept bij publicatie nog geen definitief standpunt bepaald, en al bij de behandeling van begroting van Binnenlandse zaken voor 1975 verklaart de minister nogmaals dat het aantal van 44 voor hem niet een heilig getal is⁴⁶. 'Wij weten nu tenminste welke ruimtelijke kaders mogelijkheden bieden voor encadrering van het warnet van gemeenschappelijke regelingen en voor de aanpassing van allerlei rijksinstellingen bij een verantwoorde ruimtelijke afbakening op lager niveau.' En bovendien:

^{43]} De terreinen verschillen niet wezenlijk van de in 1969 genoemde.

^{44]} Het 'definitieve concept' wordt pas aan het eind van het jaar gepubliceerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken-Rijksplanologische Dienst, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974).

^{45]} Bijvoorbeeld door D.W.P. Ruiters (op. cit., blz. 89). Het concept duidt het gewest aan als een vorm ter versterking van lokaal bestuur, en dit betekent dat het gaat om een vorm van verlengd bestuur; hierdoor is het een functioneel gedecentraliseerd lichaam, een doelcorporatie, want het alternatief zou een vierde bestuurslaag opleveren die niet met verlengd lokaal bestuur te rijmen valt.

^{46]} Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, blz. 871.

'Door middel van combinatie van de geprojecteerde eenheden (...) kan (...) het aantal van 44 worden teruggebracht tot de orde van grootte van 20 à 25, indien een conceptie in deze zou moeten worden verwezenlijkt.'⁴⁷

De minister recapituleert verder de voortgang sinds de vorige begrotingsbehandeling, ter verklaring van het achterwege blijven van een (nieuw) ontwerp-Gewestwet in de eerste helft van het jaar. In het voorjaar is hij tot de conclusie gekomen dat de wet de taakgebieden moet noemen, die dan bij amvb in detail moeten worden aangegeven. Om hiertoe te komen, en ook over de financiële paragraaf, is interdepartementaal overleg nodig. Om dit te versnellen is in juni een onderraad ad hoc van de ministerraad ingesteld (Ministeriële commissie gewestvorming, kortweg 'Micog'). Uitgangspunt bij het overleg is dat overal in het land uitsluitend zware gewesten zullen komen; gewestvorming wordt door de minister aangeduid als voorwaarde voor herverdeling van rijks- en provinciale taken⁴⁸.

De Micog, bestaande uit zes ministers, komt pas voor het eerst in december 1974 bijeen. Een ambtelijk 'voorportaal' heeft dan echter al voorbereidend werk verricht. Zoals te verwachten is blijken niet alleen de zojuist genoemde aandachtspunten aan de orde te komen, maar gaat de discussie ook over verschillende bestuursmodellen. Tot begin 1975 worden besproken:

- a. een plan van Financiën dat voorziet in circa 20 provincies met zware bevoegdheden, ook via decentralisatie van rijkstaken, en een ruim budget. Deze provincies zouden vergaande zeggenschap over de gemeenten krijgen, die, wegens hun sterk verminderde taak, door herindeling tot tenminste 25.000 inwoners vergroot zouden moeten worden;
- b. een voorstel van Binnenlandse Zaken, dat eveneens de vorming van ongeveer 20 provincies behelst. Deze zouden behalve met rijkstaken zoveel mogelijk met de planning worden belast; de uitvoering zou zoveel mogelijk bij de tot tenminste 10.000 inwoners te vergroten gemeenten berusten;
- c. een plan van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat de vorming van circa 50 gewesten beoogt. Zij zouden rijkstaken en grootschalige gemeentelijke taken toebedeeld krijgen, en sterke invloed hebben op de tot een aantal van circa 2000 uit te breiden gemeenten. Het toezicht op de gewesten zou berusten bij het Rijk of bij de tot vijf te reduceren provincies⁴⁹.

De uiteenlopende belangen van de vakdepartementen zijn duidelijk herkenbaar: kostenbeperking door schaalvergroting versus (regionaal) bestuur op de schaal van een maatschappelijk en ruimtelijk samenhangend gebied. Wat hiervan zij, uiteindelijk wordt overeenstemming bereikt over het model dat zal worden neergelegd in het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur. Op dit in juli 1975 gepubliceerde stuk wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Volledigheidshalve echter moet eerst nog kort worden ingegaan op enkele andere opvattingen die in de eerste helft van 1975 werden gepubliceerd. Het zal overigens duidelijk zijn dat deze op de inhoud van het concept-ontwerp dat immers het resultaat van een politiek compromis vormde, geen grote invloed hebben kunnen uitoefenen.

In januari verschijnt het advies *De organisatie van het openbaar bestuur van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*⁵⁰. Hierin wordt een drietal modellen getoetst op hun effecten op tien knelpunten. De keuze valt op een model waarbij de provinciale taken en bevoegdheden worden uitgebreid en in een aantal gevallen de provinciale schaal wordt verkleind

^{47]} Ibid.

^{48]} Ibid., blz. 873-874.

^{49]} Aldus J.J. Lindner, *Rijk, provincies en gemeenten op de helling*; Amersfoort, Uitgave katernen 2000, 1975 nr. 1, blz. 20-22.

^{50]} Rapporten aan de regering nr. 6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975.

(provincies nieuwe stijl)⁵¹. Dit komt met name goed uit de bus waar het gaat om de vervulling van ordenende taken (beheersing ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen), terugdringing van centralisatie en deconcentratie, bevordering van integraal bestuur, eenvoud van de bestuursstructuur, effectiever gebruik en relatieve vergroting van eigen belastinggebied en van de algemene uitkeringen, verlichting van coördinatie binnen de centrale overheid en eenvoud en kosten van reorganisatie.

Op 1 mei brengt het *Instituut voor Bestuurswetenschappen* zijn eindrapport uit⁵². Dit rapport is primair bedoeld als bron van informatie voor de RTD, maar bevat ook een hoofdstuk (5) waarin ontwikkelingsmogelijkheden voor de bestuurlijke organisatie worden aangegeven. Het instituut schetst hierin een bestuursprofiel aan de hand van beschouwingen over 21 begrippenparen ('vraagpunten'), zoals centralisatie/decentralisatie, schaaleenheid/schaaldifferentiatie, enzovoort. Het profiel wordt als nog weinig scherp omlind aangeduid; het gaat vooral om de organisatiestructuur, de wijze waarop de eenheden van openbaar bestuur zijn ingericht en aan elkaar gerelateerd. Aan dit profiel wordt een drietal ontwikkelingsmogelijkheden getoetst: een sterk gecentraliseerde bestuursopbouw, en handhaving van de gedecentraliseerde opbouw met aanpassing en verbetering, respectievelijk met reorganisatie. De nadelen van het eerste model zijn duidelijk, en ook het tweede wordt verworpen omdat zowel de provincie als de gemeente uit overwegingen van schaalvergroting en -verkleining sterke wijziging zouden moeten ondergaan. Resterend model 3, dat wordt uitgewerkt tot een ideaaltypisch eindmodel voor de langere termijn: 4 à 5 landsdelen, 44 à 70-90 gewesten en binnen deze bestuurslaag met een lokale taak gemeenten nieuwe stijl. Deze laatste zouden sterk van de gewesten afhankelijk zijn en dus geen afzonderlijke bestuurslaag vormen: hun taken en bevoegdheden zouden van het gewest zijn afgeleid en door deze worden bepaald, zij het dat een wettelijk minimumtakenpakket in overweging wordt gegeven.

De *Raad voor de Territoriale Decentralisatie* wijst in zijn advies van 20 juni het IBW-model af in het bijzonder wegens het verdwijnen van de gemeenten in hun bestaande vorm en de daaruit voortvloeiende vergroting van de afstand bestuur-bestuurde⁵³. Als *algemene uitgangspunten* onderschrijft de raad in de eerste plaats hetgeen het IBW als zodanig heeft geformuleerd. Dit betekent dat ten aanzien van de bestuurlijke organisatie als geheel de volgende twee 'strevingen' tot hun recht moeten komen:

- 'het veilig stellen van de doelmatigheid binnen de afzonderlijke organisatiestructuren en binnen de totaliteit van de organisatie door het creëren van een juist draagvlak voor in het bijzonder de coördinerende activiteiten en door invoering van rationele bestuursystemen
- het scheppen van een tweeledige garantie voor de burger, nl. in de eerste plaats de zekerheid dat hij betrokken is bij goed uitgeruste en deskundige regionale organen, die volwaardige tegenspelers zijn van het hoger bestuur, en in de tweede plaats de mogelijkheid om zich binnen een schaal, die zijn onmiddellijke interessesfeer betreft meer invloed te kunnen uitoefenen op -en gestalte te kunnen geven aan- wat zich binnen dat kader afspeelt.'⁵⁴

^{51]} De andere modellen betroffen gewestvorming (bestuurslaag tussen gemeente en provincie) en de vorming van maxigemeenten.

^{52]} *Onderzoek naar de bestuurlijke vormgeving*; deel 2, eindrapport; op. cit. Tezamen met het eraan voorgaande literatuurrapport was dit het resultaat van een onderzoekopdracht ter voorbereiding van het advies inzake de bestuurlijke organisatie van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, waarvan de aanvraag reeds in de Nota Bestuurlijke Organisatie was aangekondigd (1969).

^{53]} *Advies inzake de bestuurlijke reorganisatie*; Tweede Kamer 1974-1975, I 1943, nr. 2.

^{54]} IBW-eindrapport, op. cit., blz. 250.

De RTD stelt verder voorop dat de verantwoordelijkheid voor de opbouw van het bestuursstelsel door de Grondwet bij de wetgever is gelegd, en stelt vast dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat in de Nederlandse situatie een spreiding van macht en verantwoordelijkheden impliceert, die mede tot uitdrukking moet komen in een evenwichtige opbouw van bestuursseenheden met een eigen taakstelling. Voorts keert hij zich tegen de toename van gedeconcentreerde rijksdiensten en van het functionele ('facet'-) bestuur door gemeenschappelijke regelingen.

Na een, niet opzienbarende, opsomming van de redenen die tot herstructurering van het openbaar bestuur noodzakelijk stelt, stelt de raad vast dat elke keuze specifieke bezwaren zal oproepen; niettemin heeft men, op basis van de volgende *uitgangspunten voor de keuze* overeenstemming kunnen bereiken:

- a. tegen een vierde bestuurslaag verzetten zich geen principiële, wel praktische bezwaren;
- b. landsdelen zouden een te geringe beleids marge hebben;
- c. bij de vorming van gewesten moeten 'witte vlekken' vermeden worden; zowel aan de intermediaire als aan de lokale bestuurslaag moet een minimum-takenpakket worden gegarandeerd;
- d. overheveling van rijkstaken, ook nu gedeconcentreerde, naar deze intermediaire bestuurslaag is noodzakelijk.

Verder wordt hierbij gesteld dat de bevoegdheden van een integrale bestuurslaag in beginsel niet gebonden moeten zijn, dat overmatige complementariteit vermeden moet worden, de belangenverwevenheid tussen gemeente en gewest belet dat het laatste toezicht uitoefent, dat uniformiteit in de bestuursopbouw de voorkeur verdient en dat voor grote agglomeraties geen afzonderlijk statuut nodig is.

Vervolgens leidt toetsing van een drietal modellen tot de keuze voor een bestuursopbouw met Rijk, grote gewesten (20 à 25) en gemeenten (vergroot). Hieraan wordt dan weer een aantal voorwaarden verbonden: overheveling van taken van rijk en gemeenten naar gewesten, beperking van het toezicht op de gemeenten en instelling van een beroepsinstantie voor geschillen tussen gemeente en gewest (gedeconcentreerde Raad van State)⁵⁵.

Het zal duidelijk zijn dat een model met niet meer dan drie bestuurslagen, maar met vrij ingrijpende veranderingen in schaal en in verdeling van taken en bevoegdheden, inmiddels de meeste aanhang heeft verworven. Ook de regeringsvoorstellen zullen deze kenmerken vertonen.

3.3 1975-1976: Voorstellen inzake een Wet reorganisatie binnenlands bestuur

3.3.1 Inleiding

In juli 1975 wordt het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur met een toelichtend memorandum gepubliceerd⁵⁶. Het ontwerp voor-

^{55]} Ook van de kant van de twee politieke partijen waarvan wij eerder rapporten vermeldden verschijnen in het jaar voor het concept-ontwerp (nieuwe) standpunten. Een ARP-discussiegroep pleit voor 20 à 25 gewesten (de schaalvergroting gaat verder), 'een democratisch gevormd en gedecentraliseerd beslissingsniveau voor integrale beleidsvorming', en ziet uiteindelijk de provincies als zodanig fungeren ('Gewestvorming in nieuw perspectief'; in: *De Magistratuur*, juli 1974, 40e jaargang, nr. 7, blz. 128 e.v.). In april doet de *Wiardi Beckman Stichting* de Eindnota *Gewestvorming* (Amsterdam, 1975) het licht zien. Gesteld wordt dat inmiddels de inrichting op alle bestuursniveaus een probleem is, dat de gemeenten goede aanknopingspunten vormen voor een volwaardige basiseenheid, en dat regionalisatie in het hele land noodzakelijk is. Een en ander leidt tot de keuze voor een model met 20 à 30 gewesten (ten dele tot stand komend uit de bestaande provincies, ten dele nieuw) en ca. 600 gemeenten (met een wettelijk gegarandeerd basis-takenpakket, maar zonder al te grootschalige taken).

^{56]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975.

ziet in wijzigingen van een veertiental wetten, die tezamen een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de totstandkoming van het nieuwe bestuursmodel dat door de Micog is ontwikkeld, en waarin:

1. 'de bestuurlijke organisatie van ons land is opgebouwd uit rijk, provincies en gemeenten;
2. die gemeenten en provincies weliswaar feitelijk van taak zullen veranderen, maar in beginsel zullen blijven stoelen op autonomie in de ruime betekenis van het woord;
3. de provincie met een reeks van gemeentelijke taken en bevoegdheden zal worden belast en aan de voorwaarden tot verdere decentralisatie van rijkstaken voldoet;
4. de provincie daarnaast enkele nieuwe, eigen -niet afgeleide- taken en bevoegdheden zal krijgen op het gebied van planning, coördinatie en besturing;
5. de taken en bevoegdheden van de gemeente en de provincie met waarborgen omringd zijn;
6. de voortgaande centralisatie -waaronder mede begrepen de sterker wordende afhankelijkheid, met name ook in financieel opzicht, van beslissingen van de centrale overheid- een halt kan worden toegeroepen en daartegenover meer decentralisatie van rijkstaken en -bevoegdheden mogelijk is.' (blz. 100).

Het concept-ontwerp werkt de nodige veranderingen slechts zeer ten dele uit. Het accent ligt op de oplossing van de regionale problematiek door uitbreiding van het aantal provincies tot 26 en overheveling van gemeentelijke taken en bevoegdheden naar deze provincies nieuwe stijl. Over decentralisatie van rijksbevoegdheden en vergroting van de financiële en beleidsmatige zelfstandigheid van de lagere overheden worden nog slechts, in het memorandum, intenties uiteengezet.

Het concept-ontwerp wordt aan een uitgebreide inspraak- en adviesronde onderworpen. De kritiek is aanzienlijk. Deze richt zich in het bijzonder op de vergaande overgang van gemeentelijke bevoegdheden, de onduidelijkheid omtrent de te decentraliseren rijksbevoegdheden en onvoldoende aandacht voor het 'complementair bestuur'; hiernaast bleek een voorkeur voor een gefaseerde reorganisatie⁵⁷.

Op 28 december 1976 worden vervolgens twee ontwerpen van wet aangeboden, een tot 'wijziging van de Provinciewet, de gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (Wet reorganisatie binnenlands bestuur)' en een tot 'wijziging van de Provinciewet, de Kieswet en de Wet selectieve investeringsregeling, strekkende tot wijziging van de provinciale indeling (Wet tot wijziging van de provinciale indeling)'⁵⁸. Afgezien van deze splitsing en een reductie van het aantal voorgestelde provincies tot 24, bevatten de wetsontwerpen geen fundamentele veranderingen vergeleken met het concept. Wel wordt in toelichting en bijlagen meer duidelijkheid verschaft over een aantal in eerste instantie minder uitgewerkte aspecten, zoals de decentralisatie van rijkstaken, complementair bestuur en de kosten van de reorganisatie; bovendien wordt een nieuwe Financiële-Verhoudingswet in het vooruitzicht gesteld. Gezien deze geringe verschillen beperken wij de bespreking in hoofdzaak tot de ontwerpen uit 1976. De nadruk zal hierbij liggen op de hoofdlijnen van het model en de daarvoor gegeven motivering⁵⁹.

^{57]} Tweede Kamer 1976-1977, 14322, nr. 3, blz. 35.

^{58]} Tweede Kamer 1976-1977, 14322 en 14323.

^{59]} De hierna volgende subparagrafen bevatten grotendeels een 'selectieve parafrase' van de toelichting; stellige beweringen zijn, ook als aanhalingstekens ontbreken, hieraan ontleend tenzij het tegendeel blijkt.

3.3.2 Algemene overwegingen

In de bestuurlijke organisatie zijn in de 125 jaar sinds haar totstandkoming geen principiële wijzigingen aangebracht. In dezelfde periode is een maatschappelijke schaalvergroting zonder weerga opgetreden en is het takenpakket van de overheid in zijn geheel toegenomen. Gevolg is dat de bestuurlijke taken en de bestuurlijke bevoegdheden niet meer met elkaar in overeenstemming zijn, waardoor: taken niet meer tot hun recht komen, door gemeenschappelijke regelingen (met de bekende bezwaren) worden uitgeoefend, de burger ook overigens tal van voor hem relevante gemeentelijke beslissingen buiten zijn eigen woonplaats niet democratisch kan beïnvloeden, en bij de centrale overheid taken en bevoegdheden berusten, die naar haar aard op lager niveau behoren te worden behartigd.

Ter oplossing wordt gekozen voor herstel van het evenwicht tussen taken en bevoegdheden op de drie bestaande bestuursniveaus, niet voor een nieuwe driedeling (met landsdelen of gewesten) of invoeging van een nieuwe bestuurslaag (gewesten). Hiervoor zijn drie redenen: handhaving van de gemeente, als dichtst bij de burger staande bestuurslaag, is noodzakelijk, een extra bestuurslaag vermindert ernstig de doorzichtigheid en toegankelijkheid voor de burger, en de beproefde indeling is doelmatig gebleken; slechts de ruimtelijke en functionele begrenzing van haar onderdelen is sterk verouderd. Als leidraad bij de herverdeling van taken staat voor ogen dat enerzijds de beslissingsbevoegdheid (de keuzemogelijkheid) op het laagst mogelijke niveau moet worden gebracht/gelaten, en anderzijds voor provincie en gemeente een wezenlijke functie verzekerd moet zijn die zij effectief kunnen vervullen. Aan de gemeente komen dan de taken toe die langs de kortste bestuurslijn naar de burger kunnen worden verricht, aan de provincie de taken die niet op lokaal niveau kunnen en niet op rijksniveau behoeven te worden verricht, en op rijksniveau wat niet op lokaal of provinciaal niveau behartigd kan worden. Verkleining van de provinciale schaal is hierbij nodig omdat de bestaande provincies voor een aantal regionale, en ook voor een aantal huidige provinciale taken ruimtelijk te groot zijn. Voorts is een vergaande gemeentelijke herindeling nodig, waardoor krachtige bestuurlijke eenheden ontstaan om de overgang van taken naar de provincie te kunnen beperken. De decentralisatie van rijkstaken naar vooral de provincie ten slotte, zal in de nabije toekomst in betekenende mate kunnen worden verwezenlijkt; de onderlinge verwevenheid van veel taken en de betrokkenheid van veel departementen beperken de snelheid bij dit onderdeel. Overigens is beperking van de financiële banden tussen rijk en lagere overheden reeds een belangrijke stap naar grotere bewegingsvrijheid voor de laatste.

3.3.3 Probleemstelling en grondslagen voor een gewijzigd bestuursmodel

Beide elementen worden aan de hand van vijf gezichtspunten behandeld.

1. De *schaal* waarop belangrijke bestuurlijke voorzieningen worden getroffen. De bestuurlijke organisatie moet de overheid in staat stellen om, voor zover nodig, de ontwikkelingen, met het belang van de burger voor ogen, te beheersen. Zij moet daartoe bestaan uit zo weinig mogelijk bestuurslagen, waarvan de schaal zoveel mogelijk moet worden bepaald door de objectief wenselijke draagwijdte van de op elke laag te treffen voorzieningen. Uitgangspunt is daarbij dat de voorzieningen zo dicht mogelijk bij de burger getroffen moeten worden.

In de huidige situatie zijn de reikwijdte van de taken en de bevoegdheden, zowel van de bestuurslagen als van de afzonderlijke provincies en gemeenten niet meer op elkaar afgestemd. Vervolgens wordt vooral ingegaan op het feit dat de gemeentegrenzen niet meer de maatschappelijke samenhangen

omspannen; taken worden onvoldoende uitgevoerd omdat zij in feite die grenzen overschrijden, en beslissingen in de ene gemeente genomen zijn van invloed op de leefsituatie in andere gemeenten zonder dat deze of de inwoners ze kunnen beïnvloeden. Eerdere pogingen om de bestuurlijke schaal meer met de maatschappelijke in overeenstemming te brengen (samenvoegingen, Wgr, gewestvorming o.g.v deze wet of bijzondere wetten) hebben slechts incidentele verbeteringen opgeleverd.

Bovendien gaan bij samenvoeging alle taken over ook waar dit niet noodzakelijk is. Dit zou niet per se gecompenseerd worden door binnengemeentelijke decentralisatie die immers niet kan worden afgedwongen. Bij vorming van gemeenten van regionale schaal zou deze ook of een omvang moeten krijgen die de gemeente zelf in gevaar brengt of te weinig inhoud hebben⁶⁰. De Wgr roept 'in normale gevallen' de bekende bezwaren op⁶¹; voor coördinatie biedt de wet nauwelijks ruimte omdat een gemeenschappelijk orgaan beleid niet kan afdwingen. Gewesten komen aan veel van deze bezwaren tegemoet, maar de aantasting van het democratisch gehalte en de nauwelijks te beïnvloeden financiële lasten voor de gemeenten blijven.

Gesteld wordt dat een bestuurslaag 'alleen dan een in ons volk levend organisme zal kunnen zijn, indien het op die bestuurslaag werkzame bestuur zich gesteld ziet voor een breed samengesteld pakket van taken waarvan het de inhoud tenminste voor een belangrijk deel, langs de weg van autonomie, zelf kan bepalen. Op lokaal bestuur is plaats voor een zodanige bestuurslaag: de gemeenten. Men behoeft alleen maar aan de rol welke de gemeente vervult (zelfs naar haar aard toekomt) op het gebied van het welzijnsbeleid, de vormgeving van het leefmilieu, het onderwijs, de openbare orde, het verkeer, de volkshuisvesting, kortom de dagelijkse gang van zaken waarin de burger zeer is geïnteresseerd.' Deze functie kan niet door andere bestuurseenheden worden overgenomen. 'Wanneer wij stellen dat de gemeente de belangrijke plaats die zij vanouds in ons staatsbestel inneemt, moet behouden, zeggen wij daarmee tevens dat zij over een zwaar pakket van taken moet beschikken.'⁶² Dit betekent dat ook het enige nog resterende alternatief, overdracht van taken naar de provincie terughoudend moet worden toegepast: niet alle verzorgingstaken waarvan de invloed zich buiten de grenzen van een gemeente doet gevoelen moeten worden overgeheveld, maar slechts de taken, 'die naar aard en uitwerking een regionaal karakter vertonen.'

Overigens kan de schaal waarop deze technisch en economisch optimaal wordt uitgevoerd voor elke taak verschillend zijn. Bovendien kunnen zich door technische en economische ontwikkelingen in de loop van de tijd verschuivingen voordoen. Voor de twijfelgevallen en knelpunten die zich dus steeds zullen voordoen, zou men kunnen denken aan functionele decentralisatie, het instellen van afzonderlijke bestuursorganen voor bepaalde taken. Zij zouden echter een democratisch gekozen bestuur moeten hebben en dat zou leiden tot een verbrokkeld facetbestuur; bij toepassing op grotere schaal

⁶⁰ Overigens wordt het bevorderen van enige bestuurlijke medezeggenschap voor stadswijken of dorpen die daarvoor in aanmerking komen wel wenselijk geacht; in dit licht moet ook het voorstel in het kader van de lopende grondwetsherziening worden gezien, dat oplegging van binnengemeentelijke decentralisatie bij de wet mogelijk beoogt te maken. Volwaardig bestuur door de gemeente blijft wel het uitgangspunt.

⁶¹ Toepassing hangt af van medewerking van de gemeenten, niet steeds wordt de juiste ruimtelijke schaal verkregen, het bestuur wordt minder doorzichtig, het democratisch gehalte ervan wordt beperkt, het levert facetbestuur (niet integraal) op, en op bepaalde punten wordt de beslissingsruimte van de gemeenten veeleer ingeperkt dan vergroot.

⁶² Deze ode aan de gemeente, met behulp van een onmiskenbare cirkelredenering, moet gezien worden in het licht van de vele kritiek op de vergaande overgang van taken en bevoegdheden van gemeente naar provincie waarin het concept-ontwerp voorzag. Het ontwerp draait deze deels terug, maar het is de vraag of hiermee gerechtvaardigd is de formulering dat de provincie 'met een reeks van gemeentelijke taken zal worden belast' (memorandum, blz. 100) te vervangen door de mededeling dat 'de provincie enige taken en bevoegdheden krijgt toegewezen, die nu tot de gemeente behoren.' (memorie van toelichting, blz. 53).

zouden de samenhang met andere taakgebieden en afweging van belangen onvoldoende tot hun recht komen. Wel zijn andere aanvullende bestuurlijke maatregelen nodig om knelpunten in de taakverdeling weg te nemen. Genoemd worden de mogelijkheid dat de provincie de gemeente in medebewind roept⁶³ en vormen van complementair bestuur.

2. Het *democratisch gehalte* van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van overheidsbeleid

De bestuurlijke organisatie moet waarborgen dat het bestuur en de verzorging van de burger zich langs de kortste lijn voltrekken. De overheidslichamen moeten een eigen herkenbare identiteit bezitten, en daartoe, zoveel als functioneel verantwoord is, ruimtelijk bij maatschappelijke ontwikkelingen aansluiten. Zij moeten democratisch functioneren.

De mogelijkheden voor de burger om invloed op het bestuur uit te oefenen zijn in het gedrang gekomen. Het uitgangspunt dat, terwille van democratie en doelmatigheid bestuurlijke bevoegdheden in beginsel op het niveau dat zo dicht mogelijk bij de burger staat moeten worden uitgeoefend is niet bestreden, maar dit betekent niet dat alle dienstverlenende taken en bevoegdheden van de overheid in beginsel aan de gemeente toekomen. 'De eisen van democratie verzetten zich niet tegen overdracht van taken en bevoegdheden van de gemeente naar een hogere bestuurslaag, hetzij provincie hetzij Rijk, indien daaraan uit een oogpunt van doelmatige voorziening de voorkeur moet worden gegeven. Mede gelet op de tekortkomingen van de Wgr, moet gesteld worden dat 'wat taken en bevoegdheden betreft, (...) veeleer van belang is dat taken en bevoegdheden berusten dáár waar zij met zo groot mogelijke invloed van de burger tot gelding kunnen worden gebracht'; dat is niet steeds de gemeente, maar het niveau dat functioneel en ruimtelijk het meest geschikt is.

Handhaving van provincie en gemeente, met verschuiving van taken, betekent wel dat omvang en bestuursamenstelling zodanig zijn dat de burger zich ermee kan identificeren, en dat de democratische afweging van belangen, verantwoordingsplicht en publieke controle tot hun recht komen. Zoals aangegeven is de praktijk van de Wgr hiermee in strijd, terwijl ook de provincie op landsdelige schaal niet aan deze voorwaarden voldoet.

3. De *competentie* van elk der bestuurslagen

De bestuurlijke organisatie moet zodanig zijn dat tot een 'bestuurlijk verband' (Rijk, provincie, gemeente, waterschap, een orgaan op basis van maatschappelijke regelingen) in het algemeen geen taken behoren, welke er naar haar aard toe strekken daarmee verder te reiken dan dat eigen verband. Elk verband moet een zo groot mogelijke vrijheid van handelen hebben en in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen voor de behartiging van de toegekende taken. Daarbij moet gewaarborgd zijn dat zij horizontaal dan wel verticaal samenhangende taken in onderlinge samenwerking kunnen verrichten.

In de huidige organisatie worden de competenties van de bestuurlijke verbanden onvoldoende in acht genomen. Dat hogere verbanden de handelingsvrijheid van de lagere kunnen beperken door zaken ter regeling tot zich te trekken is algemeen aanvaard; het is de materiële insnoering van de autonomie door invloed van al dan niet gedeconcentreerde rijksdiensten waartegen de klacht van de praktijk zich richt. Vaak ligt hieraan de maatschappelijke schaalvergroting ten grondslag. Hieraan kan alleen tegemoet gekomen worden door de gevolgen op bestuurlijk terrein te erkennen en de taken en bevoegdheden welke op een lager niveau qua schaal niet meer doelmatig kun-

⁶³] Uitdrukkelijk wordt er op gewezen dat de verantwoordelijkheid voor het medebewindshandelen bij de gemeente berust, onverminderd de verantwoordelijkheid van de provincie voor het verstrekken, de omvang en het in stand houden van de medebewindsopdracht.

nen worden uitgeoefend, formeel op een hoger niveau te brengen. Dit kan ook gelden voor gevallen van toepassing van de Wgr, die in de regel een competentie beogen te bewerkstelligen op een schaal welke de gemeentelijke ver te buiten gaat. Helemaal onmisbaar zullen gemeenschappelijke regelingen niet worden, immers het zal nooit mogelijk zijn territoriale lichamen met een breed samengesteld takenpakket, voor wat hun territoir betreft, geheel passend toe te snijden op elk van de afzonderlijke tegenwoordige, laat staan toekomstige taken. In beginsel echter zullen de ruimtelijke grenzen met die van de taken moeten overeenstemmen. Provincie en gemeente zullen hun taak in een redelijke mate van beslissingsvrijheid moeten kunnen uitvoeren, waarbij de bestuurlijke verantwoordelijkheid gepaard moet gaan met een evenredige financiële verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid. Het ontbreken van beslissingsvrijheid zou tot onaanvaardbare frustratie van de betrokken bestuurders leiden ⁶⁴.

4. De mate van *centralisatie en decentralisatie* van het openbaar bestuur
De bestuurlijke organisatie moet zoveel mogelijk waarborgen dat geen gescheiden verantwoordelijkheid optreedt voor wat betreft het nemen van beslissingen tot het doen van uitgaven en het nemen van beslissingen tot het aan wijzen van de daartoe nodige dekkingsmiddelen. De financiële afhankelijkheid van hogere bestuurslagen moet zo klein mogelijk zijn; waar deze onvermijdelijk is moet de middelenverschaffing in beginsel via algemene uitkeringen geschieden, zodat de bestedingsvrijheid optimaal is. Elk overheidslichaam moet beschikken over een zodanig eigen belastinggebied dat een redelijke afweging tussen belastingdruk en voorzieningenniveau mogelijk is. Taken en bevoegdheden welke niet aantoonbaar noodzakelijk naar een hoger niveau moeten worden gebracht, moeten blijven waar zij berusten, en waar uitvoering op een lager niveau dan nu mogelijk is, is overheveling nodig. Het feit dat gemeenten veelal te klein zijn om taken optimaal te kunnen vervullen en de huidige provincies veelal te groot, te weinig toegerust en financieel zwak, is een van de oorzaken van de bestaande tendens tot centralisatie ⁶⁵. Voorwaarden voor een effectieve decentralisatie zijn dus een adequate schaal voor zelfstandige en doelmatige taakbehartiging en voldoende financiële arm-slag. Het instellen van bestuurslichamen die hieraan voldoen is een van de meest dringende redenen om de reorganisatie aan te vatten.
5. De *doelmatigheid* van de bestuurlijke organisatie
De bestuurlijke organisatie moet van een eenvoudige structuur zijn, doorzichtig en toegankelijk zijn. Zij moet een blijvend karakter hebben maar soepel kunnen worden aangepast als zij op onderdelen niet meer aan haar doelstellingen beantwoordt. Elk overheidslichaam moet een adequaat ambtelijk-technisch apparaat kunnen onderhouden. Verder moeten de kosten van de organisatie, in haar geheel en op onderdelen, niet hoger zijn dan de verwezenlijking van haar doelstellingen met zich brengt. Voor gemeenten kunnen deze eisen betekenen dat een taak op een hoger niveau gebracht moet worden of dat draagvlakvergroting door herindeling nodig is; waar een keuzemogelijkheid bestaat heeft het laatste middel, dat de korte lijn naar de burger handhaaft, de voorkeur.

⁶⁴] Samengevat: schaaltekorten roepen onherroepelijk vrijheidsbeperkende maatregelen op; verschuiving van de taken in kwestie brengt de vrijheid terug (voor de resterende taken).

⁶⁵] Op een aantal aspecten van decentralisatie wordt nader ingegaan. *Openlijke centralisatie*, in de administratieve wetgeving, lijkt menigmaal objectief overbodig waar zij subjectief geboden is: de zwakste schakel bepaalt de kracht van de keten, m.a.w. toekenning van taken aan met name de gemeenten is vaak niet mogelijk omdat zij niet alle daartegen opgewassen zijn. Van 'sluipende centralisatie' worden twee voorbeelden genoemd: het verbinden van voorwaarden aan rijksbijdragen -overigens niet zelden juist op verlangen van de gemeentebesturen toegepast- en het vaak zeer grondige toezicht. Nadelen zijn dat de beslissingsmacht zo in feite verschuift naar rijksambtenaren, en dat, doordat op rijksniveau integraal bestuur veel minder gewaarborgd is, de afweging van belangen in verdrinking raakt.

In de bestaande organisatie laat de doelmatigheid te wensen over; van weg te nemen onvolkomenheden worden als voorbeelden genoemd:

- het feit dat veel gemeenten zich moeten behelpen met een inadequaat apparaat, hetgeen in het bijzonder bedenkelijk is waar van de (=alle) gemeenten bepaalde voorzieningen worden verwacht, terwijl een toereikend draagvlak ontbreekt;
- de versnippering van de gemeentelijke bestuurstaak over tal van samenwerkingsverbanden en de presentatie van de rekening door deze zonder dat adequate invloed is uitgeoefend;
- de zeer lange procedure van gemeentelijke herindeling (ca. vijf jaar).

3.3.4 Gewijzigd bestuursmodel

Alvorens de modelkeuze te presenteren gaat de toelichting in op een aantal andere oplossingen die zijn gepresenteerd.

Het eindmodel van het IBW wordt afgewezen alleen al omdat het geen recht doet aan de gemeente en daarmee aan de positie van de burgers van de gemeente; een autonome lokale bestuurslaag mag niet ontbreken, en het IBW-gewest is hiervoor ongeschikt. Verder wordt sterk getwijfeld aan de levenskansen van een bestuur op landsdelig niveau, dat zich vrijwel uitsluitend met intermediaire taken zou inlaten; het zou noch de leden van dit bestuur noch de burger inspireren. Ten slotte is er het feit dat het IBW-model zowel de periode van invoering als de precieze uitwerking van de nieuwe organisatie -bewust- sterk open laat; men kan bestuurders, ambtenaren en burgers niet te lang in het ongewisse laten, en instelling van nieuwe bestuurslichamen zonder duidelijkheid over hun takenpakket is evenmin verantwoord.

Ook een organisatie met vier bestuurslagen, Rijk, provincies met de ordenende taken, gewesten met regionale verzorgende taken, en gemeenten, vindt geen genade. De bezwaren tegen een vierde bestuurslaag worden breed uitgemeten. Betwijfeld wordt of er voldoende potentieel is, bestuurlijk en ambtelijk, voor een behoorlijke bemanning, terwijl wordt gevreesd dat de bestuurslagen veelvuldig in een concurrentiepositie zullen komen, met alle kansen op conflicten en frustraties. Het bestuur op het laagste niveau zal te maken krijgen met een keten van toezicht, belastingcapaciteit en in het algemeen de beschikbare gelden zullen versnipperd worden, de complexiteit van het bestuur zou voor de burger verder toenemen, en gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en tussen de kleinere provincies zullen niet te elimineren/voorkomen zijn.

Ook afgewezen worden suggesties van de VNG en de RARO naar aanleiding van het concept-ontwerp: beperk de provinciale taken en bevoegdheden tot die van het intermediair bestuur, en begin met een ingrijpende gemeentelijke herindeling en verbetering van de Wgr⁶⁶. De regeringsvoorstellen gaan uit van een gemeentelijke herindeling, die een voorwaarde is om deze te doen slagen; zij is nodig om de gemeenten in staat te stellen haar overblijvende taken naar behoren te vervullen, om ze een krachtige positie te geven in het samenspel met provincie en Rijk in het kader van complementair bestuur, en om te voorkomen dat medebewind afstuit op de te geringe capaciteit van bepaalde gemeenten. De herindeling is echter niet noodzakelijk, zelfs niet deugdelijk om te voorzien in de behoefte aan een niveau waarop regionaal bestuur kan worden gevoerd; het minimum-inwonertal zou dan veel te hoog moeten liggen. Voor wat betreft de gemeenschappelijke regelingen doen VNG en RARO

^{66]} Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*; 's-Gravenhage, VNG Uitgeverij, 1975; Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *advies over het concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

nuttige suggesties: democratisering van de samenstelling van organen, inschakeling van de gemeenteraden bij voorbereiding en democratische controle, openbaarheid van de besluitvorming en bundeling tot gemeentekringen. Het belangrijke bezwaar, een afzonderlijke aan een geïntegreerde prioriteitenstelling onttrokken belangenbehartiging, kunnen zij echter niet wegnemen.

Ook ontoereikend waren iets oudere plannen, zoals de voorstellen van de Nota Bestuurlijke Organisatie, die zich eenzijdig richtten op de versterking van het lokaal bestuur. Het gewest waarin het ontwerp-gewestwet van 1971 aansluiten voorzag, zou geen autonomie bezitten en geen democratisch gekozen bestuur, en voor zijn bevoegdheden en financiën sterk van de gemeenten afhankelijk zijn. Gelet op het gewicht van de regionale taken is zo'n constructie onaanvaardbaar.

Een kernpunt bij de modelkeuze is de aansluitende constatering dat er wel behoefte bestaat aan een bestuurslaag 'waaraan viererlei taken kunnen worden toevertrouwd, te weten (1) taken van een regionaal niveau; (2) taken welke thans bij de provincie berusten; (3) taken welke door het Rijk worden gedecentraliseerd en een sterk draagvlak vereisen en (4) nieuwe taken met een (bij)sturend karakter. Dit zo zijnde, ligt het voor de hand, de regionale en de provinciale bestuurslaag als het ware in elkaar te schuiven. Dan krijgt de decentralisatie van al dan niet wettelijke rijkstaken goede kansen, is de continuïteit van het bestuur het beste gewaarborgd en zal de bestuurlijke reorganisatie ook overigens zich met de minste schokken en met -relatief- minder lasten voltrekken.'

Vervolgens wordt de structuur van het na te streven nieuwe model aangeduid in zeven punten die overeenstemmen met de zes kernelementen die het memorandum bij het concept-ontwerp noemde, behoudens het feit dat:

- de provincie nu *enige* taken en bevoegdheden krijgt toegewezen, die nu tot de gemeente behoren, en dat
 - de provincie een aantal taken *zal verkrijgen* die nu bij het Rijk berusten.
- Beide aanpassingen houden verband met hoofdpunten van kritiek op het concept-ontwerp: de gemeente wordt 'uitgekleed', en de decentralisatieplannen van rijkstaken schieten sterk tekort.

Over de omvang van de provincie -de structurelementen zwijgen over het aantal provincies- noemt de toelichting slechts enkele overwegingen. Uitgebreider is de memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet tot wijziging van de provinciale indeling. Uitgangspunt is dat de provincies ruimtelijk en naar inwonertal geschikt zijn voor het verrichten van de vier genoemde categorieën taken, en encadrering mogelijk maken van gedeconcentreerde rijksdiensten en gemeenschappelijke regelingen (d.w.z. tot zo weinig mogelijk grensdoorsnijdingen leiden). Om de provincie zonder te lange bestuurslijnen naar de burger te kunnen belasten met regionale (nu gemeentelijke) taken mag zij niet te groot zijn, voor de overige taken niet te klein. Afgezien hiervan heeft zowel een klein aantal grote als een groot aantal kleine provincies voor- en nadelen. Voor een behoorlijke omvang/een kleiner aantal pleit onder meer dat de toezichtfunctie een zekere distantie tot de gemeente vereist, dat coördinatie, toezicht en overleg voor het Rijk niet te zeer bemoeilijkt moeten worden, en dat -meer naarmate de provincies kleinere verschillen vertonen- meer middelen via de algemene uitkering verstrekt kunnen worden. Voor een kleiner formaat/groter aantal pleit dat de provincie beter bij maatschappelijke eenheden kan aansluiten; de totale provinciale bestuurskosten en de kans op concurrentie met de gemeenten nemen echter toe. Bij de keuze voor 24 gaat het niet om een heilig getal. Lettend op alle te verrichten taken zal een provinciale indeling nooit ideaal kunnen zijn. 'De overwegingen, welke ons tot het voorstel (...) hebben gebracht, bieden (...) voldoende ruimte voor een verdeling

in een willekeurig aantal provincies tussen ± 15 en ± 30 . Dat houdt in dat -met handhaving van de bedoelde overwegingen- tal van gemeenten, zelfs hele regio's, op andere wijze dan waarin het wetsontwerp voorziet, provinciaal kunnen worden ingedeeld.⁶⁷

3.3.5 De taakverdeling nader bezien

Een andere taakverdeling tussen de bestuursniveau is, zoals opgemerkt een essentieel onderdeel van het nieuwe model. Zowel deze verdeling zelf als de methode om haar te bereiken krijgen uitgebreid aandacht.

3.3.5.1 De taken van de provincie nieuwe stijl

Naar herkomst onderscheidt de toelichting vier groepen.

1. Taken die thans reeds bij de provincie berusten
Het gaat hier om alle huidige taken. Het kleinere formaat van de nieuwe provincies zou op twee onderdelen knelpunten kunnen veroorzaken. Ten eerste moeten, om centralisatie te voorkomen, de belemmeringen voor samenwerking tussen provincies, die nu in de Wgr en de Grondwet zijn gelegen, worden weggenomen⁶⁸. Ten tweede rijst de vraag of zaken als beslissing in administratief beroep en uitoefening van toezicht in het takenpakket kunnen worden gehandhaafd: zal de provincie die zelf op allerlei terreinen uitvoerend werkzaam is nog wel voldoende onbevooroordeeld en objectief zijn? Na een uitvoerige afweging wordt nauwelijks reden voor verandering gezien; slechts waar bij administratief beroep het rechtmatigheidselement voorop staat is een verschuiving naar de administratieve rechter te overwegen⁶⁹.
2. Taken die thans bij de gemeente berusten
Het scheppen van een kader waarin taken die aan het lokaal bestuur een adequate behartiging kunnen vinden is een van de hoofddoelen van de bestuurlijke reorganisatie. De toelichting noemt hier taken die een bestuurlijke en ambtelijk technische bemanning vragen die veel gemeenten niet (meer) kunnen opbrengen en waarvoor anderszins veel gemeenten een onvoldoende draagvlak opleveren. Verder taken waarvan de financiële gevolgen van gemeente tot gemeente zozeer verschillen dat financiering door specifieke uitkeringen nodig is; bij toedeling aan de provincie vallen deze verschillen tegen elkaar weg en kan financiering via de algemene uitkering plaatsvinden⁷⁰.

De over te dragen taken en bevoegdheden liggen zowel op het terrein van het medebewind als op autonoom gebied. Voor de eerste categorie bevat het wetsontwerp voorstellen tot wijziging van een tiental bijzondere wetten, terwijl hiernaast in de toelichting wordt verwezen naar een aantal reeds lopende of in voorbereiding zijnde wetgevingsprojecten. Voor de tweede categorie wordt

^{67]} De Structuurschets voor de bestuurlijke indeling heeft bij het voorstel duidelijk een rol gespeeld. De 44 eenheden -dat er 40 à 55 samenhangende regio's bestaan is door niemand ontkend- zijn in grote lijnen, deels gecombineerd teruggevonden. De combinatie houdt verband met de andere achtergrond: niet gewestvorming maar het creëren van provincies nieuwe stijl.

^{68]} Voor het terrein van de waterstaatszorg worden reeds speciale voorzieningen aangekondigd: waterkringen, bij wet in te stellen provinciale samenwerkingsverbanden, die in een door fysiek-geografisch omstandigheden begrensd territorium tot dan door provincies afzonderlijk uitgeoefende bevoegdheden moeten vervullen.

^{69]} Suggesties om het budgettair toezicht als overbodig af te schaffen of een andere voorbereiding voor te schrijven worden afgevoerd met als argument dat de praktijk het tegendeel uitwijst, resp. al veel bestuurlijk overleg plaatsvindt. Ander preventief toezicht zal aan gewicht verliezen al naar gelang de coördinerende en plannende bevoegdheden van het provinciaal bestuur aan gewicht zullen winnen en door andere beïnvloedingstechnieken zullen worden geschrapt. Een suggestie (RTD) om gedeconcentreerde kamers van de Raad van State te laten optreden als beroepsinstanties voor gemeenten tegen provinciale besluiten, vindt evenmin genade; juist de intermediaire functie van de provincie zal geschillen eerder voorkomen dan uitlokken.

^{70]} Deze financieringsmethode vereist wel dat taken en deeltaken zoveel mogelijk landelijk uniform over de bestuurslagen verdeeld zijn, zo wordt toegevoegd.

een zogenaamde *negatieve lijst* in een bijlage aan de gemeentewet toegevoegd. 'Zij noemt de tot dusver bij de gemeente berustende autonome taken die aan het gemeentelijk bestuur worden onttrokken en aldus als vanzelf toevallen aan het provinciaal bestuur. (...) Buiten het gebied dat door de negatieve opsomming in de bijlage wordt bestreken, blijft wat men zou kunnen noemen het mechanisme van de verschuivende autonomie zijn gelding behouden; het open bestel, de open huishouding blijft bestaan. Daarbij wordt dan echter wel vastgelegd dat de provinciale besturen niet mogen treden in datgene wat van zuiver plaatselijk belang is ⁷¹. Hiermee wordt een bestaande praktijk bevestigd en tevens een waarborg tegen onnodige aantasting van de gemeente ingebouwd.' (blz. 61). In reactie op de vele kritiek die de negatieve lijst al na publicatie van het concept-ontwerp had opgeroepen, werd onder meer toegevoegd dat niet bedoeld was een gepaste medeverantwoordelijkheid van de gemeentebesturen en de plaatselijke bevolking op grond van hun medebetrokkenheid uit te sluiten; om dit te bevestigen wordt in de wetgeving ruimte gemaakt voor deelneming door middel van zowel complementaire bestuursvormen als vormen van medebewind ⁷² ⁷³. Verderop in de toelichting wordt dan nog gesteld dat inschakeling van de gemeentebesturen bij de voorbereiding en de uitvoering zoveel mogelijk dient plaats te vinden, het laatste door hun, al dan niet gedifferentieerd per (deel)taak of per gemeente, medebewindstaken in handen te geven (blz. 73-74). Zoals zal blijken heeft een en ander de kritiek niet doen verstommen; de negatieve lijst heeft tot zijn intrekking onder vuur gelegen.

Omdat de verschuiving van taken en bevoegdheden van gemeenten naar de provincie een even essentieel als omstreden onderdeel uitmaakte van de aanpak van de regionale problematiek -de eerste reden voor de bestuurlijke reorganisatie- kan een kort overzicht op dit punt niet achterwege blijven.

Ruimtelijke ordening

De memorie van toelichting maakt duidelijk dat het om meer zou gaan dan om taken waarbij problemen met betrekking tot het draagvlak of de financiële verhouding een rol speelden. De mogelijkheid zal moeten bestaan dat de grootschalige taak terzake van de planning, de inrichting en het beheer van de ruimte aan de provincie toevalt.

De provincie zal sturend moeten zijn voor bovengemeentelijke belangen en zal daarom onder meer

- a. 'de verantwoordelijkheid hebben voor het grondbeleid (...);
- b. de zorg hebben voor de aanleg en het beheer van bovengemeentelijke infrastructuur, zoals secundaire en tertiaire wegen, bedrijfsterreinen van bovengemeentelijk belang, stadsgewestparken en voorzieningen voor de verblijfsrecreatie;

^{71]} Hiertoe werd een nieuwe bepaling in de Provinciewet voorgesteld. Het concept-ontwerp voorzag bovendien in een negatieve lijst bij de Provinciewet waarop werd aangegeven wat in elk geval als van zuiver plaatselijk belang moest worden beschouwd. Deze lijst leverde naast vermaak om de inhoud ('straatnaamgeving' e.d.), ook vrees op dat hij in de praktijk als een bovengrens van het gemeentelijk beleidsterrein zou gaan fungeren.

^{72]} Het ging hier onder meer om verplicht overleg over de voorbereiding van het provinciale beleidsplan (art. 79a Provinciewet) en om uitzonderingen op het gemeentelijk verbod tot bemoeienis met de betrokken gebieden in geval van medebewind en gemeenschappelijke regelingen met de provincie (art. 127c gemeentewet).

^{73]} De opvatting dat de afbakening van het autonome takenpakket van provincies en gemeenten in het geheel niet door de organieke wetgever zou mogen geschieden wordt echter afgewezen. 'Vanouds immers heeft de centrale wetgever het ten dele tot zijn verantwoordelijkheid gerekend, een zekere orde te scheppen bij de vervulling van 'de ene overheidstaak' door gedeelten ervan voor zichzelf voor te behouden en daarnaast bepaalde gedeelten bij wet toe te wijzen dan wel als 'open taakstelling' over te laten aan de autonome competentie van provincie en gemeente.' (M.v.T., blz. 55). Nog minder wordt ingezien, dat het stelsel op gespannen voet zou staan met de Grondwet: 'Gelet op de zeer beperkte strekking van de negatieve lijst en daarmee op het grote terrein, waarop de algemene bestuursbevoegdheid van de gemeente wordt gehandhaafd, is dat naar onze opvatting geenszins het geval.' (M.v.T., blz. 112).

- c. de verantwoordelijkheid hebben voor de verwezenlijking van ingrijpende bestemmingswijzigingen van bepaalde gebieden, zoals grootschalige bouwprojecten.' (blz. 62).

De basis voor deze centrale rol bij de regionale ruimtelijke ontwikkeling wordt gelegd door het creëren van een beperkte mogelijkheid tot overgang van de bestemmingsplanbevoegdheid. Het provinciaal bestuur zou, voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, bij een streekplan 'provinciale bestemmingsgebieden' kunnen aanwijzen, ten aanzien waarvan dan gemeentelijke planologische bevoegdheden geheel of gedeeltelijk op hem zouden overgaan. Bij amvb zou bepaald worden wanneer gedeeltelijke dan wel volledige overgang zou kunnen plaatsvinden; het eerste geval, dat onder meer slechts een globale bestemmingsplanbevoegdheid zou inhouden, werd als regel aangekondigd. Voor spoedeisende gevallen -Kroonberoep tegen een provinciale aanwijzing zou schorsende werking hebben- zou, op verzoek van provinciale staten, aanwijzing bij amvb kunnen plaatsvinden.

Teneinde het provinciebestuur te verzekeren van een prominente rol op de eerder aangegeven terreinen zou uiteraard meer nodig zijn: het zou moeten kunnen beschikken over of invloed krijgen op veelal bij de gemeenten berustende, autonome en medebewindsbevoegdheden ten aanzien van de verschillende sectoren.

Grondbeleid

Grondbeleid, tot dan een autonome gemeentelijke activiteit, werd aangeduid als dienstbaar aan het ruimtelijk beleid (blz. 63). Provinciale staten werd hier de bevoegdheid toegedacht voorschriften te geven met betrekking tot het door de gemeenten of de provincie verwerven, beheren, bouwrijp maken en uitgeven van gronden in het belang van de ruimtelijke ordening. Voor provinciale bestemmingsgebieden waarvoor de bestemmingsplanbevoegdheid volledig zou zijn overgegaan en voor andere bij amvb aan te wijzen gevallen zouden de staten kunnen bepalen dat de zojuist genoemde activiteiten slechts vanwege het provinciaal bestuur kunnen plaatsvinden. Voorts werd voorzien in vaststelling van de exploitatieverordening door provinciale staten in plaats van de gemeenteraad.

Onteigening

Onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting zou voortaan, bij overgang van de volledige bestemmingsplanbevoegdheid en van de uitvoering van het grondbeleid, ook ten behoeve van de provincie kunnen plaatsvinden.

'Bouwkwaliteit' / volkshuisvesting

Dit vormde het laatste terrein waarop overgang van de (volledige) bestemmingsplanbevoegdheid consequenties zou hebben: de gemeentelijke bevoegdheden betreffende aanschrijving tot verbetering en tot onbewoonbaarverklaring, en het verlenen van bouwvergunning, voltooiingsverklaring en woonvergunning zouden naar het provinciebestuur verschuiven. Het bouwen woningtoezicht zou zonder meer een provinciale aangelegenheid worden. Voor al deze gevallen werd in de (Woning)wet uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid om gemeentebesturen in medebewind in te schakelen; voor het bouw- en woningtoezicht zou zelfs een amvb de gewenste complementariteit moeten verzekeren (blz. 64-65) ⁷⁴.

Infrastructuur

Ten aanzien van de infrastructuur ontbraken concrete voorstellen. Uiteinde-

⁷⁴] Het arsenaal aan provinciale bevoegdheden terzake van volkshuisvesting zou worden aangevuld met enkele rijksbevoegdheden op grond van de Woonruimtetwet 1947. In de M.v.T. werd de verwachting uitgesproken dat dit niet zou leiden tot doorkruising van het rijksbeleid (t.a.v. onder meer het vereiste van economische gebondenheid en t.a.v. de groeikernen).

lijk zouden onderhoud, beheer en aanleg van secundaire en tertiaire wegen bij de provincie geconcentreerd worden, evenals beheer en onderhoud van binnenscheepvaartwegen ⁷⁵.

Bedrijfsterreinen

De concentratie bij de provincie van het beleid inzake grotere bedrijfsterreinen vereiste opneming van de relevante bevoegdheden in de negatieve lijst bij de gemeentewet.

Overigens kwamen de volgende beleidsterreinen aan de orde.

Openbare orde en veiligheid

Aangekondigd werd provinciale *politie* in het gehele land; bijstelling van een reeds aanhangig wetsvoorstel dat in gewestelijke politie voorzorg zou nodig zijn. Voorts voorzagen de voorstellen in overgang van organisatie en beheer van de *brandweer* naar de provincie, zij het onder aantekening dat voor een goede vervulling van de brandweezorg een grote mate van deconcentratie van personeel en materieel dan wel inschakeling van de gemeente in medebewind gewenst zou zijn (blz. 129). Het opperbevel bij brand zou bij de burgemeester blijven, met dien verstande dat de Commissaris het voor (dreigende) gemeentegrensoverschrijdende branden (anders) zou kunnen regelen.

Openbaar vervoer

De zorg voor het openbaar vervoer was een van de autonome bevoegdheden die door plaatsing op de negatieve lijst aan de gemeenten zou worden onttrokken ⁷⁶. Naast de aldus 'naar de provincie toevloeiende taak' zou het provinciaal bestuur worden voorzien van rijksbevoegdheden op het punt van vergunningverlening voor autobusvervoer. Voorts werd voorzien in overgang van de gemeentelijke bevoegdheden terzake van het *taxivervoer*.

Natuur- en landschapsbescherming

De (autonome) gemeentelijke bemoeienis met het aankopen, inrichten en beheer van gronden met het oog op natuur- en landschapsbescherming en de verordenende bevoegdheid van de gemeente terzake van deze bescherming zouden eveneens, ten gunste van de provincie, ophouden te bestaan. De feitelijke betekenis van deze activiteiten was overigens beperkt: aankoop etc. gebeurde vooral door het Rijk en particuliere organisaties, en de verordenende bevoegdheid was slechts aanvullend ten aanzien van de Natuurbeschermingswet.

Milieu

Op milieuterrein werd een verdere concentratie van de beleidsuitvoering bij de provincie, die in recente wetgeving was ingezet, aangekondigd. De hiermee verband houdende overdracht van uitvoering van de Hinderwet naar de provincie -uitgezonderd 'burenrechtelijke' aspecten- ontbrak echter nog in het wetsvoorstel (blz. 68-69).

Gezondheidszorg

Het oprichten en in stand houden van diensten voor openbare gezondheidszorg zou de gemeenten door plaatsing op de negatieve lijst ontzegd worden. Hiermee werd aangesloten bij het streven naar regionalisering dat eerder in de Structuurnota Gezondheidszorg was aangekondigd ⁷⁷. De toelichting nuanceerde de ingreep door er van uit te gaan dat de provincie in haar regeling voor zover mogelijk de feitelijke gezondheidszorg in medebewind zou overlaten (blz. 71). Op het terrein van het *ambulancevervoer* voorzorg het wetsvoor-

^{75]} M.v.T., op. cit., blz. 67-68. In het laatste geval zou een verschuiving van rijksbevoegdheden nodig zijn.

^{76]} De toelichting gaat niet in op de gevolgen voor de (negen) bestaande gemeentelijke vervoerbedrijven.

^{77]} Tweede Kamer 1973-1974, 13012.

stel in overgang van de instelling en instandhouding van de, coördinerende, centrale posten van (samenwerkende) gemeenten naar de provincie. Ten slotte voorzagen de voorstellen in omzetting van de gemeentelijke *keuringsdiensten van waren* in provinciale ⁷⁸.

3. Taken die thans bij het Rijk berusten
Decentralisatie van rijkstaken en rijksbemoeyenis wordt aangeduid als één van de hoofdoelen van de reorganisatie ⁷⁹. Twee categorieën taken worden onderscheiden.

Ten eerste de taken die op een wettelijke opdracht steunen. Een vijftigtal wetten waarin de drie bestuursniveaus een rol is toebedeeld is onderzocht op concrete mogelijkheden tot decentralisatie. De betrokken departementen zullen nu nagaan in hoeverre deze werkelijk mogelijk is.

Ten tweede taken die het Rijk overigens uitvoert ter vervulling van de algemene opdracht het publiek belang te dienen. Decentralisatie zal hier vooral gezocht moeten worden in terugdringing van de rijksbemoeyenis via de 'gouden koorden', die gestalte krijgt in een veelheid aan voorwaarden en directieven verbonden aan doeluitkeringen, subsidies, en dergelijke van het Rijk aan de lagere overheid. Gezien de verantwoordelijkheid van het Rijk zullen zij nooit helemaal kunnen verdwijnen, maar deze kan wel op andere wijze tot uitdrukking worden gebracht, bijvoorbeeld door krachtens een wet of amvb voorwaarden te stellen ⁸⁰.

4. Andere taken
In het ontwerp wordt afgezien van een ontwikkelingsprogramma, waarin de grote lijnen van komende ontwikkelingen en het met het oog daarop te voeren beleid worden aangegeven. Het belang van zo'n programma, ook als informatiebron voor gemeenten, Rijk en burger, wordt niet ontkend, maar met zulke geformaliseerde planning die tot uitgewerkte programma's leidt, is nog geen ervaring. Volstaan wordt de provincie op te dragen een beleidsplan voor de korte termijn op te stellen. Dit moet de grote lijnen inhouden van het beleid dat het provinciaal bestuur in de eerstkomende (tenminste vier) jaren denkt te voeren, inclusief de financiële aspecten. Overleg bij de voorbereiding met de betrokken gemeentebesturen (en Rijksdiensten) wordt wettelijk voorgeschreven; bij amvb kunnen nadere regels met betrekking tot deze voorbereiding en de inrichting van het plan worden gegeven. Om uitvoering te verzekeren zal een provinciale verordening die uit het plan voortvloeit kunnen bepalen dat aan de gemeentebesturen waarvan de medewerking aan die uitvoering wordt ingeroepen, richtlijnen en aanwijzingen gegeven kunnen worden, zo wordt in de toelichting gesteld (blz. 76) ⁸¹.

^{78]} In de toelichting werd reeds het voornemen aangekondigd deze taak naar het Rijk over te brengen. In 1986 is dit voornemen uitgevoerd.

^{79]} Hierover ook par. 3.3.5.3.

^{80]} Het wetsvoorstel zelf bevatte slechts op twee onderdelen daadwerkelijke decentralisatievoorstellen: naast de reeds vermelde wijzigingen van de Woonruimtetwet 1947 zou de bevoegdheid om samenwerking aan gemeenten op te leggen op het vlak van de sociale werkvoorziening van de Kroon overgaan naar provinciale staten. Voorts werd in de toelichting overgang aangekondigd van rijksbevoegdheden ter zake van planning van scholen voor voortgezet onderwijs naar de provincie (blz. 73). Ten slotte werd gewezen op de voorgenomen Kaderwet specifiek welzijn. Deze zou een combinatie van centralisatie (centrale wetgeving, verplichte gemeentelijke en provinciale plannen) met decentralisatie (verplaatsing van rijkssubsidierelaties) te zien moeten geven (blz. 69-70).

^{81]} Kanttekening: het wetsontwerp zelf vermeldde deze bevoegdheden niet. Dit betekende dat zij op terreinen die door een bijzondere (medebewindswet) bestreken werden, niet mogelijk zouden zijn tenzij de wet in kwestie de bevoegdheid reeds had toegekend; zo niet dan zou een ongeoorloofde doorbreking van de bevoegdhedenverdeling van de bijzondere wet plaatsvinden. Overigens zou volgens de indertijd geldende opvattingen geen speciale wettelijke basis nodig zijn: de Grondwet vermeldde tot 1983 ook de mogelijkheid om bij provinciale verordening medebewind te vorderen, een bevoegdheid die geacht werd mede het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid te omvatten. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet is dit niet

3.3.5.2 *Taken van de gemeente*

De passages die in de toelichting aan dit onderwerp zijn gewijd betreffen niet zozeer concrete taken als wel het feit dat de gemeente ook na de herverkaveling van taken van groot belang blijft; de kritiek op het concept-ontwerp gaf tot deze benadering aanleiding. De functie van de gemeente wordt door de taakovergang niet aangetast; een zware gemeentelijke functie wordt als een van de belangrijkste pijlers van de bestuurlijke organisatie gezien.

Ingestemd wordt met de kanttekening van de RARO dat de gemeente op het gebied van de ruimtelijke ordening zodanige bevoegdheden moet houden dat zij in staat is haar verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het leefmilieu te dragen. De overgang van de bestemmingsplanbevoegdheid zou volgens de raad beperkt moeten blijven tot bijzondere gevallen ⁸², evenals diè van de verantwoordelijkheid voor het grondbeleid; de omvang van de gemeenten zou verder moeten worden afgestemd op de mogelijkheid een eigen bouwbeleid te voeren.

Ook de uitgangspunten van de VNG roepen weinig tegenspraak op. De vereniging ziet de gemeente als eerstverantwoordelijke voor de vormgeving, de inrichting, het beheer en het functioneren van de lokale leefgemeenschap. De naar het publiek gerichte functie van de gemeente kan er toe leiden de gemeentelijke functie primair als een verzorgende te karakteriseren; daarbij moet dan de regel gelden dat wat lokaal kán worden verricht, ook inderdaad lokaal verricht wordt, aldus de vereniging. De gemeente als het staatkundige verband waarbinnen de vormgeving van de leefomgeving, afgestemd op nationale en regionale beleidsdoeleinden, bij uitstek gestalte kan krijgen, vraagt krachtige gemeenten waarin de burger geïnteresseerd is; de problemen van het lokaal bestuur lost men niet op door er taken aan te onttrekken maar door het versterken, zo stelt de VNG.

De oplossing die de VNG als alternatief voorstelt met het oog op de behartiging van de taken die door schaalvergroting de gemeente ruimtelijk of functioneel te buiten/te boven zijn gegaan, namelijk gemeenschappelijke regelingen, wordt echter in verband met de daaraan verbonden, al gememoreerde, bezwaren, verworpen. Taakovergang is onvermijdelijk. Deze gaat echter bepaald niet zover als de adviesinstanties menen, en wordt ook beperkt in vergelijking met het concept-ontwerp: medebewind bij de uitvoering is uitdrukkelijk mogelijk, het aantal onderwerpen op de negatieve lijst is beperkt, en het gemeentebestuur wordt betrokken bij de voorbereiding van de gehandhaafde onderwerpen. Een, beperkt, onderzoek heeft uitgewezen dat van het gemeentelijke takenpakket circa 70 % onaangetast blijft en dat van het overige deel zich 3/4 voor medebewind leent. Ten slotte is er dan nog het feit dat de gemeente door het vieren van de 'gouden koorden' op het overblijvende deel een ruimere beleidsvrijheid zal hebben.

3.3.5.3 *Uniformiteit*

In een aantal reacties op het concept-ontwerp was gepleit voor een verschillend statuut, in elk geval een verschillend pakket van taken en bevoegdheden, voor provincies in verstedelijkte gebieden en andere gebieden, respectievelijk voor grootstedelijke en andere gemeenten. Beide suggesties worden afgewezen.

langer het geval: artikel 108, tweede lid, kent slechts de mogelijkheid tot het in het leven roepen van een dergelijke bevoegdheid 'bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening'.

^{82]} Als een samenhangende activiteit dient plaats te vinden op het grondgebied van meer dan één gemeente en de gemeenten niet tot een gemeenschappelijk bestemmingsplan kunnen komen.

De verschillen tussen de provincies worden als niet meer dan gradueel aangeduid; bij sommige zullen bepaalde taken (bijv. industrie of recreatie) een belangrijker rol spelen, maar de provinciale bevoegdheid is niet afhankelijk van aard en frequentie op die taakgebieden.

Bij de gemeenten doen zich wel structurele verschillen voor; vooral de grootste gemeenten onderscheiden zich. Zij zijn echter geen bestuurlijke eilanden, maar door allerlei banden met de omgeving verbonden. De reikwijdte van de bevoegdheden blijft juist hier ver bij die van de taken achter. Functionele versterking biedt hierom geen uitkomst, en gebiedsuitbreiding zou ten koste van gemeenten in de verre omtrek moeten gaan.

Evenmin is het juist de vier grote gemeenten de status van provincie te geven, zoals is gesuggereerd. Dan ziet men immers de relatie met de omgeving over het hoofd, die wel tot haar recht komt in het wetsvoorstel inzake de provinciale indeling, waarin een provincie rond de grootstedelijke gemeente het bestuurlijk verband is. Een en ander gaat inderdaad gepaard met overgang van bevoegdheden naar de provincie óók van de sterke centrumgemeente. Deze is echter nodig terwille van de doorzichtigheid en doelmatigheid van het bestuur, en juist om de repercussie van besluiten van de centrumgemeente voor een wijde omgeving te beperken.

Waar het gaat om de taken en bevoegdheden van provincie en gemeente -los van het vorenstaande- wordt herhaaldelijk het belang van een zekere mate van uniformiteit benadrukt; een zekere mate want het beginsel van open huishoudingen garandeert uiteraard geen volstreekte gelijkheid. De doorzichtigheid van het openbaar bestuur en de mogelijkheid financiële verhoudingen te creëren waarin de specifieke uitkeringen zoveel mogelijk zijn teruggedrongen, worden als argumenten aangevoerd (o.m. blz. 111-112) ⁸³.

Een en ander heeft slechts betrekking op de financiële relatie met het Rijk. De verplichting voor de provincie om de kosten, verbonden aan de door haar van de gemeenten gevorderde medewerking te vergoeden, die in de Provinciewet geïntroduceerd zou worden, zou kennelijk het karakter van een 'vergoeding voor bewezen diensten' hebben. Slechts dan is immers de oproep in de toelichting tot gedifferentieerde inschakeling van de gemeenten in medebewind bij de taken van de negatieve lijst -en minder expliciet ook bij in medebindswetgeving geregelde onderwerpen als de brandweer en het bouw- en woningtoezicht- te rijmen met het algemene pleidooi voor uniformiteit.

3.3.5.4 *Decentralisatie van rijkstaken* 84

Het gebrek aan duidelijke voorstellen op dit onderdeel was een van de hoofdpunten van kritiek op het concept-ontwerp. Het wetsontwerp bevat deze evenmin, maar de toelichting geeft wel een aantal maatregelen aan dat is of wordt getroffen om tot de beoogde decentralisatie te geraken. Tevoren wordt (nogmaals) het belang van decentralisatie benadrukt. Het is op lange termijn kostenbesparend omdat de neiging om specifieke voorzieningen algemeen wenselijk te achten ontbreekt, en er is een betere afweging van taken en behoeften mogelijk. Vóór alles echter is van belang dat de bestuurslijn naar de burger zo kort mogelijk is; datgene wat het beste door een lagere overheid kan worden verricht dient niet door een hogere te geschieden. Er zijn evenwel zaken die op centraal niveau moeten worden behartigd, wegens het belang van een uniforme behandeling, omdat zij een potentieel vragen waarover alleen de centrale overheid beschikt, of omdat gedecentraliseerde uitvoering buiten verhouding hoge kosten met zich mee zou brengen. Als reden voor de minder snelle resultaten wordt overigens genoemd dat zich meer praktische moeilijk-

⁸³ Het is overigens opvallend dat de mogelijkheid tot 'provinciaal medebewind' niet opgevoerd wordt als een, mogelijk bezwaarlijke, doorbreking van de uniformiteit van het gemeentelijke takenpakket.

heden voordoen dan verwacht met name door de sterke verwevenheid van bevoegdheden met andere bevoegdheden en verplichtingen en bevoegdheden. Weerstanden tegen het uit handen geven van bevoegdheden worden niet genoemd als oorzaak van vertragingen in het interdepartementale overleg.

De toelichting noemt vijf wegen waarlangs decentralisatie kan worden verwezenlijkt: rechtstreekse overdracht van taken en bevoegdheden, de verwijdering van 'gouden koorden', besnoeiing van het instituut van gedeconcentreerde rijksdiensten, afzwakking van het toezicht en toepassing van vormen van complementair bestuur. Ten aanzien van al deze middelen worden algemene, positieve intenties uitgesproken. Concreet is vooralsnog slechts een aantal vooral procedurele maatregelen, waarvan de voornaamste zijn:

- benoeming van de minister van Binnenlandse Zaken tot coördinerend bewindsman voor de uitvoering van het decentralisatiebeleid;
- omzetting van de RTD in een Raad voor het binnenlands bestuur in het algemeen en de decentralisatie in het bijzonder, met een versterkte ondersteuning;
- adviesaanvragen aan deze nieuwe Raad inzake de ontwikkeling van toetsingscriteria en -methoden ter beoordeling van de verdeling van overheidstaken, en tot (verdere) inventarisatie van concrete decentralisatiemogelijkheden;
- procedures ter bevordering van snelle ambtelijke en politieke actie als vervolg op de te verwachten adviezen.

3.3.5.5 Complementair bestuur

In het memorandum bij het concept-ontwerp werd complementair bestuur als die vorm van gedecentraliseerd bestuur, waarin:

- a. 'de besturen op de verschillende bestuurslagen gezamenlijk geroepen zijn tot het verrichten van één bestuurstaak;
- b. de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taakonderdelen zo veel mogelijk op die bestuurslaag wordt ondergebracht, waar die uitvoering het maximum aan effect kan hebben;
- c. de toedeling van verantwoordelijkheden zo veel mogelijk naar bindende regelen plaatsvindt, opdat die verantwoordelijkheden, ook voor de burger, duidelijk vastliggen;
- d. de besturen op de verschillende bestuurslagen bij voorkeur op basis van een gezamenlijke beleidsconceptie elkaar, elkaars verantwoordelijkheden respecterende, bij de taakvervulling aanvullen.'⁸⁵

Toegevoegd werd dat de gedachte stellig nog niet was uitgekristalliseerd. Ook hier was onduidelijkheid een verwijt dat in verschillende reacties voorkwam. De toelichting bij het wetsontwerp tracht deze te verminderen door een uitgebreidere beschrijving van de al genoemde aspecten. Het belang van een goede taakafbakening en de rol van de centrale overheid hierbij worden benadrukt. De werkelijkheid is niettemin een groeiend besef van onderlinge afhankelijkheid, waar het betreft juridische bevoegdheden, financiële en andere middelen. Noodzakelijke voorwaarden om tot de nodige coördinatie en beleidsafstemming te komen zijn een mentale bereidheid de eigen beleids sfeer open te stellen voor beïnvloeding door anderen en te maken dat het hiërarchisch beginsel minder dominerend wordt zodat de onderlinge gelijkwaardigheid meer accent krijgt. Overigens: elke partner kan slechts handelen vanuit de eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid en het bestaande rechtstelsel kan niet worden doorkruist.

^{84]} Zie ook par. 3.3.5.1 onder 3.

^{85]} Memorandum, op. cit., blz. 98.

Verhelderend zijn de voorbeelden van vormen van complementair bestuur. Vermeld worden publiekrechtelijke overeenkomsten, die onder meer bepleit zijn in verband met het gewenste integrale beleid inzake de groeikernen. Hiernaast worden bijzondere overlegvormen genoemd die de betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus op bepaalde terreinen tot haar recht moet doen komen⁸⁶; in het voorliggende wetsontwerp kunnen de waarborgen in verband met onderwerpen die op de negatieve lijst voorkomen worden genoemd.⁸⁷

Niettemin, verdere studie blijft nodig om breder tot een verantwoorde inpassing in het bestaande rechtsstelsel te kunnen komen. Men denke aan toezicht, rechtsbescherming, de positie van de vertegenwoordigende organen, openbaarheid van bestuur en de financiële aspecten. Hiertoe is een commissie ingesteld.

3.3.6 Andere hoofdpunten

3.3.6.1 Gemeentelijke herindeling

Hier geldt hetzelfde als voor de decentralisatie van rijkstaken: het ontwerp bevat geen bepalingen hieromtrent maar de toelichting bestempelt het als een belangrijk deel van het reorganisatieproces. De uitvoerige beschouwingen dwingen tot een strenge selectie.

'De reden voor het bestaan van een gemeente is dat, door háár als draagster van het lokaal bestuur te doen fungeren, zowel het belang van de lokaliteit als het algemeen belang, op lokaal niveau zo goed mogelijk wordt gediend. Wanneer die reden niet (meer) aanwezig is, wanneer een gemeente derhalve niet (meer) aan haar functie beantwoordt, zal aan haar recht van bestaan een einde moeten worden gemaakt.' (blz. 89).

Vastgesteld wordt dat het aantal gemeenten tussen 1850 en 1950 met 197 is afgenomen en tussen 1950 en 1975 met 149. Uit een overzicht van inwonertallen van gemeenten en van kernen wordt geconcludeerd dat bij de gemeentelijke indeling in bestuurlijk opzicht niet te rechtvaardigen ongerijmdheden bestaan. Het aantal inwoners van een kern blijkt geenszins bepalend voor de zelfstandigheid, en in feite is deze laatste niet zelden een uit de historie stammende toevalligheid.

Dit rechtvaardigt herindeling; uiteraard moeten er ook inhoudelijke redenen voor zijn. Hierbij verdienen de volgende aspecten de aandacht. Een gemeente moet een voldoende sterk draagvlak (ambtelijk apparaat, financiën) hebben; de omvang hangt af van het takenpakket, maar er is een technische benedengrens, die voor tal van gemeenten, gelet op inwonertal en omvang, niet haalbaar is. Voorts dient een streek een centrum van enige allure te hebben. Vermeden moet verder worden dat de bestuurslijn naar de burger bijzonder lang of juist te kort is. Doorzichtigheid en doelmatigheid pleiten hiernaast voor handhaving van de conceptie die aan alle gemeenten in beginsel dezelfde taken en bevoegdheden toekent; dit vereist niet te grote verschillen in inwonertal tussen de gemeenten, en, om centralisatie te vermijden, opheffing van te kleine gemeenten met een minimale bestuurskracht. Dit laatste is ook van belang om decentralisatie beter mogelijk te maken⁸⁸. De adviezen nu, drin-

⁸⁶] Verwezen wordt naar het (toen nog) wetsontwerp inzake de stadsvernieuwing en de (nog) niet bij wet geregelde planologische kernbeslissingen en structuurschema's.

⁸⁷] Zie par. 3.3.5.2.

⁸⁸] Uitdrukkelijk wordt gesteld dat de eis van een minimumdraagkracht geen argument kan zijn om bevoegdheden (volledig) over te hevelen naar de provincie: 'Anderzijds zijn er taken en bevoegdheden die, eveneens naar haar aard, tot het gemeentelijk domein moeten worden gerekend, waarbij de gemeente in elk geval, zo al niet een primaire, dan toch een hoogst belangrijke rol zal moeten spelen.' (M.v.T., blz. 94).

gen vrijwel eenparig aan op een verstrekkende herindeling, met beëindiging van de zelfstandigheid van kleine gemeenten. De toelichting onderschrijft dit en concludeert: 'Kortom, het oorspronkelijke functionele karakter van de gemeentegrenzen (...) zal moeten worden hersteld.' (blz. 94)⁸⁹.

Vervolgens worden de criteria voor herindeling aangegeven⁹⁰. Enerzijds mag de gemeente als draagster van het lokaal bestuur niet te zeer van de lokale gemeenschap worden verwijderd, dat wil zeggen ruimtelijk niet te groot zijn, anderzijds moet zij de lokaliteit kunnen dienen en dus naar inwonertal (draagkracht) niet te klein zijn. Het gaat echter te ver de gemeente zo'n omvang te geven dat overgang van taken naar de provincie vermeden kan worden; de benedengrens van 75.000 inwoners die dan zou gelden mist aansluiting met de lokaliteit. Een inwonertal van 10.000 is wel de grens waar beneden nauwelijks een adequaat bestuursapparaat mogelijk is; voor nieuw te vormen gemeenten dient deze te worden aangehouden, terwijl kleinere bestaande gemeenten slechts gehandhaafd kunnen worden als gedegen onderzoek de aanvaardbaarheid aantoont. Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zou moeten worden nagegaan in hoeverre afsplitsing van zelfstandige eenheden mogelijk is.

De gemeentelijke herindeling die gezien het vorenstaande nodig is zal groot-scheeps en voortvarend worden aangepakt. De minister van Binnenlandse Zaken zal een meer centrale rol krijgen; een streeksgewijze aanpak waarbij eerst de gebieden aan bod komen waarin niet of nauwelijks provinciegrenzen veranderen, moet er toe leiden dat binnen 15 jaar de gemeentelijke indeling in het gehele land aan de geformuleerde eisen voldoet.

3.3.6.2 *Financiën*

Financiële zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt belangrijk geacht. Dit houdt in een eigen belastinggebied en een stelsel van algemene uitkeringen. Ter regeling van de algemene uitkeringen wordt een nieuwe wet aangekondigd, ter vervanging van de Financiële-Verhoudingswet 1960 en de betrokken bepalingen uit de Provinciewet. Er komt één fonds, en de systematiek van beide financiële verhoudingen (Rijk-provincie en Rijk-gemeente) zal in beginsel gelijk worden.

Het eigen belastinggebied van beide bestuurslagen moet substantieel en niet te conjunctuurgevoelig zijn, en een zo groot mogelijk deel van de bevolking bij de belastingheffing betrekken. Gekozen wordt het zwaartepunt te leggen bij de belasting van onroerend goed. Na ampele overweging wordt ook voor één heffingsgrondslag voor provincie en gemeente gekozen, de oppervlakte; beide zullen zowel van eigenaren en gebruikers kunnen heffen. Uiteraard zullen aan de te verkrijgen opbrengsten limieten worden gesteld.

Wij volstaan verder met vermelding van de nieuwe, in de Provinciewet op te nemen, verplichting voor het provinciaal bestuur om indien gemeenten in medebewind worden geroepen, hierbij de voor taakuitvoering nodige middelen te leveren.

3.3.7 **Overigens**

Met het oog op de invoering van het model wordt een afzonderlijke overgangswet aangekondigd; er is reeds een 'ambtelijk concept', waarvan de hoofdlijnen geschetst worden onder de uitdrukkelijke toevoeging dat hierin nog niet

^{89]} Later zal blijken dat op dit oorspronkelijk functionele karakter wel het een en ander valt af te dingen.

^{90]} De reactie op door diverse andere instanties ontwikkelde criteria laten wij kortheidshalve buiten beschouwing.

de inzichten van de bewindslieden zijn weergegeven. Mede hierom blijft het buiten beschouwing.

De kosten van invoering van het nieuwe model, en de blijvende veranderingen in de bestuurskosten zijn inmiddels, door een ambtelijke werkgroep, becijferd. Bij gelijktijdige instelling zijn de kosten in de drie jaar voor de instelling van de nieuwe provincies f 32 miljoen per jaar; hierna lopen zij van 255 à 285 per jaar op tot 650 miljoen in het zevende jaar, om daarna te dalen tot 400 miljoen aan blijvende meerkosten per jaar. Gespreide invoering zou tot lagere tijdelijke kosten leiden.

Overigens wordt over gelijktijdige of groepsgebonden invoering van de provincies nieuwe stijl nog geen uitspraak gedaan. Gelijktijdigheid verdient uit een oogpunt van uniformiteit en duidelijkheid van het openbaar bestuur de voorkeur, zo wordt overwogen. Daartegenover staan de voordelen voor 's Rijks financiën en een goed verloop van het reorganisatieproces. Besluitvorming zal later plaatsvinden mede aan de hand van de meerjarenafspraken waarin de financiële gevolgen van de reorganisatie te zijner tijd opgenomen zullen moeten worden.

Over het beoogde eindresultaat bestaat geen twijfel: 'geen witte vlekken', geen beperking tot verstedelijkte gebieden of het westen van het land, zoals wel is gesuggereerd. Alleen al de opoffering van de uniforme bestuursstructuur, en dus de doorzichtigheid van het bestuur, verzet zich hiertegen. Een groter bezwaar nog is dat zo geen recht gedaan zou worden aan de alom in het land aanwezige behoefte aan schaalvergroting voor bij de gemeente berustende taken en aan decentralisatie van rijkstaken.

3.3.8 De Raad van State

Na de weergave van de hoofdlijnen van de plannen moet enige aandacht worden besteed aan het advies dat de Raad van State over ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur uitbracht, en aan de reactie van het kabinet hierop⁹¹. De afzonderlijke behandeling aan het slot vindt haar verklaring in het feit dat het advies van de Raad en het Nader Rapport indertijd niet openbaar werden gemaakt, zodat er in de wetsvoorstellen en de toelichting, die de basis vormden voor de vorige paragrafen, niet 'zichtbaar' aandacht aan kon worden besteed.

Algemeen oordeel van de Raad van State is dat in de planning van de bestuurlijke reorganisatie te veel overhoop gehaald wordt; gelet op de vele bestaande onzekerheden en de reacties op het concept-ontwerp wordt een gefaseerde aanpak in elk geval onvermijdelijk geacht. Er zou begonnen moeten worden met gemeentelijke herindeling, en pas daarna zou de noodzakelijke provinciale herindeling beoordeeld moeten worden (blz. 22-23); met verschuiving van rijkstaken hoeft niet op provinciale schaalverkleining gewacht te worden, want de huidige provincies zullen deze eerder aankunnen dan de verkleinde (blz. 9). Voor een afgewogen beoordeling van het wetsontwerp is verder vanaf het begin duidelijkheid over de mate van decentralisatie van rijkstaken nodig; speciaal aandachtspunt is hierbij of de te verkleinen provincies voor overneming wel de juiste maat zullen hebben (blz. 18).

Het Nader Rapport stelt hiertegenover dat verwezenlijking van elk van de verschillende onderdelen van de plannen -gemeentelijke en provinciale herindeling, verschuiving van taken van gemeente en Rijk naar de provincie en het bevorderen van decentralisatie in het algemeen- jaren zal duren. De planning

⁹¹] Advies van de raad van State d.d. 6 oktober 1976, no. 21 (niet gepubliceerd); Nader Rapport d.d. 16 december 1976, nr. B76/U3992 (niet gepubliceerd).

is wel integraal, en moet 'bij wijze van blauwdruk' aan het proces voorafgaan, maar de uitvoering zal in sterke mate worden getemporiseerd (blz. 5-6). Het bij voorrang uitvoeren van het ene onderdeel schept ten aanzien van de andere elementen geen grotere duidelijkheid. Gemeentelijke herindeling is urgent, maar, tenzij men overgaat tot gemeenten met minimaal 75.000 inwoners die ook de Raad verwerpt, zal de gemiddelde gemeente nooit zaken van regionaal belang kunnen behartigen; hiervoor is de provincie het laagste niveau (blz. 11). Tegen het bezwaar van de Raad van State dat taakverschuiving naar de provincie de bestuurslijnen verlengt (Advies, blz. 12-13) wordt aangevoerd dat het slechts gaat om 'markering van nu niet concrete bestuurslijnen'; bovendien worden andere lijnen, door decentralisatie van rijkstaken, verkort (Nader Rapport, blz. 13).

Bij de effectiviteit van de voorgenomen aanpak van decentralisatie van rijkstaken plaatst de Raad verschillende vraagtekens. Een aantal concrete voornemens ontbreekt in de stukken, er zal gewacht moeten worden op rapportage van diverse instanties en aansluitend interdepartementaal overleg, de verwevenheid met andere taken zal eveneens tijdrovend onderzoek nodig maken, enzovoorts. Bovendien zal de verkleinde provincie sterk door de overname van gemeentelijke taken in beslag genomen worden. 'Dit alles doet de vraag stellen of de mogelijkheden en wenselijkheden met betrekking tot een totale bestuurlijke reorganisatie, zoals die wordt beoogd reeds voldoende zijn uitgekristalliseerd om in een wetsontwerp te worden belichaamd. De Raad beantwoordt die vraag vooralsnog ontkennend.' (blz. 18). Het Nader Rapport reageert met een vrij uitvoerige weergave van de te volgen procedures en van belang en doel van decentralisatie; de opvatting van de Raad dat mentale instelling zeer belangrijk is wordt onderschreven. De sombere verwachtingen worden niet gedeeld. Ook de vrees van de Raad voor een centralisatiespiraal, die zou ontstaan doordat de verkleinde provincies tot overname van steeds meer gemeentelijke taken geneigd zouden worden en tegelijk zelf minder voor bepaalde grootschalige taken geschikt zouden zijn, wordt niet gedeeld.

Onder voorbijgaan aan een groot aantal kritische kanttekeningen die ook door anderen waren of zullen worden gemaakt, moet nog een drietal opmerkingen van de Raad van State worden genoemd dat speciaal uit een oogpunt van de 'structuurprincipes' van betekenis is.

Gegeven de verscheidenheid in tal van facetten voor territoriale (her)indeling en gegeven ook de uit de memorie van toelichting herhaaldelijk naar voren komende wens om zo sterk mogelijk te decentraliseren, lijkt het de Raad irrealistisch vast te houden aan de *uniformiteit* van de gemeenten wat betreft haar bevoegdheden. Als de mate waarin gedecentraliseerd kan worden bepaald zou moeten worden door de zwakste schakel in de gemeentelijke keten dan betekent dat niet anders dan dat er veel minder gedecentraliseerd wordt dan wenselijk en ook realiseerbaar is. (...) Laat men het principe van de uniformiteit los, dan zou kunnen worden voorkomen, dat de grote(re) gemeenten zich taken en bevoegdheden zien ontnomen, welke zij met hun bestuurlijke en ambtelijke apparaten het best zouden kunnen verrichten (blz. 15-16). Dit pleidooi van de Raad van State, dat op dit moment nog betrekkelijk nieuw was, wordt kort weerlegd met de argumenten die al hiervoor zijn aangehaald: gelijkheid vergroot de mogelijkheid tot objectieve beoordeling, met name op financieel terrein, en kan zo de vrije beslissruimte vergroten, en ondoorzichtigheid, die de politieke belangstelling alleen maar nadelig kan beïnvloeden, wordt beperkt (Nader Rapport, blz. 21).

De Raad van State mist verder aandacht voor *functionele decentralisatie* als één van de middelen tot het effectief maken van de decentralisatie. Het voorbijgaan aan de mogelijkheid van het optreden van meer zelfstandige bestuursorganen voor uitvoerende taken tegenover beperktere bemoeienis van de alge-

mene, tot besturen van grotere gebieden in staat zijnde bestuursorganen, zou in elk geval in de toelichting gemotiveerd moeten worden. Deze elders in praktijk gebrachte oplossing verschaft tevens de gelegenheid het particulier initiatief te mobiliseren, aldus de Raad (blz. 7-8). Het Nader Rapport meent dat voor dit laatste andere wegen zich beter lenen, wegen die voorkomen dat belangen van het particulier initiatief eenzijdige belangstelling krijgen ten koste van die van minder goed georganiseerden. De democratische afweging en prioriteitenstelling binnen de territoriale decentralisatie biedt betere waarborgen. Bovendien zou een groot aantal bijzondere organen de drie-eenheid Rijk-provincie-gemeente verloren doen gaan en de doorzichtigheid van het bestuur aantasten, terwijl deze opbouw toch 'de meest ideale 'functionele decentralisatie' welke zich laat denken' oplevert (blz. 22-23).

Ten slotte signaleert ook de Raad van State de mogelijke knelpunten ten aanzien van *toezicht en beroep* door uitbreiding van het provinciale takenpakket en schaalverkleining (blz. 13-15). Deze bezwaren en de repliek (Nader Rapport, blz. 37-40) wijken niet af van hetgeen hiervoor terzake al is weergegeven.

3.3.9 Ten slotte

Het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur beoogde zeer ingrijpende hervormingen. Kort gezegd zouden via uitbreiding van het aantal provincies, een ingrijpende herverdeling van taken en bevoegdheden over de drie bestuursniveaus, en het scheppen van andere financiële en andere bestuurlijke verhoudingen, het 'regionale gat worden gedicht' en de centralisatie zoveel mogelijk worden ingeperkt. De hoofddoelstellingen hadden brede instemming en het idee van de provincie nieuwe stijl leek na de jarenlange voorafgaande discussie de steen der wijzen. Kritiek op de uitwerking ontbrak allerminst, maar ondanks het vergaande karakter van de plannen kon in de toelichting bij het ontwerp worden gesteld dat 'de uit het midden van de vorige eeuw daterende conceptie van Thorbecke door het wetsontwerp niet ten principale wordt aangetast' en: 'in wezen heeft het (...) geen andere strekking dan de scheefgegroeide situatie ten aanzien van de taakverdeling naar de conceptie van Thorbecke terug te voeren door middel van verschuiving van een aantal taken.'⁹²

De plannen waren, zoals aangegeven in de wetsvoorstellen slechts zeer ten dele uitgewerkt. Slechts de nieuwe provinciale indeling en de gevolgen ervan voor enige wetten die verwijzingen naar de bestaande indeling bevatten, een deel van de voorgenomen overgang van gemeentelijke bevoegdheden en verschuiving van enkele rijksbevoegdheden naar de provincie, de herziening van de gemeentelijke en provinciale belastingregimes, invoering van het provinciaal beleidsplan en enkele algemene wijzigingen inzake de verhouding provincie-gemeente⁹³, alsmede herziening op onderdelen van de provinciale bestuursinrichting⁹⁴, hadden de ontwerpen gehaald. Voor belangrijke elementen waren vrijwel uitsluitend de contouren van de voorgenomen aanpak geschetst: decentralisatie van rijkstaken, schaalvergroting van gemeenten, de nieuwe financiële verhouding, het complementair bestuur, de beperking van gemeenschappelijke regelingen, en de invoering, inhoudelijk, financieel en in de tijd. Kort gezegd lag bij de uitgewerkte voorstellen het accent op onderdelen waarvan al gebleken was dat zij zeer omstrede waren -overgang gemeen-

^{92]} M.v.T., op. cit., blz. 103.

^{93]} De vergoeding van kosten van medebewind en het verbod zich in te laten met onderwerpen van zuiver plaatselijk belang.

^{94]} Gedeeltelijk hielden deze verband met de nieuwe positie van de provincie (wijziging aantal statenleden, uitbreiding incompatibiliteiten, meerjarenraming, schorsing/vernietiging van besluiten inz. privaatrechtelijke rechtshandelingen), voor een ander deel ging het om meer algemene modernisering (vrijheid het aantal vergaderingen van provinciale staten vast te stellen, mogelijkheid tot benoeming van extra gedeputeerden).

telijke taken en bevoegdheden, opheffing van de meeste bestaande provincies-, terwijl vooral de 'leuke dingen' nog moesten worden gepreciseerd.

De lacunes waren begrijpelijk als men de aard van ontbrekende onderdelen (een landelijke gemeentelijke herindeling kon moeilijk buiten de bestaande procedures om in één wetsvoorstel worden gepresenteerd, decentralisatie van rijkstaken vereist de moeizaam te verwerven medewerking van velen), hun complexiteit (een nieuwe financiële verhouding, de invoering) of hun nieuwe karakter (complementair bestuur) in samenhang ziet met de al jarenlang uitgeoefende druk om 'eindelijk' met reorganisatievoorstellen te komen. Dit neemt niet weg dat hun bestaan de kritiek op de wel uitgewerkte onderdelen versterkte.

Moeilijker te begrijpen is een ander onderdeel van de kritiek, waarin het 'blauwdruk-karakter' van de plannen onder vuur werd genomen. Zoals bleek introduceerde het kabinet de term blauwdruk in het Nader Rapport om de samenhang tussen de onderdelen van het beoogde model te onderstrepen. Vrij snel kreeg de term in de discussie de negatieve betekenis van 'van boven tot in detail ontworpen en op te leggen model'. Als negatief referentiepunt zou de term tot ver in het 'BoN-proces' -de tweede reorganisatiefase- een hoofdrol vervullen. Gezien de jarenlange aandacht voor de problemen die aan de voorstellen uit 1976 voorafging en de beperkte uitwerking ervan, kan hierbij een vraagteken worden geplaatst.

In de volgende paragraaf zal de geleidelijke afbraak van de reorganisatievoorstellen worden geschetst, tot het moment dat zeven jaar na de indiening de intrekking van het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur werd aangekondigd. Navrant detail: ook deze werd gemotiveerd met een verwijzing naar het zuivere model van Thorbecke.

3.4 1977-1983: Van reorganisatie naar organisatie van het binnenlands bestuur ⁹⁵

De hoofdpunten van kritiek op de wetsontwerpen inzake de reorganisatie van binnenlands bestuur waren, zoals vermeld, dezelfde als bij het concept-ontwerp: de drastische wijziging van de provinciale indeling, of wellicht beter uitgedrukt, de aantasting van het grondgebied van de meeste bestaande provincies, de vergaande inperking van de gemeentelijke taken en bevoegdheden en het ontbreken van concrete voorstellen tot decentralisatie van rijkstaken. Bij deze bezwaren van de buitenwereld voegden zich spoedig aarzelingen van de regering zelf die vooral werden ingegeven door de hoge kosten van de reorganisatie in het licht van de zich verslechterende economische situatie.

Deze aarzelingen hielden uiteraard ook verband met de kabinetswisseling die binnen een jaar na indiening van de ontwerpen plaatsvond. Na een langdurige formatie trad eind 1978 het kabinet van Agt aan, met H. Wiegel als minister van Binnenlandse Zaken. Reeds tijdens de eerste begrotingsbehandeling nadat de reorganisatievoorstellen aanhangig waren gemaakt -de begroting 1978, in februari van datzelfde jaar (!)- bleek dat de nieuwe bewindsman er niet kritiekloos tegenover stond. Hij deelde mee op vijf punten 'met zichzelf in discussie' te zijn: is het aantal geplande provincies niet te hoog, wordt het beoogde evenwicht tussen de bestuurslagen wel gegarandeerd, moet de decentralisatie van rijkstaken niet in een nog hogere versnelling worden gebracht, wat moeten precies de criteria zijn met de voorgenomen gemeentelijke herindeling, en moet de hele reorganisatie wel in één klap in het hele land gerealiseerd worden? ⁹⁶

^{95]} De inhoud van deze paragraaf is beperkt tot de verdere lotgevallen van de wetsvoorstellen die in de vorige paragraaf reeds centraal stonden. Andere relevante ontwikkelingen uit deze periode komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

^{96]} Handelingen Tweede Kamer 1977-1978, blz. 799.

Bij brief van 22 mei 1978 worden de eerste resultaten van deze discussie aan de kamer meegedeeld⁹⁷. Gememoreerd wordt dat de uitgangspunten van de ontwerpen door het nieuwe kabinet bij zijn aantreden zijn onderschreven⁹⁸. Feit is dat de reorganisatie in de anderhalf jaar sinds de indiening niet dichterbij is gekomen. Ingrijpende wijziging is nodig; de wetgever mag de betrokkenen niet langer op een beslissing laten wachten. De volgende veranderingen worden aangekondigd:

- Het aantal provincies zal tot 17 worden gereduceerd. Zo ontstaan een groter draagvlak voor de taken en bevoegdheden, en een gunstiger verhouding tot het Rijk (van belang voor coördinatie en decentralisatiemogelijkheden). De grotere afstand tot de gemeenten zal correcte bestuurlijke verhoudingen bevorderen (toezicht en beroep). Nadeel is dat de afstand tot de bestuurde en de behoefte aan een bestuursniveau tussen provincies en gemeenten zullen groeien.
- De overgang van gemeentelijke bevoegdheden wordt beperkt: de bestemmingsplanbevoegdheid en het grondbeleid die 'meer dan de andere voor de overdracht voorgestelde bevoegdheden, de gemeente in staat stellen haar karakter en toekomstige ontwikkeling te bepalen' zullen gemeentelijk blijven.

Naast deze veranderingen die tot aanpassing van de wetsontwerpen moeten leiden, worden andere nuanceringen aangebracht.

- Gefaseerde instelling van de nieuwe provincies, zij het binnen een vrij beperkte periode van circa tien jaar, krijgt voorlopig de voorkeur boven gelijktijdige. In samenhang met het feit dat slechts gaat om 11 in plaats van 20 nieuwe provincies moet aldus de overgang minder ingrijpend zijn.
- Decentralisatie van rijkstaken wordt aangeduid als een proces dat zich in de toekomst zal voltrekken los van de rest van de bestuurlijke reorganisatie. De provincie wordt niet meer als enige ontvanger aangeduid; sprake is van decentralisatie naar *met name* de provincie.

Bij brief van 26 april 1979 wordt een nota van wijziging van het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur ingediend⁹⁹. Wijziging van de plannen inzake de provinciale indeling moet dan nog wachten tot van alle provinciebesturen de wettelijk voorgeschreven adviezen zijn ontvangen. Hieruit het volgende.

- De voornemens inzake provinciale herindeling zijn niet veranderd. Nieuw is wel de aankondiging dat het betrokken ontwerp niet zal worden aangepast, maar zal worden vervangen door verschillende gefaseerd in te dienen voorstellen (zonder dat hiermee definitief ook voor gefaseerde instelling wordt gekozen).
- De overgang van gemeentelijke taken en bevoegdheden wordt verder beperkt. Behalve de reeds genoemde zal ook het bouw- en woningtoezicht niet overgaan. Van de negatieve lijst wordt het onderdeel betreffende aanleg, inrichting en beheer van bepaalde bedrijfsterreinen en havens geschrapt. De lijst zelf blijft na ampele overweging gehandhaafd; de principiële bezwaren ertegeen worden van de hand gewezen. Dit geldt ook voor de suggestie om de overgang van de onderwerpen in kwestie via de weg van de bijzonder wetgeving te doen plaatsvinden, omdat zo de gebundelde behandeling die van belang is voor een goede beoordeling van de positie van de lagere overheden wordt losgelaten.

Ten aanzien van decentralisatie van rijkstaken bevat de brief in hoofdzaak een verslag van de vorderingen van de RTD, en de aankondiging van een experiment in de vier noordelijke provincies.

^{97]} Tweede Kamer 1977-1978, 14322/14323, nr. 6.

^{98]} Deze worden samengevat als: 'het streven naar een democratisch, doeltreffend en doorzichtig openbaar bestuur; de wens tot handhaving van de drie bestuurslagen; voorkeur voor versterking van de provincies en de gemeenten; de noodzaak tot een evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden over de drie lagen en ten slotte het bevorderen van decentralisatie.'

^{99]} Tweede Kamer 1978-1979, 14322, nrs. 10 en 11.

Interessant, maar hier minder belangrijk zijn uitvoerige beschouwingen over complementair bestuur ¹⁰⁰ en over het provinciaal beleidsplan. Dit laatste zal onder meer een coördinatie- en sturingskader moeten bieden voor het gebruik van bevoegdheden door de gemeentebesturen, voor zover provinciale of regionale belangen dat vereisen. Dit zal gevolgen hebben voor de positie van de gemeenten waar het gaat om zaken van niet plaatselijke aard, en mede hierom zal een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden bevorderd die, onder meer, de mogelijkheid van toekenning van bevoegdheden aan samenwerkingsverbanden zal beperken. Deze zullen geen sturende bevoegdheden mogen krijgen en evenmin de bevoegdheid om gemeenten in medebewind te roepen ¹⁰¹. Ook hier een, impliciete, beleidswijziging: niet langer worden pre-gewesten als nog slechts passend in de overgangperiode en andere gemeenschappelijke regelingen als in de toekomst grotendeels overbodig worden gekwalificeerd.

De 'algemene stemming' tegenover de reorganisatieplannen is intussen onverminderd kritisch. Uit de diverse Kamerdebatten in deze periode komt een steeds sterkere nadruk naar voren op de decentralisatie van rijkstaken. Meer algemeen wordt de functionele reorganisatie -de herverdeling van bevoegdheden- in toenemende mate gekwalificeerd als het element waarover duidelijkheid moet bestaan, alvorens territoriale ingrepen aan de orde kunnen komen. Ook bij een meer positieve benadering wordt de reorganisatie aangeduid als een meersporig proces van langere duur.

Het sterkst blijft het verzet tegen de voorgestelde provinciale herindeling. De adviezen van de provinciebesturen zijn zo negatief dat de minister een speciaal Kamerdebat aan de hand van een vraagpuntennota gewenst acht. Deze verschijnt op 14 november 1979, nadat in een interpellatiedebat een motie met het verzoek ervan af te zien en voor 1 december een beslissing te nemen over het wetsontwerp 14323, is afgewezen ¹⁰². Het voorlopige kabinetsstandpunt in de nota houdt niet onvoorwaardelijk aan het 17-model vast: aan nieuwe provincies voor Rijnmond, Twente en Eindhoven e.o. wordt onverkort vastgehouden, maar overigens is men minder pertinent, terwijl van een provincie voor de Flevopolders beter zou kunnen worden afgezien. Het Kamerdebat heeft een verdergaande uitkomst: het wordt afgerond met aanneming -op 20 januari 1981- van een motie-Evenhuis, waarin de regering wordt uitgenodigd nog in de huidige kabinetsperiode een wetsontwerp tot opdeling van Zuid-Holland in te dienen en de besluitvorming over de provinciewording van Twente af te ronden, en voorts 'na het afrondende gemeen overleg met de Staten-Generaal over de samenhangende voorstellen, te weten wetsontwerp 14322, Wet gemeenschappelijke regelingen ¹⁰³ en Decentralisatie-nota ¹⁰⁴, en met inachtneming van de daaruit voortvloeiende resultaten op dat moment zo nodig te overwegen nadere voorstellen te doen over een provinciale herindeling' ¹⁰⁵. Het is duidelijk dat hiermee de bodem onder de oorspronkelijke kern van de reorganisatievoorstellen was weggeslagen. Het is moeilijk om dan nog te spreken van een samenhangend geheel aan voorstellen. Hieraan droeg ook bij dat de decentralisatie inmiddels een vrijwel eigen spoor was gaan volgen, getuige de afzonderlijke nota over dit onder-

¹⁰⁰] Hierover meer in paragraaf 4.1.2.

¹⁰¹] Ook werd -voor de eerste maal- vermeld dat een voorziening wordt overwogen om de gemeenten te brengen tot het zoveel mogelijk bundelen of integreren van gemeenschappelijke regelingen.

¹⁰²] Vraagpuntennota: Tweede Kamer 1979-1980, 14322/14323, nr. 13; motie-Stoffelen: Tweede Kamer 1979-1980, 15886, nr. 1.

¹⁰³] Het ontwerp voor een nieuwe Wgr. is kort tevoren ingediend: Tweede Kamer 1980-1981, 16538, nr. 2 (18 december 1980).

¹⁰⁴] Ook deze is dan zojuist verschenen: Decentralisatie van rijkstaken, Tweede Kamer 1980-1981, 16492, nr. 2 (17 november 1980).

¹⁰⁵] Motie-Evenhuis, Tweede Kamer 1980-1981, 14322/14323, nr. 33.

werp ¹⁰⁶. Bovendien was -ook in de periode tussen de twee onderdelen van het Kamerdebat over de Vraagpuntennota, dat al op 30 oktober 1980 geopend was- de memorie van antwoord met een tweede nota van wijziging bij het wetsontwerp 14322 uitgebracht ¹⁰⁷. Hierbij werd vrijwel de volledige overgang van gemeentelijke taken en bevoegdheden uit het ontwerp geschrapt: het voorstel inzake de negatieve lijst verviel, evenals de meeste voorgenomen wijzigingen van bijzondere wetten. De (plausibele) motivering bij de meeste elementen was dat bijzondere wetgeving nodig was omdat met de vereiste organisatorische ingrepen op verschillende terreinen niet langer gewacht kon worden. Dit neemt niet weg dat meersporigheid definitief de oorspronkelijke brede, 'totaalbenadering' had vervangen.

Over het vervolg kunnen wij kort zijn. Het wetsvoorstel inzake de provinciale herindeling wordt ingetrokken; er wordt een afzonderlijke ontwerp ingediend tot splitsing van Zuid-Holland, waarnaast de vorming van provincies voor Twente en de Flevopolders in overweging wordt genomen. Het tweede kabinet-van Agt, met E. van Thijn op Binnenlandse Zaken, lijkt alsnog voor een meeromvattende reorganisatie geporteerd te zijn, maar heeft een te kort leven om tot veel concrete maatregelen te kunnen komen; dit laatste geldt ook voor het derde kabinet-van Agt -op Binnenlandse Zaken minister M.G. Rood- dat zitting heeft van 29 mei tot 4 november 1982.

Het kabinet-Lubbers, met J.G. Rietkerk als minister van Binnenlandse Zaken, dat dan aantreedt maakt korte metten met de nog resterende wetsvoorstellen. Reeds onmiddellijk wordt verklaard dat van instelling van een provincie Twente zal worden afgezien. Hoofdpunten in de iets later gegeven motivering zijn de kosten en het overblijven van een rest-provincie met onvoldoende draagvlak en samenhang ¹⁰⁸. Bij die gelegenheid worden ook de uitgangspunten van het kabinet inzake de bestuurlijke organisatie, die al bij de begrotingsbehandeling waren aangeduid, gerecapituleerd:

- I Voortzetting van de decentralisatie van rijkstaken.
- II Afwijzing en tegengaan van een vierde bestuurslaag.
- III Afwijzing van de gedachte van regionale 'doe-provincies'.
- IV Oplossing van de regionale problematiek primair door de gemeenten zelf, omdat intergemeentelijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur daartoe voldoende mogelijkheden biedt.
- V Versterking van de provincies met een meer nadrukkelijke rol bij de regulering van de intergemeentelijke samenwerking en door uitbreiding van hun pakket met te decentraliseren rijkstaken.
- VI Voortzetting van de gemeentelijke herindeling.

In de Nota organisatie binnenlands bestuur van 31 mei 1983 worden deze uitgangspunten uitgewerkt ¹⁰⁹. Wij gaan in dit hoofdstuk hier verder aan voorbij: er is definitief een nieuwe periode aangebroken. De intrekking van het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur op 9 november 1983 en, iets later, van het voorstel tot splitsing van Zuid-Holland en van de Wet Agglomeratie Eindhoven zijn niet meer dan logische consequenties van de nieuwe standpunten. Slechts een provincie Flevoland zal uiteindelijk uit de ambitieuze plannen resulteren.

¹⁰⁶] In de memorie van antwoord bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur, die in dezelfde maand verscheen als de Decentralisatienota, stelde de regering overigens dat 'de decentralisatie van rijkstaken naar provincies en gemeenten een onverbrekelijk onderdeel (is) van de reorganisatie'. En 'de regering geeft geen rangorde aan tussen decentralisatie van rijkstaken en de overige onderdelen van de bestuurlijke reorganisatie. Voorkomen moet worden dat alles op alles wacht.' (Tweede Kamer 1980-1981, 14322, nr. 28, blz. 21-22).

¹⁰⁷] Tweede Kamer 1980-1981, 14322, nrs. 28 en 29 (25 november 1980).

¹⁰⁸] Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1982-1983, 17600, hoofdstuk VII, nr. 50 (11 maart 1983).

¹⁰⁹] Tweede Kamer 1982-1983, 17944, nr. 2.

Stadsprovincies en samenwerkingsverbanden

4

4.1 Inleiding

Hoewel een vraagteken in de titel ontbreekt zal dit hoofdstuk een open einde hebben. Zo'n einde was bij voorbaat onvermijdelijk door de procesmatige benadering die was gekozen bij de tweede reorganisatiegolf, die hier centraal staat; niet vóór 1998 behoeften voor bestuurlijke organisatie in de zeven grootstedelijke gebieden waar de Kaderwet bestuur in verandering primair betrekking op heeft, definitieve keuzen te zijn gedaan. Het einde is echter ook in andere zin open: zowel aan de beoogde stadsprovincies als aan vergrote Wgr-samenwerkingsgebieden als oplossing voor regionale problemen elders zijn bij verschillende partijen twijfels ontstaan, waarover meer aan het slot van dit hoofdstuk. De kans dat wij twee luchtkastelen met elkaar vergelijken neemt toe. Dit is evenwel geen bezwaar, omdat het in feite niet gaat om een vergelijking van de beoogde bouwwerken maar van de fundamentele ervan. Hoofddoel is immers het nagaan van de ontwikkeling in bestuurlijke en staatkundige opvattingen die blijkt uit de argumentatie van en rond beide reorganisatieplannen.

In de slotparagraaf van het vorige hoofdstuk werd de geleidelijke onttaking van de kern van de reorganisatievoorstellen uit het midden van de jaren '70 beschreven. Afgesloten werd met een korte aankondiging van de radicale koerswijziging waartoe het eind 1982 aantredende kabinet-Lubbers besloot.

Deze koerswijziging was radicaal in die zin dat de plannen tot vorming van regionale doe-provincies werden geschrapt en hetgeen resteerde van de wetgevingsvoorstellen inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur werd ingetrokken. Verrassend kon zij na de ontwikkelingen in de voorafgaande vijf jaar nauwelijks genoemd worden. De conclusie dat ingrijpende wijzigingen in het bestuurlijk-organisatorische landschap in één grote operatie om politieke en financiële redenen *niet haalbaar* waren, was onvermijdelijk geworden. Nieuw was vooral dat inmiddels brede overeenstemming bleek te bestaan over het feit dat, om het regionale gat te dichten, wezenlijke veranderingen in het bestaande systeem ook *niet noodzakelijk* waren; drie bestuurslagen, sterke uniformiteit binnen die lagen en een vooral intermediaire rol voor de provincie, zouden als hoofdkenmerken gehandhaafd kunnen worden.

Aanpassingen waren ook in de opvattingen van nieuwe kabinet onvermijdelijk, maar deze zouden zich binnen het vertrouwde Thorbeckiaanse model voltrekken. Ditzelfde model beoogde overigens ook de 'oude' voorstellen in ere te herstellen: zonder creatie van een vierde bestuurslaag zouden allerlei hulpconstructies door aanpassing van bestuurlijke schalen en herverdeling van bevoegdheden kunnen verdwijnen. Kennelijk hangt het oordeel er van af welk element van de door Thorbecke ontwikkelde bestuursinrichting men centraal stelt, geen hulpconstructies op grote schaal, geen provincies met een zwaar inhoudelijk takenpakket, of enig ander aspect. Interessant is hier vooral dat 'Thorbecke' steeds de norm is waarmee de plannen worden beoordeeld, en zo enigszins mogelijk worden aangeprezen.

De aanpassingen waarvoor gekozen werd waren, zoals reeds aangegeven, drieërlei: voortzetting van de decentralisatie van rijkstaken en van de gemeentelijke herindeling en oplossing van de regionale problematiek primair door gemeenten, die hiertoe de beschikking zouden moeten krijgen over het meer geschikt te maken instrument van de intergemeentelijke samenwerking. Bestuurlijke reorganisatie zou hierdoor een veel meer *geleidelijk en*

procesmatig karakter krijgen, met de centrale overheid in een veel minder prominente positie. Ook toen aan het eind van de jaren tachtig de opvatting veld won dat toch meer ingrijpende veranderingen nodig waren bleef dit element een belangrijke rol spelen.

Behalve door de keuze voor de bestaande hoofdstructuur en geleidelijke aanpassingen, kenmerkte de nieuwe benadering zich door het 'uiteenwaaieren' van de bestuurlijke reorganisatie ¹. Zelfs een afzonderlijk kernpunt als de te intensiveren intergemeentelijke samenwerking kan moeilijk worden gekwalificeerd als één operatie met een tevoren volledig aangegeven doel. Dit uiteenwaaieren had zich overigens al eerder ingezet, onder andere doordat steeds meer overdracht van gemeentelijke bevoegdheden naar bijzondere wetgeving verwezen werd en door steeds zelfstandiger behandeling van de voorgenomen decentralisatie van rijkstaken. Na 1983 zet het zich voort: op tal van onderdelen vinden veranderingen plaats. Omdat deze de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie niet wezenlijk veranderen beperken wij ons tot enkele grote lijnen in paragraaf 4.2, die zich overigens vooral bezighoudt met de Nota organisatie binnenlands bestuur en de uitwerking ervan. In de paragrafen 4.3 komen achtereenvolgens aan de orde het begin van de tweede reorganisatiegolf dat door enkele belangrijke adviezen wordt ingeluid. Paragraaf 4.4 is gewijd aan de uitwerking in eerste aanleg van de ontwikkelde plannen (enerzijds aanscherping van de Wgr c.a. -4.4.2-, anderzijds de Kaderwet bestuur in verandering met de aanzetten voor sterk regionaal bestuur in enkele stedelijke gebieden -4.4.3-, en de wetsvoorstellen inzake de stadsprovincie Rotterdam die vooralsnog het enige officiële voorbeeld vormen van het in grootstedelijke gebieden beoogde eindmodel -4.4.4-). In paragraaf 4.5 komen kort actuele ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van Kaderwet en gewijzigde Wgr -1 juli 1994- aan de orde, voor zover niet reeds daarvoor behandeld.

4.2 1983-1989: De Nota organisatie binnenlands bestuur en daarna: aanpassingen binnen bekende kaders

4.2.1 Hoofdpijnen van het nieuwe beleid

Zojuist is al gesteld dat de breuk met het verleden waartoe het kabinet-Lubbers I besloten had radicaal, maar gegeven de omstandigheden niet verrassend was. Deze kwalificatie geldt ook voor de inhoud en onderbouwing van het nieuwe beleid die in de Nota organisatie binnenlands gegeven werden. De nieuwe aanpak die erin wordt uitgewerkt was immers al aangekondigd in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I van november 1982, verduidelijkt tijdens de mondelinge behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken in februari 1983 ², en een maand later nader toegelicht bij de motivering van het voornemen af te zien van instelling van een provincie Twente ³. Als samenvattend overzicht is de nota niettemin van betekenis.

De Nota constateerde drie hoofdproblemen bij de bestuurlijke organisatie:

- 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.

De tussenbalans die het nieuwe kabinet bij zijn aantreden heeft opgemaakt wijst uit dat vrij algemene instemming bestaat met de decentralisatieplannen, het -nieuwe- streven naar het tegengaan van bureaucratie en het beperken van overtollige regels, de voorstellen tot verbetering van samenwerking

¹] Tussen deze drie kenmerken bestaat uiteraard een onderling verband dat geen nadere toelichting nodig heeft.

²] Handelingen Tweede Kamer 1982-1983, blz. 1851 e.v. De begroting zelf was nog door het vorige Kabinet opgesteld.

³] Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1982-1983, 17600, hoofdstuk VII, nr. 50.

tussen gemeenten en het weren van een vierde bestuurslaag. Verder zijn toenemende bezwaren gebleken tegen de regionale provincies nieuwe stijl, met name wegens het gevaar voor een fundamentele aantasting van de positie van de gemeenten en de hoge kosten.

De jarenlange discussie over reorganisatie heeft tot onzekerheid geleid, maar is wel van groot belang geweest voor de noodzakelijke herwaardering van de bestuurlijke verhoudingen. Voortbouwend op de resultaten hiervan en aansluitend bij de in de bestuurlijke praktijk gevoelde behoeften, wordt aan decentralisatie en deregulering prioriteit gegeven. Ten aanzien van provinciale herindelingen wordt bewust een andere koers gevolgd: aansluiten bij de huidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen provincies en gemeenten biedt de beste kansen op een doelmatige aanpak van de regionale problemen. Ook hierom geen regionale provincies nieuwe stijl, maar oplossing van de regionale problematiek primair vanuit de gemeenten zelf, waar nodig met behulp van onderlinge samenwerking.

De gehanteerde argumenten waren dus hoofdzakelijk van bestuurlijk-organisatorische aard. Op de achtergrond speelden echter ook andere overwegingen, voortvloeiend uit de uiterst slechte financieel-economische situatie, een belangrijke rol. Rechtstreekse bezuinigingen, bijvoorbeeld door af te zien van provinciale herindeling, en opvattingen over de remedie, bijvoorbeeld terugdringing van de 'Haagse bureaucratie' kunnen ook in de nieuwe aanpak herkend worden. Traditionele, min of meer normatieve standpunten, zoals een positieve opstelling tegenover decentralisatie van rijkstaken, kregen hierdoor een andere lading.

Het in de komende jaren te voeren beleid werd in de Nota samengevat in een zestal hoofdlijnen, die overeenstemmen met de aan het slot van hoofdstuk 3 aangehaalde uitgangspunten.

4.2.2 **Uitwerking**

4.2.2.1 *Intergemeentelijke samenwerking*

De keuze voor de, waar nodig samenwerkende, gemeenten als het bestuursniveau dat primair de regionale problematiek moet oplossen betekende onvermijdelijk dat het instituut van de gemeenschappelijke regeling weer aan betekenis zou winnen. Nog altijd gold hier de wet uit 1950 met de eraan verbonden beperkingen en bezwaren. Het democratisch tekort, het beginsel van vrijwilligheid en het optreden van verkokerd bestuur waren overwegingen die mede hadden geleid tot de inmiddels afgewezen reorganisatieplannen uit de jaren '70. De regionale doe-provincies zouden de noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking sterk reduceren. Door de bijstelling van de reorganisatieplannen in 1978 en 1979 -minder provincies en beperking van de overgang van gemeentelijke taken- was deze doelstelling echter reeds achterhaald. Gemeenschappelijke regelingen zouden toch een blijvende rol moeten spelen die van groter gewicht was dan aanvankelijk was voorzien. Beperking van de bezwaren had aldus weer meer betekenis gekregen; tegelijk diende het weer opkomende gevaar voor een vierde bestuurslaag bezworen te worden.

Het ontwerp van een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen, dat met het oog hierop in december 1980 was ingediend, was bij het uitbrengen van de nota nog in behandeling ⁴. Kernpunten van het voorstel waren

- de indeling door provinciale staten van hun territorium in samenwerkingsgebieden, die de gemeentebesturen tot richtlijn zou strekken bij het aangaan van

⁴] Tweede Kamer 1980-1981, nr. 16538, nr. 2.

regelingen waarbij een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan werd ingesteld;

- verschillende bepalingen over bestuurssamenstelling, informatie- en verantwoordingsplichten en de begroting die alle de band met de gemeentebesturen beoogden te versterken;
- het verbod van regelingen waarbij het bestuur van een in te stellen lichaam of zo'n orgaan de bevoegdheid zou krijgen gemeentelijk beleid te coördineren, te plannen of te sturen; coördinatie en sturing werden immers nog altijd toegedacht aan de provincies nieuwe stijl, die hiervoor onder meer over hun beleidsplan zouden beschikken. De 'insnoeringsbepaling' zou tevens het gevaar voor een vierde bestuurslaag moeten afweren.

Dit ontwerp bood, aldus de nota organisatie binnenlands bestuur, een goed uitgangspunt om de gesignaleerde bezwaren weg te nemen. Het werd dan ook overgenomen, op twee uitzonderingen na ⁵. In de eerste plaats werd de insnoeringsbepaling geschrapt, als niet passend bij de keuze voor intergemeentelijke samenwerking, die ook de onverkorte vrijheid voor de gemeenten impliceerde om hun beleid in vrijheid op elkaar af te stemmen ⁶. Het gevaar voor een vierde bestuurslaag werd gezien de voorgestelde verbeteringen in de relatie samenwerkingsverband-deelnemers onvoldoende geacht ^{7 8}. Een tweede aanpassing van het ontwerp beoogde de rol van het provinciaal bestuur bij de intergemeentelijke samenwerking te versterken. Er was al voorzien in provinciale vaststelling van samenwerkingsgebieden, goedkeuring van de desbetreffende regelingen en de mogelijkheid tot oplegging indien een zwaarwegend openbaar belang dit vereist. Hieraan zou geschillenbeslechting door gedeputeerde staten worden toegevoegd, om te voorkomen dat het vrijwilligheidskarakter van de samenwerking als barrière zou functioneren voor het aanpakken van regionale problemen of om deelnemers tegen bepaalde besluiten van een samenwerkingsverband te beschermen. Aanvankelijk was hiertoe de Kroon aangewezen, maar de taak in kwestie zou beter aansluiten bij de positie die de provincie overigens reeds was toegedacht, en bij de opvatting dat conflicten 'op zo centraal mogelijk niveau moesten worden opgelost' ⁹. Het aangepaste wetsontwerp zou grotendeels ongeschonden de eindstreep halen en met ingang van 1 januari 1985 in werking treden.

4.2.2.2 *Differentiatie? Grote steden en agglomeraties*

De Nota organisatie binnenlands bestuur gaat afzonderlijk in op de vraag of de verschillen in regionale problematiek in verschillende delen van het land consequenties moeten hebben. Er worden drie gebieden onderscheiden. Op het plattelandische voornaamste vraag hoe gemeenten met een voldoende draagvlak kunnen worden gevormd, zonder dat deze te groot worden of te weinig onderlinge samenhang vertonen. De gemeenschappelijke regeling kan hierbij

⁵] Tweede Nota van wijziging, Tweede Kamer 1982-1983, 16538, nrs. 10-11.

⁶] In eerste aanleg werd de bepaling gewijzigd in die zin dat *alleen bij de regeling* de bevoegdheid zou kunnen worden toegekend 'ten aanzien van door de besturen der deelnemende gemeenten te voeren beleid te coördineren, plannen te ontwerpen of vast te stellen, dan wel dat beleid te sturen.' (Tweede nota van wijziging, Tweede Kamer 1982-1983, 16538, nr. 10). Schrapping volgde pas bij een derde nota van wijziging (nr. 14).

⁷] Tijdens de verdere behandeling van het gewijzigde ontwerp werd, na begrijpelijke vragen uit de Kamer, toegevoegd dat het risico voor verzelfstandiging in het verleden niet zozeer voortvloeide uit de intergemeentelijke bevoegdheden in kwestie zelf, maar 'vooral uit het feit dat ze betrekkelijk vaag waren omschreven en doordat voldoende controlemechanismen op de uitvoering van deze taken ontbraken.' (Nota n.a.v. het Eindverslag, Tweede Kamer, 16538, nr. 13, blz. 15).

⁸] Iedere vermelding van coördinatie, enzovoort, was hierdoor uit de wetstekst verdwenen, en het feit dat artikel 30 Wvgr bepaalt dat (slechts) zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur kunnen worden toegekend als aan de besturen van de deelnemende gemeenten toekomen, kan de indruk wekken dat coördinerende bevoegdheden op grond van de 'nemo plus-regel' dus uitgesloten zijn. De heersende opvatting is echter dat waar de bevoegdheid tot zelfstandig handelen is overgedragen hierin coördineren en sturing als minder vergaande bevoegdheden besloten zitten.

⁹] Aldus de toelichting bij de Tweede nota van wijziging, op. cit., blz. 5.

goede diensten bewijzen, mits elk van de partners op zich voldoende eigen bestuurskracht bezit. Bij de middelgrote stad en het daarop betrokken gebied gaat het vooral om onderlinge afhankelijkheid door grotere maatschappelijke verwevenheid; soms is er sprake van belangentegenstellingen. Ook hier wordt de gemeenschappelijke regeling als de aangewezen weg bestempeld. Ten slotte is er de grootstedelijke agglomeratie, die aldus de nota wordt gekenmerkt door de hoge mate van verwevenheid tussen centrum- en randgemeenten en de intensiteit van de maatschappelijke problemen.

Het ontwerp van de Wet reorganisatie binnenlands bestuur had geen bijzondere aandacht besteed aan de positie van de grote steden. Ook de problemen van de grote agglomeraties zouden moeten worden opgelost binnen het uniforme model met gemeenten en provincies nieuwe stijl. Wel mocht worden aangenomen dat de problemen van de grootste agglomeraties door hun centrale positie in de verkleinde provincies extra aandacht zouden krijgen. Naarmate het uitzicht op een snelle doorvoering van de reorganisatieplannen vager werd en de bestaande problemen meer begonnen te klemmen, groeide de behoefte aan speciale aandacht voor de grootste gemeenten. Het reeds in 1974 ingevoerde zogenoemde Agenda-overleg, waarin vertegenwoordigers van de vier grootste gemeenten en van de VNG periodiek contact hadden met het kabinet over vooral financiële aangelegenheden, bleek niet voldoende. In mei 1980 werd een motie-Lauxtermann aangenomen die de minister uitnodigde studie te laten verrichten naar de mogelijkheid van een apart statuut voor de grote steden¹⁰. Ter uitvoering hiervan werd in augustus 1981 door het onderzoeksbureau CEBEON een rapport uitgebracht waarin werd gepleit voor vergroting van de gemeentelijke beleidsruimte, met voorrang voor de grote steden, en voor instelling van provincies nieuwe stijl voor de vier grootste agglomeraties¹¹. Aansluitend werd een ambtelijke werkgroep ingesteld met de opdracht te adviseren over de mogelijkheden om op korte termijn de bestuurskracht en beleidsvrijheid van het lokaal bestuur te vergroten.

Het hieruit in mei 1982 resulterende rapport 'Een schuyt, die tegen stroom wordt opgeroeyt', constateerde een eigen karakter bij de grootstedelijke problematiek, gelegen in de cumulatie, complexiteit en samenhang van de problemen¹². De analyse van de bestuurlijke knelpunten week niet sterk af van die van CEBEON. Het zullen vooral de steden zelf zijn die in staat gesteld dienen te worden de problemen op te lossen. Teneinde op gemeentelijk niveau tot een integrale beleidsafweging te kunnen komen en de wensen te kunnen afstemmen op de plaatselijke behoeften, diende de rijksinvloed sterk te worden ingeperkt. De voorstellen op dit punt liepen vooruit op het Decentralisatieplan van het kabinet, waarvan de definitieve versie in september 1983 zou verschijnen¹³; het ging hier om zaken als sanering en toekomstige beperking van rijkscirculaires, voorschriften verbonden aan specifieke uitkeringen, toezicht zonder wettelijke basis, en dergelijke. Als algemene invoering van de maatregelen te lang op zich zou laten wachten, zouden de maatregelen voor de grote steden 'in een onomkeerbaar proces' bij voorrang, en waar nodig bij algemene maatregel van bestuur in afwijking van geldende wetgeving (!) moeten worden doorgevoerd. Ging het hier nog om tijdelijke differentiatie, permanente differentiatie werd aanbevolen waar het ging om de inrichting van de eigen bestuursorganisatie van de grootste gemeenten, en voor de toedeling van bevoegdheden in medebewindswetgeving. In beide gevallen zou de gemeentewet de grondslag moeten bieden, in het eerste geval voor bij amvb te geven uitzonderingen, in het laatste in de

¹⁰] Tweede Kamer 1979-1980, 14322/14323, nr. 17.

¹¹] CEBEON, *Vergelijkend onderzoek grote steden*; Amsterdam/'s-Gravenhage, 1981.

¹²] Gemengde werkgroep grote steden, *Een schuyt, die tegen stroom wordt opgeroeyt, advies bestuurlijk-organisatorische aspecten grote stedenproblematiek*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

¹³] *Decentralisatieplan*, Tweede Kamer 1982-1983, 16492, nr. 7.

vorm van een machtiging/opdracht aan de medebewindswetgever zo nodig onderscheid te maken tussen (groepen van) gemeenten. Ten slotte werd voorgesteld regionale taken door de grote steden te laten uitvoeren, en de provincie zich zoveel mogelijk te doen beperken tot planning, coördinatie en sturing ter zake.

Op het aspect van de vergroting van de beleidsvrijheid wordt in paragraaf 4.2.2.5. verder ingegaan. De vraag naar de aangewezen bestuurlijk-organisatorische aanpak wordt vooralsnog niet anders beantwoord dan voor andere delen van het land, de agglomeratieproblematiek wordt gekwalificeerd als een verschijningsvorm van de meer algemene regionale problematiek. De gedachte uit het Schuyt-rapport, dat de agglomeratieproblematiek door de grote gemeenten alleen zou kunnen worden opgelost, wordt afgewezen, in eerste instantie al in het regeringsstandpunt over dit rapport dat drie weken voor de nota o.b.b.-verschijnt ¹⁴. Zo'n rol is onmogelijk omdat de gemeentelijke bevoegdheden niet verder reiken dan de gemeentegrens, en onwenselijk omdat bij vraagstukken van regionale aard evenzeer de bewoners en besturen van omliggende gemeenten betrokken zijn. Anderzijds worden ook verdergaande constructies voor de agglomeratie dan de Wgr mogelijk zal maken afgewezen. Enige twijfel klinkt hier echter wel door: 'Zolang wordt uitgegaan van het grosso modo blijven bestaan, zowel functioneel als territoriaal, van de huidige gemeenten binnen een agglomeratie, zal evenwel elke bestuurlijke oplossing onmogelijk blijken, indien daaraan niet *de wil* van de betrokken gemeenten ten grondslag ligt om, onder erkenning van de dikwijls uiteenlopende belangen en politieke voorkeuren, met elkaar de gemeenschappelijke problemen aan te vatten.' ¹⁵ Het Regeringsstandpunt grote stedenbeleid acht voorts de vraag gerechtvaardigd, of gelet op de omvang en de complexiteit van de problemen volstaan kan worden met samenwerking gebaseerd op de Wgr; het is dan echter in eerste instantie aan de betrokken agglomeratie om te bezien of aan dergelijke verdergaande oplossingen behoefte bestaat ¹⁶.

Tijdens de bijna gelijktijdige Kamerdebatten over zowel het Regeringsstandpunt als de nota o.b.b. blijken de twijfels aan de toereikendheid van de Wgr in de Kamer sterker te zijn. In het eerste geval wordt de regering om nader onderzoek gevraagd naar bestuurlijke constructies als de 'stadsprovincie' en de 'provincievrije stad', in het tweede geval wordt verzocht om te onderzoeken, in overleg met alle betrokken besturen, welke bestuurlijke structuur voor de verschillende regio's het meest geëigend is ¹⁷ ¹⁸. De Eerste vervolgnota grote-stedenbeleid laat de uitkomsten van deze onderzoeken zien ¹⁹. Het volledig provincievrij maken van gemeenten wordt als onwenselijk aangemerkt, omdat geen afbreuk gedaan moet worden aan de coördinerende provinciale taken en bevoegdheden, die dikwijls beleidsafstemming op bovengemeentelijk niveau beogen te bewerkstelligen. Wel is het denkbaar dat de grote gemeenten met hun grotere draagvlak taken en bevoegdheden krijgen die overigens door de provincie worden uitgeoefend; ook 'minder provincie' in de zin van minder provinciale bemoeienis met vooral de eigen, niet bovengemeentelijke taken, komt voor de vier grote steden zeer in aanmerking. Een 'stadsprovincie', opgevat in de zin dat de grote stad met randgemeenten provincie wordt, moet worden afgewezen omdat aldus toch weer de regionale doe-provincie ten tonele zou worden gevoerd; opgevat als toekenning van de provinciale status

¹⁴] De grote-stedenproblematiek, Regeringsstandpunt over het rapport van de werkgroep grote steden 'Een schuyt, die tegen stroom wordt opgeroeyt'; Tweede Kamer 1982-1983, 17910, nr. 2.

¹⁵] Nota organisatie binnenlands bestuur, op.cit. blz. 12, en in vrijwel letterlijk dezelfde woorden Regeringsstandpunt grote-stedenbeleid, op.cit., blz. 20.

¹⁶] Regeringsstandpunt grote-stedenbeleid, ibid.

¹⁷] Motie-Wiebenga, Tweede Kamer 1983-1984, 17910, nr. 7.

¹⁸] Motie-Stoffelen/Alders, Tweede kamer 1983-1984, 17944, nr. 7.

¹⁹] Tweede Kamer 1983-1984, 17910, nr. 10, blz. 19-20.

aan de grote gemeente, zou de stadsprovincie neerkomen op het volledig provincievrij maken van deze gemeenten, hetgeen reeds is afgewezen vanwege de bestaande wisselwerking tussen grote gemeente en randgemeenten. Bovendien zou zo inbreuk worden gemaakt op de grondwettelijke verankering van de aanwezigheid van provincies en gemeenten in het hele land. Na deze standpuntbepaling zal tot 1989 de mogelijkheid van bijzondere bestuurlijke constructies voor grote gemeenten en agglomeraties niet meer aan de orde worden gesteld.

4.2.2.3 Gemeentelijke herindeling

Niet zonder reden werd in de nota o.b.b. over *voortzetting* van de gemeentelijke herindeling gesproken. Reeds in het ontwerp van wet Reorganisatie binnenlands bestuur was dit onderwerp als een belangrijk element van de plannen aangekondigd. Gesproken werd daar van een minimum inwonertal van 10.000, een streeksgewijze aanpak in een periode van 15 jaar, en een centrale rol voor de minister van Binnenlandse Zaken (zie par. 3.3.6.1). Minister Wiegel nam de plannen in hoofdlijnen over. Slechts voor de beoogde versnelling gaf hij de voorkeur aan een vereenvoudiging van de procedure op rijksniveau; de traditioneel centrale rol van de provinciale besturen zou gehandhaafd blijven²⁰. Het traditionele hoofdmotief voor herindeling was steeds geweest versterking van de lokale bestuurslaag door schaalvergroting waar dit noodzakelijk is.

De nota o.b.b. kon stellen dat dit motief te meer klemde waar in het nieuwe beleid bij het decentralisatiestreven en bij het oplossen van de regionale problematiek het zwaartepunt bij de gemeenten zou worden gelegd. Het gaat er bij gemeentelijke herindeling evenzeer om een voldoende draagvlak voor de vereiste lokale voorzieningen te vinden, als om maatschappelijke samenhangen ook op het gemeentelijke niveau zo goed mogelijk te vertalen, aldus de nota. Dit betekent niet dat elke gemeente als het ware autarkisch moet worden, elke lokaal-bestuurlijke voorziening geheel zelfstandig moet kunnen beheren. Samenwerking kan een goed alternatief vormen, maar ook hiervoor zijn bestuurskrachtige partners nodig. Het te volgen beleid werd nader uiteengezet in de Notitie gemeentelijke herindeling, die in juli 1984 verscheen²¹. Hieruit bleek dat ook in de uitwerking het bestaande beleid gecontinueerd zou worden. De hoofdpunten, streeksgewijze aanpak en de benedengrens van 10.000 inwoners werden overgenomen²².

De resultaten van het herindelingsbeleid, vanaf 1975, waren niet gering: het aantal gemeenten nam in de periode 1975-1985 met ruim 110 af tot 741. Het herindelingsbeleid werd, ook in de Tweede Kamer, overigens niet kritiekloos ontvangen. Steeds maakte een niet geringe minderheid bezwaar tegen vooral de streeksgewijze aanpak die inferieur zou zijn aan de zogenoemde knelpuntenbenadering, en tegen de 10.000-grens die te veel als een valbijl zou worden gehanteerd. Onderzoek naar de effecten van herindelingsplannen en naar het verband tussen inwonertal en bestuurskracht gaf aan deze kritiek extra voeding²³. Tijdens het kabinet-Lubbers II²⁴ zou, niet zonder discussie, tot een

^{20]} Brief van 22 mei 1978, Tweede Kamer 14322/14323, nr. 6. Hierin werd ook een algemene wet aangekondigd inzake de gevolgen van herindeling (die tot dan per geval werden geregeld). Het standpunt werd uitgewerkt bij brief van 16 oktober 1978 (Tweede Kamer 14322/14323, nr. 8).

^{21]} Notitie gemeentelijke herindeling, Tweede Kamer 1983-1984, 18448, nr. 2.

^{22]} Met dit aantal werd het best aan de geformuleerde eisen voldaan terwijl, tot de 20.000-grens bereikt wordt, tegelijk de algemene bestuurskosten het laagst zijn (Notitie gemeentelijke herindeling, op.cit., blz. 10 e.v.).

^{23]} Hierover onder meer W. Derksen et. al., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*; Leiden/Amsterdam, 1987 (Beleidsrapport; Onderzoekscentrum sturing van de samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden en Stichting voor economisch onderzoek van de Universiteit van Amsterdam).

^{24]} Als minister van Binnenlandse Zaken trad hier op C.P. van Dijk, als staatssecretaris D.J.W. de Graaff-Nauta.

andere aanpak besloten worden, waarin de aanwezigheid van knelpunten voorop werd gesteld en een apart wetsvoorstel per voorgestelde combinatie van gemeenten die streeksgewijze regeringen verving²⁵. Het volgende kabinet zou nog een stap verder in deze richting gaan door in het regeerakkoord vast te leggen dat herindeling slechts dient plaats te vinden als de noodzaak of de behoefte door het provinciaal bestuur is aangetoond. De toevoeging dat een knelpunt en dus noodzaak aan herindeling kon worden aangenomen bij een inwonertal van minder dan 7000 relativerende overigens de betekenis van deze stap.

4.2.2.4 *Versterking van de provincies*

Deze voorlaatste positief geformuleerde hoofdlijn die de nota organisatie binnenlands bestuur bevatte betrof versterking van de provincies, uiteraard ten opzichte van hun toenmalige positie, niet in vergelijking met de provincies waarop het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur het oog had. Deze versterking zou moeten plaatsvinden door decentralisatie van rijkstaken -zie hierover 4.2.2.5- en door een meer nadrukkelijke rol bij de regulering van intergemeentelijke samenwerking. De voornaamste taken die de provincie hiertoe op grond van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen zou krijgen zijn al in paragraaf 4.2.2.1. vermeld: vaststelling van samenwerkingsverbanden, goedkeuring van de hieraan ten grondslag liggende regelingen, oplegging van een regeling indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist, en de beslechting van (aan hen voorgelegde) geschillen tussen gemeenten of tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden over gemeenschappelijke regelingen.

De nota wijst verder uitdrukkelijk op de meer 'eigen' rol van de provincie op regionaal niveau. Veel provinciale taken -op gebieden als ruimtelijke ordening, milieu, wegenbeheer, openlucht recreatie, enz.- worden immers uitgevoerd op regionale schaal of hebben daar hun effect, maar zijn niettemin duidelijk bovengemeentelijk van karakter en behoren derhalve aan de provincie. De groeiende maatschappelijke betrokkenheid van de provincie, die hieruit blijkt kan door decentralisatie van rijkstaken verder versterkt worden. Overigens is een strakke grens tussen wat aan de provincie behoort en wat primair door de gemeenten of hun samenwerkingsverbanden zou moeten worden gedaan. In veel gevallen zal van een gedeelde verantwoordelijkheid sprake moeten zijn. Hiervoor wordt, vergezeld van een waarschuwing voor ondoorzichtigheid zeker bij publieksgerichte functies, een groot aantal constructies genoemd, van advisering, beleidsvoorbereiding of uitvoering door samenwerkingsverbanden tot en met binnenprovinciale territoriale decentralisatie.

4.2.2.5 *Decentralisatie van rijkstaken*

Decentralisatie van rijkstaken was in de toelichting bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur als een van de kernpunten gepresenteerd. Dat het hier, getuige ook het ontbreken van concrete voorstellen van betekenis, om een moeizaam proces zou gaan, was toen reeds duidelijk.

In de periode die met 1977 begint valt een viertal belangrijke veranderingen in het decentralisatiebeleid te constateren. In de eerste plaats, het is in hoofdstuk 3 al aangeduid, verschoof geleidelijk de ontvanger van de te decentraliseren taken en bevoegdheden. Was in 1978 al sprake van decentralisatie naar 'met name de provincies', in 1980 zou decentralisatie naar de gemeente de voorkeur verdienen omdat het erom gaat een taak zo dicht mogelijk bij de bur-

²⁵] Uitvoerder: H. Waltmans, *Gemeentelijke herindeling in Nederland*; Hoogezand, Uitgeverij Stubeg, 1992, blz. 90-92.

ger te behartigen, maar werd nog wel gewezen op de coördinerende rol van de provincie en de noodzakelijke overgang van 'een niet onaanzienlijk aantal grootschalige voorzieningen naar dit bestuursniveau'²⁷, en in 1982 was het streven inmiddels gericht op 'decentralisatie (...) in eerste aanleg zoveel mogelijk (...) naar het gemeentelijk niveau'²⁸.

In de tweede plaats was er de algemene verschuiving in de prioriteit in de politiek naar de functionele kant van de reorganisatie, die ook decentralisatie in belang doet toenemen. Was aanvankelijk sprake van territoriale reorganisatie als voorwaarde voor decentralisatie, al vrij snel wordt geoordeeld dat de taken herschikt moeten worden voordat over grenswijziging en schaalverandering beslist kan worden. Men zie een tweemaal, in 1978 en 1979, met algemene stemmen aangenomen motie-Evenhuis waarin de regering uitdrukkelijk werd uitgenodigd met concrete decentralisatievoorstellen te komen²⁹, en vooral de aan het slot van het vorige hoofdstuk genoemde motie-Evenhuis uit januari 1981, waarin gesproken wordt van het, ná afrondend overleg over onder meer de Decentralisatienota, zo *nodig* doen van voorstellen over provinciale herindeling.

Ten derde blijkt het accent in vrij sterke mate verlegd te worden van overdracht van taken en bevoegdheden naar generieke maatregelen die de beleidsvrijheid, van met name de gemeenten, moeten vergroten. De Decentralisatienota uit november 1980 tracht de basis te leggen voor een bewakende/coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken, kondigt sanering en toekomstige beperking van specifieke uitkeringen aan, alsmede voorstellen voor bestuurlijke gedragsregels (coördinatie, overleg). Het Decentralisatieplan van september 1983 gaat in dit opzicht nog aanzienlijk verder: onder de titel 'sanering van bestuursinstrumenten' worden ook beperkingen van toezichtsbepalingen, planvoorschriften, gedeconcentreerde rijksdiensten en informatieverplichtingen aangekondigd. Plannen tot bevoegdheidsoverdracht verdwijnen niet uit beeld, maar worden duidelijk één van de elementen.

Ten slotte is er de verzelfstandiging van de behandeling van het decentralisatievraagstuk, die deels te verklaren is uit de moeizame voortgang, deels uit het toenemende politieke belang dat aan het onderwerp wordt gehecht. De nota organisatie binnenlands bestuur trok deze lijn door door te volstaan met een verwijzing naar het komende Decentralisatieplan. Naast de al aangegeven generieke maatregelen werd hierin overheveling van centrale bevoegdheden op een zeventiental beleidsterreinen aangekondigd. Het al in de Decentralisatienota geformuleerde uitgangspunt, dat het Rijk in voorkomende gevallen duidelijk zal moeten maken waarom bemoeienis op centraal niveau nodig is, werd overgenomen. De voorkeur voor de gemeente werd eveneens gehandhaafd: in eerste instantie zou moeten worden bekeken of taken kunnen worden overgelaten en in tweede instantie of de provincie in beeld moet komen.

Nieuw was, uiteraard, de relatie die werd gelegd met een aantal andere 'grote operaties', die door het kabinet in gang waren gezet, in het bijzonder het verband tussen minder centrale bemoeienis en deregulering. Nieuw was eveneens de overbelasting van het rijksapparaat als decentralisatiemotief, naast de meer traditionele argumenten als een kortere afstand burger-bestuur en betere mogelijkheden tot afstemming van beleid op plaatselijk verschillende omstandigheden. Nieuw was tenslotte ook de aandacht voor differentiatie in

^{27]} Tweede Kamer 1980-1981, I4322, nr. 28, blz. 6.

^{28]} Tweede Kamer 1981-1982, I4322, nr. 35, blz. 11.

^{29]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1978-1979, I5300, hoofdstuk VII, nr. 22 en Tweede Kamer 1979-1980, I5800, hoofdstuk VII, nr. 16.

taakverdeling, die reeds in het Schuyt-rapport aan de orde was gesteld. Conform het regeringsstandpunt over dit rapport werd hiertegenover in beginsel -nader onderzoek werd noodzakelijk geacht- een positieve opstelling gekozen ³⁰, al zou decentralisatie om redenen van overzichtelijkheid, duidelijkheid voor de burgers en financiële verhouding toch zoveel mogelijk alle gemeenten moeten betreffen ³¹. Dit vergrootte het belang van de uitspraak dat het idee van vergroting met voorrang van de beleidsvrijheid van de grote gemeenten, via financiële en bestuurlijke decentralisatie, steun verdiende ³². Afgewezen werden de voorstellen tot grotere vrijheid bij de bestuursinrichting van de grote gemeenten -hier zou al voldoende mogelijk zijn-, en - als uit staatsrechtelijk oogpunt ongewenst- tot machtiging van de Kroon om ter versnelling van de voorrangsoperatie van geldende wetgeving af te wijken (de start van het 'onomkeerbare proces').

Het is niet nodig hier het Decentralisatieplan in extenso te behandelen. Het werd door de Tweede Kamer met aanzienlijk grotere reserves ontvangen dan de uitwerking van de andere hoofdlijnen van het 'organisatiebeleid'. Men vond zowel de voorstellen inzake taakoverdracht als de algemene maatregelen vrij mager ³³. Er werden onder meer vraagtekens geplaatst bij de relatie met gemeentelijk herindelingsbeleid -zou men decentralisatie niet door de voortgang hiervan laten bepalen- ³⁴. Voorts werden moties aangenomen die versterking van de minister van Binnenlandse Zaken in de onderhandelingen met zijn ambtgenoten beoogden, en die aandrongen op meer voortvarendheid bij de sanering van gedeconcentreerde rijksdiensten en de beperking van rijkscirculaires, en op systematische doorlichting van overheidstaken op de wenselijkheid van decentralisatie (sanerings- en evaluatieartikelen) ³⁵. De scepsis zal niet geheel zonder grond blijken te zijn. Hoewel de toegezegde jaarlijkse rapportage trouw plaatsvond, diverse algemene bepalingen in de nieuwe Gemeente- en Provinciewet werden opgenomen ter beteugeling van door het Rijk op te leggen verplichtingen ³⁶ de sanering van specifieke uitkeringen en planprocedures enig vervolg kreeg ³⁷ en ook nog een operatie inzake 'D'gemeenten en -provincies' werd uitgevoerd ³⁸, werden na een aantal jaren toch nieuwe initiatieven noodzakelijk geoordeeld.

^{30]} Om tot uiting te brengen dat de ene gemeente de andere niet is, zou worden voorgesteld in de gemeentewet het volgende artikel op te nemen: 'Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen groepen van gemeenten' (Decentralisatieplan, op. cit., blz. 79).

^{31]} Regeringsstandpunt grote-stedenbeleid, op. cit., blz. 13.

^{32]} Decentralisatieplan, op. cit., blz. 16.

^{33]} Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken, UCV 81, 2 april 1984.

^{34]} Hiervoor was enige aanleiding. In het Decentralisatieplan werd gesteld dat de noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking merkbaar zou verminderen wanneer een ingrijpende gemeentelijke herindeling zal zijn geëffectueerd (op. cit., blz. 13-14). In de Notitie gemeentelijke herindeling zou iets later onder meer overwogen worden: 'Wil (...) sprake zijn van verdere decentralisatie en attributie van taken naar alle gemeenten, dan is het onvermijdelijk dat het gemeentelijk niveau als zodanig in staat is de betrokken taken te behartigen. (...) (Bij stopzetting van het proces van herindeling blijven) de kleinste gemeenten maatgevend voor de zekerheid of de taken adequaat worden behartigd. Bovendien is decentralisatie soms alleen tegen hogere kosten te realiseren als de vele kleinere gemeenten ieder een eigen apparaat moeten realiseren.' (Tweede Kamer, 1983-1984, 18448, nr. 2, blz. 8).

^{35]} Tweede Kamer 1983-1984, 16492, nrs. 12, 14, 16 en 17.

^{36]} Men zie bijvoorbeeld de artikelen 110 e.v. Gemeentewet.

^{37]} Een Adviescommissie sanering planprocedures produceerde een rapport 'Carnavalsoptocht der planprocedures' met een groot aantal saneringsvoorstellen die slechts zeer ten dele worden overgenomen (advies: bijlage bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 4 juli 1985, Tweede Kamer 1984-1985, 18600, hoofdstuk VIII, nr. 68; regeringsstandpunt: Tweede Kamer 1985-1986, 19579, nr. 2).

^{38]} Een commissie beval het Scandinavische systeem aan waarbij lagere overheden geformaliseerd initiatieven tot decentralisatie kunnen doen. Resultaat is een vrij positief regeringsstandpunt, waarin onderscheid gemaakt wordt tussen algemeen over te nemen voorstellen, af te wijzen ideeën en plannen die als experiment in een beperkt aantal gemeenten/provincies kunnen worden doorgevoerd (Stuurgroep ontwikkelingsprojecten, 24ste advies; zie Tweede Kamer 1986-1987, 20072, nr. 2). De concrete resultaten van de operatie zijn beperkt (zie Tweede Kamer nrs. 20072, 21081 en 21437 vanaf 31-8-1987).

Pas onder het kabinet-Lubbers III zou de zogenoemde 'decentralisatie-impuls' voor een tempoverhoging zorgen. De Tussenbalans (1991) had hierover het volgende te melden: '(dat) als onderdeel van het streven naar de bestuurlijke vernieuwing en om de verantwoordelijkheden van het Rijk op zo laag mogelijk niveau, dichtbij de burger, te leggen het kabinet aan het proces van decentralisatie een krachtige impuls zal geven. Het Rijk kan zich zo beperken tot zijn kerntaken en de bemoeienis met andere overheden minder gedetailleerd maken. Voor de gemeenten en provincies kunnen de eigen verantwoordelijkheden en zelfstandigheid beter gestalte krijgen. Het kan daarbij zowel om beleidsuitvoering als om beleidsbepaling gaan. Door de decentralisatie te laten samengaan met een belangrijke deregulering ontstaat de nodige ruimte voor het leveren van decentraal maatwerk.'³⁹ Dat een impuls nodig is blijkt uit de opening van het mondeling overleg over de nieuwe plannen, waarvan het verslag begint met de opmerking van een Kamerlid, dat hij zich niet aan de indruk kon onttrekken 'dat de tot nog toe behaalde resultaten op het gebied van decentralisatie marginaal van aard zijn gebleven.'⁴⁰ 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 (de beschuldiging dat decentralisatie een bezuinigingsoperatie van de rijksoverheid is, valt niet zelden te horen), zijn inmiddels tot stand gekomen.

4.2.2.6 *Geen provincies nieuwe stijl, geen vierde bestuurslaag*

'Ter oplossing van de regionale problematiek zijn regionale provincies nieuwe stijl onnodig en ongewenst.', aldus de Nota organisatie binnenlands bestuur. Ongewenst vanwege de aantasting van de positie van de gemeente en onnodig omdat, verbeterde, intergemeentelijke samenwerking een voldoende alternatief zou zijn. De Nota gaat volledigheidshalve in op de vraag of er reden is om toch het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur te handhaven en de aanpassing van de provinciale indeling te bevorderen. De voorname elementen buiten overdracht van bevoegdheden (provinciaal beleidsplan, richtlijnen en aanwijzingen aan gemeenten, verruiming van het provinciale belastinggebied, e.d.) zijn moeilijk verenigbaar met het afzien van de (regionale) doe-provincies. Wat na schrapping ervan zou overblijven heeft met titel en considerans weinig van doen. Conclusie is dat intrekking van het ontwerp bevorderd moet worden.

Bij provinciale herindeling kan het uiteraard niet meer gaan om het creëren van provincies op regionale schaal. Aan het slot van hoofdstuk 3 is al vermeld dat het uiteindelijk slechts tot instelling van een nieuwe provincie Flevoland zal komen, maar bij het uitbrengen van de nota o.b.b. ziet het hier nog niet naar uit. Weliswaar is al twee maanden eerder besloten om af te zien van instelling van een provincie Twente, maar splitsing van Zuid-Holland is voorlopig nog in beeld, zij het niet als aanzet tot een landelijke schaalverkleining. Argument was hier vooral de ongewenstheid van een blijvende vierde bestuurslaag, waarvan het matig functionerende openbaar lichaam Rijnmond een exponent was. Opheffing van Rijnmond zonder meer werd echter niet mogelijk geacht wegens de ontwikkeling in provinciale richting die door overneming van taken van de provincie (ruimtelijke ordening, milieu) was ingezet. Zo zou slechts één oplossing resteren, splitsing van de provincie. De toekomst van Eindhoven e.o. zou voorts worden gezien door een breed samengestelde Commissie(-Toxopeus); ook hier was een bijzonder openbaar lichaam, de

^{39]} Aldus aangehaald in *Decentralisatie*, brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over de voortgang van de Decentralisatie-impuls; Tweede Kamer 1990-991, 22236, nr. 1, blz. 1.

^{40]} *Decentralisatie*, op. cit., Verslag van een mondeling overleg, nr. 2, blz. 1.

agglomeratie Eindhoven, aanwezig dat in zijn positie tussen provincie en gemeenten niet bevredigend functioneerde.

Betrekkelijk kort na de nota volgden standpuntwijzigingen. Bij brief van 2 mei 1984 deelde de minister mee dat alsnog van splitsing van Zuid-Holland werd afgezien ⁴¹. Het Eindverslag over het betrokken wetsontwerp was vrij kritisch, de hoge kosten maakten inpassing van het project problematisch. Het wetsontwerp werd ingetrokken en, op grond van de hoofdlijn dat een vierde bestuurslaag vermeden moest worden, werd het openbaar lichaam Rijnmond opgeheven ⁴². Dit lot overkwam ook de agglomeratie Eindhoven; in afwijking van het advies van de commissie-Toxopeus werd ook afgezien van een andere bijzondere bestuursvorm, omdat de samenhang noch de omvang van de problemen in het gebied in kwestie zo'n afwijking van het algemene beeld zouden rechtvaardigen ⁴³.

4.2.3 Nieuwe en oude knelpunten

Begin 1985 was de discussie over de nieuw aanpak grotendeels afgerond en had de uitvoering een aanvang genomen. *Regionale problemen*, zowel waar het schaal/draagvlak betrof als waar het ging om ordenende taken en sturing, zouden primair worden opgelost met toepassing van de aangepaste Wet gemeenschappelijke regelingen; dit gold ook voor agglomeraties/grootstedelijke gebieden, die in dit opzicht als een species van het genus regio werden behandeld. *Gemeentelijke herindeling* moest dit beleid ondersteunen door de aanwezigheid van gemeenten als volwaardige partners te bevorderen; bovendien zou hiermee het draagvlak van de afzonderlijke gemeenten vergroot worden mede om decentralisatie van rijkstaken beter mogelijk te maken. *Decentralisatie* was inmiddels een zelfstandige beleidsdoelstelling geworden, algemeen ter vermindering van onevenwichtigheden in de taakverdeling binnen de overheid, concreter om de overbelaste centrale overheid te ontlasten en om uit democratische overwegingen de afstand overheid-burger te verkleinen. Hiernaast werd het een bijzondere betekenis toegekend ter vergroting van de beleidsvrijheid van de *grote steden*; tot meer en snellere decentralisatie (differentiatie) zou daar kunnen worden overgegaan.

Kortom, ter oplossing van de regionale problematiek waar het ons hier vooral om gaat, was gekozen voor een meersporige aanpak, binnen de bestaande staatsrechtelijke hoofdstructuur. Hoofdspoor was intergemeentelijke samenwerking, nevensporen gemeentelijke herindeling en decentralisatie, de laatste met de verfijning van voorrang voor de grote steden. Deze nevensporen hadden echter in de eerste plaats een eigen bestemming, of, anders gezegd hoofddoel van decentralisatie en gemeentelijke herindeling was (en is) niet oplossing van de regionale problematiek. Dit betekende tegelijk dat, hoezeer ook overeenstemming bestond over de noodzaak die problematiek op te lossen, deze op zich zelf niet voldoende gewicht in de schaal legt om de operaties te doen slagen. Dat dit gewicht inderdaad onvoldoende was bleek vooralsnog niet bij de gemeentelijke herindelings; ook na 1985 gingen deze, vooral in de landelijke gebieden gestaag door ondanks aanhoudende kritiek op de streeks-gewijze aanpak en de hantering van harde inwonergrenzen. Bij decentralisatie was, vanouds al, sprake van veel sterkere tegenkrachten. Het sterke belang dat gehecht wordt aan gelijkheid en de aarzeling bij vakdepartementen om invloed op te geven zijn bekende belemmeringen. Hierbij komt dat algemene argumenten voor decentralisatie aan kracht verliezen als zij op concrete terreinen tot gelding moeten worden gebracht ⁴⁴. Speciaal voor de

⁴¹] Tweede Kamer 1983-1984, 16804, nr. 10.

⁴²] M.i.v. 1 maart 1986; zie Tweede Kamer 1985-1986, 19255.

⁴³] Tweede Kamer 1984-1985, 18930, nr. 2; opheffing m.i.v. 1-1-1986.

⁴⁴] D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*; Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1995, blz. 39.

periode waar het hier om gaat geldt voorts dat vergroting van de formele beleidsvrijheid grotendeels teniet werd gedaan door materiële beperking via bezuinigingen. Zoals al is aangegeven droeg dit alles er toe bij dat de decentralisatie-operatie vooralsnog slechts een beperkt succes had. Ook als middel om de specifieke problemen van de grote steden tot een oplossing te brengen was de operatie dus onvoldoende, al leverden speciale afspraken wel wat extra's op ⁴⁵.

Voor de volledige invoering van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen, het hoofdspoor, was een ruime periode uitgetrokken: nadat gedeputeerde staten binnen één jaar de grenzen van de samenwerkingsgebieden hadden vastgesteld zou nog vier jaar (d.i. tot 1 januari 1990) resteren voordat oude regelingen, op straffe van vervallen, moesten zijn aangepast. Over het succes van de invoering en zeker over dat van de nieuwe wet zelf zou dus, strikt genomen, pas na een groot aantal jaren een oordeel kunnen worden gegeven. Evaluatie-onderzoek zou hiervoor bouwstenen moeten opleveren ⁴⁶. Tussentijdse rapportages leverden echter al vrij snel sombere verwachtingen op omtrent het te verwachten succes in agglomeraties. Reeds het eerste tussenrapport van eind 1986 meldde dat:

- de bundelingsdoelstelling bij de totstandkoming van de gebiedsindeling tot problemen leidde omdat de maatschappelijke samenhangen moeilijk kunnen worden omgezet in bestuurlijke samenhang (en -werking);
- de noodzakelijke consensus voor bundeling op één niveau bijzonder moeilijk zou worden, hetgeen de behartiging van sturende en coördinerende agglomeratietaken zou gaan frustreren.

De twijfels omtrent de geschiktheid van de Wgr ter oplossing van de agglomeratieproblematiek, die al eerder waren geuit kregen dus binnen korte tijd nieuwe voeding. Zichtbaar werd al wat van diverse zijden was voorspeld, en ook door latere evaluaties bevestigd zou worden: buiten agglomeraties werkte de Wgr ter oplossing van 'draagvlakproblemen' en is er voor sturingsproblemen minder behoefte aan, binnen agglomeraties en vooral bij grote steden doet de eerste categorie problemen zich veel minder voor, maar is het zeer lastig coördinerende en sturende bevoegdheden op agglomeratieniveau te laten uitoefenen. Juist daar waar de behoefte eraan het grootst is, is door belangentegenstellingen tussen centrale stad en randgemeenten samenwerking het moeilijkst te bereiken. Geen nieuwe conclusie, maar wel een die zo kort na de hernieuwde keuze juist voor deze, in wezen nog steeds vrijwillige, samenwerking weinig opwekkend was.

In 1987 was er alles bijeen voldoende aanleiding het beleid aan een nader onderzoek te onderwerpen. In eerste instantie richtte men zich hierbij op het grote-stedenbeleid, waarover de minister van Binnenlandse Zaken in april van dat jaar een algemene adviesaanvraag aan de Raad voor het binnenlands bestuur richtte. In juni 1988 volgde de installatie van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid, bestaande uit zes in meerderheid uit de private sector afkomstige deskundigen (commissie-Montijn). Deze werd niet alleen gevraagd te adviseren over inhoud en voortgang van het beleid vooral tot versterking van de sociaal-economische positie van de steden, maar ook om een toekomstgerichte visie. 'Ook de positie, rol en betekenis van de overige gemeenten in de Randstad en de functie van de betrokken Randstadprovincies in het grote stedenbeleid zijn daarbij in het geding', aldus het Decentralisatie-overzicht

^{45]} Zie o.m. W. Derksen en J. Pronk, *Bestuurlijke vernieuwing rond de grote stad; Over de noodzaak van een gedifferentieerde bestuurlijke organisatie*; Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1990, blz. 49-53.

^{46]} Aan de afdeling SGBO van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten werd hiertoe, in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en het Interprovinciaal Overleg Bestuurlijke Organisatie, opdracht gegeven. Het eindrapport verscheen in januari 1991: *De Wgr gewaardeerd*; 's-Gravenhage, VNG, 1991.

1988⁴⁷. Deze laatste passage duidt de verruiming van beleidsverruiming tot bestuurlijk-organisatorische vraagstukken en van de grote gemeenten tot grotere territoria. In het advies van de commissie dat op 7 maart 1989 verscheen, zou deze verruiming ook duidelijk naar voren komen⁴⁸. Ook de RBB bleek, één dag later, deze weg te bewandelen toen als laatste van het drietal adviezen dat in antwoord op de bijna twee jaar eerder gestelde vraag werd uitgebracht, zijn 'Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden' verscheen⁴⁹. Bestuurlijke reorganisatie was hiermee, veel sneller dan het zich had laten aanzien, weer een politiek agendapunt geworden.

4.3 1989-1993: Montijn tot en met BoN 3

4.3.1 1989: Toch reorganisatie?

4.3.1.1 Grote steden grote kansen

De commissie-Montijn constateerde een toenemende internationale concurrentie tussen grote steden en grootstedelijke gebieden in Europa. Om de competitie aan te kunnen is stedelijke vernieuwing, gericht op grootschalige verbetering van werk- en woonklimaat nodig. De commissie deed hiertoe aanbevelingen voor investeringen, gericht op het terugdringen van verloedering en ter revitalisering, en op verbetering van de werkgelegenheidssituatie. De grote steden zullen de competitie echter alleen aankunnen 'als zij hiertoe, naast de middelen, ook de bevoegdheden krijgen. Om een slagvaardig integraal beleid te kunnen voeren is eigen beleidsruimte nodig. Het bestuurlijk instrumentarium dient aan deze eis te worden getoetst.', zo stelde de commissie (blz. 43). 'De agglomeratie-problematiek is bekend: doordat de bestuurlijke organisatie niet overeenkomt met de functionele samenhang tussen woon- en werkgebieden, voorzieningen en infrastructuur blijft de noodzakelijke afstemming tussen deze functies op agglomeratieniveau te vaak achterwege. Noodzakelijke, ingrijpende maatregelen kunnen niet worden genomen indien één gemeente dwarsligt. De gemeenten treden tegenover derden niet als eenheid op en beconcurreren elkaar zelfs, wat uiteindelijk hun gezamenlijke positie -nationaal en internationaal- aantast.' (blz. 44).

De commissie achtte de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de oplossing van deze problemen onvoldoende, wegens het uitgangspunt van vrijwillige samenwerking. In de praktijk blijkt de wet vooral geschikt om voorzieningen op sectoraal niveau te realiseren tussen gemeenten die te klein zijn om ze zelfstandig te treffen; structurele zaken als planning van wonen, werken en verkeer op de schaal van een grootstedelijke agglomeratie vereisen een verder reikend bestuurlijk instrumentarium. Convenanten dienen vooral ter oplossing van concrete problemen. Een overmaat aan hulpconstructies kan bovendien een integraal beleid bemoeilijken. Een extra bestuurslaag ten slotte is onaantrekkelijk gebleken omdat zo de bestuurlijke niveaus te dicht open komen te liggen.

Als resterende oplossing zag de commissie 'de vier grote steden tot bestuurlijke eenheden te maken op de schaal van desbetreffende agglomeraties.' (blz. 44). Schepping van vier *agglomeratiegemeenten* zou tot een structuur leiden 'waarbij de majeure beslissingen over de ontwikkeling en inrichting van het grootstedelijk gebied kunnen worden genomen door het agglomeratiebestuur en de agglomeratiegemeenteraad.' (blz. 45). Een vergaande decentralisatie

⁴⁷] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Decentralisatie-overzicht 1988*; Tweede Kamer 1988-1989, 20839, nr. 2, blz. 22.

⁴⁸] *Grote steden grote kansen; Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid*; 's-Gravenhage, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.

⁴⁹] Raad voor het binnenlands bestuur, 's-Gravenhage, 1989. Eerdere adviezen: *Partners in vernieuwing; advies over public-private partnership en Advies over het grote stedenbeleid*; 's-Gravenhage, december 1987 en februari 1988.

vanuit Rijk en provincie naar de nieuwe agglomeratie toe, zou het noodzakelijke complement zijn om de vereiste beleidsruimte te verschaffen. De identiteit van afzonderlijke stads- of agglomeratiedelen zou door vormen van deconcentratie of decentralisatie tot uitdrukking kunnen komen ⁵⁰.

De commissie zag, hoewel de discussie over bestuurlijke reorganisatie zwaar belast was, een nieuwe discussie als onontkoombaar. Zij beval de minister van Binnenlandse Zaken aan binnen een jaar een bestuurlijke structuur in bovenvermelde zin te ontwerpen, zodat in de komende kabinetsperiode besluitvorming en het begin van invoering zou kunnen plaatsvinden. Vooruitlopend hierop zouden voorwaarden te verbinden aan toekenning van middelen uit een Randstad Stimuleringsfonds intergemeentelijke samenwerking kunnen stimuleren.

Ten slotte werd tot instelling van een Bestuurlijk Platform Randstad ⁵¹, ter vervanging van het agenda-overleg, geadviseerd. Doel was 'bestuurlijke profilering van het gezamenlijke Randstadbelang terzake van agglomeratie-overschrijdende ontwikkelingen, vooral in het kader van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening.' (blz. 6). De grote steden, drie provincies en zes departementen zouden hierin vertegenwoordigd moeten zijn.

4.3.1.2 *Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden*

De Raad voor het binnenlands bestuur gaf in zijn advies, en een erbij gevoegde achtergrondnota, enerzijds een veel uitvoeriger analyse, anderzijds minder vergaande aanbevelingen.

Begonnen werd met enige begripsomschrijvingen. 'Agglomeratie' werd omschreven als 'een vrijwel aaneengesloten stedelijk gebied doorsneden door gemeentegrenzen'; maatschappelijk gezien is de agglomeratie één stad. Een 'stadsgewest' is 'een gebied dat met een stedelijk centrum (grote stad) zodanige relaties onderhoudt, dat sprake is van een functioneel geheel.' De samenhangen zijn hier minder integraal van aard en territoriaal bepaald dan in de agglomeraties ⁵². Het advies was sterk gericht op de vier grote steden e.o., zoals onder meer uit de overige definities bleek, bijvoorbeeld 'grootstedelijke gebieden' die werden omschreven als 'gebieden die behoren tot de invloedssfeer van de vier grootste steden'.

Als belangrijke oorzaak van problemen werd genoemd 'het feit dat maatschappelijke samenhangende gebieden worden doorsneden door bestuurlijke grenzen.' ⁵³ Dit kan leiden tot *draagvlak* problemen, waar in wezen gemeentelijke verzorgingstaken, niet meer op het niveau van de individuele gemeenten kunnen worden uitgeoefend; overneming door de centrumgemeente kan een te zware financiële last betekenen en aan de andere kant een gebrek aan invloed voor de andere gemeenten met zich meebrengen. Hiernaast is er de regionale *sturing*sproblematiek, die taken betreft 'die verband houden met de behoefte binnen een aantal beleidssectoren aan specifiek op de regionale schaal gerichte en toegesneden planning en ordening'. ⁵⁴ Hier is een afweging van belangen op het niveau van een stedelijk gebied als geheel noodzakelijk, in sterkere mate naarmate de maatschappelijke samenhangen binnen een

⁵⁰] Eerder was de commissie vrij uitgebreid ingegaan op de Amsterdamse deelgemeenten en vormen van deconcentratie in de andere drie steden.

⁵¹] De Randstad was door de commissie aangemerkt als 'een hand met vier troeven'.

⁵²] Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden, op. cit., blz. 6.

⁵³] Achtergrondnota, blz. 15.

⁵⁴] Achtergrondnota, blz. 17.

gebied sterker zijn⁵⁵. Dan vooral wreekt zich het feit dat de bestuurlijke coördinatie tussen gemeenten niet optimaal functioneert.

Een inventarisatie van de bestaande vormen van intergemeentelijke coördinatie leverde een onderscheid op tussen, zelden gebruikte, indirecte contacten, waarbij van tussenkomst van een hogere overheid sprake is, en directe. De laatste zijn frequent, maar treden vooral op in de informele sfeer. Slechts voor technische en verzorgende taken wordt van de Wgr gebruik gemaakt. Overigens is er geen gezamenlijke uitoefening van bevoegdheden. Conclusie: de intergemeentelijke processen in grootstedelijke gebieden zijn weinig effectief - vooral bij sturende taken is de vereiste consensus door belangentegenstellingen uitzonderlijk-, inefficiënt door tijdrovende contacten die weinig opleveren en weinig democratisch beïnvloedbaar en controleerbaar.

De (nieuwe) Wet gemeenschappelijke regelingen biedt in *beginsel* voldoende mogelijkheden om aan deze bezwaren tegemoet te komen, maar de mogelijkheden blijken nauwelijks te worden gebruikt. De oorzaken liggen deels in de wet zelf. Vrijwilligheid is het uitgangspunt; oplegging is beperkt tot zwaarwegende openbare belangen en strekt zich dan nog niet uit tot de uitvoering van een regeling. Voorts worden de betrokken bestuurders in de regio geconfronteerd met vaak tegengestelde loyaliteiten aan het grootstedelijk gebied en de eigen gemeente. Ten slotte brengt de bundelingsverplichting met zich mee dat zeer uiteenlopende relaties in één enkel samenwerkingsgebied moeten worden samengebracht. Buiten de wet is er dan nog het dikwijls aanwezige gebrek aan vertrouwen tussen de gemeenten, en de terughoudendheid van hogere overheden om in te grijpen door de al vermelde beperkte effectiviteit en door de opvatting dat veelvuldig ingrijpen op gespannen voet met het decentralisatiestreven zou staan.

De RBB zag maatregelen ter verbetering van het bestuur in grootstedelijke gebieden als onontkoombaar. Als uitgangspunten werden hiervoor genoemd:

- primaire verantwoordelijkheid bij de (samenwerkende) gemeenten;
- de maatregelen moeten zoveel mogelijk passen binnen de bestaande bestuurlijke organisatie;
- differentiatie per grootstedelijk gebied moet mogelijk zijn;
- geen 'bestuurlijke oververzorging' door onnodige maatregelen;
- garantie voor effectiviteit, dus geen verzanding in vrijwilligheid;
- zo snel mogelijke effectuering van de maatregelen.

Voor de stadsgewesten zou met maatregelen ter verbetering van het (gebruik van het) instrumentarium voor intergemeentelijke samenwerking volstaan kunnen worden. In dit verband werden genoemd:

- een zo snel mogelijke wettelijke regeling voor bestuursovereenkomsten;
- versoepeling of opheffing van de bundelingsverplichting van de Wgr;
- een minder terughoudend gebruik van de opleggingsmogelijkheid;
- mogelijkheden om resultaten af te dwingen, door termijnstelling voor vaststelling van rechtsgeldige besluiten en de uitvoering ervan, en zo nodig overneming van bevoegdheden door provincie of Rijk. (blz. 15).

Voor de agglomeraties, waar de maatschappelijke samenhangen omvangrijker en intenser waren, achtte de RBB voor effectief bestuur 'de vorming van een voor de behartiging van agglomeratieve aangelegenheden verantwoordelijke 'autoriteit' onontkoombaar (blz. 15-16). Zo'n bestuurlijke autoriteit zou wel binnen het bestaande stramien van Rijk, provincie en gemeente een plaats moeten krijgen, en dus geen extra bestuurslaag mogen opleveren. De raad achtte hier denkbaar:

^{55]} De Achtergrondnota geeft een opsomming van relevante beleidsterreinen: sociale problematiek, ruimtelijke ontwikkeling, woningmarktbeleid, milieu, verkeer en vervoer, toerisme en recreatieve voorzieningen (blz. 17-18).

- een stadsprovincie, die naast de gebruikelijke provinciale bevoegdheden die gemeentelijke bestuurlijke verantwoordelijkheden zou uitoefenen die voor de behartiging van agglomeratiezaken noodzakelijk zijn;
- een agglomeratiegemeente, die in vergaande mate 'provincie-arm' zou worden gemaakt.

In beide gevallen zouden op stadsdeelniveau bestuurlijke eenheden gecreëerd moeten worden, waarmee het bestuur dichter bij de bevolking kan worden gebracht, in het bijzonder voor de stadsdeelgebonden verzorgende bestuurstaken ⁵⁶.

Een keuze uit deze, als in wezen weinig verschillend aangeduide, modellen maakte de RBB niet. Wel werd de bewindslieden van Binnenlandse Zaken geadviseerd om, mede op basis van het rapport van de commissie-Montijn, op korte termijn in discussie te treden met de betrokken provinciale en gemeentebesturen. De discussie zou in één jaar moeten worden afgerond, waarna binnen de aansluitende nieuwe kabinetsperiode de gekozen maatregelen geëffectueerd zouden moeten zijn.

4.3.1.3 Voorlopig kabinetsstandpunt ⁵⁷

Op 13 september 1989 werd een voorlopig standpunt van het inmiddels demissionaire kabinet-Lubbers II op de beide hiervoor besproken adviezen gepubliceerd. Het opvallendste element hierin was dat structureel ingrijpen in de bestuurlijke organisatie niet langer categorisch werd uitgesloten. Het kabinet maakte onderscheid tussen grootstedelijke en stedelijke gebieden, die tot de maatschappelijke invloedssfeer van de vier grootste respectievelijk van andere (grote) steden zouden behoren. Het standpunt spitste zich, overeenkomstig het grote-stedenbeleid tot dan toe, toe op de grote vier, zij het dat gekozen werd voor een aanpak die ook elders in het land vruchten af zou kunnen werpen (blz. 14).

Waar samenhangende problemen zich afspelen op het territoire van verschillende gemeenten, zullen samenhangende oplossingen gevonden en uitgevoerd moeten worden. Tot een dergelijke opstelling komt het vooral in de grootstedelijke gebieden dikwijls nog onvoldoende, zo was het oordeel. 'Het kabinet meent dat de problemen in met name de grootstedelijke gebieden vooral betrekking hebben op de noodzakelijke sturing: er bestaan te weinig mogelijkheden om de grote, en dikwijls specifieke, problemen die zich op dit niveau voordoen op een samenhangende wijze tot oplossingen c.q. feitelijke beslissingen te brengen.' (blz. 14). Als oorzaken werden hier genoemd de complexiteit van de problemen, het onvoldoende gebruik (willen) maken van instrumenten die leiden tot bindende en uitvoerbare beslissingen, en belangentegenstellingen. Waar de wil ontbreekt kan oplegging een averechts effect hebben, en is in elk geval uitvoering niet te garanderen (blz. 17).

Gezien de aard van de problematiek duldde een reactie geen lang uitstel, aldus het kabinet (blz. 4). Tot medio 1990 zou worden bezien of (alsnog) vergaande afstemming en samenwerking op vrijwillige basis tot aantoonbare en forse verbeteringen zou leiden. Zo niet dan zouden frequenter toepassing van voor ultieme gevallen bedoelde instrumenten, respectievelijk aanvullingen daarop niet uit kunnen blijven. Voor wat betreft zulke aanvullingen: aanpassing van (het gebruik van) de Wgr op korte termijn werd noodzakelijk bevonden. Het RBB-voorstel terzake was al omgezet in een concept-wetsvoorstel dat spoedig aan de betrokken adviesorganen zou worden voorgelegd (blz. 18-20). Hiernaast was echter niet uit te sluiten dat aanpassing van de Wgr 'op de wat langere termijn onvoldoende is voor het realiseren van een doelmatig, doel-

^{56]} Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden, op. cit., blz. 15-16.

^{57]} Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, Grote-stedenbeleid, Tweede Kamer 21062, nr. 2.

treffend en democratisch bestuur in de vier grootstedelijke gebieden. In deze gebieden kunnen meer structurele aanpassingen noodzakelijk blijken.' (blz. 18). Conform het RBB-advies zou hierover overleg met de betrokken besturen worden geëntameerd; een aanzet tot discussie ter plekke was al gegeven door een verzoek om een voorlopige reactie op (vooral de bestuurlijk-organisatorische onderdelen uit) de adviezen van de RBB en de commissie-Montijn. Omdat de oplossing van concrete knelpunten kernpunt zou moeten zijn, werd uitdrukkelijk voor een gedifferentieerde en pluriforme aanpak gekozen. 'De differentiatie kan plaatsvinden per grootstedelijk gebied in het gekozen bestuursmodel, in de fasering, alsook in de beleidsterreinen voor samenwerking (...)' (blz. 14). Ook de kabinetsopvatting dat de gekozen bestuurlijke oplossing zo mogelijk de medewerking van alle betrokken besturen moet hebben bracht er toe de mogelijkheid van differentiatie open te houden ⁵⁸.

4.3.2 1990: Naar bestuur op niveau

4.3.2.1 Inleiding

Het kabinet-Lubbers III, dat begin november 1989 aantrad ⁵⁹, sloot zich aan bij het voorlopige standpunt van zijn voorganger. In het regeerakkoord was sprake van drie wegen om meer armslag te verschaffen aan met name de grote steden. Naast 'meer autonomie voor wat betreft bepaalde elementen van toezicht, respectievelijk de vereiste goedkeuring van provincies' en 'meer beleidsruimte om de z.g. sociale vernieuwing ter hand te nemen', werd als instrument genoemd 'het treffen van bestuurlijke maatregelen die in grootstedelijke agglomeraties mogelijk maken wat in afzonderlijke gemeenten niet kan.' ⁶⁰ In een gedifferentieerde aanpak zou worden aangesloten op de bestuurlijke situatie en noden zoals die in afzonderlijke grootstedelijke agglomeraties bestaan; het op onderdelen wegnemen van het vrijblijvend karakter van de Wgr met het scheppen van de mogelijkheid van dwingende aanwijzingen zou hiertoe behoren. De regeringsverklaring voegde de mogelijkheid toe dat het voor een doelmatig, doeltreffend en democratisch bestuur naast aanpassing van de Wgr noodzakelijk zou blijken nadere bestuurlijk-organisatorische voorstellen te ontwikkelen ⁶¹.

Een nieuw beleidsonderwerp als 'sociale vernieuwing', maar ook een groeiend besef dat ter bereiking van de doelstellingen van de Vierde Nota R.O terzake van stedelijke knooppunten een adequaat uitvoeringsinstrumentarium ontbrak ⁶², gaven de gedachten over bestuurlijke reorganisatie een extra impuls.

4.3.2.2 Bestuur en stedelijke gebieden; Bestuur op niveau ⁶³

Op 27 september werd het kabinetsstandpunt onder bovenvermelde titel gepubliceerd, dat in de wandeling als BoN 1 wordt aangeduid. Een definitief oordeel over de concrete bestuurlijk-organisatorische vormgeving en ontwikkelingen in de diverse stedelijke gebieden was nog niet aan de orde; het denkproces levert nog steeds nieuwe inzichten op, zo werd gesteld. Anderzijds dringt de tijd en hierom heeft het kabinet besloten om voorjaar 1991 de balans

^{58]} Voor wat betreft enkele andere voorstellen uit de adviezen van de RBB en de commissie-Montijn het volgende. Gematigd positief werd gereageerd op de voorstellen inzake een Bestuurlijk Platform Randstad en een wettelijke regeling inzake bestuurs-overeenkomsten. Versoepeling van de bundelingsverplichting en invoering van positieve stimulansen tot samenwerking werden overbodig, respectievelijk minder gewenst genoemd.

^{59]} Minister van Binnenlandse Zaken werd I.C. Dales, staatssecretaris bleef D.IJ.W. de Graaff-Nauta.

^{60]} Ned. Stcrt. d.d. 26-10-1989, blz. 14.

^{61]} Ned. Stcrt. d.d. 27-11-1989.

^{62]} Hierover de Stellingnamebrief Vierde Nota, Tweede Kamer 1989-1990, 20490, nr. 21. (Vierde nota over de ruimtelijke ordening; ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Tweede Kamer 1987-1988, 20490, nr. 2).

^{63]} *Bestuur en stedelijke gebieden; Bestuur op niveau (BoN 1)*; Tweede Kamer 1990-1991, 21062, nr. 4.

definitief op te maken, zodat in de lopende kabinetsperiode eventuele wettelijke maatregelen in een stadium van uitvoering kunnen komen ⁶⁴. Met de besturen in de betrokken stedelijke gebieden was tijdens de voortgezette (en verder te vervolgen) consultaties afgesproken dat zij tijdig tevoren tot besluitvorming zouden zijn gekomen 'over de wijze waarop in hun respectieve gebieden voor zowel de korte als voor de lange termijn adequate oplossingen voor de bestuurlijke problematiek in deze gebieden gevonden kunnen worden.' ⁶⁵

De nota bevat vrij veel aanvullingen en preciseringen ten opzichte van het voorlopige kabinetsstandpunt uit 1989 ⁶⁶. De voornaamste zijn de volgende. Er wordt geen strikt onderscheid (meer) gemaakt tussen de vier grote steden en andere grote steden. Als terrein van maatregelen staat voorop het begrip 'stedelijk gebied' waarbij in eerste instantie gedacht wordt aan de gebieden rond de stedelijke knooppuntgemeenten ⁶⁷. Met name daar dient aan een aantal sociaal-economische functies op samenhangende wijze sturing te worden gegeven; ook de uitvoering van een groot aantal recent uitgebrachte rijksnota's is hierbij in het geding ⁶⁸.

De ontoereikendheid van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt nader geadstrueerd met de korte tijd later te publiceren eindrapportage van het SGBO, die hiervoor al is vermeld. Gewezen wordt op de terughoudendheid om bevoegdheden in te brengen uit vrees voor overheersing door de centrumstad, de verbrokkeling op het punt van dienstverlening door wisselende 'aanschuivers' en de dilemmapositie bij keuzen voor het regionaal belang en dat van de eigen gemeente. Impulsen van bovenaf kunnen geen structurele samenwerking afdwingen, en waar de bereidheid tot samenwerking wel aanwezig is zou deze zo intensief moeten zijn dat het Wgr-verband zijn karakter als hulpstructuur zou kunnen verliezen; letter en geest van artikel 4 van de Grondwet zouden dan tot rechtstreekse verkiezingen nopen ⁶⁹. Dit leidt tot de conclusie dat in een aantal stedelijke gebieden op (langere) termijn de inrichting van een meer structurele voorziening in de vorm van *een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau* vereist is. Deze zal moeten functioneren op een schaal die aansluit bij bestaande maatschappelijke en functionele samenhangen, en lokale bevoegdheden moeten uitoefenen die op bovenlokaal niveau moeten worden gebracht. Hiernaast zullen de autoriteiten bevoegd worden bepaalde provinciale en/of rijkstaken uit te oefenen. Het zal steeds vooral gaan om sturingstaken op de eerder aangegeven beleidsterreinen en om de daaruit voortvloeiende uitvoering. Een heldere taakverdeling is (ook) uit democratische overwegingen van groot belang, zodat de burger weet welk orgaan verantwoordelijk en aanspreekbaar is; duidelijk publieksgerichte (verzorgings-)

⁶⁴] Voor wat betreft de noodzaak tot reorganisatie en de benaderingswijze kon het Kabinet zich gesteund achten door verschillende belanghebbende partijen. Men zie bijvoorbeeld de standpunten van de vier grote steden, de knooppuntgemeenten en de '100.000+ gemeenten, kort weergegeven in BoN I (blz. 17-18). De Vereniging van Nederlandse gemeenten was iets terughoudender: gewaarschuwd werd voor een veelheid aan bestuurlijke modellen, maar een bij wet te creëren regionale bestuursstructuur met provinciale en gemeentelijke taken werd in het uiterste geval niet uitgesloten (blz. 18).

⁶⁵] Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Aanbiedingsbrief bij BoN I; Tweede Kamer 1990-1991, 21062, nr. 3.

⁶⁶] Hierbij kon onder meer worden geput uit eerste reacties van de RBB en de RARO op een aanvullende adviesaanvraag (RBB, *Bestuur in de toekomst; voorlopig advies over bestuurlijke verandering*; 's-Gravenhage, 1990; *Voorzittersbrief van de RARO* d.d. 4 juli 1990, Bijlage I bij BoN I).

⁶⁷] Als zodanig waren in de Vierde Nota R.O. aangemerkt Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven als knooppunten met een (inter)nationale positie, Enschede/Hengelo als knooppunten met een euro-regionale positie en Leeuwarden, Zwolle, Breda en Tilburg als knooppunten met een regionale positie. Het valt overigens op dat BoN I bij het gegeven overzicht van de stand van zaken in een aantal gebieden selectiever is: zonder motivering wordt deze beperkt tot wat later de zeven 'Kaderwetgebieden' zullen worden.

⁶⁸] Genoemd werden de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid, grootschalige culturele en recreatieve voorzieningen en bescherming van milieu-, natuur en landschappelijke waarden (blz. 22-23). De rijksnota's worden opgesomd op de blz. 13-14.

⁶⁹] BoN I, op. cit., blz. 25.

taken moeten hierbij zo dicht mogelijk bij de burger worden uitgevoerd, hetgeen naast schaalvergroting tot schaalverkleining kan leiden.

Ter ondersteuning van het groeiproces naar structurele regionale bestuursvormen werd een interimwet aangekondigd, naast de bestaande organieke wetgeving. Belangrijke elementen zouden kunnen zijn:

- een vereenvoudigde procedure tot afdwinging van intergemeentelijke samenwerkingsregelingen, en een procedure tot afdwinging van daadwerkelijke uitvoering van intergemeentelijke samenwerking;
- de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken om bepaalde gemeentelijke, provinciale of rijkstaken over te dragen aan een regionale autoriteit, samenwerkingsverbanden of bepaalde gemeenten;
- een regeling die de mogelijkheid biedt tot experimenteren en als zodanig het kader aangeeft voor de bestuurlijke samenwerking van regionale autoriteiten;
- begrenzing van het toepassingsbereik van de wet in het bijzonder gericht op democratische legitimatie, alsmede een horizonbepaling.

Het voorontwerp tot generieke aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen zou niet verder in procedure worden gebracht, maar, dus slechts voor bepaalde gebieden, in de interimwet worden verwerkt.

Bij deze vrij stellige voornemens bleven differentiatie, maatwerk en ruimte voor groei en onderop belangrijke elementen in de opstelling van het kabinet. De besturen in de betrokken gebieden zouden tot het voorjaar van 1991 de gelegenheid krijgen om tot besluitvorming te komen over de wijze waarop in hun respectieve gebieden voor zowel de korte als voor de lange termijn adequate oplossingen voor de bestuurlijke problematiek te vinden zouden zijn. Kort daarna zou dan een vervolg-standpunt van het kabinet worden uitgebracht met daarin een beoordeling van de conclusies van de betrokken besturen. Hiertoe was in BoN 1 reeds een *toetsingskader* opgenomen, dat via 'oplossingscriteria' -onderscheiden naar functionele en territoriale aspecten- een redelijk beeld gaf van de eisen waaraan de toekomstige organisatie volgens het kabinet zou moeten voldoen ⁷⁰.

Bij de *functionele aspecten* werden genoemd:

- effectieve besluitvorming, in termen van bestuurskracht (kunnen nemen en -doen- uitvoeren van besluiten), slagvaardigheid en de mogelijkheid tot integraal beleid op eerder aangegeven terreinen;
- efficiënte organisatie, d.w.z. een heldere taakverdeling met lokale functies niet op een hoger schaalniveau dan strikt noodzakelijk is, en geen structurele verhoging van de kosten;
- geen vergroting van de bestuursdichtheid, dus in beginsel geen vierde bestuurslaag; toevoeging van een nieuw orgaan met een open huishouding zou alleen aanvaardbaar zijn indien gelijktijdig een bestaand orgaan met een open huishouding vervalt;
- democratische legitimatie van de bestuurlijke autoriteit, dus -eventueel na tussenstappen- directe verkiezingen.

Bij de *territoriale aspecten* ging het er om dat de bestuurlijke autoriteit beleid zou kunnen voeren op een schaal die overeenstemt met de maatschappelijke en functionele processen, waarbij het gebied van voldoende omvang zou moeten zijn om efficiënt en effectief te kunnen besturen. Toonaangevend zou de schaal voor de meergenoemde regionaal aan te pakken beleidsterreinen zijn; het per terrein verschillende optimum zou uiteraard tot een afweging

⁷⁰] Hiernaast werden op de voortgang gerichte 'procescriteria' vermeld. Het proces zou voldoende draagvlak vanuit de gebieden zelf t.a.v. de op te lossen problemen en ontwikkelingsperspectieven moeten hebben. Voorts zou het uiteindelijk moeten leiden tot het creëren van bestuurskracht op het niveau van het stedelijk gebied en zicht moeten geven op een adequate bestuurlijke organisatie. Tussenstappen en experimenten werden aanvaardbaar genoemd. De democratische legitimatie in deze periode diende helder en adequaat te zijn (blz. 5 en 31).

dwingen. Dit zou kunnen leiden tot schaalvergroting vergeleken met de Wgr-gebieden; 'stapeling' van zulke gebieden voor bepaalde beleidsterreinen wees ook al op een in bepaalde opzichten te geringe omvang ervan ⁷¹. Naast schaalvergroting zou -verkleining in aanmerking komen, vooral voor beheers- en verzorgingstaken, op grond van de algemene gedachte dat 'het openbaar bestuur meer zou moeten worden toegesneden op de schaal waarop maatschappelijke processen zich afspelen.'

4.3.3 1991: Bestuur op niveau vervolgd ⁷²

4.3.3.1 Inleiding

Bij de verdere gedachtevorming na BoN 1 kon men, behalve op de vervolgsconsultaties van de besturen in stedelijke gebieden, steunen op een niet gering aantal onderzoeken, adviezen en opvattingen van (andere) belanghebbenden.

Niet specifiek gericht op de grote-stedenproblematiek, maar niettemin van betekenis door de belangrijke plaats van deze wet in de discussie, was het al genoemde SGBO-onderzoek naar de invoering van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Het eindrapport ⁷³ was de voornaamste bron voor een afzonderlijke regeringsnota, *Naar samenwerking op niveau* ⁷⁴. De (territoriale) bundeling en de, niet verplichte, integratie van regelingen waren matig tot weinig geslaagd; wel waren in de meeste gebieden 'basisregelingen' tot stand gekomen die als grondslag voor voortzetting van het proces konden dienen. De beoogde doorbreking van impasses bleek het slechtst te werken waar er het meest behoefte aan bestond, voor sturende of ordenende taken in stedelijke gebieden. Weinig geslaagd was ook de beoogde afstemming van provinciale en vooral rijksindelingen voor diverse functionele bestuursinstellingen ⁷⁵: veel samenwerkingsgebieden bleken te klein en het 'kubusprincipe'-samenval met de buitengrenzen van meer dan één gebied- bood onvoldoende uitkomst. Dit onderwerp dat de speciale aandacht van de Kamer had, uit overwegingen van overzichtelijkheid maar met de gedachte aan decentralisatie op de achtergrond, zou verder aan gewicht gaan winnen. Het kabinet onderschreef het belang van deze zaak, zij het dat de nadruk in de motivering gelegd werd op de noodzaak van verticale beleidsintegratie ten behoeve van de goede uitvoering van het beleid dat in diverse rijksnota's was neergelegd ⁷⁶. Voorts was er het advies 'Van de stad en de rand' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat al kort voor BoN 1 was verschenen ⁷⁷. Een breed onderbouwd pleidooi voor grotere inhoudelijke en financiële beleidsvrijheid voor de grote steden, werd aangevuld door bestuurlijk-organisatorische beschouwingen. Binnen de hoofdstructuur van drie bestuurslagen zouden 'regioverbanden' tot stand moeten komen waarin bevoegdheden van stad en randgemeenten met betrekking tot een aantal strategische functies gebundeld zouden moeten worden. Het regioverband zou eigen diensten en een eigen bestuur moeten krijgen; een getrappt bestuursmodel waarin de democratische verantwoording bij de gemeenten geconcentreerd zou blijven werd voldoende geacht, gezien het beperkte regionale takenpakket.

⁷¹] Mede hierom was bij brief van 19 juni 1990 aan de provinciebesturen een tussentijdse evaluatie van de indeling gevraagd (aldus een mededeling van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Tweede Kamer 1989-1990, 21176, nr. 12).

⁷²] *Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden* (BoN 2); Tweede Kamer 1990-1991, 21062, nr. 7.

⁷³] *De WGR gewaardeerd*, op. cit.

⁷⁴] Tweede Kamer 1990-1991, 22068, nr. 2 (4 april 1991).

⁷⁵] De bij amendement(-Franssen) ingevoegde artikelen 7 en 136 van de wet dwongen hier, in beginsel, toe.

⁷⁶] Naar samenwerking op niveau, op. cit., blz. 17-19. Hier werd overigens de kanttekening geplaatst dat in de Wgr horizontale, niet verticale, beleidsintegratie vanouds voorop stond.

⁷⁷] WRR, *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de regering nr. 37, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1990.

De RARO en RBB hadden hun definitieve adviezen uitgebracht op de aanvullende adviesaanvraag die reeds in de vorige paragraaf werd genoemd ⁷⁸. Deze gaven geen reden de ingeslagen weg te verlaten. Interessant waren vooral de opvattingen over het eindmodel. De RARO zag een begin van regionale besturen met een beperkt takenpakket en dus een gesloten huishouding; binnen afzienbare tijd zou wegens verzwaring van dit pakket de wissel moeten worden omgezet, dat wil zeggen wijziging naar een open huishouding, naar directe verkiezingen en grotere financiële zelfstandigheid. Ter vermijding van een te grote bestuursdichtheid zou slechts of de gemeente of het regionaal bestuur een open huishouding moeten voeren. De RBB koos voor de kortere termijn voor een regionaal bestuur met een gesloten huishouding maar wel rechtstreeks gekozen leden, maar neigde voor de langere termijn naar een 'geleed lokaal bestuur'; de gemeenten zouden dan opgaan in een stadsgewest met open huishouding en direct gekozen bestuur, met daarbinnen kleinere bestuurseenheden met een beperkt takenpakket.

De stedelijke knooppunten hadden zich uitgesproken voor een integraal bestuur op regionaal niveau, met een open huishouding, onder vermijding wederom van een vierde bestuurslaag (BoN 2, blz. 37-38). Een afwijkend geluid liet het Interprovinciaal Overleg (IPO) horen (blz. 60). Het huidige bestuurlijke instrumentarium zou voldoende mogelijkheden bieden voor bestuurlijk maatwerk. Aan zelfstandige bovenlokale organen hadden de provincies geen enkele behoefte; alleen in enkele specifieke grootstedelijke gebieden zou een eigensoortige bestuursvorm denkbaar zijn, met de kanttekening dat grootstedelijke gemeenten een alternatief zouden zijn.

Ten slotte waren er de grootstedelijke gebieden zelf, waar het overleg was voortgegaan. Globale conclusie van BoN 2, dat voor ongeveer de helft bestond uit beschrijving en beoordeling van de vorderingen ter plaatse -ook een aantal andere gebieden dan de zeven van BoN 1 kwam hierbij aan de orde- was dat overeenstemming bestond over de noodzaak van aanscherping van de Wgr voor de korte termijn, maar over het model voor langere termijn nog onduidelijkheid bestond.

4.3.3.2 *Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden*

BoN 2 constateerde een verdere groei van de consensus, vooral over de volgende elementen: het bijzondere belang van de stedelijke gebieden voor de economische positie en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, de noodzaak in die gebieden van vergaande inhoudelijke afstemming en integratie van beleid op bovengemeentelijk niveau op de inmiddels bekende beleidsterreinen, het feit dat de Wgr in zijn huidige vorm en toepassing hierin onvoldoende voorziet, en de vaststelling dat naast schaalvergroting ook schaalverkleining nodig is. Brede instemming werd ook aanwezig geacht met de door het kabinet gekozen aanpak met als kenmerken het voorop stellen van de noodzaak van inhoudelijke afstemming en integratie van beleid, de mogelijkheid van differentiatie per stedelijk gebied en de keuze voor een groeiproces van onderop onder erkenning van de eigen verantwoordelijkheid van provincies en Rijk, ook in de procesbegeleiding (blz. 38-39).

Intussen contrasteerde de onzekerheid in de geraadpleegde stedelijke gebieden over de oplossing voor de lange termijn nogal met het beeld dat reeds in BoN 1 was geschetst: intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr zou uiteindelijk hoe dan ook ontoereikend zijn waar zich op een breed veld van

^{78]} RARO, *Advies over bestuur in stedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1991 (28 februari) en RBB, *Bestuur in stadsgewesten; Afrondend advies over bestuur in grootstedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, april 1991.

beleidsterreinen de noodzaak van bovengemeentelijke sturing voordeed ⁷⁹. Een regionale bestuurlijke autoriteit zou dan nodig zijn.

De belangrijkste bijdrage van BoN 2 nu was de publicatie van een, al in BoN 1 aangekondigd, voorontwerp *Interimwet bestuur stedelijke gebieden*. Ruimte voor groei van onderop en differentiatie zouden hierin worden gecombineerd met de procesbegeleidende verantwoordelijkheid van met name het Rijk ⁸⁰. Concreter: op een aantal aangegeven tijdstippen zouden keuzes gedaan moeten worden uit enkele in hoofdlijnen in de wet vastgelegde alternatieve modellen. In eerste instantie zou de keuze gaan tussen de toepassing van een aanscherping van de Wgr en de instelling van een stedelijk-gebiedsautoriteit; de keuze zou binnen drie maanden na de met ingang van 1 januari 1993 beoogde inwerkingtreding van de wet, bij algemene maatregel van bestuur bekrachtigd moeten worden. Verwacht werd dat alle gebieden voorslagnog zouden kiezen voor de eerste optie. Hiervan uitgaande zou in 1995 een evaluatie plaatsvinden van het functioneren van het ingestelde (Wgr-) openbaar lichaam, twee jaar later te volgen door één van de volgende vervolgstappen: instelling van een *stedelijke gebiedsautoriteit* op grond van de interimwet, dan wel keuze voor een definitieve wettelijke voorziening. Deze laatste zou inhouden hetzij het geven van een permanente basis aan de aanscherping van de Wgr, hetzij de instelling van een (definitieve) stedelijk-gebiedsautoriteit bij afzonderlijke wet ⁸¹. Een laatste keuzemoment zou bestaan bij de geplande vervaldatum van de wet (1-1-2001): daar waar eerder voor een 'interimwet-sga' zou zijn gekozen, zou dan wederom gekozen moeten worden voor een van de twee zojuist aangeduide permanente opties ⁸².

De aanscherping van de Wgr beoogde vrijwilligheid en vrijblijvendheid bij de samenwerking op te heffen. Zij kwam sterk overeen met het eerder teruggenomen voorontwerp dat op voorstellen van de RBB was gebaseerd. Oplegging en uitvoering van besluiten werden vereenvoudigd; de gemeenten zouden tot medewerking verplicht kunnen worden, en bij nalatigheid zou de uitvoering door het samenwerkingsverband c.q. gedeputeerde staten kunnen worden overgenomen.

Bij instelling van een stedelijk-gebiedsautoriteit zou niet langer gesproken kunnen worden van verlengd lokaal bestuur. Essentieel verschil met de regionale besturen op grond van de aangescherpte Wgr zou zijn dat de leden van het bestuur van dit openbaar lichaam 'niet meer gebonden zijn aan de regels van last en ruggespraak die gelden voor de bestuurders in een Wgr-orgaan.' (BoN 2, blz. 49). Regionaal bestuur met een open huishouding zou onder de interimwet echter niet kunnen ontstaan. Zou dit wel het geval zijn, dan zou het al in BoN 1 geformuleerde uitgangspunt dat een openbaar bestuur met drie open huishoudingen gehandhaafd moet worden, sluiting van een andere huishouding impliceren; in zo'n ingrijpend en definitief gevolg kan alleen een definitieve wet voorzien, aldus BoN 2 (blz. 48). Over de vraag welke huishouding dan gesloten moet worden, de provinciale of de gemeentelijke, laat BoN 2 zich niet expliciet uit. Zonder commentaar wordt echter de RARO aangehaald die 'het met het kabinet eens (is) dat (...) slechts of de gemeente of het regionaal bestuur een open huishouding mag voeren.' (blz. 37).

^{79]} Dit zou, aldus BoN 1 (blz. 4) slechts niet het geval zijn in die stedelijke gebieden waar slechts van een beperkte sturingsbehoefte sprake is en men zich op langere termijn op intensieve samenwerking heeft vastgelegd.

^{80]} De mogelijkheid om, bij amvb, flexibel te kunnen inspelen op wijzigingen die in het proces nodig blijken te zijn, wordt de reden voor de keuze voor een interimwet genoemd (BoN 2, blz. 47).

^{81]} Dit zijn de twee alternatieven die BoN 2 noemt (blz. 45). De (concept-) interimwet zelf sprak van indiening van 'een voorstel van wet van de bestuurlijke organisatie in het betreffende gebied' (art. 2.5.1, vijfde lid). Dit laat veel meer mogelijkheden open.

^{82]} Ook hier zouden in principe veel meer mogelijkheden openstaan: het betrokken artikel 3.1.3 week in dit opzicht niet af van de in de vorige noot aangehaalde bepaling.

De mogelijke taken en bevoegdheden, waaronder tot dan bij het Rijk of de provincie berustende, voor zowel de fase van de aangescherpte Wgr als die van een sga, zouden in bijlagen bij de wet worden vastgelegd. Het ging hierbij om een maximum; na overleg met de betrokken bestuursorganen moest bij amvb een keuze gedaan worden. Voor differentiatie was dus ruimte.

Het beoogde toepassingsterrein van de interimwet was beperkt tot de zeven eerder geselecteerde stedelijke gebieden; de betrokken gemeenten in elk gebied zouden bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Bij amvb zou de wet op andere gebieden van toepassing kunnen worden verklaard, de voornaamste reden waarom in mogelijke verlenging van de geldingsduur met vier jaar was voorzien.

Het voorgenomen vervolg van het proces is met het voorgaande in hoofdlijnen aangegeven. Voorafgaand aan de indiening van het ontwerp van de interimwet werd de periode tot 1 januari 1992 uitgetrokken voor nader overleg met de betrokken provincies en stedelijke gebieden over het kabinetsstandpunt en voor het maken van afspraken met de laatste. Verder zou het voorontwerp aan de gebruikelijke adviesorganen worden voorgelegd, met een termijnstelling die aanbieding voor advies van een wetsontwerp aan de Raad van State nog in 1991 mogelijk zou maken.

4.3.4 1992-1993: Naar een kaderwet, geen interimwet

4.3.4.1 Inleiding

Het ambitieuze tijdschema voor de totstandkoming van een Interimwet bestuur stedelijke gebieden is niet gehaald; een ontwerp met deze titel is zelfs nooit aan het Parlement aangeboden. De vertraging hield verband met enerzijds het tempo van voorbereiding in de stedelijke gebieden op de nieuwe komende veranderingen, dat lager lag dan gehoopt, anderzijds met het grote aantal veelal kritische reacties en adviezen dat BoN 2 opriep⁸³. Hier moet met enkele voorbeelden worden volstaan. De RBB plaatste in zijn advies *Groeiend Perspectief* onder meer kanttekeningen bij de extra-bestuurslaag waar de Interimwet toe zou leiden, onduidelijkheid over de positie van de inliggende gemeenten, het ontbreken van de mogelijkheid van gebiedsautoriteiten voor niet-stedelijke gebieden, en de limitatieve opsomming van taken voor de stadsgewestelijke bestuursautoriteiten; verder werd meer aandacht gevraagd voor de sanering van functionele bestuursvormen op regionale schaal en de positie van de provincies die middels schaalvergroting tot landsdelen zouden moeten worden omgevormd, en werd een, niet bij voorbaat naar werkingsduur beperkte 'Kaderwet' bepleit⁸⁴. Hiernaast viel kritiek te vernemen op het nogal centralistische karakter van de Interimwet -de vele algemene maatregelen van bestuur- en werd gesteld dat het beoogde perspectief van een regionale bestuurslaag in plaats van een van de bestaande op gespannen voet zou staan met de Grondwet⁸⁵.

De kritiek zette gedeeltelijk de toon voor het Kamerdebat over onder meer BoN 2 en de nota 'Naar samenwerking op niveau' dat op 3 februari 1992 plaatsvond. Hier werden met ruime meerderheid enkele moties aangenomen die bijstelling en aanvulling van de plannen op belangrijke onderdelen zouden leiden. De voornaamste waren de volgende.

⁸³] Tot 31 december 1991 12 adviezen en 125 andere reacties, aldus de memorie van toelichting bij het voorstel van de Kaderwet bestuur in verandering (Tweede Kamer 1992-1993, 23048, nr. 2, blz. 22).]

⁸⁴] Raad voor het binnenlands bestuur, *Groeiend perspectief; Advies over de nota 'Bestuur op Niveau - deel 2' en het voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, december 1991.

⁸⁵] H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'De Interimwet bestuur stedelijke gebieden: een biza(r) produkt'; in: *de Gemeentestem*, 18 oktober en 1 november 1991, 141e jg., nrs. 6930 en 6931.

- een motie-Van der Heijden/De Cloe, die de behoefte aan een effectief, efficiënt en democratisch regionaal bestuur, met name in de grootstedelijke gebieden vaststelde, en verzocht een 'kaderwet Bestuur in verandering op te stellen, die middels een stapsgewijze en aan maximale termijnen gebonden ontwikkeling via een aangescherpte Wgr en eventueel met behulp van een regionale gebiedsautoriteit, de definitieve totstandkoming van regionaal bestuur bevordert'⁸⁶;
- een motie-De Cloe/Van der Heijden, die vroeg om indiening op korte termijn van een voorstel tot generieke aanscherping van de Wgr om ook elders -buiten de kaderwetgebieden- te voorkomen dat de vrijwilligheid van de samenwerking verzandt in vrijblijvendheid zonder resultaten⁸⁷;
- een motie-De Cloe c.s waarin werd gevraagd om een plan van aanpak voor de integratie van afwijkende functionele gebiedsindelingen in de regio-indeling van de Wgr dan wel de BoN-regio's⁸⁸.

In het Kamerdebat werd voorts door de CDA-fractie de gedachte gelanceerd om in het hele land het regionale en provinciale bestuur 'ineen te schuiven', zodat onder opheffing van de bestaande provincies circa 25 regionale bestuurseenheden zouden ontstaan⁸⁹.

Afzonderlijke vermelding verdient een motie-De Cloe/Van der Heijden, die aandrang op overleg met het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR) en het bestuur van de provincie Zuid-Holland, om middels een speciale wettelijke voorziening vorm en inhoud te geven aan het noodzakelijke regionale bestuur in de regio Rotterdam/Rijnmond⁹⁰. Hiermee werd beoogd steun te geven aan de versnelling in de meningsvorming die vrij plotseling -BoN 1 en BoN 2 waren nog vrij kritisch over de beperkte vooruitgang die in dit gebied was geboekt- daar was opgetreden. Kort na het verschijnen van BoN 2 was door het algemeen bestuur van het OOR een nota gepubliceerd waarin werd voorgesteld te kiezen voor de instelling van een krachtig regionaal bestuur, onder gelijktijdige opdeling van de gemeente Rotterdam⁹¹. Het regionale bestuur zou de strategische grootstedelijke, regionale en bovenlokale bevoegdheden moeten uitoefenen, waarbij het regionaliseringsproces tevens zou moeten leiden tot 'vitale en herkenbare gemeenten'.

De verschillende reacties op BoN 2 gaven het kabinet aanleiding tot nadere bezinning. In juli 1992 werd aan de Tweede Kamer een notitie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in het vooruitzicht gesteld. Het was duidelijk dat deze notitie een breder terrein zou beslaan dan de tot dan verschenen BoN-nota's hadden gedaan. Aangezien de voorstellen tot concretisering van de hoofdlijnen uit de notitie zeer spoedig erna werden gepubliceerd/ingediend, volgt hier, in de volgende paragraaf, slechts een summier weergave ervan.

4.3.4.2 Vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN 3)⁹²

BoN 3 verscheen op 15 februari 1993. De publicatie was vertraagd doordat aanvankelijk besloten was tot overneming van het plan voor 25 regio's, met afschrijving van de provincies, dat de CDA-fractie in het Kamerdebat had ingebracht. Zo'n opzet zou ook een goed kader bieden voor de, eveneens door de Kamer gevraagde, harmonisatie en bestuurlijke integratie van de functio-

⁸⁶] Tweede Kamer 1991-1992, 21062, nr. 15.

⁸⁷] Tweede Kamer, 1991-1992, 21062, nr. 16.

⁸⁸] Tweede Kamer 1991-1992, 21062, nr. 11.

⁸⁹] Tweede Kamer 1991-1992, Verslag UCV-22 (Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken), blz. 1-5.

⁹⁰] Tweede Kamer 1991-1992, 21062, nr. 10.

⁹¹] Algemeen bestuur Overlegorgaan Rijnmondgemeenten, Nota *De bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam*; Rotterdam, november 1991.

⁹²] *Vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN 3)*; Tweede Kamer 1992-1993, 21062, nr. 21.

nele rijksregio's. Het kabinet wees dit plan echter als te vergaand af, en gaf de voorkeur aan de 'oude' stapsgewijze aanpak, zodat herschrijving nodig was⁹³. Deze leidde niettemin tot nogal wat afwijkingen van de eerder gepubliceerde plannen. De notitie sprak nu van *twee lijnen* waarlangs de bestuurlijke vernieuwing zich zou voltrekken, enerzijds versterking van regionaal bestuur in de BoN-gebieden en dus voortzetting van het BoN-proces en anderzijds 'het opruimen van 'de lappendeken' van samenwerkingsverbanden en gebiedsindelingen' (blz. 6).

De BoN-gebieden zouden vallen onder de werking van de *Kaderwet* bestuur in verandering, waarvan de indiening op zeer korte termijn te verwachten was. In twee, aan maximale termijnen gebonden wettelijke fasen zou de groei naar een definitief regionaal bestuur mogelijk worden. Voor de totstandkoming hiervan, die zowel na de eerste als na de tweede fase zou kunnen plaatsvinden, was vervolgens een afzonderlijke wettelijke regeling nodig. De eerste fase voorzag in een vergaande vorm van verlengd lokaal bestuur, met een 'regionaal openbaar lichaam', de tweede in verzelfstandigd regionaal bestuur. Het bestuur van de dan in te stellen regionale gebiedsautoriteit zou opereren zonder last en ruggespraak van/met de gemeentebesturen; rechtstreekse verkiezingen werden dan mogelijk.

In de *Kaderwet*fasen zou de *provincie* in de betrokken gebieden een rol blijven vervullen. Het geleidelijk ontstaan van een volwaardige regionale bestuurslaag zou uiteindelijk echter leiden tot twee volwaardige bestuurslagen op het middenniveau, hetgeen strijd zou opleveren met het uitgangspunt 'niet meer dan drie bestuurslagen'. Het eindmodel, per gebied in een afzonderlijke wet vast te leggen, zou hierom op dit middenniveau één volwaardige bestuurslaag moeten inhouden 'waarin het huidige provinciale bestuur en het regionale bestuur zoals dat op basis van de kaderwet is gegroeid, worden samengevoegd.' (blz. 11).

Mede naar aanleiding van de plannen uit Rotterdam en omgeving, waar men het over de versnelde vorming van een nieuw 'provincievrij' regionaal bestuur eens was geworden, werd er op gewezen dat dit nieuwe bestuur dan wel de naam provincie zou moeten hebben. Het stelsel van de Grondwet, sluit de mogelijkheid uit andere territoriale bestuurslichamen met een open huishouding in plaats te laten treden van bestaande provincies of gemeenten, maar tevens schrijft hij geen vaste en uniforme taakverdeling tussen provincies en gemeenten voor. De wetgever heeft in dit opzicht het laatste woord. Een provincie-nieuwe-stijl, die naast de gebruikelijke provinciale bevoegdheden taken uitvoert die elders bij de gemeenten berusten is dus, ook te zijner tijd in de andere BoN-gebieden, mogelijk, zo was de conclusie (blz. 11-12). Voor de regio Rotterdam werd intussen een afzonderlijke, snelle aanpak aangekondigd; er werd naar gestreefd een wetsvoorstel, waarin zowel de territoriale afbakening van de provincie-nieuwe stijl als de regeling van het bestuur en de taken en bevoegdheden zouden worden opgenomen, eind 1993 voor advies aan de Raad van State voor te leggen (blz. 14).

De *gemeenten* zouden dus alsnog enigszins buiten schot blijven; hun huishouding zou niet worden gesloten. De operatie zou niettemin ook voor hen grote consequenties hebben. Bevrijd van de last van een grote hoeveelheid intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en afstemmingsproblemen⁹⁴, zouden zij zich ontwikkelen tot 'gemeenten nieuwe stijl'. Dit concept verdiende nog nadere uitwerking, zo werd opgemerkt, maar de zorg voor de dagelijkse leefomgeving werd wel reeds als de centrale taak genoemd. Wel zou ruimte moe-

⁹³] Hierover D.J. Elzinga in: *Regionaal bestuur in Nederland*; D.J. Elzinga (red); Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1995, blz. 52-55.

⁹⁴] De voorgenomen taakverschuiving naar de regio maakte de bevrijding mogelijk. (BoN 3, blz. 9-10).

ten blijven om integraal beleid te voeren, waarvoor een breed takenpakket en vrije beslissruimte in de vorm van beleidsvrijheid en vrij besteedbare middelen als noodzakelijk werden aangemerkt.

De aandacht voor het 'opruimen van de lappendeken' was niet nieuw, wel nieuw was dat deze activiteit nu als een volwaardige tweede lijn in de bestuurlijke vernieuwing werd aangemerkt⁹⁵. De opruiming moest langs drie trajecten verlopen. De eerste was, toch, een generieke aanscherping van de Wgr -vereenvoudigde oplegging en invoering van een procedure tot het afdwingen van de uitvoering van taken en besluiten- conform de motie-De Cloe/Van der Heijden terzake. De aanscherping zou al met ingang van 1 januari 1994 in werking moeten treden. Het tweede traject was gericht op vergroting van de samenwerkingsgebieden; voorbereidend werk, in de vorm van een tussentijdse evaluatie, was al in 1990 door de provinciebesturen gestart. Naar verwachting zouden zij medio 1993 de voorstellen voor een veel grootschaliger gebiedsindeling gereed hebben; midden jaren '90 zouden dan de nieuwe eenheden, waarbij inbegrepen de zeven BoN-regio's kunnen functioneren. Het derde traject betrof de harmonisatie van functionele gebiedsindelingen, waarop een motie-De Cloe betrekking had gehad. Het integratieproces zou direct na de totstandkoming van de nieuwe Wgr-indeling in gang worden gezet. Een plan van aanpak, met prioriteit voor gebiedsindelingen die qua taken grote verwantschap met de Wgr-regio's hebben, was al als bijlage bij BoN 3 gevoegd. Territoriale integratie werd niet als einddoel gezien; waar mogelijk zou gestreefd worden naar bestuurlijke integratie op regionaal niveau (en dus tevens decentralisatie)⁹⁶.

Dat het denken over 25 regio's zijn sporen had nagelaten kan blijken uit enkele bespiegelingen die gegeven werden over de verder ontwikkelingen buiten de BoN-gebieden. Men zag een interessante parallel met de BoN-gebieden. 'Een paar jaar geleden was niet voorspelbaar waartoe die ontwikkeling zou leiden. Door een wisselwerking tussen initiatieven uit de gebieden zelf en sturing en stimulering van de zijde van de rijksoverheid is in korte tijd een ingrijpend bestuurlijk proces op gang gekomen, dat nu in de Kaderwet en de lex specialis voor het OOR een wettelijke basis krijgt. Een dergelijk proces, met mogelijkheden voor verschil in tempo en vormgeving, is ook mogelijk in de niet-BoN-gebieden.' En vooral: (via de drie aangegeven trajecten) 'zal er op regionaal niveau een versterkte vorm van verlengd lokaal bestuur ontstaan in de niet-BoN-gebieden. Denkbaar is een proces waarbij verlengd lokaal bestuur en provincies in elkaar overvloeien, indien nodig met aanpassing van bestaande provinciegrenzen.'⁹⁷

4.4 1993-1995: Uiteenlopende perspectieven, geen uniform eindmodel

4.4.1 Inleiding en hoofdlijnen

Met de nota BoN 3, die in de Tweede Kamer geen grote bezwaren ontmoette⁹⁸, werd de voorbereidende fase van de bestuurlijke reorganisatie afgesloten. Het wetgevingsproces werd gestart met indiening van het ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering op 11 maart 1993, op 10 mei gevolgd door het ontwerp van wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke rege-

⁹⁵ De afkeer van hulpconstructies die hieruit blijkt leidde ook tot afwijzing van een nieuwe bestuursstructuur tussen BoN-regio's en het Rijk in de vorm van landsdelen (BoN 3, blz. 19).

⁹⁶ Gezien de uiteenlopende vormen -intergemeentelijke samenwerking, zelfstandig functioneel bestuur, gedeconcentreerd rijksbestuur en bestuur op privaatrechtelijke basis- zou de bestuurlijke integratie niet eenvormig kunnen zijn. (BoN 3, blz. 17).

⁹⁷ BoN 3, op. cit., blz. 20.

⁹⁸ De behandeling vond plaats op 27 en 28 april 1993 (zie verslag 63e en 64e vergadering, Handelingen Tweede Kamer 1992-1993, blz. 4565-4578, resp. 4580-4614).

lingen⁹⁹. Ook in hetzelfde jaar, op 13 november, werd een voorontwerp van de 'lex specialis Rotterdam' gepubliceerd¹⁰⁰.

Hiermee zijn wij in het stadium beland dat in verschillende opzichten vergelijkbaar is met de periode 1975-1976: na een uitvoerige discussieronde volgt indiening van wetsvoorstellen die een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie moeten inluiden. Er zijn echter ook opvallende verschillen, die hier enige aandacht verdienen.

Ten eerste is er het verschil in de voorbereiding. De eerste reorganisatiepoging wordt gekenmerkt door een zeer langdurige discussieperiode waarin vrijwel elke denkbare variant zijn aanhang had. De centrale overheid nam pas na lange aandring de verantwoordelijkheid op zich. De oplossing die uiteindelijk werd voorgesteld had slechts aan het eind van de voorafgaande periode een, vrij beperkte, rol gespeeld.

De tweede poging kende een relatief korte, maar intensieve voorbereidingstijd. Vanaf het begin had het Rijk hierin een centrale sturende rol, die echter bewust zo vervuld werd dat de zich ontwikkelende opvattingen van de bestuurders ter plekke de aandacht konden krijgen die zij verdienden.

Ten tweede is er een verschil in de reorganisatieplannen zelf, zowel voor wat betreft de duidelijkheid over de beoogde eindsituatie als waar het gaat om de uniformiteit daarin.

Bij de plannen uit de jaren zeventig was in elk geval de kern van het nieuwe model uitgewerkt: er zouden overal provincies nieuwe stijl komen die een belangrijk aantal aan de gemeenten 'ontgroeide' taken zouden overnemen. Belangrijke andere elementen, zoals decentralisatie van rijkstaken, vergroting van de beleidsvrijheid van de lagere overheden, gemeentelijke herindeling, en ook de invoering werden nog slechts in hoofdlijnen beschreven, maar de intenties waren duidelijk.

De plannen die in 1993 waren uitgekristalliseerd maakten niet alleen onderscheid tussen de zeven stedelijke gebieden waarop de Kaderwet betrekking zou hebben en de rest van het land, maar lieten ook ruimte voor bestuurlijke verschillen tussen eerstbedoelde gebieden. In alle zeven zou begonnen worden met een 'regionaal openbaar lichaam' (ROL). Voor Rotterdam en omstreken zou deze fase versneld worden gevolgd door instelling van een stadsprovincie, maar in de zes andere gebieden was zelfs verlenging van de 'ROL-fase' mogelijk, eventueel gevolgd door instelling, en later mogelijk verlenging, van een 'regionale gebiedsautoriteit' (RGA). De werkingsduur van de Kaderwet, die 'beoogt een gefaseerde groei naar regionaal bestuur mogelijk te maken en te ondersteunen'¹⁰¹, zou voor de gebieden in kwestie aldus maximaal 12 jaar (4 plus 2, plus 4 plus 2) bedragen. Aan het eind van de eerste fase zou gekozen kunnen worden voor een definitieve voorziening -met als alternatief overgang naar de RGA-fase-, aan het eind van de eventuele tweede fase zou dit *moeten* gebeuren. Deze definitieve voorziening zou hetzij instelling van een stadsprovincie, hetzij 'terugval' naar het dan elders geldende model met de inmiddels aangescherpte Wet gemeenschappelijke regelingen inhouden. Ook bij een algemene keuze voor de stadsprovincie zou uniformiteit niet voorop staan: het voorstel voor Rotterdam kon slechts als een voorbeeld worden gezien, waarop uiteenlopende variaties denkbaar waren.

^{99]} 'Voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in daartoe aangewezen gebieden (Kaderwet bestuur in verandering)', Tweede Kamer 1992-1993, 23048, nr. 2, en 'Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking', Tweede Kamer 1992-1993, 23139, nr. 2.

^{100]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Voorontwerp Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam*; 's-Gravenhage, 1993.

^{101]} Memorie van toelichting; Tweede Kamer 1992-1993, 23048, nr. 3, blz. 37.

Kortom, een onzekere en vrijwel zeker gevarieerde eindsituatie. Vrijwel, want afgezien van Rotterdam zou een algemeen gebruik van de terugvaloptie toch tot uniformiteit kunnen leiden, terwijl anderzijds, net als in BoN 3 -zie het slot van paragraaf 4.3- ook de mogelijkheid van 'provincies nieuwe stijl' in het hele land nog niet werd uitgesloten. In de memorie van toelichting bij de Kaderwet (blz. 17) wordt hierover letterlijk hetzelfde opgemerkt als in BoN 3; men zie het citaat aan het slot van de vorige paragraaf. In de memorie van antwoord worden zelfs drie wegen naar de provincie nieuwe stijl aangegeven: naast de zojuist bedoelde zijn dit de overstap naar de Kaderwet -wijziging van deze wet is dan nodig- en de figuur waarbij de schaal van het samenwerkingsgebied op basis van de Wgr op termijn gaat samenvallen met de grenzen van de provincie¹⁰². Pas in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag wordt gas teruggenomen: ' (...) het beleid is er niet op gericht om te komen tot de vorming van 20 à 25 provincies-nieuwe-stijl. In de niet-BoN-gebieden blijft immers het verlengd lokaal bestuur de aangewezen regionale bestuursvorm.'¹⁰³

Een derde verschil betreft het lot van de plannen in de eerste periode na hun bekendmaking. In de jaren zeventig treedt het kabinet zeer kort na indiening van de reorganisatievoorstellen af, waarna het bijna twee jaar zal duren voor het nieuwe kabinet met de eerste van een reeks wijzigingsvoorstellen komt. De wetsvoorstellen werden in een aantal stappen afgezwakt om uiteindelijk, zonder dat het ooit tot een openbare kamerbehandeling is gekomen, te worden ingetrokken. De plannen worden vervangen door een wezenlijk andere aanpak.

In de jaren negentig slaagt men erin nog voor de verkiezingen belangrijke wetgeving in het Staatsblad te krijgen. De aangescherpte Wgr en de Kaderwet bestuur in verandering treden beide per 1 juli 1994 in werking. Ook de nieuwe samenwerkingsverbanden zijn dan afgepaald, eerste gedachten over de integratie van functionele regio's zijn gepubliceerd en de 'officiële' wetsvoorstellen inzake de stadsprovincie Rotterdam zijn aan de Raad van State aangeboden. Dan komen echter ook hier kinken in de kabel. Het nieuwe kabinet(-Kok) dat aan het eind van de zomer 1994 aantreedt, blijkt andere opvattingen te hebben over de gewenste rol van intergemeentelijke samenwerking en van Wgr-samenwerkingsverbanden in het bijzonder. Aan de uitvoering van de Kaderwet wil men vooralsnog niet tornen en vooral de voorbereiding van de stadsprovincie wordt voortvarend voortgezet; twijfels in verschillende van de betrokken gebieden en vooral negatief uitvallende referenda in Amsterdam en Rotterdam medio 1995 tasten evenwel ook hier zekerheden aan.

De drie genoemde verschilpunten staan uiteraard aan de vergelijking die hier uiteindelijk beoogd wordt niet in de weg. Temeer niet daar het primair gaat om de manier waarop met de tien structuurprincipes die als ijkpunten gekozen zijn, is omgesprongen. Wel zullen voor de tweede fase, met zijn differentiatie en 'open eindbeelden' keuzes gedaan moeten worden, die ook in de beschrijving in de volgende paragrafen tot uitdrukking zullen komen. Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven kunnen hier niet de wetsvoorstellen -aanscherping Wgr en Kaderwet bestuur in verandering- die begin 1993 werden ingediend als equivalent worden behandeld van de plannen uit het midden van de jaren zeventig. Het eerste voorzag slechts in een basis voor verdere integratie en sanering, het tweede in tijdelijke voorzieningen ter voorbereiding van een definitieve organisatie. Pas aan het eind van 1993 werd, door de publicatie van een voorontwerp van wet, duidelijk hoe ongeveer het enige alternatief dat even ingrijpend was als de plannen uit 1975-1976, de stadsprovincie (Rotterdam) er uit zou moeten zien. Hoeveel stadsprovincies of provincies

^{102]} Memorie van antwoord; Tweede Kamer 1992-1993, 23048, nr. 7, blz. 13.

^{103]} Nota naar aanleiding van het Eindverslag; Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 13, blz. 4.

nieuwe stijl er uiteindelijk zouden komen, waar, en hoe zij er precies zouden uitzien, zou pas na geruime tijd beslist worden, zij het dat al tijdens de behandeling van de Kaderwet steeds duidelijker werd dat dit er in de voorzienbare toekomst niet meer dan zeven, in de BoN-gebieden, zouden zijn, en dat zij niet veel van het Rotterdamse voorbeeld zouden afwijken. Verder werd tijdens de voorbereiding van de Kaderwet twijfel over andere mogelijkheden weggenomen: er zou, voor de BoN als 'terugvaloptie' slechts één alternatief resteren, te weten samenwerking op grond van de aangescherpte Wgr.

De onzekerheden in de twee onderdelen van de vergelijking zijn hiermee gereduceerd tot de vraag waar precies in de tweede fase een provincie nieuwe stijl zou moeten komen en waar met samenwerking op basis van de Wgr zou worden volstaan. Te meer daar slechts het laatste model kwalitatief vernieuwend genoeg is om voor een uitvoerige vergelijking in aanmerking te komen, is dit geen bezwaar.

Vooralsnog wordt de loop van de geschiedenis gevolgd, via een beschrijving van de voorstellen van begin 1993 en hun behandeling. Een bespreking van de plannen inzake de stadsprovincie Rotterdam sluit deze paragraaf af. In paragraaf 4.5 wordt ten slotte kort nader ingegaan op de verdere ontwikkelingen onder het kabinet-Kok.

4.4.2 De niet-BoN-gebieden: minder vrijblijvende samenwerking op grotere schaal en opschoning van functionele regio's

4.4.2.1 Inleiding

De bestuurlijke vernieuwing in de niet-BoN-gebieden zou in de eerste plaats bestaan uit het opruimen van de lappendeken van samenwerkingsverbanden en gebiedsindelingen die tussen gemeenten en provincies was ontstaan. De drie trajecten waaruit dit tweede spoor zou bestaan waren al beschreven in BoN 3 en in de toelichting bij de Kaderwet (zie par. 4.3.2.4 en 4.4.1); in de volgende subparagrafen worden zij nader beschreven. Achterliggend doel was de totstandkoming op regionaal niveau van verlengd lokaal bestuur. 'Richtinggevend voor het kabinetsaandeel in deze ontwikkelingen blijft de wens om te komen tot een duidelijke en efficiënte taakverdeling en bestuursstructuur in drie lagen die hulpstructuren zoveel mogelijk overbodig maakt. Daar komt bij dat gestreefd wordt naar versterking van het gedecentraliseerde bestuur.' (M.v.T., blz. 17).

4.4.2.2 Aanscherping van de Wet gemeenschappelijke regelingen ¹⁰⁴

Op spoedige aanscherping was, zoals eerder vermeld, aangedrongen in een motie-De Cloe/Van der Heijden ¹⁰⁵. Het bestaande instrumentarium was onvoldoende gebleken om 'te voorkomen dat de vrijwilligheid van de samenwerking verzandde in vrijblijvendheid zonder resultaten.' De reden om het in 1990 in discussie gebrachte voorontwerp niet verder te behandelen -het zou beter zijn te wachten op beslissingen inzake de problematiek in de grootste-delijke gebieden- was inmiddels vervallen.

De wijziging bestaat uit twee hoofdonderdelen.

De eerste behelst *aanscherping van de opleggingsprocedure*. De Wgr van 1985 verklaarde provinciale staten bevoegd om, indien zwaarwegende openbare belangen daartoe nopen, gemeenten aan te wijzen die een gemeenschappelijke regeling moeten treffen. Als dan nog geen regeling tot stand kwam kon-

¹⁰⁴] Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking; Tweede Kamer 1992-1993, 23139, nr. 2.

¹⁰⁵] Tweede Kamer 1991-1992, 21062, nr. 16.

den gedeputeerde staten een regeling opleggen. Voorts kon de Kroon provinciale staten uitnodigen hun aanwijzingsbevoegdheid te gebruiken, en, als hieraan geen gehoor werd gegeven, zelf een aanwijzing geven. In de praktijk was slechts eenmaal een provinciale aanwijzing gegeven. De memorie van toelichting verklaart de terughoudende opstelling van provincie en Rijk uit de nadruk die altijd op het vrijwillige karakter van de samenwerking en de totstandkoming van onderop is gelegd, de structuur van de opleggingsprocedure waarin termijnen ontbreken, en diverse overlegverplichtingen en rechtsbeschermingsmogelijkheden bestaan, en uit het ontbreken van garanties dat opgelegde regelingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd ¹⁰⁶. De aanscherping bestaat uit een versterking van de rol van gedeputeerde staten die ook de aanwijzingsbevoegdheid krijgen, uit vereenvoudiging van en termijnstelling voor verschillende stappen in de aanwijzings- en opleggingsprocedure, en vereenvoudiging en uitbreiding van de aanwijzingsprocedure op uitnodiging van het Rijk. Voorts is het Kroonberoep met zijn schorsende werking vervangen door een beroep op de rechtbank in het kader van de Algemene wet bestuursrecht; een bestreden besluit is zo slechts geschorst als de rechter dit uitdrukkelijk heeft bepaald.

Het tweede onderdeel betreft de *verplichte uitvoering*, het noodzakelijke complement om te verzekeren dat samenwerking daadwerkelijk tot stand komt. Hiertoe wordt de verplichting voor deelnemers om mee te werken aan de uitvoering van een regeling wettelijk vastgelegd, wordt voor het samenwerkingsverband de mogelijkheid gecreëerd om bij nalatigheid van deelnemers zelf in uitvoering te voorzien, en krijgen provincie en Rijk de mogelijkheid uitvoering te verzekeren als ook het samenwerkingsverband te kort schiet.

In de toelichting bij het wetsvoorstel deelde de regering mee dat zij overtuigd is gebleven van de noodzaak ook buiten de BoN-gebieden 'aandacht te schenken aan versterking van het regionaal bestuur. Aldaar zal de Wgr het wettelijk kader zijn, waarbinnen aan dit bestuur gestalte wordt gegeven.' ¹⁰⁷ Dat op dat moment de ontwikkeling van dit bestuur tot een provincie nieuwe stijl, mede met behulp van de twee 'andere trajecten', enige tijd allerminst uitgesloten werd geacht, is al vermeld; pas in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag bij het ontwerp-Kaderwet van 19 november 1993 werd uitdrukkelijk afstand genomen van de vorming van de vorming van 20 à 25 provincies nieuwe stijl.

De parlementaire behandeling van de wijziging van de Wgr, die zich afspeelde in dezelfde periode als de totstandkoming van de Kaderwet laat zien dat het streven naar een verdere versterking van het regionale bestuur, met alle mogelijke gevolgen vandien, niet zonder meer uit beeld verdween. Drie voorbeelden.

In de eerste plaats was er een pleidooi om de aanscherping van de Wgr deel te laten uitmaken van de Kaderwet, zodat de overstap naar de eerste fase van die wet eenvoudiger zou zijn. De tegenwerpingen dat de doelstellingen van beide wetsvoorstellen uiteenliep en dat de Kaderwet met zijn systeem van duidelijke termijnen nog niet overal geschikt was, bleken hier overtuigend te zijn ¹⁰⁸.

In de tweede plaats was er het pleidooi voor de 'kop op de Wgr', in de vorm van een algemene machtiging aan Rijk en provincie bevoegdheden rechtstreeks over te dragen aan een samenwerkingsverband. Ook deze gedachte werd als

¹⁰⁶] Tweede Kamer 1992-1993, 23139, nr. 3, blz. 2.

¹⁰⁷] Memorie van toelichting, op. cit. blz. 3.

¹⁰⁸] Memorie van antwoord wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr, Tweede Kamer 1993-1994, 23139, nr. 6, blz. 12 en memorie van antwoord Kaderwet bestuur in verandering, Tweede Kamer 1992-1993, 23048, nr. 7, blz. 17-21.

voorbarig afgewezen ¹⁰⁹. Overigens werden de motieven -inspelen op de toenemende regionalisatie, voorkomen van niet op de Wgr gebaseerde functionele samenwerkingsverbanden en vergroting van de mogelijkheden tot decentralisatie- niet negatief besproken. Een en ander zou echter ook meer indirect bereikt kunnen worden via andere opties, die het kabinet ook tot de 'kop op Wgr' rekende: de gemeenten blijven geadresseerde maar het Rijk stelt op hun verzoek middelen rechtstreeks ter beschikking aan het samenwerkingsverband of verricht de toekenning op voorwaarde van gezamenlijke taakbehartiging, òf het Rijk wijst, bij of krachtens bijzondere wet, de samenwerkingsverbanden zelf als geadresseerde aan ¹¹⁰.

Ten slotte werd het wenselijk geacht de integratieregeling aan te scherpen. Het wetsvoorstel voorzag niet in aanpassing van de betrokken bepalingen. Deze hielden in dat provinciale staten bevorderen dat zoveel mogelijk regelingen in de samenwerkingsgebieden (territoriaal) werden gebundeld of (inhoudelijk) werden geïntegreerd (art. 2). De verplichting voor gedeputeerde staten om goedkeuring -slechts vereist als een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan werd ingesteld- aan afwijkende regelingen te onthouden, tenzij deze door de aard van de te behartigen belangen of de schaal waarop deze behartiging moet plaatsvinden bijzonder aangewezen is, betrof slechts de bundeling (art. 36). Uiteraard zouden de aangescherpte opleggingmogelijkheden ook, indirect, deze voorzieningen aanscherpen. Hiernaast werden amendementen ingediend die de keuzemogelijkheid in artikel 2 beoogden op te heffen ('en' i.p.v. 'of') en goedkeuring beperkten tot het geval integratie van het belang in een andere regeling 'niet bijzonder aangewezen is' ¹¹¹. Het eerste amendement werd aangenomen, het tweede werd door de regering overgenomen. De gewijzigde Wgr werd op 22 december 1993 aangenomen en trad met ingang van 1 juli 1994 in werking.

4.4.2.3 *Vergroting van samenwerkingsgebieden*

Vergroting van de Wgr-samenwerkingsgebieden was een al langer lopende operatie. Zoals laatstelijk in BoN 3 vermeld, zou de al in 1990 aan de provinciebesturen gevraagde evaluatie leiden tot voorstellen voor een nieuwe indeling. Deze zou onvermijdelijk tot een aanzienlijke schaalvergroting leiden, gezien de te hanteren criteria:

- betere aansluiting bij de uit te voeren taken, dus een qua schaal en grenzen logische relatie met functionele en maatschappelijke samenhangen in het gebied;
- een voldoende integratiekader vormen voor de diverse functionele indelingen ¹¹².

In april 1993 werd een notitie gepubliceerd met een voorlopig kabinetsstandpunt over de nieuwe Wgr-indeling ¹¹³. De hierin neergelegde voorlopige voorkeur voor 28 gebieden (inclusief de 7 BoN-gebieden), zou de basis vormen voor het wettelijk voorgeschreven overleg met de provincies, waarvan de meeste inmiddels voorstellen hadden gedaan. De kritiek vanuit de Tweede Kamer, tijdens het debat over BoN 3 later in dezelfde maand, dat het om een dictaat zou gaan dat in strijd was met de algemene lijn van 'ruimte voor initiatieven van onderop' kon worden bezworen. In het nader kabinetsstandpunt dat na de overlegronde met de provinciebesturen in oktober verscheen blijkt dat in de

¹⁰⁹] Memorie van antwoord wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr, op. cit., blz 8-9 en memorie van antwoord Kaderwet bestuur in verandering, op. cit., blz. 24-26.

¹¹⁰] Memorie van antwoord Kaderwet bestuur in verandering, op. cit., blz. 25.

¹¹¹] Amendementen Scheltema-de Nie, Tweede Kamer 1993-1994, 23139, nrs. 10 en 19.

¹¹²] BoN 3, op. cit., blz. 16.

¹¹³] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Overlegnotitie herziening Wgr-indeling*: 's-Gravenhage, april 1993.

meeste gevallen overeenstemming is bereikt ¹¹⁴. Er is nu sprake van een reductie op korte termijn (van 59) tot 39 gebieden. Hierbij wordt de indeling in de provincies Groningen, Drenthe, Friesland en Zeeland, die elk drie samenwerkingsgebieden kennen voorlopig ongemoeid gelaten, hoewel het kabinet in al deze gevallen één samenwerkingsgebied voldoende acht. In de twee laatstgenoemde provincies wil men in feite zelfs verder gaan: de betrokken besturen 'wensen de bestuurlijke dichtheid te verminderen door via een herverkaveling van taken de Wgr-hulpstructuur als het ware 'er tussenuit te schuiven'. Bij deze herverkaveling zullen ook rijkstaken betrokken moeten worden.' (blz. 9). Zou dit model in de vier provincies gerealiseerd worden dan zou sprake zijn van 31 gebieden, waarvan er 4 geen Wgr-gebied zijn maar wel de basis vormen voor de afstemming en integratie van functionele gebiedsindelingen (blz. 12).

De nieuwe gebiedsindelingen werden eind 1993 vastgesteld. De plannen voor de vier genoemde provincies hebben tot nog toe niet tot de beoogde verdere reductie geleid.

4.4.2.4 *Harmonisatie van functionele gebiedsindelingen*

In een Bijlage bij BoN 3 was reeds, op uitnodiging van de meergenoemde motie-de Cloe c.s. ¹¹⁵, een plan van aanpak gegeven voor integratie van afwijkende functionele gebiedsindelingen in de Wgr- of BoN-regio's. Achterliggende gedachten waren het streven naar een meer doorzichtig en slagvaardiger bestuur. Het plan onderscheidde vier aspecten:

- het vaststellen van een nieuwe Wgr-gebiedsindeling;
- het opstellen van een overzicht van functionele gebiedsindelingen;
- het integreren van de diverse indelingen op één territoriale schaal, die van de nieuwe Wgr-gebieden;
- het integreren van de diverse indelingen in het bestuur van het Wgr-samenwerkingsverband.

De nieuwe Wgr-indeling is in de vorige subparagraaf behandeld. Een eerste summier overzicht van functionele gebiedsindelingen werd gegeven in een bijlage bij de Overlegnotitie herziening Wgr-indeling. Na enkele tussenstappen werd in april 1994 het Werkprogramma afstemming gebiedsindelingen gepubliceerd, dat een vollediger overzicht combineert met standpunten over de vervolgstappen ¹¹⁶.

Na een korte schets van de stand van zaken wordt een extra argument voor afstemming gegeven: deze schept een essentiële randvoorwaarde voor het aanbrengen van samenhang tussen verwante beleidsterreinen. 'Het wordt namelijk gemakkelijker (...) de beleidsontwikkeling onderling inhoudelijk en procedureel af te stemmen. Voor de beleidsuitvoering en controle daarop geldt mutatis mutandis hetzelfde. Een en ander kan leiden tot inhoudelijke meerwaarde, kortere en meer bevredigende procedures en efficiencywinst.' (blz. 3). Ook voor burgers en belangenorganisaties is een en ander van belang, zo wordt toegevoegd. Voorts wordt de ontwikkeling van de nieuwe Wgr-indeling geïnventariseerd: deze is niet alleen nog niet volledig afgerond, maar bovendien zal in een aantal gevallen vooralsnog 'stapeling' moeten worden toegepast. Dit betreft dan niet bestuurlijke, maar territoriale stapeling, waarbij de gemeenten van meer dan een samenwerkingsverband voor sectoren een afzonderlijke gemeenschappelijke regeling aangaan (vergelijk het eerdere 'kubusprincipe').

¹¹⁴] Nader kabinetsstandpunt over de Wgr-indeling in relatie tot de functionele gebiedsindelingen; Tweede Kamer 1993-1994, 21062, nr. 27.

¹¹⁵] Tweede Kamer 1991-1992, 21062, nr. 11.

¹¹⁶] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Werkprogramma afstemming gebiedsindelingen*; 's-Gravenhage, 25 april 1994.

Het Werkprogramma onderscheidt vervolgens drie groepen sectorale gebiedsindelingen aan de hand van hun juridische basis: indelingen gebaseerd op de Wgr, indelingen gebaseerd op andere wetten (bijv. de Politiewet of de Arbeidsvoorzieningswet) en indelingen van departementen (met name gedecentreerde rijksdiensten); de gemeenschappelijke regelingen kunnen vrijwillig zijn aangegaan, of vloeien voort uit een verplichting op grond van een bijzondere wet (bijv. de Brandweerwet) ¹¹⁷. Ten aanzien van vrijwillige gemeenschappelijke regelingen gelden de bundelingsregels van de Wgr, bij andere gemeenschappelijke regelingen is gebruikelijk dat de provincie het territorium vaststelt en overigens bepaalt artikel 7 van de Wgr dat de indeling in samenwerkingsgebieden tot richtlijn strekt voor de afbakening. Hierna wordt voor de indelingen op drie ruime beleidsterreinen - sociaal-economisch beleid, hulpverlening en politie en de fysieke omgeving- bezien in hoeverre afstemming mogelijk is. Vrijwel zonder uitzondering blijkt afstemming, eventueel op gestapelde gebieden, mogelijk te zijn; deze zal dan binnen circa vijf jaar plaatsvinden.

Lastiger is de vierde en laatste stap, de bestuurlijke integratie. Het gaat hier om het 'in één bestuurlijke hand brengen van taken die thans nog tot de verantwoordelijkheid van verschillende functionele besturen behoren', waarbij het algemeen bestuur van een Wgr-samenwerkingsverband als nieuwe verantwoordelijke het meest voor de hand ligt ¹¹⁸. Geen probleem leveren bestaande gemeenschappelijke regelingen op, ook niet als zij op een bijzondere wet gebaseerd zijn. De aangescherpte Wgr verplicht provincie en gemeenten hier immers zelfs toe. Voor vrijwel alle andere functionele gebiedsindelingen wordt integratie daarentegen vooralsnog uitgesloten. De motieven lopen uiteen van 'de aanwezigheid van een tripartiet bestuur' (RBA), via 'geen openbaar bestuur' (Kamers van Koophandel), 'scheiding van rechtspraak en bestuur' (arrondissementen), tot het ontbreken van een rechtstreeks gekozen regionaal bestuur (politieregio's). Gedecentreerde rijksdiensten worden categorisch van integratie uitgesloten omdat het gaat om taken die onder verantwoordelijkheid van de betrokken minister vallen. Hier zou de algemene discussie over decentralisatie van rijkstaken echter voor verandering kunnen zorgen, zo wordt toegevoegd onder verwijzing naar een recent aanvaarde motie over decentralisatie van rijksinspecties ¹¹⁹.

Het Werkprogramma besluit met enige nadere beschouwingen over de rechtstreekse toedeling van taken en middelen aan Wgr-besturen, uiteraard een middel bij uitstek om harmonisatie te bevorderen (blz. 19-22). Zo'n uiteenzetting over 'de kop op de Wgr' was toegezegd tijdens de behandeling van de kort tevoren aanvaarde aanscherpingsvoorstellen van deze wet. Als de voorvragen of de overheid een taak 'in eigen beheer' moet (blijven) uitoefenen en of decentralisatie gewenst is, bevestigend zijn beantwoord, komt het uitgangspunt naar voren dat decentralisatie waar mogelijk moet plaatsvinden binnen de hoofdstructuur van de overheidsorganisatie (Rijk, provincies en gemeenten). In dat geval is sprake van directe democratische controle op de taakuitoefening, is integraliteit van bestuur beter gewaarborgd en kan financiering via specifieke uitkeringen zoveel mogelijk worden vermeden. Ander vormen van decentralisatie, zoals functionele decentralisatie of de hier aan de orde zijnde decentralisatie naar een samenwerkingsverband van organen van algemeen bestuur, behoren een aanvullend karakter te hebben ten aanzien van de hoofdstructuur. Als de keuze gaat tussen deze twee laatste vormen verdient decentralisatie naar een samenwerkingsverband de voorkeur. Dat is duidelijk als het gaat om een taak die nauw samenhangt met bestaande provinciale of

¹¹⁷] Meer verfijnde indelingen zijn mogelijk; zie bijvoorbeeld D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*, op. cit., blz. 269 e.v.

¹¹⁸] Daar waar de 'afstemmingsgebieden' zullen samenvallen met de provinciale indeling - mogelijk t.z.t. in de BoN-gebieden, in de drie noordelijke provincies en Zeeland- zal uiteraard de provincie het integratiekader vormen.

¹¹⁹] Motie-Koetjé, Tweede Kamer 1993-1994, 21427, nr. 70.

gemeentelijke taken. Overigens wordt deze voorkeur ondersteund door de eerdergenoemde criteria: de integraliteit zal in de verhouding lokaal bestuur-verlengd lokaal bestuur in de regel beter kunnen worden gewaarborgd, de voorzieningen in de Wgr inzake de band tussen deelnemers en samenwerkingsverband zullen voor een grotere democratische legitimatie en politieke controle zorgen, en de beoogde integratie van zulke functionele indelingen in het Wgr-kader wordt vergemakkelijkt door de verplichtingen inzake bundeling en integratie van deze wet zelf.

Resteert de vraag wanneer keuze voor decentralisatie naar samenwerkingsverbanden, die zoals aangegeven uitzondering moet blijven, aanvaardbaar is. Een sluitend antwoord is niet te geven, zo wordt gesteld, maar gezien de eerdere argumentatie zal het vooral gaan om situaties waarbij aard en schaal van de taak pleit tegen decentralisatie aan afzonderlijke gemeenten of provincies. Als voorbeelden worden genoemd: de schaal van provincies of gemeenten is ongeschikt, decentralisatie aan afzonderlijke gemeenten garandeert onvoldoende beleidsafstemming, of decentralisatie vereist samenwerking tussen gemeenten en andere overheden.

De beschouwingen leiden niet tot een ander (positief) standpunt over een algemene wettelijke machtiging tot decentralisatie naar samenwerkingsverbanden. Voor elk geval zal een aparte beslissing van de wetgever nodig blijven om lichtvaardige doorbreking van de hoofdstructuur te vermijden.

De voornemens die in het Werkprogramma werden aangekondigd waren betrekkelijk bescheiden, zowel waar het ging om de termijnen voor territoriale afstemming als waar het de omvang van de bestuurlijke integratie betrof. Anders dan bij de twee eerdergenoemde trajecten was van resultaten van enige betekenis dan ook nog geen sprake toen het kabinet-Kok, dat slechts enkele maanden later aantrad, zijn koerswijzigingen aankondigde. Men zie verder paragraaf 4.5.

4.4.3 De BoN-gebieden: via de Kaderwet naar een onbekende bestemming

4.4.3.1 Inleiding

De werkingsduur van de Kaderwet bestuur in verandering is onbeperkt; voor de gebieden waarop de wet betrekking heeft geeft hij echter een duidelijk afgebakend proces aan dat moet leiden tot een definitief bestuurlijk regime. Zoals de memorie van toelichting (blz. 5) stelt: 'aan de gemeenten in de daartoe aangewezen gebieden [wordt] de mogelijkheid geboden om gemeenschappelijke vraagstukken en kansen die spelen op regionaal niveau gezamenlijk aan te pakken. Daarvoor is een slagvaardig regionaal bestuur nodig. Het wetsvoorstel beoogt door middel van een stapsgewijs proces de totstandkoming van een effectief, efficiënt en voldoende democratisch gelegitimeerd regionaal bestuur te bevorderen.'

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag in een eerste fase waarin een regionaal openbaar lichaam (ROL), een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van de Wgr gevormd zou worden. De Kaderwet zou door middel van een aantal afwijkingen van de Wgr enkele elementen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid van deze wet ter zijde schuiven.

De geldingsduur van het ROL was gesteld op vier jaar; voor het einde van deze periode zou een rapport over het functioneren van het ROL gedurende de eerste drie jaar worden opgesteld, mede aan de hand waarvan over het vervolg beslist zou worden. Drie beslissingen zouden dan openstaan. Ten eerste zou terugval op de 'normale', elders in het land bestaande situatie met het aangescherpte verlengd lokaal bestuur mogelijk zijn, een vervolg dat uiteraard zo enigszins mogelijk vermeden zou moeten worden. Ten tweede zou

men al toe kunnen zijn aan een definitief regionaal bestuur, volgens de bestaande inzichten de stadsprovincie; verlenging van de ROL-fase zou dan, in verband met de voor wetgeving nodige tijd, eenmaal met twee jaar verlengd kunnen worden. Ten derde zou, als de tijd nog niet rijp was voor een van beide zojuist genoemde beslissingen, een regionale gebiedsautoriteit (RGA) kunnen worden ingesteld.

De RGA, eveneens een openbaar lichaam, zou rechtstreeks op de Kaderwet gebaseerd zijn; kort gezegd zou het regionale karakter sterker zijn dan in de ROL-fase. Ook hier zou de geldingsduur in beginsel vier jaar zijn; na deze periode zou de Kaderwet van rechtswege niet langer op het betrokken gebied van toepassing zijn, zodat alsnog terugval naar de 'algemene' situatie zou plaatsvinden. Een meer voor de hand liggend vervolg was echter dat voor een definitief regionaal bestuur gekozen zou worden; in dat geval zou ook deze fase eenmaal met twee jaar verlengd kunnen worden, teneinde een definitieve wettelijke voorziening tot stand te kunnen brengen.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer nogal wat veranderingen ondergaan. Het meest in het oog springen de schrapping van de RGA-fase en langere verlengingsmogelijkheid (met vier jaar) van de ROL-fase, alsmede invoeging van een hoofdstuk over een bestuurlijke commissie ter voorbereiding van de stadsprovincie Rotterdam. De voorbereiding van het wetsvoorstel en de Kamerbehandeling zijn relatief snel gegaan, waardoor ook de na de memorie van toelichting geproduceerde stukken in sterke mate een toelichtend karakter hebben. Voegt men bij deze omstandigheden het feit dat de Kaderwet-voorzieningen uit hun aard tijdelijk zijn en de uiteindelijke oplossingen er hoe dan ook anders uit zullen zien, dan ligt een vrij beknopte behandeling voor de hand. Deze is te meer verantwoord daar veel van de overwegingen die aan de reorganisatieplannen ten grondslag lagen al bij de uitvoerige bespreking van het BoN-proces in paragraaf 4.3 aan de orde zijn geweest. Het accent zal, behalve uiteraard op de hoofdlijnen van de voorstellen zelf, liggen op de aspecten die in het bijzonder van belang zijn met het oog op 'onze' structuurprincipes; waar mogelijk zal verwezen worden naar het voorafgaande.

4.4.3.2 *Probleemschets, benaderingswijze en plaatsbepaling*

De inhoudelijke en bestuurlijke problematiek in en rond de grote steden wordt in de stukken breed uiteengezet.

De steden zijn door de samenballing van functies bij uitstek de motoren van de Nederlandse economie. Tegelijk zorgt deze opeenhoping van functies tot uitersten in negatieve zin (vervuiling van het sociale en fysieke leefmilieu, e.d.). Vaak is zowel de bevolking van de centrumstad als die van omliggende gemeenten, maar dan 'in omgekeerde zin', eenzijdig samengesteld. Hiernaast zijn er de processen van regionalisering -door maatschappelijke schaalvergroting- en internationalisering -door het wegvallen van de Europese binnengrenzen-, waarop de commissie-Montijn al wees. Om te kunnen concurreren is inhoudelijke beleidsafstemming in stedelijke gebieden aan de orde voor wat betreft sturings- en verdelingsvraagstukken op een aantal beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling arbeidsmarktbeleid enz.). Recente grote rijksnota's betreffende het (rijks)beleid voor de middellange en lange termijn op deze gebieden leggen de nadruk op de inhoudelijke samenhang en verwevenheid van functies op regionaal niveau, met name in de stedelijke gebieden. Bestuurlijke samenwerking is bij de uitwerking en uitvoering van dit beleid, waarbij vaak een stringente overheidssturing vereist is, van groot belang.

De noodzaak van een samenhangend beleid op regionaal niveau wordt breed onderschreven. Evenzeer wordt erkend dat de noodzakelijke geïntegreerde en

inhoudelijk samenhangende aanpak niet geblokkeerd dient te worden door min of meer toevallig bestaande bestuurlijke grenzen. 'Het inzicht groeit dat de grenzen van maatschappelijke functies min of meer autonoom verschuiven, terwijl bestuurlijke grenzen vaak een te grote starheid hebben. De noodzaak tot bestuurlijke vernieuwing is vanuit die vaststelling dan ook evident.' (M.v.T., blz. 24).

Waar samenhangende vraagstukken zich afspelen op het territoire van verschillende gemeenten moeten oplossingen gezamenlijk gevonden en uitgevoerd worden. De afstemming dient allereerst inhoudelijk te zijn, maar moet worden ondersteund door bestuurlijke maatregelen en organisatie. Het geëigende kader voor intergemeentelijke samenwerking, de Wgr, functioneert in (groot)stedelijke gebieden onvoldoende om bovenlokale vraagstukken op een samenhangende wijze aan te pakken en tot feitelijke besluitvorming en uitvoering te brengen. De achtergronden hiervan zijn hiervoor al uitvoerig aan de orde geweest, evenals de gebreken die hierdoor kleven aan de samenwerking die wel tot stand gekomen is ¹²⁰; ook de achtergronden van het beperkte gebruik door provinciebestuur en Rijk van mogelijkheden samenwerking af te dwingen is bekend. De generieke aanscherping van de Wgr (zie par. 4.4.2.2) is van betekenis, maar gaande het proces van beleidsontwikkeling en consensusvorming dat met BoN 1 is gestart, is het inzicht gegroeid dat voor een aantal stedelijke gebieden een meer structurele voorziening nodig is.

Het verloop van het BoN-proces wordt in de toelichtende stukken bijna even uitvoerig beschreven als hiervoor in paragraaf 4.3. Het meest kenmerkende is het feit dat voor een, breed ondersteunde, procesbenadering, met ontwikkeling van onderop als een belangrijk element is gekozen. Het 'toetsingskader' voor de beoordeling van regionale initiatieven en voorstellen uit BoN 1, dat met het oog op de algemene verantwoordelijkheid op rijksniveau voor de bestuurlijke inrichting was vastgesteld, bevat randvoorwaarden en uitgangspunten, die geen wezenlijke verandering behoeften te ondergaan.

De *algemene uitgangspunten*, 'inhoud centraal' (het oplossen van concrete knelpunten moet voorop staan), 'selectiviteit' (in de keuze voor vergaande oplossingen) en 'ontwikkeling van onderop' konden ongewijzigd blijven. Alleen de 'sturing van bovenaf' is aangescherpt naar aanleiding van een Kamer-motie ¹²¹, onder meer door een minimumpakket van door de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling (ROL) in te brengen bevoegdheden voor te schrijven, en door duidelijke termijnen in de procesontwikkeling te stellen. Het eerdere voorontwerp voor een interimwet ging minder ver.

De *proces- en de oplossingscriteria*, die al in paragraaf 4.3.2.2 zijn vermeld, zijn eveneens nog steeds bruikbaar. Bij een van de oplossingscriteria, geen vergroting maar vermindering van de bestuursdichtheid, werd wel aangetekend dat deze door de gekozen stapsgewijze aanpak pas op termijn bereikt zou worden. Dit gold zowel voor het algemene middel van integratie van functionele gebiedsindelingen en besturen als voor bevordering van heldere taakverdeling door het scheppen van een krachtig regionaal bestuur. Een permanente vierde bestuurslaag was uiteraard door het tijdelijke karakter van de Kaderwet-voorzieningen wel uitgesloten.

^{120]} Kort samengevat: vrees bij buurgemeenten voor een dominerende rol van de grote stad, met als gevolgen dat of volledige consensus vereist wordt (waardoor de samenwerking inefficiënt en ineffectief is) of bevoegdheden niet worden ingebracht. Afstemming wordt in dat laatste geval ad hoc geregeld, waardoor verbrokkeling ontstaat; deze wordt versterkt door het systeem van 'wisselend aanschuiven' of 'wisselend samenwerken' door buurgemeenten voor beheerstaken die de grote stad zelfstandig kan uitvoeren. Ten slotte is er de dilemma-positie voor bestuurders die allereerst aan hun eigen gemeenteraad verantwoordelijk zijn.

^{121]} Motie-Van der Heijden/De Cloe, Tweede Kamer 1991-1992, 21062, nr. 15.

De laatste opmerking geeft nog eens aan hoezeer de Kaderwet-constructies *in de tijd* deel uitmaken van een groter geheel. Ook *in territoriaal opzicht* is er sprake van een breder verband: ook elders zal de bestuurlijke organisatie in de eerste plaats in verband met problemen op regionaal niveau, wijziging ondergaan. Ten slotte staat de Kaderwet ook *in inhoudelijk opzicht* niet los van andere maatregelen, maar vormt zij 'onderdeel van een breder proces van bestuurlijke vernieuwing van het openbaar bestuur' (M.v.T., blz. 12). In dit verband worden genoemd de discussie over de kerntaken van de overheid, de sociale vernieuwing en de decentralisatie. Deze voltrekken zich buiten de Kaderwet om, maar met name met decentralisatie bestaat wel een duidelijke relatie. Immers, het tekort aan sturend vermogen op regionaal niveau hangt weliswaar primair samen met schaalvergroting van gemeentelijke taken en bevoegdheden, maar een krachtig regionaal bestuur ter oplossing van deze problemen zal ook meer mogelijkheden bieden voor decentralisatie van rijks- en provinciale taken.

4.4.3.3 Regionaal bestuur volgens de Kaderwet ¹²²

Het toepassingsbereik

Artikel 2 van de wet bepaalt dat zij van toepassing is op de samenwerkingsgebieden (in de zin van de Wgr) waarin de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo en Arnhem en Nijmegen gelegen zijn. Vanaf het voorontwerp-interimwet uit 1991 was duidelijk dat het primair om deze gebieden zou gaan. De kortstondige voorkeur voor, uiteindelijk, 20 à 25 provincies, tijdens de voorbereiding van BoN 3, heeft geen sporen nagelaten. Wel was er tijdens de behandeling van het wetsvoorstel herhaaldelijk sprake van de mogelijkheid tot uitbreiding van het toepassingsbereik. Zowel de criteria als de procedure voor 'toelating van nieuwe gegadigden' kwamen hierbij aan de orde.

Onder verwijzing naar de (proces- en oplossings)criteria voor de keuze van de BoN-gebieden en de aanscherping van de regionale samenwerking op basis van de Wgr elders, zou het er bij toelating om gaan dat:

- dit verscherpte verlengd lokaal bestuur niet toereikend is, bijvoorbeeld omdat het gewenste beleid niet (voldoende) van de grond komt, de Wgr-instrumenten onvoldoende zijn, een zo substantieel Wgr-takenpakket ontstaat dat het risico van een vierde bestuurslaag dreigt of dat de bovenlokale keuzen zodanig zijn dat de democratische legitimatie op grond van de Wgr onvoldoende is; en
- duidelijk is dat het bestuurlijk middenniveau voor wat betreft aard en schaal ontoereikend is, waarbij het er om gaat dat het taken- en bevoegdhedenpakket van de provincie onvoldoende is, de territoriale schaal van de provincie niet adequaat en evenmin eenvoudig aan te passen is, en de territoriale schaal van de provincie niet het vertrekpunt is voor de integratie van functionele gebiedsindelingen (M.v.A., blz. 44).

Een soepeler toelatingsprocedure, bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur, waarop door verschillende kamerfracties werd aangedrongen, werd afgewezen. Met de uitbreiding moet niet lichtvaardig worden omgegaan, stelde de regering. 'Het BoN-proces is een proces met grote consequenties voor de bestuurlijke organisatie in het betreffende gebied. Voordat dit proces in gang wordt gezet moet eerst een goede inhoudelijke en bestuurlijke afweging worden gemaakt. Die afweging dient uiteindelijk te worden gemaakt door het kabinet, in overleg met de Staten-Generaal.' (M.v.A., blz. 45). Met de verwerping van een amendement dat beoogde de wet toch bij algemene maatregel van bestuur op andere samenwerkingsgebieden van toepassing te verklaren, was dit hoofdstuk afgesloten ¹²³.

^{122]} Waar mogelijk wordt de artikelnummering van de wet, niet die van het oorspronkelijke wetsvoorstel gehanteerd.

^{123]} Amendement-Scheltema-de Nie, Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 21.

De samenwerkingsgebieden waarop de Kaderwet van toepassing is zijn samenwerkingsgebieden in de zin van de Wgr; hun vaststelling gebeurt in beginsel op grond van die wet volgens de daar genoemde procedure. Dit betekent dat provinciale staten de bevoegde instantie zijn. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken, voor het geval geen indelingsbesluit of een besluit dat onvoldoende uitzicht biedt op een doelmatig of effectief regionaal bestuur tot stand zou komen. Later is deze bevoegdheid vervangen door de mogelijkheid van vaststelling van het samenwerkingsgebied bij algemene maatregel van bestuur, 'indien zulks noodzakelijk is met het oog op de door een regionaal openbaar lichaam uit te oefenen bevoegdheden.' (artikel 3, eerste lid).

ROL: instelling en bestuur

Een ROL is het product van intergemeentelijke samenwerking in de zin van de Wgr; de Kaderwet doet hier niet anders dan de Wgr aanscherpen en aanvullen.

De Kaderwet verplicht de besturen van de daarin aangewezen samenwerkingsgebieden binnen zes maanden (in het oorspronkelijke voorstel drie maanden) na inwerkingtreding van de wet een regeling ter goedkeuring voor te leggen aan gedeputeerde staten; binnen acht weken beslissen deze omtrent goedkeuring (art. 7). De regeling moet voorzien in de instelling van een openbaar lichaam.

Voor de samenstelling van de bestuursorganen biedt de wet verschillende opties, die afwijken van het normale regime van de Wgr. Het algemeen bestuur wordt krachtens de Wgr samengesteld door aanwijzing van leden door en uit elke gemeenteraad afzonderlijk. De Kaderwet maakt gezamenlijke aanwijzing door de leden en voorzitters van alle gemeenteraden mogelijk, en biedt de mogelijkheid het passief kiesrecht uit te breiden tot de niet gekozen officiële kandidaten bij de laatstgehouden raadsverkiezingen (art. 9). Met name de eerste wijziging kan bewerkstelligen dat de leden zich minder zien als vertegenwoordiger van de eigen gemeente¹²⁴. Andere afwijkingen van de Wgr betreffen de mogelijkheid tot aanwijzing van een voorzitter van buiten het algemeen bestuur (art. 10)¹²⁵ en tot instelling van commissies waaraan de behartiging van de belangen van een deel van het samenwerkingsgebied is opgedragen (art. 11). Naast deze territoriale commissies blijven de functionele commissies waarin de Wgr reeds voorziet mogelijk.

Met de stapsgewijze gang naar een volwaardig bestuur zou moeilijk te verenigen zijn dat een adequate regeling niet (tijdig) tot stand komt of dat het regionaal bestuur zijn taken niet adequaat uitvoert. Om een en ander te vermijden bevatten de afdelingen 4 en 5 van hoofdstuk 2 van de Kaderwet opleggings- en vervangende vaststellings- en uitvoeringsbevoegdheden voor provinciale en rijksorganen die (nog) verder gaan dan die van de aangescherpte Wgr. De geldingsduur van de regeling, ten slotte, is beperkt tot vier jaar, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid met eenzelfde periode (vóór schrapping van de RGA was deze laatste termijn gesteld op twee jaar¹²⁶). De verplichte evaluatie na het derde jaar moet de basis bieden voor het vervoltraject (stadsprovincie, aanvankelijk ook RGA, verlenging of 'terugval').

ROL: taken en bevoegdheden

De bevoegdheden van het ROL-bestuur hebben vijf verschillende bronnen. In de eerste plaats kunnen uiteraard door de deelnemende gemeenten vrij-

^{124]} In de inmiddels tot stand gekomen regelingen wordt van de nieuwe mogelijkheden een zeer spaarzaam gebruik gemaakt: slechts de uitbreiding van het passief kiesrecht heeft eenmaal (Haaglanden) plaatsgevonden (aldus D.J. Elzinga in: *Regionaal bestuur in Nederland*, op. cit., blz. 139).

^{125]} Deze bepaling werd ingevoegd bij amendement-De Cloe/Koetje, Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 20.

^{126]} Amendement-Koetje c.s, Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 36.

willing taken worden overgedragen, zoals bij elke gemeenschappelijke regeling. In de tweede plaats zijn er gemeentelijke taken en bevoegdheden waarvan de Kaderwet overdracht verplicht stelt (art. 15-19). De bevoegdheid voor het algemeen bestuur taken tot zich te trekken, die in het oorspronkelijke voorstel voorkwam (art. 2.2.2) is geschrapt. Ten derde kan het provinciebestuur eigen medebewindsbevoegdheden, die zich naar hun aard en schaal daartoe lenen, overdragen aan het ROL-bestuur, mits dit bestuur hiermee instemt (art. 20). Deze 'doordelegatiemogelijkheid' moet vooral voorkomen dat op grond van artikel 107 van de Provinciewet aan de gemeentebesturen doorgeleegde bevoegdheden anders dan beoogd niet geheel in de regeling zouden worden ingebracht. Ten vierde wordt een aantal taken rechtstreeks in de Kaderwet opgedragen aan het ROL-bestuur. Deze opdracht ('kop op de Wgr) heeft vorm gekregen door wijziging van bestaande wetten. Ten vijfde kan decentralisatie plaatsvinden, door overdracht van rijkstaken of (autonome) provinciale bevoegdheden. Overigens merkte de regering op dat de decentralisatie van rijkstaken 'geen primaire voorwaarde [is] voor het oplossen van de regionale problematiek. Omgekeerd is regiovorming geen noodzakelijke voorwaarde voor de meeste decentralisatiebeslissingen. De decentralisatie van rijkstaken kan het regionalisatieproces wel versterken.' Eerdere aandrang vanuit de Tweede Kamer leidde er wel toe dat het kabinet een inspanningsverplichting op zich nam 'om bij de verdere uitwerking van het decentralisatiepakket te bezien of decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het regionaal bestuur mogelijk is.' (M.v.T., blz. 61-62).

Een opsomming van het concrete takenpakket zou veel te ver voeren, zelfs als deze beperkt zou blijven tot de verplichte taken en de kop op de Wgr. De toelichting op het wetsvoorstel geeft echter duidelijk het accent aan. Gewezen wordt op inventarisaties in de 'grote rijksnota's' en de stedelijke gebieden zelf. 'Daarin gaat het steeds om taken en bevoegdheden op het terrein van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, milieu, grondbeleid, arbeidsvoorziening en onderwijs.' (M.v.T., blz. 57). Dit terrein wordt als breed genoeg beoordeeld om de opvatting dat van een verkokerd samengesteld pakket sprake is af te kunnen wijzen. Waar het gaat om de systematiek van de bevoegdhedenverdeling is verder, zo wordt gesteld, rekening gehouden met het al geschetste toetsingskader, met name de functionele aspecten van de oplossingscriteria (integraal beleid, vermindering bestuurlijke dichtheid, enz.). Een derde criterium was de samenhang tussen planning en uitvoering van beleid, waartussen een sterke relatie moet bestaan, met dien verstande echter dat beide niet in één hand moeten liggen; uitvoering van regionaal vastgesteld beleid wordt in eerste instantie aan gemeenten overgelaten (M.v.T., blz. 58), die hierbij tot medewerking verplicht zijn (art. 21).

RGA

De facultatieve RGA zou moeten voorzien in de mogelijkheid om het regionaal bestuur, aansluitend op de ROL-fase, verder te verzelfstandigen. Het zou gaan om een extra stap in het proces die alleen gezet zou worden als aan het eind van het ROL de tijd nog niet rijp zou zijn voor een definitieve wettelijke voorziening.

Bij de RGA gaat het niet langer om, zij het dan vergaand van boven gereuleerde, intergemeentelijke samenwerking bij gemeenschappelijke regeling; de bij algemene maatregel van bestuur in te stellen RGA zou haar grondslag vinden in de Kaderwet zelf. Het sterker regionale karakter blijkt met name ook uit de methoden voor verkiezing van het algemeen bestuur. Hier kon gekozen worden uit hetzij verkiezing door de gemeenteraden uit de ingezetenen (getrapte verkiezingen als bij de Eerste Kamer), hetzij door de ingezetenen uit de kandidaat-raadsleden en de raadsvoorzitters (rechtstreeks, maar beperkt passief kiesrecht). Aan de RGA was een gesloten huishouding toegedacht; slechts uitdrukkelijk bij wet toegekende bevoegdheden zouden kunnen wor-

den uitgeoefend. Voor enkele tot dan autonome gemeentelijke bevoegdheden (grondbeleid, verkeers- en vervoersplan) zou de Kaderwet rechtstreeks in overgang voorzien; overigens ging het in eerste instantie vooral om aanpassing van dezelfde wetten als die in het kader van 'de kop op de Wgr' voor het ROL gewijzigd werden. Het aldus vastgelegde takenpakket ontliep het 'vaste startpakket' van het ROL weinig.

Zoals opgemerkt heeft de RGA de eindstreep niet gehaald. Grondwettelijke bezwaren speelden hierbij een belangrijke rol (zie par. 4.4.3.4). De minister van Binnenlandse Zaken verzette zich uiteindelijk niet tegen een amendement tot schrapping¹²⁷; de versnelling die aldus in het proces zou optreden noemde zij zelfs een positief punt¹²⁸.

4.4.3.4 ROL, RGA en de Grondwet

In de loop van de parlementaire behandeling van de Kaderwet is de grondwettigheid van verschillende elementen hieruit, en ook van de constructie van de stadsprovincie, in twijfel getrokken. Het is opvallend dat de Raad van State in zijn advies over het ontwerp zulke twijfels niet uitte. Dit verklaart mede de bescheiden aandacht die dit aspect in de memorie van toelichting kreeg. Geconstateerd werd dat hoofdstuk 2 (ROL) zijn grondslag vindt in artikel 135 van de Grondwet, dat bepaalt dat de wet regels geeft ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Het hoofdstuk doet niet meer dan de uitwerking van het grondwetsartikel, de Wgr, aanscherpen en aanvullen op onderdelen in daartoe aangewezen gebieden. Hoofdstuk 3 (RGA) maakt gebruik van de mogelijkheid die artikel 134 van de Grondwet biedt. Dit artikel bepaalt dat bij of krachtens de wet openbare lichamen van beroep en bedrijf en andere openbare lichamen (kunnen) worden ingesteld; de RGA kan tot deze laatste categorie gerekend worden. Naar aanleiding van kritiek op de vergelijkbare figuur van de stedelijke gebiedsautoriteit uit het voorontwerp-interimwet wordt toegevoegd dat artikel 134 strikt juridisch gezien als basis voor openbare lichamen niet noodzakelijk is; de geschiedenis van de totstandkoming wijst er op dat de strekking slechts was er uiting aan te geven dat publiekrechtelijke lichamen van beroep en bedrijf in onze hoogste staatswet erkenning vinden. Van belang is dan dat instelling van een RGA de structuur van gemeenten en provincies intact laat. De RGA treedt niet in algemene zin maar slechts voor specifieke taken in de plaats van gemeenten of provincies. Aan de differentiatie tussen gemeenten en tussen provincies die zo ontstaat staat de Grondwet evenmin in de weg; de nieuwe Gemeentewet (art. 110) en Provinciewet (art. 107) staan het maken van onderscheid bij of krachtens de wet zelfs uitdrukkelijk toe, zo wordt toegevoegd (M.v.T., blz. 38-39)¹²⁹.

Niettemin brandt spoedig na indiening van het wetsvoorstel de kritiek los. Een belangrijk concentratiepunt wordt gevormd door het advies dat desgevraagd door een drietal hoogleraren aan het IPO wordt uitgebracht¹³⁰. Mede naar aanleiding hiervan wordt door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer aan een viertal andere hoogleraren eveneens advies gevraagd¹³¹. Voorts speelt nog een artikel van C.J.N. Versteden een rol in de Kamerdiscussie¹³².

¹²⁷] Amendement-De Cloe c.s. Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 24.

¹²⁸] Handelingen Tweede Kamer, 1993-1994, blz. 3129.

¹²⁹] In de uiteindelijke versie van genoemde wetten gaat het om artikel 109, respectievelijk 106.

¹³⁰] D.J. Elzinga, H.Ph.J.A.M. Hennekens en A.K. Koekkoek, *Constitutionele aspecten van de ontwerp-Kaderwet in verandering; Het wetsvoorstel kan de grondwettigheidstoets niet doorstaan*; mei 1993 (z. pl.).

¹³¹] Adviezen van M.C.B. Burkens, W. Konijnenbelt, I.C. van der Vlies en C.A.J.M. Kortmann, opgenomen als bijlagen bij een brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer; Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 10.

¹³²] C.J.N. Versteden, 'Grondwettelijke haken en ogen van de Kaderwet bestuur in verandering'; *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, juni 1993, 7e jaargang nr. 6, blz. 212-222.

Een deel van de kritiek betreft de uitkomsten van het lopende proces. Het IPO-advies achtte het wetsvoorstel vooral ongrondwettig omdat het resultaat kan zijn dat het binnenlands bestuur onomkeerbaar verandert. Als bepaalde stedelijke gebieden zich niet zouden ontwikkelen tot provincies nieuwe stijl, zou men op het niveau van verzaamd regionaal bestuur blijven steken, zodat er een nauwelijks op te heffen vierde bestuurslaag zou zijn bijgekomen. Dan zou in feite bij de invoering van de Kaderwet over de herstructurering van het binnenlands bestuur zijn beslist, zodat de grondwetgever, die eerder heeft uitgesproken dat zo'n ingreep bij gewone wet niet is toegestaan, in feite nog slechts zou kunnen codificeren wat met behulp van de gewone wetgever in de praktijk is gegroeid. Dit kritiekpunt kon eenvoudig worden gepareerd door de mededeling dat de tekst van de Kaderwet een definitief verzaamd regionaal bestuur niet mogelijk maakt. Ook bestuurlijk is het ongewenst dat men hierin zou blijven steken. De provincie nieuwe stijl is het beoogde eindmodel, en terughal op de aangescherpte Wgr het, overigens evenmin gewenste, alternatief (M.v.A., blz. 29-30).

De figuur van de stadsprovincie wordt bekritiseerd door Burkens, die meent dat hiermee 'het grondpatroon van de provincie' zou zijn verlaten, en door Verstedden, die stelt dat de Grondwet uitdrukkelijk de bestaande provincies met hun wezen wil erkennen en een gewaarborgde positie verschaffen. De verdediging is tweeledig. In de eerste plaats wordt er op gewezen dat de Grondwet aan bestuurlijke differentiatie, die trouwens door de vorming van gemeenten nieuwe stijl ook op gemeentelijk niveau zal optreden, niet in de weg staat. Differentiatie kan kortweg betrekking hebben op alle van hogerhand op de provincies, resp. gemeenten van toepassing zijnde voorschriften; vergelijk ook de artikelen 109 en 106 van respectievelijk de Gemeentewet en de Provinciewet (M.v.A., blz. 33) ¹³³. In de tweede plaats is er, zo dit bestaat, geen sprake van een onaanvaardbare afwijking van een (impliciet) grondwettelijk provinciebegrip. Ook de provincie nieuwe stijl zal de (negen) provinciale functies in het staatsbestel vervullen, die enkele jaren eerder nog zijn opgesomd bij de behandeling van het voorstel voor een nieuwe Provinciewet (M.v.A., blz. 34) ¹³⁴. Wel zal bij de provincie nieuwe stijl het accent sterker liggen op een meer op de uitvoering gerichte planning en sturing ¹³⁵.

Van de constructies waarin de Kaderwet zelf zou voorzien lagen zowel ROL als RGA onder vuur. Zowel de IPO-adviseurs als Verstedden stelden dat de figuur van de ROL zich niet verdraagt met de strekking van artikel 135 van de Grondwet. Doordat een oplegging wordt gedicteerd wordt 'een hefboom in werking gesteld om het Nederlands stelsel van gedecentraliseerd bestuur te doorbreken', terwijl deze functie bij de grondwetsherziening die tot artikel 135 leidde werd afgewezen. De regering ontkende zo'n doorbreking, en wees voorts op het onmisbare draagvlak dat in de betrokken gebieden aanwezig was. De ROL-fase is een wettelijke vertaling van de in die gebieden bereikte overeenstemming, ter doorbreking van 'liftersgedrag' (M.v.A. blz. 33). De Kameradviseurs Konijnenbelt en Kortmann hadden in het bijzonder kritiek op één element van de ROL-regeling, te weten artikel 2.2.2 van het ontwerp, dat het mogelijk zou maken dat het algemeen bestuur van een ROL gemeentelijke bevoegdheden zou overnemen ook tegen de wens van (een minderheid van) de betrokken gemeentebesturen. Nu de bepaling geen inhoudelijke grenzen stelt

¹³³] 'Alle (...) voorschriften' betekent overigens niet dat een bijzondere wet ook buiten het terrein van de toedeling van bevoegdheden, bijvoorbeeld op het punt van de bestuursinrichting, onderscheidingen zou kunnen introduceren die de organieke wetgeving doorbreken. Ook de M.v.A. gaat hiervan kennelijk uit, getuige de uitleg die direct na 'alle (...) voorschriften' volgt: 'Dat kan zijn het zuivere medebewind (...) alsook op provinciale resp. gemeentelijke taken die het autonome terrein raken. Duidelijk moge zijn dat differentiatie geen betrekking heeft op zuiver autonome taken. Daar is immers geen hogere regelgever, en dus kan daar niet gedifferentieerd worden.'

¹³⁴] De functies worden hier verkort herhaald.

¹³⁵] Nota naar aanleiding van het Eindverslag, Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 13, blz. 29.

is een uitholling van gemeentelijke bevoegdheden mogelijk die strijd oplevert met de in (art. 124 van) de Grondwet gewaarborgde autonomie van de gemeenten. Ook zou het zeer ruime takenpakket dat het ROL zo zou kunnen verwerven spanningen kunnen opleveren met artikel 4 van de Grondwet, dat het algemeen kiesrecht voor vertegenwoordigende lichamen vastlegt. Deze bezwaren brachten de regering er toe de voorgestelde bepaling in te trekken ¹³⁶, zij het niet dan nadat de bezwaren gerelativeerd waren: opneming van de bevoegdheid in een gemeenschappelijke regeling is ook nu al mogelijk, maar alleen vrijwillig, op grond van de Wgr, en de bevoegdheid van het ROL zou wel degelijk beperkt zijn omdat zij zich slechts zou uitstrekken tot belangen die aan het lichaam zijn toevertrouwd ¹³⁷.

Het meest bekritiseerd werd de RGA. De IPO-adviseurs richtten hun kritiek vooral op de grondslag, artikel 134 Grondwet, die niet deugdelijk zou zijn. Uit het feit dat bij de grondwetsherziening 1983 een wetsvoorstel was ingetrokken dat de wetgever de mogelijkheid beoogde te bieden om territoriale lichamen in plaats te stellen van gemeenten of provincies, leidden zij af dat de grondwetgever uitdrukkelijk de mogelijkheden van de wetgever heeft willen beperken ¹³⁸. Indien artikel 134 zo ruim kan worden toegepast als nu met de RGA zou gebeuren dan zou ook het ingetrokken wetsvoorstel overbodig zijn geweest. Gelet op de toedeling van taken en bevoegdheden aan de RGA moet de conclusie zijn dat deze een inbreuk oplevert op het waarborgkarakter voor gemeenten en provincies van artikel 124 van de Grondwet, die niet uitdrukkelijk door een andere grondwetsbepaling wordt mogelijk gemaakt. Deze conclusie werd door de Kameradviseurs in grote lijnen onderschreven.

De regering stelde hier tegenover dat slechts expliciete uitspraken van de grondwetgever bij de interpretatie van belang zijn; intrekking van een voorstel kan niet als zodanig worden aangemerkt ¹³⁹. Artikel 134 heeft meer een historische dan een juridische achtergrond; zoals al opgemerkt is het als basis voor de instelling van andere openbare lichamen niet noodzakelijk. Deze is aan de wetgever overgelaten. Deze is wel gehouden het systeem van hoofdstuk 7 van de Grondwet in acht te nemen. Dit betekent dat nieuwe openbare lichamen een gesloten huishouding moeten bezitten, en aan die eis zal de RGA voldoen. Omdat een rechtstreeks gekozen algemeen bestuur zal ontbreken, ontbreken de twee doorslaggevende voorwaarden om te kunnen spreken van een bestuurslaag in de zin van de grondwettelijke decentralisatiestructuur. Hierbij komt dat van een 'in de plaats treden van provincies of gemeenten' ook geen sprake zal zijn. Het gaat nauwelijks om een aantasting van de autonomie, maar slechts om een verlegging van medebewindstaken, en waar het eerste wel gebeurt (bijv. grondbeleid) is dit in overeenstemming met artikel 124 Grondwet en 109 Gemeentewet omdat een formele wet de basis biedt. Kortom, met de RGA wordt binnen de bandbreedte gebleven die de wetgever toekomt om naast de provinciale en gemeentelijke verbanden andere organisatievormen te scheppen (M.v.A., blz. 31).

Zoals hiervoor al is aangegeven overtuigde deze argumentatie de Tweede Kamer niet en is de RGA uiteindelijk uit het wetsvoorstel geschrapt.

4.4.4 De stadsprovincie Rotterdam

4.4.4.1 Stadsprovincies

Reeds in BoN 3 was geconstateerd dat als geleidelijk, door middel van een

^{136]} Derde nota van wijziging, Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 14.

^{137]} Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 29.

^{138]} Tweede Kamer 1975-1976, 13992, nr. 3.

^{139]} Memorie van antwoord, op. cit., blz. 31.

ROL en eventueel een RGA op grond van de Kaderwet, op regionaal niveau een volwaardige bestuurslaag zou ontstaan, op het middenniveau twee bestuurslagen aanwezig zouden zijn. De strijd met het uitgangspunt 'niet meer dan drie bestuurslagen' zou kunnen worden opgelost door in een eindmodel het regionale en het provinciale niveau samen te voegen. Het bestuurslichaam dat zo zou ontstaan zou de naam provincie moeten hebben omdat de Grondwet vervanging van bestaande gemeenten of provincies door een ander openbaar lichaam met een open huishouding uitsluit.

Grondwettelijk gezien zouden er, zoals zojuist in paragraaf 4.4.3.4 is aangegeven, in de opvattingen van de regering geen bezwaar bestaan tegen deze provincie, afwisselend stadsprovincie of provincie nieuwe stijl genoemd. Zo er al een grondwettelijk gewaarborgd provinciebegrip zou bestaan -quod non-, dan zou de stadsprovincie die alle provinciale kernfuncties zou vervullen, hiervan niet afwijken. De *differentiatie* tussen 'traditionele' en stadsprovincie, die ontstaat doordat de laatste een afwijkend takenpakket zou hebben waarin ook taken zouden zijn opgenomen die elders bij gemeenten of hun samenwerkingsverbanden berusten, levert evenmin strijd met de Grondwet op. Over de taakverdeling en eventuele hieruit voortvloeiende differentiatie, wordt het laatste woord aan de wetgever gelaten.

De beschouwingen bij de Kaderwet over het eindmodel werden ingegeven door de toen recente plannen in Rotterdam e.o. (OOR, Overlegorgaan Rotterdam), waar men zich voor een versnelde definitieve oplossing had uitgesproken. Het eindmodel, per afzonderlijke wet voor elk gebied vast te leggen en dus met ook differentiatie *tussen* de stedelijke gebieden, werd evenwel voor alle BoN-gebieden als het min of meer vanzelfsprekende perspectief aangeduid. Deze vanzelfsprekendheid lijkt tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering iets te variëren, al blijft het perspectief bestaan.

Ten aanzien van de provincievorming wordt in de memorie van toelichting (blz. 17) gesteld: 'Dit betekent dat de provincie in de huidige vorm, met de huidige taken en grenzen in de BoN-gebieden uiteindelijk zal kunnen verdwijnen.' In de memorie van antwoord (blz. 10) wordt de vorming van een provincie-nieuwe stijl als definitief nieuw middenbestuur 'de meest voor de hand liggende mogelijkheid' genoemd, in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag (blz. 3) wordt de mogelijkheid van vorming van zo'n provincie als het eindperspectief aangeduid.

Pas na het aantreden van het kabinet-Kok in de tweede helft van 1994, en vooral na de Uitgangspuntennotitie van maart 1995 blijkt toenemende twijfel bij de *beleidsmatige vraag* of er wel zeven stadsprovincies moeten komen; in paragraaf 4.5 zal aan de recente ontwikkelingen verder aandacht worden besteed.

Een tweede meer algemene vraag is die naar de *differentiatie tussen de stadsprovincies*. Ook dit is, als eenmaal differentiatie in beginsel als grondwettig wordt beschouwd, een *beleidsvraag*. Zoals aangegeven was in het BoN-proces ruimte voor maatwerk en aanpassing aan de problemen en wensen ter plaatse, steeds een belangrijk uitgangspunt geweest. Tot en met de totstandkoming van de Kaderwet bleef dit uitgangspunt gehandhaafd.

Ook hier is in de loop van 1995 een zekere kentering te constateren. In het verlengde van de algemene keuze voor het uitgangspunt van uniformiteit in de taakverdeling die in de Uitgangspuntennotitie van maart van dat jaar werd gedaan, werden steeds duidelijker uitspraken gedaan ten gunste van één stadsprovinciemodel. In de toelichting bij het wetsvoorstel-stadsprovincie Rotterdam werd nog gesteld dat dit 'niet zonder meer de blauwdruk [vormt]

voor de provincie nieuwe stijl in Nederland' ¹⁴⁰, en ook in de Nota naar aanleiding van het Verslag van juni 1995 werd geoordeeld dat er 'ruimte [dient] te blijven voor verschillen' ¹⁴¹. Tijdens het Kamerdebat over het vervolg van de Uitgangspuntennotitie in november bleek in de opvattingen van het kabinet de spanning tussen enerzijds maatwerk en plaatselijke wensen en anderzijds eenvoud en overzichtelijkheid echter opgelost te zijn ten gunste van de laatste aspecten (zie par. 4.4.1). In hoeverre het steeds verminderende uitzicht op meer dan één stadsprovincie dit discussiepunt zijn betekenis volledig zal doen verliezen moet overigens nog blijken.

Deze ontwikkelingen na het in werking treden van de Kaderwet nemen niet weg dat de discussie tussen regering en Tweede Kamer tijdens de voorbereiding ervan verduidelijkingen opleverde over het model van de stadsprovincie of provincie nieuwe stijl die van belang zijn.

Het doel van instelling van stadsprovincies is het tot stand brengen van 'een nieuwe krachtige regionale bestuurslaag (...), waarin bovenlokale sturings- en planningstaken met provinciale sturings- en planningstaken worden verenigd.' ¹⁴²; een provincie is noodzakelijk om een vierde bestuurslaag te vermijden. Het regionale bestuur dat aldus ontstaat is uit de aard der zaak sterker dan ROL of RGA, die immers slechts een deel van de provinciale bevoegdheden krijgen en nog altijd een provincie 'boven zich' weten. De stadsprovincie zou, het is al aangehaald, een volwaardige provincie zijn, die de negen provinciale kernfuncties zou uitoefenen ¹⁴³. Het grote verschil met de bestaande provincies zou zitten in de uitoefening van taken en bevoegdheden die tevoren door (samenwerkende) gemeenten worden verricht.

Dit laatste aspect riep uiteraard vragen op naar de toekomstige positie van *de gemeente* in de stadsprovincie. In de memorie van antwoord bij de Kaderwet worden uitvoerige beschouwingen gewijd aan de ontwikkeling van de gemeente in verleden en toekomst (blz. 85-95). Meer in het algemeen werd daar gewezen op eigentijdse maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Bij de eerste categorie werden genoemd de andere verhouding burger-overheid door beëindiging van de klassieke verzorgingsstaat en de afname van de klassieke politieke participatie door ontzuiling en ontideologisering. De burger is hierdoor meer op zich zelf aangewezen. Aandacht voor kwetsbare groepen vereist maatwerk op tamelijk kleine schaal, evenals nieuw onder de aandacht gekomen zaken als de zorg voor een leefbaar milieu, een schone stad, een prettige woonomgeving. Bij het opnieuw vorm geven aan de, nu veel complexere, verhouding burger-bestuur liggen voor de gemeente, gezien de geringe afstand tot de burger en zijn sterkere flexibiliteit, grote kansen. Bij de tweede categorie wordt gewezen op een zekere terugtrek van de overheid; de decentralisatie van rijkstaken past hierbij. Bij het decentralisatiebeleid is de gemeente van belang omdat daar bevoegdheden het dichtst bij de burger worden uitgeoefend en ook vanwege overwegingen van effectiviteit en efficiency. Een andere belangrijke bestuurlijke ontwikkeling wordt gevormd door de vele gemeentelijke initiatieven die gericht zijn op het verbeteren van de directe communicatie met de burgers, onder meer bij het sociale vernieuwingsbeleid en het idee van service-centra met de één loket-gedachte. De algemene conclusie is dat de tendensen naar bestuurlijke schaalvergroting de gemeente niet ongemoeid zullen laten, maar dat bedacht moet worden dat het gaat om

¹⁴⁰ 'Bijzondere bepalingen in verband met de vernieuwing van het openbaar bestuur in de provincie Rotterdam (Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam)' -verder: Wet bbpR-, Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 3, blz. 19.

¹⁴¹ Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 9, blz. 8.

¹⁴² Memorie van toelichting Kaderwet, op. cit., blz. 17.

¹⁴³ Integratie, bestuurlijk middenkader (coördinatie, conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, toezicht en geschillenbeslechting), bestuurlijke organisatie, service, belangenbehartiging voor de 'eigen' gemeenten, vangnet voor taken die andere overheden niet goed vervullen, sturende, kaderscheppende functie en pleitbezorger voor de bevolking (M.v.A. Kaderwet, blz. 34).

een proces dat in overwegende mate van onderop, door de gemeenten zelf, in gang is gezet. Bovendien is er ook een tendens in de richting van kleinere territoriale schalen waarneembaar; in deze laatste tendens is ook op langere termijn de legitimatie van de gemeentelijke bestuurslaag gelegen, hetgeen geenszins betekent dat door de regionalisatie het klassieke gemeentelijke takenpakket wordt uitgekleeft ¹⁴⁴.

De gevolgen van de bestuurlijke vernieuwing voor de gemeenten in de niet BoN-gebieden zijn relatief gering. Verlengd lokaal bestuur blijft hier de aangewezen regionale bestuursvorm. Een herschikking van taken tussen gemeente en provincie ligt hiernaast voor de hand, ten behoeve van een heldere en logische verdeling, die ook de integraliteit van het bestuur ten goede komt. Een en ander zal (ook) het gemeentelijk functioneren ten goede komen.

In de Bon-gebieden zal in de ROL-fase een sterke institutionele relatie met de gemeenten kenmerkend zijn, waardoor relatief veel gemeentelijke energie voor bovenlokale taken nodig zal zijn. De RGA zal zorgen voor ontvlechting tussen de regio en de gemeente, waardoor de laatste beter in staat zal zijn de krachten aan lokale aangelegenheden te wijden.

'In de definitieve situatie zal het ontvlechttingsproces worden voltooid. Het bestuur van de provincie-nieuwe-stijl zal losstaan, qua verkiezing en formeel functioneren, van de betrokken gemeentebesturen. (...) Zeker is dat de [provinciale] taken en bevoegdheden zich tot meer beleidsterreinen zullen uitstrekken dan in dit wetsvoorstel het geval is. De kleinere schaal van de zeven stedelijke gebieden (...) in samenhang met een meer uitvoeringsgericht takenpakket, zal ertoe leiden dat de regio in letterlijke zin dichter zit op gemeentelijke problemen met een bovenlokale dimensie. Vooral op grond van de feitelijke ontwikkelingen in enkele stedelijke gebieden is de verwachting reëel dat hierdoor de regio, meer dan de huidige provincie, een actieve rol zal gaan vervullen bij het oplossen van deze problemen.' ¹⁴⁵

De toekomstige positie van de gemeente wordt verder geconcretiseerd door op basis van het takenpakket ¹⁴⁶ een vijftal gemeentelijke kernfuncties aan te duiden (waarbij overigens onduidelijk is of dit op gemeenten in alle gebieden betrekking heeft). Genoemd worden de klassieke gezagsfunctie in brede zin van het woord (vergunningverlening, integraal veiligheidsbeleid, handhaving van openbare orde en uitvoering van bestuursdwang), dienstverlening aan burgers, partnerschap met de regio, belangenbehartiging voor de bewoners bij andere overheden/platformfunctie voor uiteenlopende organisaties in de eigen gemeente, en de innovatieve functie (nieuwe overheidstaken starten of bestaande op nieuwe wijze uitvoeren) ¹⁴⁷.

De overgang van gemeentelijke taken noodzaakt niet tot wettelijke garantie van een minimumpakket, waarom vanuit de Tweede Kamer werd gevraagd. De gemeente houdt een open huishouding, zodat zo'n garantie alleen de medebewindstaken zou betreffen ¹⁴⁸; de herverdeling zal daar echter relatief bescheiden zijn, met als uitgangspunt 'lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet' ¹⁴⁹.

¹⁴⁴] Deze stelling was verkondigd door de VNG en het IPO; zie Memorie van antwoord Kaderwet, op. cit., blz. 90.

¹⁴⁵] Memorie van antwoord Kaderwet, op. cit., blz. 91.

¹⁴⁶] Dit pakket wordt nader uitgewerkt in een bijlage (2) bij de M.v.A.

¹⁴⁷] Zowel bij onderdelen van de opsomming als op de bescheiden omvang van de opsomming vallen kanttekeningen te plaatsen: het gaat hier echter om een beschrijving.

¹⁴⁸] Memorie van antwoord Kaderwet, op. cit., blz. 95.

¹⁴⁹] Nota naar aanleiding van het Eindverslag Kaderwet, op. cit., blz. 70.

Achtergronden en hoofdlijnen

Reeds voor BoN 3 waren partijen in het Rijnmondgebied het eens geworden over de noodzaak van versnelde totstandkoming van een definitief regionaal bestuur¹⁵⁰, dat, naar snel duidelijk werd, de vorm van een provincie zou moeten hebben. Deze gedachte speelde een duidelijke rol tijdens de totstandkoming van de Kaderwet bestuur in verandering, in het bijzonder toen nog voor de afronding ervan het voorontwerp van een lex specialis werd gepubliceerd¹⁵¹. Naast de vermelde beschouwingen over de provincie nieuwe stijl in het algemeen, was opnemng van een voorbereidende bestuurlijke commissie voor de instelling van de stadsprovincie Rotterdam het gevolg. Het definitieve ontwerp en dat voor een invoeringswet, die tevens voorzag in de opheffing van de gemeente Rotterdam en de instelling van tien nieuwe gemeenten op haar grondgebied, werden op 20 februari 1995 ingediend¹⁵²; bij indiening werd gemikt op instelling van de stadsprovincie met ingang van 1 januari 1997¹⁵³. Intussen is ook voor de regio Rotterdam 'gewoon' een ROL op grond van de Kaderwet, de Stadsregio Rotterdam, werkzaam.

De *algemene omstandigheden* die worden aangevoerd als motieven voor bestuurlijke vernieuwing zijn voor Rotterdam e.o. niet anders dan voor de BoN-gebieden in het algemeen (M.v.T., blz. 6-10). Het is vooral de snelle overeenstemming ter plaatse die tot een afzonderlijke behandeling leidt, al spelen bijzondere omstandigheden waaronder de aanwezigheid de Rotterdamse haven ('mainport') wel een rol.

Ook de *uitgangspunten* bij de bestuurlijke vernieuwing vertonen grote overeenkomsten met hetgeen eerder is aangehaald. De memorie van toelichting noemt het volgende viertal:

- Voorop staat dat het nieuwe bestuurlijke model een effectieve en efficiënte aanpak van de bestuurlijke problematiek in het gebied mogelijk moet maken. Dit betekent dat er taken zijn die op een grotere schaal dan de huidige gemeenten moeten worden gelegd en dat samenwerking tussen gemeenten daarvoor niet toereikend is.
- Er dient evenwel een zo krachtig mogelijk bestuur op lokaal niveau te blijven.
- De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie moet leiden tot een versterking van de democratische legitimiteit en de integraliteit van het bestuur.
- Het nieuwe bestuurlijke model moet niet tot de vorming van een vierde bestuurslaag leiden.' (blz. 10).

Op grond van de uitgangspunten wordt geconcludeerd dat in het stedelijk gebied Rotterdam een regionaal bestuur moet worden ingesteld, dat ten aanzien van strategische vraagstukken sturend kan optreden. Weloverwogen is hierbij gekozen voor de vorm van een provincie -stadsprovincie- en niet een agglomeratiegemeente. Een regionaal bestuur kan ter plekke alleen ontstaan en goed functioneren indien niet langer sprake is van een, mede in relatie tot andere gemeenten in het gebied, zeer grote centrum-gemeente. Derhalve de splitsing van de gemeente Rotterdam in een aantal nieuwe gemeenten¹⁵⁴.

^{150]} Zie de nota *De bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam*; Algemeen bestuur van het OOR, op. cit.

^{151]} Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Voorontwerp van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam*; op. cit. Tot opstelling ervan, in samenspraak met het OOR, was de regering uitgenodigd door de motie-De Cloe/Van der Heijden, 21062, nr. 10, die al bij de bespreking van BoN 2 was aangenomen.

^{152]} Voorstel Wet bbpR, Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 2, respectievelijk: 'Regels in verband met de instelling van de provincie Rotterdam en de wijziging van de gemeentelijke indeling in die provincie (Wet instelling provincie Rotterdam)', -verder: Wet ipR- Tweede Kamer, 1994-1995, 24088, nr. 2).

^{153]} Memorie van toelichting Wet bbpR, Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 3, blz. 4.

^{154]} Hiertoe voorzag het voorstel voor de Wet ipR, naast instelling van de nieuwe provincie, in opheffing van de gemeente Rotterdam en de vorming van tien nieuwe gemeenten op haar grondgebied (art. 3).

De vorming van een agglomeratiegemeente, met handhaving van het instituut van deelgemeenten, was met name door de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel als alternatief bepleit ¹⁵⁵. De Raad noemde hierbij drie hoofdvoordelen van de agglomeratiegemeente. Ten eerste zouden dan provincie noch gemeente haar karakter van, respectievelijk, intermediair middenbestuur en lichaam met direct uitvoerende taak verliezen. Ten tweede zouden de bestaande gemeenten weliswaar hun zelfstandigheid verliezen, maar deel blijven uitmaken van het openbaar lichaam waar de belangrijkste, ook haar rakende, beslissingen vallen. Ten derde zou de kunstmatig aandoende vorming van zelfstandige gemeenten binnen de bebouwde kom van de stad Rotterdam achterwege kunnen blijven ¹⁵⁶.

Deze argumenten hadden de regering echter niet overtuigd. Het al bij de totstandkoming van de Kaderwet gebruikte argument tegen agglomeratiegemeenten werd herhaald en uitgebreid tot de handhaving van deelgemeenten: gegeven de noodzaak van een sterk lokaal bestuur zouden beide leiden tot (toch) vier bestuurslagen ¹⁵⁷. Gezien de omvang van de gemeente Rotterdam in relatie tot de omliggende gemeenten werd splitsing als integraal onderdeel van de plannen gezien: 'Zonder splitsing wordt het model bepaald minder aantrekkelijk.' (M.v.T., blz. 12) ¹⁵⁸. Het door de Raad van State geopperde bezwaar dat de splitsing kunstmatig is en dat permanent en intensief contact (tussen gemeenten en provincie) onontkoombaar zal zijn, werd gerelativeerd door de ambitie bij de bestuurder om te komen tot 'een nieuwe bestuurscultuur' en door de zeer behoorlijke omvang van de nieuwe gemeenten (blz. 13-14).

De memorie van toelichting geeft ook een toelichting 'vanuit inhoudelijke invalshoeken' op de concrete keuze voor het (stadsprovincie)model (blz. 11). Deze maakt dat taken die de schaal van de huidige gemeenten te boven gaan op regionaal niveau kunnen worden behartigd zonder dat een vierde bestuurslaag tot stand komt, zal de bestuursdichtheid in de regio verminderen doordat hulpstructuren belast met sturende en verdelende taken worden opgeheven onder overneming van de verantwoordelijkheid door de provincie, en versterkt -door dit laatste- de democratische legitimatie. Bovendien laat het ruimte voor een krachtig lokaal bestuur, de gemeenten.

Naast de territoriale ingrepen -instelling van de provincie Rotterdam, opheffing van de gemeente Rotterdam en instelling van een tiental nieuwe gemeenten- betreft het voorstel-Instellingswet provincie Rotterdam regels over de gevolgen van deze veranderingen (het lot van besluiten van op te heffen organen, en dat van eigendommen van verdwijnende lichamen, nieuwe verkiezingen, enz.).

Uitwerking

Hier belangrijker zijn de bestuursinrichting en de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie, die geregeld moeten worden in de Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam. Deze voorziet in enkele afwijkingen van de Provinciewet ('lex specialis') en in bijzondere bevoegdheden, afwijkingen van en aanvullingen op bijzondere wetten om inderdaad het beoogde sterke regionale bestuur te creëren. Voorts bevat het voorstel een nieuw financieel model.

Waar het gaat om de bestuursinrichting zijn afwijkende ledenaantallen voor provinciale en gedeputeerde staten (ten behoeve van een slagvaardig bestuur), een verbod van territoriale commissies (niet nodig gezien de omvang

^{155]} Tweede Kamer, 24087 B, blz. 9-11.

^{156]} Tweede Kamer, 24087 B, blz. 10.

^{157]} Memorie van toelichting Wet bbpR, op. cit., blz. 12.

^{158]} Memorie van toelichting Wet bbpR, op. cit., blz. 12.

van de provincie), en enkele bepalingen ter versterking van de rol van de Commissaris van de Koning de meest opvallende ¹⁵⁹.

De veranderingen in de toedeling van taken en bevoegdheden zijn in de kern gebaseerd op dezelfde overwegingen als ook bij de Kaderwet gelden en betreffen in hoofdzaak dus dezelfde terreinen. Naast een aanpassing van de schaal van het middenbestuur aan de regionale problematiek is een herverdeling van taken noodzakelijk om de versnippering van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen aan te pakken. Bij deze herverdeling is uitgegaan van *een slagvaardig en integraal werkend regionaal bestuur*, dat verantwoordelijk wordt voor grootstedelijke en regionale vraagstukken van strategische aard. Het vertegenwoordigend orgaan van dit bestuur wordt rechtstreeks gekozen en het bestuur krijgt taken en bevoegdheden die nu door verschillende bestuursorganen worden uitgeoefend. Mede met behulp van nieuwe instrumenten -deels specifiek hiervoor ontwikkeld, deels algemeen zoals de Nimby-wet-procedures- zal het provinciebestuur op slagvaardige wijze strategische projecten en voorzieningen kunnen ontwikkelen, bekostigen en uitvoeren. Aldus de memorie van toelichting (blz. 19-21).

Intussen geldt ook hier het principe 'lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet'. De gemeente moet over voldoende bevoegdheden beschikken om haar taken naar behoren en rekening houdend met lokale omstandigheden en voorkeuren uit te kunnen oefenen. Er gaan gemeentelijke taken over maar voor een deel zijn dit opgedragen taken die door samenwerkingsverbanden worden uitgeoefend en in feite een bovenlokaal karakter hebben. De eerdergenoemde vijf kernfuncties moeten de gemeenten in de provincie Rotterdam op adequate wijze kunnen blijven uitoefenen, zo wordt verder in de toelichting gesteld (blz. 19 en 21).

Gelet op de *oorsprong* van de toekomstige provinciale bevoegdheden gaat het om de volgende:

- a. de provinciale bevoegdheden die ook elders al aan de andere provincies toe-komen, dat wil zeggen de bevoegdheid tot regelgeving en bestuur inzake de eigen huishouding (de traditionele autonomie) en de taken en bevoegdheden die voor alle provincies voortvloeien uit door de wet gevorderde medewerking (medebewind);
- b. bevoegdheden die elders bij de gemeente berusten, grotendeels medebewinds-bevoegdheden, maar ook op enkele terreinen die thans tot de gemeentelijke autonomie behoren (o.m. terzake van het grondbeleid);
- c. bevoegdheden die thans bij het Rijk berusten, deels door decentralisatie in de vorm van overdracht van bevoegdheden met name op financieel terrein (zie hierna) maar ook door algemene decentralisatie in het kader van de Decentralisatie Impuls, deels door deregulering onder meer bij de uitvoering van de Jeugdwerkgarantiewet;
- d. nieuwe bevoegdheden, in het bijzonder:
 - de vaststelling van 'integraal strategisch plan' (ISP) op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening;
 - de vaststelling - onder ministeriële goedkeuring- van een havenindelingsbesluit en een centrumindelingsbesluit, die van belang zijn bij de creatie van het beoogde specifieke provinciale bestuursregime voor de haven, respectievelijk de reservering van gronden in het centrum 'ten behoeve van projecten en voorzieningen van provinciaal belang' ¹⁶⁰.

^{159]} Dit laatste onderdeel (art. 2.2.2.2) werd bij Nota van wijziging ingetrokken, omdat inmiddels in het kader van de 'staatkundige vernieuwing' vergelijkbare voorstellen voor het gehele land waren ontwikkeld (Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 10, blz. 16).

^{160]} Ten aanzien van de haven werd het voor het slagen van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie essentieel genoemd dat de provincie deze ten minste op gelijkwaardige wijze zou kunnen besturen als de gemeente Rotterdam nu. 'Voor een succesvolle sturing is het noodzakelijk dat alle relevante bevoegdheden in één hand worden gelegd.' (M.v.T. blz. 96).

Ten aanzien van gemeentelijke bevoegdheden zijn enkele speciale bepalingen van algemene aard opgenomen. Ter bescherming van de gemeenten moet een bepaling dienen, die neerkomt op een motiveringsplicht bij overneming van (autonome) gemeentelijke taken ¹⁶¹. Anderzijds wordt voorzien in de mogelijkheid van overdracht door een gemeentebestuur, ter behartiging van bepaalde belangen, van bevoegdheden aan het provinciebestuur, 'voor zover die bevoegdheden zich naar hun aard en schaal voor de overdracht lenen en het provinciaal bestuur met de overdracht instemt.' (art. 4.9.1). Bovendien geeft artikel 2.2.1.2 de provincie opdracht de overdracht van medebewindsbevoegdheden naar gemeentebesturen te bevorderen, waar artikel 107 Provinciewet eenvoudig een bevoegdheid ter zake vastlegt; voor autonome provinciale bevoegdheden geldt uiteraard de algemene mogelijkheid van inschakeling van gemeenten door medebewind. Het is duidelijk dat beide mogelijkheden ruimte bieden voor differentiatie in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de gemeenten binnen de nieuwe provincie.

Een beknopt overzicht van de voorgestelde nieuwe elementen in de verdeling van taken en bevoegdheden op specifieke beleidsterreinen levert het volgende beeld op.

Ruimtelijke ordening. Hoofdpunt is de invoering, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, van het ISP, een streekplan 'waarbij tevens wordt aangegeven de wijze waarop de verwezenlijking wordt nagestreefd van de in dat plan aangegeven toekomstige ontwikkeling van het gebied van de provincie.' Het plan kan concrete beleidsbeslissingen bevatten over de locatie van projecten of voorzieningen van provinciaal belang. De concrete beleidsbeslissingen moeten door de betrokken gemeenten bij hun planologische besluiten in acht genomen worden. Omdat de bestemmingsplanbevoegdheid niet overgaat, en dit plan de basis blijft voor het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen, zijn de algemene mogelijkheden om gemeentelijke medewerking te verzekeren of te omzeilen, die de WRO sinds 1994 in verscherpte vorm kent, van belang -en adequaat- om vlotte uitvoering mogelijk te maken ¹⁶².

Een goed afgestemd *grondbeleid* is 'noodzakelijk om de concurrentiepositie van het gebied te versterken en een duurzame ontwikkeling te garanderen. Dit gemeenschappelijk grondbeleid zal voortvloeien uit het ISP.' (blz. 68). Het provinciaal bestuur zal hiertoe ten aanzien van een gemeentebestuur voorschriften kunnen geven omtrent alle aspecten van grondbeleid voorschriften te geven, en zal bovendien gebieden kunnen aanwijzen waarin het verwerven en uitgeven van gronden niet door een gemeente, maar slechts door de provincie kan plaatsvinden. Hoewel men in dit laatste geval een koppeling met de concrete beleidsbeslissingen van het ISP zou verwachten wordt deze in de

Ten aanzien van het centrum werd vastgesteld dat de spanning in de belangenafweging tussen de bewoners en gebruikers wordt vergroot door de splitsing van de gemeente Rotterdam. Het bestuur wordt hierdoor opgedragen aan een gemeente met veel minder inwoners dan Rotterdam nu. Om de bezwaren hiervan te ondervangen krijgt de provincie voor dit gebied een aantal extra bevoegdheden op terreinen als ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid. (M.v.T. blz. 101 e.v.).

De voornaamste consequentie van beide besluiten is dat de gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Wet voorkeursrecht gemeenten verschuiven naar de provincie (en de provinciale naar het Rijk). Voor het havengebied zullen ook alle privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente Rotterdam naar de provincie overgaan (M.v.T., blz. 101). Ten slotte wordt voor beide gebieden de verwachting uitgesproken dat de provincie veel meer dan elders andere (nieuwe) bevoegdheden in eigen hand zal houden ten behoeve van het beoogde slagvaardige beleid (M.v.T., blz. 99-100).

^{161]} Artikel 2.2.1.1: 'Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot provinciaal beleid worden gerekend, worden door het provinciaal bestuur slechts gedaan indien het voorwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.' Het voorontwerp (eveneens art. 2.2.1.1) ging hier verder: 'De huishouding van de provincie strekt zich niet uit tot onderwerpen welke van zuiver gemeentelijk belang zijn.' Dit zou alsnog een unieke waarborg hebben opgeleverd als waarin ook het w.o. Rbb uit 1976 voorzag.

^{162]} Aldus de M.v.T., die op de blz. 59-68 uitvoerig op deze materie ingaat.

wet niet gelegd, dit om grondspeculatie te voorkomen (blz. 70). Van belang voor de provinciale mogelijkheden op dit vlak zijn verder nog een recente wijziging van de Onteigeningswet, die onteigening ten name van andere openbare lichamen dan de gemeente mogelijk maakt zonder medewerking van de gemeenteraad; invoering van een voorkeursrecht voor de provincie Rotterdam naast de bevoegdheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten, wordt ten slotte overwogen met het oog op de toekomstige provinciale rol bij onder meer grote woningbouwlocaties.

Het gebied van de provincie Rotterdam is te beschouwen als één woningmarkt (blz. 83). Om het *volkshuisvestings*beleid op bovenlokaal niveau te kunnen sturen en afstemmen zal de provincie een (buitenwettelijk) volkshuisvestingsplan kunnen vaststellen en 'budgethouder' worden krachtens een aantal (rijks)subsidiebesluiten, dit afgezien van de bevoegdheden die alle provincies reeds hebben. 'Binnen de door de provincie gestelde kaders is de gemeente verantwoordelijk voor ontwikkeling en uitvoering van woningbouwlocaties, woningverbetering, stadsvernieuwing, woningtoewijzing en lokaal grondbeleid', zo wordt hierbij uitdrukkelijk in de toelichting aangetekend (blz. 83).

Voor de regionaal-economische ontwikkeling krijgt de provincie Rotterdam een belangrijke voorwaardenscheppende rol, zo stelt de toelichting (blz. 71). Hierbij gaat het met name om de ontwikkeling van bedrijfsterreinen en kantoorlocaties, de aanleg van infrastructuur en het werkgelegenheidsbeleid. De provinciale rol ten aanzien van (nieuwe) *bedrijfsterreinen* en kantoorlocaties zal in hoofdzaak moeten worden vervuld met de al genoemde instrumenten, het ISP en de bevoegdheden op het gebied van het grondbeleid. Waar het de *infrastructuur* betreft wordt de (mogelijke) overgang van nautisch beheer naar de provincie genoemd ¹⁶³. Ten aanzien van het wegenbeheer dat na invoering van de Wet herverdeling wegenbeheer ¹⁶⁴ een gemeentelijke zaak is gebleven zal de provincie de gemeentebesturen aanwijzingen kunnen geven op grond van het *provinciaal verkeers- en vervoerplan* (PVVP) waarin de Wet bbpR zou voorzien. Dit verplichte plan geeft 'met het oog op de bevordering van de bereikbaarheid richting aan de door het provinciaal bestuur te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer' ¹⁶⁵. In dit geïntegreerde plan zouden immers in ieder geval moeten zijn opgenomen het *fiets-*, het *parkeer-*, het *verkeersveiligheids-*, het *openbaar vervoer-*, het *wegen-*, het *locatie-* en het *car-poolbeleid*, *alsmede het beleid inzake goederenvervoer*. Zoals ook bij het ISP wordt hier het belang van een goede samenwerkingsverhouding met de gemeentebesturen bij voorbereiding en uitvoering benadrukt; deze zijn immers ook hier op de meeste door het plan bestreken terreinen actief. Zij kunnen niettemin, ten einde de uitvoering van het in het plan neergelegde beleid te verzekeren, op grond van een provinciale verordening verplicht worden een verordening vast te stellen dan wel een aanwijzing van gedeputeerde staten ontvangen met betrekking tot de inhoud van door hen te nemen besluiten ¹⁶⁶. Voorts gaan gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Wet *vervoer gevaarlijke stoffen* over naar het provinciaal bestuur ¹⁶⁷. Op het vlak van het *openbaar vervoer* wordt voorts nog (latere) overdracht aangekondigd van zowel de gemeentelijke bevoegdheden ten aanzien van het lokale openbaar vervoer als van de rijksbevoegdheden en middelen ten aanzien van het interlokale openbaar vervoer (M.v.T., blz. 76). *Sociale zaken en werkgelegenheid* geeft geen grote verschuivingen van gemeenten naar provincie te zien: de

^{163]} Dit is overigens slechts gedeeltelijk in gemeentelijke handen; M.v.T., blz. 81-82.

^{164]} Wet van 29 oktober 1992, Stb. 563.

^{165]} Voorstel van Wet bbpR, artikel 4.3.1.1.

^{166]} Voorstel van Wet bbpR, artikel 4.3.3.1, derde lid. Deze bepaling vereist verder dat het provinciaal bestuur niet reeds bij of krachtens een andere wet regeling en bestuur kan vorderen, en dat de provinciale opdrachten betrekking hebben op de eerdergenoemde terreinen.

^{167]} Voorstel van Wet bbpR, paragraaf 4.3.2.

gemeenten blijven hier een cruciale rol vervullen (blz. 48). Een uitzondering vormt de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de Wet Sociale Werkvoorziening, die overigens plaats zou vinden met de kanttekening dat de provincie verondersteld werd toelating en plaatsing weer over te dragen aan de gemeenten¹⁶⁸; voorts zou de provincie de overheidsplaats in het bestuur van de regionale arbeidsvoorziening van de gemeenten overnemen. In een later stadium werd hieraan een 'regionaal bijstandsexperiment', ter versterking van het 'uitstroombeleid' toegevoegd.

De *politie* zou in plaats van regionaal provinciaal georganiseerd worden: de politieregio zou het grondgebied van de provincie beslaan, de Commissaris werd aangewezen als korpsbeheerder (i.p.v. de burgemeester van Rotterdam), en het bestuur werd opgedragen aan provinciale staten (i.p.v. aan het regionale college, dat hier zou worden omgevormd tot een uitsluitend uit burgemeesters bestaand adviesorgaan). De staten stellen jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het politiekorps vast. In dit plan dienen ook de afspraken te worden neergelegd tussen de Commissaris en de burgemeesters over de afstemming ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie in situaties die naar het oordeel van de Commissaris van meer dan plaatselijke betekenis zijn. In samenhang met de aanwijzingsbevoegdheid van de CvdK tegenover de burgemeester, die algemeen in de Politiewet voor dergelijke situaties is neergelegd, zouden deze afspraken voldoende zijn om het gezag over de politie bij handhaving van de openbare orde bij de burgemeester te laten¹⁶⁹.

Bij veel moeilijker voorzienbare *branden, ongevallen en rampen* zal, indien zij van meer dan plaatselijke betekenis zijn, de bevelsbevoegdheid wel naar de CvdK overgaan. Ook voorbereidende maatregelen voor het geval van rampen van meer dan plaatselijke betekenis gaan over naar de provincie: er komt een regionaal rampenplan dat door provinciale staten wordt vastgesteld, waarnaast de CvdK rampenbestrijdingsplannen dient op te stellen; de gemeenteraad, respectievelijk de burgemeester stemt het gemeentelijke rampen-/rampenbestrijdingsplan hierop af. Ten slotte verschuift het beheer van de regionale brandweer naar de CvdK; provinciale staten stellen bij verordening nadere regels vast over de organisatie, het beheer, de taken en de financiën van de regionale brandweer en de gemeentelijke brandweren. Het primaat bij het uitvoerende werk blijft overigens bij deze laatste, maar provinciale staten kunnen besluiten dat in bepaalde gemeenten een eigen korps niet nodig is¹⁷⁰.

Op het vlak van de volksgezondheid voorziet het wetsvoorstel in overdracht van de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van een centrale post *ambulancevervoer* naar de provincie, dit vooruitlopend op een landelijke aanpassing van de wetgeving in deze zin.

Op het terrein van het *onderwijs* neemt de provincie slechts taken op zich, indien een gemeenteoverstijgende aanpak, gelet op de aard en de schaal van de problemen beslist noodzakelijk is, aldus de toelichting (blz. 39). Afwijking van de reguliere bevoegdhedenverdeling ten gunste van de provincie wordt slechts, in bescheiden mate, voorzien op het punt van de 'meld- en coördina-

¹⁶⁸] Dit met toepassing van artikel 107 van de Provinciewet; M.v.T., blz. 57-58.

¹⁶⁹] In het voorontwerp werd voorzien in overgang van de bevelsbevoegdheid op de CvdK in geval van ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis. Hierop werd teruggekomen toen de Raad van State wees op onduidelijkheden voor het optredend apparaat door tussentijdse wisseling van instructie. Ook de in het ontwerp opgenomen constructie werd door sommigen onduidelijk geacht, maar tot wezenlijke nieuwe veranderingen leidde dit niet; hierover Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 8.

¹⁷⁰] Zij dragen de brandweezorg dan op aan één of meer buurgemeenten, of, met instemming van de gemeenteraad, aan de regionale brandweer.

tiefunctie voortijdig schoolverlaten' en de volwasseneneducatie ¹⁷¹. Op *welzijnsterrein* wordt de met een provincie gelijkgestelde positie van de gemeente Rotterdam omgezet in een reguliere provinciale positie ¹⁷². Overigens wordt gewezen op het belang van de Welzijnswet 1994 die een eenvoudige overdracht, in onderlinge overeenstemming, van bevoegdheden tussen provincies en gemeenten mogelijk maakt ¹⁷³.

Op *milieuterrein* lag overdracht van de gemeentelijke taak inzake de vergunningverlening naar de provincie in de bedoeling; het wetsvoorstel voorzag in de wijziging van de Wet milieubeheer die de hiervoor noodzakelijke basis zou moeten bieden. Weer wees de toelichting op de mogelijkheid van flexibiliteit door toepassing van artikel 107 van de Provinciewet (blz. 87). Op het gebied van *natuurbeheer en openluchtrecreatie* wordt de provincie een belangrijke(r) rol toegedacht. In de eerste plaats gaat het om algemene decentralisatie 'ten koste van het Rijk' ¹⁷⁴; in de tweede plaats zou, om de provincie in staat te stellen de haar toegedachte rol ter zake van grootschalige recreatievoorzieningen te vervullen, een aantal intergemeentelijke recreatieschappen worden opgeheven, zodat op dit autonome terrein ruimte voor de provincie zou ontstaan ¹⁷⁵.

Ten slotte de coördinatie van het provinciaal beleid. Waar het gaat om de provinciale planning is op een aantal terreinen afstemming van plannen op het ISP voorgeschreven, hetzij doordat deze in de WRO voor sectorale plannen ten opzichte van streekplannen algemeen verplicht is gesteld (milieubeleidsplan, waterhuishoudingsplan), hetzij doordat de Wet bbpR in zo'n verplichting voorziet (PVVP). Voorts verzet het wetsvoorstel zich niet tegen één allesomvattend plan (M.v.T., blz. 30). Waar het gaat om de uitvoering bevat het voorstel de bepaling dat het provinciaal bestuur een uitvoeringsprogramma kan vaststellen 'betreffende de onderlinge samenhang bij de uitvoering van het provinciaal beleid' zoals vervat in de vier zojuist genoemde plannen, 'of zoals vervat in enig ander besluit van het provinciaal bestuur' ¹⁷⁶.

De vrij ingrijpende wijziging in *de financiële verhoudingen* waarin het wetsvoorstel voorziet kunnen worden beschouwd in het verlengde van de zojuist bedoelde provinciale bevoegdheden. In de Financiële-Verhoudingswet wordt een regionale uitkering geïntroduceerd, die zowel de algemene uitkering uit het Gemeentefonds als die uit het Provinciefonds zal omvatten. Het provinciebestuur verdeelt deze uitkering over de provincie en de gemeenten, volgens wettelijke voorschriften, die aansluiten op de kostenstructuur van de provinciale en gemeentelijke taken. Het algemene streven in de financiële verhouding is een grotere zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten; uitgangspunten bij het verdeelstelsel zijn onder meer een betere aansluiting van de verdeling van de algemene uitkering op de taakverdeling binnen het gebied, een zodanige flexibiliteit dat het stelsel wijzigingen in de taakverdeling goed kan volgen, grote aandacht voor specifieke factoren die het kosten- en uitgavenniveau beïnvloeden en de mogelijkheid van een eigen regionale invulling van intergemeentelijke solidariteit, aldus de toelichting (blz. 25-26).

^{171]} Overigens is op onderdelen juist een, landelijke, decentralisatie naar de gemeenten in voorbereiding, zo wordt vermeld (M.v.T., blz. 39).

^{172]} Het betreft hier jeugdhulpverlening, bejaardenoorden, welzijn (grote steden-convenant) en klachtrecht cliënten zorgsector.

^{173]} Het gaat ook hier om een landelijke mogelijkheid; een amvb moet de basis bieden.

^{174]} Aanwijzing van beschermde natuurmonumenten van regionaal belang op grond van de (nieuwe) Natuurbeschermingswet, en uitwerking en aansturing van de uitvoering van beleid neergelegd in een aantal recente rijksnota's (e.e.a. volgens een in 1993 met het IPO gesloten akkoord over de Decentralisatie-impuls; M.v.T., blz. 88).

^{175]} In de ingreep zou worden voorzien in de Wet ipR.

^{176]} De (juridische) noodzaak van deze bepaling (art. 4.1.1.1) is niet geheel duidelijk. De strekking zou vooral zijn een stimulans te bieden om afspraken met gemeentebesturen over de uitvoering van concrete projecten, waar nodig, te maken en vast te leggen.

Enkele vergelijkende opmerkingen

In paragraaf 4.4.1 is een korte vergelijking gemaakt tussen de situatie die in beide reorganisatieperioden bestond aan het begin van het wetgevingsproces, dat na jarenlange discussies in gang werd gezet. Opvallend verschil was de uiteenlopende mate van duidelijkheid waarmee de beoogde bestuurlijk-organisatorische situatie in Nederland werd aangegeven. In 1976 werd een betrekkelijk duidelijk en uniform beeld gepresenteerd, in 1993 ging het om tenminste twee hoofdvarianten, stadsprovincie en 'Wgr-plus', terwijl voor een aantal (Kaderwet-) gebieden de keuze nog open stond.

Vergelijkt men echter de kern van de voorstellen uit 1976, de vorming van provincies nieuwe stijl en herverdeling van taken tussen provincie en gemeente, met voorstellen betreffende de vorming van de stadsprovincie Rotterdam, dan is de situatie in feite omgekeerd. In 1976 een 'blauwdruk' die nog op tal van onderdelen uitwerking behoefde -gemeentelijke herindeling, complementair bestuur, financiële verhouding, overgangsregeling-, in 1995 gedetailleerde wetsvoorstellen waarin slechts enkele aspecten die deel uitmaakten van landelijke aanpassingen ontbraken. De voorgeschiedenis van de voorstellen biedt hier, uiteraard, de verklaring: eerst een centraal ontwikkeld model, ontworpen onder de druk om 'met iets te komen', en bij Rotterdam een in feite ter plaatse ontwikkelde opzet, toegesneden op de oplossing van vrij algemeen als urgent beschouwde bestuurlijke problemen.

Dit verschil in voorgeschiedenis moet ook de belangrijkste verklaring vormen voor het feit dat een veel prominentere rol voor de provincie in de tweede fase juist op minder bezwaren stuitte. Belangrijke beleidsterreinen als infrastructuur, vervoer, werkgelegenheid en sociale zaken zouden volgens de plannen uit 1976 immers niet of slechts in zeer beperkte mate naar de provincie overgaan, en verdergaande bijzondere verschuivingen als voor het havengebied en het centrum waren geheel onbekend. Ook voor coördinatie vanwege de provincie Rotterdam zouden op grond van bijzondere wetgeving aanzienlijk meer mogelijkheden ontstaan, al werd een integraal plan niet verplicht gesteld en had een algemene aanwijzingsbevoegdheid het wetsvoorstel niet gehaald. Richtlijnen op grond van het algemene beleidsplan uit 1976 zouden zich immers tot het sterk in belang gekrompen terrein van de autonomie moeten beperken. Kortom, de gehanteerde principes van maatwerk en ontwikkeling van onderop leken effectief te zijn.

De verdere behandeling van de voorstellen

Met de Tweede Kamer wordt een versnelde voorbereidingsperiode voor de twee wetsvoorstellen afgesproken. Na twee debatten volgen dadelijk een (eind)verslag en een nota naar aanleiding daarvan.

In het eerste debat blijkt een vrijwel unanieme instemming met de hoofdlijnen van het ontwerp. In het verslag dat op 8 mei 1995 wordt uitgebracht¹⁷⁷ wordt nog steeds met de hoofdlijnen ingestemd, maar enige twijfel wordt gevoed door de inmiddels bekend geworden voornemens van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam de mening van de bevolking te vragen over de splitsing van de gemeente die in beide gevallen deel van de stadsprovincieplannen uitmaakt. Negatieve uitkomsten van onofficiële peilingen en gemeentelijke uitspraken dat men de uitslag van het referendum zal respecteren versterken de twijfel. Als op 1 juni de nota naar aanleiding van het verslag¹⁷⁸ wordt uit-

¹⁷⁷] Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 7.

¹⁷⁸] Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 9. De bijgevoegde Nota van wijziging (24087, nr. 10) bevat onder meer verduidelijkingen op het terrein van de openbare orde en biedt de mogelijkheden voor het al genoemde regionaal experiment inzake bijstand en werkgelegenheid. De betrokken bepalingen worden, tezamen met nieuwe bepalingen inzake onderwijs en opvangvoorzieningen, aangeduid als 'de tot nu toe ontbrekende schakels in de aanpak van de grote-stedenproblematiek' (Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 9, blz. 13-14), die nu dus alsnog zijn aangebracht.

gebracht hebben de stemmers in Amsterdam al met overgrote meerderheid de splitsing afgewezen; als op 21 juni het tweede Kamerdebat wordt gehouden hebben de Rotterdamse kiezers hetzelfde gedaan. Enkele dagen eerder heeft het kabinet op verzoek van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken al schriftelijk op de uitslag gereageerd¹⁷⁹. Gewezen wordt op de langdurige voorbereiding door de bestuurders ter plaatse en de steun tot dan toe van de Kamer. 'Tegelijkertijd beseft het kabinet terdege dat de problematiek van deze regio op korte termijn ook een aanpassing van het bestuur vraagt. (...) Na de uitslag van het referendum is in het gebied een patstelling ontstaan; de gemeente Rotterdam heeft aangegeven de wetsvoorstellen niet meer te kunnen steunen, terwijl de regio raad nog onlangs unaniem een motie heeft aangevaard waarin de Tweede Kamer wordt verzocht de voorliggende wetgeving met spoed af te ronden.' (blz. 2). Het kabinet blijft enerzijds van oordeel dat de vorming van een nieuw provinciaal bestuur noodzakelijk is, maar meent anderzijds wel dat er voldoende redenen zijn het voorstel opnieuw te bezien. 'De schaalverkleining in Rotterdam had tot doel een versterking van het lokale bestuur mogelijk te maken. In de regio wordt een zeker evenwicht tussen gemeenten onderling en van gemeenten gezamenlijk ten opzichte van de nieuwe provincie eveneens van groot belang geacht. Een alternatieve oplossing voor de voorgenomen indeling van Rotterdam in tien nieuwe gemeenten moet naar het oordeel van het kabinet in voldoende mate rekening houden met beide overwegingen.' (blz. 2). Tijdens het kamerdebat dat al op 21 juni volgt, vormen uiteraard de uitslag van het referendum en de hieraan te verbinden consequenties het centrale thema. Ook fracties die het organiseren van de volksstemming afkeuren blijken van oordeel dat aan de uitslag en aan de consequentie die het gemeentebestuur van Rotterdam eraan verbonden heeft niet zonder meer voorbij gegaan kan worden. Tegelijk zou afzien van de splitsing van Rotterdam een steeds als essentieel gepresenteerd element uit de voorstellen halen. Diverse alternatieven worden naar voren gebracht, zoals alleen de deelgemeenten buiten 'de ruit' verzelfstandigen, uitbreiding van het gebied van de stadsprovincie met de Drechtsteden en de Hoekse Waard om de overheersende positie van een ongedeeld Rotterdam te beperken, en vooralsnog slechts de bevoegdhedenverdeling aanpassen en over splitsing besluiten na een evaluatie van een aantal jaren praktijkervaring. Uiteindelijk wordt besloten het kabinet een aantal maanden gelegenheid te geven tot nader beraad.

Dit beraad resulteert in de indiening, op 17 oktober, van Nota's van wijziging op beide wetsvoorstellen. De voornaamste tegemoetkoming aan het Rotterdamse plebisciet is gelegen in de aanpassing van de Instellingswet: Rotterdam wordt gesplitst in niet meer dan vijf gemeenten, waarbij een gemeente Rotterdam begrensd door 'de ruit' -het stelsel van hoofdwegen rond het centrale deel van de bestaande gemeente- gehandhaafd wordt¹⁸⁰. Een wijziging van het voorstel voor een Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam bevat een bescheiden reductie van de naar de provincie over te dragen taken en laat het centrumbesluit als overbodig bij handhaving van een groot Rotterdam vervallen¹⁸¹.

De animo voor de stadsprovincie blijkt niettemin in de volgende periode verder te slinken, zowel in het betrokken gebied, als op rijksniveau. In eerste aanleg houdt men aan de stadsprovincie vast -het debat over de kabinetsnotitie van september 1995 wekt althans deze indruk¹⁸²- maar op 7 december wordt besloten tot uitstel van de voor de 12e van die maand geplande openbare behandeling van de wetsvoorstellen tot januari 1996. Groeiende scepsis

¹⁷⁹] Brief van 16 juni 1995, Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 12.

¹⁸⁰] Tweede Kamer 1995-1996, 24088, nr. 8 (onderdeel B).

¹⁸¹] Tweede kamer 1995-1996, 24087, nr. 14.

¹⁸²] Zie onder meer: Verslag van een nota-overleg, Tweede Kamer 1995-1996, 21427, nr. 124.

in de regio en nieuwe bezwaren uit neutrale hoek tegen het stadsprovincieconcept zelf ¹⁸³ lijken de keuze voor de stadsprovincie steeds lastiger te maken.

Tijdens de uitvoerige mondelinge behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer op 24, 25 en 30 januari en 8 februari 1996 blijkt dat de stadsprovincie Rotterdam niet meer te redden is. De tegenstellingen spitsen zich toe op de vraag naar de verhouding tussen de vergrote, of beter de veel minder te verkleinen, gemeente Rotterdam en de nieuwe provincie. Zullen de gevreesde onevenwichtigheden tussen de nieuwe gemeenten onderling en tussen de centrumgemeente en de provincie niet alsnog optreden, zullen de sociale problemen die zich nu toch weer in één gemeente concentreren wel voldoende aandacht van de provincie krijgen, en vooral, waarom wordt geen recht gedaan aan het referendum?, zijn vragen die in het bijzonder door de grootste regeringsfractie gesteld worden. Het kabinet houdt vast aan zijn, gewijzigde voorstel, en ziet in een tweedeling van Zuid-Holland die tot een veel grotere 'stadsprovincie' en zo tot afvlakking van de conflictpunten moet leiden, geen heil. De aanneming, op 21 februari van een amendement dat voorziet in het intact laten van Rotterdam, en dus in de onttakeling van het stadsprovincieconcept ¹⁸⁴, doet het kabinet uiteindelijk besluiten de wetsvoorstellen in te trekken ¹⁸⁵.

4.5 Het vervolg: 1994-1996

Ter wille van de leesbaarheid is in de vorige paragraaf het lot van de plannen tot instelling van de stadsprovincie Rotterdam als een doorlopend proces beschreven. Dit was mede mogelijk doordat het nieuwe kabinet(-Kok) dat in september 1994 aantrad ¹⁸⁶ dit onderdeel van de reorganisatie die door zijn voorganger in gang was gezet overnam. Op andere onderdelen was evenwel van een duidelijke trendbreuk sprake.

De nieuwe opstelling, waarvan de eerste sporen al waarneembaar waren in de regeringsverklaring en vervolgens bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1995, kreeg een voorlopige uitwerking in de notitie *Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie van 13 maart 1995* ¹⁸⁷. Hierin werd gesteld dat de door het vorige kabinet ingeslagen weg zou worden vervolgd: het met de Kaderwet ingezette traject gericht op versterking van het bestuur in zeven stedelijke gebieden zou worden voortgezet, en tevens werd aangesloten 'bij de achtergronden en doelstellingen van het proces gericht op afstemming en bundeling van taken op regionaal niveau.' De uitwerking was op dit laatste punt echter geheel anders. Groot belang werd gehecht aan een transparante inrichting van het openbaar bestuur die een voorwaarde werd genoemd voor doelmatige decentralisatie van taken naar decentrale overheden. Voorts werd, in navolging van uitspraken van de Raad van State in de adviezen over de wetgeving inzake de stadsprovincie Rotterdam, gesteld dat versterking van de provincie met lokale taken alleen in uitzonderlijke situaties op basis van zeer goed onderbouwde voorstellen, mogelijk zou zijn, en dat differentiatie in taaktoedeling aan bestuurslagen in

¹⁸³] Zie onder meer het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Orde in het binnenlands bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 49, 's-Gravenhage, Sdu uitgevers, 1995. Het stadsprovincieconcept wordt hierin, vanwege de combinatie van toezichhoudende, sturende en coördinerende bevoegdheden enerzijds en uitvoerende taken anderzijds, aangeduid als 'vlees noch vis'.

¹⁸⁴] Amendement-Van Heemst/Scheltema-de Nie, Tweede Kamer 1995-1996, 23048, nr. 17.

¹⁸⁵] Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 13 maart 1996; Tweede Kamer 1995-1996, 24087/24088, nr. 46.

¹⁸⁶] Minister van Binnenlandse Zaken werd H.F. Dijkstal, staatssecretaris speciaal belast met bestuurlijke (re)organisatie A.G.M. van de Vondervoort.

¹⁸⁷] Tweede Kamer 1994-1995, 21427, nr. 107.

het belang van de doorzichtigheid van het bestuur zoveel mogelijk diende te worden beperkt.

Dit leidde tot de volgende algemene uitgangspunten: overal drie volwaardige bestuurslagen, geen aantasting van de bestuurlijke hoofdstructuur (Rijk, provincies en gemeenten) door interbestuurlijke hulpstructuren (Wgr en functionele regio's) die hierom zullen worden beperkt, intergemeentelijk en provinciale samenwerking alleen vrijwillig en ten behoeve van een efficiënte taakuitvoering, en uniforme toedeling in het hele land van elke bestuurstaak aan de juiste bestuurslaag. Verder moeten voor de bestuurslagen de juiste schaal en grenzen worden bepaald rekening houdend met de aard van de lokale respectievelijk de provinciale taken. Een zekere differentiatie in taakuitvoering zou, binnen de uniforme taaktoedeling, mogelijk blijven, onder andere door vrijwillige doorcentralisatie door de provincies, eventueel extra naar gemeenten met een centrumfunctie.

Een en ander leidt uiteraard tot een totaal andere aanpak dan die welke het vorige kabinet voorstond met zijn nadruk op aangescherpte samenwerking in vergrote samenwerkingsverbanden en de voorgenomen integratie van functioneel regionaal bestuur in deze verbanden. Het zou nu gaan om herverdeling tussen gemeenten en provincies van de meeste in samenwerking behartigde taken, gericht op versterking van de drie bestuurslagen. Hierbij zou het accent liggen op 'herverdeling over gemeenten en provincies van plannende en sturende taken die nu nog zijn opgedragen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden'¹⁸⁸. Hulpstructuren, die inbreuk maken op integrale bestuurlijke afweging, directe democratische controle belemmeren en leiden tot een vierde bestuurslaag komen voor opruiming in aanmerking. Sterke gemeenten werden aangemerkt als het fundament van het Nederlandse openbaar bestuur; de gemeenten moeten een volwaardig takenpakket hebben. Alle taken die lokaal van aard zijn dienen ook door hen behartigd te worden, waarbij het gaat om de uitvoering van taken die van directe invloed zijn op het leven van de burgers en directe dienstverlening aan burgers op allerlei terreinen, en ook om integrale afweging van alle lokale belangen, bijvoorbeeld economische ontwikkeling, werkgelegenheid, milieu en verkeersveiligheid. Voor een zwaar lokaal takenpakket is een krachtig lokaal bestuur nodig en dit kan reden zijn voor schaalvergroting, waarbij verschillen in taken kunnen leiden tot differentiatie tussen gemeenten in landelijke en in stedelijke gebieden. Het karakter van de provincies, die zullen worden uitgerust met bovenlokale plannende en sturende taken, zal van meer coördinerend verschuiven naar regievoerend en sturend voor bovenlokale taken in een samenhangend gebied.

De Uitgangspuntennotitie zette de lijnen uit; zij werden uitwerkt, zij het nog lang niet tot in alle details, in een vervolgotitie van 15 september 1995¹⁸⁹. Deze leverde aanvullingen en bijstellingen op, maar de nieuwe lijn werd aangehouden. De herverdeling van 'regionale taken' zou gestart worden bij die taken die door het Rijk in regionale hulpstructuren zijn ondergebracht. Bij gemeentelijke herindeling zou speciale aandacht uitgaan naar gemeenten in stedelijke gebieden en gemeenten met een centrumfunctie ('C 20 gemeenten'). Het bundelings- en integratievereiste van de Wgr komt uiteraard door het nieuwe uitgangspunt van beperkte en vrijwillige samenwerking ter discussie te staan, zo werd nog opgemerkt. Aanpassingen van deze wet zouden evenwel pas na de herverdeling van regionale taken bezien worden; in de tussentijd zou op basis van het aard- en schaalcriterium van dit vereiste kunnen worden afgeweken.

^{188]} Notitie Uitgangspunten, op. cit., blz. 5.

De nieuwe benadering moet nog verder worden uitgewerkt; schaalvergroting, herverdeling van taken en opruiming van allerlei samenwerkingsconstructies zijn tijdrovende operaties. Wel is duidelijk dat vooralsnog krachtige samenwerkingsverbanden met een breed takenpakket tussen gemeenten en provincie uit beeld verdwenen zijn ten gunste van de 'vertrouwde driedeling'.

De politieke discussie over de nieuwe voornemens is nog niet volledig afgerond; wel leverde een eerste overleg- en adviesronde brede ondersteuning op¹⁸⁹. Dit is, zoals inmiddels duidelijk is, een gebruikelijk verschijnsel bij pas gelanceerde reorganisatieplannen. De lange tijd die met politieke besluitvorming en uitvoering gemoed is resulteert meestal in een ontijdige kentering van de opvattingen. De gecompliceerdheid van de operatie geeft reden om ook hier voor zo'n ontwikkeling te vrezen: alvorens succesvol met de zeer bewerkelijke herverdeling van taken begonnen kan worden zullen bij zowel provincies als gemeenten voorzieningen getroffen moeten worden om hen in staat te stellen tot een goede behartiging van de taken in kwestie. De talloze hulpconstructies op regionale schaal zouden immers niet tot stand zijn gekomen als adequate taakbehartiging binnen de bestuurlijke hoofdstructuur nu al mogelijk was.

De Uitgangspuntennotitie noemde ten aanzien van de BoN-gebieden twee specifieke uitgangspunten: de Kaderwet wordt uitgevoerd en voor de drie gebieden (Rotterdam, Amsterdam, Haaglanden) waarvoor reeds de principiebeslissing over de definitieve bestuurlijke vormgeving is genomen gaat de voorbereiding van wetgeving tot instelling van een stadsprovincie verder. Integrale planning en sturing ten aanzien van verschillende vraagstukken zijn in het verstedelijkte gebied noodzakelijk; hulpstructuren schieten dan tekort, aldus de notitie. Maar: 'In de loop van het BoN-proces is steeds onderkend dat er verschillen bestaan tussen de zeven gebieden die onder de Kaderwet vallen.' En, overeenkomstig de 'Rotterdamse adviezen' van de Raad van State, meent het kabinet dat 'versterking van het provinciaal bestuur met lokale taken alleen in bijzondere gevallen en dan nog zeer goed gemotiveerd aanvaardbaar is. Anders gezegd: voor de keuze tot vorming van een stadsprovincie is de intensiteit van de sociaal-economische stedelijke problematiek en de verwevenheid van onder andere ruimtelijke problemen in de stedelijke regio een belangrijk toetspunt.' (blz. 8-9). Kortom: 'Voor de overige gebieden zal de evaluatie zoals voorgeschreven door de Kaderwet moeten worden uitgevoerd. De vraag kan echter ook nu al aan de orde worden gesteld of voor deze overige vier stedelijke gebieden voldoende argumenten aanwezig zijn om de keuze te maken voor de vorming van stadsprovincies.' (blz. 11).

Korte tijd later vonden in Amsterdam en Rotterdam door het gemeentebestuur georganiseerde referenda plaats over opsplitsing van de centrale stad in kleinere gemeenten, die een essentieel onderdeel van de stadsprovincieconstructie zou moeten vormen. In beide gevallen werd deze gedachte, zoals vermeld, door een zeer grote meerderheid afgewezen. In de notitie van september 1995 verklaarde het kabinet zich niettemin nog altijd tot voorstander van de stadsprovincie voor beide gebieden. Wel werd een wijziging voorbereid van de wetsvoorstellen betreffende Rotterdam -de bestuurders waren hier eveneens voorstander van een stadsprovincie gebleven-, terwijl voor de regio Amsterdam -hier bestond geenszins overeenstemming- overleg en nadere afspraken voor begin 1996 werden aangekondigd¹⁹¹. Voor de overige vijf gebieden werd vooral snelle duidelijkheid wenselijk geacht. Een versnelde evaluatie halverwege 1996 werd aangekondigd; aan de hand van bij de noti-

¹⁸⁹] Kabinetsstandpunt inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie; Tweede Kamer 1994-1995, 21427, nr. 111. Dit standpunt werd op 20 november besproken in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer (verslag: Tweede Kamer 1995-1996, 21427, nr. 124).

¹⁹⁰] Aldus het Kabinetsstandpunt inzake vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995, op. cit., blz. 3.

¹⁹¹] Kabinetsstandpunt inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, op. cit., blz. 9.

tie vermelde criteria zal vervolgens worden gekozen voor een stadsprovincie of voor het alternatief van gemeentelijke herindeling en herverdeling van regionale taken; de besturen van de regionale openbare lichamen die medio 1995 inmiddels alle zijn ingesteld, krijgen opdracht tot het ontwikkelen van dit alternatief¹⁹². Dit getuigt niet van een sterk geloof in de stadsprovincie als enige oplossing, en het is zeer de vraag of het feit dat de Tweede Kamer zich na een debat over de kabinetsplannen op 20 november 1995 uitsprak voor een volgtijdelijke en niet een gelijktijdige behandeling van de twee alternatieven, teneinde het stadsprovincie-concept een eerlijke kans te geven, hieraan zal kunnen afdoen¹⁹³. Uitspraken van bewindslieden dat ter vermindering van te grote differentiatie slechts het, op het gebied van taken en bevoegdheden, zware Rotterdamse model gekozen zou kunnen worden, met slechts afwijkingmogelijkheden als 'een regiospecifieke omstandigheid' daar aanleiding toe geeft, beperken de speelruimte verder¹⁹⁴.

Veel belangrijker dan dit soort gegevens is evenwel het mislukken van de Rotterdamse stadsprovincieplannen. Het feit dat deze constructie juist daar waar er de sterkste aanleiding en voorkeur voor leken te bestaan het niet gehaald heeft, maakt de haalbaarheid ervan elders extra onwaarschijnlijk.

^{192]} Kabinetsstandpunt, op. cit., blz. 10.

^{193]} Motie-De Cloe c.s., Tweede Kamer 1995-1996, 21427, nr. 118.

^{194]} Bijvoorbeeld Tweede Kamer 1995-1996, 21247, nr. 124, blz. 36.

Structuurprincipes en reorganisaties: een vergelijking

5

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de kern van het onderzoek, de vergelijking tussen de betekenis die aan de structuurprincipes is gehecht in de twee grote plannen tot bestuurlijke reorganisatie en in de eraan voorafgaande en erop volgende discussies (paragrafen 5.2 en 5.4). Tevens wordt hierbij ingegaan op enkele andere regeringsstukken die anderszins voor de opvattingen omtrent structuurprincipes van belang zijn; waar nodig worden opvattingen van derden toegevoegd. De eigenlijke vergelijking en conclusies volgen in paragraaf 5.5. De ontwikkelingen tot 1966, het jaartal dat als het begin van de eerste reorganisatiediscussie is gekozen zijn reeds in hoofdstuk 2 behandeld; de 'rustperiode' 1983-1989 komt in paragraaf 5.3 aan de orde, terwijl de gedeeltelijk nieuwe aanpak die vanaf 1994 wordt nagestreefd aan het slot van 5.4 (5.4.3) wordt behandeld.

5.2 Reorganisatie van het binnenlands bestuur (I)

5.2.1 Voorspel: 1966-1975

In hoofdstuk 3 (par. 3.2) is al uitvoerig ingegaan op de gedachteontwikkeling in deze periode. De belangrijkste voorstellen zijn besproken, zowel voor wat betreft de analyse als op het punt van de motivering van de modelkeuze. Wij zullen de verleiding weerstaan om de plaats die de afzonderlijke principes in al deze plannen innemen te vermelden en te vergelijken. Slechts een enkele opmerking.

In de eerste fase, die in 1969 met de verschijning van een groot aantal rapporten werkelijk inzet, valt vooral de vrijwel unanieme nadruk op die wordt gelegd op pluriformiteit en differentiatie. Zowel voorstanders van radicale oplossingen (WBS) als die van een procesmatige benadering (RARO, VNG) bepleiten verschillende organisatorische oplossingen voor verschillende delen van het land, en verschillen in taakverdeling. Tweede opvallend aspect is de nadruk die gelegd wordt op het belang van de democratie, van invloed van en duidelijkheid voor de burger; het is duidelijk dat hier de tijdgeest een belangrijke rol speelt. Dit laatste is ook het geval bij de prominente rol die ontwikkelingsplanning inneemt; de overheid die de leiding heeft bij vormgeving van de toekomstige samenleving is alom tegenwoordig. Ten slotte springt het gemak in het oog waarmee in een aantal gevallen wordt voorbijgegaan aan de problemen die aan de doorvoering van de plannen verbonden kunnen zijn. Aan een zeer grondige theoretische onderbouwing van de voorstellen en adviezen wordt hier, en ook aan het eind van deze periode (IBW, RTD, WRR), soms duidelijk meer betekenis gehecht dan aan 'historische continuïteit'.

De Nota Bestuurlijke Organisatie met zijn uitgesproken voorkeur voor drie bestuurslagen, waarvan de onderste 'samengesteld lokaal bestuur' zou kunnen zijn opgebouwd uit gemeenten en in beginsel vrijwillig tot stand te brengen gewesten, kon onder deze omstandigheden moeilijk anders dan als ontoereikend worden beschouwd. Het idee dat grote problemen grote oplossingen vroegen was overheersend. De rol van de (centrale) wetgever werd benadrukt, waarbij het niet ging om een bevestiging van zijn bevoegdheden maar om het politieke belang van het gebruik ervan.

Als de regering eveneens overtuigd is geraakt van de noodzaak van een meer ingrijpende aanpak en van een voortrekkersrol daarbij van de centrale overheid, komen in eerste instantie weer vergaande modellen in discussie; men zie

bijvoorbeeld de drie alternatieven die in de 'Micog' aan de orde waren. Waar uiteindelijk overeenstemming wordt bereikt is een model dat uniform en binnen het bestaande drielagen-systeem het probleem dat tot dan centraal stond, dat van het 'regionale gat', tracht te verhelpen. Kennelijk heeft het bestaande model een sterke centripetale werking.

5.2.2 De voorstellen: 1975-1976

Op het eerste gezicht kan onderzoek van de manier waarop in het concept-ontwerp en het er op volgende ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur de structuurprincipes zijn behandeld weinig bijzonders opleveren. Immers, nadat in de voorafgaande periode vrijwel alle denkbare modellen in de discussie aan de orde waren geweest, ging de keuze nu uit naar een bestuurlijke organisatie volgens klassieke opzet. In plaats van nieuwe bestuurslichamen te creëren zouden de mogelijke aanzetten hiertoe, die al bestonden, de 'zware pre-gewesten' worden uitgebannen, en zou de regionale problematiek worden opgelost via schaalvergroting van gemeenten, schaalverkleining van provincies en herverdeling van taken en bevoegdheden. Centralisatie, een probleem dat eerder slechts gesignaleerd was, zou behalve door overdracht van bevoegdheden van Rijk naar provincie worden gecorrigeerd door verschillende maatregelen ter vergroting van de beleidsvrijheid van provincie en gemeente.

Op de uitwerking van de hoofdlijnen, bijvoorbeeld waar het ging om de 'negatieve lijst', en op het gedeeltelijk ontbreken hiervan, met name bij de aangekondigde decentralisatie, bleek evenwel ruimschoots kritiek mogelijk te zijn. Bovendien zijn de achterliggende overwegingen van de modelkeuze met het oog op de later uit te voeren vergelijking met de tweede reeks reorganisatievoorstellen van belang. Er is dus voldoende reden om de behandeling van de afzonderlijke principes na te gaan.

Het gaat, dit moet nadrukkelijk worden opgemerkt, niet om alle aspecten van de voorstellen; hierover geeft hoofdstuk 3 de nodige informatie in de breedte. Op zichzelf belangrijke onderwerpen als de positie van provincies en gemeenten, die beide niet onaanzienlijk zouden veranderen, en over centralisatie-decentralisatie, het onderwerp dat naast de regionale problemen de keuze van het model bepaalde, komen hierdoor slechts 'terloops', niet afzonderlijk aan de orde.

Het eerste principe, *territoriale decentralisatie bepaalt de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur*, komt in de stukken niet expliciet aan de orde. Er kan echter geen misverstand over bestaan dat het wordt onderschreven. Principieel gezien is het de eenvoudige keuze voor handhaving van provincies en gemeenten als openbare lichamen waarvan de besturen een in beginsel open bevoegdheid tot regeling en bestuur bezitten, die duidelijkheid verschaft. Hiernaast kan uit tal van elementen worden afgeleid dat aan het principe inderdaad belang wordt gehecht.

Decentralisatie in het algemeen wordt van belang geacht uit een oogpunt van democratie en de kortere afstand tot de burger, alsook omdat het nadelen van taakuitoefening op centraal niveau, zoals 'verkokering' kan ondervangen. De mogelijkheid van integrale afweging is tegelijk het belangrijkste pluspunt van *territoriale decentralisatie*; bij de alternatieven, centralisatie met deconcentratie en functionele decentralisatie ontbreekt deze.

Diverse onderdelen van de plannen kunnen worden beschouwd als onderstrepingen van het eerste principe. De aankondigingen van decentralisatievoorstellen, van versterking van de positie van provincies en gemeenten, van beperking van de mogelijkheden tot het aangaan van gemeenschappelijke

regelingen ('facetbestuur') en van het op termijn opheffen van openbare lichamen met beperkte bevoegdheden (openbaar lichaam Rijnmond, agglomeratie Eindhoven), zijn als zodanig aan te merken. Aangezien de verschillende aspecten alle hierna nog afzonderlijk aan de orde komen, wordt overigens met een verwijzing volstaan naar de opmerkingen bij de principes 5 tot en met 9. Daarbij zal blijken dat het zeer goed mogelijk is het eerste principe te onderschrijven, zonder dat het in het uitgewerkte bestuursmodel tot ieders tevredenheid tot gelding wordt gebracht.

Het tweede structuurprincipe, *het gehele grondgebied van de staat is ingedeeld in provincies en gemeenten*, wordt net zo min als het eerste genoemd. Er kan evenwel geen misverstand over bestaan dat het wordt onderschreven: voorstellen om deze bestuurslichamen, in het gehele land of delen ervan, op te heffen worden niet gedaan. Door anderen voorgestelde bestuursmodellen waarin wel aan het principe wordt getornd, bijvoorbeeld het eindmodel van het IBW met landsdelen en gewesten met daarbinnen 'gemeenten nieuwe stijl' met van het gewest afgeleide en door het gewest bepaalde taken en bevoegdheden, worden nadrukkelijk verworpen. Bij de motivering spelen overwegingen van democratie en de relatie bestuur-burger weer een belangrijke rol. Om korthedshalve bij het zojuist gegeven voorbeeld te blijven: dat op lokaal niveau een autonome bestuurslaag zou ontbreken wordt onaanvaardbaar genoemd, zoals al in paragraaf 3.3.4 is aangegeven. 'Wij achten een bestuurslaag noodzakelijk, waarop men in beginsel vrij is niet alleen initiatieven met betrekking tot de dagelijkse gang van zaken in het bestuur te ontplooiën, maar deze ook ten uitvoer te brengen, daarbij beschikkende over een financiële onafhankelijkheid, die het mogelijk maakt zelf langs democratische weg prioriteiten te bepalen.'¹ Bestuur op landsdelige schaal, met weinig meer dan intermediaire taken zou bestuurders noch kiezers aantrekken. Er tekenen zich ook niet zodanige landsdelen af, dat een identificatie van de kiezer met het landsdeel in het verschieft ligt, en dit doet vrezen dat decentralisatie van rijkstaken, die zoals was aangevoerd in een aantal gevallen door landsdelen zou worden vergemakkelijkt, 'in feite niet het beoogde doel zou hebben, te weten: het bestuur dichterbij de burger brengen.'²

De aangehaalde overwegingen maken nog eens duidelijk dat het in wezen niet gaat om de termen 'gemeente' en 'provincie', maar om de aanwezigheid van bestuurslichamen met bepaalde eigenschappen op lokaal en regionaal niveau; in hoofdstuk 2 werd hier al op gewezen³. Dit roept bij een reorganisatie die voorziet in ingrijpende veranderingen van schaal en bevoegdheden, de vraag op of de bestuurslichamen niet zodanig worden 'gedenatureerd' dat zij hun essentiële kenmerken verliezen, en zo ja, of dit strijd met de Grondwet zou opleveren. In dit laatste geval gaat het dan niet zozeer om de letter van de wet, als wel om opvattingen omtrent functie en karakter van de bestuurslichamen, die erin besloten zouden liggen. Zoals in hoofdstuk 4 bleek toen het ging om de stadsprovincie wordt een inbreuk op de Grondwet door veranderingen als waar het hier om gaat niet snel aangenomen. Beslissend is dat de cruciale bepalingen, zoals die inzake regeling en bestuur van de eigen huishouding, in acht genomen worden; of ingrepen leiden tot een ander soort provincie dan de grondwetgever in 1848 op het oog zou hebben gehad of dan in de praktijk van bijna 150 jaar is gegroeid is overigens een staatkundige, geen staatsrechtelijke vraag. Verder was de regering ten aanzien van de karakterverandering door instelling van provincies nieuwe stijl in de plannen uit de jaren zeventig kort: 'Dit bestuursmodel kan binnen het kader van de huidige Grondwet worden gerealiseerd. De provincies zullen dan wel een andere posi-

¹] Memorie van toelichting ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur; Tweede Kamer 1976-1977, I4322, nr. 3, blz. 45.

²] Ibid.

³] Uiteraard zijn de benamingen wel van belang in het licht van de Grondwet, waarin wordt (en werd) uitgegaan van het bestaan van provincies en gemeenten.

tie krijgen dan zij thans hebben, maar de bestaande grondwettelijke bepalingen inzake provincies laten daartoe ruimte.' (M.v.T., blz. 53). Minder laconiek was de reactie op de kritiek van onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de positie van de gemeente in het nieuwe model. Om herhalingen te vermijden wordt hiervoor verwezen naar hoofdstuk 3, in het bijzonder de paragrafen 3.3.3 en 3.3.5.2. Zoals bleek valt een accentverlegging door een gedwongen beperking tot kleinschalige taken niet te ontkennen. De zinsnede 'Naar ons inzicht moet de gemeente voor de burger het primaire contactadres blijven van waaruit hij op een zo breed mogelijk bestuurlijk terrein wordt verzorgd.' (blz. 78) wijst al enigszins op een beperking van wat later, bij de gemeenten in de stadsprovincies, 'de zorg voor de dagelijkse leefomgeving' zou gaan heten. Duidelijker is dit nog waar de functie van de gemeente wordt aangeduid als: 'de rol op het gebied van het welzijnsbeleid, de vormgeving van het leefmilieu, het onderwijs, de openbare orde, het verkeer, de volkshuisvesting, kortom de dagelijkse gang van zaken waarin de burger zeer is geïnteresseerd.' (blz. 49), zeker als men zich tegelijk realiseert dat volgens de voorstellen ook op de aangeduide terreinen de provincie een voorname rol zou gaan vervullen.

Het structuurprincipe dat *drie bestuurslagen, Rijk, provincie en gemeente, het juiste aantal* is, vormt een van de kernpunten van het model. De achtergrond was dieper dan de opvatting 'dat de beproefde indeling Rijk-provincie-gemeente in een lange reeks van jaren is gebleken een doelmatige indeling te zijn.' (M.v.T., blz. 36). Het weren van een vierde bestuurslaag, die in de meeste varianten zou worden gevormd door gewesten op regionaal niveau, was een van de voornaamste overwegingen voor het 'ineenschuiven van de regionale en provinciale schaal', dat tezamen met overdracht van bovengemeentelijke taken naar de provincie zou moeten leiden tot de provincies nieuwe stijl. De afwijzing was een aanscherping van eerdere regeringsuitspraken: van het standpunt in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening waarin werd gesteld dat bestuur in vier lagen alleen aanvaardbaar is als het duidelijke voordelen biedt, via de Nota Bestuurlijke Organisatie met niet-autonome gewesten die samen met de gemeenten 'samengesteld lokaal bestuur' zouden vormen was men nu tot een geheel negatief oordeel gekomen.

De memorie van toelichting constateert in de reacties op het concept-ontwerp vrij algemene instemming met het weren van een vierde bestuurslaag en met de opzet het regionale bestuur niet aan een nieuwe bestuurslaag met relatief kleine eenheden (gewesten) maar aan grotere lichamen (de provincies) op te dragen (blz. 35). De bezwaren worden behandeld aan de hand van de begripsomschrijving van 'bestuurslaag' van de hand van S.O. van Poelje ⁴ (blz. 46-47), te weten een niveau waarop het bestuur:

- a. 'in het bezit is van een complete uitmonstering met vertegenwoordigend lichaam, executieve, voorzitter en ambtelijk apparaat;
- b. een eigen huishouding heeft;
- c. verplicht is tot medebewind tegenover het hogere bestuur, en gerechtigd het lagere bestuur tot medebewind te roepen;
- d. bevoegd is tot het vaststellen van strafverordeningen;
- e. bevoegd is tot belastingheffing;
- f. onderworpen is aan het toezicht (ook financieel) van het hogere bestuur en met toezicht op het lagere bestuur is belast.'

Hieraan wordt in de toelichting de eis toegevoegd dat het bestuur:

- g. 'behalve over eigen belastingmiddelen in het algemeen over eigen financiële middelen kan beschikken.'

⁴ S.O. van Poelje, 'Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen'; *Nederlands Juristenblad*, 1971, bijzonder nummer over het eindrapport van de Staatscommissie Cals/Donner, blz. 86-87.

De 'onoverkomelijke bezwaren' tegen een extra bestuurslaag blijken in verband te staan met de criteria a, b, e, f en g, zowel afzonderlijk als in hun onderling verband.

De bezwaren zijn voor een deel 'oud'. Het bestuur zal voor de burger nog gecompliceerder worden; het zal lastiger worden te weten tot welk bestuur hij zich moet richten en welk bestuur hij, ook politiek, aansprakelijk moet stellen. Die gecompliceerdheid zal toch al toenemen, zo wordt toegevoegd, door de opkomst van andere instanties die niet een bestuurslaag in de aangegeven zin zijn, zoals Benelux en EEG, resterende intergemeentelijke regelingen, nieuwe gemeenschappelijke regelingen tussen de kleinere provincies en, bij ingrijpende herindeling, door groeiende binnengemeentelijke decentralisatie. Wat betreft het toezicht zal het slechts in theorie mogelijk zijn het toezicht op het bestuur op de ene bestuurslaag te scheiden van dat, wat dit bestuur op zijn beurt uitoefent; vooral het bestuur op de laagste bestuurslaag zal te maken krijgen met een keten van toezicht. Dan is er nog het ook al eerder verwoorde bezwaar dat vrij dicht op elkaar zittende bestuurslagen met elk een eigen huishouding veelvuldig in een concurrentiepositie zouden komen te verkeren, met alle kansen op conflicten en frustraties.

Nieuw is dat alleen al de toezichtfunctie zou moeten leiden tot incompatibiliteiten, en dat aan het scheppen van een nieuwe ambtelijke top niet te ontkomen zou zijn; het is de vraag of er voldoende potentieel aanwezig is, zo moet hier kennelijk bij worden gedacht. Ten slotte zou het bestaan van vier volwaardige bestuurslagen leiden tot een versnippering van zowel de belastingcapaciteit als van de voor het binnenlands bestuur beschikbare gelden; dit zou het in vrijheid stellen van prioriteiten op iedere bestuurslaag ernstig bemoeilijken.

De aangekondigde maatregelen ter wering van een vierde bestuurslaag waren vergaand. Bestaande (o.l. Rijnmond), en nog in te voeren (agglomeratie Eindhoven) voorbeelden, waarbij overigens van een open huishouding geen sprake was, zouden zoals vermeld verdwijnen, evenals op termijn de pregestewen (M.v.T., blz. 113-114). Bovendien zouden de gemeenschappelijke regelingen drastisch worden teruggedrongen, door de noodzaak ertoe te verminderen door middel van gemeentelijke herindeling (schaalvergroting) en door overheveling van taken naar de provincie. Hierbij stonden de bekende bezwaren tegen deze samenwerkingsvormen voorop. Voorstellen om deze bezwaren weg te nemen werden afgewezen; de gemeenschappelijke regeling werd 'veel meer als een noodoplossing in de huidige organisatie' gezien, en niet, zoals de VNG had gesteld als 'een onmisbaar instrument waardoor de noodzakelijke pluriformiteit in bestuurlijke vormgeving overeenkomstig uiteenlopende maatschappelijke en bestuurlijke situaties gestalte kan krijgen.' (blz. 117). De suggestie van de RARO, die de bezwaren tegen toepassing van de Wgr. voor de gevallen waarin ordeningstaken gemeenschappelijk worden verricht onderschreef, maar overigens een ruimtelijke encadrering van de regelingen bepleitte werd nog pertinenter afgewezen. Naast het algemene bezwaar tegen het als systeem doen behartigen van gemeentelijke belangen door middel van gemeenschappelijke regelingen, werd hier aangevoerd dat licht het gevaar van introductie van een nieuwe doelcorporatie zou dreigen. 'De stap naar een extra bestuurslaag is dan niet groot meer.' (blz. 115-116).

Het vierde principe, *de formele wetgever heeft, binnen grenzen, de eindbeslissing over de verdeling van bevoegdheden*, is vooral volledigheidshalve opgenomen teneinde de gedecentraliseerde eenheidsstaat te onderscheiden van federale staatsvormen. Essentieel is het ontbreken van een min of meer duidelijk grondwettelijk voor de decentrale overheidsniveaus gereserveerd terrein, dat door onafhankelijke rechterlijke toetsing tegen inbreuken door de centrale overheid beschermd wordt. Dit uitgangspunt staat in de hier behandelde voor-

stellen in het geheel niet ter discussie, net zomin als dit in de voorafgaande periode het geval was.

Zoals in hoofdstuk 2 al is opgemerkt had de oude driekringenleer met zijn gescheiden huishoudingen schijnbaar één element van het federale stelsel, een gereserveerd gebied als kenmerk. Een nauwkeurige afbakening bleek echter niet te geven en de wetgever heeft zich aan mogelijke, niet te overschrijden grenzen ook niet gestoord.

Op het eerste gezicht doen het concept-ontwerp en het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur alsnog pogingen tot afbakening als hier bedoeld. Bepaald zou immers worden dat de bevoegdheden van het provinciaal bestuur zich niet uitstrekken tot onderwerpen van zuiver plaatselijk belang (art. 79b Provinciewet); in een als bijlage bij de Provinciewet op te nemen 'negatieve lijst' werden in het concept-ontwerp enkele onderwerpen opgesomd die in elk als zodanig moesten worden beschouwd. Deze voorzieningen konden worden beschouwd als tegenhanger van de negatieve lijst bij de gemeentewet, die een aantal tot dan autonoom door gemeenten behandelde taken aan de bemoeienis van het lokaal zou onttrekken. Het is evenwel duidelijk dat hier slechts in schijn sprake is van een stap naar een federaal stelsel. Immers, het ging hier 'slechts' om een taakafbakening tussen provincie en gemeente; de formele wetgever zou aan de gestelde grenzen niet gebonden zijn.

Het beginsel van de gewaarborgde autonomie en meer algemeen de betekenis van autonomie komen uitvoerig aan de orde. Hoofdpunt zou moeten zijn het belang van autonomie voor het functioneren van een bestuurslaag/lichaam, maar een veel groter gedeelte van de toelichting wordt gewijd aan verdediging van de zeer omstreden negatieve lijst bij de gemeentewet. Wij beginnen niettemin met het eerste aspect.

Autonomie wordt in de eerste plaats gerelateerd aan de modelkeuze: drie bestuurslagen met sterke bestuurseenheden op regionaal en lokaal niveau. Voor wat betreft de provincie, die met een groot aantal extra taken zal worden uitgerust is deze kracht duidelijk. Ten aanzien van de gemeente wordt in de toelichting opgemerkt: 'Wanneer (...) - hetgeen uitdrukkelijk onze bedoeling is - de functie van de gemeente niet wordt aangetast, is het noodzakelijk dat het gemeentelijk niveau uit krachtige bestuurseenheden bestaat die (vooral ook dat) ruimtelijk aan haar doel beantwoorden.' (blz. 37) Verder wordt overwogen dat een bestuurslaag alleen 'een in ons volk levend organisme' [kan zijn] 'indien het op die bestuurslaag werkzame bestuur zich gesteld ziet voor een breed samengesteld pakket van taken waarvan het de inhoud tenminste voor een deel zelf, langs de weg van autonomie kan bepalen.' (blz. 49). Vervolgens wordt een relatie gelegd met de democratie: 'Haar (van provincie en gemeente, JdP) omvang en samenstelling zullen dan evenwel dusdanig moeten zijn, dat de burger zich met deze eenheden kan identificeren. Daarnaast zal de democratie verzekerd moeten zijn in die zin, dat het bestuur op democratische wijze is samengesteld alsmede de democratische wijze alsmede dat democratische afweging van belangen, verantwoordingsplicht tot hun recht kunnen komen. (...) Juist wanneer de bestuurseenheid in beginsel autonoom is en -meer algemeen- een redelijke mate van beslissingsruimte heeft, zal het bestuur van zulk een eenheid op democratische wijze moeten functioneren.' (blz. 51). Samengevat: een levende bestuurslaag impliceert autonomie, autonomie vereist democratie, en, zo kan worden toegevoegd, uiteraard geen levende bestuurslaag zonder democratie.

Bij de hoofdpunten van het nagestreefde model wordt dan, direct na de 'vertrouwde' drielagenstructuur genoemd, gesteld dat daarin: 'de gemeente en de provincie weliswaar feitelijk van taak zullen veranderen, maar in beginsel

zullen blijven stoeien op autonomie in de ruime betekenis van het woord.' (blz. 53). Het is inderdaad de autonomie in ruime zin, op te vatten als zo groot mogelijke materiële beleidsvrijheid, waar het ook overigens in de toelichtende stukken om blijkt te gaan. Een eerder citaat, bij het tweede structuurprincipe, dat het er bij een (lokale) bestuurseenheid om gaat dat men in beginsel vrij is initiatieven te ontplooiën, maar deze ook ten uitvoer te brengen, met voldoende financiële onafhankelijkheid om zelf langs democratische weg prioriteiten te bepalen, wees ook al in deze richting. Verdere bevestiging valt te vinden in de kritiek op de materiële insnoeringen van de autonomie door ingrepen van hogerhand, uitgewerkt in de betogen tegen 'sluipende centralisatie' via de 'gouden koorden' -het systeem van rijksbijdragen onder stringente voorwaarden-, betuttelend toezicht, enzovoorts (blz. 41-42). Maatregelen hiertegen worden in het vooruitzicht gesteld, maar ontbreken in de ingediende voorstellen vrijwel volledig. 'Open' centralisatie, verschuiving die optreedt doordat hogere verbanden zaken ter regeling tot zich trekken, wordt beschreven als een mogelijkheid tot beperking van de autonomie die al sedert het ontstaan van onze staat als principe wordt aanvaard. Maar 'taken en bevoegdheden, welke niet aantoonbaar noodzakelijk naar een hoger niveau moeten worden gebracht, moeten blijven op het niveau waar zij berusten. Voorts moeten taken die nu tot hogere bestuurslichamen behoren, maar die evenzeer op lager niveau kunnen worden uitgeoefend, naar dat lagere niveau worden overgeheveld.' (blz. 41). Interessant zijn hier de woorden 'aantoonbaar noodzakelijk'. Men kan hierin een voorafschaduwning zien van de omkering van de bewijslast -de centralisator moet, politiek, zijn gelijk aantonen, waar tevoren eenvoudig de reactie van eventuele critici werd afgewacht-, die bijna twintig jaar later in Provinciewet en Gemeentewet zou worden vastgelegd. Het wetsontwerp geeft echter nog geen (zicht op een dergelijke) uitwerking.

Het is zo bezien niet verrassend dat reeds in de reacties op het concept-ontwerp de negatieve lijst bij de gemeentewet bijzondere aandacht kreeg. Inhoudelijk zou deze tezamen met de voorgestelde wijzigingen in medebewindswetgeving leiden tot een aanzienlijke beperking van het gemeentelijke bevoegdheidsgebied ten gunste van de provincie. Formeel, en daar gaat het hier om, stond de lijst volgens velen op zeer gespannen voet met het beginsel van de gewaarborgde autonomie. Het meest uitvoerig, maar representatief, was de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ⁵. De bezwaren kwamen op het volgende neer ⁶:

- de lijst is onnodig omdat de provincie al bevoegd is elk belang dat tot de provinciale huishouding te rekenen is te gaan behartigen, ondeugdelijk omdat de provincie vrij blijft de onderwerpen ter hand te nemen en dit dus ook ten detrimente van het algemeen belang kan nalaten, hij verstoort de mogelijkheid tot het voeren van een samenhangend beleid, en fixeert te zeer de bevoegdheden zonder ruimte te laten om tegemoet te komen aan de behoeften van differentiatie in de diverse delen van het land;
- deze methode van afbakenen van bevoegdheden past niet binnen het systeem zoals dat in de Grondwet en organieke wetten is neergelegd, in welk systeem een met algemene bevoegdheid uitgeruste bestuurslaag alles wat in het openbaar belang aldaar kan strekken, ter hand kan nemen, met dien verstande dat zodra een hogere bestuurslaag *feitelijk* (cursivering JdP) op het betrokken terrein gaat bewegen, de bevoegdheid van de lagere in vrijheid zal teruglopen.

De memorie van toelichting beantwoordt de inhoudelijke kritiek door te stellen dat ook nu de gemeenten behartiging van de betrokken belangen kunnen nalaten, dat de lijst nodig is om een zekere uniformiteit in de provinciale

⁵] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*; 's-Gravenhage, VNG-uitgeverij, 1975, blz. 48-52

⁶] Bezwaren tegen aspecten van de negatieve lijsten die werden weggenomen door afwijkingen in het officiële wetsontwerp -vallen van de mogelijkheid tot uitbreiding van de lijst bij algemene maatregel van bestuur en schrapping van de negatieve lijst bij de Provinciewet- blijven hier buiten beschouwing.

taken te bevorderen, maar dat aan de behoefte tot differentiatie tegemoet gekomen kan worden doordat provincies in medebewind kunnen roepen; dit laatste verzacht tevens het centraliserend effect.

Ten aanzien van de principiële aspecten wordt in feite eenvoudigweg gesteld dat het wetsontwerp het open bestel handhaaft 'ook al worden bepaalde onderwerpen voor respectievelijk provincie⁷ en gemeente verklaard tot 'verboden' gebied waartoe haar autonome bevoegdheid zich niet mag uitstrekken, omdat de wetgever die onderwerpen heeft gereserveerd voor de autonome bemoeiing van een andere overheid.'⁸ Daarbuiten blijft het 'mechanisme van de verschuivende autonomie' bestaan (blz. 61). 'Gelet op de zeer beperkte strekking van de negatieve lijst en daarmee op het grote terrein, waarop de algemene bestuursbevoegdheid van de gemeente wordt gehandhaafd, is dat naar onze opvatting geenszins het geval.', zo luidt de conclusie (blz. 112). Deze conclusie kan onderschreven worden. De kern van de autonomie, het recht initiatieven te ontplooiën op een tevoren onbepaald en onbepaalbaar terrein, blijft als principe gehandhaafd. Ook als men de tegenwoordig veld winnende opvatting onderschrijft dat het autonome taakgebied 'kwalitatief en kwantitatief substantieel moet zijn'⁹, dan is het niet de negatieve lijst die maakt dat niet aan dit vereiste wordt voldaan, maar de reeds bestaande, in meer dan een eeuw gegroeide medebewindswetgeving, of ruimer, centralisatie. Als men van oordeel is dat het onderscheid autonomie-medebewind nog slechts van betekenis is om de twee bronnen van decentrale bevoegdheden aan te duiden, maar dat het overigens vooral gaat om een zo ruim mogelijk taakgebied dat met optimale beleidsvrijheid kan worden behartigd, nemen de bezwaren verder in gewicht af¹⁰.

Dat van provincies en gemeenten bij of krachtens de wet regeling en bestuur kunnen worden gevorderd (medebewind) is reeds lang helder in de Grondwet vastgelegd. De figuur zelf stond in de reorganisatievoorstellen uiteraard niet ter discussie. De voorstellen geven echter enige interessante, betreffende nieuwe gedachten te zien.

Ten eerste wordt een verband gelegd tussen enerzijds de gemeentelijke bestuurskracht en anderzijds de mogelijkheden tot medebewind en meer algemeen tot decentralisatie. Niet mag 'uit het oog worden verloren, dat centralisatie menigmaal objectief overbodig lijkt waar zij subjectief geboden is. De vergelijking, dat de kracht van een keten door de zwakste schakel wordt bepaald, doet ook hier opgeld. Concreet gezegd: de mogelijkheid tot toekenning van taken en bevoegdheden aan lager bestuur, met name de gemeente, kan in een niet te verwaarlozen aantal gevallen niet worden verzezenlijkt, eenvoudig omdat niet alle gemeenten daartegen opgewassen zijn.' (M.v.T., blz. 42). Iets verder wordt de voorgenomen ingrijpende herindeling onder meer beargumenteerd met de stelling dat voorkomen moet worden dat het roepen van gemeenten in medebewind, zowel door de nationale als door de provinciale wetgever, afstuit op het feit dat bepaalde gemeenten te klein worden geacht om met de hieraan verbonden verantwoordelijkheid belast te worden (blz. 48). Het is duidelijk dat deze motivering slechts betekenis heeft als een uniform pakket aan taken en bevoegdheden voor elke eenheid op een

⁷ Gedoeld wordt op de effecten van het verbod voor de provincie zich bezig te houden met onderwerpen van zuiver plaatselijk belang.

⁸ Memorie van toelichting, op. cit., blz. 111. Dit 'zich niet uitstrekken' moet ruim worden opgevat: ook de (autonome) aanvullingsbevoegdheid, die in beginsel bestaat waar organen van hogere bestuurslichamen regelend zijn opgetreden, zou op de terreinen van de negatieve lijst komen te vervallen (M.v.T., blz. 123).

⁹ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I, Organen en bevoegdheden*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993, blz. 182.

¹⁰ In deze zin: W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur'; in *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1995, 49e jaargang, nr. 1, blz. 24-56.

bepaald bestuursniveau uitgangspunt en doelstelling is. Dit is inderdaad het geval. Vooruitlopend op het volgende principe, uniformiteit van taken en bevoegdheden per bestuurslaag is van belang om twee redenen, die beide aan de werking van de democratie gerelateerd worden. De eerste is de doorzichtigheid van het bestuursstelsel voor de burger, de tweede is de mogelijkheid voor een zo ruim mogelijke algemene uitkering als element van de voor een democratische afweging van belangen zo belangrijke afwegingsmogelijkheid.

Ten tweede is er de figuur van het provinciaal medebewind, op de terreinen waarop de negatieve lijst betrekking heeft. Hier gaat het, om misverstanden waartoe het concept-ontwerp kennelijk aanleiding gaf, om niets anders dan normaal hetgeen met deze figuur wordt aangeduid: 'Wanneer evenwel de gemeente, door de provincie geroepen in medebewind, haar medewerking verleent bij de tenuitvoerlegging van die taak, berust de verantwoordelijkheid voor dit medebewindshandelen uiteraard bij de gemeente, onverminderd de verantwoordelijkheid van de provincie voor het verstrekken, de omvang en het in stand houden van de medebewindsopdracht.' (blz. 51). Deze inschakeling in medebewind wordt belangrijk geacht, overigens zonder dat dit belang uit wettelijke aansporingen blijkt. Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de taken zullen de provincies de gemeentebesturen zoveel mogelijk dienen in te schakelen door hun medewerking in te roepen, zo wordt immers gesteld. 'Dit zal ten dele kunnen geschieden doordat de betreffende provinciale verordeningen de gemeenten, al dan niet gedifferentieerd per (deel)taak of per gemeente, medebewindstaken in handen geven. Wil de provincie daarbij zelf nog wezenlijke invloed met betrekking tot de wijze van uitvoering blijven uitoefenen, dan kan zij zich in de provinciale verordenende bevoegdheid voorbehouden de gemeentebesturen, ten aanzien van het handelen in medebewind, richtlijnen of aanwijzingen te geven.' (blz. 74). Hier dus wel differentiatie, hetgeen te verklaren is uit de als vanzelfsprekend aangeduide consequentie van dit medebewind dat de gemeentebesturen 'moeten worden voorzien van de financiële middelen, welke nodig zijn om de aan hen toevertrouwde taakonderdelen naar behoren te kunnen behartigen.' (blz. 86) ¹¹.

Ten derde, en daarheen leiden de zojuist vermelde richtlijnen en aanwijzingen, is er de gedachte dat het medebewind, ook afgezien van de financiële kant, 'niet zomaar kan'. Een goed voorbeeld hiervan is het verplichte overleg met gemeentebesturen over het op te stellen provinciale beleidsplan, dat als basis van richtlijnen en aanwijzingen genoemd wordt. Ook ten aanzien van provinciale (nieuwe) bevoegdheden in verschillende medebewindswetten wordt voorafgaand overleg voor de oplegging van belangrijke verplichtingen aan lagere overheden voorgeschreven, dit in het kader van 'een vooruitlopen op' meer duidelijkheid over het 'complementair bestuur' (blz. 54-57). Hier is onmiskenbaar sprake van de aanzet tot een procedurele waarborg die in later tijd nader zou worden uitgewerkt.

Het zevende principe, *'bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden aan gemeenten en aan provincies wordt het beginsel van uniformiteit gevolgd'*, werd terwille van de duidelijkheid zojuist al aan de orde gesteld. Daar bleek dat uniformiteit in taken en bevoegdheden per bestuurslaag van belang werd geacht vanwege de grotere doorzichtigheid van het stelsel en de mogelijkheid tot een zo groot mogelijk aandeel van de algemene uitkering; beide overwegingen konden uiteindelijk met 'de democratie' in verband worden gebracht. De aanhalingen waren ontleend aan de argumentatie voor herindeling, die gemeenten met een bepaald minimuminwonertal en dus draagvlak zou moeten opleveren ¹². Kennelijk, zo kan geconcludeerd worden, werden de belangen verbonden aan uniformiteit groot genoeg geacht om bij de keuze tussen

^{11]} De bedoelde verplichting zou ook wettelijk worden vastgelegd, in een nieuw tweede lid van artikel 85 Provinciewet.

^{12]} De Raad van State nam hier in zijn advies een afwijkend standpunt in; zie paragraaf 3.3.8.

enerzijds differentiatie en afzien van herindeling en anderzijds uniformiteit en schaalvergroting, aan de laatste optie de voorkeur te geven. Volledigheids-halve, op de achtergrond speelt hierbij uiteraard de opvatting dat medebewind de voorkeur verdient boven volledige centralisatie een belangrijke rol; zonder deze voorkeur zouden de aangegeven alternatieven nauwelijks aan de orde behoeven te komen.

Het standpunt inzake uniformiteit van taken en bevoegdheden wordt niet alleen gekoppeld aan het formaat van gemeenten en aan medebewindstaken; elders wordt het verruimd tot de provincies en tot het takenpakket in het algemeen. 'Wil men een uniform pakket van taken en bevoegdheden voor de gemeenten handhaven -en wij hebben geen overwegingen gehoord die tot een andere conclusie dwingen- dan zal toch gestreefd moeten worden naar een gemeentelijke herindeling die de sterke verschillen in inwonertallen enigszins vermindert.' (M.v.T., blz. 93), geeft aan dat het in principe ook om autonome activiteiten gaat. Elders wordt erkend dat op deze laatste categorie geen greep bestaat: 'De zekere mate van uniformiteit in taken en bevoegdheden van provincies en gemeenten -die overigens nog grote verscheidenheid toelaat- staan wij niet alleen voor met het oog op de doorzichtigheid van ons binnenlands bestuur. Zij is ook welhaast een onmisbare voorwaarde voor het scheppen van een eigen financiële verhouding (...)' (blz. 111). Deze laatste passage, waarin ook de provincies in beeld worden gebracht, was overigens een reactie op de kritiek dat de negatieve lijst bij de gemeentewet de situatie onnodig uniform zou fixeren. Overigens werd deze kritiek, zoals al eerder is aangegeven, weerlegd door te wijzen op de mogelijkheid voor de provincies gemeenten gedifferentieerd in medebewind te roepen; dat deze mogelijkheid niet de financiële verhoudingen zou doorkruisen werd al aangehaald, maar over de vermindering van de doorzichtigheid van het bestuur die eruit zou kunnen voortvloeien zwijgt de toelichting. Voor de medebewindsverhouding Rijk-provincie, en meer algemeen voor de provinciale taken en bevoegdheden kan de gelding van het uniformiteitsprincipe indirect worden afgeleid uit de kwalificatie van de mogelijkheid om de algemene uitkering zó te verruimen dat daarbinnen alle taakverdelingen kunnen worden opgevangen, als 'wel voor immer een irreële' (blz. 61). De wetsvoorstellen zelf leveren verder het duidelijkste bewijs: de te wijzigen onderdelen van medebewindswetten maken tussen provincies geen enkel onderscheid.

Het bezwaar dat de negatieve lijst onnodig uniform bevoegdheden aan de gemeenten onttrok, zonder rekening te houden met feitelijke verschillen in verschillende delen van het land, had sommige critici van het concept-ontwerp aanleiding gegeven tot diverse differentiatievoorstellen. Het ging dan niet om de al genoemde differentiatiemogelijkheid voor de provincie, maar om 'een verschillend statuut, in elk geval een verschillend pakket aan taken en bevoegdheden, voor provincies in verstedelijkte en andere gebieden respectievelijk voor grootstedelijke en andere gemeenten.' (blz. 112). Voor wat betreft de provincies wordt het bestaan van relevante structurele verschillen eenvoudig ontkend. Bij de gemeenten bestaan deze wel in die zin dat tal van gemeenten uitgesproken stedelijk zijn of uitgesproken landelijk zijn. Dit is echter geen reden om zelfs maar alleen voor grootstedelijke gemeenten het uniforme statuut te verlaten. 'Een uitsluitend functionele versterking, met handhaving van de bestaande grenzen, zou geen soelaas bieden en bovendien de provincie aantasten.' (blz. 113), zo wordt aan de eerder aangevoerde argumenten voor een uniform taakgebied toegevoegd. Ook de gedachte om de vier grote gemeenten de status van provincie te geven wordt afgewezen. Aldus zou de verwevenheid met de omgeving over het hoofd worden gezien: 'Door Rotterdam van gemeente tot provincie te verheffen, lost men de bestuurlijke problemen in het Rijnmondgebied niet op.' 'De problematiek van de grote stedelijke gemeenten en de 'ommelanden' moet zoveel mogelijk (...) binnen één bestuurlijk verband tot een oplossing worden gebracht. Dat bestuurlijke ver-

band is een provincie rond de grootstedelijke gemeente zoals voorgesteld in het wetsontwerp inzake de provinciale indeling.' (blz. 113). Deze relatie met de omgeving blijkt ook een extra argument op te leveren voor uniforme taaktoedeling. De potentie van de grote(re) gemeente, die maakt dat het 'draagkrachtargument' voor overheveling naar de provincie niet opgaat, mag niet alleen maatgevend zijn. Het feit dat zich juist in deze gemeenten ontwikkelingen voordoen die repercussies in de wijde omtrek hebben leidt tot de keuze voor een nieuw bestel waarin die omgeving daarbij betrokken zal worden 'doordat de betreffende taken en bevoegdheden worden gebracht binnen een ruimer, ook de omgeving omvattend, bestuurlijk verband waarbij voor het gehele gebied in gelijke mate de democratische spelregels van toepassing zijn.' (blz. 113).

Samenvattend: optimale uniformiteit in de verdeling van taken en bevoegdheden, in de inrichting van de bestuurslichamen op eenzelfde niveau, en -dit bleek al bij het tweede en het derde principe- in de organisatie van het binnenlands bestuur als geheel ¹³.

Het principe dat *besturen zo dicht mogelijk bij de burger* moet geschieden wordt herhaaldelijk in de toelichting bij het ontwerp onderschreven. 'De beslissingsbevoegdheid (de keuzemogelijkheid) moet worden gelaten of gebracht op het laagst mogelijke niveau', 'uitgangspunt is dat de voorzieningen moeten worden getroffen op het zo dicht mogelijk bij de burger liggende niveau' en 'de bestuurlijke organisatie moet waarborgen dat het bestuur en de verzorging van de burger zich langs de kortste lijn voltrekken', zijn citaten die met verschillende andere kunnen worden aangevuld (blz. 37, 38 en 39). De motivering is drieledig, 'niet alleen om wille van de doelmatigheid maar vooral ook van de democratie' en ook met het oog op 'de bevordering van een goede verhouding tussen het Rijk en de lagere publiekrechtelijke lichamen in het algemeen en van een gedecentraliseerd bestuur in het bijzonder', die de regering rekent tot 'de belangrijkste onderdelen van haar beleid' (blz. 39, resp. 106). Het uitgangspunt 'heeft geen tegenspraak opgeroepen', zo wordt volledigheidshalve opgemerkt (blz. 40).

Dit laatste is niet verrassend, immers het gaat door de woorden *zo dicht/(laag/kort) mogelijk* om een rekbaar principe. Waar het om gaat is hetgeen volgens de concrete voorstellen mogelijk geacht wordt, om de uitwerking derhalve. Deze bleek wel degelijk voor kritiek vatbaar te zijn, zo maakten de reacties op het concept-ontwerp al duidelijk. In het bijzonder de voorgestelde overdracht van gemeentelijke taken en bevoegdheden en de plannen inzake gemeentelijke herindeling lagen hierbij onder vuur. De beschouwingen in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp waartoe de kritiek aanleiding gaf verduidelijken de regeringsopvatting.

Ten aanzien van de taakoverdracht wordt het merkwaardig genoemd 'dat het uitgangspunt dat taken en bevoegdheden, welke bij uitstek door een hogere bestuurslaag op democratisch verantwoorde wijze kunnen worden verricht respectievelijk uitgeoefend door deze ook dienen te worden verricht, door velen wordt bestreden.' (blz. 40). Afgewezen wordt het standpunt van de VNG dat alle dienstverlenende taken en bevoegdheden van de overheid in beginsel aan de gemeente toekomen. Tot het onttrekken moet weliswaar pas in geval van noodzaak worden overgegaan, maar: 'De eisen van democratie verzetten zich (...) niet tegen overdracht (...) naar een hogere bestuurslaag, hetzij pro-

^{13]} De wijze van invoering van het nieuwe bestuursmodel wordt hier buiten beschouwing gelaten. Noch over de al dan niet gelijktijdige instelling van de provincies nieuwe stijl noch over een eventuele fasering in de overgang van taken en bevoegdheden worden definitieve uitspraken gedaan. Dat invoering van het eindmodel, inclusief gemeentelijke herindeling en overdracht van rijkstaken, overal op één moment mogelijk zou zijn (geweest) is echter uiterst onwaarschijnlijk. Tijdelijke doorbreking van de uniformiteit had moeilijk vermeden kunnen worden.

vincie hetzij Rijk, indien daaraan uit een oogpunt van doelmatige voorziening de voorkeur moet worden gegeven.' (blz. 40) ¹⁴. Vervolgens wordt gewezen op de nadelen, onder meer uit democratisch oogpunt, van gemeenschappelijke regelingen die veelal nodig zouden zijn in geval van handhaving van taken bij de gemeente. Afsluitend wordt het principe verder genuanceerd: 'Wij moeten dan ook met enige nadruk stellen, dat, wat taken en bevoegdheden betreft, democratie niet per se inhoudt, dat taken en bevoegdheden bij de gemeente berusten, doch dat het veeleer van belang is dat zij berusten dáár waar zij met zo groot mogelijke invloed van de burger optimaal tot gelding kunnen worden gebracht.' (blz. 40).

Bij de voorgenomen gemeentelijke schaalvergroting is de kritiek eenvoudig samen te vatten: hoe groter de gemeente des te groter de afstand tot de burger. Hiertegenover wordt in de eerste plaats gesteld dat de bestuurslijn naar de burger ook te kort kan zijn; bij zeer kleine gemeenten bestaat de mogelijkheid dat een raadslid achter elk aan de orde komend vraagstuk de belanghebbenden ziet, die hij ieder persoonlijk van zeer nabij kent, zo wordt instemmend een eerdere minister van Binnenlandse Zaken aangehaald (blz. 93) ¹⁵. Het centrale argument is echter dat een gemeente een voldoende sterk draagvlak moet bezitten; de hieraan ten grondslag liggende overwegingen zijn hiervoor al uitvoerig behandeld. De gemeente moet tot een effectieve en efficiënte vervulling van de haar toekomende taken in staat zijn. 'Dit zal er in een aantal gevallen toe moeten leiden, dat men de betreffende taak op een ander (hoger) niveau moet brengen en in andere gevallen dat men het draagvlak moet vergroten en dus tot herindeling van gemeenten dient over te gaan. Bestaat er te dezen een reële keuzemogelijkheid, dan zal, (...) juist tot behoud van de korte lijn, de keuze bij voorkeur op het laatste moeten vallen.' (blz. 52). Resteert de zeer grote gemeente, ten aanzien waarvan wordt vastgesteld dat de bestuurslijn naar de burger bijzonder lang, in sommige opzichten wellicht te lang is. Dit wordt als een bezwaar aangemerkt. Splitsing van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners wordt echter nauwelijks als een reële optie beschouwd (blz. 98), terwijl binnengemeentelijke decentralisatie van enige betekenis wordt afgewezen: men zou zijn doel -de versterking van het lokale bestuur- prijsgeven, indien men de gemeenten dan weer in tal van op hun beurt zelfstandige eenheden zou verdelen (blz. 102) ¹⁶. Slechts de afwijzing van de door de RARO geuite voorkeur voor, overal, gemeenten met 75 à 100.000 inwoners, komt enigszins aan het bezwaar tegemoet.

Ten slotte wordt ook het formaat van de provincie nieuwe stijl in verband gebracht met het hier besproken principe. Het overbrengen van taken en bevoegdheden van het Rijk naar de provincie wordt met name nagestreefd om de uitvoering van overheidstaken op kortere afstand van de burger te doen plaatsvinden. Dat vergroot de mogelijkheid tot actieve deelneming aan en interesse voor die uitvoering. Naarmate de provincies kleiner zijn komt dit uitgangspunt beter tot zijn recht (blz. 105).

Of nu in de voorstellen zelf het principe recht wordt gedaan is een kwestie van appreciatie. Feit is dat als men alternatieven als gemeenschappelijke regelingen, drastische gemeentelijke schaalvergroting en differentiatie afwijst, de keuze beperkt wordt. Feit is ook dat de centraliserende effecten van de voorstellen onder vuur zouden kunnen liggen.

¹⁴] Hiernaast zijn er bepaalde taken en bevoegdheden 'die naar haar aard niet (meer) bij de gemeente maar bij de provincie thuishoren' (blz. 94); deze zijn hier niet aan de orde.

¹⁵] Geciteerd werd minister Beernink (Tweede Kamer 1968-1969, nr. 9407, stuk 8, blz. 6).

¹⁶] Wel wordt het wenselijk geacht 'enige bestuurlijke medezeggenschap' te bevorderen in stadswijken, dorpen en andere gemeenschappen die daarvoor in aanmerking komen. Bij de algemene grondwetsherziening zal de mogelijkheid van oplegging van binnengemeentelijke decentralisatie hiertoe worden geopend, zo wordt aangekondigd.

Het negende principe, *dat territoriale decentralisatie* (in het bijzonder) *bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden de voorkeur verdient boven functionele*, wordt niet aan de orde gesteld ¹⁷. Onmiskenbaar blijkt uit de voorstellen en hun motivering een meer algemene voorkeur voor territoriaal, algemeen bestuur boven functioneel bestuur met zijn enkelvoudige, althans beperkte taakstelling. Het duidelijkst wordt dit standpunt verwoord waar de relatie tussen de schaal van de bestuurslichamen op de verschillende niveaus en de taken aan de orde is. Diverse oplossingen worden bezien voor het onderbrengen van de vele taken die beslissingen op lokaal niveau met zich meebrengen, waarvan de actieradius de gemeentegrenzen dikwijls ver te buiten gaat. Een aantal alternatieven wordt afgewezen: gemeenschappelijke regelingen omdat hierdoor de kwaal, geen invloed van de burger op tal van relevante beslissingen, slechts zou verergeren, vorming van gemeenten op regioformaat omdat dit tot binnengemeentelijke decentralisatie zou leiden ¹⁸, en overdracht naar de provincie van alle verzorgingstaken waarvan de invloed zich buiten de gemeente doet gelden omdat dan de staatsrechtelijke positie van de gemeente gevaar zou lopen. De keuze valt dan op een tussenoplossing, overheveling naar de provincie van die taken die naar aard en uitwerking een regionaal karakter hebben. Vervolgens wordt gewezen op het probleem dat de schaal waarop een taak technisch en economisch optimaal kan worden uitgeoefend niet voor alle taken gelijk is, en dat zich bovendien door technische en economische ontwikkelingen in de loop van de tijd verschuiven voordoen. In een aantal gevallen zou dan gedacht kunnen worden aan functionele decentralisatie, 'dat wil zeggen het instellen van afzonderlijke bestuursorganen voor bepaalde taken. Zodanige organen zouden evenwel omwille van ons democratisch bestel ieder een door de bevolking gekozen bestuur moeten hebben, hetgeen zou leiden tot verbrokkeld facetbestuur. De samenhang met andere taakgebieden en een afweging van belangen zouden bovendien bij toepassing op grotere schaal van deze bestuursvorm onvoldoende tot hun recht komen.' (M.v.T., blz. 50-51). Afsluitend wordt dan de verwachting uitgesproken dat eventuele knelpunten kunnen worden ondervangen als de provincie de gemeenten bepaalde taken via een medebewindsregeling ter uitvoering geeft; daarnaast kunnen ook complementaire bestuursvormen knelpunten wegnemen.

Men kan zich afvragen of de democratie niet ook gewaarborgd kan worden zonder voor elk orgaan een verkiezing te organiseren, en of het de verkiezingen zijn die tot de gesignaleerde verbrokkeling leiden. Verder moet erop gewezen worden dat een 'doordelegerbevoegdheid' ten aanzien van medebewindsbevoegdheden zoals die thans in de Provinciewet voorkomt, indertijd nog niet bestond, zodat elke bijzondere wet afzonderlijk de bevoegdheid zou moeten creëren. Deze kanttekeningen doen evenwel aan de duidelijkheid van het afwijzende standpunt niet af. Zoals al bij het eerste en het derde structuurprincipe is vermeld, strekt de afwijzing zich ook uit tot gemeenschappelijke regelingen, al zijn die niet volledig te vermijden, en territoriale lichamen met een beperkte taak. In dit laatste geval speelt uiteraard de vermindering van een vierde bestuurslaag eveneens een rol; ook bij de gesuggereerde 'ruimtelijke encadrering' van intergemeentelijke samenwerkingsvormen was dit laatste het geval.

Volledigheidshalve: de voorstellen gaan niet zover dat zij een grootscheeps 'opruimingsprogramma' bevatten voor andere dan de vermelde vormen van functioneel bestuur. Ook wordt niet ingegaan op de in deze periode wel geop-

¹⁷ Ook de opmerking van de Raad van State in zijn advies dat het voorbijgaan aan territoriale decentralisatie als alternatief gemotiveerd zou moeten worden (zie par. 3.3.8) leidde niet tot beschouwingen in de memorie van toelichting.

¹⁸ Deze kan, wil zij de gemeentelijke eenheid niet in gevaar brengen, niet de essentiële elementen scheppen voor 'een levend organisme' (M.v.T., blz. 50).

perde mogelijkheid om de waterstaatszorg bij organen van algemeen bestuur onder te brengen.

Het *toezicht*, waarop het laatste structuurprincipe betrekking heeft, speelt bij een aantal nogal uiteenlopende elementen van de voorstellen een rol. Eerder werd al aangegeven dat mogelijke problemen om het toezicht op het bestuur op de ene bestuurslaag te scheiden van wat dit bestuur op zijn beurt uitoefent, en het ontstaan van een keten van toezicht waarvan vooral de laagste bestuurslaag de last zou ondervinden, argumenten vormden bij de afwijzing van een vierde bestuurslaag. Voorts wordt het toezicht aangevoerd als argument om de provincies nieuwe stijl niet te klein te maken. Vanuit de centrale overheid bezien vragen coördinatie, toezicht en overleg om een niet te groot aantal provincies (M.v.T., blz. 54). Tegelijk is voor de toezichtfunctie die de provincie uitoefent een zekere distantie tot de gemeenten nodig (blz. 53).

De vraag of inderdaad voldoende distantie tussen provincie en gemeenten zal bestaan voor een goede uitoefening van toezicht door de eerste -en ook voor haar functioneren als administratieve beroepsinstantie- was in de reacties op het concept-ontwerp vooral om andere redenen opgeworpen. Is niet een ongewenste vermenging van functies aanwezig, als het provinciaal bestuur, zelf uitvoerend werkzaam op een aantal taakgebieden waarop ook de gemeentebesturen als uitvoerders optreden, op het gemeentelijk doen en laten moet toezien? Is het niet al bij voorbaat gecommiteerd en komt daardoor niet de objectiviteit die voor een goed toezicht nodig is in gevaar? Het antwoord van de regering is ontkennend; voor ingrijpende veranderingen is in elk geval geen reden (M.v.T., blz. 59-60).

Voor het financieel toezicht is bij de geldende Grondwet geen andere oplossing denkbaar, en naar het zich laat aanzien zal dit ook na de voorgenomen grondwetsherziening zo zijn. De praktijk wijst ook uit dat niet gemist kan worden, en voor opdracht aan een andere instantie ziet men onvoldoende aanleiding; juist de samenhang met bijvoorbeeld de toetsing van bestemmingsplannen pleit hiertegen. Ten slotte is er ook geen reden voor een andere wijze van voorbereiding door het provinciaal bestuur; daarvoor gaat het budgettaire toezicht al te zeer gepaard met bestuurlijk overleg.

Overigens geeft de gevestigde praktijk reeds een vermenging te zien zonder dat zich in belangrijke mate bezwaren voordoen. Niettemin 'achten wij het denkbaar, dat dit preventief toezicht van minder gewicht zal worden, al naar gelang de coördinerende en plannende bevoegdheden van het provinciaal bestuur aan gewicht zullen winnen en door andere beïnvloedingstechnieken zullen worden geschrapt¹⁹ en dat daarom aan bepaalde vormen van preventief toezicht in de toekomst geen behoefte zal bestaan.' Geheel verdwijnen zal het echter niet, en waar het blijft bestaan zal het wellicht inderdaad intensiever worden uitgeoefend. Dit betekent niet noodzakelijk dat frequenter verschil van inzicht te verwachten is; voorafgaand ('complementair') overleg met de gemeentebesturen over voorgenomen provinciale besluiten kan deze helpen vermijden²⁰.

Toezicht, maar dan van rijkswege, komt ook aan de orde als een van de vormen van 'sluipende centralisatie'; bij 'autonomie' werd dit reeds aangestipt. Het gaat dan om 'de grondige wijze waarop soms organen van de centrale overheid hun op zich zelf noodzakelijke bevoegdheid (...) hanteren. Niet alleen mag men betwijfelen, of de bedoelde centralisatie de effectiviteit van het

¹⁹] Vermoedelijk wordt hier in het bijzonder gedoeld op de richtlijnen en aanwijzingen, die met het oog op de uitvoering van het (nieuwe) provinciale beleidsplan gegeven zouden kunnen worden.

²⁰] Zie hiervoor ook het slot bij 'medebewind'. Het ontwerp voorziet op een aantal plaatsen in de verplichting tot zulk overleg, onder meer ten aanzien van het provinciale beleidsplan en de provinciale brandweerverordering.

bestuur steeds ten goede komt -veelal toch is kennis van plaatselijke omstandigheden voor die effectiviteit onontbeerlijk-, van belang is ook dat daarmee de democratie in het gedrang kan komen. Bij centralisatie als waar het hier om gaat, 'kunnen beslissingen van rijksambtenaren in de plaats worden gesteld van die van gekozen vertegenwoordigers.', al blijven natuurlijk de departementshoofden verantwoordelijk (M.v.T., blz. 42). Het is niet verrassend als later afzwakking van het toezicht en vooral van de wijze waarop dit wordt uitgeoefend, als een van de wegen naar (meer) decentralisatie wordt genoemd. 'Gestreefd zal worden naar een heroverweging van de regeling en de uitoefening van het toezicht vanwege de centrale overheid, met als doel vergroting van de bewegingsvrijheid van provincie en gemeente.' (blz. 106). De wetsvoorstellen zelf bevatten (dus) nog geen enkele aanzet in de aangegeven richting. Ook hier lijken vormen van complementair bestuur, met name overleg, een gedeeltelijk alternatief of een verzachting te kunnen vormen, naast uiteraard afschaffing. Over dit onderwerp is echter eveneens nog verdere studie nodig, onder meer naar 'problemen als het, in relatie tot complementair bestuur, functioneren van het 'traditionele' toezicht, met name het preventieve toezicht.' (blz. 56).

5.2.3 Discussie, aanpassing en uitwerking

De belangrijkste punten van kritiek op de wetsvoorstellen zijn al in hoofdstuk 3 genoemd. Voor zover het om aspecten van principiële aard ging, zijn zij voor een groot deel in de vorige paragraaf uitvoeriger behandeld. Dit was mogelijk door de vele reacties die het concept-ontwerp al had opgeroepen; zoals bleek werd hierop in de toelichting bij de plannen uit 1976 ruimschoots ingegaan.

In feite duurde de discussie van begin 1975, toen de eerste gegevens over het '26-provincies model' uitlekten tot eind 1982, toen de Nota naar aanleiding van het Eindverslag en een laatste nota van wijzigingen verschenen. Al eerder waren de plannen herhaaldelijk ingrijpend bijgesteld. In grote lijnen is dit lot van de voorstellen in paragraaf 3.4 besproken. Hier zal, in aanvulling daarop, worden nagegaan in hoeverre uit de wijzigingen en hun motivering nieuwe inzichten blijken over de tien structuurprincipes. Ook enkele andere regeringsstukken uit deze periode die nauw met de reorganisatieplannen verband hielden komen hierbij aan de orde. Een en ander wordt gecombineerd met een summier overzicht van de wetenschappelijke literatuur; summier omdat uitsluitend wordt ingegaan op hierin opgenomen gedachten die anderszins nog onvoldoende tot hun recht zijn gekomen.

Dat territoriale decentralisatie de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur bepaalt was een principe dat niet ter discussie stond. Het was in de voorstellen niet expliciet genoemd; was dit het geval geweest dan zou het gezien de heersende opvattingen op dit punt slechts onderschreven zijn ²¹.

Niet geheel duidelijk is de betekenis die in dit verband gehecht moet worden aan het amendement-Brinkhorst op de voorstellen inzake een nieuwe Grondwet, dat in februari 1979 werd ingediend. In hoofdstuk 2 is reeds vermeld dat in eerste instantie invoeging van een artikel 7.0 werd voorgesteld: 'Decentralisatie van taken en bevoegdheden vormt het uitgangspunt voor de inrichting van het openbaar bestuur.' ²² Blijkens de mondelinge toelichting werd de bepaling vooral gezien als 'een instructienorm aan de verschillende

^{21]} Zoveel te meer stond, al vanaf het concept-ontwerp, het 'centraliserende karakter' van de voorstellen aan kritiek bloot: de onttrekking van bevoegdheden aan de gemeentebesturen in samenhang met het ontbreken van concrete voorstellen tot decentralisatie van rijkstaken. De reacties van regeringszijde, inkrimping en uiteindelijk intrekking van de negatieve lijst en concretisering van decentralisatieplannen in de Decentralisatienota, zijn in hoofdstuk 3 reeds vermeld. Op de inhoud en motivering wordt nog teruggekomen; het betreft hier uitwerking die aan het principe zelf niet toe- of afdoet.

^{22]} Tweede Kamer 1978-1979, I3990, nr. 24.

wetgevende instanties. Het is natuurlijk niet een bepaling, voor de rechter af te dwingen.' Desgevraagd voegde de indiener toe 'dat ik uiteraard vooral het oog heb op de territoriale decentralisatie en om de wens om de gewichten (...) tussen de centrale en de lagere overheid te verplaatsen.'²³ Minister Wiegel bleek het artikel af te wijzen omdat het erin neergelegde principe zo een onevenredig accent zou krijgen. Hij meende bovendien 'dat de grondwet de structuur van ons bestuursstelsel aangeeft en (...) niet gehanteerd kan worden als instrument om te toetsen of er voldoende wordt gedecentraliseerd. De Grondwet kan wél (...) signalen geven. Die signaalwerking is er ook altijd geweest. Zij ligt in het geheel van de grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten opgesloten. Die werking zal er onverminderd zijn onder de voorgestelde bepalingen. De opnemng van een uitdrukkelijke instructienorm is daarvoor niet nodig.'²⁴ Toen in het amendement, om nauwkeuriger het doel aan te geven, 'territoriale' vóór decentralisatie werd ingevoegd²⁵, kon de vraag rijzen of de bepaling niet, zoals 'ons' negende principe, een principiële voorkeur voor territoriale boven functionele decentralisatie beoogde uit te drukken. De minister stelde dat nu nog sterker dan tevoren één bepaald beginsel zou worden benadrukt. Toen vervolgens 'het uitgangspunt' werd vervangen door 'een uitgangspunt'²⁶, was het weer de overbodigheid van de bepaling, die hij tegenwierp. Het amendement werd bij zitten en opstaan verworpen²⁷.

Dezelfde minister stelde ruim anderhalf jaar later in de memorie van antwoord bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur, ter toelichting op de in te voegen clausulering van de provinciale bevoegdheid om richtlijnen en aanwijzingen te geven in verband met het beleidsplan: 'Overigens merken wij op dat deze beperking ook noodzakelijk is, ten einde te voorkomen dat aan de provincie een bevoegdheid zou worden gegeven die in strijd zou zijn met ons grondwettelijk gewaarborgde stelsel van territoriale decentralisatie.'²⁸

Het structuurprincipe dat *het gehele grondgebied is ingedeeld in provincies en gemeenten* kwam om gelijksoortige redenen als aangegeven bij het eerste principe in commentaren niet aan de orde. Hier was het de regering zelf die het uitgangspunt ter discussie stelde. In navolging van de Staatscommissie Cals/Donner werd in augustus 1976, dus tussen de verschijning van conceptontwerp en wetsontwerp, een grondwetsbepaling voorgesteld die de wetgever de mogelijkheid zou bieden om andere territoriale openbare lichamen in plaats van bestaande provincies of gemeenten in te stellen^{29 30}. De motivering was vergelijkbaar met die van de staatscommissie: 'Ons staan thans geen situaties voor ogen waarin van deze mogelijkheid gebruik zou moeten worden gemaakt. Maar het is niet uitgesloten dat deze zich in de toekomst zouden voordoen.' En dan zou de Grondwet een basis moeten bieden. 'Indien zou worden erkend, dat bij gewone wet in plaats van gemeenten openbare lichamen zouden kunnen worden ingesteld, zou zulks betekenen, dat de wetgever vorenbedoelde grondslagen voor het plaatselijk bestuur zou kunnen omzeilen (...). Het lijkt niet juist, dat deze weg zou kunnen worden opgegaan zonder grondwetswijziging.', zo werd met instemming de Nota Bestuurlijke Organisatie uit 1969 geciteerd³¹. Overigens werd, eveneens in navolging van

^{23]} Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, blz. 3665-3666.

^{24]} Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, blz. 4022-4023.

^{25]} Tweede Kamer 1978-1979, 13990, nr. 30.

^{26]} Tweede Kamer 1978-1979, 13990, nr. 33.

^{27]} Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, blz. 4294.

^{28]} Tweede Kamer 1980-1981, 14322, nr. 28, blz. 32.

^{29]} Tweede Kamer 1975-1976, 13992, nr. 2.

^{30]} Zie hiervoor, par. 3.2.1.

^{31]} Tweede Kamer 1975-1976, 13992, nr. 3, blz. 3-4.

de Staatscommissie, tevens voorgesteld de grondwetsbepalingen inzake gemeenten en provincies van overeenkomstige toepassing te verklaren, zodat de aanwezigheid van een democratisch decentraal bestuur gewaarborgd zou zijn.

De verbazing in de Tweede Kamer over het voorstel was vrijwel algemeen. Wat zou binnen afzienbare termijn de zin van deze mogelijkheid kunnen zijn, nu juist plannen waren bekend gemaakt die de bestuurlijk-organisatorische knelpunten afdoende zouden moeten oplossen binnen de bestaande hoofdstructuur? Het lukte de Regering niet om de noodzaak van het artikel overtuigend aan te tonen, en uiteindelijk werd het voorstel ingetrokken ³². Het was dit resultaat dat in de tweede reorganisatiefase een rol zou spelen in de discussie over de grondwettigheid van toen voorgestelde nieuwe lichamen ³³.

Zoals hierna nog zal worden uitgewerkt verandert in de bijna zes jaar tussen indiening van de reorganisatievoorstellen en het uitbrengen van de Nota naar aanleiding van het Eindverslag wel de positie die gemeenten en provincies in de plannen wordt toegedacht. De vermindering van het aantal nieuwe provincies en de beperking van overgang van gemeentelijke taken waartoe al vrij snel wordt besloten, leiden al in 1978 tot een wat ruimer 'eisenpakket' voor de gemeente. In een brief van de minister van Binnenlandse Zaken over het herindelingsbeleid in het kader van de reorganisatie, waarin een minimuminwoner-tal van 10.000 uitgangspunt is, is er onder meer van het volgende sprake:

- 'de gemeente moet het takenpakket zodanig ten uitvoer kunnen brengen, dat zij haar inwoners een met de eisen van de tijd in overeenstemming voorzienenniveau kan bieden; (...)
- de gemeente moet als volwaardig partner kunnen optreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en maatschappelijke organisaties;
- De gemeente moet lokaal-bestuurlijk leiding kunnen geven bij het aanbren-gen van ingrijpende structurele wijzigingen en zij moet de daarmede samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen kunnen beheersen.' ³⁴

De positie van de provincie verandert uiteraard ook door de aangeduide wijzigingen. Niet langer gaan alle taken met een regionaal schaalniveau volledig over. Het belang van het provinciale beleidsplan met inschakeling van de gemeenten bij voorbereiding en uitvoering, neemt toe. In de laatste levensfase van de reorganisatieplannen zal de mogelijkheid van gedifferentieerde herverkaveling van bevoegdheden hieraan worden toegevoegd. Samenhangend regionaal beleid komt zo niet langer tot stand door de relevante bevoegdheden uniform op provinciaal niveau te brengen, maar door daar een genuanceerd toe te passen samenstel van plannende, uitvoerende en coördinerende bevoegdheden te leggen. Voor de goede orde: ook dit systeem, op onderdelen waarvan nog wordt teruggekomen, is niet voorbij de ontwerpfase gekomen.

De opvatting dat *drie bestuurslagen* het juiste aantal was, was vanaf de Nota Bestuurlijke Organisatie bij de centrale overheid steeds meer vanzelfsprekend geworden. Van samengesteld lokaal bestuur tot en met de 'regionale provincie' bleef het vermijden van een extra bestuurslaag het uitgangspunt.

In de literatuur waren, zij het niet vaak, andere geluiden te horen. Al kort voor de publicatie van het concept-ontwerp verwerpt W.G. Verkruijsen de dan reeds bekende provinciale variant omdat feitelijk meer en andere schaalni-

^{32]} Tweede Kamer 1980-1981, 13992, nr. 9.

^{33]} Zie par. 4.4.3.4.

^{34]} Tweede Kamer 1978-1979, 14322, nr. 8, blz. 3-4.

veaus zijn waar te nemen ³⁵; de provincie zal bijvoorbeeld tussen twee voor de toekomst relevante niveaus, landsdeel en regio, geplaatst worden. Het model is wellicht geschikt om *ongewenste* ontwikkelingen tegen te gaan, maar niet als kader voor formulering en realisering van gewenste ontwikkelingen. De gedachte dat er in een klein land geen ruimte is voor meer dan twee bestuurslagen levert een elementaire denkfout op: 'De stelling is een miskenning, zelfs een omkering van de werkelijkheid. Juist in een land met 13, 6 miljoen inwoners, dat zó klein is, zijn de verhoudingen complexer en liggen de noodzakelijke coördinatieniveaus als een groter aantal concentrische cirkels om elkaar heen dan in een groot, dun bevolkt land.' ³⁶ Vervolgens wordt een systeem met gewesten tussen gemeente en provincie bepleit op basis van het uitgangspunt dat er evenveel bestuurslagen moeten komen als er niveaus aanwijsbaar zijn waarop continu pakketten beslissingen genomen en gecoördineerd moeten worden. De complexiteit die inderdaad zou ontstaan als de bestuurslagen 'alle hiërarchisch aan elkaar ondergeschikt' zouden worden gemaakt, zou vermeden kunnen worden door bij de provincie toezicht en beroep ten aanzien van gewestelijke en gemeentelijke besluiten te concentreren. Het gewestelijk takenpakket zou bij instellingsbesluit uit een in een Gewestwet opgenomen maximum geselecteerd moeten worden; de gemeenten zouden zich hiervan dan hebben te onthouden, tenzij het gewest bevoegdheden zou delegeren.

Kort na de publicatie van het concept-ontwerp worden ook door anderen kanttekeningen geplaatst. De vraag wordt gesteld of een vierde bestuurslaag echt zo erg zou zijn ³⁷, en er wordt aangevoerd dat de bezwaren nauwelijks beargumenteerd zijn en dat te veel de nadruk wordt gelegd op het democratische element ten nadele van het doelmatigheids criterium ³⁸. Het drie lagenmodel haalde niettemin ongewijzigd het wetsontwerp en werd door het volgende kabinet eveneens onderschreven ³⁹.

In april 1979 wordt het nog eens onderstreept als de resultaten van het ministeriële beraad over de uitgangspunten van de reorganisatie worden meegedeeld: hoofdpunten zijn versterking van de coördinerende rol van het provinciale beleidsplan en mede hierom insnoering van intergemeentelijke samenwerking waar het de coördinatie betreft ⁴⁰. Onderkend wordt dat onvermijdelijk spanning bestaat tussen het beperkte aantal bestuurslagen en een groot aantal met een eigen bestuurlijke voorziening het meest gediend zijnde taken, waardoor een bestuurlijke organisatie altijd een compromis is tussen vele, veelal tegenstrijdige eisen die bovendien in de tijd kunnen wisselen. Tot meer bestuurslagen leidt dit echter niet.

Er volgt dan nog eenmaal een reeks reacties op de handhaving van het uitgangspunt 'drie bestuurslagen'. Het meest uitgesproken is M. Oosting, die als bezwaren aanvoert dat de band gemeenten-regio wordt doorgesneden, dat centralisatie plaatsvindt en dat de regio bestuurlijk zal moeten 'inwonen' bij

^{35]} W.G. Verkruijsen, 'Herziening van de bestuurlijke organisatie. Maar hoe?'; *ESB*, 30 april 1975, 60e jaargang, nr. 17, blz. 431-438.

^{36]} W.G. Verkruijsen, t.a.p., blz. 437.

^{37]} A.B. Ringeling, 'Reorganisatie van het binnenlands bestuur'; *Beleid & maatschappij*, oktober 1975, 2e jaargang nr.10, blz. 283-288.

D.W.P. Ruiter ('Reorganisatie van het binnenlands bestuur; een overzicht van de ontwikkelingen sinds 1975'; *Acta politica*, juli 1976, 11e jaargang nr. 3, blz. 365-382) voegt hier nog aan toe dat tegen een stelsel met vier bestuurslagen geen bezwaren zijn op grond van het beginsel van territoriale decentralisatie.

^{38]} J.P.A. Coopmans, 'Procesmatige of revolutionaire verandering van het binnenlands bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, november 1975, 29e jaargang nr. 7, blz. 481-488. Deze auteur stelt voorts dat het in dit verband ook aanbeveling zou verdienen na te gaan in hoeverre de complexiteit van ons binnenlands bestuur niet vooral wordt veroorzaakt door de in vele bestuurswetten voorgeschreven ingewikkelde procedures.

^{39]} Bijvoorbeeld: Tweede Kamer 1977-1978, 14322 en 14323, nr. 6, blz. 1, en nr. 7, blz. 8.

^{40]} Tweede Kamer 1978-1979, 14322, nr. 10.

de provincie ⁴¹. Hij constateert dat op een aantal plaatsen wel degelijk behoefte bestaat aan regionaal bestuur, terwijl hieraan zeker door reductie van het aantal nieuwe provincies tot 17 niet tegemoetgekomen wordt. 'Elke poging tot vormgeving van regionaal bestuur worstelt met het afwijzen van de vierde bestuurslaag. Deze afwijzing heeft kenmerken van een politiek dogma gekregen: algemeen geldend en niet ter discussie staand.' Regionale gebieds-corporaties (gewesten) of binnenprovinciale territoriale decentralisatie (regio-raden), in aanvulling op enkele nieuw te vormen regionale provincies, zouden hier uitkomst kunnen bieden: het initiatief wordt dan aan de gemeenten of de provincie gelaten om afhankelijk van de behoeften, binnen een landelijk raamwerk, in de (eventuele) lacune te voorzien. Kortom, een soort facultatief 3 1/2-lagenmodel, vergelijkbaar met hetgeen Verkruijsen eerder voorstelde. Tot bijstelling van de reorganisatieplannen leidden deze kanttekeningen niet; de regering hield vooralsnog aan het gekozen model vast ⁴².

De literatuur over de structuurprincipes vier tot en met zes -de rol van de wetgever, autonomie en medebewind- voegde geen punten van kritiek toe waarop niet al in de toelichting op het wetsontwerp was ingegaan.

Wel zorgde de aanhoudende kritiek op in het bijzonder de negatieve lijst voor aanpassingen. Bij de eerste beperking, in april 1979, werd het principe van de lijst nogmaals verdedigd. Het argument dat een zekere uniformiteit nodig was uit een oogpunt van goede financiële verhoudingen, werd aangevuld met de volgende mededeling: 'Bovendien mag dan de provincie de bevoegdheden bepaalde, nu gemeentelijke taken, tot zich te trekken, bij zaken waarvoor in enigszins belangrijke mate financiële middelen zijn vereist ontbreekt haar de nodige financiële ruimte. De uitkering uit het Provinciefonds is immers daarop niet berekend, terwijl enige regeling, krachtens welke de gemeenten met de taken ook de benodigde gelden aan de provincie zouden moeten overdragen ontbreekt.' ⁴³ Deze passage lijkt ook de strekking te hebben de gemeenten gerust te stellen: buiten de lijst is van toepassing van het 'principe van de verschuivende autonomie' door de provincie weinig te duchten.

In de memorie van antwoord van november 1980 wordt vervolgens intrekking van de lijst aangekondigd ⁴⁴. Op de resterende terreinen is de voorbereiding van medebewindwetgeving inmiddels in een vergevorderd stadium van voorbereiding. De mogelijkheid tot differentiatie in inschakeling van gemeenten die hierdoor zal wegvallen -een 'doordelegatiebepaling' ontbreekt, zoals vermeld, nog in de Provinciewet- is kennelijk geen bezwaar. Overigens wordt nu gekozen voor een procesmatige doorvoering van de reorganisatie, 'die ruimte laat voor differentiatie en voor bijstelling in de tijd' (blz. 15-16) ⁴⁵, en voor een benadrukking van de coördinerende rol van de provincie via het beleidsplan en richtlijnen en aanwijzingen. Behalve dat hierin, zoals reeds bij het eerste principe vermeld, geen inbreuk op het beginsel van de territoriale decentralisatie moest worden gezien, werd hier gesteld dat de provinciale bevoegdheid 'niet kan worden beschouwd als een mogelijkheid gemeenten in medebewind te roepen' (blz. 32).

In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag -september 1982- werd ten slotte ingegaan op de voorgenomen toevoeging van een *positieve lijst* in de Provinciewet. In een nieuw artikel 88c zou worden bepaald dat, voor zover dit geen strijd oplevert met het bij of krachtens de wet bepaalde, negentien daar genoemde onderwerpen 'voorwerp van aanhoudende zorg voor de provinciale

⁴¹] M. Oosting, 'Regionaal bestuur: lacune en oplossingen'; TvO, 21 juni 1979, 5e jaargang nr. 12, blz. 239-247.

⁴²] Bijvoorbeeld Tweede Kamer 14322 en 14323, nr. 13, blz. 6 en nr. 28, blz. 18.

⁴³] Tweede Kamer 1978-1979, 14322, nr. 10, blz. 4.

⁴⁴] Tweede Kamer 1980-1981, 14322, nr. 28, blz. 8.

⁴⁵] Deze gedachten worden overigens niet uitgewerkt.

besturen' zouden zijn ⁴⁶. De provincie zou de nodige middelen bijgeleverd krijgen, en aldus zou het mechanisme van de verschuivende autonomie, het open bestel, in ere worden hersteld. Voordeel boven de negatieve lijst bij de gemeentewet zou zijn dat de gemeentebesturen in elk geval de aanvullingsbevoegdheid zouden behouden. Voordeel boven herverdeling van bevoegdheden bij medebewindswetgeving zou zijn dat 'hiermee door de provincies zelf, in nauw overleg met de gemeenten, ingespeeld kan worden op de specifieke kenmerken van iedere provincie en regio. Anders gezegd, dat meer pluriformiteit kan worden aangebracht in onze bestuurlijke constellatie, daar waar dat nodig en gewenst is.' ⁴⁷

Ten aanzien van medebewind is nog van belang dat het in september 1980 uitgebrachte eindrapport van de Werkgroep Complementair Bestuur ⁴⁸ de regering onder meer tot het standpunt bracht dat bestuurlijk overleg zou moeten worden voorgeschreven voorafgaand aan vordering tot medebewind, en ook aan de uitoefening van toezicht. Het voorlopige regeringsstandpunt over het rapport meldde reeds dat nagestreefd zou worden voorstellen terzake over te nemen in de nieuwe gemeentewet ⁴⁹; de Nota naar aanleiding van het Eindverslag bij het wetsontwerp Rbb herhaalde dit standpunt ⁵⁰.

Het streven naar *uniformiteit* in de bestuursorganisatie zou volgens Verkruisen, in zijn al aangehaalde artikel, de effectiviteit ervan ernstig in gevaar brengen. Zo zullen de voorgestelde provincies als eerste laag onder het Rijk veelal òf te groot òf te klein zijn. Dit leidde hem tot zijn pleidooi voor meer dan drie bestuurslagen als alternatief. Bij de door hem voorgestelde gewesten zag hij, om recht te kunnen doen aan de situatie ter plekke, ook reden voor een gedifferentieerd takenpakket. Vergelijkbare opvattingen werden uitgedragen door J. in 't Veld ⁵¹, en zouden, zoals reeds bleek, ook door de Raad van State worden aangehangen ⁵². Een opvallend anders geluid viel te horen van Luiten en Vonhögen, die het concept-ontwerp bekritiseerden wegens de vele differentiatiemogelijkheden bij de verdeling van taken en bevoegdheden ⁵³. Naast de differentiatiemogelijkheden voor de provincies bij het roepen van gemeenten in medebewind, zowel bij onderwerpen van de negatieve lijst als in medebewindswetten zoals de WRO, doelden zij op de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur per provincie gedifferentieerd onderwerpen aan de negatieve lijst toe te voegen; in het wetsontwerp werd deze bevoegdheid later geschrapt. Zij misten een grondwettelijke waarborg van uniformiteit van taakverdeling, hetgeen met het oog op de doorzichtigheid een slechte zaak werd gevonden.

In de wetsvoorstellen werd vooralsnog de mate van uniformiteit niet gewijzigd. Wel was reeds in de eerste brief van minister Wiegel van 22 mei 1978 sprake van onderzoek naar de mogelijkheid van gefaseerde invoering, func-

⁴⁶] Vierde nota van wijziging, Tweede Kamer 14322, nr. 37, blz. 2-3.

⁴⁷] Nota naar aanleiding van het Eindverslag, Tweede Kamer 1981-1982, 14322, nr. 35, blz. 22 e.v.

⁴⁸] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Eindrapport van de Werkgroep Complementair Bestuur*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

⁴⁹] Tweede Kamer 1981-1982, 17100, nr. 28.

⁵⁰] Op. cit., blz. 30. Hierbij werd verwezen naar een in 1981 voor advies rondgezonden voorontwerp voor een herziene gemeentewet, waarin verplicht overleg voorafgaande aan vordering tot medebewind was voorgeschreven. De basis hiervoor werd geleverd door het *Eindrapport van de Werkgroep Herziening Gemeentewet* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, oktober 1980). Artikel 122 van een hierin opgenomen voorontwerp schreef voor dat tevoren de gemeentebesturen of een instantie die voor deze representatief wordt geacht in de gelegenheid moet zijn gesteld een oordeel over het voornemen kenbaar te maken.

⁵¹] J. in 't Veld, 'Uitgangspunten bestuurlijke organisatie'; *De Nederlandse Gemeente*, 3 oktober 1975, 29e jaargang, nr. 40, blz. 492-494.

⁵²] Zie paragraaf 3.3.8.

⁵³] W. Luiten en H.P. Vonhögen, 'Enkele juridische aspecten van de reorganisatie van het binnenlands bestuur'; *TvO*, 2e jaargang nrs. 16 en 17, blz. 324-328 en 349-354.

tioneel en territoriaal⁵⁴. Zoals vermeld leidde dit tweeënehalf jaar later tot de keuze voor een 'groeimodel'. Het is de vraag of hiermee tegemoet gekomen zou zijn aan de bezwaren die Oosting in zijn eerdergenoemde artikel aanvoerde. Voor het door hem bepleite regionaal bestuur zou slechts op een aantal plaatsen in ons land aanleiding bestaan. In beide modellen zou binnen een landelijk uniform geldend raamwerk gedifferentieerd op de ontwikkelingen gereageerd kunnen worden 'Dit is aantrekkelijk, omdat bestuurlijke organisatie in onze tijd nooit zo Thorbeckiaans kan zijn dat zij zeer lang zonder aanpassingen stand kan houden.' Evenals drie bestuurslagen lijkt uniformiteit (en detaillering) echter ook te worden overgewaardeerd en het karakter van een dogma te krijgen. Dit kan leiden tot twee typen van onwenselijkheid:

- a. 'het bewerkstelligen van een voor het gehele land geldende uniforme bestuurlijke (re)organisatie, die in feite vooral een oplossing is voor problemen van een beperkt aantal gebieden, en die omgekeerd problemen zou creëren voor vele andere gebieden' (het 24-model);
- b. 'het nastreven van een uniforme bestuurlijke organisatie die voor grote delen van het land bruikbaar is, maar die tekort doet aan specifieke bestuurlijke belangen van een beperkt aantal regio's.' (het 17-model).

Oostings pleidooi voor meer pluriformiteit lijkt pas gedeeltelijk gehoor te vinden in september 1982 als de Nota naar aanleiding van het Eindverslag verschijnt. Omdat, twee jaar eerder, bij decentralisatie van rijkstaken gekozen is voor overheveling naar de gemeente vóór overgang naar de provincie, is de uiteenlopende bestuurskracht van de gemeenten weer aan de orde gekomen. De mogelijkheid om van rijkswegen te onderscheiden tussen grote en kleine gemeenten wordt nog altijd afgewezen, om dezelfde redenen als bij het oorspronkelijke ontwerp was gebeurd; de provincies zullen evenwel in het kader van de nieuwe positieve lijst ruime mogelijkheden hebben⁵⁵. Voorts wordt differentiatie in invoering van de reorganisatie positief besproken: voor gefaseerde instelling van nieuwe provincies is dan al gekozen, en differentiatie in tempo van taakoverdracht tussen oude en nieuwe provincies zou de overgang verder kunnen versoepelen. Aansluitend wordt ook differentiatie in taken en bevoegdheden in het algemeen, als uitgangspunt, aan de orde gesteld. Voordelen zijn de mogelijkheid flexibel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en te vermijden dat een bevoegdheid overal moet worden overgeheveld omdat deze op enkele plaatsen aan het lagere niveau is ontgroeid. De mogelijkheid van differentiatie langs andere wegen dan de positieve lijst, met name op grond van bijzondere wetgeving, wordt positief besproken, overigens zonder dat concrete nadere voorstellen worden aangekondigd⁵⁶. Interessant is de manier waarop het vaak aangevoerde bezwaar van ondoorzichtigheid wordt afgedaan. De verminderende helderheid is van een abstracte soort, zo wordt gesteld: 'Het is de helderheid van de persoon die als het ware van buiten tegen het bestuurlijke bouwwerk aankijkt, en onmiddellijk in staat is de structuur ervan bloot te leggen. Dit soort helderheid hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met een helderheid vanuit het standpunt van degenen die in de praktijk met of in zo'n bestuur moeten opereren (de bestuurders), en van degenen die afhankelijk zijn van of beïnvloed worden door de resultaten, de output van het bestuur (de bestuurden).'⁵⁷

Dat het *bestuur zo dicht mogelijk bij de burger* moet geschieden wordt niet bestreden. In de meergenoemde ministeriële brief van april 1979 wordt nog een extra argument aangevoerd: de toenemende overheidsbemoeienis maakt

⁵⁴] Tweede Kamer 1977-1978, 14322, nr. 6, blz. 12.

⁵⁵] Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 11 en 26.

⁵⁶] Het 'Schuyt-rapport' met zijn vergaande voorstellen tot differentiatie -zie hoofdstuk 4- is dan al, op 27 mei 1982, uitgebracht. Een regeringsstandpunt zal echter pas door het volgende kabinet, in mei 1983, worden gepubliceerd.

⁵⁷] Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 43.

een hoge mate van betrokkenheid en een grote invloed van de burger gewenst⁵⁸. In de memorie van antwoord -november 1980- worden verkokering, dirigisme, problemen ten aanzien van de beheersbaarheid, vermindering van het democratisch gehalte, etcetera, genoemd als nadelen van de grote concentratie van overheidsactiviteiten op rijksniveau. Een van de mogelijkheden om de gevolgen te beperken is decentralisatie van rijkstaken. 'Uitgaande van handhaving van de drie bestuurslagen en, zeker gelet op problemen als verkokering, een voorkeur voor algemeen integraal bestuur, betekent deze weg een decentralisatie van rijkstaken naar provincie en gemeente. Hierbij gaat het erom een taak zo dicht mogelijk bij de burger te doen behartigen. Decentralisatie naar de *gemeente* verdient daarom de voorkeur.'⁵⁹ (cursivering JdP).

De memorie van antwoord gaat uitvoerig in op de Decentralisatienota die in dezelfde maand was verschenen⁶⁰. Het voert te ver om hier een samenvatting te geven van de inventarisatie van verklarende factoren van centralisatie, de bezwaren ervan, de soms aanwezige onvermijdelijkheid, en het hardnekkige karakter; ook een overzicht van de voorgenomen maatregelen moet achterwege gelaten worden. Hier is vooral van belang de principiële voorkeur voor decentralisatie die, nogmaals, wordt uitgesproken. Gesteld wordt dat 'om ideële redenen dient te worden gestreefd naar een gedecentraliseerd openbaar bestuur waar dat mogelijk is. Dit streven is vooral gebaseerd op de in deze nota genoemde bestuurlijke argumenten voor decentralisatie, waarin vrijheid, doelmatigheid, gevarieerdheid en verantwoordelijkheid belangrijke elementen zijn. Deze keuze sluit 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.'⁶¹ Of, in de woorden van de memorie van antwoord: 'Formeel is het systeem van onze Grondwet, het zogenoemde 'open bestel', zodanig dat, behoudens 'tegenbevijs', de bevoegdheden ook bij het laagste orgaan liggen; materieel gaat het om de democratische waarde, dat het bestuur zoveel mogelijk aan een betekenisvolle democratische controle onderworpen moet worden.'⁶² De Decentralisatienota noemt de voorgenomen omkering van de bewijslast met zoveel woorden, zij het dat deze pas van kracht wordt nádat de vraag is gesteld of er überhaupt een taak voor de overheid is weggelegd (blz. 21).

Nieuwe opvattingen over de plaats van *functionele decentralisatie* in verband met de reorganisatie van het binnenlands bestuur ontbreken vrijwel. Vermelding verdient slechts een zeer summiere standpuntbepaling in de Decentralisatienota (blz. 19). Daar wordt gesteld dat functionele decentralisatie slechts op zeer afgebakende taakvelden een oplossing kan bieden van de genoemde knelpunten door overmatige centralisatie, omdat anders onder meer de samenhang in het overheidsbeleid in het gedrang komt. Voor de democratische inschakeling van betrokkenen op bepaalde terreinen kan het echter de meest geschikte bestuurlijke oplossing zijn, zo wordt nog toegevoegd.

Uit een oogpunt van functioneel bestuur is verder van belang het ontwerp voor een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen, dat eind 1980 werd ingediend⁶³. Een van de elementen hiervan, de verplichte bundeling in

⁵⁸] Tweede Kamer 1978-1979, 14322, nr. 10, blz. 1.

⁵⁹] Tweede Kamer, 14322, nr. 28, blz. 6. Hieraan wordt overigens toegevoegd dat de provincie met name inzake de coördinatie van gemeentelijke activiteiten in toenemende mate een rol zal spelen en dat voor een niet onaanzienlijk aantal grootschalige taken de provincie meer aangewezen is dan de gemeente of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

⁶⁰] Decentralisatie van rijkstaken, Tweede Kamer 1980-1981, 16492, nr. 2.

⁶¹] Decentralisatie van rijkstaken, op. cit., blz. 20.

⁶²] Memorie van antwoord, op. cit., blz. 19.

⁶³] Tweede Kamer 1980-1981, 16538, nr. 2. Hierover uitvoeriger par. 4.2.2.1.

samenwerkingsverbanden had vooral de strekking het aspect van verkokering terug te dringen. In samenhang met de voorgestelde versterking van de banden met de gemeentebesturen zou dit het euvel van een tekort aan 'integraliteit' moeten terugdringen.

Over de positie van het *toezicht* in de reorganisatievoorstellen verschenen in de literatuur geen inzichten waarop niet reeds in de toelichting bij het wetsontwerp was ingegaan.

Het aspect van belangenvermenging bij het provinciaal bestuur kreeg op verrassende wijze aandacht van de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken toen hij bij zijn herbezinning op onder meer het aantal provincies, een kleiner aantal gunstig noemde voor een juiste hantering van de bevoegdheden inzake toezicht⁶⁴. Veel belangrijker was de geleidelijke, maar zeker niet volledige, accentverlegging van de provinciale doe-taken naar een coördinerende rol, waarin de opeenvolgende wijzigingen in de voorstellen voorzagen.

De relatie toezicht-gemeentelijke beleidsvrijheid was een aandachtspunt bij de uitwerking van het 'complementair bestuur', bij de decentralisatieplannen, en bij de voorbereiding van een herziene gemeentewet. In de memorie van antwoord werd gesteld dat, ten einde te bereiken dat het toezicht niet tot centralisme leidt, een zekere inkadering nodig is. Instemmend werd verwezen naar de voorstellen van de Werkgroep Herziening Gemeentewet, die voorzagen in schrapping van een aantal bepalingen van aanvullend preventief toezicht in de gemeentewet, voorafgaand overleg voor (gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring en vernietiging, en binding van het toezicht aan toetsingsnormen ter voorkoming van oneigenlijk gebruik⁶⁵. Ook werden in de Decentralisatienota dergelijke maatregelen aangekondigd, in het bijzonder voor het toezicht van rijkswegen op zowel gemeente- als provinciebesturen⁶⁶. In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag werden de voornemens nog eens herhaald, met de toevoeging dat de bepalingen inzake het preventieve toezicht in de gemeentewet, behoudens uitdrukkelijke afwijking, ook voor de uitoefening van toezicht op grond van bijzondere wetten zou gelden⁶⁷.

Ter afronding

De aanpassingen van de reorganisatie-ontwerpen hebben deze, zoals bekend, niet kunnen redden; wij komen hierop nog terug. In inhoudelijk opzicht kunnen de aanpassingen gekwalificeerd worden als stappen terug naar een oud ideaal waarvan men zich kan afvragen of het ooit meer dan dat is geweest: de provincie in een vooral coördinerende, maar dan ook actieve rol.

5.3 Tussenspel: 1983-1989 (-1994)

De breuk met de reorganisatieplannen in de jaren 1982-1983 leidde tot een 'terug naar Thorbecke', een bestuursorganisatie met *drie bestuurslagen*, provincies in de vertrouwde maat met een takenpakket dat als vanouds weinig 'doe-elementen' bevatte, en te vergroten gemeenten als zwaartepunten van het decentrale bestuur. De regionale problematiek zou nu primair door samenwerkende gemeenten moeten worden opgelost, met de provincies in een stimulerende en conflictbeslechtende rol.

Deze 'herstart' binnen het oude model betekende niet dat de structuurprincipes verder volledig buiten discussie bleven. Voor een meer volledig overzicht van de gedachteontwikkeling wordt verwezen naar paragraaf 4.2. Hier wordt

⁶⁴] Tweede Kamer 1977-1978, 14322, nr. 6, blz. 3.

⁶⁵] Eindrapport van de Werkgroep Complementair bestuur, op. cit.; memorie van antwoord, op. cit., blz. 36-37; Eindrapport van de Werkgroep Herziening Gemeentewet, op. cit. (zie het bijgevoegde voorontwerp, artikelen 249-269).

⁶⁶] Decentralisatie van rijkstaken, op. cit., blz. 24 en 36.

⁶⁷] Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 30.

volstaan met een korte verwijzing naar die veranderingen die maken dat de situatie in 1989, als de aanloop naar de tweede reorganisatie wordt ingezet, op onderdelen anders is dan in 1983.

In de eerste plaats leidde het Schuyt-rapport ertoe dat *differentiatie* definitief uit de taboesfeer werd gehaald. Een bijzondere bestuursinrichting voor grote steden werd afgewezen, evenals een machtiging van de Kroon om regels ten behoeve van het grote-stedenbeleid aan te passen. Overigens werd de mogelijkheid om in het rijksbeleid uitzonderingen te maken ten gunste van de grote steden echter positief beoordeeld -en in praktijk gebracht- en ook werd opnemng in de gemeentewet aangekondigd van de mogelijkheid, en dus de opdracht, aan de medebewindswetgever om zo nodig onderscheid te maken tussen gemeenten ⁶⁸.

Het zou nog ruim tien jaar duren voor de nieuwe Gemeentewet met laatstbedoelde bepaling (artikel 109) in werking zou treden, maar gedurende de lange voorbereidingstijd was het voornemen uiteraard wel van invloed; in de nieuwe Provinciewet zou een vergelijkbare bepaling worden opgenomen (artikel 106). Ook de, zo nodig selectief toe te passen, nieuwe mogelijkheid tot 'doordecentralisatie' door het provinciebestuur van medebewindstaken (artikel 107), die al vermeld werd, zou uiteraard differentiatie mogelijk kunnen maken. Van invloed vooraf was ook sprake bij een aantal andere algemene voorzieningen in de nieuwe organieke wetgeving, die de positie van gemeenten en provincies beoogden te versterken. Met name de invoering van overlegverplichtingen bij 'belastende' maatregelen -medebewind, toezicht-, waarvan al in de vorige paragraaf sprake was, is hier van belang. De toelichting bij het ontwerp-Gemeentewet bevat uitvoerige beschouwingen over de functie van en motieven voor de verschillende vormen van *toezicht*. Om de zojuist aangegeven redenen wordt ook voorzien in beperking van het aantal gevallen waarin preventief toezicht vereist wordt en (verdere) inkadering van de toepassing ⁶⁹.

Het zogenoemde positieve toezicht (aanwijzingen, uitnodigingen), evenals het medebewind waarmee het terecht in verband wordt gebracht, verdient iets uitvoeriger aandacht; vooral bij de totstandkoming van de nieuwe Gemeentewet hebben deze onderwerpen voor veel discussie gezorgd ⁷⁰.

Deze is terug te voeren tot de nieuwe Grondwet (1983), waarin de traditionele formulering van het medebewind - (gevoerde) 'medewerking tot uitvoering' van wetten, algemene maatregelen van en bestuur, en, voor gemeenten, pro-

⁶⁸] Tweede Kamer 1982-1983, 17910, nr. 2. Zie overigens paragraaf 4.4.3.4 over de reikwijdte van de desbetreffende bepalingen in Provinciewet en Gemeentewet.

⁶⁹] Tweede Kamer 1985-1986, 19403, nr. 3, blz. 13-23.

⁷⁰] Zie E. Brederveld, 'De nieuwe Gemeentewet'; *De Gemeentestem*, 30 mei 1986, 136e jaargang nr. 6812, 173-179;

'De nieuwe Gemeentewet: de MvA roept om een Nader voorlopig verslag'; *De Gemeentestem*, 24 maart 1989, 139e jaargang nr. 6874, blz. 121-127.

'Het nieuwe kabinet en de gemeenten' *De Gemeentestem*, 13 januari 1990, 140e jaargang nr. 6891, blz. 5-7.

'Het 'hoge woord' wil er niet uit! De nieuwe Gemeentewet: Nota n.a.v. het Eindverslag'; *De Gemeentestem*, 7 september 1990, 140e jaargang nr. 6905, blz. 341-346.

'De nieuwe Provinciewet versus de nieuwe Gemeentewet'; *De Gemeentestem*, 14 juni 1991, 141e jaargang nr. 6923, blz. 311-315.

'De invoeringswet Gemeentewet; vooruitzien na een terugblik'; *De Gemeentestem*, 15 januari 1993, 143e jaargang nr. 6957, blz. 1-8.

'De invoeringswet Gemeentewet. Het Voorlopig Verslag en de Memorie van Antwoord'; *De Gemeentestem*, 23 april 1993, 143e jaargang nr. 6964, blz. 209-214.

'De invoeringswet Gemeentewet. Het Eindverslag en de Nota naar aanleiding van het Eindverslag'; *De Gemeentestem*, 9 juli 1993, 143e jaargang nr. 6968, blz. 333-337.

C.A.J.M. Kortmann, 'De nieuwe Gemeentewet; een voorlopig verslag voor de Eerste Kamer'; *De Gemeentestem*, 15 februari 1991, 141e jaargang nr. 6915, blz. 61-66.

T. Renes, 'De nieuwe Provinciewet door de Tweede Kamer aangenomen'; *De Gemeentestem*, 9 augustus 1991, 141e jaargang nr. 6926, blz. 409-413.

vinciale verordeningen,- werd vervangen door de tekst: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' (artikel 124, tweede lid). De nieuwe bepaling maakt zo opdrachten van allerlei instanties mogelijk, mits een formele wet hiervoor de grondslag biedt, en maakt duidelijk dat een algemene 'ondergeschiktheidsverhouding' tussen provincies en gemeenten grondwettelijk niet meer bestaat. Verschil van inzicht bestaat over de vraag of ook overigens verschil met het oude systeem aanwezig is: houdt 'regeling en bestuur gevorderd bij of krachtens de wet' iets anders in dan 'gevorderde medewerking aan de uitvoering van wetten, enz.'? Het antwoord op deze vraag is van belang voor drie andere vragen:

- a. kan bij wet een algemene bevoegdheid regeling en bestuur te vorderen worden toegekend of moet het gaan om een specifieke bevoegdheid neergelegd in een bijzondere wet?
- b. kan een algemene aanwijzingsbevoegdheid worden toegekend of moet deze gespecificeerd zijn en bepaalde aangelegenheden betreffen waar een bijzondere wet betrekking op heeft?
- c. is alle bij of krachtens een wet gevorderde regeling en bestuur terug te voeren tot artikel 124, tweede lid, zodat de verwaarlozingsregeling waarop artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, van de Grondwet niet van toepassing is, of vallen bij algemene wetten gevorderde activiteiten hierbuiten?

Bij enkele lezing van artikel 124, tweede lid, zou men geneigd zijn de vragen steeds in de eerstgenoemde zin te beantwoorden. De geschiedenis van de totstandkoming van de nieuwe Grondwet geeft echter geen aanwijzingen dat in dit opzicht veranderingen werden beoogd: er is 'gewoon' sprake van medebewind ⁷¹. Een amendement-Faber, dat vordering slechts 'bij de wet of bij algemeen verbindend voorschrift krachtens de wet' mogelijk wilde maken ten einde vordering bij aanwijzingen e.d. uit te sluiten, werd weliswaar afgewezen, maar vooral op grond van de nieuwe delegatieterminologie en het reeds bestaan van dergelijke bevoegdheden ⁷². Als inderdaad geen veranderingen beoogd zijn, resteert de vraag of de beperkte uitleg van het 'traditionele medebewind' de juiste is. Dan komt ook autonomie in beeld. In feite blijven ook dan twee opvattingen tegenover elkaar staan. Enerzijds de regeringsopvatting dat het bij autonomie en medebewind gaat om twee grondslagen van gemeentelijke (en provinciale) activiteiten, waartussen het onderscheid in de loop der tijd vrijwel verdwenen is ⁷³. Anderzijds de opvatting dat autonomie de hoofdregel geeft, waarop medebewind de uitzonderingen oplevert; het tweede lid van artikel 124 Grondwet geeft dan door de erin neergelegde formele beperkingen de bescherming aan autonomie die het eerste lid met het niet omliggende begrip 'eigen huishouding' ontbeert, en moet als vanzelfsprekend zo strikt mogelijk worden uitgelegd ⁷⁴. Het is weinig zinvol hier aan de vele interpretaties van artikel 124 nog een toe te voegen; de rijke voorge-

Verder meer algemene over de behandelde problematiek:

H.Ph.J.A.M. Hennekens in *Van Loenen, De Gemeentewet en haar toepassing*; Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1994, commentaar op artikel 108.

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*; Deventer, Kluwer, 1987.

M.J.M. Schoonhoven, *Provincierecht*; Lelystad, Vermande, 1991.

^{71]} Zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting, Tweede Kamer 13990, nr. 3, blz. 7, en minister Wiegels bij de mondelinge behandeling in eerste lezing, Handelingen Tweede Kamer, 1978-1979, blz. 4024.

^{72]} Zie Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*; op. cit., blz. 349.

^{73]} Voorstel voor een nieuwe Gemeentewet, Tweede Kamer 1985-1986, 19403, nr. 3, blz. 54.

In dezelfde zin, maar dan vooral normatief, Konijnenbelt in zijn in hoofdstuk 6 aan te halen artikel. Zoals vermeld leest deze auteur in artikel 124 Grondwet vooral een aanwijzing aan de wetgever gemeente- en provinciebesturen zoveel mogelijk beleidsvrijheid te laten.

^{74]} Het meest uitgesproken bij Schoonhoven, *Provincierecht*; op. cit., blz. 40-46. Deze auteur concludeert ook (blz. 60-61) dat artikel 146, eerste lid, van de nieuwe Provinciewet -dit artikel bepaalt in algemene zin provinciale staten bevoegd in hun verordeningen medewerking tot de uitvoering daarvan te vorderen van de gemeentebesturen-in strijd is met artikel 124 Grondwet

schiedenis van het artikel biedt zoveel uiteenlopende aanknopingspunten dat 'de waarheid' onvermijdelijk subjectief gekleurd is. Belangrijker is het dat de regering de garanties vooral ziet in het procedurele vlak, in die zin dat bepaalde bevoegdheden slechts aan de formele wetgever toekomen; inhoudelijk acht men deze nauwelijks gebonden, zoals laatstelijk nog bleek bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de stadsprovincie Rotterdam ⁷⁵. Evenzeer van belang is dat, aldus Kortmann ⁷⁶, de Tweede Kamer door het amendement-Faber niet aan te nemen 'een goede mogelijkheid om de gedecentraliseerde besturen, wier overgrote taak uit medebewind bestaat, tegen betutteling van bovenaf te beveiligen [heeft] laten schieten.'

De Tweede Kamer is er wel in geslaagd een aantal beperkingen die volgens vele auteurs in artikel 124 Grondwet gelezen moeten worden in de organieke wetgeving te doen opnemen. Om ons tot de Gemeentewet te bepalen, het tweede lid van artikel 108 bepaalt dat

- regeling en bestuur kunnen worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet *ter verzekering van de uitvoering daarvan*, hetgeen een zekere specificatie van de bevoegdheid door de wetgever veronderstelt; en voegt toe
- 'met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van besluiten, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe *bij de wet of krachtens de wet* bij provinciale verordening is toegekend', hetgeen autonome provinciale aanwijzingen en, behalve aan de provincie, delegatie door de wetgever uitsluit.

Hiermee is een nadere procedurele normering van de aanwijzing gegeven, geen inhoudelijke. Hennekens stelt in verband hiermee: 'Daarmee blijft van het decentrale karakter van onze eenheidsstaat ten principale niets meer over' ⁷⁷, een stelling die onderschreven moet worden waar hiërarchie, anders dan van wettelijke normen, per definitie in de gedecentraliseerde eenheidsstaat is uitgesloten.

'Gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet' aan het begin van de bepaling ten slotte impliceert dat weliswaar verplichtingen opgelegd in de Gemeentewet buiten het bereik van de bepaling vallen, maar niet allerlei andere wettelijke verplichtingen opgelegd bij algemene wetten, zoals bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht. De oorspronkelijke, bij amendement ingevoegde zinsnede 'bij of krachtens bijzondere wet' zou deze tussenvormen tussen autonomie en medebewind hebben uitgezonderd ⁷⁸; bij de Invoeringswet Gemeentewet werd alsnog de huidige redactie ingevoegd, overigens overeenkomstig de toelichting bij het amendement ⁷⁹. Ditzelfde gebeurde bij de (eenvoudige) 'verwaarlozingsregeling' voor medebewind van de artikelen 123 en 124 Gemeentewet, waardoor deze een ruimere werking heeft gekregen dan volgens de interpretatie die 'medebewind' en 'gevoerde medewerking' identiek acht, gezien de betrokken grondwetsbepalingen toelaatbaar zou zijn.

Geen effecten vooraf konden de algemene decentralisatiebepalingen hebben die bij amendement in de nieuwe Gemeentewet en Provinciewet (artikel 117

(vergelijk de punten a. en b. in de tekst). De stelling van de regering (Tweede Kamer 1988-1989, 19836, nr. 9, blz. 26) dat de bepaling niet meer doet dan bevestigen wat al lang mogelijk was, op grond van artikel 85 van de oude Provinciewet, is in deze opvatting uiteraard niet van betekenis.

^{75]} Hierover paragraaf 5.4.2.

^{76]} *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*: op. cit., t.a.p.

^{77]} In *De Gemeentewet en haar toepassing*: op. cit., artikelsgewijs commentaar artikel 108, blz. 9.

^{78]} Amendement-Schutte, Tweede Kamer 1990-1991, 19403, nr. 72.

^{79]} Zie E. Brederveld, 'De Invoeringswet Gemeentewet; vooruitzien na een terugblik', t.a.p., blz. 7.

resp. 115) werden ingevoegd. Ook nu is de betekenis van de bepalingen niet geheel duidelijk. De heersende opvatting is dat het bij het voorschrift dat de minister van Binnenlandse Zaken de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten/provincies bevordert om een instructienorm gaat; hetzelfde zou gelden voor de bepaling dat voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- (of provinciaal) beleid worden gerekend slechts gedaan worden indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige of doeltreffende wijze door gemeentebesturen/provinciebesturen kan worden behartigd. De bewijslast, of beter de politieke overtuigingsplicht, wordt zo bij de decentralisator gelegd, maar in het geval van de centrale overheid controleert hij slechts zichzelf, zo bleek al. Een principevoorkeur, hoe weinig die juridisch wellicht waard is, spreken de bepalingen in elk geval wel uit, maar in zoverre voegen zij weinig toe aan hetgeen reeds uit het grondwettelijke systeem met open huishoudingen voortvloeit, waarin de bevoegdheden bij de gemeente berusten zolang zij niet zijn overgenomen. Overigens geldt de principevoorkeur ook boven door het Rijk (de provincie) in het leven te roepen functioneel bestuur, immers ook dan geldt dat om bevoegdheden te kunnen toedelen een aangelegenheid tot rijks- (provinciaal) beleid moet worden gerekend ⁸⁰.

De voorkeur, in beginsel, voor territoriale boven functionele decentralisatie, werd veel duidelijker uitgesproken bij de afronding van een discussie tussen regering en Tweede Kamer, die tegen het eind van de hier besproken periode werd ingezet. Zoals reeds in hoofdstuk 2 vermeld, begon deze discussie toen in het Decentralisatieoverzicht 1987 beide decentralisatievormen als gelijkwaardig werden aangeduid. Men is dan inmiddels aangeland in een periode waarin decentralisatie, als proces, twee gelijkwaardige doelstellingen heeft, verruiming van de beleidsvrijheid van lagere overheden en terugdringing van de overbelasting van de rijksdienst. Ook in meer algemene zin komt de vraag op of de (rijks)overheid niet te veel taken op zich genomen heeft. Na een vrij intensieve studie- en adviesperiode ⁸¹ werd in september 1990 een regeringsstandpunt gepubliceerd ⁸². Object van dit standpunt was het vraagstuk van het opdragen van rijkswege van taken aan 'tot het openbaar bestuur behorende functionele bestuursorganen', derhalve organen van waterschappen of van andere openbare lichamen ex artikel 134 van de Grondwet of aan zelfstandige bestuursorganen. Kenmerkend hiervoor is de beperkte (niet 'open') taakomschrijving en de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (die niet verder gaan dan bij de instelling uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden). Deze beperkingen geven gelijk belangrijke voor- en nadelen aan: enerzijds wordt het politieke gezag 'ontlast' anderzijds dreigt aantasting van de democratische verantwoording en van de mogelijkheid tot integrale afweging van prioriteiten. Aan de voordelen kunnen, afhankelijk van de aard van het orgaan en zijn bevoegdheden, enkele andere worden toegevoegd: inschakeling van deskundigen of ervaren bestuurders, zelfbestuur en medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties (blz. 15-16).

Vervolgens wordt vastgesteld dat de hoofdstructuur van de overheidsorganisatie (Rijk, provincies en gemeenten) in de Grondwet is vastgelegd. Binnen deze organen van algemeen bestuur zijn de mogelijkheden tot een integrale afweging tussen beleidssectoren en de democratische controle door gekozen vertegenwoordigende organen bij uitstek gewaarborgd. Functionele decentralisatie kan niet meer dan een aanvulling op deze hoofdstructuur zijn. Dit leidt tot de randvoorwaarde dat functionele decentralisatie altijd ingekaderd moet zijn in het algemeen bestuur en de beleidsvoering van organen van functioneel steeds binnen het raam van het algemeen bestuur zal moeten worden

⁸⁰] Anders: Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, op. cit., blz. 193-194.

⁸¹] Zie onder meer: Raad voor het binnenlands bestuur, *Advies over functionele decentralisatie*; 's-Gravenhage, 20 september 1988, en J.L. Boxum, J. de Ridder en M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*; Deventer, Kluwer, 1989.

⁸²] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Functioneel bestuur, waarom en hoe?*; Tweede Kamer 1990-1991, 21042, nr. 4.

beoordeeld (blz. 16-17)⁸³. Het primaat van het algemeen bestuur blijkt verder uit de afweging in concrete gevallen van afstoting van rijkstaken: nadat achtereenvolgens is vastgesteld dat een taak nog wel overheidsactiviteit moet blijven maar niet meer onder de volle ministeriële verantwoordelijkheid moet vallen, zal, indien de belangen per provincie of gemeente verschillend zijn, als regel territoriale decentralisatie aangewezen zijn. De hierop volgende zin 'In veel andere gevallen zal, gezien de aard van de betrokken taak of schaal waarop deze moet worden behartigd, territoriale decentralisatie geen reële optie zijn.' (blz. 17), kon nog enige twijfel oproepen, maar in het Kamerdebat over het regeringsstandpunt nam de minister deze weg. 'Aan de vraag of functionele decentralisatie van een rijkstaak aan de orde kan zijn, gaat een tweetal vragen vooraf, namelijk of er wel sprake is en moet blijven van een overheidstaak en, zo ja, of die taak in aanmerking komt voor territoriale decentralisatie.'⁸⁴

De bezwaren van functionele decentralisatie, verkokering/facetbestuur/onttrekking aan algemene afweging en bemoeilijking van democratische controle, zijn ook nadelen die zich bij gemeenschappelijke regelingen kunnen voordoen. Ook bij zo'n regeling, met een beperkte taak, kan van functioneel bestuur gesproken. In paragraaf 4.2 is vrij uitvoerig beschreven hoe men deze nadelen trachtte te ondervangen, toen in 1983 voor intergemeentelijke samenwerking gekozen werd als het eerste instrument om de regionale problematiek aan te pakken. De bundeling in samenwerkingsverbanden, diverse ingrepen om de band met de betrokken gemeentebesturen aan te halen, en (her)opening van de mogelijkheid tot coördinatie (schrapping van de voorgestelde insnoeringsbepaling) moesten de aanvaardbaarheid van de gemeenschappelijke regeling vergroten.

Deze ingrepen bleken meer succes te hebben buiten de grootstedelijke gebieden dan daarbinnen, en meer geschikt te zijn voor de oplossing van 'draagvlakproblemen' dan om in coördinatietekorten te voorzien. Deze blijvende tekorten zouden uiteindelijk een belangrijke aanleiding vormen tot de tweede reorganisatiepoging.

Voor een schets van de beginsituatie moet hiernaast worden gewezen op de groei van 'functionele regio's', die vooral in de tussenfase waarin wij ons bevinden plaatsvond. Op grond van bijzondere wetgeving of door middel van financiële prikkels werden gemeenten op tal van terreinen tot samenwerking op een gevarieerd schaalniveau aangezet, terwijl daarnaast allerlei andere vormen van functionele decentralisatie op regionale schaal tot stand kwamen. Gedeconcentreerde rijksdiensten namen, ondanks al langer geuite bezwaren, niet in aantal af.

Het is niet moeilijk in het voorgaande enige tegenstrijdige, of op zijn minst met elkaar op gespannen voet staande opvattingen en ontwikkelingen te ontwaren:

- een open oog voor differentiatie, maar binnen de hoofdstructuur (en in feite beperkt tot enkele taakgebieden en financiële voorzieningen);
- een voorkeur voor algemeen bestuur, maar tegelijk groei van vormen van functioneel bestuur;
- een voorkeur voor bundeling op regionaal niveau, maar in praktijk toename van allerlei functionele regio's met eigen begrenzingen;
- intergemeentelijke samenwerking als coördinatiemechanisme, dat juist daar waar er de meeste behoefte aan is het minst effectief is.

^{83]} Andere randvoorwaarden en toetsingspunten voor de instelling en inrichting van organen van functionele decentralisatie blijven hier buiten beschouwing. Zij zullen, naar mag worden aangenomen, terugkeren in de regelingen die in het vooruitzicht zijn gesteld.

^{84]} Handelingen Tweede Kamer 1990-1991, TK 82-4576.

Ook tezamen zouden deze factoren vermoedelijk nog geen aanleiding tot reorganisatie van het binnenlands bestuur hebben gegeven. Hiervoor waren nog twee politieke gegevens nodig:

- het besef dat grote steden met hun sociaal-economische problemen en potenties ook bestuurlijk-organisatorisch aparte voorzieningen nodig hadden, en
- het besef dat voor de tenuitvoerlegging van het beleid, aangekondigd in een aantal 'grote rijksnota's', vooral op regionale schaal een effectief opererend decentraal bestuur onmisbaar was.

5.4 Reorganisatie van het binnenlands bestuur (2)

5.4.1 Gedachteontwikkeling en voorbereidende maatregelen

5.4.1.1 BoN

De gebeurtenissen lenen zich niet voor de rechtlijnige behandeling die voor de eerste fase mogelijk was (voorspel, waarvoor een verwijzing naar hoofdstuk 3 vrijwel volstond- de voorstellen- discussie, aanpassing en uitwerking). In de tweede periode was geen sprake van een langdurige zoektocht waarin elk denkbaar model de revue passeerde, maar begon spoedig nadat de problemen geanalyseerd waren, de gestuurde verdere ontwikkeling van een proces waarvan de mogelijke uitkomsten al na korte tijd duidelijk zijn. Na enkele jaren volgen dan voorstellen, die snel het Staatsblad bereiken. Deze wetgeving betreft evenwel tijdelijke voorzieningen; na evaluatie zullen beslissingen genomen en uitgewerkt moeten worden die de 'definitieve' keuze vastleggen. Slechts voor één gebied, Rotterdam e.o., worden iets later wetsvoorstellen ingediend die moeten leiden tot een model dat zodanig van de bestaande bestuursstructuur afwijkt dat van 'bestuurlijke reorganisatie' gesproken kan worden. Juist deze plannen sneuvelen binnen één jaar. Als dit model ter discussie staat gaat het slechts in zeer beperkte mate om met de organisatie verband houdende principes. Deze zijn uitvoerig in de twee voorafgaande fasen behandeld en worden inmiddels bijna unaniem onderschreven; als vervolgens alsnog de voorstellen besproken worden zijn het de politieke aspecten van de keuze die duidelijk voorop staan.

Het voorgaande had slechts betrekking op een beperkt aantal grootstedelijke gebieden. Voor het grootste deel van het land waren in praktisch de gehele periode geen organisatorische ingrepen in beeld met een vergelijkbaar verregaand karakter. Slechts korte tijd leek een 25-regio's model een serieuze optie. Overigens ging het, en dat pas toen reorganisatie in de grootstedelijke gebieden al enkele jaren in onderzoek was, om relatief bescheiden veranderingen.

Het is duidelijk dat de ontwikkelingsgang naar een mogelijk ander bestuursmodel, uitdrukkelijk als tijdelijk bedoelde voorzieningen, en niet ingrijpende wijzigingen -hoe belangrijk en lastig te realiseren wellicht ook-, hier niet volledig 'doorgelicht' behoeven te worden. Anderzijds was het juist tijdens de voorbereiding en behandeling van deze onderwerpen dat de voornaamste principiële overwegingen, ook waar het de stadsprovincie betrof, reeds naar voren kwamen.

Een en ander leidt tot een selectie bij de behandeling die een andere opzet oplevert dan voor de eerste reorganisatie. In deze paragraaf wordt begonnen met de 'BoN-discussie', in de volgende ligt het accent op de Kaderwet bestuur in verandering. Aangezien de hierin voorziene tijdelijke maatregelen al uitvoerig in het vorige hoofdstuk zijn besproken, inclusief de ermee verband houdende principiële aspecten, wordt in hoofdzaak volstaan met een selectie van uitspraken die ook los van de Kaderwet opvattingen over bepaalde structuurprincipes verduidelijken. In 5.4.2 komt de stadsprovincie Rotterdam aan bod, inclusief hetgeen al in eerdere fasen over het stadsprovincie-concept is opge-

merkt, en worden de medio 1994 voor de andere delen van het land bestaande vooruitzichten geresumeerd.

Het essentiële verschil met de eerste reorganisatiefase komt reeds bij het begin van het BoN-proces naar voren: *differentiatie*. Deze heeft verschillende gedaanten, en doet zich al voor voordat bestuurlijke reorganisatie serieus overwogen wordt.

In eerste instantie is de aandacht volledig gericht op de problematiek in de vier grote steden. Het is hierover dat adviezen worden gevraagd en uitgebracht. De commissie-Montijn beveelt de vorming aan van agglomeratiegemeenten, met daarbinnen deconcentratie of decentralisatie, en de instelling van een bestuurlijk platform voor de Randstad, de RBB bepleit voor agglomeraties een stadsprovincie of een, sterk 'provincie-arme' agglomeratiegemeente. In beide gevallen zou voor een beperkt deel van het land een bestuurlijke organisatie worden gecreëerd die duidelijk van het gebruikelijke patroon zou afwijken. In het voorlopige kabinetsstandpunt van september 1989 wordt *deze* vorm van differentiatie nog niet overgenomen. Het kabinet meent 'dat pas als duidelijk is dat de bestaande mogelijkheden niet worden aangegrepen of bij aanwending onvoldoende moeten worden geacht, een structureel ingrijpen (...) gerechtvaardigd is.'⁸⁵ Vooral nog wordt, omdat de gesignaleerde bestuurlijke problemen zich ook voordoen in stedelijke gebieden buiten de Randstad, gekozen voor een generieke aanscherping van de Wgr die aan de samenwerking het vrijblijvende karakter (verder) ontnemt; in nader overleg met de betrokken besturen zal onderzoek naar mogelijke bestuurlijke oplossingen worden geëntameerd. Verdergaande ingrepen worden uiteindelijk niet uitgesloten, en dan zal (ook) differentiatie *tussen* de vier grootstedelijke gebieden voorop staan. 'Het kabinet meent dat de oplossing van concrete knelpunten kernpunt dient te zijn van het (toekomstig) beleid en kiest daarom uitdrukkelijk voor een gedifferentieerde en pluriforme aanpak. In elk van de vier grootstedelijke gebieden blijkt immers sprake van een geheel eigen bestuurlijke problematiek die om maatwerk vraagt. De differentiatie kan plaatsvinden per grootstedelijk gebied in het gekozen bestuurlijke model, in de fase-ring, alsook in de beleidsterreinen voor samenwerking, zonder overigens de consequenties daarvan uit het oog te verliezen.' (blz. 14). Welke oplossing uiteindelijk ook gekozen wordt, deze zal moeten voorzien in een bestuur dat 'doelmatig, doeltreffend en democratisch functioneert en gericht moet zijn op het wegnemen van concrete knelpunten.' (blz. 18). Bovendien zou de gekozen oplossing zo mogelijk de medewerking van alle betrokken besturen moeten hebben, hetgeen op zich zelf al kan betekenen dat een zekere mate van differentiatie gewenst kan zijn.

Overigens blijkt de bestuurlijke problematiek reeds wel op één noemer gebracht te kunnen worden: gebrek aan bestuurlijke afstemming, horizontaal en verticaal, op Randstadniveau en vooral op het niveau van de grootstedelijke gebieden, is het hoofdprobleem. Opvallend is de overeenkomst met de eerste fase waar het gaat om de beleidsterreinen: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid en milieubeleid. Nieuw is de nadruk op de uitvoering van rijksbeleid op deze terreinen, zoals dat in een aantal recente nota's is aangekondigd.

BoN 1, dat in september 1990 verschijnt, houdt de hoofdlijn van selectiviteit en *differentiatie* vast. In dit, nog altijd voorlopige, standpunt 'geen modellen, geen blauwdruk', zo wordt impliciet verwezen naar de traumatische ervaringen van de vorige reorganisatiepoging. De tot dan toe aangevoerde bezwaren tegen differentiatie -aantasting van de doorzichtigheid e.d.- worden ook hier in het geheel niet genoemd.

⁸⁵] Tweede Kamer 1988-1989, 21062, nr. 2, blz. 18.

Inmiddels is duidelijk geworden dat zelfs al zouden intergemeentelijke samenwerkingsgebieden een structurele oplossing kunnen bieden voor de noodzakelijke bovenlokale sturing -quod non, gezien de belangentegenstellingen-, zo'n oplossing op grond van de Wgr ongeschikt zou zijn omdat een orgaan zou ontstaan met een zodanig bestuurlijk gewicht dat in lijn met artikel 4 Grondwet directe verkiezingen gehouden zouden moeten worden. Dit leidt tot de conclusie dat, waar sprake is van sturingsbehoefte op bovenlokaal/regionaal niveau op een breed terrein, op (langere) termijn een bestuurlijke autoriteit op bovenlokaal niveau als een meer structurele voorziening nodig is. De bestuursdichtheid mag echter niet vergroot worden, integendeel, zo wordt gesteld bij de criteria die bij de beoordeling van de verdere ontwikkeling van regionale initiatieven zullen worden gehanteerd. 'Dit criterium betekent voor het kabinet tevens dat in beginsel *geen* ruimte is voor een *vierde bestuurslaag*, hetgeen zo wordt geïnterpreteerd dat aan bestaande organen geen organen worden toegevoegd met een open huishouding. Toevoegen van een nieuw orgaan met een open huishouding is alleen aanvaardbaar indien gelijktijdig een bestaand orgaan met een open huishouding komt te vervallen.' (blz. 32). Kortom: 'Naar de mening van het kabinet staat niet de hoofdstructuur van het openbaar bestuur ter discussie.' (blz. 16).

Zo'n nieuwe bestuurlijke autoriteit, waarvoor nu ook stedelijke knooppuntgemeenten e.o. in aanmerking kunnen komen, zou moeten functioneren 'op een schaal die aansluit op bestaande maatschappelijke en functionele samenhangen, dat wil zeggen op de schaal van de stedelijke gebieden als geheel.' (blz. 25). Zij zullen lokale taken en bevoegdheden uitoefenen die op bovenlokaal niveau moeten worden gebracht, en daarnaast bevoegd zijn bepaalde provinciale en/of rijkstaken uit te oefenen. Het zal dan vooral gaan om sturingstaken op de bekende beleidsterreinen, en om de daaruit voortvloeiende uitvoering. *Decentralisatie* heeft hier dus niet zozeer een principiële als wel een praktische achtergrond⁸⁶, al blijft de burger niet buiten beeld: 'Een hervakeling van taken en bevoegdheden is nodig om tot effectief, efficiënt en daarmee tot met name voor de burgers herkenbaar bestuur te komen voor die gebieden waar bestuurders nu op de grenzen van hun mogelijkheden stuiten.' (blz. 8). Een zeer duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden maakt helder welk orgaan voor bepaalde taken en beslissingen verantwoordelijk en aanspreekbaar is⁸⁷. Maar 'Allereerst is het belangrijk dat duidelijk publieksgerichte (verzorgings-)taken *zo dicht mogelijk* uitgevoerd (blijven) worden *bij de burger*.' (blz. 25-26). Lokale functies moeten niet op een grootschaliger niveau worden uitgevoerd dan strikt noodzakelijk, en zo bezien kan het streven om de bestuurlijke schaal meer te laten overeenstemmen met die waarop maatschappelijke processen zich afspelen, ook tot schaalverkleining leiden.

BoN 2, dat in juni 1991 verscheen, vergezeld van een al in BoN 1 aangekondigd voorontwerp van een Interimwet bestuur stedelijke gebieden, bouwde voort op de eerder gelegde fundamenten. Er werd nu definitief gekozen voor de zeven stedelijke gebieden, die in BoN 1 al een speciale beschrijving hadden gekregen; andere knooppuntgemeenten e.o. worden expliciet afgewezen als terrein voor bijzondere maatregelen⁸⁸.

Wederom werd het 'niet van bovenaf voorschrijven van uniforme oplossingen en 'blauwdrukken' maar het juist kiezen voor een 'groeiproces van onderop' met mogelijkheden voor pluriformiteit, *differentiatie* en maatwerk per stedelijk gebied *ten aanzien van zowel het takenpakket als de bestuurlijke vormge-*

^{86]} De minister van Binnenlandse Zaken zou bij de bespreking van de nota BoN 2 deze opstelling bevestigen: 'Decentralisatie is geen doel op zichzelf maar één van de middelen om te komen tot een beter functioneren van de overheid als geheel.' (Tweede Kamer 1991-1992, UCV 22, blz. 39).

^{87]} Bestuursvereenkomsten, een suggestie van met name de RBB, worden in het verlengde hiervan, vanwege de eisen van democratische controle en de behoefte aan integraal beleid, als structurele oplossing afgewezen. (BoN 1, blz. 33).

^{88]} Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden; Tweede Kamer 1990-1992, 21062, nr. 7, blz. 30-35.

ving'. (blz. 39) ⁸⁹. Het voorontwerp-Interimwet bood niettemin enige duidelijkheid over wat de 'bestuurlijke autoriteit' waarvan in BoN 1 sprake was geweest, zou kunnen inhouden. De mogelijkheden -een openbaar lichaam op grond van een bij de Interimwet (hoofdstuk 2) aan te scherpen Wgr, en een stedelijke gebiedsautoriteit, een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet te baseren op hoofdstuk 3 van de Interimwet- zijn in hoofdstuk 4 al beschreven.

Uit de aard der zaak zou het om tijdelijke voorzieningen gaan, die hier op zich zelf van minder belang zouden zijn; bovendien zouden belangrijke keuzen aan de gebieden zelf worden overgelaten. Bij deze vrijheid en openheid werden evenwel door anderen kanttekeningen geplaatst met een verdergaande strekking. Enerzijds werd zowel de keuzevrijheid onder de werking van de Interimwet als die welke aan het eind van de tussenperiode zou bestaan in twijfel getrokken ⁹⁰. Het 'procesbegeleidend' karakter zou inderdaad vrij intensief zijn geweest. De gebieden zouden bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen; de keuze voor de bestuursvorm zou steeds gaan tussen geïntensiverde Wgr-samenwerking of een sga zonder opties op minder vergaande alternatieven; overdracht van gemeentelijke bevoegdheden zou in de Wgr-fase bij amvb kunnen plaatsvinden, enzovoorts. Dit leidde tot staatsrechtelijke bezwaren en tot de opmerking dat onomkeerbare processen in gang worden gezet, 'waarbij per saldo BiZa bepaalt: waar, wanneer en hoe!' ⁹¹ Met een positieve ondertoon bevestigde de staatssecretaris deze stelling enkele maanden later in de UCV waarin BoN 2 behandeld werd: 'Wij zijn met een onomkeerbaar proces bezig en het is al gebleken dat de procesmatige aanpak werkt.' ⁹²

Anderzijds bleef onduidelijk wat *precies* het uiteindelijke resultaat in bestuurlijk-organisatorisch opzicht zou (kunnen) zijn. Het aangeven van een eindmodel zou slecht bij het gekozen proces passen. Dit neemt niet weg dat de alternatieven wel degelijk werden aangeduid: na het vervallen van de Interimwet, maar eventueel ook op enkele momenten daarvoor, zou het gaan om een structurele wettelijke voorziening, waarbij als enige alternatieven werden genoemd: aangescherpte Wgr of stedelijke gebiedsautoriteit bij afzonderlijke wet (BoN 2, blz. 44). Wat de consequenties van deze laatste keuze, gelet op het uitgangspunt 'niet meer dan drie bestuurslagen', voor gemeenten of provincies zouden zijn werd echter geheel in het midden gelaten. Slechts indirect kan worden afgeleid dat, als dit regionaal bestuur een open huishouding zou krijgen, de gemeentelijke of provinciale huishouding gesloten zou moeten worden ⁹³. Eerder werd de stelling uit de nota aangehaald dat een dergelijk gevolg zo ingrijpend is en een zo definitief karakter heeft dat hierin alleen bij definitieve wet kan worden voorzien. Als wordt aangenomen dat hier niet bedoeld kan zijn dat zonder grondwetswijziging in een deel van het land provincies of gemeenten de autonomie ontnomen kan worden, dan moet geconcludeerd worden dat men reeds op dit moment vervanging en naamsoverneming van een bestaande bestuurslaag (provincies?) door het nieuwe regionale bestuur in gedachten had.

Hoe dan ook, het ging om een proces met ongetwijfeld vergaande, maar in veel opzichten nog onduidelijke gevolgen. Het is begrijpelijk dat men hierdoor op verschillende plaatsen verleid werd om toch nadere perspectieven te schetsen. De RBB merkte in zijn advies over BoN 2 op dat een proces in gang lijkt te worden gezet, 'dat alle richtingen uit kan, ook de verkeerde.' ⁹⁴ De Raad was

^{89]} Cursiveringen van mij, JdP.

^{90]} Zie onder meer H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'De Interimwet bestuur stedelijke gebieden: een biza(r) produkt (I)/(II)'; *De Gemeentestem*, 18 oktober 1991/1 november 1991, 141e jaargang nr.6930/6931, blz. 533-542/blz. 565-571.

^{91]} Hennekens, t.a.p. (I), blz. 537.

^{92]} Tweede Kamer 1991-1992, UCV 22, blz. 42.

^{93]} Zie par. 4.3.3.2 en BoN 2, op. cit., blz. 48.

^{94]} Raad voor het binnenlands bestuur, *Groeiend perspectief; Advies over de nota 'Bestuur op Niveau-deel 2' en het voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, 1991, blz. 3.

geen voorstander van een (uniform) eindmodel, maar achtte het van groot belang dat de richting (perspectief) voor het groeiproces wordt bepaald en in acht wordt genomen. Zelf zag de RBB op termijn als het meest wenselijk de totstandkoming, ook buiten de stedelijke gebieden, van provincievrije 'gebiedsautoriteiten', onder vergroting van de provincies tot landsdelen, of beter nog onder overneming van de resterende provinciale bevoegdheden door het Rijk (blz. 4-5). In elk geval zou moeten worden uitgesloten dat de intergemeentelijke bestuursvorm op grond van de Interimwet tot in lengte van dagen zou kunnen blijven bestaan (blz. 8). H.J. Rang ziet meer in een eindmodel met 25 mini-provincies en landsdelen⁹⁵. Interessant is een element in zijn poging om de beperking van de discussie die voortvloeit uit het taboe op een vierde bestuurslaag, waar hij geen been in ziet, weg te nemen. Noch de aanwezigheid van een 'open huishouding' noch die van een rechtstreeks gekozen bestuur acht hij beslissend om van een bestuurslaag te spreken; van de eerste is bij de bestaande overheersing van de medebewindstaken bij gemeenten en provincies nu al nog slechts formeel sprake, het tweede is een kenmerk van de drie klassieke bestuurslagen en ook een maatstaf om te beoordelen of een eenmaal geconstateerde bestuurslaag in die vorm aanvaardbaar is, maar geen onderscheidend criterium⁹⁶.

Ook in politieke kring bleek het betrekkelijk open einde van BoN 2 tot uitspraken over het gewenste eindresultaat te leiden: men zie de door de CDA-fractie gesuggereerde 25 regionale besturen 'die zich tussen het lokaal en nationaal bestuur bevinden', in plaats van een sga voor slechts enkele stedelijke gebieden (zie hoofdstuk 4). Zonder dat dit plan een meerderheid verwierf bleek de Tweede Kamer bij de bespreking van BoN 2 wel een sterker richtinggevend karakter in het proces gewent te achten⁹⁷. Een aantal moties ondersteunde deze wens, zoals al eerder bleek⁹⁸. In feite kwam de dieldeling die de komende tijd kenmerkend zou zijn -met voorrang regionaal bestuur in de regio Rotterdam, een Kaderwet die overigens voor de stedelijke gebieden stapsgewijs definitief regionaal bestuur zou bevorderen, en overigens integratie van functionele gebiedsindelingen in Wgr- c.q. BoN-regio's- hier reeds naar voren.

BoN 3 recapituleerde nog eens de uitgangspunten van het proces, die vanaf BoN 1 waren aangehouden: drie volwaardige bestuurslagen, versterking van de democratische legitimiteit van het openbaar bestuur, herschikking van taken en bevoegdheden voor een goede aansluiting ervan op aard en schaal van de problemen en van het beleid, vermindering van de bestuurlijke dichtheid en dus vergroting van de doorzichtigheid, herstel van de integraliteit van het bestuur, en differentiatie in tempo, inhoud en vormgeving. Overigens beperkte de nota zich grotendeels tot het uiteenzetten van de hoofdlijnen van kort erna te verwachten wetsvoorstellen en andere plannen, waarop in de volgende paragraaf wordt ingegaan. Voorts werd teruggekomen op het eerder geopperde idee van schaalverkleining: het lokaal bestuur in de BoN-gebieden zou berusten bij gemeenten-nieuwe-stijl, die zich vooral zouden richten op 'de vraagstukken die de burger in zijn directe omgeving raken'. Het samenvloeien van het regionale bestuur in de BoN-gebieden met een bestaande bestuurs-

⁹⁵] H.J. Rang, 'Regionaal bestuur tussen landsdelen en gemeenten; *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1992, 46e jaargang nr. 2, blz. 85-96.

⁹⁶] Vervolgens komt hij tot de volgende criteria bij de beantwoording van de vraag of een bestuurslaag aanwezig is: het bestaan van een betekenisvolle categorie van openbare lichamen van ongeveer dezelfde omvang:

'-met de verantwoordelijkheid voor een niet te beperkt, zo nodig opgelegd, pakket taken van voldoende gewicht;

-voorzien van de bijbehorende financiële middelen;

-uit te voeren binnen een bepaald, zo nodig aangewezen territorium;

-met de bestuurlijke bevoegdheid die taken zelfstandig uit te voeren.' (t.a.p., blz. 91).

⁹⁷] Tweede Kamer 1991-1992, UCV 22, blz. 55 e.v.

⁹⁸] Zie paragraaf 4.3.4.1.

laag, de provinciale, die met enige moeite al uit de Interimwet-plannen van BoN 2 gelezen kon worden, werd daarvoor nu als hèt perspectief aangeduid. Het opruimen van 'de lappendeken' van samenwerkingsverbanden en gebiedsindelingen, wel gekenschetst als 'een mistige vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies', werd nu als een volwaardige tweede lijn van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie aangeduid. De ondergraving van de integraliteit van het bestuur op rijks-, provincie- en gemeenteniveau, waardoor het bestuur ondoorzichtig en onoverzichtelijk wordt, de geringere legitimiteit van de hulpconstructies en de tijdrovende en verwarrende versnippering van het bestuur, waren de bekende bezwaren die al langer in het kader van de evaluatie van de Wgr naar voren gekomen. De motie-de Cloe, één van de resultaten van het BoN 2-debat ⁹⁹, had nu bijgedragen aan verhoging van de status en de prioriteit van deze operatie.

5.4.1.2 *Kaderwet en aanscherping van de Wgr*

De aanscherping van de Wgr had, zoals al in hoofdstuk 4 is aangegeven, ten doel een aantal elementen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid bij intergemeentelijke samenwerking te elimineren. Zowel aan samenwerking zelf als uitvoering van 'gezamenlijke' besluiten zouden gemeentebesturen zich moeilijker dan voorheen kunnen onttrekken. Vergroting van de samenwerkingsverbanden op grond van de wet en integratie van functionele gebiedsindelingen, die hierdoor beter mogelijk zou worden, vormden de andere elementen van de bestuurlijke vernieuwing buiten de BoN-gebieden. Voor een bespreking wordt verwezen naar paragraaf 4.4.1. Enkele principiële aspecten worden hierna, in paragraaf 5.4.2, genoemd; deze vermelding zal echter summier zijn, omdat het hier niet gaat om een bestuurlijke reorganisatie met het ingrijpende karakter waarop wij ons primair richten.

Ook de Kaderwet is, in paragraaf 4.4.3, reeds uitvoerig behandeld. De voorzieningen op grond van deze wet, ROL en aanvankelijk ook RGA, die, al zou de wet zelf in geldingsduur onbeperkt zijn, een tijdelijk karakter zouden hebben, komen hierom hier niet voor bespreking in aanmerking. Bovendien is op de principiële vragen die zij oproepen al in hoofdstuk 4 ingegaan. Hier is de Kaderwet vooral van belang omdat tijdens de parlementaire behandeling in toenemende mate duidelijkheid ontstond over de varianten in de bestuurlijke organisatie die uiteindelijk mogelijk zouden zijn: de mogelijkheden in de BoN-gebieden na afloop van het Kaderwettraject werden verhelderd, evenals de (on)mogelijkheden voor de niet-BoN-gebieden om de status van provincie-nieuwe-stijl te bereiken. Voorts werden geleidelijk de hoofdlijnen van het interessantste perspectief, dat van de stadsprovincie of provincie-nieuwe stijl, verhelderd. Ten slotte is de behandeling van de Kaderwet hier van belang omdat een aantal uitspraken valt te registreren dat in meer algemene zin opvattingen over principes preciseerde. Al deze aspecten zijn hier relevant. De inhoudelijke opmerkingen over het stadsprovincieconcept worden bewaard voor paragraaf 5.4.2; overigens leverde de wordingsgeschiedenis van de Kaderwet het volgende op.

Structuurprincipes: diverse opmerkingen

In de memorie van toelichting wordt nog eens het, organisatorische, einddoel van de hele operatie aangegeven: 'te komen tot een duidelijke en efficiënte taakverdeling en heldere bestuursstructuur in drie lagen die hulpstructuren zoveel mogelijk overbodig maakt.' ¹⁰⁰ 'Daar komt bij dat gestreefd wordt naar versterking van het gedecentraliseerde bestuur', zo wordt hieraan direct toegevoegd. Overigens wordt decentralisatie meer 'technisch' dan principieel benaderd. Bij overdracht van bepaalde taken naar een hoger of een lager

⁹⁹] Tweede Kamer 1991-1992, 21062, nr. 11.

¹⁰⁰] Memorie van toelichting Kaderwet bestuur in verandering, op. cit., blz. 17.

bestuursniveau 'kunnen zowel overwegingen vanuit de schaal van taken en activiteiten een rol spelen (doelmatigheidsoverwegingen) als overwegingen vanuit de samenhang van taken en bevoegdheden (integraliteit van bestuur)' ¹⁰¹. Ook overwegingen vanuit de democratische legitimatie van bestuur zijn daarbij van belang.' (M.v.T., blz. 13). 'Hoewel decentralisatie geen doel op zichzelf maar één van de middelen om te komen tot een beter functioneren van de overheid, past overigens wel een voorkeur voor territoriale decentralisatie in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat', zo wordt niettemin aansluitend opgemerkt. Het is overigens vooral het gegeven dat gemeentelijke en provinciale taken niet op de juiste schaal zijn toegesneden ¹⁰² dat de regionale problematiek kenmerkt: 'De decentralisatie van rijkstaken is geen primaire voorwaarde voor het oplossen van de regionale problematiek. Omgekeerd is regiovorming geen noodzakelijke voorwaarde voor de meeste decentralisatiebeslissingen.' (blz. 61).

Een vierde bestuurslaag dreigt niet, zo wordt herhaaldelijk opgemerkt. Het begrip kan overigens op verschillende wijze worden gedefinieerd; in de opvatting van het kabinet is er sprake van als wordt voldaan aan twee criteria: er is een open huishouding en er is een rechtstreeks gekozen algemeen bestuur. Deze criteria vormen de wezenlijke kern, en hierop gelet wordt de bestaande hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie door de, tijdelijke, voorzieningen van de Kaderwet niet aangetast (M.v.T., blz. 93). Er zijn ook andere definities mogelijk; naast het criterium dat de burger in aanraking komt met een bestuursorgaan dat in een bepaald gebied taken en bevoegdheden van grote betekenis heeft, kan worden gedacht aan het aantal besturen dat zich met één beleidsterrein bezighoudt. Maar ook dan ontstaat geen nieuwe bestuurslaag, zo wordt geoordeeld. 'Waar het bij dit vraagstuk om gaat is de bestuursdichtheid (...) en de doorzichtigheid van het bestuur.' Deze laatste wordt uiteindelijk juist verminderd, of dit nu is door integratie van functionele gebiedsindelingen of door samenvoeging van het huidige provinciale en het regionale bestuur (blz. 93). Dat in een overgangsfase de bestaande bestuurslagen blijven bestaan terwijl het toekomstig bestuur op het midden-niveau wordt gevormd, maakt dat enige tijd een optimaal transparant bestuur nog niet helemaal wordt gerealiseerd, maar doet aan het eindresultaat niet af (M.v.A., blz. 5); uiteindelijk wordt door de Kaderwet juist een vierde bestuurslaag in de stedelijke gebieden voorkomen (M.v.A., blz. 15). Ook rechtstreekse toedeling van taken aan samenwerkingsverbanden leidt niet tot bestuursverdichting en een vierde bestuurslaag, maar is juist een middel om bestaande verdichting te verminderen en nieuwe te vermijden ¹⁰³.

De aangehaalde passages vormden mede een reactie op kanttekeningen van de Raad van State en de IPO-adviseurs, die beide de juistheid van de gegeven begripsomschrijving in twijfel trokken. De Raad van State achtte het van meer belang dan het al dan niet aanwezig zijn van de twee door het kabinet genoemde elementen, dat burgers, ondernemingen en instellingen, gezien het zware takenpakket van het tijdelijke regionale bestuur, ongetwijfeld hierin wel een vierde bestuurslaag zouden zien (of zelfs een vijfde of zesde, als Europa en bestaande deelgemeenten worden meegerekend) ¹⁰⁴. Uit een oog-

^{101]} Elders wordt ook gesteld: 'De integraliteit van bestuur op regionaal niveau wordt in het bijzonder bevorderd door taken en bevoegdheden die nauw met elkaar samenhangen aan het regionale bestuur over te dragen; niet door het regionaal bestuur één integraal plan te laten opstellen en één specifieke uitkering te geven.' (M.v.A., blz. 81)

^{102]} Men zou hierin kunnen lezen dat taken op de juiste schaal *kunnen* (en moeten) worden toegesneden, of tenminste dat formaat van bestaande bestuurslichamen als gegeven moet worden aanvaard. De inhoud van de voorstellen maakt echter duidelijk dat dit niet het geval is: het zijn juist verplaatsing van taken en schaalverandering van bestuursniveaus die als oplossing worden aan-gegeven.

^{103]} Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 23.

^{104]} Tweede Kamer 1992-1993, 23048, B, blz. 12.

punt van bestuursdichtheid en doorzichtigheid kon de constructie niet positief beoordeeld worden. De IPO adviseurs toetsten de RGA aan de voornaamste criteria uit de begripsomschrijving van S.O. van Poelje en kwamen tot de conclusie dat deze van toepassing waren. 'Hierbij dient men rekening te houden met het feit dat het vorderen van medebewind (toezicht) verzwaard is tot het 'geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van besluiten' (art. 3.3.1.7). Een zwaardere ingreep is niet meer mogelijk. Wat de inkomsten van de regionale gebiedsautoriteit betreft, is zelfs de bevoegdheid geschapen om financiële verplichtingen aan gemeenten op te leggen. Ook in dit opzicht is een verdergaand ingrijpen niet denkbaar.'¹⁰⁵ Hierbij moet wel worden aangetekend dat de adviseurs Van Poeljes criterium van een eigen huishouding (met 'Kompetenz-Kompetenz') wellicht wat eng uitleggen; van autonomie in de gebruikelijke zin zou bij de RGA toch geen sprake zijn geweest.

Bij de beoordeling van de bestuurlijke ingrepen op grond van de Kaderwet kwamen ook de wezenskenmerken van provincies en gemeenten in het stelsel van territoriale decentralisatie aan de orde. Dat zij openbare lichamen van algemeen bestuur voor een bepaald gedeelte van het land zijn, de voornaamste bevoegdheden berusten bij een rechtstreeks gekozen orgaan, en een niet tot bepaalde onderwerpen beperkte bevoegdheid hebben om de behartiging van openbare belangen ter hand te nemen die hun territoir en de bevolking daar van raken, is bekend. Om een samenhangend openbaar bestuur in het land te verzekeren is er een rangorde die bij het functioneren van algemeen bestuur op drie niveaus noodzakelijkerwijs in acht genomen moet worden. In dit verband heeft de centrale overheid de mogelijkheid de omvang van het werkterrein van provincies en gemeenten te beïnvloeden door een onderwerp zelf uitputtend of gedeeltelijk te regelen of ook door de provincie of gemeente de bemoeienis met een bepaald onderwerp te ontzeggen (M.v.A., blz. 27-28). De mogelijkheid om een bepaald lager bestuursniveau deels 'buiten spel te zetten' zonder een zaak zelf ter hand te nemen, die al bij de 'negatieve lijst' in de eerste reorganisatiefase werd verdedigd, wordt dus nog altijd aanwezig geacht, zo kan worden geconcludeerd. Ook heeft de wetgever een zekere armslag om op basis van bestaande provinciale of gemeentelijke verbanden of daarnaast andere organisatievormen te scheppen, met als grens dat de in de Grondwet neergelegde waarborgen niet in het gedrang komen. Het grondwettelijk stramien is kortom geen rigide blauwdruk voor de bestuurlijke organisatie, noch voor het samenstel van bevoegdheden dat door de provinciale en gemeentelijke bestuurslagen moet worden vervuld (M.v.A., blz. 28). Dat waarborgkarakter gaat echter niet zover dat bestaande provincies en gemeenten in hoge mate onveranderlijk zijn; de wetgever is op grond van artikel 123 Grondwet uitdrukkelijk bevoegd gemeenten en provincies op te heffen en in te stellen, en op hem 'rust de plicht zorg te dragen voor een verdeling van taken over de drie bestuurslagen en de bestuurlijke indeling van ons land in gemeenten en provincies, zodanig dat het binnenlands bestuur toegerust blijft om aan de eisen die de hedendaagse samenleving aan het bestuur stelt, te voldoen.'¹⁰⁶ Het waarborgkarakter van hoofdstuk 7 van de Grondwet wordt hier dus in sterke mate als formeel gekenschetst -alleen de wetgever is bevoegd-, en veel minder als inhoudelijk. Tijdens de mondelinge behandeling bevestigde de minister deze opvatting. Onder verwijzing naar de talloze wijzen waarop aan allerlei vormen van functioneel bestuur taken zijn toebedeeld, werd gesteld: 'De regeling van medebewind in artikel 124 van de Grondwet, zoals uitgewerkt in organieke wetten, scheidt dan ook niet de bevoegdheid tot het in medebewind roepen van gemeenten en provincies, laat staan het recht van

^{105]} D.J. Elzinga, H.Ph.J.A.M. Hennekens en A.K. Koekkoek, *Constitutionele aspecten van de ontwerp-Kaderwet in verandering; Het wetsvoorstel kan de grondwettigheidstoets niet doorstaan*; IPO, 1993, (z. pl.), blz. 11.

^{106]} Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 27.

gemeenten en provincies op medebewind. Het zijn waarborgnormen. Als een gemeente of provincie in medebewind wordt geroepen dan dient dat bij of krachtens de wet te gebeuren.’¹⁰⁷

*De eindsituatie verduidelijkt*¹⁰⁸

Voor de BoN-gebieden wordt in eerste instantie gesteld dat het ontstaan van een krachtige regionale bestuurslaag betekent dat de provincie in de huidige vorm uiteindelijk zal kunnen verdwijnen, met als toevoeging dat de regio Rotterdam zo snel mogelijk de status van provincie verkrijgt (M.v.T., blz. 17). Hoewel de terugvaloptie open blijft, en de wetgever uiteindelijk beslist, wordt de mogelijkheid van vorming van een provincie-nieuwe-stijl vervolgens als de meest wenselijke mogelijkheid aangeduid (M.v.A., blz. 11). Uiteindelijk wordt echter weer een stap terug gedaan, en wordt weer ‘de mogelijkheid van de vorming van een provincie-nieuwe-stijl het eindperspectief’ genoemd¹⁰⁹. De vraag naar differentiatie *tussen* de nieuwe provincies komt pas na publicatie van het voorontwerp voor Rotterdam aan de orde. Het is specifiek toegesneden op de situatie in de regio Rotterdam, maar dit neemt niet weg dat hiermee de mogelijkheden duidelijker worden. ‘Differentiatie, bijvoorbeeld in taakverdeling tussen het lokale bestuur en het nieuwe middenbestuur, tussen verschillende provincies-nieuwe-stijl kan echter op basis van de specifieke situatie in een gebied nodig blijken. In de gezamenlijke invulling van het verdere traject zal dit moeten worden gezien.’¹¹⁰

Voor de overige gebieden staat snelle vergroting en integratie van functionele gebiedsindelingen voorop (M.v.A., blz. 23). Uitbreiding van de Kaderwet met andere gebieden wordt op korte termijn niet wenselijk geacht, en als hier reden voor zou zijn dan dient dit door wetswijziging en niet bij algemene maatregel van bestuur te gebeuren (M.v.A., blz. 9). Niettemin zijn er mogelijkheden om tot een provincie-nieuwe-stijl te komen. In eerste instantie wordt slechts genoemd dat een proces denkbaar is ‘waarbij verlengd lokaal bestuur en provincies in elkaar overvloeien, indien nodig met aanpassing van bestaande provinciegrenzen’¹¹¹. Later worden drie mogelijkheden genoemd: (toch) de overstap naar de Kaderwet¹¹², samenvallen van de grenzen van een vergroot samenwerkingsgebied met die van de bestaande provincie (zoals in Friesland en Zeeland kansrijk lijkt), en de ontwikkeling van het verlengd lokaal bestuur tot het nieuwe middenbestuur, waarbij dan de provinciale taken door herindeling of splitsing van de bestaande provincies hiermee worden samengevoegd (M.v.A., blz. 13). Aan het slot van de voorbereiding van de openbare behandeling worden deze methoden herhaald, maar nu met de toevoeging dat het niet de bedoeling is de Wgr-gebieden om te vormen tot provincies-nieuwe-stijl¹¹³. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat ‘het beleid er niet op (is) gericht om te komen tot de vorming van 20 à 25 provincies-nieuwe-stijl. In de niet-BoN-gebieden blijft immers het verlengd lokaal bestuur de aangewezen regionale bestuursvorm.’¹¹⁴ *Tussen* deze gebieden onderling kunnen de uitkomsten van de bestuurlijke vernieuwing verschillen: ‘Afhankelijk van de aard en de intensiteit van de regionale problematiek zal per gebied moeten worden gezien welke taken bij voorkeur op regionaal niveau moeten worden

¹⁰⁷] Handelingen Tweede Kamer, 1993-1994, 38-2909.

¹⁰⁸] Zie ook paragraaf 4.4.1.

¹⁰⁹] Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 3.

¹¹⁰] Ibid., blz. 6.

¹¹¹] Memorie van toelichting, op. cit., blz. 17.

¹¹²] Criteria voor de beoordeling van de vraag of een gebied onder de kaderwet moet worden gebracht, die sterk overeenkomen met die welke werden gehanteerd bij de toetsing van regionale initiatieven tijdens het BoN-proces worden bijgeleverd (M.v.A., blz. 43-44).

¹¹³] Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 18.

¹¹⁴] Ibid., blz. 4.

behartigd. (...) De omvang van het regionale takenpakket is derhalve in dit stadium niet zonder meer aan te geven.¹¹⁵

Al met al blijft een duidelijk eindmodel voor de bestuurlijke organisatie voor het hele land ontbreken, zo wordt toegegeven. Niettemin 'blijft het doel van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie duidelijk: saneren en ordenen van hulpstructuren en het aanpassen van bestuurlijke grenzen aan functionele en maatschappelijke verbanden. De criteria voor het vernieuwingsproces zijn bekend: een indeling van het integrale bestuur in drie lagen, duidelijke taakverdeling tussen bestuurslagen en vergroten van de doorzichtigheid van het bestuur.'¹¹⁶

5.4.2 De beoogde 'eindmodellen'

Dat er ook begin 1994 geen duidelijk eindmodel bestond, in die zin dat een blauwdruk voor de toekomstige bestuurlijke organisatie in het hele land voorhanden zou zijn, hoeft aan een weergave van de behandeling van de structuurprincipes niet in de weg te staan. Voldoende is dat de hoofdlijnen van de twee alternatieve eindsituaties bekend zijn; waar precies welk alternatief in de praktijk wordt gebracht is voor een kwalitatieve beschouwing niet vereist.

Zoals eerder vermeld wordt op de beoogde situatie buiten de Kaderwet-gebieden, tevens terugvaloptie voor deze laatste, slechts zijdelings ingegaan wegens de betrekkelijk geringe principiële afwijkingen van de bestaande situatie. De nadruk ligt op de stadsprovincie, waarvoor uiteraard de Rotterdamse plannen model staan. Hierbij worden, in afwijking van de zojuist genoemde peildatum, de definitieve wetsvoorstellen van begin 1995 als bron gebruikt. Hierin zijn immers de officiële regeringsopvattingen neergelegd, die overigens weinig verschillen van hetgeen uit het voorontwerp uit november 1993 blijkt. Waar nodig worden aanvullende gegevens geput uit eerdere fasen in het BoN-proces, waarin immers een betrekkelijk recht doorlopende gedachtelijn al werd ontwikkeld.

Het eerste structuurprincipe, *territoriale decentralisatie bepaalt de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur*, vervult in de stukken geen prominente rol. Legt men de nadruk op territoriaal in tegenstelling tot functioneel dan laten de plannen evenwel geen misverstand bestaan over de betekenis die aan het principe wordt gehecht: het streven om allerlei functionele regionale structuren territoriaal en zo mogelijk bestuurlijk te integreren in Wgr-samenwerkingsverbanden of hun taken en bevoegdheden over te hevelen naar de stadsprovincie, en de vele malen herhaalde doelstelling van integraal bestuur, spreken voor zich zelf. Hieraan doet niet af dat bij 'integraal bestuur' in de eerste plaats bedoeld wordt op de noodzaak tot herschikking van bevoegdheden *binnen* het algemeen bestuur, zó dat vooral een krachtig regionaal bestuur mogelijk wordt.

De uitvoerige gedachtewisseling over de betekenis van het beginsel van territoriale decentralisatie en het waarborgkarakter van hoofdstuk 7 van de Grondwet, die plaatsvond bij de voorbereiding van de Kaderwet is al weergegeven in hoofdstuk 4 (par. 4.4.3.4) en in de vorige paragraaf. Deze was weliswaar geïnspireerd door de als tijdelijk bedoelde figuren van ROL en RGA, maar het kabinetsstandpunt dat hoofdstuk 7 aan de formele wetgever grote

^{115]} Wijziging van de Wgr in verband met aanpassing en uitbreiding van de bepalingen inzake verplichte samenwerking; Tweede Kamer 1993-1994, 23139, nr. 6, blz. 2-3. Voor een opsomming van taken waarvan wel al bij voorbaat vaststond dat zij in enigerlei vorm op de schaal van de nieuwe Wgr-indeling zouden moeten behartigd werd verwezen naar de Overlegnotitie herziening Wgr-indeling van april 1993 (op. cit.).

^{116]} Nota naar aanleiding van het Eindverslag, op. cit., blz. 20.

vrijheid laat had een algemeen karakter. Overigens wordt volstaan met een verwijzing naar hetgeen eerder is opgemerkt.

De discussie kreeg een vervolg bij de voorbereiding van de Wet bbpR, ditmaal met enkele leden van de Raad van State als opponent. Het eigenlijke advies van de Raad vraagt zich af 'hoe de wijzigingen zich verhouden tot het stelsel van territoriale decentralisatie zoals dat in Nederland binnen het door de Grondwet aangegeven flexibele kader wordt gepraktiseerd. Dat kader verdraagt zowel grote veranderingen in taakverdeling als ver gaande geografische herverkaveling', zo wordt toegegeven ¹¹⁷. Maar dit 'ontslaat de wetgever niet van de plicht, bij het maken van zijn keuzen dienaangaande niet meer verschillen binnen het stelsel te doen optreden dan de noodzaak gebiedt en evenmin van de plicht om de gerechtvaardigheid van elke inbreuk van hoger gezag op de zelfwerkzaamheid van provincies en gemeente te doen aantonen.' Met name bij de keuze voor een provincie, de toedeling van bevoegdheden inzake centrum en haven en de splitsing van Rotterdam in een aantal zelfstandige gemeenten wordt niet aan de motiveringseis voldaan en is heroverweging nodig, zo meent de Raad.

In een afzonderlijk advies uitten twee leden van de Raad van State (nog) fundamentele kritiek. Basis hiervoor vormt hun opvatting over de artikelen 123 en 124 van de Grondwet die zij 'een wezenlijke normatieve betekenis' toekennen en beschouwen 'als een opdracht tot territoriale decentralisatie, zulks teneinde enerzijds een garantie te bieden tegen concentratie van macht en anderzijds teneinde de burgerij een mogelijkheid te bieden betrokken te zijn bij het bestuur van eigen omgeving en eigen gewest.' ¹¹⁸ Toegegeven wordt dat niet alle gemeenten dezelfde bevoegdheden behoeven te bezitten, en dat de Grondwet het begrip 'gemeente' niet heeft beschreven en omlijnd; een zeker contour heeft het echter wel gekregen. Een korte analyse van de bevoegdheden die voor de gemeenten zullen overblijven leidt vervolgens tot de conclusie dat zij ingrijpend zullen worden ontmanteld. 'Naar ons oordeel zal men (...) niet meer van een gemeente in grondwettelijke zin kunnen spreken zodra aan de derde bestuurslaag vrijwel elke zeggenschap komt te ontbreken met betrekking tot ruimtelijke ordening, grondbedrijf en grondbeleid, volkshuisvesting, milieubeheer en verkeer en vervoer terwijl alleen maar overblijven de functies die beschreven staan in (...) paragraaf 4.3 van het wetsvoorstel' ¹¹⁹. Het verschil dat zal optreden tussen de gemeenten in Rotterdam en de overige gemeenten wordt als ongrondwettig beoordeeld, en waar in Rotterdam slechts een 'gemeentelijk rudiment' zal overblijven wordt niet meer voldaan aan de grondwettelijke eis dat het grondgebied geheel in gemeenten moet zijn ingedeeld. Artikel 123 vereist meer 'dan dat alle eenheden in de derde bestuurslaag dezelfde ambtenstructuur bezitten en met dezelfde benaming worden aangeduid.'

De reactie van het kabinet in het Nader Rapport verschilde niet wezenlijk van hetgeen al bij de behandeling van de Kaderwet was opgemerkt, en waarnaar ook werd terugverwezen. Geconcludeerd werd 'dat aan de Grondwet weliswaar het beginsel van territoriale decentralisatie ten grondslag ligt, maar dat uit de artikelen 123 en 124 van de Grondwet geen preferentie van de gemeenten boven de provincie voor het vervullen van medebewindstaken kan worden afgeleid. Wel is het beginsel van territoriale decentralisatie in de gemeentewet zodanig verder vorm gegeven, dat steeds zal moeten worden aangegeven waarom toebedeling van een medebewindstaak aan de gemeenten niet doelmatig en doeltreffend is.' ¹²⁰ Dit leidde tot enige aanvullende (zakelijke) moti-

¹¹⁷] Tweede Kamer 1994-1995, 24087, B, blz. 2.

¹¹⁸] Ibid.

¹¹⁹] Deze vijf kernfuncties zijn hiervoor, in paragraaf 4.4.4.1, vermeld.

¹²⁰] Nader Rapport, Tweede Kamer, 24087, B, blz. 6.

vering. Het minderheidsadvies gaf hiernaast reden voor een uitgebreide uiteenzetting over de vier met name genoemde taakgebieden, waarin werd aangegeven dat van een onvoorwaardelijke volledige overgang van bevoegdheden geen sprake was. 'Er is gezocht naar een evenwichtige verdeling (...), zodanig dat het gemeentebestuur de bevoegdheden heeft die nodig zijn om op het niveau van de gemeente te kunnen reguleren, sturen en ontwikkelen. Ten aanzien van de hier geschetste beleidsvelden is gebleken dat gewichtige ontwikkelingen die een belangenafweging op een hoger niveau vergen of die een grotere spankracht vereisen, geen doorgang kunnen vinden als de voortgang afhankelijk is van de samenwerking en de overeenstemming tussen alle betrokkenen. Voor die gevallen heeft het provinciaal bestuur instrumenten nodig.'¹²¹

Ging het zojuist over al dan niet te veel centralisatie door verschuiving van bevoegdheden van gemeenten naar provincie, ook decentralisatie van rijkstaken als beleidsmatige activiteit verdient kort de aandacht. Anders dan in de eerste fase werd deze niet als een kernonderdeel van de reorganisatieplannen aangekondigd; men zie overigens paragraaf 5.4.1.2. Dit wil niet zeggen dat decentralisatie geheel ontbrak: zoals vermeld zou de stadsprovincie Rotterdam enkele rijksbevoegdheden toebedeeld krijgen. Veruit het belangrijkste zou in dit opzicht de nieuwe regionale uitkering zijn geweest. Overigens zou de bestuurlijke integratie van functionele rijksregio's in het regionale bestuur, ten aanzien van de haalbaarheid waarvan overigens al snel twijfels werden geuit, uiteraard op decentralisatie neerkomen.

Zojuist bleek al dat twijfel mogelijk was of met de nieuwe gemeenten in de stadsprovincie nog wel zou worden voldaan aan het tweede structuurprincipe, dat *het gehele grondgebied van de staat is ingedeeld in (provincies en) gemeenten*. Deze twijfel kan alleen gegrond zijn als men de grondwettelijke waarborgen veel ruimer opvat dan het kabinet, getuige onder meer hetgeen in de vorige paragraaf werd aangehaald, doet. In het bijzonder zou er dan een minimumpakket aan concrete gemeentelijke taken en bevoegdheden zijn dat onaantastbaar is; aan de traditie zouden dan grondwettelijke garanties kunnen ontleend. In paragraaf 5.2.2, waar ditzelfde probleem voor de eerste fase aan de orde was, hebben wij al aangegeven dit standpunt niet te delen. Mits deugdelijk gemotiveerd kunnen bevoegdheden bij of krachtens de wet aan het gemeentebestuur worden onttrokken. Een ander standpunt is moeilijk te verenigen met het bestaan van een gedecentraliseerde *eenheidsstaat*, en zou gezien voortdurende schaalvergroting, het streven naar gelijkheid op allerlei terreinen, enzovoorts, ook uiterst onpraktisch zijn. Dit alles staat los van het beginsel van gemeentelijke autonomie en van een 'recht' op zo groot mogelijke beleidsvrijheid ook bij medebewindsbevoegdheden.

Betrekkelijk los van het vorenstaande kan de staatkundige, de politieke vraag naar het optimale gemeentelijke/provinciale takenpakket gesteld worden. Bij de beantwoording daarvan speelt een veelheid aan beleidsmatige en bestuurlijke inzichten en omstandigheden een rol, die in de loop van de tijd aan voortdurende verandering onderhevig zijn. Het juiste antwoord is hier nooit te geven. Wel is dan duidelijk dat er wel degelijk zeer sterke argumenten, maar geen grondwettelijke waarborgen, bestaan om gemeenten (en provincies) een substantieel takenpakket te laten. De veelgeprezen kortere bestuurslijnen naar de burger, diens mogelijkheid democratische invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van zijn eigen leefomgeving, integrale afweging van uiteenlopende belangen, en dergelijke zijn hiervoor de meest gehoorde argumenten. Men kan zich dan ook afvragen of de 'vijf gemeentelijke kernfuncties' hiervoor voldoende zijn¹²². Naast de klassieke gezagsfunctie, die overigens deels naar

^{121]} Nader Rapport, op. cit., blz. 8.

^{122]} Tijdens de behandeling van de Kaderwet was ook aangegeven dat de stadsprovincie(s) de (negen) provinciale kernfuncties zouden uitoefenen (zie par. 4.4.4.1).

de stadsprovincie zou verhuizen, behelzen deze het zeer algemene begrip 'dienstverlening aan burgers', algemene contacten met derden en de als 'innovatieve functie' aangeduide autonomie, die nog slechts met de nodige verbeeldingskracht tot zinvolle nieuwe activiteiten kan leiden.

Nauw verwant met de vraag of er een benedengrens is waaronder niet meer van gemeente gesproken kan worden is de vraag of er een 'bandbreedte' is waarbinnen provincies en gemeenten moeten blijven, anders gezegd, of er grenzen aan de differentiatiemogelijkheden zijn. Er zou dan niet slechts een bindend minimum- maar ook een standaardbegrip gemeente en provincie bestaan. Ten aanzien van de stadsprovincies werd deze vraag onder meer opgeworpen door Burkens en Verstedes (zie par. 4.4.3.4.), ten aanzien van de gemeenten-nieuwe-stijl, zoals zojuist vermeld, door het aparte advies van twee staatsraden. In staatsrechtelijke zin was het antwoord hierop in feite hetzelfde als dat op de vorige vraag, met de aanvulling dat differentiatie in het (medebewinds)takenpakket tegenwoordig ook uitdrukkelijk in de organieke wetgeving als mogelijkheid wordt genoemd; de kernfuncties zouden steeds dezelfde blijven. Overigens werd de gekozen differentiatie door de zakelijke noodzaak ertoe gemotiveerd. Deze kon kennelijk zwaarder wegen dan de 'oude' argumenten van doorzichtigheid en beleidsvrijheid door een zo groot mogelijke algemene uitkering.

In paragraaf 4.5 bleek al dat men hierop vrij snel, zo veel mogelijk terugkwam. Niet alleen wordt voor de niet-Kaderwetgebieden, om de traditionele redenen, dan weer gekozen voor uniforme taakverdeling tussen gemeenten en provincies onder opruiming van gemeenschappelijke regelingen waar mogelijk, maar ook blijkt de neiging het aantal stadsprovincies te beperken en de resterende zoveel mogelijk naar het Rotterdamse voorbeeld vorm te geven. Het zeer gevarieerde beeld dat begin 1994 naar voren kwam is dus zeer spoedig weer naar de achtergrond verdwenen.

Het derde structuurprincipe, *drie bestuurslagen, Rijk, provincie en gemeente, is het juiste aantal*, vormt, zoals al herhaaldelijk bleek, één van de criteria van het vernieuwingsproces. Vanaf het begin van het BoN-proces was beperking van de bestuursdichtheid een van de belangrijkste nevendoelestellingen van de reorganisatie. De 'vondst' van de stadsprovincie was een van de voornaamste resultaten, naast de sanering van de functionele regio's.

In de vorige paragraaf bleek dat de tijdelijke constructies die hun grondslag in de Kaderwet zouden vinden, ondanks het ontbreken van een open huishouding en volledig rechtstreekse verkiezingen, door sommigen toch als een vierde bestuurslaag werden aangemerkt. Het gewicht van het takenpakket en de op belangrijke punten bovengeschiede positie ten opzichte van de gemeenten werden hierbij doorslaggevend geacht. Het kabinet hield evenwel aan de eigen formele begripsomschrijving vast.

In het kader van de Wet bbpR kwam de vierde bestuurslaag nogmaals aan de orde. De dreiging hiervan was een van de argumenten tegen de door de Raad van State geprefereerde agglomeratiegemeente en werd ook aangevoerd als reden voor de splitsing van Rotterdam. Zowel een agglomeratiegemeente als een ongedeelde centrale stad zou een nieuwe lokale bestuurslaag kunnen oproepen.

Het is duidelijk dat het weren van een vierde bestuurslaag nog steeds een graag gebruikt argument is in de discussie over bestuurlijke reorganisatie. Zeker als nu eens een 'materiele' en dan weer een 'formele' begripsomschrijving gehanteerd wordt, is het op veel fronten inzetbaar. Wat telt is dat de Grondwet nu uitgaat van drie en niet van vier bestuurslichamen met een open huishouding en dat de aanwezigheid van een algemeen vertegenwoordigend

orgaan -een niet precies omlijnd begrip dat in elk geval wel de drie traditionele bestuursniveaus betreft- algemeen kiesrecht impliceert (art. 4 Grondwet). Overigens kan er slechts sprake zijn van een zakelijke beoordeling van de aanwezigheid van een extra bestuursorgaan/-lichaam aan de hand van de bestuurlijke voor- en nadelen: enerzijds meer mogelijkheden voor bestuur op de juiste schaal, anderzijds minder doorzichtigheid, gecompliceerder relaties, enzovoorts.

Het meest opvallend is overigens dat nergens met zoveel woorden bij de te vergroten en te verzwaren samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr van de dreiging van een vierde bestuurslaag gesproken wordt. Het is begrijpelijk dat het kabinet zich hier bediende van de 'bezuigeringsformule' 'verlengd lokaal bestuur', maar als men de bevoegdheden van het betrokken bestuur, naar taakgebieden en tegenover de deelnemende gemeenten en de voorgenomen rechtstreekse toedeling van medebewindstaken tezamen neemt, dan is het uitblijven van bezwaren dit minder. De opmerking 'De gebieden mogen echter niet te zwaar worden. Dat is het probleem waarvoor je kunt komen te staan.' is de meest vergaande kanttekening die is aangetroffen ¹²³.

Voor een algemene beschouwing over het vierde principe, *de formele wetgever heeft, binnen grenzen, de eindbeslissing over de verdeling van bevoegdheden*, wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2. Van een concreet voor provincies of gemeenten gereserveerd terrein dat voor de formele wetgever onaantastbaar zou zijn, is ook in deze fase geen sprake; het zou niet in ons systeem passen. Dit betekent niet dat de wetgever zonder enige beperking met bevoegdheden kan schuiven. Het Nader Rapport bij de Wet bbpR, waarnaar bij het eerste principe al werd verwezen geeft duidelijk de stand van zaken weer: 'Of er sprake is van uitvoering van taken in medebewind, en zo ja, aan welke bestuurslaag die taken vervolgens worden toebedeeld, is de verantwoordelijkheid van het Rijk. Daarbij gelden wel de uitgangspunten voor territoriale decentralisatie zoals de wetgever die in de gemeentewet en Provinciewet nader heeft vorm gegeven. Hierbij zijn met name de artikelen 117 van de Gemeentewet en 115 van de provinciewet van belang. Daarin is allereerst aangegeven dat de Minister van Binnenlandse Zaken de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten en provincies bevordert. In het tweede lid van deze artikelen is het beginsel van de territoriale decentralisatie in die zin uitgewerkt, dat decentralisatie naar gemeenten de voorkeur heeft. In artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat voorstellen van maatregelen waarbij aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, slechts worden gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd.' ¹²⁴

Kortom, er moeten goede zakelijke argumenten voor verplaatsing door het Rijk ten nadele van provincies en gemeenten worden aangetoond. Was deze beperking al algemeen en los van de stadsprovincieplannen ingevoerd, het voorstel Wet bbpR breidde de motiveringsplicht uit tot de relatie stadsprovincie-gemeenten ¹²⁵. Dus ook voor het autonome gebied van de provincie geldt de uitspraak: lokaal wat lokaal kan, slechts provinciaal wat provinciaal moet, aldus de Nota naar aanleiding van het Verslag, die overigens spreekt van een instructienorm en een motiveringsplicht (blz. 10-11). Een suggestie uit de Tweede Kamer om een bepaling op te nemen, waarbij de regering (of de stadsprovincie) alleen gemotiveerd een decentralisatieverzoek zou mogen afwijzen

¹²³] Tweede Kamerlid Scheltema-de Nie tijdens de openbare behandeling van de Kaderwet en de herziening Wgr, Handelingen Tweede Kamer 1993-1994, 40-3162.

¹²⁴] Nader Rapport, op. cit., blz. 5-6.

¹²⁵] Artikel 2.2.1.1.: 'Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot provinciaal beleid worden gerekend, worden door het provinciaal bestuur slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd.'

met een aansluitende beroepsmogelijkheid bij een derde, werd in dezelfde Nota echter van de hand gewezen ¹²⁶. De beslissing om een taak al dan niet te decentraliseren behoort te liggen bij het orgaan dat deze taak nu uitvoert, en de ontwikkeling van algemene criteria voor decentralisatie die voor toetsing door een derde nodig is, is niet goed mogelijk, zo werd gesteld (blz. 23). Een verdere concrete bescherming van de gemeente in de vorm van een, voor de formele wetgever overigens niet bindende, negatieve lijst kwam bij de stadsprovincie, anders dan in de eerste fase, in het geheel niet aan de orde ¹²⁷. Volledigheidshalve moet nog wel gewezen worden op de, weer algemeen geldende, mogelijkheid van 'doordecentralisatie' van provinciale medebewindsbevoegdheden, die inmiddels is neergelegd in artikel 107 van de Provinciewet; ook hier wordt de beslissingsvrijheid aangetast, immers zijn besluit de provincie in te schakelen is niet zonder meer de eindbeslissing.

Ten slotte verdient vermelding de toenemende tendens om, in zeer algemene bewoordingen, het gewenste werkterrein van provincie en gemeente af te bakenen. Samenhangend regionaal ontwikkelingsbeleid, respectievelijk de behartiging van zaken die de directe leefomgeving van de burger raken of dienstverlening aan deze burger, zijn dan gebruikelijke termen. Er lijkt een wens te bestaan een soort 'natuurlijk taakgebied' aan te geven. Vooralsnog gebeurt dit echter in te algemene termen om te verwachten dat het spoedig operationeel zal zijn, als dit juridisch al mogelijk is. Het is niettemin interessant te lezen dat het rioolbeheer een taak is die naar zijn aard bij de gemeente thuishoort ¹²⁸.

De voornaamste aspecten van *het beginsel van de gewaarborgde autonomie* zijn zojuist al aan de orde geweest. Geconstateerd kan worden dat motiveringsplichten, die overigens deels een meer algemeen karakter hebben, aantasting van de autonomie van met name de gemeenten procedureel iets lastiger maken dan voorheen. Het principe als zodanig blijft uiteraard gehandhaafd; dat zou zonder grondwetswijziging ook moeilijk anders kunnen. Principiële discussies als in de eerste reorganisatiefase zijn bij de stadsprovincie uitgebleven. Een belangrijke reden was ongetwijfeld dat een omstreden instrument als de negatieve lijst bij de gemeentewet ontbrak. Bovendien, en dat wordt door het kabinet ook herhaaldelijk benadrukt, gaat het in de verhouding stadsprovincie-gemeenten vooral om een verplaatsing van medebewindsbevoegdheden waarbij de formele wetgever het laatste woord heeft. De gemeenten-nieuwe-stijl zullen over het 'initiatiefrecht' blijven beschikken.

Deze twee argumenten, de wetgever heeft het laatste woord ten aanzien van medebewind en het initiatiefrecht blijft, laten weinig ruimte voor principiële kritiek. Er resteert slechts de wel erg ver gaande stelling van de twee staatsraden, die eerder werd aangehaald, dat het feitelijk resterende takenpakket van de gemeenten zo schraal is dat zij niet meer als zodanig kunnen worden aangemerkt. In feite gaat het dan om een subjectief oordeel dat dus eenvoudig te betwisten valt. Dit laatste was des te eenvoudiger omdat de Rotterdamse oplossing deel uitmaakte van een ter plaatse tot stand gekomen compromis waarvan meer elementen deel uitmaakten, en dat paste in de lijn die in een jarenlange politieke discussie, ook op nationaal niveau, was bepaald. De wens om te komen tot een slagvaardig bestuur voor een aantal

^{126]} Hierbij werd zowel bedoeld op een verzoek van een gemeente als op een van de provincie (aan het Rijk).

^{127]} Een vergelijkbare voorziening, vaststelling van een gemeentelijk minimumtakenpakket, werd vanuit de Tweede Kamer wel gedaan voor de verhouding regio-gemeente in de Kaderwetfase. Voor medebewindstaken achtte het kabinet zo'n ingreep echter niet nodig, en ten aanzien van het autonome gebied werd opgemerkt dat 'het wettelijk regelen van taken en bevoegdheden die tot de huishouding van de gemeente behoren nu juist die open huishouding aantast en daarmee de autonomie.' (Tweede Kamer 1992-1993, 23048, nr. 7, blz. 95). Op deze stelling val wel iets af te dingen, mits de opsomming maar niet uitputtend is, maar op de suggestie werd niettemin niet verder teruggekomen.

^{128]} Memorie van toelichting Wet ipR, op. cit., blz. 10.

grootstedelijke regio's was hierbij steeds het centrale uitgangspunt geweest; zonder verschuiving van belangrijke gemeentelijke bevoegdheden was deze wens niet te vervullen, zo was tot medio 1995 vrijwel communis opinio in bestuurlijke kring.

Het voorstel voor de generieke aanscherping van de Wgr voor de niet-Kaderwetgebieden, ondervond op het punt van de gemeentelijke autonomie eveneens kritiek van de Raad van State. Het college constateerde dat het voorstel 'een niet onbelangrijke inbreuk op de gemeentelijke autonomie kan meebrengen, nu gemeentebesturen kunnen worden gedwongen, een mogelijk wezenlijk, deel van hun beleidsvrijheid af te staan. Ook kunnen zij worden gebonden aan besluiten van openbare lichamen of gemeenschappelijke organen. (...) Met dit wetsvoorstel wordt derhalve de mogelijkheid geopend dat niet de eigen gemeentelijke beleidsinzichten, maar die van andere instanties prevaleren.'¹²⁹ Ook nu al zijn zulke inbreuken mogelijk, zo werd toegevoegd, maar dan door instanties die meer democratisch gelegitimeerd zijn dan besturen van gemeenschappelijke regelingen. Deze kritiek werd in het Nader Rapport gepareerd door te stellen dat ook nu al op gemeenten die -vrijwillig of onvrijwillig- een gemeenschappelijke regeling treffen, op basis van zelfbinding, de verplichting rust deze regeling na te leven en de besluiten van de door hen bij de regeling ingestelde organen of lichamen uit te voeren. 'Essentie van het wetsvoorstel is niet de beperking van de gemeentelijke autonomie, maar van de vrijheid van gemeenten om van een in een regeling gemaakte afspraken af te wijken of daarop terug te komen.'¹³⁰

Als men voorbij gaat aan de figuur van 'onvrijwillige zelfbinding', die slechts enigszins te begrijpen is in het licht van de geleidelijke aanscherping van de Wgr in de loop van de tijd, is dit antwoord juist. Slechts het vastleggen van de mogelijkheid voor het gemeenschappelijk bestuur/orgaan om bij onvoldoende medewerking een besluit namens en ten laste van een gemeente te (doen) uitvoeren (artikel 10a, tweede lid) is een vernieuwing in de relatie regeling-deelnemers. Als de mogelijkheden in dit vlak echter gecombineerd zouden worden met een grootscheepse toepassing van de 'kop op de Wgr', dat wil zeggen rechtstreekse toedeling van medebewindsbevoegdheden aan een samenwerkingsverband, dan kan een constructie tot stand komen die grote gelijkenis met de beruchte vierde bestuurslaag vertoont.

Hiernaast maakt de aangescherpte Wgr het aan provinciale en rijksorganen mogelijk om gemeenten in vergaande buitenspel te zetten ten faveure van samenwerkingsverbanden. De gecombineerde mogelijkheden van rechtstreekse taaktoedeling, bij bijzondere wet, oplegging van samenwerking, en indirect van uitvoering -overigens ook door het samenwerkingsverband zelf- staan hiervoor garant. Hiertegenover staat dat het hier wel om democratisch gelegitimeerde organen gaat, en dat 'wie het meerdere -volledige overneming van bevoegdheden- mag, ook het mindere mag'. Praktisch van meer belang is het dat dit soort ingrepen, voor zover bekend, nooit in de bedoeling heeft gelegen. Inmiddels is de voorgenomen prominente rol van de samenwerkingsverbanden zelfs volledig geschrapt.

Het zesde principe, dat *van provincies en gemeenten bij of krachtens de wet regeling en bestuur kunnen worden gevorderd*, stond op zich zelf net zo min ter discussie als in de eerste fase. Hiervoor bleek al het heldere standpunt van het kabinet: de formele wetgever heeft het laatste woord, gemeenten en provincies hebben geen 'recht' op medebewind en er bestaat geen onaantastbaar voorrecht van de gemeente boven de provincie bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden. Mits deugdelijk gemotiveerd 'kan alles'.

^{129]} Tweede Kamer 1992-1993, 23139, B, blz. 1-2.

^{130]} Ibid.

Ook het in het leven roepen van nieuwe medebewindsrelaties is al aan de orde geweest. Recapitulerend: via 'doordecentralisatie' tussen provincie en gemeente(n), tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten, en tussen Rijk/provincie en samenwerkingsverbanden. De eerste was een algemene voorziening los van de reorganisatie, de tweede het wettelijk vastleggen van een mogelijkheid die al aanwezig werd geacht, en de derde betrof in feite een politieke uitspraak om een ook al bestaande mogelijkheid vaker te gebruiken; een algemene wettelijke basis voor een kop op de Wgr werd, zoals eerder aangegeven, afgewezen.

Tijdens de behandeling van het voorstel van de Wet bbpR werd vanuit de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor een 'brede aanwijzingsbevoegdheid' van provincie tegenover gemeenten, 'voor zover daarmee een slagvaardige aanpak van maatschappelijke knelpunten van bovengemeentelijke aard is gediend dan wel patstellingen tussen gemeenten in dit vrijwel aaneengesloten gebied kunnen worden doorbroken.'¹³¹ Het kabinet wees op de langdurige vergeefse pogingen van de besturen in het OOR-gebied om hierover overeenstemming te bereiken. Uiteindelijk was advies gevraagd over de staatsrechtelijke aspecten, met als uitkomst dat een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de provincie niet in de staatsrechtelijke verhoudingen past. Wel werd het mogelijk geacht om specifieke aanwijzingsbevoegdheden aan het provinciale takenpakket toe te voegen. Tot meer resultaten dan opnemng van de wettelijke mogelijkheid voor de provincie een plan voor opvangvoorzieningen vast te stellen leidde het aansluitende vervolgoverleg niet.¹³²

Het loslaten van het zevende principe, *bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden aan gemeenten en aan provincies wordt het beginsel van uniformiteit gevolgd*, was een van de centrale kenmerken van deze reorganisatiefase. Een nieuw idee was differentiatie niet, en vooral vanaf het begin van de jaren '80 had het serieuze aandacht gekregen -zie de paragrafen 4.2.2.2, 4.2.2.5 en 5.3-, maar een zo uitgebreide toepassing als in de voorstellen was nieuw. Een belangrijk deel van de verschillen tussen de provincie-nieuwe stijl en de traditionele provincies kwam hieruit voort.¹³³ Dat ook tussen de nieuwe provincies verschillen in bevoegdheden zouden kunnen bestaan, met als maatstaf de noodzaak in verband met de problemen en mogelijkheden ter plekke, bleek eveneens een uitgangspunt te zijn. Ook tussen de bestaande provincies zou onderscheid gemaakt kunnen worden; artikel 106 van de Provinciewet laat hierover geen twijfel bestaan. Voornemens om dit daadwerkelijk te doen maakten evenwel geen deel uit van de reorganisatieplannen.

Dit laatste gold ook voor de toedeling van medebewindstaken aan gemeenten buiten de Kaderwetgebieden. Uiteraard werd wel van de mogelijkheden van artikel 109 Gemeentewet gebruik gemaakt waar in de stadsprovincies in een bijzondere verdeling van medebewindsbevoegdheden tussen provincie en gemeenten werd voorzien. Tussen deze gemeenten, en ook tussen gemeenten in andere provincies, zou bovendien door het provinciaal bestuur onderscheid gemaakt kunnen worden, voor wat betreft medebewindsbevoegdheden via de meergenoemde 'doordecentralisatiebepaling'. Van rijkswege zou geen onderscheid gemaakt worden tussen de gemeenten *in* de stadsprovincie; een verzoek uit de Tweede Kamer om de nieuwe gemeenten op het gebied van de oude gemeente Rotterdam in bepaalde opzichten anders te bedelen, werd afgewezen.¹³⁴ In een uitvoerige beschouwing in een eerder stadium van voor-

^{131]} Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr.9, blz. 23.

^{132]} Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 9, blz. 23-24.

^{133]} Enkele ondergeschikte afwijkingen van de Provinciewet, een bijzondere financiële verhouding, enkele nieuwe bevoegdheden en enige wijzigingen op privaatrechtelijk terrein ten nadele van de centrale stad, completeerden voor Rotterdam het beeld.

^{134]} Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 9, blz. 22.

bereiding was reeds aangegeven dat de flexibiliteit in de voorstellen voldoende werd geacht ¹³⁵.

Ook aan het achtste principe, dat *besturen zo dicht mogelijk bij de burger* moet geschieden, wordt niet onverkort vastgehouden. Vanaf het begin van het BoN-proces is er, voor wat het bestuur in de betrokken gebieden betreft, sprake van een inhoudelijke beperking. In BoN 1 wordt, als tegenhanger van de regionalisering, gesproken van 'schaalverkleining ten behoeve van verzorgende overheidstaken', en van de vervulling van 'publieksgerichte verzorgingstaken zo dicht mogelijk bij de burger'. In BoN 3, waar de gemeente-nieuwe-stijl voor het eerst verschijnt, wordt gesteld dat deze 'met name gericht zal zijn op de vraagstukken die de burger in zijn directe leefomgeving raken'. Pas tijdens de voorbereiding van de Kaderwet verschijnt weer een variant op de vertrouwde formule, wanneer als uitgangspunt voor de definitieve bestuurlijke organisatie wordt genoemd: 'lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet.' ¹³⁶ Dit zelfde uitgangspunt wordt ook opgenomen in de toelichting bij het voorstel voor de Wet bbpR ¹³⁷. In beide laatstbedoelde stukken wordt ook de splitsing van de gemeente Rotterdam mede beargumenteerd met de verkleining van de afstand burger-bestuur die er een gevolg van zal zijn ¹³⁸.

Het is zeer de vraag of hier sprake is van een werkelijk andere benadering dan in de eerste reorganisatiefase. Wat in de eerste plaats telt is de omvang van de overgang van gemeentelijke bevoegdheden, en dan ontlopen de beide voorstellen (provincies-nieuwe-stijl uit de jaren zeventig en de stadsprovincie) elkaar niet zoveel. De rest is een kwestie van presentatie en daarin kon men in de tweede fase, toen een grote eenstemmigheid bestond over de versterking van het regionale bestuur, duidelijker zijn dan in de eerste fase, toen kritiek op de 'onttaking van de gemeente' en het uitblijven van concrete decentralisatievoorstellen bijna algemeen was. Bovendien, ook in de eerste fase werd sterk de rol benadrukt die de gemeente toekomt bij 'de dagelijkse gang van zaken waarin de burger zeer is geïnteresseerd'. Ook het verschil tussen de gemeentelijke schaalvergroting en de splitsing van de grote centrumgemeente is slechts schijn: in de eerste was vergroting van toen nog vaak zeer kleine gemeenten tot gemeenten met tenminste 10.000 inwoners het doel, terwijl de splitsing nog altijd in gemeenten met een gemiddeld inwonertal van ruim 60.000 zou resulteren.

Wat hiervan precies zij, feit is dat in beide reorganisatiefasen de totstandkoming van een slagvaardig regionaal bestuur voorop stond, niet de versterking van de gemeente met haar kortste lijn naar de bevolking. Dit geldt buiten de Kaderwetgebieden, zij het dat men zich hier vooral zou moeten bedienen van vergrote en versterkte samenwerkingsverbanden. De stelling dat dit een kortere afstand burger-bestuur oplevert dan het alternatief, centralisatie naar de provincie of bij functionele regio's, zijn wij niet tegengekomen.

Het negende principe, inhoudend *dat territoriale decentralisatie (in het bijzonder) bij de toedeling van medebewindsbevoegdheden de voorkeur verdient boven functionele*, is niet aan de orde geweest dan in het al bij het eerste structuurprincipe genoemde verband: integratie van 'losse' samenwerkingsverbanden en andere 'functionele regio's' in de regionale bestuursvormen met een breder takenpakket. Doel: vergroting van de integraliteit en doorzichtigheid van het bestuur. Dreigend gevolg: het de facto ontstaan, buiten de Kaderwetgebieden, van een bestuursvorm die grote overeenkomst vertoont met een vierde bestuurslaag. Na een tamelijk voortvarende start zou dit

^{135]} Memorie van toelichting, Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 3, blz. 23-24.

^{136]} Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 13, blz. 70.

^{137]} Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 3, blz. 13.

^{138]} Tweede Kamer 1992-1993, 23048, nr. 7, blz. 37, en Tweede Kamer 1994-1995, 24087, nr. 3, blz. 19.

onderwerp door gewijzigde opvattingen over de rol naar de achtergrond verschuiven; men zie paragraaf 4.5 ¹³⁹.

Toezicht, het onderwerp van het laatste structuurprincipe, wordt van het begin van het BoN-proces tot en met de behandeling van de voorstellen inzake de stadsprovincie Rotterdam, in de officiële stukken slechts één enkele maal genoemd. Dat is waar de Raad van State bij de ingrijpende bevoegdheden inzake oplegging en uitvoering waarin de wet moet voorzien, opmerkt dat toezichtbevoegdheden in de regel alleen goed functioneren als ze worden gehanteerd om fouten in een overigens goed lopend apparaat te corrigeren. 'Een regelmatig gebruik van de bevoegdheden (...) zou de bestuurlijke verhoudingen zelfs ernstig kunnen verstoren, hetgeen schadelijk zou kunnen zijn voor het beter functioneren van de Wgr en voor de bestuurlijke vernieuwing in het algemeen.' ¹⁴⁰ In het Nader Rapport wordt hier tegenover gewezen op het belang van het verplichte voorafgaand overleg, waarvan indirect getoetst zal kunnen worden door de rechter als aan hem de mate van zorgvuldigheid en de motivering van aanwijzings- en opleggingsbesluiten ter beoordeling worden voorgelegd.

De dreiging van vermenging van belangen door een combinatie van concrete beleidstaken en toezicht op de gemeenten bij de provincie-nieuwe-stijl wordt niet genoemd. Naar mag worden aangenomen is de oorzaak vooral dat enerzijds sturing door de provincie uitdrukkelijk beoogd werd, en anderzijds het aantal toezichtrelaties ten opzichte van de eerste reorganisatiefase vrij drastisch gereduceerd is ¹⁴¹. Pas in december 1995 zou de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de gekozen uitwerking van de stadsprovincieconstructie bekritisieren onder meer vanwege het 'hybride' karakter door de pragmatische en onheldere combinatie van lokale en intermediaire taken ¹⁴².

5.4.3 **Hernieuwde discussie**

Over de principiële aspecten van de koerswijzigingen die door het kabinet-Kok werden aangekondigd kunnen wij na het overzicht in paragraaf 4.5 kort zijn. Iedere dreiging van een vierde bestuurslaag buiten de Kaderwetgebieden zal door het alternatief van uniforme opdeling van op regionale schaal uitgevoerde taken tussen provincies en gemeenten worden afgewend. Hierdoor en door schaalvergroting, in het bijzonder van een aantal centrumgemeenten, zal de positie van de gemeenten worden versterkt. De (mogelijke) differentiatie in de totale bestuurlijke organisatie zal hierdoor eveneens afnemen. Dit zou eveneens het geval zijn waar slechts drie gebieden met zekerheid voor vorming van een stadsprovincie in aanmerking zouden komen en het Rotterdamse model steeds sterker als het enige alternatief naast de bestaande provincies werd bestempeld. De constatering ten slotte, dat het politiek sneuvelen van stadsprovincieplannen de differentiatie verder reduceert, is cynisch maar daarom niet minder juist.

^{139]} Een van de laatste mededelingen over het onderwerp kan worden aangetroffen in de Nota n.a.v. het Verslag bij het ontwerp-Wet bbpR: 'Met betrekking tot de vraag of decentralisatie mogelijk is op het terrein van gedeconcentreerde rijksdiensten en rijksinspecties is het antwoord afhankelijk van de taakverdeling op het beleidsterrein waar de desbetreffende dienst of inspectie werkzaam is. Het kabinet ziet, afgezien van de hierboven beschreven voorstellen (die op andere terreinen lagen, JdP), op dit moment geen mogelijkheden om te komen tot concrete decentralisatievoorstellen.' (blz. 14).

^{140]} Tweede Kamer 1992-1993, 23139, B, blz. 3.

^{141]} Dit laatste geldt nog sterker voor de provincie als beroepsinstantie, een functie waarbij in de eerste fase ook vraagtekens werden geplaatst: deze rol is vrijwel volledig door de rechter overgenomen.

^{142]} WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 49, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1995, blz. 72. Zie ook het slot van par. 4.4.4.2.

5.5 Vergelijking

5.5.1 Algemene opmerkingen

Na de uitvoerige weergave van rol en lot van de structuurprincipes in de paragrafen 5.2 en 5.4 kan de vergelijking betrekkelijk beknopt zijn. Het wezenlijke verschil tussen de plannen in beide fasen was uiteraard dat het in de eerste ging om een uniforme reorganisatie voor het hele land en in de tweede om een beperkte herziening daar waar de noodzaak het sterkst was. De laatste herziening zou leiden tot twee soorten gemeenten en twee soorten provincies, hoezeer ook werd benadrukt dat ook provincies en gemeenten nieuwe stijl de traditionele kernfuncties zouden vervullen. Ook tussen de nieuwe provincies en dus tussen de gemeenten in de verschillende provincies werden verschillen niet bij voorbaat uitgesloten.

Dit verschil is deels te verklaren uit een les die de eerste fase geleerd had: haal niet meer overhoop dan strikt noodzakelijk is. De verschillen konden gemaakt worden doordat de nieuwe Wgr in veel gebieden voldoende mogelijkheden bood om de (bestuurlijke) regionale problemen te ondervangen, en doordat inmiddels de mogelijkheid van differentiatie in bevoegdheden politiek aanvaard en, wellicht overbodig, wettelijk vastgelegd was.

Een tweede les uit de eerste fase was dat ontwikkeling in nauwe samenspraak met de betrokken gebieden -lees: besturen- uit een oogpunt van aanvaarding van de voorstellen raadzaam was. In de eerste fase was pas na een lange periode van discussie de centrale overheid er van overtuigd geraakt dat zij het voortouw moest nemen, maar toen dit eenmaal gebeurd was werd uiteindelijk in vrij grote beslotenheid een zeer ingrijpend herzieningsvoorstel ontwikkeld. De op rijksniveau bereikte consensus kon vervolgens moeilijk bij de eerste tegenwind weer worden losgelaten.

In beide fasen was reorganisatie zeer lang een 'issue' voordat officiële voorstellen werden gepresenteerd. In het eerste geval leidde dit ertoe dat de reorganisatie verzaamd werd met een extra doelstelling, decentralisatie van rijksstaken. In het tweede geval werd na een aantal jaren 'de opruiming van de lappendeken van functionele regio's' aan de centrale doelstelling toegevoegd; tot op zekere hoogte was zo toch het bestuur in het hele land weer object van reorganisatie geworden.

Een derde les die uit het verleden geleerd kon zijn was hoe riskant het was een eindmodel te presenteren dat, door de vele nog niet uitgewerkte onderdelen en door het ingrijpende karakter, pas na zeer geruime tijd volledig ingevoerd zou kunnen zijn. Gebleken was dat dit ook de kwetsbaarheid van andere elementen van de plannen vergrootte. Het BoN-proces uitmondend in de Kaderwet bestuur in verandering, waarin een niet onbelangrijke inbreng van de betrokken bestuurders gecombineerd wordt met een strak tijdschema, leek deze risico's te ondervangen. Niettemin bleek ook hier tijdsverloop ruimte te laten voor de opbloei van nieuwe gedachten. De voorstellen voor de stadsprovincie Rotterdam waren volledig, inclusief overgangswetgeving; het motto 'gelijk oversteken' dat ter plaatse was ontwikkeld speelde hierbij overigens ook een rol. Hier werd een nieuwe les geleerd: overeenstemming tussen bestuurders is niet zonder meer voldoende. Bij de later opgenomen ingrepen in de rest van het land ten slotte ontbrak wel de uitwerking van een essentieel onderdeel, de integratie van de rijksregio's. Dat op dit onderdeel van de plannen inmiddels is teruggekomen is dus het minst verrassend.

Gemeenschappelijk kenmerk van beide reorganisatiefasen was de hoofddoelstelling, het oplossen van bestuurlijke problemen op regionaal niveau. Binnen deze globale doelstelling zijn echter wel verschillen aan te wijzen. In de jaren zeventig ging het niet alleen om een slagvaardig regionaal bestuur, maar ook

om het oplossen van draagvlakproblemen bij dikwijls te kleine gemeenten; in de jaren negentig ging in eerste aanleg het slechts om het eerste punt. Algemeener gesteld: de beginsituatie was in beide fasen in diverse opzichten verschillend.

De vele zeer kleine gemeenten waren in de eerste fase reden om ook gemeentelijke herindeling tot onderdeel van de reorganisatie te verklaren. Bij de stadsprovincie was daarentegen splitsing van de grote centrumgemeente juist een van de centrale elementen van het model; daarbuiten was schaalvergroting wel aan de orde maar niet als een hoofdpunt. In de eerste fase waren 'functionele regio's', die later zo'n doorn in het oog zouden vormen nog slechts sporadisch aanwezig. Verder veroorzaakten tussentijdse wetswijzigingen er voor dat een aantal thema's uit de eerste fase later niet of nauwelijks nog een rol speelde: toezicht en beroep bij het provinciaal bestuur vormen hiervan een voorbeeld.

Ten slotte valt op dat in beide fasen uiteenlopende maatregelen een zelfde motivering krijgen. Zo gaf het streven naar integraal bestuur in de eerste fase aanleiding tot opruiming van gemeenschappelijke regelingen, en in de tweede, onder meer, tot het optuigen van samenwerkingsverbanden. Ook het accent op het element 'integraal' werd verschillend gelegd: in de eerste fase werd de mogelijkheid tot afweging, in redelijke vrijheid, op een breed terrein door gemeenten en provincies, benadrukt, in de tweede stond hier voorop het tot stand brengen van een samenhangend pakket aan taken en bevoegdheden bij vooral het regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden. Ook worden vergelijkbare maatregelen van een verschillende onderbouwing voorzien: overgang van gemeentelijke taken naar de provincie in de tweede fase met het oog op meer slagvaardigheid, in de eerste fase mede uit 'draagvlakoverwegingen'.

5.5.2 De structuurprincipes

Het belang van het beginsel van territoriale decentralisatie wordt in beide fasen benadrukt. In de eerste wordt de betekenis van integrale afweging door gemeenten en provincies voorop gesteld en wordt beperking van gemeenschappelijke regelingen aangekondigd. In de tweede fase wordt het belang van integraal bestuur in eerste instantie gekoppeld aan een samenhangend pakket van bevoegdheden bij vooral het regionale bestuur/de stadsprovincie; herverdeling van bevoegdheden binnen het algemeen bestuur staat dan voorop. Bij de sanering van functioneel regionaal bestuur wordt vooral vergroting van de doorzichtigheid als argument genoemd.

Dat overal provincies en gemeenten aanwezig moeten zijn wordt uiteraard niet ontkend. In de tweede fase rijst bij de stadsprovincie de vraag in hoeverre vooral gemeenten mogen afwijken van het gebruikelijke beeld, uit een oogpunt van (niet te veel) differentiatie, en in het bijzonder om nog het predikaat 'gemeente' te kunnen dragen. Sterke afwijkingen blijken toelaatbaar te worden geacht. In beide fasen wordt in feite de vorming van nieuwe provincies gecombineerd met gemeenten die zich vooral zullen moeten richten op de zorg voor de dagelijkse leefomgeving en de directe dienstverlening aan de burger.

Ook het principe dat niet meer dan drie bestuurslagen moeten ontstaan wordt in beide fasen onderschreven. In feite beperkt dit principe in sterke mate de keuzevrijheid in de zoektocht naar oplossingen: gewesten als bestuurslaag tussen gemeenten en provincies worden afgewezen en de stadsprovincie als combinatie van regionaal en provinciaal bestuur lijkt het ei van Columbus. Opvallend is in de tweede fase de geringe bezorgdheid voor het ontstaan van een regionale tussenlaag door de vergroting en versterking van de Wgr-samenwerkingsverbanden.

Dat de formele wetgever, binnen grenzen, de eindbeslissing over de verdeling van taken en bevoegdheden heeft is een vanzelfsprekendheid, die slechts in de tweede fase nog eens benadrukt moet worden als reactie op de stelling dat te veel (medebewinds)bevoegdheden worden overgedragen naar de provincie. De wetgever behoeft zich ook niet te laten weerhouden door het beginsel van de gewaarborgde autonomie, zo is de opvatting: aangezien geen concreet takenpakket is aangegeven of zelfs kan worden aangegeven is er van een onaantastbaar gebied geen sprake. Wel bestaan in de tweede fase procedurele (motiverings)waarborgen, die overigens reeds los van de reorganisatie van kracht waren geworden; zij krijgen uitbreiding tot de relatie (stads)provinciegemeente. Vergelijkbaar met deze laatste voorziening was in fase 1 het verbod tot de provincie om zich in te laten met aangelegenheden van zuiver plaatselijk belang, aanvankelijk uitgewerkt in (nog) een negatieve lijst. De kern van de autonomie is intussen dus gelegen in de bevoegdheid datgene waarmee hogere overheden zich niet hebben ingelaten ter hand te nemen en de betrokken activiteiten in vrijheid uit te voeren. In de eerste fase komt hierbij het begrip 'zo groot mogelijke materiële beleidsvrijheid' naar voren, maar dit moet vooral gezien worden in het licht van toen tevens nagestreefde decentralisatie, en uiteraard als verbale compensatie voor de verschuiving van bevoegdheden naar de provincie; men vergelijkte de 'vitale gemeente' of 'gemeente-nieuwe-stijl' uit fase twee. Het uiterst omstreden instrument van de negatieve lijst bij de gemeentewet, dat voorzag in beperking van de gemeentelijke autonomie zonder dat er sprake van moest zijn dat een hogere overheid de taken in kwestie feitelijk ter hand nam, keerde in de tweede fase niet terug. Naast de oude bezwaren speelde hierbij het ontbreken van noodzaak mee, immers het zou vooral om verschuiving van medebewindsbevoegdheden naar de stadsprovincie gaan.

Het medebewind als rechtsfiguur stond in geen van beide fasen ter discussie. In de eerste fase beperkte de aandacht zich in hoofdzaak tot vergroting van de geschiktheid van de gemeenten om in medebewind ingeschakeld te worden als één van de argumenten voor gemeentelijke herindeling. Hiernaast werd inschakeling van de gemeenten door de provincies bij de uitvoering van hun nieuwe bevoegdheden zoveel mogelijk benadrukt. Dit aspect ontbrak in de tweede fase: bij de stadsprovincie werd uitdrukkelijk beoogd bepaling en uitvoering van het regionale beleid in beginsel in één hand te leggen. Pas in de (korte) loop van de behandeling van de voorstellen verschijnt de, algemene, doordecentralisatiemogelijkheid in beeld, maar met van de kant van het kabinet de kanttekening dat gebruik hiervan ter beoordeling van het provinciebestuur is.

Het voornaamste verschil tussen beide fasen is gelegen in de betekenis die aan uniformiteit wordt gehecht. In de eerste fase is deze maximaal, in de tweede staat differentiatie, waar deze zakelijk nodig is, in de bestuursstructuur in verschillende delen van het land en in de verdeling van taken en bevoegdheden, voorop. Het principe dat, tezamen met het weren van een vierde bestuurslaag, het sterkst de keuzevrijheid bij reorganisatie had beperkt, was hiermee opzij gezet.

Dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger moet plaatsvinden werd in beide fasen als belangrijk uitgangspunt genoemd. Zo dicht mogelijk is een formulering die veel ruimte laat voor beoordeling, en zeker niet zonder meer een voorrangspositie voor de gemeente impliceert. Democratie verzet zich niet tegen centralisatie, als deze uit een oogpunt van doelmatige voorziening de voorkeur verdient, en in feite gaat het er vooral om dat bevoegdheden daar berusten waar de invloed van de burger maximaal is; zeker als gemeenten een taak slechts via een gemeenschappelijke regeling kunnen uitvoeren kan de provincie de voorkeur verdienen, zo werd in de eerste fase gesteld. Vergelijkbare overwegingen moesten de overgang van taken en bevoegdheden in de

tweede fase billijken. De bezwaren tegen gemeenschappelijke regelingen bleken in deze periode geen doorslaggevende rol te spelen waar het ging om de versterking van de samenwerkingsverbanden.

Functioneel bestuur speelde als alternatief in beide reorganisatiefasen geen rol van betekenis. Een voorkeur voor algemeen bestuur kan echter worden afgeleid uit de voorgenomen sanering van gemeenschappelijke regelingen, respectievelijk van functionele regio's. Overigens voltrok en voltrekt de discussie over onder meer zelfstandige bestuursorganen, die inmiddels sterk in aantal en betekenis zijn toegenomen, zich buiten de reorganisatieplannen die hier behandeld worden om.

Toezicht is uit de aard der zaak geen onderwerp dat bij bestuurlijke reorganisatie een centrale plaats inneemt. In de eerste fase kreeg het aandacht omdat de objectiviteit van de 'doe-provincies' tegenover gemeenten door belangenverstrengeling gevaar zou kunnen lopen, èn omdat beperking van toezicht een mogelijkheid zou vormen om de beleidsvrijheid van in het bijzonder gemeenten te vergroten. Doordat in de tussentijd het aantal toezichtrelaties vrij drastisch gesaneerd was en overigens de uitoefening ervan wettelijk aan beperkende regels was gebonden, was ook het eerste probleem in fase 2 geen belangrijk thema meer.

De centrale vragen zijn inmiddels beantwoord. De antwoorden roepen echter nieuwe vragen op, waaraan niet voorbij gegaan kan worden. Wij selecteren het volgende viertal.

1. Hoe is de sterke 'beginselvastheid' van de twee centraal gestelde reorganisatieplannen -ongetwijfeld de meest opvallende conclusie uit het voorafgaande te verklaren?
2. Welke oorzaken zijn aan te geven voor het feit dat deze plannen niet of -tweede fase- hoogstens in sterk gewijzigde vorm gerealiseerd zijn/worden?
3. Kunnen uit de gang van zaken in de afgelopen dertig jaar lessen getrokken worden om, onmiskenbaar reële, knelpunten in de organisatie van het binnenlands bestuur op te lossen, althans te beperken?

6.1 Beginselvastheid

Als zich bij de vergelijking tussen de twee reorganisatiepogingen, waarmee het vorige hoofdstuk werd afgesloten, één *conclusie* opdringt dan is het wel dat de geformuleerde structuurprincipes een grote 'reorganisatieresistentie' vertonen. Hoewel zowel in de jaren zeventig als twintig jaar later in de regeringsvoorstellen ingrijpende veranderingen in de organisatie van het binnenlands bestuur aan de orde zijn, blijken de contouren van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat grotendeels onberoerd te blijven.

In beide gevallen blijven de plannen die de regering presenteert binnen het vertrouwde model en worden 'slechts' daarbinnen territoriale en functionele verschuivingen voorgesteld¹. Alleen de mogelijke invoering van stadsprovincies in een beperkt aantal gebieden in de tweede fase zou een principe opzij schuiven: door een afwijkende verdeling van taken en bevoegdheden aldaar zou de landelijke uniformiteit in deze verdeling ophouden te bestaan. In feite was tot het loslaten van dit principe echter al onafhankelijk van de reorganisatie, maar wel ingegeven door dezelfde (grote stads-)problemen besloten. Uitgewerkt bleek het bovendien niet: men zie de ideeën over 25 provincies, vergrote samenwerkingsverbanden die wellicht tot provincies zouden kunnen uitgroeien en de toenemende neiging de stadsprovincies volgens één model vorm te geven. Hiernaast werd in beide fasen vrijmoedig omgegaan met het principe 'bestuur zo dicht mogelijk bij de burger': de behoefte aan adequaat/integraal bestuur op belangrijke terreinen werd zwaar meegewogen.

De 'sterke werking' van de structuurprincipes is op het eerste gezicht opmerkelijk. Het valt immers niet te ontkennen dat een aantal principes de mogelijkheden om organisatorische knelpunten weg te nemen aanzienlijk beperkt. 'Drie bestuurslagen', op elk niveau volgens hetzelfde model, en uniformiteit in de verdeling van (medebewinds)bevoegdheden, belemmeren het treffen van oplossingen die op de plaatselijke/regionale situatie zijn toegesneden; 'bestuur zo dicht mogelijk bij de burger' nodigt niet uit om elke maatschappelijke schaalvergroting op te vangen door een bestuurlijke; 'territoriaal boven functioneel' beperkt de mogelijkheid om bestuurlijk-organisatorisch tegemoet te

¹ Het zal duidelijk zijn dat deze constatering bij een andere beginselkeuze niet gedaan zou kunnen worden. Opvattingen over het 'karakter' van de bestuurslichamen op de verschillende niveaus bijvoorbeeld, zijn wel regelmatig aan te treffen -bijvoorbeeld bepaling van hoofdlijnen van beleid door het Rijk, gemeenten als uitvoerders van dit en eigen beleid dat de plaatselijke bevolking direct raakt, provincies vooral in een intermediaire rol tussen beide-, maar er zijn te veel uitzonderingen op een dergelijke kenschets om deze als maatgevend te kunnen beschouwen. De geringe normatieve kracht van dit soort karakteristieken blijkt het duidelijkst uit de rolveranderingen van provincie en gemeente die in beide reorganisatiefasen de kern van de regeringsvoorstellen vormden.

komen aan de schaaldifferentiatie die in de praktijk onvermijdelijk is, enzovoorts. Welke factoren kunnen deze beginselvastheid verklaren?

Voor een belangrijk deel moet de verklaring gezocht worden in de structuurprincipes zelf. Hierbij zijn in eerste instantie drie aspecten te onderscheiden.

In de eerste plaats wordt het systeem gekenmerkt door een aanzienlijke *souplesse*. Verschuiving van bevoegdheden, wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen, samenwerkingsvormen en het creëren van nieuwe bestuursorganen en -lichamen zijn, zij het niet ongelimiteerd, mogelijk zonder het stelsel aan te tasten. Het ligt ook om deze reden voor de hand dat men de oplossing van knelpunten primair in deze richtingen zoekt.

In de tweede plaats - het vorige punt is hiervan ongetwijfeld een belangrijke oorzaak - is er het feit dat het gaat om organisatorische hoofdregels, die tot instituties en verhoudingen leiden met *diepe historische wortels*. Weliswaar konden, zoals in hoofdstuk 2 bleek, in de periode tot 1966 verschuivingen en veranderingen worden geconstateerd, maar deze waren relatief beperkt en hadden zich geleidelijk, en dan nog meestal pas na langdurige discussies voltrokken.

In de derde plaats gaat het bij vrijwel alle principes om regels die expliciet in *de Grondwet* zijn vastgelegd of uit het grondwettelijk systeem voortvloeien. In feite moeten hier twee aspecten onderscheiden worden.

Ten eerste kost grondwetswijziging relatief *veel tijd*, zodat vooral als het idee heeft postgevat dat reorganisatie urgent is afwijking van principes ook hierom minder aantrekkelijk wordt. Zowel de keuze voor de regionale 'doe-provincie' in de eerste fase als die voor de stadsprovincie in de tweede werd onmiskenbaar mede hierdoor bepaald.

Ten tweede is de eis van een *twee-derde meerderheid* die voor grondwetswijziging vereist is een sterke rem. Mede gezien de kracht van de structuurprincipes zal men ² spoedig geneigd zijn er van uit te gaan dat zo'n wijziging niet alleen tijdrovend maar zelfs onhaalbaar zal zijn, en dus zijn heil zoeken *binnen* het geldende raamwerk.

Naast deze oorzaken die min of meer rechtstreeks met de structuurprincipes zelf verband houden kan als zelfstandige verklaring genoemd worden de noodzaak om, welke oplossing ook gekozen wordt, in verschillende opzichten *compromissen* te sluiten. Kort gezegd is er geen oplossing denkbaar die aan alle eisen kan voldoen. De neiging om 'dan maar' dicht bij het bestaande, bij het bekende te blijven wordt hierdoor aanzienlijk versterkt.

Deze laatste verklaring heeft enige toelichting nodig. Ter illustratie eerst een summier vergelijking van de argumentatie in de Nota Bestuurlijke Organisatie (1969) en in de toelichting bij het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur.

Het fundamentele kenmerk van het w.o. Rbb, de omvorming van de provincie van intermediaire bestuurslaag tot, mede, een beleidsbepalende en -uitvoerende ten koste van vooral de gemeenten zou een centralisatie en vergroting van de afstand bestuur-bestuurde teweeg brengen die moeilijk te ontkennen was. De toelichting stelde hier tegenover dat belangrijker dan de kortst mogelijke bestuurslijn is dat taken en bevoegdheden daar berusten waar zij met zo groot mogelijke invloed van de burger tot gelding kunnen worden gebracht: effectiviteit dus als een even zware overweging als een zo klein mogelijke

2] 'Men' is hier primair de regering, die reorganisatieplannen en grondwetswijziging moet verdedigen. Anderen bleken zich in hun voorstellen soms veel meer van bepaalde principes los te maken.

afstand. De Nota hield hier vast aan de gemeenten, eventueel vergroot of in samenwerking voor zover schaalproblemen of coördinatievereisten hiertoe zouden dwingen. De roep om regionaal bestuur werd hier beantwoord met verlengd lokaal bestuur, tevens een formule om het ontstaan van een vierde bestuurslaag te ontkennen. De keuzevrijheid van de gemeenten was in de Nota ook een belangrijk bewijs van het belang dat in het algemeen aan een zelfstandig lokaal bestuur werd gehecht. Het wetsontwerp onderstreepte dit belang evenzeer, maar noodgedwongen met andere argumenten: verruiming van de beleidsvrijheid door diverse maatregelen die deel uitmaakten van de decentralisatieplannen en toespitsing op de positie van de gemeente op verzorgende taken kregen hier de nadruk. De belangrijke financiële beleidsvrijheid vereiste zo groot mogelijke uniformiteit in taken en bevoegdheden; deze uniformiteit wordt ook met onder meer doorzichtigheid voor de burger beargumenteerd. De Nota acht dit element van minder betekenis en benadrukt de ongecompliceerdheid van de organisatie en weer de vrijheid van de gemeenten. Ook doorbreking van de uniformiteit in de organisatie door gewestvorming en door bijzondere constructies voor twee conurbaties wordt aldus verklaard; impliciet is uiteraard 'organisatie naar (zelf bepaalde) behoefte' het voornaamste argument. De toelichting bij het wetsontwerp moet juist afrekenen met suggesties om te differentiëren naar behoeften, door naar statuut en in elk geval naar taken en bevoegdheden te onderscheiden tussen sterk verstedelijkte en andere provincies en tussen grootstedelijke en andere gemeenten; ook de suggestie om de vier grootste steden de status van provincie toe te kennen was in dit verband gedaan. Als nieuwe argumenten werden hier naar voren gebracht dat de verschillen in verstedelijking tussen de provincies slechts gradueel waren, respectievelijk dat geen recht zou worden gedaan aan de samenhang met de omliggende gemeenten. Dat zo ook gemeenten met voldoende bestuurskracht bevoegdheden verliezen is hierom ook onontkoombaar. Ook door het belang van doorzichtigheid en doelmatigheid van bestuur te onderstrepen, en niet door een verwijzing naar de Grondwet, zoals latere tegenstanders van de stadsprovincies zouden doen, werd impliciet ook het ontstaan van verschillende soorten provincies (en gemeenten) op zich zelf afgewezen. Het argument van de Raad van State dat door vast te houden aan uniformiteit in taakverdeling decentralisatiemogelijkheden worden afgesneden, wordt op vergelijkbare gronden afgewezen. Het aspect van 'de zwakste schakel' dat hierbij een rol speelt wordt in de toelichting wel gehanteerd, maar dan om gemeentelijke schaalvergroting aan te kondigen; op dit punt bestaat overeenstemming met de plannen van de Nota. Deze schaalvergroting is nodig om een minimum aan bestuurskracht te verzekeren; een democratisch lokaal bestuur blijft immers uiterst belangrijk. Dat hieraan taken onttrokken worden is onvermijdelijk, maar inschakeling in medebewind en vergroting van de beleidsvrijheid, ook in financieel opzicht, op het resterende gebied moeten dit compenseren.

Ging het zojuist slechts om een illustratie, de voorgaande hoofdstukken bieden voldoende materiaal om algemeen te concluderen dat het bij de zoektocht naar nieuwe bestuurlijke arrangementen, die beter op veranderde omstandigheden zijn toegesneden, onvermijdelijk steeds gaat om een tamelijk ingewikkeld afwegingsproces, om het vinden van een evenwicht tussen eisen die niet alle één kant op wijzen.

Samenvattend:

In hoofdstuk 2 is al vrij uitvoerig ingegaan op de relatie tussen fundamentele begrippen als democratie en rechtsstaat en de bestuurlijke organisatie. Bestuur moet besturen, maar er gelden randvoorwaarden inzake de samenstelling van bestuursorganen, de wijze van besluitvorming, de grondslag ervan, de verantwoording ervoor en de controle erop.

Aan dezelfde fundamentele begrippen bleken ook aanwijzingen inzake de inrichting van het bestuur te kunnen worden ontleend. Enkele voorbeelden

slechts: de randvoorwaarden, die de strekking hebben invloed van de burger te verzekeren kunnen, in beginsel, het best tot hun recht komen als de afstand tot het bestuur niet te groot is. Dit wijst op territoriale spreiding van bevoegdheden; wil de democratie op de zo ontstane lagere schaalniveaus werkelijk kunnen functioneren dan dienen de daar berustende bevoegdheden een zekere omvang te hebben en met een bepaalde mate van vrijheid te kunnen worden uitgeoefend. Om op niet voorziene plaatselijke/regionale situaties te kunnen reageren zal bovendien een 'open bevoegdheid' moeten bestaan, die de basis biedt om zelf de bevoegdheid te creëren om op te treden (autonomie dus). Ook andere van 'onze' structuurprincipes kunnen langs deze lijnen onderbouwd worden. Wat hier echter vooral van belang is is dat democratie en rechtsstaat niet steeds onverkort in één richting wijzen: (rechts)gelijkheid en lokale/regionale beleidsvrijheid met name kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Evenzeer van belang is dat ook 'democratie' op zich zelf al niet steeds in één richting wijst: doorzichtigheid bevordert de toegankelijkheid voor en betrokkenheid van de burger en wordt onder meer bevorderd door uniformiteit in de verdeling van taken en bevoegdheden, maar voor die betrokkenheid kan ook de aanwezigheid van een lokaal bestuur dat met een grote mate van vrijheid bepaalt wat het doet, van betekenis zijn.

Een tweede groep eisen die in de overwegingen betrokken bleken te worden, betreft wat kan worden samengevat als 'het adequaat functioneren van het bestuur': bestuur moet flexibel, slagvaardig, doelmatig, doeltreffend, integraal, enzovoorts, zijn of (kunnen) optreden. Het gaat hier om uiterst algemene, abstracte begrippen, die uiteraard pas in het licht van de concrete opgaven van het bestuur enige betekenis krijgen. In de discussie over bestuurlijke organisatie bleken zij, vermoedelijk niet het minst door hun vaagheid, onder verzamelnamen als 'bestuursmaatstaven' of 'functionele inhoudelijke criteria' een belangrijke plaats in te nemen. Ook hier konden tegenstrijdigheden worden geconstateerd in de organisatorische consequenties. Doelmatigheid bijvoorbeeld leidt als men de nadruk legt op schaalvoordelen tot centralisatie, als men het aspect van 'maatwerk' accentueert tot decentralisatie. Nog duidelijker is de spanning die kan bestaan met de principes. Van de talloze voorbeelden die hier te geven zijn slechts een enkele: hoe verhoudt slagvaardig, integraal bestuur op regionale schaal, daar waar hieraan behoefte bestaat zich tot landelijke uniformiteit en een belangrijke rol voor het lokaal bestuur?

In de derde plaats zijn er, uiteraard de structuurprincipes zelf; buiten de discussie bleven ook zij niet. Tot op zekere hoogte zijn zij een weergave van de resultaten van wat sterk versimpeld 'de strijd tussen democratie en doelmatigheid' genoemd kan worden. Tot op zekere hoogte want wij hebben ons beperkt tot de onderlinge verhoudingen tussen de bestuursniveaus; regels inzake de interne democratie bij de verschillende bestuurslichamen zijn buiten beschouwing gelaten. Tot op zekere hoogte vooral ook omdat de hoofdlijnen van de inrichting van het binnenlands bestuur niet in de eerste plaats zijn geformuleerd en vastgelegd op basis van de eerdergenoemde groepen eisen, maar in sterke mate historisch zijn bepaald; men zie nogmaals hoofdstuk 2. Wat hiervan zij, de 'ontmoeting' van twee categorieën eisen bij de structuurprincipes blijkt in de praktijk van de reorganisatiediscussies: steeds wordt getracht ook de waarde van de principes die ter discussie staan aan te geven (of te ondergraven) door hun effecten voor beide groepen te inventariseren. Het resultaat van die toetsing bepaalt sterk de beoordeling van een bepaalde 'voorziening': een vierde bestuurslaag worden nadelen in beide opzichten toegedicht, functioneel bestuur zou vooral voordelen uit een oogpunt van doelmatigheid c.a. hebben, terwijl autonomie in dubbel opzicht van belang wordt geacht.

Bij zoveel uiteenlopende eisen zijn *inhoudelijke compromissen* onvermijdelijk: er kan niet aan alles tegelijk volledig recht worden gedaan. De noodzaak tot

compromissen wordt nog aanzienlijk duidelijker zodra men, zoals in de werkelijkheid, met talloze belanghebbende partijen te maken heeft. Elk van hen kan immers een eigen oordeel hebben over aard en urgentie van organisatorische knelpunten, het juiste evenwicht tussen 'democratie en doelmatigheid', de effecten die een bepaald nieuw arrangement op beide heeft, enzovoorts. Dit oordeel zal uiteraard beïnvloed zijn door maatschappelijke opvattingen, bestuurlijke verantwoordelijkheid en dergelijke. De *politieke compromissen* waar het hier om gaat zijn strikt genomen 'slechts' nodig om de parlementaire meerderheid te verwerven die nodig is om de Grondwet of andere wetgeving aan veranderde eisen aan te passen. De Nederlandse werkelijkheid is echter anders: men streeft als het om ingrijpende veranderingen gaat ruime steun, een zo groot mogelijke *consensus*, na, bij voorkeur ook bij de vertegenwoordigers van de decentrale overheden en, zo bleek in het BoN-proces, van bestuurders ter plaatse ³.

Het zijn deze omstandigheden die mede kunnen verklaren dat in reorganisatiediscussies een aantal alternatieven vrij snel buiten de orde wordt geplaatst. Het ligt onder de geschetste omstandigheden voor de hand het gecompliceerde proces van afweging en van consensus-, compromis-, althans meerderheidsvorming, zo snel mogelijk te vereenvoudigen. Dit gold, expliciet, voor een vierde bestuurslaag op regionale schaal, de figuur die op zich zelf toch het meest voor de hand ligt als een dringende behoefte wordt geconstateerd aan integraal, daadkrachtig regionaal bestuur. Het gold, minder uitgesproken omdat het als alternatief veel minder werd geopperd, ook voor (veel) meer functioneel bestuur/functionele decentralisatie, dat schaalproblemen (schaal-differentiatie) nog beter zou kunnen opvangen. Het gold bovendien voor alternatieven die niet rechtstreeks met de beginselen zouden strijden, althans op gespannen voet zouden staan: de agglomeratiegemeente, sterk gestructureerde en geïntensiverde intergemeentelijke samenwerking als permanente voorziening, enzovoorts.

Een veel belangrijker gevolg van deze processen is echter, wij wezen hier al op, dat aldus een natuurlijke neiging ontstaat zich niet verder dan onvermijdelijk is te verwijderen van het bestaande, het vertrouwde dat lange tijd zijn bruikbaarheid heeft bewezen. Dit vergroot immers de kans (ook) de instemming te verwerven van meer behoudend ingestelde stromingen en partijen en van degenen die door andere ingrepen hun positie meer bedreigd zien. Deze drang naar het bestaande zal sterker worden naarmate de oordeelsvorming door de complexiteit van de problemen langer duurt of anderszins de urgentie om hoe dan ook tot verandering te komen sterker wordt gevoeld, immers de noodzaak de zojuist bedoelde partijen 'mee te krijgen' neemt evenredig toe. In hoeverre deze (ervarings)wet van het toenemend conservatisme' algemene gelding heeft bij complexe besluitvorming moet hier verder buiten beschouwing blijven; feit is dat beide reorganisatieperioden, mits ruim genomen, de kracht van het gesignaleerde mechanisme aantonen ⁴.

6.2 Mislukkingen

De *tweede conclusie* moet zijn dat grootscheepse pogingen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur een sterke neiging tot mislukken hebben, en dat in ieder geval de oorspronkelijke plannen tussentijds ingrijpend gewijzigd worden. In de eerste fase werden de voorstellen, na gedeeltelijk te zijn ontt-

³] En waar consensus op alle niveaus in eerste instantie minder aandacht krijgt, zoals bij de voorbereiding van de regeringsvoorstellen in de eerste fase, wordt men na de presentatie ervan alsnog geleidelijk daarheen gedreven.

⁴] Zoals gezegd, het gaat om een ervaringswet. Waar ook na langdurige pogingen geen compromis bereikbaar blijkt of om welke reden dan ook de urgentie om tot ingrijpen over te gaan langer delibereren ongewenst maakt, verliest zij haar kracht, zo wijst de ervaring eveneens uit. Er wordt dan overgeschakeld naar (nog) veel minder ingrijpende of juist veel verder gaande veranderingen.

keld uiteindelijk ingetrokken. In fase twee is het aantal mogelijke afwijkende provincies al van zeven tot drie gereduceerd en de ontwikkelingen geven weinig reden voor de verwachting dat er überhaupt een tot stand zal komen. Voor de resterende gebieden is inmiddels gemeentelijke schaalvergroting een waarschijnlijker perspectief. Hervredeling van taken en bevoegdheden tussen provincie en gemeenten zal bestaande intergemeentelijke samenwerking vervangen, een operatie die ook voor de rest van het land al is aangekondigd. Indien dan nog gesproken kan worden van een aangepaste voortzetting van de tweede reorganisatiefase, dan is het er een waarin de enige beginselafwijking, de doorbreking van de uniformiteit, tot een minimum zal zijn gereduceerd, en waarbij moeilijk gesproken kan worden van een tevoren duidelijk bepaalde eindsituatie met bijbehorend 'tjodpad'.

Hoewel bij het mislukken van aanvankelijk kansrijk lijkende reorganisatiepogingen sprake is van een afzonderlijk verschijnsel, lijkt ook hier de noodzaak om *compromissen* te sluiten een belangrijke verklarende factor te vormen. In de eerste plaats gaat het hier om een zeer tijdrovend *politiek* proces, of het zich -eerste fase- nu afspeelt in een voorafgaande discussieperiode, dan wel -tweede fase- zijn beslag krijgt als de hoofdlijnen al zijn vastgesteld. Het gevaar is reëel dat de animo om te veranderen verdwijnt en de politieke prioriteiten verschuiven. Even reëel is het gevaar dat de reorganisaties belast worden met nieuwe doelstellingen -eerste fase: decentralisatie van rijkstaken, tweede fase: 'het opruimen van de lappendeken'-, die tijd kosten en een 'zuivere oplossing' van de oorspronkelijke knelpunten verder aantasten. In de tweede plaats leveren compromissen uit de aard der zaak altijd een oplossing op die inhoudelijk niemand volledig bevredigt.

Kost het bereiken van een compromis al tijd, dit geldt tenminste even duidelijk voor de doorvoering van de plannen. In beide fasen was hiervoor een zeer lange periode uitgetrokken. In fase twee was deze min of meer tevoren bekend; in fase een niet, terwijl hier bovendien de start voortdurend werd verschoven.

Een lange periode van onduidelijkheid en onzekerheid vormt een zware belasting voor het gewone werk dat intussen moet doorgaan. Naarmate de gelegenheid/tijd groeit om na te denken over een plan dat in feite, onvermijdelijk, ook *inhoudelijk* niet meer dan een compromis is, zullen twijfels aan de juistheid toenemen; de steeds veranderende omstandigheden -hiertoe kan ook een sterk verslechterde financiële situatie zoals aan het eind van de eerste periode optrad gerekend worden- kunnen hierbij ook van invloed zijn. Tegelijk zal het politieke verzet tegen onderdelen van de plannen in duidelijkheid toenemen; de algemene handicap van ingrijpende reorganisaties, de aanwezigheid van 'oude' machthebbers tegenover het ontbreken van 'natuurlijke' verdedigers van nieuwe constructies, doet zich dan steeds meer voelen. Voegt men bij dit alles het optreden van een kabinetswisseling, in de loop van een langdurig proces onvermijdelijk, dan verkrijgt het maken van schoon schip een bijna vanzelfsprekend karakter. Zelfs als de politieke signatuur van zowel kabinet als minister dezelfde zou zijn, zal het enthousiasme om het omstreden plan van een ander uit te voeren klein zijn.

Het valt op hoezeer auteurs die zich hebben beziggehouden met de mislukking van de eerste reorganisatiepoging -de tweede is nog te recent om veel beschouwingen op te leveren- het aspect 'macht' benadrukken. Zo waarschuwt Ruiter, die ook de hantering van te vage begrippen en overschatting van de mogelijkheden van de wetgever noemt, tegen versluiering van het feit dat herverdeling van bevoegdheden herverdeling van macht is ⁵. Breunese voegt

5] D.W.P. Ruiter, 'Bestuurlijke reorganisatie: wat veranderen, waarom en hoe?'; *Tijdschrift voor Openbaar bestuur*, 19 april 1979, 5e jaargang nr. 8, blz. 151-154.

hieraan toe het ontbreken van een principiële redenering en nieuwe idealen, een te algemene en empirisch onvoldoende onderbouwing van de voorstellen, en 'onduidelijkheid over de belangentegenstellingen. Voor elk voorstel waren steeds wisselende coalities van voor- en tegenstanders. Te veel werd uitgegaan van een vaag begrip van algemeen belang: bestuurlijke organisatie, goed voor u.'⁶ Tops ten slotte rond zijn uitvoerige analyse af met, onder meer, de volgende constatering: 'Het zijn uiteindelijk de maatschappelijke, bureaucratistische en politieke machtsverhoudingen die de doorslag geven bij een reorganisatie van het binnenlands bestuur, niet de ontwikkeling van een 'goede' of 'betere' aanpak.'⁷

Voor onze eigen 'wijsheden' die hiervoor werden geponeerd valt een onomstotelijk bewijs niet te leveren. Dit neemt niet weg dat de gesignaleerde mechanismen tijdens de reorganisatieperioden onmiskenbaar hun werk deden. Ter illustratie een zeer beknopte samenvatting van, vooral, de eindfase van beide plannen en het directe vervolg.

Eerste periode

Afbouw

Zoals gebleken is was het beroep op Thorbecke onvoldoende om de reorganisatie de eindstreep te doen halen. In eerste instantie de bezwaren vooral uit de hoek van gemeenten en provincies, die hun bestaan in hun toenmalige vorm bedreigd zagen; reeds vanaf de publicatie van het concept-ontwerp waren nu ook bezwaren als een ongeoorloofde methode tot aantasting van de gemeentelijke autonomie door de 'negatieve lijst' en twijfels aan de combinatie van toezicht en beleid bij de nieuwe provincies geuit. Aansluitend liep de steun voor de voorstellen ook elders vrij snel af. De hoge kosten bij een verslechterende conjunctuur en het uitblijven van nadere decentralisatievoorstellen droegen hieraan bij. Meer in het algemeen nam de veranderingsgezindheid af, het 'momentum' voor doorvoering van de plannen was vrij snel na hun invoering reeds verdwenen, zo leek het. Het aantal provincies werd geleidelijk gereduceerd evenals het aantal taken dat naar hen zou overgaan. Onderdelen van het model gingen een eigen leven leiden in het kader van een 'meersporig beleid', waarin steeds duidelijker voorrang werd verlangd voor de functionele kant, in het bijzonder voor decentralisatie van rijkstaken. Meer aandacht voor de coördinerende rol van de provincie, vooral via het beleidsplan, zou een zekere compensatie kunnen bieden, en kort na 1980 vindt zelfs een opleving plaats van de aandacht voor het oorspronkelijke concept, maar uiteindelijk worden alle voorstellen ingetrokken. Vooralsnog resteert weinig meer dan uitwerking van decentralisatiemogelijkheden en -plannen. Met enig cynisme kan worden vastgesteld dat naast de principes ook de bestaande bestuurlijke organisatie zelf haar 'sterke werking' bewezen heeft.

Opvallend is hoe weinig de onttakeling van de plannen principieel onderbouwd wordt: de hoge kosten, de bezwaren van veel kanten, de verschuiving van het accent naar decentralisatie en andere politieke overwegingen vormen in hoofdzaak de argumenten. Slechts het niet te ontkennen 'regionale gat' lijkt een eerdere intrekking tegen te houden.

Een alternatief

Als in 1983 in de Nota organisatie binnenlands bestuur een nieuwe aanpak werkelijk aan de orde is verandert dit karakter van de motivering slechts in beperkte mate. Uiteraard moet dan, toch, een alternatieve oplossing voor de bestuurlijke knelpunten worden gepresenteerd, maar de superioriteit ervan blijkt voor een aanzienlijk deel te liggen in het ontbreken van bekritiseerde elementen uit de eerdere voorstellen. Dit gold voor een vierde bestuurslaag,

⁶ J. Breunese, 'Bestuurlijke reorganisatie: een spel zonder grenzen (slot)'; *Acta Politica*, oktober 1983, jaargang XVIII nr. 4, blz. 453-468.

⁷ P.W. Tops, *Machine of machinatie? ; De reorganisatie van het binnenlands bestuur, 1969-1983*; Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1985, blz. 87.

die al langere tijd bijna algemeen was afgewezen, en, belangrijker, voor de regionale doe-provincie. Deze tastte te zeer de positie van de gemeenten aan en zou te duur zijn. Bovendien is zij niet nodig: waar nodig te vergroten en samenwerkende gemeenten zouden de regionale problematiek even goed aankunnen. Kortom, nogmaals terug naar Thorbecke en nu met minder ingrijpende wijzigingen *binnen* diens model. Intergemeentelijke samenwerking diende in dit model wel, voor zover mogelijk, van enkele beperkingen en bezwaren te worden ontdaan. Een nieuwe Wgr zou versnippering beperken door bundeling ervan in samenwerkingsverbanden als uitgangspunt te nemen en het democratisch tekort zou door versterking van de banden met de deelnemende beperkt worden. Een verbod op sturing, planning en coördinatie werd niet nodig geacht; de vrijheid van de gemeenten om hiertoe te besluiten werd zwaarder gewogen dan de dreiging van een vierde bestuurslaag. Provinciale bevoegdheden inzake oplegging en geschillenbeslechting zouden vrijblijvendheid moeten inperken.

Ook voor de grootstedelijke gebieden zou deze aanpak in beginsel adequaat zijn: agglomeratieproblematiek werd beschouwd als species van het genus regionale problematiek. Slepten in de jaren zeventig dus deze gebieden, waar de reorganisatiediscussie gestart was, uiteindelijk het hele land in een uniforme herziening mee, nu gebeurde in zekere zin het omgekeerde. Zonder discussie gebeurde dit niet. In de vrijwel gelijktijdig gevoerde kamerdebatten over de nota en over het regeringsstandpunt grote-stedenbeleid moesten nogal wat twijfels worden weggenomen. Deze betroffen primair de, oude, vraag of de Wgr gelet op de omvang en de complexiteit van de problemen wel toereikend zou zijn. Onderzoek leidde tot een negatief oordeel over gesuggerede alternatieve bestuursvormen: een stadsprovincie die ook de randgemeenten omvatte zou toch de afgewezen 'doe-provincie' opleveren, en zou zonder het omliggend gebied -net als een provincievrije stad- geen recht doen aan de samenhang in de regio. Ook het 'Schuyt-rapport', dat zich speciaal bezighield met de, aanzienlijke, problemen van de vier grootste gemeenten, was eerder al door dit verwijt getroffen, omdat het vergroting van de financiële en beleidsvrijheid van de steden als centrale aanbeveling had gekozen.

Moest men zich dus voor de agglomeratieproblematiek vooralsnog behelpen met de Wgr, de bijzondere problemen van de 'grote vier' leidden uiteindelijk wel tot enige doorbreking van de uniformiteit. De Schuyt-suggestie om in de gemeentewet te mogelijkheden op te nemen te differentiëren tussen gemeenten bij de toedeling van medebewindstaken zou worden overgenomen, toekenning van bevoegdheden die elders aan de provincie toekomen werd positief beoordeeld, evenals minder provinciale bemoeienis met bepaalde gemeentelijke taken. In de jaren na 1983 zijn deze veranderingen inderdaad doorgevoerd; het grote-stedenbeleid ging een vast onderdeel van het Binnenlandse Zakenbeleid vormen.

Tweede periode

Na korte tijd bleek de Wgr in grootstedelijke gebieden toch geen afdoende instrument. Het snelle voorlopige kabinetsstandpunt over de adviezen van de commissie-Montijn en de RBB, maakte duidelijk dat lessen uit het verleden getrokken waren: wel bestuurlijke reorganisatie, maar selectief. In de (vier) grootstedelijke gebieden diende op korte termijn een kader geschapen worden waarin vooral de noodzakelijke sturing, vereist om bij de vaak complexe problemen op een samenhangende wijze tot bindende en uitvoerbare beslissingen te komen, verzekerd zou worden. Voorzichtig -het kabinet was demissionair- werd niet uitgesloten dat de generieke aanscherping van de Wgr die de RBB had voorgesteld en zou worden overgenomen, hiervoor onvoldoende zou zijn. In overleg met de betrokken besturen zouden meer structurele oplossingen worden gezien. De oplossing van concrete knelpunten stond voorop en hierom zou differentiatie per gebied binnen het te kiezen bestuursmodel, zowel in de

faserings als in de beleidsterreinen voor samenwerking, een belangrijk uitgangspunt zijn. Ook de opvatting dat de oplossing zo mogelijk de medewerking van alle betrokken besturen moest hebben deed terugdenken aan de Nota Bestuurlijke Organisatie uit 1969. Men had geleerd van de ervaringen uit de jaren zeventig, zo klomk in de stukken door.

De rol van de centrale overheid was evenwel veel minder afstandelijk dan twintig jaar eerder. De positie van de grote steden werd als een zaak van algemeen belang beschouwd, de uitvoering van rijksbeleid dat in een aantal recent verschenen nota's was neergelegd was mede afhankelijk van doortastend bestuur ter plekke, en de bestuurlijk-organisatorische ingrepen die in de gedachteontwikkeling de hoofdrol speelden zouden alle optreden van de wetgever vereisen. Het Rijk zal in feite in het vervolg van de discussie een belangrijke sturende rol vervullen; de tendens om dan meer gebieden in deze discussie te betrekken en een neiging naar meer uniformiteit in de oplossingen zijn dan kennelijk onvermijdelijk. Vooralsnog zullen dit echter niet meer dan 'oprispingen' zijn. Van een langdurige oriëntatiefase zoals in de eerste reorganisatieperiode is geen sprake; het hoofddoel, slagvaardiger bestuur voor een beperkt aantal gebieden, staat vanaf het begin vast, en slechts de uitwerking roept nog vragen op. Het loslaten van organisatorische en functionele uniformiteit gebeurt met geen andere, nauwelijks uitgesproken, motivering dan dat bijzondere situaties speciale oplossingen vraagt. Een principiële discussie over de merites van allerlei modellen, die in de eerste periode een decennium (1966-1976) in beslag nam, vindt voorlopig praktisch niet plaats.

De verzwakking van de gemeentelijke positie blijkt ook een hoofdpunt van kritiek als begin 1995 de wetsvoorstellen inzake instelling van een provincie Rotterdam worden ingediend. Het is evenwel vooral de Raad van State die hier bezwaren heeft; de Tweede Kamer wenst in grote meerderheid het uitgezette spoor te volgen. Het alternatief van de Raad van State wordt afgewezen met het bekende argument van de dreigende vierde bestuurslaag. Hoewel het model ter plaatse is ontwikkeld en waar mogelijk -en haalbaar- is toegesneden op de situatie ter plekke, is het opvallend dat het kabinet het steeds duidelijker als voorbeeld voor eventuele andere stadsprovincies gaat beschouwen. Onder meer de stelling dat de noodzaak tot afwijking moet worden aangetoond ('omkering van de bewijslast') geeft aan hoezeer ideeën over het belang van uniformiteit zijn blijven voortleven.

De uiteindelijke mislukking van de stadsprovincie houdt geen direct verband met de bestuurlijke kwaliteit van de voorstellen. Het is primair de manier waarop een aantal politieke partijen reageert op afwijzing, per referendum, van de voorgenomen opsplitsing van de gemeente Rotterdam, en het vervolgens door de regering aangedragen alternatief, die tot intrekking van de voorstellen leidt⁸. De vraag hoe groot de centrumgemeente *mag* zijn of hoe groot de provincie *moet* zijn om een onevenwichtige situatie te vermijden, komt uitvoerig aan de orde maar wordt vooralsnog niet bevredigend beantwoord.

Andere aanpak

Intussen was het stadsprovinciemodel al eerder tot uitzondering verklaard, en was ook de versterking van de samenwerkingsverbanden in de rest van het land, ondanks een snelle totstandkoming van een aangescherpte Wgr, afgeblazen. Net als in de eerste periode was het een nieuw kabinet dat de knoop doorhakte. Ditmaal ging het niet zozeer om beëindiging van een jaren slepende, uitzichtloos geworden, onzekere situatie; immers binnen vijf jaar na de

⁸⁾ Ook speelde een rol dat de stadsprovincie, in veel opzichten een compromis tussen Rotterdam en omliggende gemeenten, veel aan aantrekkelijkheid dreigde in te boeten. Voor de randgemeenten zou dit gebeuren door, toch, een sterk Rotterdam, voor Rotterdam was dit al gebeurd door plannen voor een gewijzigde Financiële-Verhoudingswet, die sterk ten gunste van grote centrumgemeenten zou uitwerken.

start van het BoN-proces waren tamelijk heldere lijnen uitgezet. Het ging, zo lijkt het, veeleer om het voorkómen van zo'n situatie. De samenbundeling van bevoegdheden en integratie van rijksregio's in de nieuwe samenwerkingsverbanden verliep minder vlot dan gehoopt, en de instelling van Regionale openbare lichamen vond weliswaar tijdig maar niet overal met onverdeeld enthousiasme plaats. Ook de achtjarige tussenperiode van de Kaderwet zou aan een lange onduidelijkheid bijdragen.

Een transparante inrichting van het openbaar bestuur, met een zo beperkt mogelijke differentiatie in taaktoedeling aan bestuurslagen, blijkt nu, weer, een hoofdpunt te zijn geworden, 'mede als voorwaarde voor een doelmatige decentralisatie'. Men vergelijkte uniformiteit als voorwaarde voor decentralisatie in het ontwerp van Wet Rbb uit 1976! Versterking van het provinciaal bestuur met lokale taken wordt, in navolging van het advies van de Raad van State inzake Rotterdam, slechts in uitzonderlijke situaties wenselijk geacht. De bestuurlijke hoofdstructuur met drie volwaardige bestuurslagen moet worden hersteld: de taken van interbestuurlijke hulpstructuren zullen tussen hen worden herverdeeld, deze structuren zullen nog slechts op vrijwillige basis voor een efficiënte taakvervulling tot stand komen, en meer algemeen zal elke bestuurszaak uniform aan de juiste bestuurslaag worden toebedeeld. Waar nodig zal gemeentelijke schaalvergroting plaatsvinden; 'sterke gemeenten zijn het fundament van het openbaar bestuur'. Voor de Kaderwet-gebieden wordt voorts een versnelde evaluatie voorgesteld, terwijl de betrokken besturen wordt opgedragen gemeentelijke herindeling (schaalvergroting) als alternatief voor te bereiden. Een bijzondere constructie, een stadsprovincie of daarop gelijkend model, is inmiddels nog slechts voor Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, een serieuze mogelijkheid.

Net als 1983 terug naar het basismodel, zo kan worden geconcludeerd, en op grond van een argumentatie die voor de toenmalige in eenvoud zeker niet onderdoet. Ook nu zal het 'nieuwe' model zich moeten bewijzen, waarbij moet worden aangetekend dat de grootscheepse herverdeling van bevoegdheden niet eenvoudig zal zijn te effectueren. De noodzakelijke gemeentelijke schaalvergroting is intussen wel voortvarend ter hand genomen. Draagvlakproblemen zullen hiermee worden gereduceerd, evenals eventuele ruimtenood van centrumgemeenten en onevenwichtigheden in de bevolkingssamenstelling. Niet duidelijk is evenwel hoe nu, zonder nadere maatregelen, de noodzakelijke regionale coördinatie verzekerd kan worden, waaraan immers een samenwerkingsverband, agglomeratie- of streekgemeente, stadsprovincie of traditionele provincie met speciale bevoegdheden in dit vlak, niet zal kunnen bijdragen.

6.3 Lessen?

Wat wel, als grootscheepse reorganisatiepogingen, ongeacht of er nu sprake is van een centraal bepaald eindmodel of een sterk centraal gestuurd proces met een beperkt aantal alternatieven, welhaast tot mislukken gedoemd zijn? Een antwoord op deze vraag is uit het voorgaande niet af te leiden, en alleen hierom al zullen wij de lezer hier niet met een eigen oplossing verrassen. Gegeven het beperkte aantal alternatieven en het wegvallen van een deel daarvan, kan wel een iets andere richting worden gewezen.

- De benadering die tot nog toe gevolgd wordt is sterk gericht op het veranderen van structuren: wijziging van bestuurlijke grenzen en verschuiving van bevoegdheden waren de voornaamste methoden. Op deze wijze zouden de twee belangrijkste knelpunten moeten worden weggenomen, althans beperkt:
- schaalproblemen, zowel voortvloeiend uit een onvoldoende bestuurlijk draagvlak op vooral gemeentelijk niveau, als voortkomend uit achterhaalde grenzen;
 - problemen van bevoegdhedenverdeling, in het bijzonder waar in nauw samen-

hangende gebieden bevoegdheden op allerlei gebieden over verschillende gemeenten zijn verdeeld.

Het is duidelijk dat deze knelpunten nauw met elkaar samenhangen: waar bestuurlijke grenzen verruimd worden komen vanzelf de bevoegdheden in één hand. Een agglomeratie- of streekgemeente wordt echter afgewezen, een provincie met toegesneden grenzen levert toch weer, uiteenlopende, problemen op met inliggende gemeenten, vormen van functioneel bestuur belemmeren integrale afweging en kunnen (ook overigens) uit een oogpunt van democratische besluitvorming bezwaren oproepen, enzovoorts. 'Integraal bestuur op maat' is in feite ook een onbereikbaar ideaal, gegeven de schaaldifferentiatie die per bestuurstaak optreedt, en gegeven de Nederlandse (medebewinds)wetgeving, die maakt dat bij elke onderneming van enige omvang drie overheidsniveaus vanuit diverse invalshoeken betrokken zijn.

Een en ander betekent niet dat alles dan maar moet blijven zoals het is. Het leidt wel tot de conclusie dat het accent bij de inspanningen iets verlegd zou kunnen worden. Iets verlegd, want aanpassingen van grenzen en verschuivingen van taken en bevoegdheden zullen altijd onvermijdelijk blijven. Die aanpassingen zouden evenwel niet de strekking moeten hebben de knelpunten voor langere tijd op te lossen. Als zij al doorgevoerd zouden worden kunnen zij zo'n oplossing niet bieden. Het lijkt vruchtbaarder om, naast geleidelijke meer structurele veranderingen, de aandacht vooral te richten op mechanismen die het bereiken van overeenstemming c.q. conflictbeslechting op het oog hebben. Ook na invoering van de laatste aanscherping van de Wgr, diverse projectprocedures, convenanten, en dergelijke ligt hier nog een groot terrein braak. Het onderling verenigen van slagvaardigheid, bestuurlijk evenwicht, democratie en rechtsbescherming blijft hierbij een opgave die tenminste even lastig is als het vinden van structuuro oplossingen waar men zich nu sterk op richt. Het kan op de langere duur echter vruchtbaarder zijn.

Summary

The research is concerned with the description and analysis of plans for the reorganisation of local government, particularly in the light of the ten 'structural principles' of the Dutch decentralised unitary state. The main part of the research covers the period from 1966, when the Second Policy Document on Spatial Planning ushered in a phase of intensive central government involvement, until the withdrawal of the proposals for a Rotterdam metropolitan province in 1996.

The reorganisation plans are based around the government's proposals made in the period 1975-1983 (i.e. the Local Government (Reorganisation) draft bill/Bill) and between 1990 and the present day (i.e. the 'Government Where it Belongs' process, the Administrative Reorganisation Framework Act, the tightening of the Joint Regulations Act and metropolitan provinces).

The structural principles involve long held and - certainly at the start of the research period - widely endorsed basic assumptions concerning the structure of local government. 'Three tiers of government', the 'enshrined autonomy' of local government and 'government as close to the citizen as possible' are some examples. These are particularly useful angles of approach as they more or less fully cover the field of formal relations that it was sought to change.

Chapter 1 provides a brief introduction of the subject, introduces the structural principles and concludes by formulating the problem.

Chapter 2 examines the structural principles in more detail. As instruments of assessment they are inviolable, but this does not mean that they are the sole points of departure for the organisation of local government or that they are themselves immutable.

In the first place there is a brief examination of the fundamental values underlying the constitutional social democracy in the Netherlands, the balance of the decentralised unitary state as a theoretical model and historical product, and the practical demands which the system of public administration must satisfy. Where there is a shift in responsibilities in a particular field the latter requirements are the main concern. Where however radical changes have been proposed in a broad field the consequences for more 'general values' are much more clearly visible; distant external borders become important considerations and in some cases their restoration or strengthening is even elevated into a subsidiary objective. This phenomenon is of not limited influence on the course of the reorganisation plans discussed. Secondly an examination is provided of the way in which the organisation introduced by Thorbecke and the structural principles inherent therein have been maintained for over a century (1850-1966), a period marked by increases in social scale and the extension of government responsibility, etc.

The most notable feature is the resilience of the structural principles. Evidently these are not just deeply rooted but also provide extensive scope for effecting highly radical changes in government responsibilities without the abandonment of those principles. Generally speaking those principles and the 'underlying values' have played an important role in the debate: numerous 'technically' attractive solutions have been discarded over time as they would have undermined the system unacceptably. At the same time the principles have not proved totally inviolable; although it has not been necessary to adjust the formulation of any of them, their interpretation has nevertheless changed fundamentally. Implementation as agents of higher authorities became co-administration with (varying) policy freedom, strictly separated

budgets had to give way to the necessity for cooperation and the imposition of budgets, and where initially the legislator was not allowed to appoint new corporations since this was not expressly permitted by the Constitution, he was later allowed to do so because the same Constitution did not prohibit this. The impact of changing circumstances is also discernible in the motivation: where for example three tiers of government could still be regarded as a self-evident historical fact in Thorbecke's time, it was necessary 100 years later to reject an additional tier as this would undermine the accessibility and transparency of the system for the citizen.

The chapter concludes with a discussion of the individual structural principles, especially the attitudes at the time of the 'reference date', 1966.

Chapter 3 describes the pre-history, content and downfall of the Local Government (Reorganisation) Bill and the associated legislative proposal to set up 24 provinces (in the 1970s).

The need for government administration at regional level, the relaxed interpretation of the Joint Regulations Act (WGR) that facilitated the formation of inter-municipal cooperation in the subregions and the runaway growth of these arrangements were already discussed in Chapter 2. In the meantime the WGR affords insufficient opportunities to direct regional developments with the aid of the municipal executives and the voluntary nature of the Act means that no guarantee is provided for the introduction of regional government where this is required. To begin with the central government nevertheless concentrates on the further expansion of the possibilities for 'region formation from the bottom up'; for the time being the municipalities' decision-making powers and the fear of a fourth tier of government weigh more heavily than the interests of a uniform and hence more transparent system of local government with an adequate organisation at regional level. Gradually however the latter interests gain greater political weight and the inclination for clearer central direction in the process of change becomes stronger. During this same period, shortly after 1970, greater weight is also attached to the simmering topic of the decentralisation of state government responsibilities. It is the combination with this issue that inspires the model of the 'province new-style', whereupon the final obstacle towards the creation of a fourth administrative layer at regional level appears to have been cleared away. In contrast to *gewesten* (regions), provinces at regional scale are large enough to take over state tasks and small enough to carry out municipal tasks that transcend the individual municipalities in terms of resources and effect. The Local Government (Reorganisation) Bill elaborates these ideas. The new model, containing more elements than those just outlined, is described and analysed in detail in Chapter 3.

The notion that the philosopher's stone has been found does not last long. The far-reaching transfer of municipal powers and the lack of specific decentralisation proposals come in for particular criticism. After 1977 the proposals are gradually dismantled: functional elements are scrapped or detached and the territorial changes are limited by a reduction in the number of new provinces. When the bill is withdrawn in 1983 there was in fact no longer a coherent package.

Chapter 4 first outlines the alternative that was presented after the withdrawal of the Local Government (Reorganisation) Bill. At its core is the pooling of cooperation between enlarged municipalities under stricter provincial direction. Fairly rapidly it becomes evident that this approach does not deliver the desired result where the need is greatest, namely in metropolitan areas; conflicts of interest between inner-city municipalities and fringe municipalities and the cautious attitude adopted by the provincial executives are

the main background factors. A number of advisory reports provide the run-up to the 'Government Where it Belongs' (*Bestuur op Niveau (BoN)*) process that got under way in 1990, under which efforts are made to develop an adequate administrative model for (ultimately) seven metropolitan areas. Consultation with the relevant local administrators and step-wise introduction with opportunities for choices are elements with which it is hoped that the snares of the now loathed 'blueprint thinking' of the second half of the 1970s can be avoided. The Administrative Reorganisation Framework Act ultimately lays down the steps: following a period - subject if desired to extension - with a 'regional public authority', a definitive form of administration must be selected. The associated timetable and statutory provisions concerning the powers and organisation of the regional public authority make it clear that the central government is once again conducting a fairly strict regime. In the meantime the reorganisation plans have also covered the entire country: a generic tightening of the Joint Regulations Act and enlargement of the already existing cooperative arrangements are designed to lead to a more powerful form of regional administration that can also play a role in rationalising the patchwork quilt of functional regional governmental arrangements.

The final choice of governmental arrangement in the 'Government Where it Belongs' areas comes down to just two alternatives: 'reversion' to the tightened Joint Regulations Act or the formation of a (special) province. The one model worked out in detail for a metropolitan province - that for the Greater Rotterdam Area - lends itself particularly well to comparison with the basic plans of the 1970s and is therefore described in a comparable degree of detail.

The chapter concludes with a brief account of subsequent events: the choice in favour of the reallocation of 'regional' tasks among the various levels of government and for an increase in municipal scale, the failure of the metropolitan province plans on account of objections towards the linked subdivision of the central municipality and the continuing ambiguity concerning the administrative future of the BoN areas.

Chapter 5 examines the relationship between administrative reorganisation and the structural principles. The role and fate of the ten principles are examined for each of the two reorganisation phases in turn.

Most of the structural principles play a notably prominent role in both phases: at the discussion stage in which various alternatives are explored, in the presentation of the selected model, and in the discussions by third parties (i.e. political and academic circles). They are taken exceptionally seriously as starting points and as a weapon in the debate. In this regard use is of course made of the room that these principles leave for interpretation and prioritisation. No single principle, however, is entirely abandoned. This applies the most clearly to the first stage of reorganisation, and this also forms a reason for the principal objections: by sticking rigidly to the system of three tiers of government and to uniformity throughout the organisational structure and in the distribution of powers, solutions were ruled out that might have coped more effectively with regionally varying problems. This applies to a lesser extent in the second phase, when the uniformity in the organisational structure as a whole and in the allocation of responsibilities is abandoned. In addition the Framework Act and especially the metropolitan province plans imply an allocation of powers in which less weight is attached to the structural principle of 'government as close as possible to the citizen' than to achieving an effective regional administration. Here again fundamental criticisms are made: are radically different types of province in fact justified (under the Constitution), do the 'municipalities new-style' within the metropolitan provinces stripped of all sorts of powers in fact measure up to the minimal demands that may be made and so on.

In conclusion Chapter 6 devotes attention to the 'reorganisation resistance' of the structural principles towards large-scale efforts at change: the proposals ultimately submitted after protracted discussion differ little if at all from the structural principles. This is explained on the one hand in terms of the principles themselves - their flexibility, their deep historical roots and the fact that most cannot readily be abandoned without time-consuming constitutional amendments with little real prospect of success - and on the other in the necessity to strike compromises between a large number of disparate demands (see also Chapter 2). The operation of the 'law of increasing conservatism' in complex decision-making is particularly evident in the protracted preparations. The chapter also examines the second main conclusion, that far-reaching reorganisation plans are evidently inclined to fail. Once again the need for substantive and political compromises is regarded as an important factor.

Failures do not mean that there are no obstacles and problems to be resolved, the chapter concludes. Given the findings future solutions need to be sought not so much in terms of structural changes as in the gradual introduction of subsidiary adjustments and of mechanisms designed to achieve accord and conflict resolution between administrative bodies.

Literatuur

P.C.W. Akkermans en A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992 (2e druk).

ARP (College van advies), *Het district als bestuursvorm voor Agglomeraties*; 's-Gravenhage 1960.

- , Preadvises voor een openbare partijconferentie op 13 oktober 1969; in *Bestuurlijke vormgeving*, 's-Gravenhage, uitgave ARP-Stichting, 1969.

ARP (-discussiegroep gewestvorming), 'Gewestvorming in nieuw perspectief'; in: *De Magistratuur*, juli 1974, 40e jaargang, nr. 7, blz. 128-139.

W.H.G. van Baarle en A.G.J.M. Rombouts, *Reorganisatie binnenlands bestuur; Een onderzoek naar reacties op een concept-ontwerp van wet* (scriptie); Nijmegen, juni 1976.

Ch. Backes, 'Duitse Bundesländer en Nederlandse provincies; enkele actuele ontwikkelingen'; *Bestuur*, oktober 1989, 8e jaargang nr. 9, blz. 282-287.

P. Badura, Staatsrecht; *Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*; München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1986.

A.R.G. Barkmeijer, H.J. Hoorweg en W. de Jong, Pluriformiteit in wetgeving: empirische aspecten; in Raad voor het binnenlands bestuur, *De Pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 66-92.

A.D. Belinfante, 'Rede op de jaarvergadering van de V.A.R. op 27 oktober 1972' (n.a.v. deel I IBW-onderzoek inz. bestuurlijke organisatie); *Bestuurswetenschappen*, januari 1973, 27e jaargang nr.1, blz. 1-6.

H.J. van Bommel, 'Gemeenten aan banden'; *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1981, 35e jaargang nr. 2, blz. 63-76.

E.L. Berg, 'Decentralisatie in drievoud'; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1975, 29e jaargang nr. 1, blz. 5-39.

J.T. van den Berg, *Waterschap en functionele decentralisatie*; Alphen aan den Rijn, Samson uitgeverij, 1982.

J.B.J.M. ten Berge, *Rechter en decentralisatie*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987.

- , 'Bezinning op de juridische positie van de gemeente en de gevolgen voor het decentralisatiebeleid'; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1988, 42e jaargang nr. 1, blz. 18-29.

G. van den Bergh, *Verantwoordelijkheid voor zelfbestuur in de gemeente; preadvies voor de Vereniging van Gemeentebelangen (1949)*, opgenomen in Verzamelde staatsrechtelijke opstellen, tweede bundel, Alphen aan den Rijn, N. Samson N.V., 1952.

H. Bleker, 'Enkele belangrijke kwesties rond complementair overleg'; *Bestuurswetenschappen*, mei/juni 1981, 35e jaargang nr.3, blz. 156-169.

- , 'De meerwaarde van bestuursakkoorden'; *TvO*, 3 maart 1988, 14e jaargang nr. 5, blz. 88-91.

F.R. Böhling, 'Gewaarborgde autonomie'; *Nederlands Juristenblad*, 1955, blz. 395-402.

P.J. Boukema, 'De betekenis van de gewestvorming voor de gemeenten'; *De Magistratuur*, september 1970, 36e jaargang nr. 9, blz. 87-90.

- , 'Provincie, Gewest en Gemeente'; *De Magistratuur*, april 1972, 38e jaargang nr. 4, blz. 49-51.

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

H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme*; Assen, Van Gorcum & comp. N.V., 1960.

H.A. Brasz en J.N. Breunese, 'Is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat?'; *De Nederlandse Gemeente*, 7 december 1973, 27e jaargang nr. 49, blz. 591-594.

H.A. Brasz en S.F.L. baron van Wijnbergen, *Bestuursonderzoek Oost-Nederland, Eindadvies*; Nijmegen/Amsterdam, 1974.

E. Brederveld, 'De nieuwe Gemeentewet'; *De Gemeentestem*, 30 mei 1986, 136e jaargang, nr. 6812, 173-179;

- , 'De nieuwe Gemeentewet: de MvA roept om een Nader voorlopig verslag'; *De Gemeentestem*, 24 maart 1989, 139e jaargang, nr. 6874, blz. 121-127.

- , 'Het nieuwe kabinet en de gemeenten'; *De Gemeentestem*, 13 januari 1990, 140e jaargang, nr. 6891, blz. 5-7.

- , 'Het 'hoge woord' wil er niet uit! De nieuwe Gemeentewet: Nota n.a.v. het Eindverslag'; *De Gemeentestem*, 7 september 1990, 140e jaargang, nr. 6905, blz. 341-346.

- , 'De nieuwe Provinciewet versus de nieuwe Gemeentewet'; *De Gemeentestem*, 14 juni 1991, 141e jaargang, nr. 6923, blz. 311-315.

- , 'De invoeringswet Gemeentewet; vooruitzien na een terugblik'; *De Gemeentestem*, 15 januari 1993, 143e jaargang, nr. 6957, blz. 1-8.

- , 'De invoeringswet Gemeentewet. Het Voorlopig Verslag en de Memorie van Antwoord'; *De Gemeentestem*, 23 april 1993, 143e jaargang, nr. 6964, blz. 209-214.

- , 'De invoeringswet Gemeentewet. Het Eindverslag en de Nota naar aanleiding van het Eindverslag'; *De Gemeentestem*, 9 juli 1993, 143e jaargang, nr. 6968, blz. 333-337.

J. Breunese en H.A. van der Heyden, 'Bestuurlijke reorganisatie in Nederland: een spel zonder grenzen'; *Acta Politica*, november 1979, jaargang XIV nr. 4, blz. 509-539.

J.N. Breunese, 'Bestuurlijke reorganisatie. Een spel zonder grenzen (deel II)'; *Acta Politica*, juli 1982, jaargang XVII nr. 3, blz. 343-367.

- , 'Bestuurlijke reorganisatie: een spel zonder grenzen (slot)'; *Acta Politica*, oktober 1983, jaargang XVIII nr. 4, blz. 453-468.

H. van den Brink, 'De gemeente 'als zuiver vorm des menschen''; *TvO*, 4 januari 1979, 5e jaargang nr. 1, blz. 3-7.

- , 'Naar een gemeente-theorie?'; *TvO*, 6 november 1980, 6e jaargang nr. 19, blz. 459-461.

- , 'Pluriformiteit in recht en staat'; in: Raad voor het binnenlands bestuur, *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982, blz. 39-48.

- , 'Bestuursvorm grote gemeenten'; *TvO*, 6 januari 1983, 9e jaargang nr. 1, blz. 3-8.

- , 'Agglomeratie-Bestuur'; *TvO*, 20 juni 1985, 11e jaargang nr. 12, blz. 243-247.

F.H. van der Burg, 'Het ontwerp Wet op de gewesten: een mislukte evenwichtsoefening'; *Nederlands Juristenblad*, 19 juni 1971, 46e jaargang nr. 25, blz. 677-683.

J. Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*; Utrecht, Drukkerij en Uitgevers-Maatschappij v.h. Kemink en Zoon N.V., 1957.

- , 'Het stadsgewest als gemeentelijke zaak'; in: H.A. Brasz, A. Bours en J. Bulthuis, *Drie aspecten van de agglomeratieproblematiek*; Alphen aan den Rijn, N. Samson NV, 1966.

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling en B.P. Vermeulen, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, tweede druk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992.

M.C.B. Burkens, W. Konijnenbelt, I.C. van der Vlies en C.A.J.M. Kortmann, *adviezen over de grondwettelijke aspecten van het voorstel Kaderwet bestuur in verandering*; bijlagen bij een brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer; Tweede Kamer 1993-1994, 23048, nr. 10.

J.T. Buijs, *De Grondwet*; Arnhem, P. Gouda Quint, 1884.

J. van der Bij, 'Publiekrechtelijke verzelfstandiging: agentschap versus zelfstandig bestuursorgaan'; *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1993, 47e jaargang, nr. 2, blz. 97-107.

CEBEON, *Vergelijkend onderzoek grote steden*; Amsterdam's-Gravenhage, 1981.

P.D.A. Claessen, *Beleidsvrijheid in medebewind; Over de vrijheid van gemeenten en provincies bij de uitvoering van wetgeving*; 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V., 1989.

J.P.A. Coopmans, 'Procesmatige of revolutionaire verandering van het binnenlands bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, november 1975, 29e jaargang nr. 7, blz. 481-488.

F.C. Cremer, *Reorganisatie van gemeentelijke indeling*; diss. Leiden, 1927.

S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten; Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*; 's-Gravenhage, VUGA, 1990.

S.A.H. Denters en H.M. de Jong, 'De staatsvorm van het Koninkrijk'; in: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; WRR, Voorstudies en achtergronden V93, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996 (blz. 15-48).

W. Derksen et.al., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*; Leiden/Amsterdam, 1987 (Beleidsrapport; Onderzoekscentrum sturing van de samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden en Stichting voor economisch onderzoek van de Universiteit van Amsterdam).

W. Derksen en E. ten Heuvelhoff, 'Maatschappelijke en interbestuurlijke problemen van grootstedelijke gebieden'; *Openbaar bestuur*, maart 1991, 1e jaargang nr. 3, blz. 2-6.

W. Derksen en J. Pronk, *Bestuurlijke vernieuwing rond de grote stad; Over de noodzaak van een gedifferentieerde bestuurlijke organisatie*; Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1990.

W. Derksen en H. Stout, 'Differentiatie en de nieuwe Gemeentewet'; *RegelMaat*, 1990-2, 5e jaargang, blz. 40-45.

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht I, Organen en bevoegdheden*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993.

A.M. Donner, *Bestendig en wederkerig; over het verband van staat en staatsrecht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1979.

P.Ph. Dordregter, 'Gewestvorming: Gedegen of snel, of geen van beide?'; *De Nederlandse Gemeente*, 20 en 27 december 1974, 28e jaargang nr. 51/52, blz. 605-609.

P.Ph. Dordregter en F. van Pijpen, 'Enkele opmerkingen betreffende de bestuurlijke organisatie'; *De Nederlandse Gemeente*, 21 mei 1971, 25e jaargang nr. 21, blz. 229-234.

H.J. van Eikema Hommes, 'Soevereiniteit in eigen kring en staatsrechtelijke kring'; *TvO*, 23 maart 1979, 5e jaargang nr. 6, blz. 107-110.

Ph. Eijlander, 'De gemeente: gemeenschap met een eigen huishouding of nevenvestiging van het Rijk?'; in: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; WRR, Voorstudies en achtergronden V93, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996 (blz. 49-66).

D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*; Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1995.

D.J. Elzinga, J.P. Balkenende en A. Traag, *Bestuur in verandering*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1993.

D.J. Elzinga, H.Ph.J.A.M. Hennekens en A.K. Koekkoek, *Constitutionele aspecten van de ontwerp-Kaderwet in verandering; Het wetsvoorstel kan de grondwettigheidstoets niet doorstaan*; IPO, mei 1993 (z. pl.).

J.J.J.M. Festen, 'Geforceerde gewestvorming minder gewenst?'; *T.v.O.*, 16 september 1971, 27e jaargang, nr. 1177, blz. 331-336.

- , 'Wettelijke regeling der gewestvorming eindelijk op komst'; *T.v.O.*, 2 maart 1972, 28e jaargang, nr. 1189, blz. 83-87.

- , 'Op weg naar een wet op de gewesten(I)/(II)'; *T.v.O.*, 29 augustus/19 september 1974, 30e jaargang, nr. 1254/1257, blz.309-318/377-378.

- , 'Het moeizame verloop der reorganisatie van de bestuurlijke organisatiestructuur'; *T.v.O.*, 26 september 1974, 30e jaargang, nr. 1256, blz. 345-353.

A.H. Flierman, 'Gemeenten en de stadsprovincie Rotterdam. Uitholling of democratisering van het bestuur?'; *Openbaar bestuur*, april 1995, 5e jaargang nr. 4, blz. 20-23.

W. Francken Ngz, *De Gemeentewet met de daarover, vooral in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, gewisselde stukken en gehoudene beraadslagingen*; Nijmegen, 1851.

H.J.A.M. van Geest en A.F.J.M. Janssen, 'Plannen in de kaderwet bestuur in verandering: boulevard of broken dreams'; *de Gemeentestem*; 24 maart 1995, 145e jaargang, nr. 7006, blz. 157-164.

L.A. Geelhoed, 'Decentralisatie: zijn er andere wegen?'; *Bestuur*, oktober 1986, 5e jaargang, nr. 9, blz. 270-273/303.

Gemengde werkgroep grote steden, *Een Schuyt wordt tegen stroom opgeroeyt, advies bestuurlijk-organisatorische aspecten grote stedenproblematiek*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

B. de Goede, 'Het waterschap in autonomie en medebewind'; *Bestuurswetenschappen*, maart 1982, 28e jaargang nr. 3, blz. 160-169.

G.H. Hagelstein, H.J. de Ru en J.L. Boxum/L.J.A. Damen, *Functioneel bestuur*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1993.

J.A.M. Hendriks, 'De kern van de provincie'; in: *Provincie en gemeentehand-druk of handgemeen?*; door J.B.J.M. ten Berge, J.H.Th. Tjijdhof en C.J.N. Versteden (red), 's-Gravenhage, VUGA, 1988, blz. 103-118.

- , 'Wedloop of kringloop tussen territoriale en functionele decentralisatie'; *Bestuur*, december 1989, 8e jaargang nr. 11, blz. 324-330.

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Deelgemeente en stadsprovincie', *Bestuurswetenschappen*, oktober/november 1983, 37e jaargang nr. 7, blz. 427-432.

- , *Spelregels of rechtsregels tussen overheden?*; 's-Gravenhage, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1986.

- , 'De nieuwe Gemeentewet op constitutioneel spoor'; *Bestuurswetenschappen*, december 1989, 43e jaargang nr. 7, blz. 449-453.

- , 'De Interimwet bestuur stedelijke gebieden: een biza(r) produkt' in: *de Gemeentestem*, 18 oktober en 1 november 1991, 141e jg. nrs. 6930 en 6931, blz. 533-542 en 565-571.

- , 'Een rondedans om een bonbonnière'; *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1993, 47e jaargang nr. 2, blz. 73-79.

- , 'De Kaderwet bestuur in verandering (I)/(II)'; *de Gemeentestem*, 28 mei 1993/18 juni 1993, 143e jaargang nr. 6966/6967, blz. 269-277/blz. 301-309.

- , 'Toetsen aan en interpreteren van de Grondwet'; *de Gemeentestem*, 28 januari 1994, 144e jaargang nr. 6980, blz. 33-42.

- , 'De Kaderwet bestuur in verandering'; *de Gemeentestem*, 4 november 1994, 144e jaargang nr. 6997, blz. 521-530.

- , Commentaar op titel III van de Gemeentewet; in: *Van Loenen, De Gemeentewet en haar toepassing*; Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1994 (losbl.).

J. van der Hoeven, *Huishouding der gemeente en verantwoording aan de gemeenteraad*; Alphen aan den Rijn, N. Samson NV, 1969, blz. 8 ('Naar een bijdrage onder de titel 'Verantwoording aan de gemeenteraad' in de afscheidsbundel prof. mr. dr. G. van den Bergh (Alphen aan den Rijn 1960)).

B.G. Holtrop, 'Gewestregelingen op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen'; *T.v.O.*, 21 juni 1973, 29e jaargang, nr. 1223, blz. 292-232.

F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*; Arnhem, S. Gouda Quint, 1925.

Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie; deel 1, literatuurrapport*, Rijswijk, 1972, en *deel 2, eindrapport*, Rijswijk, 1975.

Instituut Contact Randgemeenten, *Bestuur in agglomeraties* (Rapport van een studiec commissie); Secretariaat van het Instituut, Leiderdorp, 1969.

- , idem, Standpuntbepaling van de Contactraad; idem.

H.M. de Jong, 'Een overheid zonder staat'; *Bestuurswetenschappen*, juli/augustus 1992, 46e jaargang nr. 4, blz. 317-320.

- , 'Geordend lokaal bestuur: de januskop van de lokale democratie'; *Openbaar bestuur*, december 1993, 3e jaargang nr. 12, blz. 2-6.

H.M. de Jong en H. van der Kolk, 'Normatieve theorie en de lokale bestuurslaag'; *Bestuurswetenschappen*, december 1993, 47e jaargang nr.6, blz. 415-428.

R.J. Jue, 'Checks and balances in het binnenlands bestuur'; in: D.W.P. Ruiter (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*; Raad voor het binnenlands bestuur, Reeks Bestuur in beweging, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

J.A. van Kemenade, 'Inleiding over ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie'; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1994, 48e jaargang nr. 1, blz. 55-64.

A. Kleijn, 'Het ontwerp-Gewestwet (I)/(II)/(III)'; *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 13 mei/27 mei/10 juni 1971, 27e jaargang, nr. 1168/1169/1170, blz. 158-160/178-180/196-198.

- , 'De concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling'; *Tijdschrift voor Openbaar bestuur*, 20 januari 1975, 1e jaargang nr. 2, blz. 23-26.

W. Konijnenbelt, *De heerschappij van de gemeenteraad*; 's-Gravenhage, VUGA-Boekerij, 1978.

- , 'System in the madness? Over structuurwetten als ruggegraat van de wetgeving'; *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, februari 1988, 2e jaargang nr. 1, blz. 1-5.

- , 'De Grondwet en het binnenlands bestuur'; in *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1995, 49e jaargang, nr. 1, blz. 24-56.

C.A.J.M. Kortmann, 'Decentralisatie en: aanwijzingen, uitnodigingen en bevelen.'; *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 3 januari 1974, 30e jaargang, nr. 1237, blz. 1-9.

- , 'Het provinciaal beleidsplan: fata morgana of fataal voor de gemeenten?'; *Bestuurswetenschappen*, september/oktober 1979, 33e jaargang nr. 5, blz. 265-273.

- , *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*; Deventer, Kluwer, 1987.

- , 'De nieuwe Gemeentewet; een voorlopig verslag voor de Eerste Kamer'; *De Gemeentestem*, 15 februari 1991, 141e jaargang, nr. 6915, blz. 61-66.

- , 'Staatkundige en bestuurlijke vernieuwing in constitutioneel perspectief: moet het via de structuren?'; *IPO*, 1994 (gastcollege in Eerste Kamer op 23 juni 1994).

- , 'Grondwetsinterpretatie'; *RM Themis*, oktober 1994, nr. 8, blz. 363-370.

J.T.W. Krapels, *Openbaar besturen pragmatisch-analytisch benaderd*; 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V., 1992.

P.M. Langbroek, *Machtenscheiding en Decentralisatie*; Enschede, Faculteit der Bestuurskunde Universiteit Twente, 1988.

- , 'Toezicht in een gedecentraliseerde, democratische rechtsstaat; over de wijzen waarop de verhouding tussen centrale bestuursorganen en gemeenten genormeerd kan worden'; *Bestuurswetenschappen*, december 1989, 43e jaargang nr. 7, blz. 454-471.

J. van der Lans, *De toekomst kent geen grenzen; Naar een nieuwe bestuurlijke cultuur in de regio Amsterdam*; Amsterdam, , 1995.

A.F. Leemans, *Hervorming in het openbaar bestuur*; Alphen aan den Rijn, Samson, 1970.

G. van Leyden, *Intercommunale rechtspersonen*; Amsterdam, J.H. de Bussy, 1909.

J.J. Lindner, *Rijk, provincies en gemeenten op de helling*; Amersfoort, Uitgave katernen 2000, 1975 nr. 1.

W. Luiten en H.P. Vonhögen, 'Enkele juridische aspecten van de reorganisatie van het binnenlands bestuur'; *TvO*, 2e jaargang nrs. 16 en 17, blz. 324-328 en 349-354.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Rapport commissie-Koelma*; 's-Gravenhage, 1947.

- , *Verslag van de commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming*; 's-Gravenhage, staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 1950.

- , *Verslag van de Staatscommissie bestuursvorm grote gemeenten*; z. pl., 1955.

- , *Proeve voor een nieuwe Grondwet*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1966.

- , *Nota Bestuurlijke Organisatie*; Tweede Kamer 1969-1970, 10310, nr. 2.

- , *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

- , *Concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975.

- , *Eindrapport van de Werkgroep Herziening Gemeentewet*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

- , *Eindrapport van de Werkgroep Complementair Bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

- , *Decentralisatie van rijkstaken*; Tweede Kamer 1980-1981, 16492, nr. 2.

- , *Nota Organisatie binnenlands bestuur*; Tweede Kamer 1982-1983, 17944, nr. 2.

- , *De grote-stedenproblematiek, Regeringsstandpunt over het rapport van de werkgroep grote steden 'Een schuyt, die tegen stroom wordt opgeroeyt'*; Tweede Kamer 1982-1983, 17910, nr. 2.

- , *Fragmenten; Uit de geschiedenis van Binnenlandse Zaken*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986.

- , *Notitie gemeentelijke herindeling*; Tweede Kamer 1983-1984, 18448, nr. 2.

- , *Grote steden grote kansen; Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid*; 's-Gravenhage, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.

- , *Functioneel bestuur, waarom en hoe?*; Tweede Kamer 1990-1991, 21042, nr. 4.

- , *Bestuur en stedelijke gebieden; Bestuur op niveau (BoN 1)*; Tweede Kamer 1990-1991, 21062, nr. 4.

- , *Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden (BoN 2)*; Tweede Kamer 1990-1991, nr. 7.

- , *Naar samenwerking op niveau*; Tweede Kamer 1990-1991, 22068, nr. 2.

- , *Vernieuwing bestuurlijke organisatie (BoN 3)*; Tweede Kamer 1992-1993, 21062, nr. 21.

- , *Voorontwerp Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam*; 's-Gravenhage, 1993.

- , *Overlegnotitie herziening Wgr-indeling*; 's-Gravenhage, april 1993.

- , *Werkprogramma afstemming gebiedsindelingen*; 's-Gravenhage, 1994.

Ministèrie van Binnenlandse Zaken- Rijksplanologische Dienst, *concept-*

Structuurschets voor de bestuurlijke indeling; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974.

Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*; 's-Gravenhage, 1960.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*; Tweede Kamer 1987-1988, 20490, nr.2.

- , *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, Extra*; Tweede Kamer 1990-1991, 21879, nr. 2.

S.J.R. de Monchy, *Handboek voor het Nederlandse provincierecht*; 2e druk, bewerkt door A.H. Günther, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1976.

F.J. van Ommeren, 'Het kabinetsstandpunt over convenanten'; *RegelMaat*, 1995-4, 7e jaargang , blz. 95-97.

F.J. van Ommeren en B.J. Schueler, 'Wordt Nederland een convenantendemocratie? (deel 1/deel2)'; *RegelMaat*, 1992-2/3, 7e jaargang, blz. 38-42/66-69.

J.A. Oosterhoff, 'Decentralisatie en complementariteit; Een nieuwe loot aan een oude stam?'; *Tijdschrift voor Openbaar bestuur*, 9 augustus 1977, 3e jaargang nr. 14, blz. 319-326.

- , 'Complementair bestuur 'verzacht' toezicht?'; *Tijdschrift voor Openbaar bestuur*, 23 maart 1978, 4e jaargang nr. 6, blz. 123-128.

M. Oosting, 'Regionaal bestuur: lacune en oplossingen'; *TvO*, 21 juni 1979, 5e jaargang nr. 12, blz. 239-247.

J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*; vijfde druk, bewerkt door C.W. van der Pot, Haarlem, De Erven F. Bohn, 1928.

P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1959.

Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (Algemeen bestuur van het -), *Nota De bestuurlijke organisatie in de regio Rotterdam*; Rotterdam, november 1991.

G.A. van Poelje, 'Bestuurshervorming'; *Bestuurwetenschappen*, juli 1969, 23e jaargang nr. 4, blz. 238-250.

S.O. van Poelje, *Hoe behoort, anders dan door annexatie, het bestuur van een stedelijke concentratie, die de grenzen van één gemeente te buiten gaat, wettelijk te worden geregeld?*; prae-advies Nederlandse Juristen-Vereniging 1959, N.V. Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

- , *Verscheidenheid in eenheid*; Alphen aan den Rijn, Samson, 1966.

- , 'Provincies, gemeenten en andere openbare lichamen'; *Nederlands Juristenblad*, 1971, bijzonder nummer over het eindrapport van de Staatscommissie Cals/Donner, blz. 81-91.

J.M. Polak, 'Gewesten en provincies. Naar een reorganisatie van het openbaar bestuur?'; *Nederlands Juristenblad*, 28 juni 1975, 50e jaargang nr. 26, blz. 822-827.

C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*; 10e druk, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977.

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het bestuursrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*; Deventer, Kluwer, 1986.

S. Pront-van Bommel, 'Recht van beroep van decentrale overheden na repressief toezicht. N.a.v. arrest HR 5-2-1993 inzake Welzijnsconvenant Rotterdam'; *De Gemeentestem*, 15 oktober 1993, 143e jaargang nr. 6974, blz. 505-510.

Raad voor het binnenlands bestuur, *De pluriformiteitsgedachte in het binnenlands bestuur*, Th.A.J. Toonen e.a. (red.); 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

- , *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*; D.W.P. Ruiter (red.), 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

- , *Advies inzake reorganisatie binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage, 1982.

- , *Advies inzake Nota organisatie binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage, 1983.

- , *Partners in vernieuwing; advies over public-private partnership*; 's-Gravenhage, 1987.

- , *Advies over functionele decentralisatie*; 's-Gravenhage, 1988.

- , *Advies over het grote stedenbeleid*; 's-Gravenhage, 1988.

- , *Advies over plaats en functie van provincies*; 's-Gravenhage, 1988.

- , *Tweede advies over plaats en functies van provincies*; 's-Gravenhage, 1988.

- , *Medebewind van autonome waarde; tweede advies over decentralisatie*; 's-Gravenhage, 1988.

- , *Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, 1989.

- , *Bestuur in de toekomst; voorlopig advies over bestuurlijke verandering*; 's-Gravenhage 1990.

- , *Bestuur in stadsgewesten; Afrondend advies over bestuur in grootstedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, 1991.

- , *Groeiend perspectief; Advies over de nota 'Bestuur op Niveau - deel 2' en het voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, 1991.

- , *Advies over 'Bestuur op niveau-deel 3'*; 's-Gravenhage, 1993.

- , *Gemeenten in steden; Advies over de positie van het lokaal bestuur in stadsprovincies*; 's-Gravenhage, 1993.

- , *Functioneel bestuur in organieke kaders*; 's-Gravenhage, 1995.

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Advies over de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*; Tweede Kamer 1969-1970, 10310, nr. 2.

- , *Advies over de gewestvorming*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1974.

- , *Advies over het concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1976.

- , *De Pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982

- , *Partners in vernieuwing; advies over public-private partnership*; 's-Gravenhage, 1987.

- , *Advies over het grote stedenbeleid*; 's-Gravenhage, 1988.

- , *Bestuur in de toekomst; voorlopig advies over bestuurlijke verandering*; 's-Gravenhage, 1990.

- , *Advies over bestuur in stedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1991.

- , *Advies over de lex specialis provincie Rotterdam*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1994.

Raad voor de Territoriale Decentralisatie, *Advies inzake de bestuurlijke reorganisatie*; Tweede Kamer 1974-1975, 11943, nr. 2.

- , *Reorganisatie van het binnenlands bestuur (advies)*; 's-Gravenhage, 11 oktober 1979.

H.J. Rang, 'Herverkaveling bestuurlijke organisatie; *TvO*, 28 september 1990, 16e jaargang nr. 17, blz. 409-413.

- , 'Regionaal bestuur tussen landsdelen en gemeenten'; *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1992, 46e jaargang nr. 2, blz. 85-96.

T. Renes, 'Over plaats en functies van provincies'; *Bestuur*, december 1988, 7e jaargang nr. 12, blz. 306-311.

- , 'De nieuwe Provinciewet door de Tweede Kamer aangenomen'; *De Gemeentestem*, 9 augustus 1991, 141e jaargang nr. 6926, blz. 409-413.

A.B. Ringeling, 'Reorganisatie van het binnenlands bestuur'; *Beleid & maatschappij*, oktober 1975, 2e jaargang nr. 10, blz. 283-288.

M.J.W. Roegholt, *Het stadsgewest*; Wassenaar, N.V. Uitgevers-mij v/h G. Delwel, 1925.

N.F. Roest, 'Wetsontwerpen stadsprovincie Rotterdam'; *Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht*, juni 1995, 9e jaargang nr. 6, blz. 153-160.

A.G.J.M. Rombouts, *Gemeenten zonder garantie; een onderzoek naar de procedure voor gemeentelijke herindeling in Nederland, Denemarken en Zweden*; 's-Gravenhage, VUGA, 1986.

U. Rosenthal, 'Naar een effectieve bestuurlijke strategie voor de grootstedelijke gebieden'; *Bestuur*, september 1989, 8e jaargang nr. 8, blz. 245-247.

- , 'Grootstedelijke ontwikkelingen langs eigen wegen? onvolkomenheden in politiek strategisch denken'; *Bestuur*, augustus 1990, 9e jaargang nr. 7, blz. 175-177.

D.W.P. Ruiters, *Gewest en territoriale decentralisatie*; Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij, 1976.

- , 'Reorganisatie van het binnenlands bestuur; een overzicht van de ontwikkelingen sinds 1975'; *Acta politica*, juli 1976, 11e jaargang nr. 3, blz. 365-382

- , 'Bestuurlijke reorganisatie: wat veranderen, waarom en hoe?'; *Tijdschrift voor Openbaar bestuur*, 19 april 1979, 5e jaargang nr. 8, blz. 151-154.

- , 'Ontworpen staatkundig evenwicht'; in: D.W.P. Ruiters (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*; Raad voor het binnenlands bestuur, Reeks Bestuur in beweging, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1982.

Chr.A. de Ruijter-de Zeeuw, 'De provincie ter discussie'; *Bestuurswetenschappen*, juli 1970, 24e jaargang nr. 4, blz. 185-200.

A.Ch.M. Rijnen, 'Praktische gevolgen van de delegatieterminologie in de nieuwe Grondwet'; *Bestuurswetenschappen*, augustus/september 1984, 38e jaargang nr. 5, blz. 267-275.

L. Schaap en M. van Twist, 'Regionalisering in Rotterdam: een stap terug is een stap vooruit'; *Bestuurswetenschappen*, september/oktober 1995, 49e jaargang nr. 5, blz. 339-350.

M. Scheltema, *Zelfstandige Bestuursorganen*; Groningen, H.D. Tjeenk Willink, 1974.

- , 'Samenwerking van overheidsorganen in verband met complementair bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, september/oktober 1976, 30e jaargang nr. 5, blz. 315-330.

M.J.M. Schoonhoven, *Provincierecht*; Lelystad, Vermande, 1991.

C.A. Schreuder, 'Privatisering, functionele decentralisatie en de vennootschap als hun probleemkind'; *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, oktober 1991, 5e jaargang nr. 8, blz. 221-231.

J.C. Schroot, 'De rechten van de gemeente'; *Bestuur*, juni 1986, 5e jaargang nr. 6, blz. 194-199

J.F. Schrijver, 'Vijf jaar binnenlands bestuur; gezichtsbepalende ontwikkelingen in beleid en praktijk'; *Bestuur*, februari 1987, 6e jaargang nr. 2, blz. 38-41

SDAP, *Nieuwe organen; rapport tot nadere uitwerking der artikelen 78 en 94 der Grondwet uitgebracht door de commissie ingesteld door de SDAP*; Amsterdam, 1931.

I.Th.M. Snellen, 'De regio: een vermeend vacuum?'; *Bestuur*, februari 1985, 4e jaargang nr. 2, blz. 16-19.

Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, *Eindrapport*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1971.

J.G. Steenbeek, 'Het gewest als rechtsvorm tussen provincie en gemeente'; *RM Themis*, 1972, nr. 5, blz. 280-294.

- , 'Mini-provincies en beroep'; *Bestuurswetenschappen*, mei/juni 1976, 30e jaargang nr.3, blz. 172-181.

- , 'Het waterschap'; *Nederlands Juristenblad*, 18 maart 1978, 53e jaargang nr. 11, blz. 209-212.

J.T. van Stegeren, 'De grondwet en de uniforme gemeenten'; *De Nederlandse Gemeente*, december 1966, 20e jaargang nr. 50, blz. 625-628.

A.A.H. Struycken, *Degemeenten en haargebied*; Arnhem, S. Gouda Quint, 1912.

J.R. Thorbecke, *Staatsinrichting en staatsbestuur* (1826); bew. door J.P. Duyverman, Arnhem, Gouda Quint, 1968.

H.D. Tjeenk Willink, 'Coördinatie van het decentralisatiebeleid'; *Bestuurswetenschappen*, augustus 1975, 29e jaargang nr. 5, blz.334-342.

- , 'Ontwikkelingen in het openbaar bestuur'; *Openbaar bestuur*, mei 1995, 5e jaargang, nr. 5, blz. 3-6.

Frans Tonnaer, 'Naar een decentralisatiewet'; *Publiek domein*, maart 1989, 1e jaargang nr. 3, blz. 105-112.

Th.A.J. Toonen, 'Grote steden en bestuurlijke differentiatie'; *Bestuur*, december 1982, 1e jaargang nr. 11, blz. 6-11.

- , *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*; 's-Gravenhage, VUGA, 1987.

- , 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat'; in: *Lokaal bestuur in nederland; Inleiding in de gemeentekunde*, door W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.); Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1989.

- , 'De autonome gemeente is de machteloze gemeente; het Nederlandse lokale bestuur anno 1990 en de dreiging van het 'Laanisme''; *Bestuur*, februari 1990, 9e jaargang nr. 2, blz. 39-42

- , 'Het spaken van het nieuwe wiel in de regio; Enkele theoretische kanttekeningen bij de hedendaagse agglomeratieproblematiek'; *Bestuurswetenschappen*, december 1990, 44e jaargang nr. 7, blz. 457-468.

- , 'Bestuur op niveau: Regionalisatie in een ontzuilend bestuur', *Acta Politica*, juli 1993, jaargang XXVIII nr. 3, blz. 295-326.

P.W. Tops, *Machine of machinatie? ; De reorganisatie van het binnenlands bestuur, 1969-1983*; Den Haag, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1985.

M. Troostwijk, 'De toekomst van onze bestuurlijke organisatie'; *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 3 augustus 1972, 28e jaargang, nr. 1200, blz. 307-310.

Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1966.

J. In 't Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie*; Alphen aan den Rijn, Drukkerij N. Samson, 1929.

- , 'Uitgangspunten bestuurlijke organisatie'; *De Nederlandse Gemeente*, 3 oktober 1975, 29e jaargang, nr. 40, blz. 492-494.

R.J. in 't Veld, 'Decentralisatie, van onderaf bezien'; *Beleid & Maatschappij*, mei 1979, 6e jaargang, nr. 5, blz. 123-134.

R.J. in 't Veld, R.H.A. te Velde en A.Cachet, 'Grote-stedenbeleid na Montijn; een pragmatisch alternatief'; *Bestuur*, maart 1990, 9e jaargang nr.3, blz. 66-72.

P.J. Verdam, 'Gewestvorming'; *Maatschappijbelangen*, februari 1975, 139e jaargang nr. 2, blz. 106-111.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Betutteling of ver gaand toezicht op de gemeentebesturen op bestuurlijk terrein*; Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken dd. 24 mei 1966, gepubliceerd in *De Nederlandse Gemeente*, 3 november 1967, 21e jaargang, nr. 44, blz. 525-531.

- , *Bestuurlijke organisatie*; 's-Gravenhage, Uitgeverij VNG, 1969 (Blauwe Reeks, nr. 43).

- , *Regionalisatie; verslag van het VNG-congres te Breda op 2 en 3 juni 1971*; 's-Gravenhage, VNG, 1971.

- , *Decentralisatie-geen utopie maar noodzaak* (congresverslag); 's-Gravenhage, Uitgeverij VNG, 1974.

- , *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*; 's-Gravenhage, VNG-uitgeverij, 1975.

- , *Functionele decentralisatie en bestuurlijke organisatie*; 's-Gravenhage, Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1982. (VNG-studies nr. 2).

- , afd. SGBO, *De Wgr gewaardeerd*; 's-Gravenhage, VNG, 1991.

W.G. Verkruijsen, 'Herziening van de bestuurlijke organisatie. Maar hoe?'; *ESB*, 30 april 1975, 60e jaargang, nr. 17, blz. 431-438.

W.G. Verkruijsen en H. van den Brink, *Tegen de stroom in', over gewesten en gemeenten* (oratie resp. afscheidsrede EUR); Deventer, Kluwer, 1981.

C.J.N. Verstedden, 'Waar staat de provincie?'; in: *Provincie en gemeente: handdruk of handgemeen?*; door J.B.J.M. ten Berge, J.H.Th. Tijdhof en C.J.N. Verstedden (red), 's-Gravenhage, VUGA, 1988, blz. 50-69.

- , 'Grondwettelijke haken en ogen van de Kaderwet bestuur in verandering'; *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, juni 1993, 7e jaargang nr. 6, blz. 212-222.

B.L.W. Visser, *Toezicht in bestuurlijke verhoudingen*; Deventer, Kluwer, 1986.

- , 'Rechtsbescherming van lagere overheden; hinken op twee gedachten'; *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, februari 1987, 1e jaargang nr. 2, blz. 46-52.

I.C. van der Vlies, 'De gezichten van de Grondwet'; *RegelMaat*, 1995-5, 10e jaargang, blz. 185-197.

M.M. Vos-van Gortel, 'Vijf jaar ontwikkelingen rond de grote steden'; *Bestuur*, mei 1987, 6e jaargang nr. 5, blz. 142-147.

H. Waltmans, *Gemeentelijke herindeling in Nederland*; Hoogezand, Uitgeverij Stubeg, 1994.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Voorlopige -), *De organisatie van het binnenlands bestuur*; Rapporten aan de Regering nr. 6, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975.

- , *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1990.

- , *Orde in het binnenlands bestuur*; Rapporten aan de Regering nr. 49, 's-Gravenhage, Sdu uitgevers, 1995.

Wiardi Beckman Stichting, *Streekgemeenten en stadsgewesten*; Uitgave Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1969.

- , *Eindnota Gewestvorming*; idem, Amsterdam, 1975.

G.A. Wissink, 'Overwegingen en richtlijnen betreffende een de burger nabij bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, november/december 1993, 47e jaargang nr. 6, blz. 405-413.

W.J. Witteveen, 'Structuurprincipes van het staatsgebouw'; in: W. Derksen en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*; WRR, Voorstudies en achtergronden V93, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996 (blz. 83-110).

G.P.I.M. Wuisman, 'Reorganisatie binnenlands bestuur na vier jaar Van Agt/Wiegel: Geen strijdpunt en geen breekpunt'; *TvO*, 6 augustus 1981, 7e jaargang nr. 14, blz. 335-340.

- , 'De reorganisatie van het binnenlands bestuur na Van Agt II en III; differentiatie'; *TvO*, 23 december 1982, 8e jaargang nr. 22, blz. 657-663.

S.F.L. baron van Wijnbergen, 'Regionaal bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, augustus/september 1982, 36e jaargang, nr. 6, blz. 355-358.

S.E. Zijlstra, 'Toezicht op bestuursorganen naar huidig en komend Awb-Recht'; *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, februari 1996, 10e jaargang nr.2, blz. 53-69.

Personenregister

Barkmeijer, A.R.G., 43
Beernink, H.K.J., 67, 170
Bergh, G. van den, 29
Berge, J.B.J.M ten, 14
Bonger, W.A., 34
Boxum, J.L., 185
Brasz, H.A., 41, 62
Brederveld, E., 182, 184
Breunese, J., 217
Brink, H. van den, 42
Bulthuis, J., 27, 33, 36, 38-39, 41
Burkens, A.M., 19, 139-140, 199
Buijs, J.T., 25, 28-29, 31, 35, 42, 44
Claessen, P.D.A., 29
Coopmans, J.P.A., 176
Cort van der Linden, P.W.A., 32
Cremer, F.C., 35
Dales, I.C., 116
Denters, S.A.H., 15, 19, 33, 46
Derksen, W., 14, 33, 105, 111
Dölle, A.H.M., 48, 52, 166, 185
Donner, A.M., 23, 32, 34
Dijk, C.P. van, 105
Dijkstal, H.F., 154
Elzinga, D.J., 48, 52, 110, 124, 132, 137, 139, 166, 185, 194
Eijlander, Ph., 15
Gaay Fortman, W.F. de, 70
Graaff-Nauta, D.I.J.W. de, 105, 116
Hennekens, H.Ph.J.A.M., 14, 85, 139, 183-184, 190, 194
Hobbes, Th., 18
Hoeven, J. van der, 29
Hoorweg, H.J., 43
Huart, F.J.A., 33
Jong, H.M. de, 15, 19, 33, 46
Jong, W. de, 43
Jue, R.J., 19
Koekkoek, A.K., 194
Konijnenbelt, W., 27, 53, 139-140, 166, 183
Kortmann, C.A.J.M., 21, 139-140, 183-184
Krabbe, H., 33
Kummeling, H.R.B.M., 19
Langbroek, P.M., 19
Leyden, G. van, 31
Lindner, J.J., 72
Locke, J., 18
Luiten, W., 178
Monchy, S.J.R. de, 38
Montesquieu, Ch. de, 18
Oosting, M., 176-177, 179
Oppenheim, J., 14, 28, 31-32, 42, 47, 52
Oud, P.J., 27-29
Poelje, G.A. van, 33
Poelje, S.O. van, 39-40, 162, 194
Polak, W., 70
Pot, C.W. van der, 14, 23, 32, 34, 42
Prakke, L., 21

Pronk, J., 111
Rang, H.J., 191
Renes, T., 182
Ridder, J. de, 185
Rietkerk, J.G., 98
Ringeling, A.B., 176
Roegholt, M.J.W., 34
Rombouts, A.G.J.M., 25
Rood, M.G., 98
Ruiter, D.W.P., 10, 19, 36, 59, 63, 68, 71, 176, 216
Salet, W., 14, 33
Scheltema, M., 185
Schoonhoven, M.J.M., 14, 22, 50, 183
Stegeren, J.T., 52
Struycken, A.A.H., 31-33
Talma, A.S., 32
Thorbecke, J.R., 8, 22-24, 26-28, 31, 33, 42, 46, 51, 55, 67, 94-95, 99, 181, 217-218
Thijn, E. van, 67, 98
Tonnaer, F., 14
Toonen, Th.A.J., 22, 25, 28, 47, 52
Tops, P.W., 10, 67, 217
Toxopeus, E.H., 109-110
Veen, C. van, 67
Veld, J. in 't, 35, 44, 178
Verkruisen, W.G., 175-178
Vermeulen, B.P., 19
Versteden, C.J.N., 139-140, 199
Visser, B.L.W., 56
Vlies, I.C. van der, 139
Vondervoort, A.G.M. van de, 154
Vonhögen, H.P., 178
Waltmans, H., 25, 106
Wibaut, F.M., 34
Wiegel, H., 48, 95, 105, 174, 178, 183
Witteveen, J., 15, 34

Zakenregister

Aanvullingsbevoegdheid 50-51, 166, 178

Aanwijzingen (aan gemeentebestuur)

- bij o.l. Rijnmond 41
- bij gewesten 41, 63, 68
- in w.o. Rbb 86, 109, 172, 174, 177
- bij RGA 194
- bij s.p. Rotterdam 148-149, 152, 203
- tot samenwerking ex Wgr 116, 128-129
- als vorm van positief toezicht 55, 182-184

Aard- en schaalcriterium (Wgr) 155

Afstand burger-bestuur 13, 26, 59, 64-65, 73, 96, 107, 143, 160-161, 170, 180, 204; zie ook Zo dicht mogelijk bij de burger

Agenda-overleg (Rijk-grote gemeenten) 103, 113

Agglomeratie(s) 9, 39-41, 44, 58, 62-63, 74, 103-105, 110-116, 188

- Eindhoven (Samenwerkingsorgaan-) 10, 41, 109-110, 161, 163
- gemeente(n) 112, 114, 145-146, 188, 199, 215, 220-221
- (groot)stedelijke - 39, 44, 62, 103, 112-113, 116
- problematiek 104, 111, 218

Algemene uitkering 81-82, 151, 167-168, 199

Ambulancevervoer 85-86, 150

Amsterdam 7, 66, 68, 117, 127, 136, 152-153, 156, 220

Annexatie 25, 37, 39, 40, 62

Antirevolutionaire Partij/ARP 40, 63-64, 67, 69-70, 74

Arbeidsvoorziening 138, 150

Autonomie passim, i.h.b. **par. 2.2.2, 26-29, 50-51, 141, 164-166, 201-202, 208**

(beginsel van de) gewaarborgde - 13, 29, 30, 32, 33, 50, 141, 164-165, 201, 208

Basisregeling (Wgr) 119

Bedrijfsterreinen 85, 96, 149

Belasting(en)/-gebied 35, 66, 73, 79, 91, 109, 162

Beleidsafstemming 38, 89, 104, 133-134

Beleidsplan (provinciaal -) 83, 86, 94, 97, 102, 109, 152, 167, 172, 174-177, 217

Beleidsvrijheid 21, 23, 53-54, 57, 107-108, 111, 126, 160, 166, 183, 185, 202, 208, 213-214

- bij medebewind 29, 45, 51, 198
- en bestedingsvrijheid 79, 87, 199
- en toezicht 181, 209
- van gemeenten nieuwe stijl 125
- van grote steden 103-104, 119, 218

Beroep (administratief) 21, 55-56, 129

combinatie van (toezicht en) - met beleid bij provincie nieuwe stijl 35, 82, 94, 176, 217

Bestemmingsplan(bevoegdheid) 84, 87, 96, 148

Bestuursdichtheid/bestuurlijke dichtheid/bestuursverdichting 12, 118, 120, 131, 135, 138, 146, par 5.4.1, 199

Bestuurslaag/-lagen passim, i.h.b.

begrip - 162, 193-194

drie bestuurslagen 7, 12-13, 46, 49, 58, 64-65, 74, 96, 99, 119, 124, 128, 142, 155, par. 5.2.2 en 5.2.3, 190, par. 5.4.1.2, 199, 207, 211

vierde bestuurslaag/vier bestuurslagen 14, 36, 40-41, 45, 49, 58, 64, 69, par. 3.2.2, 80, 98, H4 passim, 189, 191, 213-214, 217, 219

Bestuursmaatstaven 12, 62, 214

Bestuursovereenkomsten 109, 114, 116, 189

Binnengemeentelijke decentralisatie 30, 43-44, 52-54, 62, 65, 77, 163, 170-171

Binnenprovinciale decentralisatie 26, 106, 177
Blauwdruk(denken) 11, 93, 95, 142, 188, 194, 196
BoN 1/Bestuur en stedelijke gebieden; bestuur op niveau 12, par. 4.3.2, 119-121, 135, par. 5.4.1.1, 204
BoN 2/Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden par. 4.3.3, par. 4.3.4.1, 145, par. 5.4.1.1
BoN 3/Vernieuwing bestuurlijke organisatie par. 4.3.4.2-4.4.2.3, 136, 141, 145, 191, 204
BoN-gebieden 124-133, 136, 145, 156, par. 5.4.1.2
Bond (wetsontwerp 1915) **32**
Bouw- en woningtoezicht 31, 44, 85, 88, 97
Brandweer(wet) 85, 88, 132, 150

C 20 gemeenten 155

Centralisatie passim

Centrumgemeente/-stad, centrale gemeente/-stad 9, 11, 39-40, 43, 62, 65, 88, 111, 113, 117, 134, 154, 156, 199, 203-205, 207, 219-220

Commissie-

-Koelma **37-38**, 45

-Montijn **111-116**, 188, 218

Complementair bestuur 60, 74-75, 78, 80, 83-84, **89-90**, 94-95, 97, 152, 167, 171, 173, 178, 181

Concept-ontwerp van Wet Rbb 7, 15, 72, par. 3.3, 95, par. 5.2, 217

Conurbaties 66, 213

Contact Randgemeenten (Instituut -) 41, **62-63**, 65

Convenant(en) 112, 150, 221

Coördinatie 56, 58, 65, 73, 77, 81, 96, 107, 220

- door (pre)gewesten 39, 41, 63, 66, 68, 71

- door provincie(s) 60, 62

- door provincies nieuwe stijl (w.o. Rbb) 97, 104, 107, 172, 175-177, 180-181, 217

- o.g.v. Wgr 1985 102, 111, 113-114, 186, 218

Decentralisatie passim

-beginsel 12-14, **47-48**, **173-174**

beginsel van territoriale - 30, 61, 64, 176, **196-197**, 200, 207

-impuls **109**, 151

-nota 97-98, **107**, 173, 180-181

-plan 103, **107-108**

Deconcentratie 20, 23, 29, 47, 51, 73, 85, 113, 160, 188

Deconstitutionalisering 46, 56

Deelgemeente(n) 113, 145, 153, 193

Democratie 18-23, 48, 78, par. 5.2.2, 208, 213-214, 221

plaatselijke - 26, 29, 43, 53, 58, 159

Democratisch(e)

- afweging 78, 94, 164, 167

- controle/- verantwoording 54, 61-62, 81, 119, 132-133, 180, 185-186, 189, 213

- legitimatie 145, 191

Deregulering 7, 101, 107-108, 147

Differentiatie (in verdeling van taken en bevoegdheden) 24, 42, **51-52**, 154-157, 165, **167-168**, 170, 177, 220

- (bij gewestvorming) 70, 159

- (tussen grote steden en andere gemeenten) par. 4.2.2.2, 107-108, 110, par.

4.4.3.4, **182**, 186, par. 5.4.1.1, 205-208

- (tussen grootstedelijke gebieden) 114-116, 118, 120, 122, 218

- (tussen stadsprovincies) 142-143, 194-195

- (tussen gemeenten in stadsprovincies) 148

-bepaling (in Gemeente- en Provinciewet) 52, **139-140**, 182

Zie ook Uniformiteit

District(en) 36, 62
 - (cie-Koelma) 37, 39-40
'Doe-provincie(s)' 7, 98-99, 101, 109, 209, 212, 218
Doeluitkeringen: zie Specifieke uitkeringen
'Doordecentralisatie' (door de provincie) 52, 138, 155, 177
Doorzichtigheid (van de bestuurlijke organisatie) 7, 24, 39, 46, 52, 59-61, 63, par. 3.3.3-3.3.9, 96, 108, 131, 154, 159, 167-168, 178, 200, 213-214, 216, par. 5.4-5.5
Draagvlak/-kracht (van gemeenten) 10, 24-26, 31, 39, 60, 65, 79-85, 102, 104-105, 110-111, 113, 167-170, 186, 206, 220
Driekringenleer 8, 27-29, 47, 49, 64, 164

Economische ontwikkeling 60, 117, 134, 138, 149, 155, 188
Eenheidsgemeente 36-37, 44
Eenheidsstaat 14, 47
Eerste nota over de ruimtelijke ordening 26, 40
Eindhoven 58, 97-98, 109-110, 117, 136, 163; zie ook: Agglomeratie -
Europees Handvest inzake de lokale autonomie 14, 23, 46-47, 50, 53, 55-56
Evenwicht (tussen bestuursniveaus) 13, 17-20, 22, 24, 45, 55, 76, 95, 153, 213-214, 221

Facetbestuur 74, 77, 161, 171, 186
Federale staatsvorm/federatie 20-22, 49, 51, 164
Financiële verhouding(en) 52, 66, 88, 91, 95, 108, 151-152, 167-168, 177, 203
Flevoland 98, 109
Formele wet(gever): zie Wetgever
Functione(e)l(e)
 - bestuur 12-13, 29, 54, 125, 171, 180-181, 185-186, 194, 209, 214-215, 221
 - decentralisatie 13, 21, 32-34, 43, 45, 47-48, 54, 64, 77, 93-94, 132, 160-161, 171, 180 185-186, 215
 - (gebieds)indelingen/regio's 7, 123, par. 4.4, i.h.b. par. 4.4.2.4, 154-155, par. 5.4-5.5
 - rijksregio's 123-124, 198

Gedecentraliseerde eenheidsstaat 8, 13, 15, par. 2.2.2, 28, 46-47, 50, 55, 74, 163, 184, 193, 198, 211
Gedeconcentreerde rijksdiensten 34, 74, 78, 81, 89, 107-108, 132, 186, 205
Gefaseerde invoering/-reorganisatie 96, 116, 169, 178-179, 188, 219
Gemeenschappelijke regelingen passim; zie i.h.b
 bundeling van - 11, 81, 111, 114, 116, 119, 130, 133, 154, 180-181, 186, 218;
 zie ook bij Samenwerkingsverbanden
 (beperkt) onderwerp van - 36-38, 40-41
 Zie voorts bij Oplegging, Samenwerking, Samenwerkingsverbanden en Wet -
Gemeente(n) nieuwe stijl/- in stadsprovincies 11, 73, 124-125, 140, 143-144, 161, 191, 201, 203-204, 206, 208
Gemeentelijke herindeling/grenswijziging passim, i.h.b. 25-26, 90-91, 110, 105-106, 155 (zie ook Schaalvergroting)
Gewest(en) 34, 36, 40, par. 3.2-3.3.4, 159-162, 176-178, 197, 207
 -vorming 49, par. 3.2, 77, 82, 213
 -wet, div. suggesties inz. een - 61-63, 176
 regeringsvoorstel voor een -: zie bij Wet op de gewesten

Gezondheidszorg 64, 85
Goedkeuring (in algemene zin) 35, 55-56, 181; zie ook Toezicht en preventief -
'Gouden koorden' 86-87, 89, 165

Grondbeleid 84, 87, 96, 138, 141, **148-149**, 197

Grondwet passim

-sherziening 33, 48, 77, 140-141, 170, 172

Grootstedelijk(e)

- agglomeraties: zie bij Agglomeratie

- gebieden 11, 34-36, 40, **par. 4.2.3-4.3.3**, 99-100, 120, 186, 188, 207, 218; zie ook Stedelijke gebieden

- gemeente(n) 88, 120, 169

Grote steden/grote stad/grote gemeente(n) 9, 11, **26**, 31, **36-40**, 43, 45, 53, 60, 88, **par. 4.2.2.2**, 108, **par. 4.2.3-4.3.1**, 119, 134, 168, 182, 187-188, 219

Grote stedenbeleid **par. 4.2.2-4.3.1**, 182, 218

Hiërarchie (tussen bestuursniveaus) 20, 46, 48, 60, 64, 89, 176, 184

Hoofdstructuur (bestuurlijke) 7, 13, 43, 47, 54, 100, 110, 132, 155-156, 160, 173, 175, 185-186, 189, 193, 196, 220

Huishouding

gemeentelijke - 29, 31, 35, **47**

eigen - 8, 21, 26-29, 49-50, 147, 161-162, 183, 194; zie ook: autonomie

gescheiden -en **27**, 29, 45, 49-50, 88, 164

open - 40, 50, 83, 88, 118, **par. 4.3.3**, 124, 163, 185, 189-191, 193, 199, 201; zie ook: autonomie

gesloten - 50, 120, 138, 141

sluiten van een - 121

Hulpstructu(ur)(en)/hulpconstructie(s) (bestuurlijke/regionale) 7, 11, 99, 112, 117, 128, 131, 146, 155-156, 192, 196, 220

Infrastructuur 84-85, 149, 152

'Initiatiefrecht' (als element van autonomie) 8, 23, 48, 201

Insnoeringsbepaling (Wgr 1985) **102**, 186

Instituut voor Bestuurswetenschappen/IBW 25, 32-34, 36, 40, 48, 53, 55-56, 58, **73**, 80, 159, 161

Integra(a)l(e)

- (belangen)afweging 13, 34, 39, 54, 155, 160, 185, 198, 207, 221

- beleid/bestuur 11-12, 41, 73, 79, 112, 118-120, 125, 138, 147, 180, 189, 196 207, 211, 214, 221

- strategisch plan/ISP (s.p. Rotterdam) 147-151

Interimwet (voorontwerp van een - stedelijke gebieden) **121-122**, 136, 139, 189-192

Intermediair(e)

- bestuur(slaag)/rol 49, 74, 80, 99, 211-212

- taken 80, 161, 205

Interprovinciaal Overleg/IPO 109, 111, 120, **139-141**, 144, 151, **193-194**

Inwonertal (van gemeenten)

minimum- 26, 60, 72, 91, 105-106, 167-168, 175, 204

maximum- 43, 91

Kaderwet bestuur in verandering 7, 11, 15, 48, 52, 99-100, **par. 4.3.4-4.5**, **par. 5.4**, 206

Kaderwet (overigens) 10, 48, 59, 63, 122-123

Kernfuncties

gemeentelijke - **144**, 147, 197-199, 206

provinciale - **142-143**, 199, 206

'Kop op de Wgr' 129-130, **132-133**, 202-203

'Kubusprincipe' (Wgr) **119**, 131

Landsdelen 58, 71, 73-74, 76, 78, 122, 161, 191

'Lappendeken' (van regionale indelingen) 11, 124-125, 128, 192, 206, 216

Macht

-sevenwicht (verticaal) zie Evenwicht

-enscheiding 18-20

Medebewind passim, i.h.b. **27-30, 51-52, 83, 166-168, 177-178, 182-184, 202-203**; zie ook Zelfbestuur

'**Micog**'/**Ministeriële commissie gewestvorming** **72, 75, 160**

Milieu/-beheer/-beleid/-hygiëne 60, 64, 77, **85, 106, 109, 114, 117, 134, 138, 143, 151, 155, 162, 188, 197**

'Negatieve lijst'

- bij de gemeentewet 10, 50, **par. 3.3.5.1-3.3.5.2, 96, 98, 160, 164-168, 173, 177-179, 194, 201, 208, 217**

- bij de Provinciewet 83

Nota Bestuurlijke Organisatie/Nota B.O. par. 3.2.1, 69, 71, 73, 81, 159, 162, 174-175

Nota organisatie binnenlands bestuur/Nota o.b.b. 7, 98, par. 4.1-4.2, 217

'**Omkering van de bewijslast**' (bij centralisatie) 28, 53-54, 165, **180, 185**

Onderwijs 64, 77, 86, 138, 162

Onteigening 84, 149

Ontwikkelingsplan(ning)/-programma 36, 61, 63-64, **86, 159**

Openbaar vervoer 31, 60, 64, **85, 149**

Openbare lichamen van bedrijf en beroep 34, 139

Openbare orde 77, **85, 144, 147, 150, 152, 162**

Openluchtrecreatie 64, 106, 151

Oplegging

- (van binnengemeentelijke decentralisatie) 30, 65, 77, 170

- (van gemeenschappelijke regelingen) 11, 30, **38-39, 102, 106, 114-115, 121, 125, 128-130, 202, 218**

- (van samenwerking tussen gemeenten vóór Wgr (1950)) **32-33, 35, 44-45**

Organieke wetgeving zie bij Wetgeving

Planning

(gewestelijke/regionale) 60-61, 63, 66, 71, 113, 138, 218

(door provincie nieuwe stijl) 72, 75, 84, **86**

(door stadsprovincie) 140, 143, 151, 156; zie ook ISP

Politie 85, 150

'**Positieve lijst**' (bij de Provinciewet) 177-179

Pre-gewest(en) 41, 59, 97, 160, 163

Privaatrechtelijk(e samenwerking) 9, 31-32, 36

Provincie(s) nieuwe stijl passim; i.h.b. **par. 3.3.5, 124, 130-146, 195**

Provincie-arm/-vrij(e gemeenten) 104-105, 115, 124, 188, 218

Publiekrechtelijke overeenkomsten **90**

Randgemeenten 9, 37, 39, 62-63, 103-105, 111, 119, 218-219

Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening/RARO **59-60, 66, 70-71, 80-81, 87, 117, 120-121, 159, 170**

Raad voor het binnenlands bestuur/RBB 19, 42-43, 53, 89, **par. 4.3.1.2-4.3.2.1, 117, 120-122, 188, 190-191, 218**

Raad van State, advies van de - over

- ontwerp van Wet Rbb **par. 3.3.8, 167, 171, 178**

- voorstel voor Kaderwet bestuur in verandering **par. 4.4.3.4, 193**

- voorstel tot wijziging van de Wgr (1994) **202, 205**

- voorstel voor Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam **197-200, 219-220**

Raad voor de Territoriale Decentralisatie/RTD 67, **73-74, 82, 89, 96, 159**

Randstad 111, 188

Bestuurlijk Platform - 113, 116, 188

-stimuleringsfonds 113

Rechtsstaat 17-20

Referenda (Amsterdam, Rotterdam, 1995) 7, 127, **152-154**, 156, 219

Regio passim

- na(a)l(e) belang(en) 93, 97, 117, 151; zie ook Streekbelangen
- naal Openbaar Lichaam/ROL 11, 124, 126, **par. 4.4.3**, 145, 192, 196
- nale gat ('het -') 10, 94, 99, 160, 217
- nale Gebiedsautoriteit/RGA 48, **par. 4.4.3**, 141-144, 192, 194, 196
- uitkering (stadsprovincie Rotterdam) **151**, 198

Richtlijnen (voor gemeentebestuur) zie onder Aanwijzingen, bij o.l. Rijnmond, bij gewesten, in w.o. Rbb en bij s.p. Rotterdam (blz. 203)

Rotterdam

gemeente - 117, 136, 146-147, 151, 153-154, 168, 203

splitsing van de - 123, **145-147**, **152-153**, 156, 197, 199, 204, 207, 219; zie ook bij Referenda

- e.o./regio - 7, 15, 40, 123-124, 126, 142, 145, 187, 191, 195; zie ook bij Rijnmond(gebied)

'lex specialis -' (voorontwerp van wet) 125-126, 145-146, 195

Stadsregio - 145

Ruimtelijke ordening passim, i.h.b. **83-84**, **148-149**

Rijnmond

-gebied 11, 58, 66, 68, 123, 145, 168

openbaar lichaam - **41**, 68, 109-110, 161, 163

Samengesteld lokaal bestuur 49, 60, 71, 120, 162, 175

Samenwerking (tussen gemeenten)

- vóór Wgr (1950) **26-27**, **31-32**, 35, 37, 44-45; zie ook Privaatrecht

-sverbanden/-gebieden (o.g.v. Wgr 1985) **101-102**, 111, **119**, 121, 124-125, 128-130, 132-133, 136-137, 147, 180-181, 186, 188, 193

vergroting van - 125, 127, **130-131**, 155, 195

gedwongen/opgelegde/verplichte: zie bij Oplegging

vrijwillige: zie Vrijwilligheid

Schaalvergroting

bestuurlijke - 67, 72, 74, 92, 120, 143

gemeentelijke - 7, 9, 11, 25-26, 39, 94, 105, 118, 160, 163, 170, 204-205, 207, 213, 216, 220

maatschappelijke - 59, 63, 65-66, 73, 76, 78, 134, 198, 211

provinciale 60, 62, 66, 122

Schaalverkleining

bestuurlijke - 118, 120, 189, 191, 204

gemeentelijke - 170; zie ook Splitsing

provinciale - passim, i.h.b. 92-94, 109, 153, 160

Specifieke uitkeringen: 82, 86, 103, 107-108, 132, 193

Splitsing (van centrumgemeente in stadsprovincie): zie bij Referenda en Rotterdam

Staatscommissie-

-Bestuursvorm grote gemeenten **26**, 43

-Cals/Donner (advies inzake de Grondwet en de Kieswet) **68-69**, 174

-Oppenheim (herziening gemeentewet) 32

Staatsvorm 19-20, 22-23, 33, 46, 49

Stadsgewest(en) 34-35, 41, 58, 61-63, 66, 113-114, 120

Stadsprovincie(s) 7, 11, 15, 99, **104-105**, 115, 126-128, 134, 137, **139-140**, **par. 4.4.4.1**, **144-154**, 156-157, 161, 187-188, 192, 196, **par. 5.4.2**, 205, **par. 5.5.2**, 212, 218-220

- Rotterdam 7, 11, 100, 127-128, 142, **par. 4.4.4**, 154, 184, 187, **par. 5.4.2**, 206, 219-220

'**Stapelings**' (van Wgr-samenwerkingsgebieden) 119, 131

Statenbond 21, 50

Stedelijke gebieden 7, 11, 58, 100, 115, **par. 4.3.2.2-4.3.3.2**, 122, 126, 134-135, **par. 4.4.3.3-4.4.4.1**, 154-156, 191, 193; zie ook Grootstedelijke gebieden

Stedelijke gebiedsautoriteit/sga **121-122**, 139, 190-191

Streek
 -belangen 35, 37, 44; zie ook Regiona(a)l(e) belang(en)
 -gemeenten 61-62, 220-221
 -plan 35-36, 63, 84, 148

Structuurschets (voor de bestuurlijke indeling) 60, 66, 70, **71-72**, 82

Sturing/sturende bevoegdheden passim, i.h.b. **97, 102, 111, 113-114, 117, 135, 143, 146-147, 155-156, 189**

Terugval(optie) (Kaderwet bestuur in verandering) 126, 128, 133, 137, 140, 195-196

Toezicht
 (in algemene zin) 13, **21**, 30, 48, **55-56, 89-90**, 103, 143, 162-163, **172-173**, 176, 178, **181-184, 194, 205**, 207, 209
 (in specifieke gevallen) 35, 39, 62, 72, 74
 beperking van (overmatig) - 65, 80, 89, 116, 165, 172-173
 vermenging van - (en beroep) en beleid 35, **81-82**, 94, 96, 172, 181
 positief - **55, 182-183** (zie ook Aanwijzingen)
 preventief - 21, **55-56**, 82, **172-173, 181-182**; zie ook Goedkeuring
 repressief - 21, 55

Tweede nota over de ruimtelijke ordening 10, 13, 42, 45, 49, **57-59**, 162

Uitgangspunten, Notitie - vernieuwing bestuurlijke organisatie 7, 142-143, **154-155**

Uniformiteit (in verdeling van taken en bevoegdheden) 13, **43-44, 52, par. 3.3.5.2, 93**, 142, 155, **165-169**, 175, **177-179**, 199, **203**, 205, H6.
 - (bij gewestvorming) 59, 63, 67
 - (in de bestuurlijke inrichting als geheel) 43-45, 74, 178-179
 - (in de bestuursinrichting van gemeenten en van provincies) 42-43
 - (algemeen) 42, 52, 65, 92, 99, **124-127**, 152, 160, 189, 206, H6 (zie ook Differentiatie)

Verwaarlozing (van taken) 28, 55, 183-184

Vereniging van Nederlandse gemeenten/VNG 54, **60-61**, 80-81, **87**, 103, 109, 117, 144, 159, 162, **165-166**, 169

Verkeer (als object van overheidsbeleid) 60, 64, 77, 112, **149**
 - en vervoer (idem) 114, 117, 134, 138, **149**, 162, 188

'Verkokering' 101, 138, 160, 180-181, 186

Verzorgende (overheids)taken/verzorgingstaken 77, 80, 113-114, 119, 171, 204, 213

Verzorgingsstaat 18, 143

Vierde nota over de ruimtelijke ordening 113, 116-117

Vitale gemeente(n) 123, 208

Volkshuisvesting 63, **84**, 117, 134, 138, 162, 188, 197

Vrijwilligheid (als uitgangspunt van de Wgr) 9-10, 38-40, 44, 101-102, **par. 4.3 en 4.4.2**, 155, 192

Waterschap(pen) 22, 32, 38, 58, 78, 185

Welzijnsbeleid 61, 77, 162

Werkgelegenheid 62, 149-150, 152, 155

Werkgroep
 - Complementair bestuur, 178, 181
 Gemengde - grote steden, 52, **103-104**
 - Herziening Gemeentewet, 178, 181

Wet gemeenschappelijke regelingen/Wgr passim, i.h.b.
(Wgr 1950) **38-41, 58-59, 77, 80, 82, 163**
(uitbouw - t.b.v. gewestvorming (voorontwerp 1970)) 66-67
(ontwerp voor een nieuwe - (1980)) 97, 101-102, 180-181
(Wgr 1985) **101-102, 104, 111, 114, 218**
(aanscherping van -) par. 4.3-4.4.3.4, i.h.b. **128-130, 202, 218**

Wet op de gewesten, ontwerp van- 10, **66-67, 69-70, 72**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/WRR 14, 33-34, 46-47, 49, **119, 154, 159, 205**
Voorlopige - **72-73**

Wetgever/wetgeving
centrale/nationale 20, 22, 28, 159
-, formele -, gewone- 13-14, 18, 25, 30-34, 39, 47, 49-50, 62, 66, 69, 74, 124, 133, 141-142, 163-166, 174, 180, 184, 194, 196, 200-201, 208, 216, 219
organieke - 29, 43, 47, 55, 118, 140, 165, 182, 184, 194, 199

Wiardi Beckmann Stichting/WBS **84-86, 92, 103-104, 155, 223**

Zelfbestuur 8, 26-29, 32, 35, 51, 185; zie ook Medebewind

Zelfstandige bestuursorganen 45, 54, 93, 185, 209

Zo dicht mogelijk bij de burger, bestuur - 12-13, 19-20, **52-54, 76, 78, 106-107, 118, 143, 169-170, 179-180, 189, 204, 208, 211**

'**Zwakste schakel**' (kleine gemeente als -) 44, 51, 65, 79, 93, 166, 213

Afkortingen

amvb	algemene maatregel van bestuur
art.	artikel
ARP	Antirevolutionaire Partij
bew.	bewerkt
BoN	Bestuur op Niveau
BRD	Bondsrepubliek Duitsland
CHU	Christelijk Historische Unie
c.o.w.	concept-ontwerp van wet
IBW	Instituut voor Bestuurswetenschappen
i.h.b.	in het bijzonder
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISP	integraal strategisch plan
KB	Koninklijk Besluit
KVP	Katholieke Volkspartij
M.v.A.	Memorie van antwoord
M.v.T.	Memorie van toelichting
Ned. Stcrt.	Nederlandse Staatscourant
o.b.b.	organisatie binnenlands bestuur (nota -)
o.l.	openbaar lichaam
OOR	Overlegorgaan Rijnmondgemeenten
RARO	Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening
RBB	Raad voor het Binnenlands Bestuur
RGA	regionale gebiedsautoriteit
R.O.	ruimtelijke ordening
ROL	regionaal openbaar lichaam
RTD	Raad voor de Territoriale Decentralisatie
SDAP	Sociaal-democratische Arbeiderspartij
UCV	Uitgebreide Commissievergadering
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WBS	Wiardi Beckman Stichting
Wet bbpR	Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (voorstel)
Wet ipR	Wet instelling provincie Rotterdam (voorstel)
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
w.o.	wetsontwerp
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
z. pl.	zonder plaatsaanduiding

Curriculum Vitae

J.C.I. de Pree is geboren in december 1946 te Oostburg. Na het eindexamen gymnasium-A aan het Rijnlands Lyceum te Oegstgeest studeerde hij van 1964 tot 1969 Nederlands recht, hoofdrichting staats- en administratiefrecht, aan de R.U. Leiden. Van 1969 tot 1971 vervulde hij zijn dienstplicht. Na bij een drietal departementen te hebben gewerkt, het laatst vanaf 1975 bij Binnenlandse Zaken, trad hij in 1981 in dienst bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hier is hij betrokken geweest bij de voorbereiding van een inmiddels vrij groot aantal rapporten. Vanaf 1983 studeerde hij 'in deeltijd' Kunstgeschiedenis aan de R.U. Leiden (doct. 1988). Hij heeft een bescheiden aantal publicaties over nogal uiteenlopende onderwerpen op zijn naam staan.

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 vijftig 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 1: 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 buitenlandse beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks 'Voorstudies 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.

Voorstudies 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 dubbeljets 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 bedrijfstakkenModelstudie 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 beperkingenPre-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 toekomstVerlag 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 uitingvrijheid (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-politologische 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 wegensector: 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 ouderdagsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (eds): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)
- V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)
- V97 J.C.I. de Pree: Grenzen aan verandering: De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)
- Overige publicaties:**
- Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht