

Gedachten over de bepaling van het aandeel in de overheids-  
taak, dat aan het Rijk, de provincies en de lichamen voor  
lokaal bestuur toekomt; de noodzaak van lokaal bestuur op  
gewestelijke schaal; de regeling van de verhouding van de  
lagere publiekrechtelijke territoriale lichamen, onderling zowel  
als ten opzichte van het Rijk.

## INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK I. <i>Inleiding</i> .....	3
HOOFDSTUK II. <i>Achtergronden</i>	
§ 1. De opdracht van de overheid .....	3
§ 2. Het aandeel van het provinciaal bestuur en het lokale bestuur in de overheidstaak .....	4
HOOFDSTUK III. <i>Huidige problematiek van het lokale bestuur</i>	
§ 1. De behoefte aan grotere eenheden van lokaal bestuur .....	5
§ 2. Complicerende factoren .....	5
HOOFDSTUK IV. <i>Middelen tot oplossing van de problematiek</i>	
§ 1. Organisatie van het overheidsbestuur .....	7
§ 2. Samenvoeging .....	7
§ 3. Gewestvorming .....	8
HOOFDSTUK V. <i>De organisatie van het bestuur op ander dan lokaal niveau</i>	
§ 1. De conurbaties .....	13
§ 2. De provincies .....	14
§ 3. Het Rijk .....	15
HOOFDSTUK VI. <i>Het komende beleid</i> .....	

## HOOFDSTUK I. INLEIDING

Wij leven in een tijd, waarin vele in de maatschappij geldende waarden discutabel zijn gesteld. Daarbij blijkt een aantal dezer waarden, waarvan sommige toch al sinds eeuwen als vaststaand werden aangenomen, voor de huidige samenleving geheel of ten dele te hebben ingeboet. Kerken en kerkelijke organisaties zoeken naar vernieuwing. Politieke groeperingen streven naar herstructurering. De relatie van de werknemer tot de onderneming staat in het middelpunt der belangstelling. De intermenselijke verhoudingen tussen ouderen en jongeren en tussen jongeren onderling ondergaan ingrijpende wijzigingen. Voor het maatschappelijk leven wordt een nieuw patroon geweven; verantwoordingsplicht, medezeggenschap, openheid en inspraak lijken daarbij sprekende motieven te zullen worden.

Het zou verbazing wekken, indien de bestuurlijke organisatie, welke zo nauw met het maatschappelijk leven verband houdt en bovendien in vele opzichten stoelt op opvattingen van meer dan een eeuw geleden, te midden van deze geestelijke dynamiek onberoerd zou blijven.

Het is echter niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats dit zeer algemene aspect van „Umwertung aller Werte” dat tot bezinning op onze bestuurlijke organisatie roept. Ook materieel voltrekken zich structurele veranderingen, welke de bestuurlijke organisatie beïnvloeden. De Nota's betreffende de Ruimtelijke Ordening in Nederland geven daarvan een duidelijk beeld, in het bijzonder van de verstedelijking van Nederland. Vooral de Tweede Nota volstond er niet mede, dit te constateren, maar gaf ook, in tekst en beeld, de koers van de ruimtelijke ontwikkeling aan; een koers, welke door het bestuur, in het bijzonder door de provinciale en lokale besturen, nader gepreciseerd en waar nodig bijgesteld, moet worden gevolgd.

Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de behoefte bestaat, de bestuurlijke organisatie tegen deze achtergrond te bezien.

Herhaaldelijk, wanneer deze aangelegenheid in het parlement ter sprake kwam – waarbij door verschillende kamerleden er voor werd gepleit te dezen een staatscommissie in te stellen<sup>1)</sup> – is door de ondergetekenden gesteld, dat op het departement uit de aard van zijn taak bij voortduring een evaluatie plaats vindt van de bestuurlijke organisatie en dat zij gaarne bereid waren, hun zienswijze tot onderwerp van een breed opgezette gedachtenwisseling met de Kamers te maken. Zij wezen er echter op, dat ook buiten het departement de bestuurlijke organisatie een object van studie was. Daarbij werden genoemd de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening en de Vereniging van Nederlandse gemeenten, instanties, aan welker adviezen de regering grote waarde hecht. Het zou, zo stelden de ondergetekenden, weinig doelmatig en ook minder elegant zijn, tot zo een gedachtenwisseling over te gaan, aler kennis zou zijn genomen van de resultaten van de studies. Op grond van de samenstelling van de commissies van voorbereiding mocht worden verwacht, dat deze studies de jongste inzichten van bestuur en wetenschap met betrekking tot de bestuurlijke organisatie zouden weergeven<sup>2)</sup>.

In het najaar van 1968 bracht de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening aan de Ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Binnenlandse Zaken zijn advies uit, dat op 17 februari 1969 ter kennis van de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd gebracht. In april jl. ver-

scheen ook het rapport van de V.N.G.<sup>3)</sup>. Thans is het de ondergetekenden mogelijk, de toezegging, door de eerste ondergetekende gedaan tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van Hoofdstuk VII der Rijksbegroting van 1969<sup>4)</sup>, gestand te doen.

Dat daarbij tevens aandacht kan worden geschonken aan nog een ander, dit jaar gepubliceerd rapport, uitgebracht door een studiec ommissie van het bij gemeenschappelijke regeling in het leven geroepen Instituut Contact Randgemeenten<sup>5)</sup>, kan niet anders dan de gedachtenwisseling ten voordeel strekken, vooral omdat aan dit rapport een sociaal wetenschappelijk onderzoek in een aantal agglomeraties is voorafgegaan.

Tevens was het mogelijk, het rapport Streekgemeenten en stadsgewesten, uitgegeven door de Wiardi Beckman Stichting (Amsterdam 1969) in de beschouwingen te betrekken.

In deze nota zetten de ondergetekenden uiteen, op welke concrete maatregelen hun beleid is gericht en waarom. Maar ook zal blijken, dat met betrekking tot belangrijke – veelal dezelfde problematiek betreffende – punten nader onderzoek gewenst is en door de ondergetekenden zal worden bevorderd. Dit betekent dat eerstbedoelde maatregelen niet als het definitieve antwoord op de behandelde vragen mogen worden beschouwd. Wel scheppen zij de ruimte voor een ontwikkeling, als door de ondergetekenden wordt gezien.

## HOOFDSTUK II. ACHTERGRONDEN

## § 1. De opdracht van de overheid

De opvattingen aangaande de opdracht, welke de overheid in de maatschappij heeft te vervullen, zijn in de loop der jaren aanmerkelijk gewijzigd.

In de vorige eeuw zag men deze nog in hoofdzaak in de handhaving van recht, orde en veiligheid binnen het grondgebied van de Staat. Men achtte het wel de plicht van de overheid er voor te zorgen, dat groepen en individuen niet door de maatschappelijke ontwikkeling in de verdrukking zouden komen, een directe taak ten aanzien van die ontwikkeling zelf werd de overheid nauwelijks toegedacht.

Eerst in de twintigste eeuw nam de overheid duidelijk een aandeel in de leiding van de maatschappelijke ontwikkeling. Dit aandeel was aanvankelijk in het bijzonder gericht op de bevordering van de welvaart van de burgers. Stemmen, welke opgingen ten gunste van een wijder veld van actie van de overheid, omvattende de bevordering van het welzijn van de mens, vonden tot de laatste wereldoorlog nog maar weinig weerklank.

Thans is de idee, dat de overheid niet alleen mede het klimaat moet scheppen, waarin de mens zich wel kan bevinden, maar ook zo nodig zelf de concrete voorzieningen daartoe tot stand dient te brengen, welhaast gemeengoed geworden<sup>6)</sup>.

<sup>3)</sup> Respectievelijk:

a. Advies over de bestuurlijke organisatie in Nederland, uitgebracht aan de Ministers van Volkshuisvesting en Binnenlandse Zaken op 7 november 1958, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1969, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter kennisneming van die Kamer bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening d.d. 17 februari 1969. Gedrukte stukken Zitting 1968-1969 – 8803, nr. 8.

b. Bestuurlijke Organisatie. Gedachten over afstemming van het lokale bestuur op de eisen van de maatschappelijke ontwikkeling. Uitgave Vereniging van Nederlandse Gemeenten, V.N.G. Blauwe Reeks nr. 43, 's-Gravenhage 1969.

<sup>4)</sup> *Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1968-1969, blz. 581-583.

<sup>5)</sup> Bestuur in agglomeraties, vraagstukken en oplossingen. Rapport uitgebracht door de studiec ommissie van het Instituut Contact Randgemeenten (Leiderdorp 1969).

<sup>6)</sup> Een goede weerspiegeling van deze evolutie geven de departementen van algemeen bestuur te zien: in 1900 waren er de departementen van Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Marine, Financiën, Oorlog, Koloniën en Waterstaat, Handel en Nijverheid. In 1940 waren daarbij gekomen: Algemene Zaken, Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, Sociale Zaken alsmede Landbouw en Visserij, terwijl zich van het departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid het departement van Economische Zaken had afgesplitst. Na 1945 zijn nog de departementen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk gevormd.

<sup>1)</sup> Ter gelegenheid van de behandeling van hoofdstuk VII der Rijksbegroting voor 1968 en voor 1969.

*Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1967-1968, vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken, blz. D 25 e.v.;

*Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1967-1968, blz. 1311 e.v.;

*Handelingen* Eerste Kamer, zitting 1967-1968, blz. 887 e.v.;

*Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1968-1969, vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken, blz. E 4 e.v.;

*Handelingen* Tweede Kamer, zitting 1968-1969, blz. 541 e.v.;

*Handelingen* Eerste Kamer, zitting 1968-1969, blz. 396 e.v.

<sup>2)</sup> Zie o.m. memorie van toelichting op hoofdstuk VII der rijksbegroting voor 1969.

Deze ontwikkeling heeft geleid tot een verbreding en verdieping van de taak van de overheid, waarbij het karakter van die taak van beschermend tot organiserend werd en deze weer werd overvleugeld door de dienstverlenende taak.

In nauw verband met de uitbreiding van de opdracht van de overheid staat ook de samenhang der verschillende geleidingen daarvan. Terecht wordt door de V.N.G.<sup>7)</sup> geconstateerd<sup>8)</sup>, dat „een van de belangrijkste aspecten van de maatschappelijke ontwikkeling is, dat de factoren, die haar bepalen sterk met elkaar verweven en onderling van elkaar afhankelijk zijn. De overheidstaak is aldus in toenemende mate één samengesteld geheel geworden”.

Dit vereist allereerst een goede coördinatie van handelen op elk niveau, waarop de overheid optreedt.

## § 2. Het aandeel van het provinciaal bestuur en het lokale bestuur in de overheidstaak

Van oudsher worden in Nederland de overheidstaken vericht op drie niveaus, dat van het Rijk, van de provincie en van het lokale bestuur. Waar men echter een eeuw geleden nog een drie-kringen-leer kon ontwikkelen<sup>9)</sup>, met voor ieder der kringen een hoge mate van autonomie en een in beginsel scherp gescheiden terrein van activiteiten, wordt meer en meer de situatie aangetroffen, dat één belang op de drie verschillende niveaus wordt behartigd.

Kon voorts in vroeger tijden daar, waar deze belangenbehartiging gespreid werd – de praktijk is altijd sterker geweest dan de drie-kringen-leer – gesproken worden van een zekere hiërarchische verhouding, waarin de provinciale- en de gemeentebesturen „geschikte werktuigen” van het rijksbestuur waren en de gemeentebesturen verplicht waren tot medewerking aan de uitvoering van de daartoe betrekkelijke Koninklijke bevelen, nu valt het accent niet meer zozeer op de hiërarchie als wel op het aanvullend karakter van het op elk der niveaus verrichte overheidshandelen<sup>10)</sup>.

Wanneer de ondergetekenden bij hun beschouwingen over de bestuurlijke organisatie uitgaan van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, betekent dit gezinsins, dat zij blind zijn voor die factoren, welke tenderen naar centralisatie.

Het zou irreëel zijn, de plaats van Nederland in de wereld en in het bijzonder in Europa en haar afhankelijkheid op vele punten van hetgeen internationaal geschiedt en wordt geregeld, te negeren. De vereiste slagvaardigheid zowel als de verantwoordelijkheid, welke de nationale overheid jegens haar internationale partners op zich heeft genomen, nopen de nationale overheid dikwijls beslissingsbevoegdheid in eigen hand te houden.

Voorts maakt de toch al geringe omvang van ons land door de enorme ontwikkeling van de communicatiemiddelen in beginsel een vervulling van taken door de centrale overheid mogelijk, waar deze in grotere staten op ernstige moeilijkheden zou stuiten<sup>11)</sup>.

Ook vraagt de schaalvergroting, welke de maatschappij zowel bij particuliere organisaties op sociaal en cultureel gebied alsook bij het bedrijfsleven te zien geeft om een overheid, welke op nationaal niveau samen- en tegenspel kan leveren en vergt de verstedelijking en in het bijzonder het industriële aspect daarvan in toenemende mate beslissingen op nationaal niveau.

Ten slotte kan in sommige gevallen de doelmatige besteding van immer beperkte middelen, maar ook het besef, dat ter zake een verschillende rechtsbedeling niet kan worden aanvaard, pleiten voor een centrale, althans centraal begeleide, voorziening.

Toch kunnen deze overwegingen slechts dienen tot een waarschuwing, de decentralisatie niet tot een het gehele overheidshandelen beheersend dogma te verheffen; zij 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.

De decentralisatie toch „doet recht wedervaren aan het uiteenlopende karakter van onderscheidene gebiedsdelen en hun bewoners ( ). De burgerij wordt in haar verschillende geleidingen meer in het bestuur betrokken en kan aldus de handelingen der bestuurders gemakkelijker controleren. De decentralisatie vormt verder een tegenwicht tegen overbelasting van de centrale organen en is een krachtig wapen tegen bureaucratie. De organen van de lagere lichamen zijn in het algemeen sneller dan de rijkswetgever in staat een nieuwe – door de omstandigheden geboden – regeling tot stand te brengen of een geldende regeling aan een zich wijzigende situatie aan te passen. De ontwikkeling tendert ook ( ) in de richting van verantwoordelijkheid voor het zelfbestuur aan de gekozen vertegenwoordigingen van de lagere lichamen”<sup>12)</sup>.

Daarnaast heeft S. O. van Poelje<sup>13)</sup> terecht gewezen op het belang voor democratie en doelmatig bestuursbeleid van de „countervailing power”, de tegenkracht, welke juist bij sterke groei van de centrale bevoegdheden en van het centrale apparaat de lagere publiekrechtelijke lichamen kunnen ontwikkelen. Hun dichtbij de bevolking staande organen „nog niet te sterk in de ban van specialisme, deskundigheid en perfectionisme gevangen” kunnen voorkomen, dat „maatregelen worden beraamd en ingevoerd, waarvoor men in vele delen van het land en in grote groepen van de bevolking nog niet rijp en niet voorbereid is”. Naast allerlei niet-publieke instellingen en groeperingen zullen vooral zij moeten zorgen voor de beleidsvorming van beneden naar boven.

Op enkele aspecten willen de ondergetekenden nog de aandacht vestigen. In de eerste plaats zal, wil inderdaad sprake zijn van een tegenkracht, die kracht ook moeten kunnen worden opgebracht. Het is bij de territoriale decentralisatie, zoals wij die over het algemeen kennen, waarbij taken worden overgedragen aan of gelaten bij „de” gemeente, van welke omvang dan ook, het probleem, dat de zwakste schakel bepaalt, met welke taken men het lokale bestuur kan belasten en tot hoever men daarbij kan gaan.

Voorts is daar het aspect van de coördinatie. In theorie zouden vele voordelen van de decentralisatie bereikt kunnen worden in een stelsel van functionele decentralisatie. Maar alleen de territoriale decentralisatie maakt het mogelijk deze voordelen te paren aan een coördinatie in zowel verticale richting (dus tussen Rijk, provincie en lokale bestuurs-eenheid), als horizontale richting (dus tussen de verschillende taakvervullingen op één niveau).

Ten slotte zij gewezen op de mogelijkheid van het experimenteren, welke het lager bestuur bij uitstek biedt en welke reeds zovele malen van waarde is gebleken.

Bij de toepassing van het beginsel van de territoriale decentralisatie moet naar de mening van de ondergetekenden uitgangspunt blijven, dat de vervulling van de overheidstaak over niet meer dan drie bestuurslagen moet worden gespreid.

Daarbij zal de centrale overheid, naast het vervullen van typisch nationale (zoal niet internationale) taken als justitie, buitenlandse zaken en defensie, de hoofdlijnen moeten trekken voor de bevordering van het welzijn in ons land en daarbij

7) Ter wille van de leesbaarheid is in deze nota de instantie, vanwege welke een advies of rapport is uitgebracht, telkenmale zelf ingevoerd. Waar dus wordt gesteld „door de V.N.G.”, leze men: „in het rapport vanwege de V.N.G.”, waar staat „het argument van Contact Randgemeenten”: „het argument in het rapport vanwege Contact Randgemeenten” enz. enz.

8) T.a.p. blz. 10.

9) Mr. W. C. D. Olivier. Proeve over de beperkingen van den eigendom door het politieregt. Diss. Leiden 1847.

10) Zie mr. J. H. van der Meide. Het toezicht op de gemeentebesturen. Preadvies, uitgebracht voor de Administratieve Dag 1957, Bestuurswetenschappen 1957, blz. 347 e.v.

11) Het is deze overweging ook, welke ons waarschuwt voorzichtig te zijn met het invoegen van nieuwe bestuurslagen in een zo compact gebied als Nederland.

12) Rapport van de Commissie territoriale decentralisatie. Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 's-Gravenhage 1961, blz. 11 e.v.

13) Prof. dr. S. O. van Poelje, Moeilijkheden en mogelijkheden bij de bestuurlijke aanpassing. Preadvies voor de 181ste Algemene Vergadering van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel. Uitgave Ned. Mij. voor Nijverheid en Handel, Haarlem 1964, blz. 178 e.v.

de algemene leiding moeten nemen. Zij ook zal de beschikbare gelden naar billijkheid moeten verdelen.

De waarde van de provincie zien de ondergetekenden in het bijzonder in haar functie als tussenschakel. Daar kan op een niveau, dat het lokale bestuur na staat doch ook ver genoeg daarvan verwijderd is om de zaken in perspectief en betrekkelijkheid te zien, enerzijds de taakvervulling van de lokale besturen – ook van de waterschappen – worden gecoördineerd, geactiveerd en gecontroleerd, en kunnen anderzijds de verlangens en suggesties van de lokale besturen worden gewogen en in onderling verband worden gezien. Het provinciale bestuur is ook bij uitstek geschikt als tussenschakel in de rechtsbescherming van individuele mens én groep ten aanzien van het overheidshandelen.

Maar niet alleen met betrekking tot de coördinatie en de rechtsbescherming behoudt de provincie ook thans nog haar volle waarde. Ook de eigen uitvoerende taak zal tengevolge van de schaalvergroting geenszins afnemen. Er doen zich deeltaken voor (b.v. drinkwatervoorziening, energievoorziening, zorg voor geestelijk gestoorden), waarvoor de meeste lokale samenlevingsverbanden hetzij qua oppervlakte, hetzij qua inwonertal te klein zijn, om deze naar behoren ter hand te kunnen nemen. Hier is de provinciale bestuursseenheid, wellicht straks op haar beurt vergroot, het aangewezen lichaam om deze alleen of in samenwerking met het lokale bestuur te vervullen.

Ten slotte neemt in het gedecentraliseerde staatsbestel het lokale bestuur een uitermate belangrijke plaats in. Het biedt aan de ene kant de mogelijkheid tot differentiatie van het overheidshandelen en -regelen naar plaatselijke omstandigheden en behoeften. Het is ook het eerste opvangstation van de verlangens en ideeën der bestuurdelen. En daar het lokale bestuur deze functie vervult met betrekking tot een gans complex van samenhangende belangen, heeft het de gelegenheid tot coördinatie en integratie in de horizontale richting, welke reeds als een kenmerkend voordeel van de territoriale decentralisatie werd aangestipt.

### HOOFDSTUK III. HUIDIGE PROBLEMATIEK VAN HET LOKALE BESTUUR

#### § 1. De behoefte aan grotere eenheden van lokaal bestuur

Het lokale bestuur berust thans in het algemeen bij de gemeente. Deze is echter dikwijls niet meer in staat dit in zijn volle omvang te voeren.

In de eerste plaats dekken de territoria der gemeenten niet meer de lokale samenlevingsverbanden. Stoort de samenleving zich in het algemeen al niet aan de meer historisch dan sociaal-geografisch bepaalde grenzen, welke bovendien veelal meer dan honderdvijftig jaar oud zijn<sup>14)</sup>, de schaalvergroting, welke het maatschappelijk leven te zien geeft en welke in hoge mate in de hand is gewerkt door de ontwikkeling van de communicatiemiddelen, heeft ook die samenlevingsbanden verwijdt<sup>15)</sup>. Daarnaast moet worden beseft, dat het ruimtegebrek in Nederland geen versnippering duldt, hetgeen even-

eens noopt tot het bestemmen van grotere eenheden tot woon-, werk- en recreatiegebieden<sup>16)</sup>.

Maar ook uit een algemeen bestuurlijk oogpunt zijn vele gemeenten niet meer in staat geheel zelfstandig hun huidige taken te verrichten. De voortgaande specialisatie, welke het gehele maatschappelijke leven te zien geeft, dringt zich ook op aan het lokale bestuur en stelt zwaardere eisen aan het apparaat, met de daarmee gepaard gaande kosten voor personeel en apparatuur. Dientengevolge behoeven tal van reeds bestaande lokale overheidsvoorzieningen, vooral in de sectoren planning en dienstverlening, een breder draagvlak dan de bestaande gemeenten veelal opleveren. Bovendien is de communicatie zo ontwikkeld en het onderscheid in structuur tussen stad en platteland zo vervaagd, dat aanmerkelijke verschillen in het voorzieningenpeil niet meer aanvaard worden, althans niet meer gerechtvaardigd zijn. Er is dan ook duidelijk een tendens waarneembaar, dat het lokale voorzieningenpatroon groeit in de richting van een éénduidig landelijk patroon.

Daarenboven is er ook in absolute zin door de toenemende welvaart en de accentverschuiving bij het overheidshandelen van bescherming naar welzijnszorg een groeiende behoefte aan meer en vooral gedifferentieerde voorzieningen.

Handhaven en opvoeren van het voorzieningenpeil – met altijd beperkte middelen – is een taak, welke uitvoering om grondige voorbereiding en doordachte keuze vraagt. Vele gemeenten nu is het niet mogelijk, financieel en qua geboden werkkring, de goede ambtenaar te werven, vast te houden en perspectief te bieden. In vele gemeenten ook is de keuze van bestuurders beperkt en is mede uit dien hoofde een verruiming van het potentieel welkom.

Is tot nu toe de problematiek beschouwd uit een oogpunt van de doelmatigheid en efficiëntie van het bestuur, ook uit een oogpunt van democratisering zijn argumenten aan te voeren voor de vorming van grotere eenheden van lokaal bestuur. Terwijl het immers onder de huidige omstandigheden in het geheel niet ongewoon is, dat de burger in de ene gemeente woont, in de andere werkt en in een derde ontspanning zoekt, kan hij zijn stemrecht alleen in en voor de gemeente zijner inwoning uitoefenen. Bovendien vallen er tal van beslissingen in een gemeente – in het bijzonder in een centrumgemeente – welke in hoge mate het gebeuren in de aangrenzende gemeenten beïnvloeden zonder dat er enigerlei democratische relatie met de burgers dier gemeenten bestaat.

#### § 2. Complicerende factoren

De oplossing van de hierboven geschetste problematiek lijkt dan ook te liggen in de vorming van grotere eenheden van lokaal bestuur. Er bestaan echter andere factoren, welke in deze tot voorzichtigheid te manen.

Het moge zo zijn, dat bij de vorming van grotere eenheden meer belanghebbende burgers een stem in het kapittel krijgen, de relatieve waarde van iedere stem wordt stellig niet groter, zo min als de mogelijkheid tot doorstroming van ideeën, waarop de decentralisatie is gebaseerd. Deze doorstroming toch is afhankelijk van de toegankelijkheid van en het vertrouwen in het bestuur. Recente onderzoeken hebben aangetoond, dat, naarmate een gemeente groter is, de kans afneemt, dat de inwoner vrijwillig actief is voor zijn gemeente of zelfs belangstelling opbrengt<sup>17)</sup>. Daarbij is plaats voor het vermoeden, dat in gemeenten met meer dan 30 000 inwoners

<sup>14)</sup> Er is stellig reden voor de constatering, dat deze problematiek niet bij de landsgrens ophoudt. Dat de ondergetekenden er mede volstaan hierbij deze problematiek te signaleren betekent uiteraard niet, dat zij daaraan geen gewicht zouden hechten. De inventarisatie en analyse dezer problematiek kan alleen vruchten afwerpen, indien zij geschiedt in nauwe samenwerking met de besturen onzer buurlanden. Daarmede is thans een aanvang gemaakt, echter nog te kort geleden, dan dat daaromtrent al mededelingen kunnen worden gedaan, laat staan de contouren van een oplossing reeds kunnen worden getrokken. Men dient daarbij te beseffen, dat in deze problematiek tal van complicaties van volkenrechtelijke, staatsrechtelijke en internationaal-politieke aard schuil gaan.

<sup>15)</sup> Zie Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1966, blz. 2 e.v. en blz. 51 e.v. Zie ook V.N.G. t.a.p. blz. 7/8.

<sup>16)</sup> Zo geeft afb. 19 van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (t.a.p. blz. 79) een illustratie van de ruimtelijke gevolgen van:

a. een lichte mate van concentratie van de bevolking;  
b. een lichte mate van deconcentratie van de bevolking.  
beide ten opzichte van de huidige tendentie, waaruit duidelijk blijkt, welke ruimtewinst reeds met een lichte concentratie kan worden bereikt.

<sup>17)</sup> Prof. dr. H. A. Brasz en drs. L. de Jong, Burger en gemeente, verslag van een landelijk onderzoek naar de betekenis van de gemeente voor de burger. Bestuurskundige Bouwstenen nr. 8. N. Samsom N.V. Alphen aan den Rijn 1968, i.h.b. blz. 33.

een zekere technocratisering van het bestuur plaats vindt, welke zwaardere eisen stelt aan de communicatie<sup>18)</sup>.

In grote gemeenten kan binnengemeentelijke decentralisatie hier stellig ten goede werken, mits deze dan ook, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening stipuleert zulks terecht, gepaard gaat met de overdracht van reële bevoegdheden en redelijke financiële middelen ter beschikking staan<sup>19)</sup>. De ondergetekenden moeten met de Raad constateren, dat het gebruik van de in de gemeentewet geschapen ruimere mogelijkheden nog nauwelijks tot ontwikkeling is gekomen. Zij menen echter, dat, nu de nationale wetgever de basis heeft gelegd voor een gezonde binnengemeentelijke decentralisatie, het woord en de daad aan de gemeentebesturen zijn. De centrale overheid en de provinciale besturen hebben hier hoogstens een stimulerende taak.

In dit verband verdient een suggestie van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Van Beek, Bode en Schakel bespreking. In een nota, toegevoegd aan het voorlopig verslag inzake het wetsontwerp tot gemeentelijke indeling van het eiland Tholen<sup>20)</sup> opperen deze leden de gedachte, dat bij de wet tot vorming van een nieuwe gemeente door samenvoeging, voor het gebied van elk der op te heffen gemeenten een plaatselijk bestuur zou worden opgericht. Zij denken daarbij aan een door de plaatselijke bevolking, analoog aan de wijze waarop en de periode waarvoor de gemeenteraad wordt gekozen, te kiezen bestuursraad met een door of op voordracht van die raad te benoemen voorzitter. Aan deze bestuursraden zouden, aldus de nota, naast het voorstaan van de belangen van hun bestuursgebied bij het gemeentebestuur en het desgevraagd aan dat gemeentebestuur uitbrengen van adviezen over zaken, welke hun bestuursgebied aangaan, een aantal in de wet omschreven taken, alsmede die taken of bevoegdheden, welke hun door de gemeenteraad worden toegekend, toekomen. Bij wijze van voorbeeld worden in de nota taken opgesomd, welke voor overdracht in aanmerking komen.

In de memorie van antwoord op genoemd voorlopig verslag<sup>21)</sup> is de eerste ondergetekende uitvoerig op deze nota ingegaan. Daarbij werd betoogd, dat in een gemeente van de omvang van de nieuwe gemeente Tholen niet een reële vrees voor een verslapping van de directe band overheid-bevolking kan bestaan en de lokale democratie geenszins gevaar loopt. Intussen is het denkbaar, dat zulks bij de instelling van grotere gemeenten dan het nieuwe Tholen wel het geval zou zijn en het is dan ook zinvol de in de nota vervatte suggestie ook op haar algemene waarde te toetsen. Daarbij moet dan allereerst de constatering in de memorie van antwoord inzake genoemd wetsontwerp, dat de suggestie constitutionele bezwaren oproept, worden herhaald.

Artikel 153 van de Grondwet bepaalt, dat de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente aan de raad wordt overgelaten. „Hij kan in te bepalen gevallen, met inachtneming van te stellen regels, onder zijn toezicht het bestuur van te bepalen takken van de huishouding der gemeente geheel of ten dele aan andere organen opdragen”.

Nu is het stellig mogelijk, dat de centrale- of de provinciale overheid de behartiging van bepaalde belangen overneemt, aldus deze belangenbehartiging aan de huishouding onttrekende. Maar het is iets anders, deze belangenbehartiging bij de gemeente te laten, doch buiten de raad om aan een ander orgaan dan de raad op te dragen. Het is bekend, dat de gewone wetgever terzake niet de uiterste consequentie heeft betracht. De gemeentewet kent aan de burgemeester en aan het college van burgemeester en wethouders verschillende bevoegdheden toe, welke strikt genomen tot het bestuur van de

huishouding als bedoeld in artikel 153 van de Grondwet behoren. De grondwettigheid van deze toekenning van bevoegdheden moge voor betwisting vatbaar zijn, zij heeft sinds lang een aanvaarde plaats in ons stelsel verkregen. Zulks betekent echter niet, dat de gewone wetgever nu een vrijbrief heeft om aan andere organen bevoegdheden van de raad toe te kennen.

In dit verband moge worden gewezen op de grondwetswijziging van 1922. De Regering had een eerste lid van artikel 153 (toen 144) voorgesteld, luidende: „Aan den Raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten, behoudens dat de wet regels vermag te stellen, volgens welke, onder toezicht van den Raad, het bestuur geheel of gedeeltelijk aan andere organen kan worden opgedragen”.

Bij amendement-Visser van IJzendoorn, dat beoogde – evenals trouwens het regeringsontwerp – de instelling van commissies met bestuursbevoegdheden mogelijk te maken, doch in tegenstelling tot bedoeld ontwerp daarbij duidelijk te doen uitkomen, dat zulks *alleen door de raad en niet door de wetgever over het hoofd van de raad heen* zou kunnen geschieden, kwam de huidige redactie tot stand. Hoe men overigens over de aldus tot stand gekomen bepaling moge denken, men kan haar bedoeling niet negeren. Bij dezelfde grondwetswijziging kreeg het huidige artikel 158 van de Grondwet een plaats, juist om met betrekking tot de gedwongen samenwerking tussen gemeenten, waarbij bevoegdheden van de raad naar de organen van een samenwerkingslichaam kunnen overgaan, het in artikel 153 gewaarborgde beginsel op te heffen<sup>22)</sup>.

Nu zou het denkbaar zijn, de overdracht van bevoegdheden aan de bestuursraden voorhands te beperken tot medebewindstaken en overigens wijziging van de Grondwet te bevorderen.

Doch dan zal prealabel de vraag een duidelijk bevestigend antwoord moeten krijgen, of met het ingrijpen van de nationale wetgever in de gemeentelijke verhoudingen de oplossing van het probleem bestuur-bestuurden, dat in de middelgrote en grote gemeenten bestaat en bij samenvoeging sterk naar voren komt, zou zijn gebaat. Dan moet men er echter van uitgaan, dat die wetgever een zodanig inzicht in de wenselijkheid van binnengemeentelijke decentralisatie in het concrete geval gegeven is, dat hij, over het hoofd van de gemeenteraad heen, kan bepalen, welke taken beter door territoriale- of functionele raden dan door de gemeenteraad kunnen worden vervuld. Dit nu betwijfelen de ondergetekenden niet alleen ten sterkste, zij achten het juist uit een oogpunt van democratie, welke met deze wettelijke voorziening gediend zou moeten zijn, bedenkelijk ter zake de raad – bij een nieuwe gemeente zelfs reeds bij voorbaat – in zijn bevoegdheden te beknotten. Zij menen dan ook, dat de beslissing tot binnengemeentelijke decentralisatie aan de raad moet worden overgelaten, met het risico, dat de raad niet licht deze beslissing ten aanzien van belangrijke taken zal nemen. Slechts het besef, dat dit vraagstuk in het kader van de ontwikkeling van de binnengemeentelijke decentralisatie van belang is, doet hen bereid zijn, de mogelijkheden in deze nader te doen onderzoeken.

Een tweede factor, welke de problematiek compliceert, is het feit, dat van gebied tot gebied de taken van het lokale bestuur belangrijk verschillen, zowel in absolute zin als in de tijd gemeten. Het rapport vanwege Contact Randgemeenten stelt nu wel niet zonder grond, dat *in agglomeraties* de bestuurlijke problematiek, waar het de beleidsvorming op *stedebouwkundig terrein* betreft, treffende gelijkenissen te zien geeft, maar het heeft eveneens duidelijk gemaakt, dat die problematiek in de verschillende fasen van ontwikkeling aanmerkelijk verschilt („randproblematiek” en „structuurproblematiek”)<sup>23)</sup>. Daarnaast zijn nog enkele andere aspecten van belang. Zo dient te worden bedacht, dat er vele gebieden met een soci-

18) Terecht wijst overigens de Wiardi Beckman Stichting (t.a.p. blz. 25) er op, dat de afstand tussen gemeentebestuurders en ingezetenen in kleine gemeenten vaak te gering is, waardoor het voor die gemeentebestuurders moeilijk is een zekere onafhankelijkheid te bewaren.

19) T.a.p. blz. 10 linkerkolom.

20) Gedrukte stukken Tweede Kamer, zitting 1967-1968 – 9407, nr. 7.

21) Gedrukte stukken Tweede Kamer, zitting 1968-1969 – 9407, nr. 8, blz. 6 e.v.

22) Mr. J. Bultuis. Samenwerking van gemeenten. N. Samsom N.V. Alphen aan den Rijn 1957, blz. 90 e.v.

23) T.a.p. blz. 18 e.v.

aal-economische samenhang bestaan, waarin van een agglomeratie met een daaraan inherent ruimtegebrek van de centrumgemeente niet of nauwelijks sprake is zodat de structuurproblematiek, zo zij er al is of zal komen, van een ander karakter zal zijn. Voorts is de basis (inwonertal, oppervlakte), waarop het bestuur optimaal functioneert, voor elk der lokale bestuurstaken geenszins gelijk, een omstandigheid, welke eveneens zijn invloed op de keuze van de organisatievorm zal behoren te hebben.

Ten slotte zal ook rekening moeten worden gehouden met de mate, waarin de burgers der verschillende gemeenten binnen een samenlevingsverband zich dit verband en de noodzaak van een daarmee gepaard gaande bestuurlijke binding bewust zijn. Het zou niet van wijsheid getuigen, indien daarmee bij de bestuurlijke reorganisatie geen rekening werd gehouden. Men zal er daarom naar moeten streven, dat de bestuurlijke organisatie zoal niet op een bewuste keuze van de burgers berust, dan toch door die burgers wordt begrepen en aanvaard. Daartoe moet hun de gelegenheid tot mentale voorbereiding worden gegeven en moet een systeem worden gekozen, dat, **waar mogelijk**, ruimte geeft aan procesmatige, uit het lokale bestuur zelf voortkomende bestuurlijke ontwikkeling.

## HOOFDSTUK IV. MIDDELEN TOT OPLOSSING VAN DE PROBLEMATIEK

### § 1. Organisatie van het overheidsbestuur

Zoals hiervoor reeds werd geconstateerd wordt het moderne overheidsbestuur gekenmerkt door een grote mate van gecompliceerdheid, met onvoldoende middelen om aan *alle* wensen te voldoen. Deze beide gegevens nopen tot een voortdurende planning, zowel ten aanzien van de overheids-taak in haar totaliteit als met betrekking tot de deeltaken. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan het aandeel, waarmee elk der bestuurslagen zich ziet belast, maar ook aan het resultaat van de horizontale deling van de opdracht van de overheid in, wel met elkaar verband houdende, maar niettemin door afzonderlijke departementen, afdelingen, diensten en bedrijven uit te voeren taken.

De plannen zullen telkens een keuze van het te bereiken doel moeten bevatten, een weergave van de huidige situatie alsook een prognose van de ontwikkeling in de toekomst, alsmede een gemotiveerde keuze van de middelen, het plan van actie, om het gekozen doel te bereiken<sup>24)</sup>.

De bestuurlijke organisatie zal er op gericht moeten zijn, dat men over het apparaat kan beschikken om de nodige voorbereidende waarnemingen en prognoses te verrichten, over het bestuur, dat op basis daarvan de doeleinden en de wegen tot die doeleinden kan kiezen, over de geldelijke middelen, zonder welke van een echte keuze geen sprake kan zijn en over al diegenen en datgene, vereist voor de uitvoering van en controle op het plan van actie.

De organisatie zal daarbij nog zo ongecompliceerd mogelijk moeten zijn. Het gaat hier niet zozeer, althans niet in de eerste plaats om een eenvoud door uniformiteit, welke het gemakkelijk maakt de opbouw en functionering van ons gehele staatsbestel te doorzien, als wel om een ongecompliceerdheid, waarin de ter plaatse betrokken bestuurde de toegang tot *zijn* bestuur kan vinden. Dan kan ook wezenlijk de keuze der doeleinden langs democratische weg plaats vinden, waarbij inspraak en verklaring, informatie over en weer ten minste even belangrijk moeten worden geacht als het feit, dat de leden van het algemeen bestuursorgaan (gemeenteraad, gewestraad) bij rechtstreekse verkiezing worden aangewezen.

Het zou irrealistisch zijn te veronderstellen, dat ooit een organi-

satievorm kan worden gevonden, waarin deze elementen maximaal tot hun recht komen. Immer zal er een spanningsveld zijn, waarin elke keuze ook een zeker verlies met zich meebrengt. Ook hier geldt het beginsel der decentraïlisatie 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.

### § 2. Samenvoeging<sup>25)</sup>

Het ligt voor de hand, bij de vorming van grotere eenheden van lokaal bestuur in de eerste plaats te denken aan de vorming van grotere gemeenten. Deze organisatievorm toch voldoet in het algemeen aan de hierboven gestelde eisen. De grotere gemeente moet in staat worden geacht voldoende wervingskracht en mogelijkheden te bezitten voor zowel een bekwaam bestuur als een op de te vervullen taken gespecialiseerd apparaat. De structuur is doorgaans doorzichtig en geschikt voor een geïntegreerde behartiging van een veelheid van belangen op democratische wijze.

Het behoeft dan ook niet te verbazen, dat zowel de Tweede Nota voor de Ruimtelijke Ordening<sup>26)</sup> als het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening<sup>27)</sup> een zekere voorkeur uitspreekt voor de vorming van grotere gemeenten door middel van samenvoeging. Er worden echter tegen de samenvoeging als zodanig argumenten aangevoerd, welke eerst bespreking verdienen.

De ondergetekenden denken dan niet in de eerste plaats aan de door de V.N.G. en Contact Randgemeenten geschetste<sup>28)</sup> bezwaren tegen de procedure, volgens welke samenvoeging tot stand komt.

In hun rapporten immers is bij de afschildering van de grenswijzigingsprocedure bepaald een te donker palet gebruikt. Met name de stelling, dat de mogelijkheid tot inspraak van de gemeenten en hun burgers zou ontbreken doet naar de ervaring van de ondergetekenden te weinig recht aan de praktijk. Deze leert, dat vele grenswijzigingsvoorstellen juist op grond van informatie en argumentatie van die zijde ingrijpend worden veranderd. Daarbij zij aangetekend, enerzijds, dat het bij uitstek de taak van de gekozen vertegenwoordiging van de ingezetenen der gemeente is, zich ervan te vergewissen, dat haar opvattingen en verlangens ook te dezen representatief zijn, anderzijds, dat de burger van de gelegenheid tot inspraak dikwijls een te spaarzaam gebruik maakt. Meer spreekt de ondergetekenden het zowel door de V.N.G.<sup>29)</sup> als Contact Randgemeenten<sup>30)</sup> aangevoerde bezwaar aan, dat de huidige procedure dikwijls tijdelijk een animositeit tussen de gemeenten opwekt. Zij zijn dan ook van oordeel, dat de gang van zaken voor verbetering vatbaar is. Daarbij hebben zij dan niet het oog op wijziging van de procedure, zoals deze in de gemeentewet is neergelegd, maar veeleer op enkele maatregelen, welke zouden kunnen worden getroffen zonder wetswijziging. Vooreerst het opstellen van een aantal richtlijnen voor wijziging van de gemeentelijke indeling in het algemeen en voor vorming van grotere gemeentelijke eenheden in het bijzonder. Reeds bij de memorie van toelichting voor de begroting van zijn departement voor 1969 heeft de eerste ondergetekende enige beginselen aangegeven. Mede naar aanleiding van de mondelinge gedachtenwisseling, welke daarop is gevolgd, heeft hij een concretisering en verfijning van deze beginselen opgesteld, welke binnen afzienbare tijd de Staten-Generaal kan worden aangeboden. Zouden deze aldus uitgewerkte richtlijnen door die instanties, welke hetzij het initiatief voor

<sup>25)</sup> Om misverstand te voorkomen zij erop gewezen, dat in deze nota onder samenvoeging wordt verstaan iedere wijziging van de gemeentelijke indeling, waarbij hetzij twee of meer gemeenten, ongeacht hun grootte, in één nieuwe gemeente opgaan, hetzij een of meer gemeenten bij een bestaande gemeente worden gevoegd.

<sup>26)</sup> T.a.p. blz. 187.

<sup>27)</sup> T.a.p. blz. 6.

<sup>28)</sup> Respectievelijk t.a.p. blz. 28 e.v. en t.a.p. blz. 36.

<sup>29)</sup> T.a.p. blz. 29.

<sup>30)</sup> T.a.p. blz. 36.

<sup>24)</sup> Zie ook dr. D. van Duyne, Het plan in het openbaar bestuur. Pre-advies uitgebracht voor de Vereniging van Administratief Recht. Geschriften van de V.A.R. LIX, Haarlem 1967, blz. 11.

grenswijziging kunnen nemen, hetzij in enig stadium der procedure over beslissingsbevoegdheid ter zake beschikken – waarbij niet in de laatste plaats aan de Staten-Generaal moet worden gedacht – worden in acht genomen, dan zou weliswaar niet allerwege een einde aan veel onvrede met een grenswijziging worden gemaakt, maar wel een bron van onzekerheid worden geëlimineerd. Nog langs andere weg zien de ondergetekenden mogelijkheden voor verbetering van de voorbereiding van wetsontwerpen ter zake. Zij hebben hier het oog op de door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening aanbevolen poging, te komen tot een structuurschets voor de bestuurlijke indeling, een suggestie, waarop hierna nader zal worden ingegaan.

Terwijl in het voorafgaande maatregelen van algemene aard zijn genoemd, kan ook het proces in ieder geval afzonderlijk naar de mening van de ondergetekenden bevredigender verlopen: ook zij achten het noodzakelijk, dat een onderzoek naar de te verwachten ontwikkeling van het gebied, naar de onderlinge samenhangen op sociaal-economisch en cultureel gebied, naar de voorzieningen, welke tot stand gebracht moeten worden en de basis, welke deze behoeven, aan de voorstellen ten grondslag ligt. Ook zij hechten er grote waarde aan, dat bij de voorbereiding de besturen van alle gemeenten in kwestie in een vroeg stadium worden betrokken. Maar zij oordelen de verwezenlijking van deze verbeteringen zó binnen bereik, de tendens tot verbetering ook al zó duidelijk aanwezig, dat zij niet inzien, waarom op grond van procedurele bezwaren het instituut der samenvoeging minder bruikbaar is als oplossing van de geschetste problematiek.

Overigens zij in dit verband nog opgemerkt, dat, stellig in het systeem, ontwikkeld door Contact Randgemeenten, waarbij de centrale overheid zou moeten besluiten tot het instellen van gewesten, deze procedurele bezwaren niet minder zwaar tellen.

Evenmin zijn de ondergetekenden geneigd, de andere bezwaren tegen samenvoeging, welke door Contact Randgemeenten zijn aangevoerd, zonder meer te aanvaarden. Het is op zichzelf juist, dat veelal in een streek, waar een sterke verwevenheid van belangen bestaat, dikwijls tevens sprake is van met elkaar strijdende doeleinden van centrum- en randgemeente. Wanneer het echter een fictie wordt geacht, dat annexatie op de lange duur soelaas zou brengen in deze problematiek, omdat door de nieuw verworven grenzen andere randgemeenten de problematiek levend houden, dan wordt toch de werkelijkheid in hoge mate miskend. Ook de stelling, dat er zelfs een polarisatie optreedt, doordat de centrumgemeente door de annexatie nog groter is geworden en daarmee de discrepantie tussen de apparaten van de centrum- en de randgemeente<sup>31)</sup>, staat op te gespannen voet met de realiteit. Allereerst mag worden verwacht, dat bij een goede op deugdelijk onderzoek gebaseerde afbakening van het gebied een samenlevingsverband weer binnen één bestuurlijk verband wordt gebracht. Dan zal een verwevenheid van belangen met naastgelegen gebieden in veel mindere mate ontstaan en daarmee de behoefte aan nieuw ingrijpen. In de tweede plaats zullen ook die naastgelegen gebieden veelal binnen grotere bestuurlijke eenheden worden gebracht, zodat de bestuurlijke naburen geenszins van mindere kracht behoeven te zijn.

Het bezwaar tenslotte, aangevoerd door Contact Randgemeenten, dat de grote stad door zijn omvang specifieke problemen met zich medebrengt, waarbij genoemd worden de kans op geringere burgerschap bij toeneming van het aantal inwoners en enkele gevolgen van de vertechnering van het bestuur, als moeilijker coördinatie, hogere bestuurskosten en toenemende onoverzichtelijkheid<sup>32)</sup>, lijkt weinig geschikt om tot de keuze van het alternatief, het gewest, te overtuigen, omdat niet duidelijk is, waarom deze problemen niet evenzeer voor gewesten zouden gelden.

Is derhalve de samenvoeging een middel tot oplossing van de geschetste problematiek, dat zijn waarde ten volle behoudt, er doen zich tal van situaties voor, waarin aanwending er van op wezenlijke bezwaren stuit. Naarmate het samenlevingsverband groter van oppervlakte en inwonertal is, groeit de kans, dat in geval van samenvoeging de belangenbehartiging, niet alleen wat de voorbereiding en de uitvoering betreft, maar ook ten aanzien van de besluitvorming feitelijk op ambtelijk niveau plaats vindt. Dan dreigt het gevaar, dat zij zich aan het bestuur en de democratische controle onttrekt. De communicatie tussen bestuur en bestuurde, indien al mogelijk, zou in deze situatie weinig effectief zijn. Stellig zou hier binnengemeentelijke decentralisatie ten goede kunnen werken maar het moet worden betwijfeld, of men voor structureel belangrijke zaken tot een reële decentralisatie zal willen en kunnen besluiten. En, indien dat inderdaad het geval zou zijn, dan rijst toch wel duidelijk de vraag, waarom men eerst zinvolle organisaties, als de gemeenten in beginsel zijn, zou moeten elimineren, om daarvoor andere, welke hun nut nog moeten bewijzen, in de plaats te stellen<sup>33)</sup>. Deze vraag zou te klemmender klinken, indien men te maken zou hebben met gemeenten, welke het niet aan de kracht ontbreekt om hun taak te vervullen doch waar het probleem veeleer is, deze krachten niet tegen elkaar te laten inwerken, maar op hetzelfde doel te richten; waar – met andere woorden – de onderlinge coördinatie op de voorgrond staat.

Eveneens is denkbaar, dat een samenlevingsverband zich nog niet duidelijk aftekent. Door samenvoeging zou alsdan een territorium worden gevormd, waarvan de begrenzing eigenlijk nog niet vastgelegd kan worden.

De situatie kan zich ook voordoen, dat de verwevenheid van belangen (nog) niet groot is en het bestuur goed functioneert, hetgeen onder meer tot uiting komt in het bestaan van een redelijk voorzieningenpeil, maar dat ten aanzien van een (voorshands) beperkt aantal taken een samengaan nodig is.

Dan zal moeten worden nagegaan, of, mede met het oog op een in de toekomst te verwachten ontwikkeling, de voorkeur moet worden gegeven aan samenvoeging dan wel aan een andere structuur.

### § 3. Gewestvorming

1. In deze gevallen komt de vorming van grotere eenheden van andere aard, met name de instelling van het gewest<sup>34)</sup> aan de orde.

Met de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening<sup>35)</sup> en de V.N.G.<sup>36)</sup> stellen de ondergetekenden derhalve de twee mogelijkheden, samenvoeging en gewestvorming, naast elkaar. De Raad heeft daarbij een zekere voorkeur voor de vorming van grotere gemeenten, de V.N.G. daarentegen acht gewestvorming verkieslijker, waarbij zij zich wellicht iets te veel heeft laten leiden door haar bezwaren tegen de grenswijzigingsprocedure. De ondergetekenden achten het weinig zinvol, in algemene zin een voorkeur voor het ene of het andere middel te willen uitspreken, maar zouden in elk concreet geval de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden tegen elkaar willen zien afgewogen. Hun wil te komen tot het publiekelijk vastleggen van richtlijnen voor wijziging van de gemeentelijke indeling zij er overigens een bewijs van dat zij aan de levenskrachtige gemeenten als eenheden van lokaal bestuur grote waarde hechten. Bij evenbedeelde afweging is voor hen de zwaarte, het aantal en in het bijzonder ook de mate van verwevenheid der verschillende belangen van grote betekenis. Zij achten enerzijds de

<sup>31)</sup> Zie ook de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening t.a.p. blz. 6 rechterkolom.

<sup>32)</sup> Gelet op de terminologie, welke in de onderhavige rapporten is gebruikt alsook op de benaming van een aantal gemeentelijke samenwerkingsvormen, welke de aanzet van een regionaal bestuur ten doel hebben, is de term gewest gekozen.

<sup>35)</sup> T.a.p. blz. 6.

<sup>36)</sup> T.a.p. blz. 50.

<sup>31)</sup> T.a.p. blz. 35.

<sup>32)</sup> T.a.p. blz. 35.



vorming van een zeer grote gemeente „een paardemiddel” wanneer het gaat om kwantitatief of kwalitatief geringe onderlinge betrekkingen. Anderzijds is voor hen het behoud van een wezenlijke, in beginsel alle aspecten van het lokale bestuur rakende taak voor de gemeenten binnen een gewest essentieel. Het zal daartoe in een aantal gevallen onontkoombaar zijn ook binnen een gewest de gemeenten zodanige grootte te geven, dat zij die taak ook aan kunnen.

Intussen kan men, het is zowel in de praktijk als ook ten overvloede uit de onderhavige rapporten gebleken, over de wijze, waarop gewesten tot stand moeten komen, over hun inrichting en bevoegdheden, alsmede over de samenstelling hunner besturen, in aanzienlijke mate van mening verschillen. Alvorens deze punten nader in beschouwing te nemen willen de ondergetekenden uiteenzetten hoe zij plaats en functie van het gewest zien.

Het gewest zal de vaak bestaande discrepantie tussen de grenzen van het samenlevingsverband en die van de gemeenten moeten opheffen met behoud van de – eventueel voor hun taak binnen het gewest vergrote – gemeenten. Het gewestelijk bestuur zal met name de hoofddoelen voor het gewest, de planning van de ontwikkeling in hoofdzaken en het tempo van uitvoering van de plannen moeten kunnen bepalen. De uitvoering moet zoveel mogelijk aan de gemeentebesturen worden overgelaten.

Er dienen waarborgen te zijn, enerzijds, dat de gemeenten ten aanzien van de verschillende functies van het lokale bestuur een reëel arbeidsveld behouden. Zij mogen ter zake niet worden uitgehold, laat staan nodeloos worden uitgehold<sup>37)</sup>. Anderzijds moeten de gestelde doeleinden inderdaad worden verwezenlijkt. In verband met dit laatste zal het gewestelijk bestuur zowel over de mogelijkheid tot dirigerend optreden als over die tot rechtstreekse taakuitvoering moeten kunnen beschikken. Deze executieve bevoegdheden zullen in het bijzonder nodig zijn voor de uitvoering van taken, welke zich over het gebied van een aantal gemeenten uitstrekken en een integrale aanpak vereisen.

Een goede communicatie tussen bestuur en bestuurden, maar ook tussen gewestelijk- en gemeentebestuur moet verzekerd zijn<sup>38)</sup>.

Er moet soepel op veranderingen in de structuur en/of de omvang van het samenlevingsverband, met het oog waarop het gewest juist is gevormd, kunnen worden gereageerd.

Het gewest is in het algemeen niet een grootheid van andere orde dan de vergrote gemeente, zijn taken zijn evenals die van de gemeente van lokale aard. Zulks betekent echter niet, dat het niet langs de weg van decentralisatie in aanmerking zou kunnen komen voor taken daar, waar deze bezwaarlijk aan de gemeenten zouden kunnen worden toevertrouwd<sup>39)</sup>.

2. Tot dusver ontbreekt het juridisch kader voor de vorming van een gewest, zoals de ondergetekenden zich dat voorstellen. Weliswaar is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen een aantal „gewesten” in het leven geroepen doch meer dan een embryonale vorm vertonen deze nauwelijks en zelfs zó staan zij somtijds met de wet op gespannen voet. De Wet gemeenschappelijke regelingen toch houdt in feite geen rekening met de mogelijkheid tot dirigerend optreden van het samenwerkingslichaam, en kent evenmin de mogelijkheid, dat zulk een lichaam de gemeenten tot medebewind roept. Zij gaat ervan uit, dat de leden van het bestuur van een samenwerkingslichaam door de besturen der deelnemende gemeenten worden aangewezen en heeft niet voorzien in de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezingen, noch biedt zij voldoende waarborgen voor een openbare behandeling van publieke zaken.

Nu is men niet uitsluitend op de Wet gemeenschappelijke regelingen aangewezen. Uiteraard kan bij wet ad hoc een gewest worden ingesteld, een mogelijkheid, waarvan voor Rijnmond is gebruik gemaakt. Doch deze procedure leent zich slecht voor gewestvorming op betekenende schaal, welke, gegeven de problematiek, wenselijk is.

Bij het overwegen van een juridisch kader voor de vorming van gewesten staat men in tweërlei opzicht voor een keuze.

Daar is allereerst de keuze van de instantie, welke in beginsel het gewest instelt: de betrokken gemeente of de centrale overheid, en, indien de keuze op de laatste valt, de Kroon of de wetgever in formele zin.

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening<sup>40)</sup> en Contact Randgemeenten<sup>41)</sup> kiezen voor de centrale overheid, de V.N.G.<sup>42)</sup> daarentegen blijkt evenals de ondergetekenden van oordeel te zijn dat de instelling van gewesten primair aan de gemeenten moet worden overgelaten. Wanneer verschillende nevenargumenten terzijde worden gelaten, blijkt dit verschil van inzicht te zijn gebaseerd op twee principiële tegenstellingen.

In de eerste plaats acht met name de Raad de primaire verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van bestuursorganen op gewestelijke schaal te liggen bij de rijksoverheid. Hij baseert deze stelling op het feit, dat een goed functioneren van het plaatselijk bestuur een nationaal belang is<sup>43)</sup>. Nu zullen de ondergetekenden de laatsten zijn om dit feit te ontkennen. Is daarmee evenwel genoemde stelling voldoende gefundeerd? De ondergetekenden betwijfelen zulks ernstig. In een algemener vlak getrokken zou deze gedachtengang de bijleggen aan de wortel van de territoriale decentralisatie. Zij toch zou betekenen, dat de ruimtelijke ordening, de zorg voor het onderwijs, voor de werkgelegenheid en voor het merendeel der andere voorzieningen gecentraliseerd zouden moeten worden. Zij zou een nieuwe drie-kringen-leer in het leven roepen.

Stellig achten ook de ondergetekenden de rijksoverheid verantwoordelijk voor een goed functioneren van „het” lokale bestuur. Maar zij menen, dat deze verantwoordelijkheid de centrale overheid slechts dwingt te zorgen voor een goed juridisch kader, binnen hetwelk gewesten moeten kunnen worden gevormd; meer in het algemeen tot het scheppen van die voorwaarden, welke de gewestvorming kunnen dienen. Zij achten het evenzeer juist, dat centraal wordt voorzien in waarborgen voor een juist functioneren van het gewest. De concrete beslissing echter, of en zo ja op welke termijn een gewest moet worden gevormd, en welke binnen het gestelde kader zijn inrichting en bevoegdheden en in verband daarmee de samenstelling van zijn bestuursorganen behoren te zijn, zij primair aan de gemeenten overgelaten. De centrale overheid draagt dan weer de verantwoordelijkheid, dat in voorkomende gevallen van deze bevoegdheid het juiste gebruik wordt gemaakt. Daarbij denken de ondergetekenden in de eerste plaats aan de mogelijkheid tot het stimuleren van de gewestvorming waar en in de omvang waarin zulks mogelijk is, aan het toezicht op de gewestvorming en, uiteindelijk aan de mogelijkheid tot het opleggen van rijkswege van een gewest.

Een tweede principiële tegenstelling is gelegen in de waardering van de reikwijdte van de beslissingen der gemeentebesturen. De ondergetekenden constateren – en zij doen zulks met voldoening – dat alle „partijen” althans de mogelijkheid willen scheppen van de vorming van een gewest met een eigen gezicht, een eigen, ook financiële, verantwoordelijkheid en een door rechtstreekse verkiezingen samen te stellen bestuur. Maar, terwijl de ondergetekenden van mening zijn, dat niet valt in te zien waarom de realisatie daarvan de gemeentebesturen zou moeten worden ontegd, achten de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening<sup>44)</sup> en Contact Rand-

37) Zie Contact Randgemeenten t.a.p. blz. 45.

38) Zie Van Duyn t.a.p. blz. 34.

39) Het zou overigens – elders in de nota wordt daarop nader ingegaan – nuttig zijn te onderzoeken, of het niet gewenst is van ons huidige systeem van een territoriale decentralisatie, waarbij taken en bevoegdheden of aan alle gemeenten worden overgedragen, of niet worden overgedragen, over te gaan op een meer gedifferentieerde decentralisatie.

40) T.a.p. blz. 71 linkerkolom en blz. 9 linkerkolom.

41) T.a.p. blz. 55.

42) T.a.p. blz. 43 e.v.

43) T.a.p. blz. 5 rechterkolom.

44) T.a.p. blz. 7 linkerkolom.

gemeenten<sup>45)</sup> dit in strijd met de samenwerkingsgedachte. De ondergetekenden vragen zich af, waarom dit het geval zou zijn. Waarom zouden de gemeenten wel bevoegd kunnen zijn een instituut in het leven te roepen als een gemeenschappelijk lichaam op basis van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen, op welke faits et gestes de deelnemende gemeenten min of meer – en de praktijk leert ons in vele gevallen meer min dan meer – invloed (voogdij) kunnen uitoefenen, waarom zou de gemeentelijke voogdij hier een essentiële zijn, maar zou de gemeenten het recht moeten worden ontzegd in vrijwilligheid van die voogdij afstand te doen? Het is waar, dat de wetgever bij de geboorte van de Wet gemeenschappelijke regelingen aan het verschaffen van zodanige mondigheid niet heeft gedacht. Maar daarmee is een evolutie in de gedachtengang niet veroordeeld.

Er is wel gesteld, dat het bij een gewest niet meer gaat om de behartiging van lokale belangen en dat daarom de gewestvorming niet aan de gemeenten kan worden overgelaten<sup>46)</sup>.

De ondergetekende achten deze stelling echter niet juist. Men kan niet volhouden, dat een belang, behartigd door het bestuur van een gemeente op gewestelijke schaal, b.v. het vaststellen van een structuurplan als bedoeld in artikel 7 van de Wet op de ruimtelijke ordening voor die gemeente van lokale aard zou zijn, doch dat karakter zou verliezen indien het behartigd zou worden door het bestuur van een gewest. Evenmin kan worden gesteld, dat een enkel bepaald lokaal belang, dat de grenzen van één gemeente overschrijdt en deswege op basis van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen wordt behartigd, zou ophouden van lokale aard te zijn, omdat het in een complex van belangen wordt ingebracht.

Ook in het kader van ons gehele bestel – Bulthuis heeft daarop ook reeds gewezen<sup>47)</sup> – past de bevoegdheid der gemeenten tot gewestvorming zeer wel. Het valt niet in te zien waarom de gemeenten niet principieel gerechtigd zouden kunnen worden en in staat zouden zijn, een gewest met een eigen aard te vormen. In ons bestel zullen de gemeenten derhalve inderdaad bij gemeenschappelijke regeling een lichaam moeten kunnen vormen met een eigen verantwoordelijkheid, met een zekere dirigerende bevoegdheid en met een bestuur, dat rechtstreeks gekozen is, althans niet uit vertegenwoordigers der gemeentebesturen bestaat. Maar dan is daarmee ook het argument van Contact Randgemeenten<sup>48)</sup>, dat bij vrijwillige samenwerking van ongelijksoortige gemeenten de bestaande machtsverhoudingen niet worden doorbroken, vervallen. Dit argument toch vindt zijn basis in de stelling, dat noch het vormen van van de gemeenten onafhankelijke organen, noch het geven aan het gewest van de macht de gemeenten een bepaald beleid af te dwingen, zich met de Wet gemeenschappelijke regelingen verdraagt.

3. Een andere keuze, welke bij de beslissing omtrent het juridisch kader voor de gewestvorming moet worden gemaakt, betreft de ruimte welke dit kader zou moeten laten. In dit opzicht staan de ondergetekenden en de V.N.G.<sup>49)</sup> een grote vrijheid voor, zulks in tegenstelling tot Contact Randgemeenten<sup>50)</sup>. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening neemt te dien aanzien eigenlijk een zelfde standpunt in als dat van eerstgenoemden: er moet – aldus de Raad – ruimte zijn voor ontwikkeling en voor pluriformiteit, doch enkele fundamentele punten moeten voor alle gewesten gelijke gelden<sup>51)</sup>. Dat ten aanzien van deze punten verschil van opvatting bestaat is te dezen niet relevant.

Er zijn verschillende redenen, meer van praktische dan van principiële aard, waarom de ondergetekenden hier de gemeenten een grotere vrijheid willen laten. Reeds hiervoor

werd betoogd<sup>52)</sup>, dat het belangrijker is, dat het gewestelijk bestel voor de betrokken burger doorzichtig is, dan dat de gewesten overal in Nederland dezelfde structuur zouden hebben. Ook werd er al op gewezen<sup>53)</sup>, dat in de gebieden, waar gewestvorming in aanmerking komt, de problematiek geenszins gelijk behoeft te zijn en minder nog de streek in dezelfde fase van ontwikkeling verkeert<sup>54)</sup>. Alleen reeds hierom verdient het aanbeveling de ruimte te geven, welke het mogelijk maakt met deze verschillen rekening te houden. Het is, zoals de V.N.G. het stelt, zaak „om niet een bepaalde vorm primair te stellen, maar om een constructie mogelijk te maken, die de ontwikkelingen niet voortijdig fixeert en voldoende armslag biedt om in een goede relatie tussen gewest en gemeenten naar de toekomst te werken”.

Daar komt bij, dat met gewesten, zoals de ondergetekenden voor ogen staan, nog geen enkele ervaring is opgedaan. In die situatie is het niet verantwoord dat de wetgever uit de verschillende mogelijkheden nu reeds een keuze zou doen waardoor de noodzakelijke speelruimte op diverse onderdelen zou worden beperkt of geheel worden afgesloten. Daardoor zou men zich ook van de kans beroven, dat „door het laten van een grote vrijheid bij het vaststellen van de gewestelijke statuten met verschillende graden van bevoegdheden en verschillende vormen van organisatie zinvolle proeven” worden genomen<sup>55)</sup>. Overigens zien de ondergetekenden zeer wel in, dat op den duur behoefte zal bestaan aan een zekere uniformiteit in hoofdlijnen. Zulks is bepaald ook van belang voor de decentralisatie in de wetgeving. De praktijk zal reeds – zo leert de ervaring – veel overeenstemming van essentialia te zien geven, waar in theorie een grote mate van divergentie mogelijk is. Zonodig zal de wet te zijner tijd stringenter voorschriften ter zake kunnen geven. Waarbij het toch weer zaak zal zijn, de nodige soepelheid te betrachten.

4. Op grond van deze keuze opteren de ondergetekenden en de V.N.G. voor een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hier mogen de ondergetekenden nog eens vermelden, welke hoofdelementen deze uitbouw huns inziens behoort te bevatten.

a. De wet zal uitdrukkelijk bepalen, dat een gemeenschappelijke regeling kan worden getroffen ter behartiging van meer dan één belang.

b. Er zal worden voorzien in de mogelijkheid van een uitbreiding der door het gewest te behartigen belangen, zonder dat daarvoor een wijziging van de regeling nodig is.

c. Eveneens zal er in worden voorzien, dat zonder wijziging van de regeling wijziging kan worden gebracht in de met betrekking tot de te behartigen belangen door een gewest uit te oefenen bevoegdheden.

d. De mogelijkheid zal worden geschapen coördinerende en dirigerende bevoegdheden aan een gemeenschappelijk lichaam toe te kennen en terzake sancties toe te passen.

e. Een bij gemeenschappelijke regeling gevormd openbaar lichaam zal de deelnemende gemeenten tot medebewind kunnen roepen.

f. Voor de bestuursorganen van een gewest zullen voor wat betreft de openbaarheid van de vergaderingen soortgelijke voorschriften gelden als thans in de gemeentewet zijn gesteld ten aanzien van de gemeenten terwijl de wet waarborgen voor openbaarheid van de vergaderingen van organen van conventionele samenwerkingsregelingen zal inhouden.

g. Regelingen tot instelling van een gewest zullen aan de goedkeuring van de Kroon worden onderworpen.

h. Voorts zal de Kroon gemeenten kunnen aanwijzen, welke een gewest moeten vormen en zal worden voorzien in de mogelijkheid van oplegging van een gewestelijke regeling bij

45) T.a.p. blz. 50 e.v.

46) Zie *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1968–1969, blz. 545.

47) Mr. J. Bulthuis, Het stadsgewest als gemeentelijke zaak. In: *Drie aspecten van de agglomeratieproblematiek Bestuurskundige Bouwstenen* nr. 3. N. Samsom N.V. Alphen aan den Rijn 1966, blz. 34 e.v.

48) T.a.p. blz. 51.

49) T.a.p. blz. 42 e.v.

50) T.a.p. in het bijzonder blz. 46.

51) T.a.p. blz. 8 rechterkolom.

52) Hst. IV par. 1.

53) Hst. III par. 2.

54) Men leze voor deze mogelijke verschillen in ontwikkeling ook het rapport van de V.N.G. t.a.p. Hst. VIII.

55) Contact Randgemeenten t.a.p. blz. 48/49.

algemene maatregel van bestuur, welke in bepaalde gevallen niet buiten de wetgever om in werking zal kunnen treden, een en ander onder waarborg, dat het provinciaal bestuur en de gemeentebesturen bij deze beslissingen worden betrokken.

De ondergetekenden zouden zich van bespiegelingen of hier nu al dan niet sprake is van een vierde bestuurslaag willen onthouden. Deze term toch is meer emotioneel geladen dan duidelijk gebleken. Belangrijk is slechts, of de hier vermelde hoofdelementen worden aanvaard.

Is dus de strekking van deze uitbouw de gewestvorming te bevorderen, hiermede wordt ook nog een ander nut gediend. Ontwikkeling van de gewesten zal zeer waarschijnlijk leiden tot een drastische vermindering van het aantal gemeenschappelijke regelingen naar de „conventionele” vorm; zij zal echter deze niet overbodig maken. Reeds nu bestaan er regelingen welke het gehele land<sup>56)</sup> of althans een aanmerkelijk groter gebied dan een gewest<sup>57)</sup> bestrijken. Voorts zullen er, ook bij een goede afbakening van het territoire van gewest en gemeente op gewestelijke schaal, aan de periferie bestuurlijke raakpunten blijken te zijn, welke niet van voldoende belang of omvang zijn om daarvoor de grenzen te verleggen, maar wel een gemeenschappelijke regeling van node hebben. Ook zal, naar mag worden verwacht, de behoefte aan gemeenschappelijke regelingen, waaraan de provincie<sup>58)</sup> en/of het Rijk<sup>59)</sup> deelneemt, blijven bestaan.

Ten slotte moet worden gedacht aan de gemeenschappelijke regeling ter voorbereiding van een gewest. Enige verbeteringen nu van de Wet gemeenschappelijke regelingen, welke met het oog op de gewesten worden ingevoerd, kunnen ook die conventionele samenwerkingsvormen dienen. Met name denken de ondergetekenden hierbij aan de elementen, genoemd onder *a*, *c* en *f*.

5. Het hoofddoel van de uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de gewestvorming op basis van vrijwilligheid zal slechts kunnen worden bereikt, indien die uitbouw gepaard gaat met een goede regeling betreffende de financiën van de gewesten.

De ondergetekenden menen, dat aan een zodanige regeling in beginsel de volgende uitgangspunten ten grondslag moeten liggen.

*a.* Als primair uitgangspunt geldt de eis, dat beslissingen tot het doen van uitgaven en beslissingen tot het aanwijzen van de daartoe nodige dekkingsmiddelen door dezelfde instantie worden genomen.

Dit uitgangspunt heeft ten doel de verantwoordelijkheden te leggen waar zij behoren; met andere woorden: degenen die een beslissende stem hebben in de besluitvorming zijn ook verantwoordelijk voor de dekking van de uit deze besluitvorming voortvloeiende kosten.

*b.* Als tweede uitgangspunt geldt de eis van een door de betrokken gemeenteraden vooraf vastgesteld normatief financieel kader, waarbinnen beslissingen tot het doen van uitgaven genomen dienen te worden.

Dit uitgangspunt vormt als het ware een verlengstuk van het onder *a* geformuleerde uitgangspunt; het heeft eveneens ten doel te voorkomen, dat zij die geen stem hebben in het beleid achteraf mede de rekening moeten voldoen.

*c.* Het derde uitgangspunt wordt gevormd door de eis, dat het besluit tot gewestvorming, alsmede het bepalen van de samenstelling en inrichting van het bestuur en van de taak en bevoegdheden, voor wat de financiële gevolgen daarvan betreft, in vrijheid moet kunnen worden genomen.

Dit uitgangspunt heeft ten doel te bereiken, dat een besluit tot gewestvorming uitsluitend door motieven van bestuurlijke aard wordt beïnvloed; dit besluit zal niet mogen worden

afgeremd of gestimuleerd door financiële na- of voordelen voor de deelnemende gemeenten. Dit betekent uiteraard niet, dat een bezinning op de financiële gevolgen van een besluit tot gewestvorming achterwege zou kunnen blijven. Binnen het kader van een zo neutraal mogelijke financiële gewestregeling blijft de hierboven genoemde bezinning een gebiedende eis.

*d.* Met het derde uitgangspunt hangt samen de erkenning, dat er gevarieerde vormen van samenwerking mogelijk zijn. Een gewestelijke financiële regeling zal uit dien hoofde een vrij grote soepelheid moeten bezitten. Zij zal toepasbaar moeten zijn voor zeer uiteenlopende vormen van samenwerking. Deze eis vormt een complicerende factor bij het ontwerpen van een gewestelijke financiële regeling. Verwacht moet worden, dat pas na verloop van tijd, nadat een zekere ervaring is opgedaan met een voorlopige regeling, tot een regeling met een meer definitief karakter kan worden besloten.

Op een enkele uitzondering na is het moeilijk vast te stellen, of en in hoeverre ook de reeds eerder genoemde rapporten deze uitgangspunten huldigen. Daarvoor zijn de financiële paragrafen dezer rapporten te summier. Geconstateerd kan worden, dat in alle rapporten wordt voorzien in de mogelijkheid van een algemene uitkering aan de gewesten en dat, terwijl de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening niet met zoveel woorden spreekt van een financiële bijdrage van de gemeenten (of een overheveling van inkomsten van gemeenten naar het gewest), de V.N.G. en Contact Randgemeenten zodanige bijdrage in bepaalde gevallen redelijk achten.

Alle rapporten achten het voorts denkbaar, dat de gewesten de bevoegdheid krijgen een eigen belasting te heffen, hetzij in de vorm van een opcentenheffing op bepaalde gemeentelijke belastingen<sup>60)</sup>, hetzij onafhankelijk van de gemeentelijke belastingheffing<sup>61)</sup>.

Ten behoeve van de opstelling van een financiële regeling is een onderscheid tussen de verschillende kosten der gewesten noodzakelijk. Globaal gezien zullen deze kosten omvatten:

- I. kosten van overgenomen taken.
- II. kosten tengevolge van de instelling van het gewest in de vorm van bestuurs- en apparaatskosten.
- III. kosten als gevolg van een betere uitvoering van taken.

Het is redelijk dat de kosten onder I genoemd, voorzover betrekking hebbende op bestaande gemeentelijke taken, waarvan de vervulling aan het gewest wordt overgedragen, door de gemeenten worden gedragen. Voor zover de taak van het gewest zich richt op een betere organisatie van bij voorbeeld brandweer, bouw- en woningtoezicht, geneeskundige dienst en dergelijke is er sprake van de uitvoering van zuivere gemeentelijke taken op een grotere schaal. De hiermede gemoeide kosten zouden ook zonder gewestvorming ten laste van de gemeenten zijn gekomen, hetzij rechtstreeks, hetzij als verplichte uitgaven, voortvloeiend uit een gemeenschappelijke regeling en kunnen worden bestreden uit de uitkeringen aan de gemeenten krachtens de Financiële-Verhoudingswet 1960 alsmede uit de overige middelen van de gemeenten. Een eventuele overdracht van andere dan gemeentelijke taken aan een gewest – van Rijk of provincie – zal gepaard moeten gaan met een daaraan aangepaste toedeling van middelen.

De instelling van een nieuwe bestuurlijke eenheid naast de bestaande gemeenten met de daaraan verbonden bestuursorganen en ambtelijke apparaten brengt op zich zelf kosten met zich mede. Voornamelijk deze kosten zijn onder II bedoeld.

Ten einde niet in strijd te komen met uitgangspunt *c* dient voor deze kosten een dekking gevonden te worden, hetzij via de weg van een toedeling uit de centrale middelen, hetzij via de mogelijkheid van verwerving van eigen inkomsten.

56) B.v. de Gemeenschappelijke regeling betreffende de behandeling van gemeentelijke personeelsaangelegenheden.

57) B.v. de I.Z.A.-regelingen.

58) B.v. het Plassenschap Loosdrecht.

59) B.v. het Havenschap Delfzijl.

60) Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening t.a.p. blz. 11 linkerkolom.

61) V.N.G. t.a.p. blz. 48, Contact Randgemeenten t.a.p. blz. 66.

Hetzelfde geldt voor de onder III genoemde taken. Deze zijn gericht op het treffen van voorzieningen en op een wijze van taakvervulling, welke redelijkerwijze alleen kunnen worden verwacht van grotere eenheden van lokaal bestuur, welke, wanneer het gemeenten zouden zijn, dienovereenkomstig een hoger schaalbedrag per inwoner uit het Gemeentefonds ontvangen. Alhoewel de gemeenten stellig ook baat vinden bij een goede taakvervulling ten deze en er derhalve reden is, ook van hen een zekere bijdrage te verlangen, zou het onredelijk zijn, hen geheel met de hieraan verbonden kosten belast te laten.

Voor de dekking van de onder II en III bedoelde kosten ligt derhalve een extra voorziening van middelen voor de hand. Daarnaast zijn heffingen denkbaar, die in een duidelijke relatie staan met de prestaties die een gewest levert ten behoeve van degene van wie een offer wordt gevraagd.

Daarnaast zou men nog kunnen denken aan een eigen gewestelijke belasting, bij voorbeeld in de vorm van een bedrag per inwoner of gezinshoofd. Gelet op de vele complicaties welke een zodanige belasting met zich kan brengen is ter zake een nadere studie, zowel ten aanzien van de principiële als van de technische aspecten, geboden. Een essentieel punt op het stuk van de belastingheffing door gewesten is, dat voorkomen worde dat inbreuk wordt gemaakt op het rijks-, provinciale of gemeentelijk belastingbeleid.

Een opcentenheffing op bepaalde gemeentelijke belastingen, als door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is gesuggererd, achten de ondergetekenden niet mogelijk omdat, ook al heffen de betreffende gemeenten eenzelfde belasting, dit niet betekent dat de wijze van heffing (grondslagen, tariefstelling en dergelijke) uniform is. Een opcentenheffing zou daarom geen zuivere verdeling van de lasten over de inwoners van het gewest met zich brengen.

De vraag is thans op welke wijze de hierboven geschetste gedachten geconcretiseerd dienen te worden.

In de eerste plaats dient een regeling ten aanzien van de onder categorie I genoemde kosten onder ogen te worden gezien.

Met uitgangspunt *b* „het scheppen van een normatief financieel kader waarbinnen beslissingen tot het doen van uitgaven moeten worden genomen” voor ogen, komt het de ondergetekenden juist voor, dat zulks, wat betreft overgenomen gemeentelijke taken, geschiedt op basis van een vooraf door de betrokken gemeenteraden vastgesteld bedrag per inwoner voor een bepaalde periode. Een zodanige vaststelling dient bij voorkeur te geschieden aan de hand van een door het gewest opgesteld globaal werkplan, waarin wordt aangegeven welke bedragen men in een bepaalde periode nodig denkt te hebben voor de uitvoering van de onderscheidene taken.

Wat betreft overgenomen rijks- of provinciale taken dienen zodanige regelingen te worden getroffen dat de gewesten vooraf weten op welke bijdragen gerekend mag worden. Een achteraf presenteren van rekeningen dient ook hier voorkomen te worden.

Een soortgelijke regeling als ten aanzien van de overgenomen gemeentelijke taken, zou kunnen gelden voor de kosten vallende onder de categorieën II en III. De gemeenten dienen dan wel in staat gesteld te worden de hieruit voortvloeiende bijdragen aan het gewest te betalen voor zover deze als extra uitgaven moeten worden aangemerkt. Hierbij zijn twee mogelijkheden denkbaar, te weten een bijdrage uit de centrale middelen en – afhankelijk van een nadere studie ter zake – een belastingheffing door het gewest. Voor de belastingheffing moge worden verwezen naar hetgeen hieromtrent zojuist is vermeld.

Gelet op de nauwe verwevenheid van de taken van een gewest met die van de gemeenten ligt het voor de hand de bijdrage uit de centrale middelen te doen lopen via het Gemeentefonds. De taken van een gewest zullen immers veelal gericht zijn op het treffen van voorzieningen en op een wijze van taakvervulling, welke redelijkerwijs alleen kunnen worden verwacht van grotere eenheden van lokaal bestuur. Door

de toeneming van het schaalbedrag per inwoner voor de uitkeringen aan de gemeenten krachtens de Financiële-Verhoudingswet 1960 naarmate het inwonertal stijgt, wordt voor de gemeenten rekening gehouden met een meer dan evenredige toeneming van taken en kosten naarmate het een grotere eenheid van lokaal bestuur betreft. Voor een definitieve bijdrageregeling in de kosten van door het gewest te treffen voorzieningen zou aan een soortgelijke opzet kunnen worden gedacht. Ook is het mogelijk een uitkering uit het Gemeentefonds te realiseren door middel van een verfijningsregeling. Dit laatste lijkt het meest gewenst.

De onder *c* en *d* geformuleerde uitgangspunten stellen aan een regeling via het Gemeentefonds bepaalde eisen, aangezien een zodanige regeling gebaseerd dient te zijn op zuivere objectieve maatstaven. Voor de totstandkoming van een meer definitieve regeling zal dan ook niet ontkomen kunnen worden aan een proefperiode.

In dit verband zou de vraag kunnen rijzen of een bijdrageregeling ten laste van de rijksbegroting, althans in de proefperiode, geen aanbeveling zou verdienen. De ondergetekenden menen deze vraag voorshands ontkennend te moeten beantwoorden. Zoals reeds werd opgemerkt ligt een regeling via het Gemeentefonds het meest voor de hand; het is daarom beter reeds van het begin af te streven naar een zodanige regeling omdat de praktijk leert dat van een eenmaal ingeslagen weg – in dit geval een rijksbijdrageregeling – moeilijk kan worden afgeweken.

Hoewel de ondergetekenden, zoals uit het voorgaande moge zijn gebleken, een volkomen sluitende regeling in de periode, gedurende welke de gewestvorming nog in een stadium van ontwikkeling verkeert, niet mogelijk achten, zullen zij de ontwikkeling ten deze nauwlettend volgen opdat in een definitieve regeling, met zoveel mogelijk factoren, welke voor een objectief bijdragenstelsel van belang kunnen zijn, rekening wordt gehouden.

Aangezien het ontbreken van enige zekerheid omtrent financiële steun in de periode waarin een definitieve regeling nog niet tot stand is gekomen, tot gevolg zou kunnen hebben dat de gewestvorming om financiële redenen zou worden gremd, ligt het in het voornemen gedurende de aanlooperperiode een voorlopige verfijningsregeling via het Gemeentefonds in het leven te roepen.

Hierbij wordt gedacht aan een regeling ter voorziening in de kosten van de nieuwe bestuurlijke eenheid voor zover deze betrekking hebben op de bestuursorganen en, voor zover nodig, het ambtelijk apparaat.

Of en zo ja, in welke mate de kosten van ter hand genomen taken in deze aanlooperperiode in een regeling zullen worden opgenomen, zal nader moeten worden gezien.

De ondergetekenden zullen zich over de vorm, die aan een dergelijke voorlopige voorziening zal worden gegeven, alsmede over de inhoud daarvan, zo spoedig mogelijk, in elk geval niet later dan het tijdstip van indiening van het wetsontwerp tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, definitief uitspreken.

Volledigheidshalve moge nog worden opgemerkt dat een gewest uiteraard in aanmerking zal kunnen komen voor een rijksbijdrage in het kader van een bestaande subsidieregeling indien het een taak te vervullen heeft gekregen waarvoor die subsidieregeling in het leven is geroepen.

Voorts blijft het mogelijk in de voorbereidende fase een rijksbijdrage te ontvangen in de kosten van wetenschappelijk bestuurlijk onderzoek, waarvoor thans onder artikel 38 van hoofdstuk VII van de Rijksbegroting voor 1969 een post is uitgetrokken.

6. Op de aangegeven wijze zou de juridische en financiële basis voor de gewesten worden gelegd, welke het vormen van gewesten, die de bestuurlijke problematiek, in Hoofdstuk III aangeduid, redelijk kunnen opvangen, zal mogelijk maken. De ondergetekenden hebben daarnaast het voornemen nog op andere wijze te trachten, enerzijds het tot stand komen van bestuurlijke eenheden op gewestelijke schaal te stimuleren,

anderzijds de gemeenten enig houvast en richtsnoer voor hun toekomst te bieden en aldus ook het proces van samenvoeging meer aanvaardbaar te maken. Gedoeld wordt op de structuurschets voor de bestuurlijke indeling, waarvoor de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening heeft gepleit<sup>62)</sup>. Ofschoon de ondergetekenden wellicht nog meer dan de Raad zich bewust zijn van de moeilijkheden, welke hier te verwachten zijn, willen zij op korte termijn met de daarvoor in aanmerking komende instanties, met name met de colleges van gedeputeerde staten in overleg treden, teneinde te komen tot een proefneming ter zake in enkele provincies. Zij stellen zich overigens hierbij niet voor, dat deze provincies geheel in gewestelijke gebieden moeten worden opgedeeld. Zulks zou dwingen tot het leven in verbanden, welke in feite geen samenlevingsverbanden zijn, noch in de toekomst zullen worden. Met nadruk zij er voorts op gewezen, dat het hier gaat om een schets, welke niet slechts naar gelang van de feitelijke ontwikkeling aanpassing zal behoeven, maar ook niet anders dan een indicatie beoogt te geven. In zoverre is er een kenmerkend verschil met de wettelijke indeling, welke Contact Randgemeenten blijkens artikel 2 van de ontwerp-Gewestwet voorstaat. Hier een structuurschets, welke ook in territoriaal opzicht meer lijn zal brengen in de bestuurlijke organisatie, doordat zij de betrokken besturen een leidraad zal zijn bij hun initiatieven en standpuntbepalingen inzake gewestvorming en samenvoeging, de Kroon een toetssteen bij het toezicht op de gewestvorming. Daar een fixatie van een momentopname, welke de dynamiek der ontwikkeling geenszins recht doet wedervaren. Het behoeft wel geen betoog, dat de ondergetekenden van mening zijn, dat de gemeentebesturen in kwestie bij de voorbereiding van een structuurschets als door hen bedoeld nauw moeten worden betrokken.

## HOOFDSTUK V. DE ORGANISATIE VAN HET BESTUUR OP ANDER DAN LOKAAL NIVEAU

### § 1. De conurbaties<sup>63)</sup>

In het vorige hoofdstuk hebben de ondergetekenden in algemene zin de wegen aangegeven, langs welke huns inziens een oplossing moet worden gevonden voor de problematiek van het lokale bestuur. In enkele delen van ons land doet zich echter op allerlei gebied een schaalvergroting voor van een zodanige omvang en met betrekking tot zodanige voor onze nationale huishouding essentiële belangen, dat de daaruit voortkomende problematiek, welke overigens slechts gradueel verschilt van die, geschetst in Hoofdstuk III, een afzonderlijke aanpak vergt. De ondergetekenden doelen hier met name op conurbaties als de noordvleugel en de zuidvleugel van de randstad, met daarin de stadsgewesten Rijnmond en Groot-Amsterdam.

Het is naar hun mening duidelijk, dat stadsgewesten als zich hier aftekenen, niet in aanmerking komen om binnen één gemeentelijk verband te worden gebracht. Wanneer men zulks zou doen zou dat aanstonds gepaard moeten gaan met de vorming van krachtige binnengemeentelijke eenheden van het formaat van de huidige middelgrote gemeenten, aan welke ter wille van een jaarlijk doelmatig en democratisch bestuur belangrijke taken zouden moeten worden opgedragen. De vraag, of het verantwoord is daartoe de huidige gemeenten op te offeren en te vervangen door andere grotere bestuurlijke eenheden, met alle onzekerheden, welke over de mogelijkheden en de functionering van binnengemeentelijke decentralisatie van enige omvang nog bestaan, beantwoorden de ondergetekenden ontkennend.

Een ander aspect van de bestuurlijke organisatie in deze conurbaties is, dat hier de centrale overheid een primaire ver-

antwoordelijkheid voor een goed functioneren van het bestuur draagt, omdat daarmee een nationaal belang van de eerste orde gemeoid is. Bovendien gaat het hier om gebieden van een zodanige omvang en bestuurlijke potentie en van een dermate verwevenheid ook met niet lokale taken, dat de voor die gebieden te vormen bestuurlijke eenheden zeer waarschijnlijk al terstond voor de overdracht van bevoegdheden van de provincie, het Rijk en wellicht ook van waterschappen in aanmerking komen.

Om die redenen menen de ondergetekenden, dat de bestuurlijke organisatie binnen de conurbaties eerder een zaak voor de formele wetgever zal worden dan die buiten de conurbaties. Dat betekent geenszins dat bij de vormgeving geen taak voor de betrokken gemeenten en de provincie zou zijn weggelegd. De ondergetekenden achten het dan ook een juiste gang van zaken, dat men zich thans in het gebied van Rijnmond zelf beeraadt over de toekomstige structuur van het openbaar lichaam, evenals zij het toejuichen, dat een eerste ontwerp voor een bestuurlijke organisatie van Groot-Amsterdam ter plaatse is opgesteld. Daarbij zij wel aangetekend, dat zij en, naar meer en meer blijkt, ook de bij het ontwerp betrokken gemeenten van oordeel zijn, dat nader moet worden onderzocht of een regeling voor Groot-Amsterdam, waarbij het Noordzeekanaalgebied en Waterland grotendeels buiten beschouwing worden gelaten, wel reëel is. Dit onderzoek, dat wordt verricht in een ambtelijke werkgroep, waarin het Departement van Binnenlandse Zaken zowel als de provincie en enige gemeenten vertegenwoordigd zijn, nadert zijn voltooiing. Tegelijkertijd wordt in deze werkgroep ook overigens de bestuurlijke vormgeving nader onder de loep genomen.

De ondergetekenden hopen ter gelegenheid van de mondelingen behandeling van de begroting voor 1970 ter zake nadere mededelingen te kunnen doen.

Voor de bestuurlijke organisatie in conurbaties als hier bedoeld en wellicht ook nog voor wat kleinere stedelijke gebieden is onlangs door de Wiardi Beckman Stichting een andere oplossing gesuggereerd. Haar rapport Streekgemeenten en stadsgewesten beveelt voor deze gebieden aan de vorming bij de wet van een stadsgewest, waaronder dan wordt verstaan een gebiedscorporatie met in beginsel alle taken en bevoegdheden van de gemeenten, eventueel aangevuld met bevoegdheden van rijk en provincie. Met de instelling van het stadsgewest zou de opheffing van alle gemeenten in het gebied gepaard moeten gaan. Wel zou echter – aldus het rapport – binnengemeentelijke decentralisatie nodig zijn om de invloed en de inspraak van de burgers op het bestuur zo groot mogelijk te maken. Om dit te bereiken wordt gedacht aan de instelling bij de wet van subgemeenten met in de wet omschreven bevoegdheden en aan functionele decentralisatie<sup>64)</sup>.

Bij deze constructie dringt zich de vergelijking zowel met de gedachten van de reeds besproken nota van de leden der Tweede Kamer Van Beek, Bode en Schakel, als met de mammoetgemeente op.

De Wiardi Beckman Stichting ziet<sup>65)</sup> drie belangrijke verschillen tussen de gebiedscorporatie, welke zij voorstaat, en de mammoetgemeente:

1. met betrekking tot de wijze van totstandkoming: terwijl de mammoetgemeente wordt gevormd door annexatie door een zeer grote gemeente van andere gemeenten, waarvan – zo zegt de Stichting – zelfs de schijn moet worden vermeden, komt het stadsgewest tot stand met gelijktijdige opheffing van alle gemeenten.

Hierbij ziet de Stichting echter over het hoofd, dat de vorming van een mammoetgemeente niet per se behoeft te geschieden door zodanige annexatie, maar zeer wel eveneens kan plaats vinden door vorming van een nieuwe gemeente na opheffing van alle betrokken gemeenten, de grootste inbegrepen.

2. met betrekking tot de gebondenheid aan de wet: de mammoetgemeente is een gemeente en haar bestuurlijke orga-

<sup>62)</sup> T.a.p. blz. 8.

<sup>63)</sup> De term conurbaties is gebruikt in de betekenis, welke de Tweede Nota voor de Ruimtelijke Ordening daaraan hecht, dus van een stedelijke zone, waarin stadsgewesten zo dicht bijeen liggen, dat hun invloedssferen elkaar overlappen (t.a.p. blz. 85).

<sup>64)</sup> T.a.p. blz. 55.

<sup>65)</sup> T.a.p. blz. 48.

nisatie wordt uit dien hoofde beheerst door de voor de gemeenten geldende bepalingen van Grondwet, gemeentewet en andere wetten. Bij de instellingswet voor het stadsgewest kan die bestuurlijke organisatie worden geschapen, welke voor het betrokken gebied passend is, waarbij de wetgever kan afwijken van bedoelde wettelijke bepalingen.

Dit verschil is inderdaad van wezenlijke betekenis. De vraag moet echter worden gesteld, of het feit, dat hier in plaats van de bestaande gemeenten een openbaar lichaam zou worden gecreëerd, belast met gemeentelijke taken en bevoegdheden, maar niet aan de (grond)wettelijke bepalingen voor gemeenten gebonden, zich wel zou verdragen met de beginselen, welke in de Grondwet zijn vastgelegd. Weliswaar kunnen op grond van artikel 162 van de Grondwet nieuwe bestuursvormen worden ingestitueerd en houdt de Grondwet niet een gebod in, dat het gehele gebied van Nederland volledig 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 van de huishouding 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. Voor wat betreft de regeling en het bestuur van de huishouding der lokale gemeenschappen stelt de Stichting dit ook inderdaad voor: de subgemeenten zouden slechts de taken en bevoegdheden hebben, welke de wet hun toekent<sup>66)</sup>.

Het lijkt niet juist, dat deze weg zou worden opgegaan zonder grondwetswijziging. Bij het overwegen van een wijziging van de Grondwet, welke een opening zou geven voor een ontwikkeling als door de Wiardi Beckman Stichting gewenst, zal men zich overigens terdege moeten afvragen, of en in hoeverre de gedachten, welke aan de huidige bepalingen ten grondslag liggen, aan waarde hebben ingeboet.

3. met betrekking tot de mogelijkheid van decentralisatie: het zal mogelijk zijn aan het stadsgewest „meer dan voorheen” Rijks- en provinciale bevoegdheden toe te kennen.

Dit verschilpunt is reël onder het huidige beleid, dat in geval van decentralisatie van taken naar gemeenten alle gemeenten over één kam pleegt te scheren, maar zou niet meer van principieel belang zijn, indien een meer gedifferentieerd decentralisatiebeleid zou worden gevoerd in die zin, dat bepaalde taken, welke thans door rijks- en provinciale organen worden vervuld, b.v. aan gemeenten met een bepaald minimum aantal inwoners zouden worden overgedragen<sup>67)</sup>.

De door de Wiardi Beckman Stichting gesignaleerde verschilpunten zijn derhalve of wel van weinig of geen betekenis, of kunnen – waar het betreft de mogelijkheid, dat de wetgever niet gebonden is aan de (grond)wettelijke bepalingen voor het lokale bestuur – niet zonder meer als argument ten gunste van het „stadsgewest” worden aanvaard. Tenminste van evenveel belang is het echter dat een aspect, dat de ondergetekenden hiervoor als zeer bezwaarlijk voor de vorming van een mammoetgemeente kenschetsen, ook voor het stadsgewest ten volle geldend is. Evenals bij de vorming van een mammoetgemeente zou bij de vorming van een stadsgewest in de zin van het rapport de problematiek van de invloed van de burger op en de toegankelijkheid tot zijn bestuur levensgroot oprijzen. Ook hier ontstaat onmiddellijk, als bij de vorming van de mammoetgemeente, de noodzaak tot binnen-

gewestelijke decentralisatie. De Stichting onderkent deze noodzaak ook en stelt daarom voor reeds bij de wet tot vorming van het stadsgewest in de instelling van subgemeenten met in de wet omschreven bevoegdheden te voorzien. De ondergetekenden betwijfelen, of het verantwoord is deze weg in te slaan. Wil men van deze subgemeenten bij de bevolking levende organen maken, dan zouden zij een zodanige structuur moeten verkrijgen, dat moet worden betwijfeld, of daarvoor nu de bestaande gemeenten zouden moeten worden geëlimineerd. Daarbij komt dan nog het punt, dat in de gedachtengang van de Stichting deze subgemeenten door de centrale wetgever en niet door het bestuur van het nieuwe stadsgewest zouden worden gevormd, een procedure, waartegen hiervoor reeds bij de bespreking van de nota Van Beek, Schakel en Bode bezwaren zijn ontwikkeld, met name uit een oogpunt van democratie<sup>68)</sup>.

De ondergetekenden vragen zich af, of de sleutel voor de verklaring van dit kennelijk verschil van mening met de Wiardi Beckman Stichting niet is gelegen in een verschil van inzicht in het aandeel van het lokale bestuur in het totale overheidsbeleid en in de verhouding van de gemeenten tot het gewestelijk bestuur. Voor wat het eerste betreft lijkt het, dat de Stichting weliswaar de burgers zo groot mogelijke inspraak en mogelijkheden tot beïnvloeding van het overheidsbeleid toedenkt, doch daarbij de gemeenten minder mogelijkheden tot „vertaling” van dit beleid voor hun gebied wil laten dan de ondergetekenden. Tekenend hiervoor is, dat het rapport bezwaren maakt tegen de opvatting van S.O. van Poelje inzake de stootkussen- of schokbrekersfunctie van de gemeenten. De Stichting meent dat hieruit een antithetische opvatting over de verhouding tussen Rijk en lagere overheden spreekt. Naar de mening van de ondergetekenden gaat het hier veeleer om een erkenning van het feit, dat de lokale overheid nu eenmaal in het algemeen het beste in staat is tot deliberatieve uitvoering en detaillering van het door de hogere overheid in hoofdlijnen vastgestelde beleid.

Het tweede verschil van inzicht komt tot uiting, waar in het rapport wordt gesteld, dat het „stadsgewest de hoofdlijnen van het gehele beleid in alle sectoren moet bepalen *en in beginsel dat beleid ook uitvoert*”<sup>69)</sup>, terwijl naar de mening van de ondergetekenden juist de gemeenten bij uitstek geschikt zijn te zorgen voor de nodige verscheidenheid, zonder dat aan de hoofdlijnen van het beleid te kort wordt gedaan.

Ten slotte zal het, gelet op het gestelde in Hoofdstuk II, § 2, blz. 8 met betrekking tot de mogelijkheid tot experimenteren, welke het lager bestuur biedt, niet verbazen, dat de ondergetekenden ook het verdwijnen van de gemeenten als autonome bestuursseenheden een wezenlijk verlies voor onze bestuurlijke organisatie zouden achten.

## § 2. De provincies

Het zou onwezenlijk zijn, indien de maatschappelijke ontwikkeling en de daarbij aangepaste herstructurering van het lokale bestuur geen gevolgen voor het bestuur op provinciaal niveau zouden hebben. Toch zijn met betrekking tot dit punt op dit moment nog weinig conclusies te trekken.

De problematiek, welke die ontwikkeling voor het lokale bestuur oplevert, geldt immers slechts ten dele voor de provincies. Wel kan worden geconstateerd, dat het in overeenstemming brengen van de gemeentegrenzen met de huidige sociaal-geografische samenhangen ook consequenties zal hebben voor de provinciale grenzen. De consequenties zullen ongetwijfeld duidelijker worden naarmate de structuurschets voor de bestuurlijke indeling nader kan worden geconcretiseerd. Het moet echter de vraag worden geacht, of het vormen van grotere eenheden van lokaal bestuur ook moet leiden tot grotere eenheden van provinciaal bestuur, tot het samenvoegen van provincies. Zodanig gevolg is niet zo vanzelfsprekend, als wel wordt aangenomen<sup>70)</sup>.

<sup>66)</sup> T.a.p. blz. 51.

<sup>67)</sup> Overigens ontgaat het de ondergetekenden, wat op blz. 48 van het rapport wordt bedoeld met de passage betreffende decentralisatie en deconcentratie. Zij vrezen, dat hier de term deconcentratie wordt gebruikt in een van de gangbare afwijkende betekenissen. In het bestuurlijk spraakgebruik wordt toch onder deconcentratie de territoriale spreiding van taken over organen van de deconcentrerende instantie verstaan.

<sup>68)</sup> Hst. III, par. 2.

<sup>69)</sup> T.a.p. blz. 51.

<sup>70)</sup> O.a. in de studie inzake de provinciale indeling van de IJsselmeerpolders, vanwege het Genootschap Flevo, Amsterdam 1968, blz. 2/3.

Het zou wel eens kunnen zijn, dat de taakvermindering, welke vermoedelijk voor de provinciale besturen zal voortvloeien uit een vermindering van het aantal gemeenten, zal worden gecompenseerd door de arbeid, welke voor de provinciale besturen zal samenhangen met de activiteiten, welke eenheden van lokaal bestuur op gewestelijke schaal ten toon zullen spreiden. Indien de gewestvorming zich zo ontwikkelt als de ondergetekenden verwachten is zelfs een taakvermeerdering van de provinciale besturen zeer wel denkbaar. Bij deze gewestvorming zullen zij immers nauw betrokken blijven. Problemen, als gesignaleerd voor de gemeenten in Hoofdstuk III, § 1, lijken zich voor de provincies niet voor te doen. De taak van de provincie als tussenschakel blijft geheel intact en kan ook bezwaarlijk door de centrale overheid worden overgenomen. Wel is het waarschijnlijk, dat de ontwikkeling van de decentralisatie van provinciale taken naar de grotere eenheden van lokaal bestuur en vooral naar de bestuurlijke eenheden binnen de conurbaties van betekenis wordt, maar deze invloed op de taak der provinciale besturen is voorshands nog te onzeker om kwantitatief en kwalitatief te worden benaderd.

De provinciale indeling kan echter ook los van de vorming van grotere eenheden van lokaal bestuur worden beschouwd en wel direct gerelateerd aan het verschijnsel van de maatschappelijke schaalvergroting en de al dan niet daarmee verband houdende structurele veranderingen. Van verschillende zijden is gepleit voor een herverkaveling van de provincies, waarbij men dacht aan een aanzienlijke inkrimping van het aantal provincies<sup>71)</sup>. Het is de ondergetekenden niet mogelijk reeds thans daarover een uitspraak te doen. De problematiek van de provinciale indeling zal – de ondergetekenden komen hierop nog terug – de komende jaren in al haar aspecten grondig moeten worden bestudeerd.

### § 3. Het Rijk

De onzekerheden ten aanzien van de consequenties van het tot stand komen van grotere eenheden van lokaal bestuur voor de taak der provincies gelden a fortiori voor het Rijk. Het ontbreken van gegevens over het functioneren van deze grotere eenheden, met name van de gewesten maakt het trekken van conclusies met betrekking tot de verhouding van het Rijk tot de provincies en de andere bestuurlijke eenheden voorshands onmogelijk.

## HOOFDSTUK VI. HET KOMENDE BELEID

In het voorafgaande hebben de ondergetekenden een aantal gedachten gegeven over de bepaling van het aandeel in de overheidstaak, dat aan het Rijk, de provincies en de lichamen voor lokaal bestuur toekomt; over de noodzaak van lokaal bestuur op gewestelijke schaal alsmede over de regeling van de verhouding van de lagere publiekrechtelijke lichamen, onderling zowel als ten opzichte van het Rijk. Daarbij is ruime aandacht geschonken aan de publicaties, welke recentelijk over deze problematiek zijn verschenen.

Ter afsluiting van deze nota willen zij het komende beleid met betrekking tot deze punten samenvatten.

Zij onderscheiden daarbij drie hoofdelementen:

I. het in de naaste toekomst bevorderen van voorzieningen ter aanpassing van de bestuurlijke organisatie aan de structurele ontwikkelingen in ons land;

II. een opdracht aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie voor de studie over de toekomstige positie van provincie, gemeente en gewest, zowel onderling, als ten opzichte van het Rijk en ten opzichte van de burgers;

III. het bevorderen van studie en research met betrekking tot de bestuurlijke organisatie.

#### I. De voorzieningen voor de naaste toekomst

De ondergetekenden streven naar:

1. versterking van het lokale bestuur langs twee wegen, te weten:
  - a. door samenvoeging van gemeenten volgens binnenkort aan de Staten-Generaal voor te leggen richtlijnen;
  - b. door gewestvorming op basis van een daartoe gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen;
2. herziening van de provinciale grenzen in verband met het voorgaande maar ook naar een generaal onderzoek naar de gevolgen, welke de structurele ontwikkeling van ons land moet hebben voor de provinciale indeling;
3. vaststelling van een financiële regeling voor de gewesten;
4. het geleidelijk komen tot een structuurschets voor de bestuurlijke indeling;
5. een (nadere) wettelijke regeling voor de bestuurlijke organisatie van Rijnmond en Groot-Amsterdam.

#### II. De studieopdracht aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat met de onder I genoemde voorzieningen een aantal belangrijke knelpunten zal worden weggenomen en doelreffende mogelijkheden worden geschapen om voor de urgente vragen tot een adequate oplossing te geraken. Dat betekent uiteraard niet, dat naar hun mening met deze maatregelen zou moeten worden volstaan. Zij onderkennen nog verschillende vraagstukken, ten aanzien waarvan klaarheid zal moeten worden verkregen en waarvoor wellicht nadere voorzieningen tot stand zullen moeten komen. Zo denken zij met name aan enige reeds hun volle aandacht hebbende hierna vermelde concrete punten, verband houdende met de gevolgen, welke de vorming van grotere eenheden van lokaal bestuur zal hebben:

6. de verhouding bestuur-bestuurden in het algemeen en het daarmee verband houdende vraagstuk van de binnengemeentelijke decentralisatie, waarbij ook de vraag zal moeten worden beantwoord, of en in hoeverre vanwege de centrale overheid deze decentralisatie verder kan en moet worden bevorderd;

7. de wijze van decentralisatie van taken, in het bijzonder met betrekking tot de vraag, of het wenselijk is te streven naar een meer gedifferentieerd medebewind;

8. de regeling van het toezicht, waarbij naar voren komt de vraag, of het toezicht op de bestuurlijke eenheden op gewestelijke schaal en vooral dat op de bestuurlijke eenheden binnen de conurbaties bij het provinciaal bestuur moet blijven dan wel aan de centrale overheid moet worden opgedragen;

9. de bevoegdheden van het provinciaal bestuur, waarbij de vraag ter beantwoording ligt, of ter voorkoming van stapelvoering van bestuurlijke eenheden aan dat bestuur op meer punten, dan waarin de bijzondere wetten thans voorzien, dirigerende bevoegdheid moet worden toegekend.

Bij de problemen, genoemd in de punten 6 t/m 9 – in wezen problemen van decentralisatie van bestuur – zijn zowel in algemene zin als in concreto naast beleidsoverwegingen bestuurtheorie en bestuurspraktijk van maatgevende betekenis. Deze facetten kunnen het beste worden gewogen en beoordeeld in commissoriaal verband, waarin enerzijds de stem van de bestuurtheorie zich laat horen en waarin anderzijds de bestuurspraktijk kan meespreken. De Regering beschikt in de Raad voor de Territoriale Decentralisatie over een college, dat bij uitstek aan deze voorwaarden voldoet. Nu het bovendien gewenst is, voor een onderzoek zo mogelijk gebruik te maken van bestaande vaste colleges van advies,

<sup>71)</sup> O.m. door prof. dr. G. A. van Poelje in Hedendaags gemeentewezen. N. Samson N.V. Alphen aan den Rijn 1963, blz. 86; door het lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal Van den Bergh. *Handelingen Eerste Kamer*, zitting 1967–1968, blz. 894 en door de Wiardi Beckman Stichting t.a.p. blz. 58.

liever dan nieuwe vaste of tijdelijke adviesinstanties in het leven te roepen, zijn de ondergetekenden voornemens, de Raad voor de Territoriale Decentralisatie uit de nodigen een studie, in het bijzonder omtrent de punten 6 t/m 9, op zich te nemen. Op een formele uitnodiging vooruitlopende overleggen zij thans met de Raad, welke organisatorische maatregelen ten dienste van het onderzoek eventueel zouden moeten worden getroffen.

De problematiek, bedoeld onder 2, kan bezwaarlijk anders worden onderzocht dan in een voortdurende en nauwe samenwerking tussen de centrale overheid en de provinciale besturen. Wellicht zal de structuurschets voor de bestuurlijke indeling de nodige indicaties kunnen opleveren voor de toekomstige provinciale gebieden. Een en ander leidt tot de conclusie, dat het vraagstuk minder geschikt is om een adviescollege met de bestudering te belasten, maar dat het door het bestuur zelf zal moeten worden onderzocht en behandeld. Het gaat hier trouwens ook om een zaak van langere adem dan de tijdsduur, welke, naar de ondergetekenden zich voorstellen, met advisering door de Raad voor de Territoriale Decentralisatie kan zijn gemoeid.

### III. *Bevordering van studie en research met betrekking tot de bestuurlijke organisatie*

10. Ten slotte achten de ondergetekenden het gewenst, ten einde een zo goed mogelijke fundering van toekomstige maatregelen zowel van de centrale overheid als van de lagere overheden te verkrijgen, de studie en research met betrekking tot de bestuurlijke organisatie te (blijven) bevorderen.

Met betrekking tot dit punt tekenen de ondergetekenden het volgende aan.

In de eerste plaats moeten zij er, naar aanleiding van een opmerking van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, die – zonder overigens aan te geven wat hij daaronder verstaat – stelt, dat een goede bestuurstheorie in algemene zin ontbreekt<sup>72)</sup>, op wijzen, dat de Raad hiermede voorbij gaat aan de beginselen van de decentralisatie, met name van de territoriale decentralisatie, zomede van de organisatie, zoals deze zich in de laatste decennia hebben ontwikkeld. Deze beginselen zijn, als grondslag voor het bestuur, van zodanig belang, dat zij, in het bijzonder uit een oogpunt van bestuurstheorie, niet buiten beschouwing mogen worden gelaten. Zij moeten veel-

eer in het complex van overwegingen centraal worden gesteld en hun reikwijdte zal voor de actieradius van de op het terrein van de bestuurlijke organisatie optredende wenselijkheden en mogelijkheden, bepalend moeten zijn.

Een tweede aantekening betreft de mening van de Raad, dat tot nu toe met betrekking tot de bestuurlijke organisatie in hoofdzaak intuïtief werd gehandeld<sup>73)</sup>. Zodanige uitspraak negeert volkomen het inzicht en de ervaring waarover het bestuur (van Rijk, provincie en gemeente) beschikt en op basis waarvan het handelt. Het kan geen toeval zijn, dat tot dusverre de uitkomst van sociaal-wetenschappelijke research de bestuurders niet of nauwelijks voor verrassingen heeft gesteld, doch veeleer hun inzichten heeft bevestigd.

Daarmede willen de ondergetekenden geenszins beweren, dat research geen zin heeft. Integendeel, zij constateren allereerst – en ook daarom is bedoelde opmerking van de Raad in strijd met de realiteit – dat de laatste jaren in het kader van de voorbereiding van wetsontwerpen tot herindeling van gemeenten met name door de provinciale diensten veel en deugdelijke research is verricht, welke bijzonder nuttig is gebleken. Zij mogen voorts wijzen op het wetenschappelijk onderzoek, dat – dikwijls met financiële steun van hun departement – is en wordt verricht ter voorbereiding van gewestvorming. En tenslotte herinneren zij eraan, dat ook meer algemeen gerichte research, zoals die, welke ten grondslag heeft gelegen aan het reeds genoemde rapport Burger en gemeente door prof. dr. H. A. Brasz en drs. L. de Jong en aan het rapport vanwege Contact Randgemeenten, met hun medewerking is ondernomen.

De ondergetekenden achten het van belang, dat deze research zowel ambtelijk als daarbuiten, wordt gecontinueerd en zo nodig in gang wordt gezet. Hierbij wordt gedacht zowel aan toegepast als aan fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, door universitaire instituten, het Instituut voor Bestuurswetenschappen en door individuele wetenschapsbeoefenaars. Onderzoekingen met een voldoende relatie tot de bestuursproblematiek zullen, binnen het kader van de financiële mogelijkheden dan ook worden bevorderd en c.q. gesteund.

Voorts zullen zij, met de hierbij betrokken ministers, na gaan welke maatregelen moeten en kunnen worden getroffen ter voorziening in de behoefte aan op dit terrein werkzame onderzoekcentra en ter bevordering van de, mede om redenen van efficiency, nodige coördinatie te dezen.

<sup>72)</sup> T.a.p. blz. 5, rechterkolom.

<sup>73)</sup> T.a.p. blz. 5, rechterkolom.

*De Minister van Binnenlandse Zaken,*

H. K. J. BEERNINK.

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,*

C. VAN VEEN.