

Zitting 1982–1983

**17 944**

## **Organisatie binnenlands bestuur**

**Nr. 2**

### **NOTA**

	Blz.
1. Inleiding	4
2. Hoofdlijnen van beleid	4
3. Intergemeentelijke samenwerking	6
4. De provinciale rol	7
5. Gemeentelijke herindeling	9
6. Regionale provincies-nieuwe stijl; het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur	10
7. Differentiatie	11
8. Provinciale (her)indeling	12

## 1. Inleiding

De jarenlange discussie over de bestuurlijke organisatie heeft, naast verdieping van het inzicht in de oorzaken van enkele gebreken in het bestel, ook geleid tot een grote mate van onzekerheid in het openbaar bestuur. Steeds meer is daarom de behoefte gegroeid aan duidelijkheid over de toekomstige ontwikkeling van het binnenlands bestuur. Deze duidelijkheid is niet alleen gewenst voor de lagere overheden maar ook voor de rijks-overheid die bij haar voorwaardenscheppend beleid in de verschillende beleidssectoren inspeelt op de mogelijkheden van de lagere overheden.

Het is met het oog op de gewenste duidelijkheid ter zake, dat ik reeds bij de behandeling van de begroting 1983 mijn voorlopige globale visie op de bestuurlijke organisatie heb gegeven. Ik heb daarbij toegezegd spoedig het definitieve regeringsbeleid aan de Tweede Kamer voor te leggen. Bij het debat in de Tweede Kamer over Twente heb ik medegedeeld ernaar te streven deze nota in mei 1983 aan de Tweede Kamer te doen toekomen.

De nota die u hierbij wordt aangeboden, beoogt de gewenste duidelijkheid te verschaffen over het beleid waarmee dit kabinet de structurele problemen, die de lagere overheden ondervinden, wil oplossen.

## 2. Hoofdpijnen van beleid

Bij de bestuurlijke organisatie doen zich drie hoofdproblemen voor:

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

De diepgaande discussie die de afgelopen jaren is gevoerd over de gewenste verbetering van het functioneren van het binnenlands bestuur door middel van functionele en territoriale reorganisatie is uitgemond in een voorlopig Decentralisatieplan, vergaande voorstellen tot regionale herindeling van provincies en een ontwerp voor een Wet gemeenschappelijke regelingen.

Bij het aantreden van dit kabinet is de volgende tussenbalans opgemaakt. Vrij algemene instemming bestaat over de noodzaak van de decentralisatie van met name rijkstaken en het zoveel mogelijk leggen van bevoegdheden bij organen die zo dicht mogelijk bij de burgers zelf staan. Eveneens wordt vrij algemeen ingestemd met het streven naar het tegengaan van bureaucratie en het beperken van overtollige regels; ditzelfde geldt voor de verbetering van de samenwerkingsmogelijkheden van gemeenten.

Positief wordt gedacht over de verschillende voorstellen tot verbetering van de samenwerking tussen gemeenten, waarbij onder ander de banden tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband worden aangehaald.

Steeds meer bezwaren zijn er echter naar voren gekomen tegen de conceptie van de zogenaamde regionale provincies nieuwe stijl. Instemming is er ten slotte met het weren van een vierde bestuurslaag.

Aldus tekende zich voor verschillende afzonderlijke onderdelen van de voorliggende reorganisatievoorstellen een belangrijke overeenstemming af. Duidelijk was dat de bezwaren vooral zijn gericht tegen het instellen van regionale provincies nieuwe stijl.

Het belangrijkste bezwaar is het gevaar van een fundamentele aantasting van de positie van de gemeenten. Ook zou het invoeren van provincies nieuwe stijl leiden zowel tot hoge reorganisatiekosten als tot een belangrijke structurele verhoging van de provinciale bestuurskosten.

In het regeerakkoord zijn in de lijn van de geschetste ontwikkeling enkele aanzetten gegeven voor een andere beleidskoers. Deze aanzetten betreffen decentralisatie en deregulering; het oplossen van de regionale problematiek vooral door versterking van de intergemeentelijke samenwerking; bij

afweging van de noodzaak tot het instellen van nieuwe provincies vooral ook de kostenfactor zwaar laten meewegen; voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp tot splitsing van Zuid-Holland<sup>1</sup>.

Uit deze beknopte schets van de recente ontwikkelingen blijkt dat de discussie van de afgelopen jaren van groot belang is geweest voor de noodzakelijke herwaardering van de bestuurlijke verhoudingen. Het kabinet wil voortbouwen op de resultaten daarvan en aansluiten bij in de bestuurspraktijk gevoelde behoeften. Het kabinet wil ernst maken met de decentralisatie van rijkstaken naar de provincies en gemeenten. In de zomer zullen concrete voorstellen daartoe, neergelegd in de eindversie van het Decentralisatieplan, het parlement bereiken. Het kabinet zal voorts de bestrijding van de bureaucratie en de vermindering van de regelgeving op het terrein van de bestuurlijke verhoudingen met kracht bevorderen. In de loop van dit jaar zullen verschillende dereguleringsnota's aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Het ontwerp voor een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen zal op een aantal punten worden verbeterd. Daartoe wordt met deze nota een tweede nota van wijzigingen op het ontwerp-Wet gemeenschappelijke regelingen met bijbehorende nota van toelichting<sup>2</sup> aangeboden. Hierbij zullen allereerst de mogelijkheden voor gemeenten om bij hun samenwerking ook tot gezamenlijke planning en coördinatie te komen, worden verruimd. Daarnaast zullen de provincies meer mogelijkheden krijgen om een stimulerende, coördinerende en geschillenbeslechtende rol te vervullen bij de oplossing van regionale problemen. Deze rol van de provincie kan soms ook door bijzondere wetgeving worden versterkt.

Ten aanzien van de door vorige kabinetten overwogen provinciale herindelingen volgt dit kabinet bewust een andere koers. De gedachtenontwikkeling van de laatste jaren heeft afdoende aangetoond, dat aansluiten bij de huidige verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeenten en provincies de beste kansen biedt op een doelmatige aanpak van de regionale problemen. Het kabinet acht de in de loop der jaren gebleken bezwaren tegen de opsplitsing van de bestaande provincies in meer op de regio georiënteerde provincies dermate belangrijk, dat het uitdrukkelijk heeft besloten die conceptie van «regionale provincies» nieuwe stijl niet over te nemen. Dat heeft tot gevolg dat het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur<sup>3</sup> en het bijbehorende ontwerp van Wet tot wijziging van de provinciale indeling<sup>4</sup> worden ingetrokken. Het instellen van nieuwe provincies en het opsplitsen van bestaande is slechts dan gewenst, wanneer daarvoor bijzondere redenen bestaan. In verband daarmee is besloten af te zien van de instelling van een aparte provincie Twente. De redenen hiervoor heb ik al uiteengezet in een aparte aan dit ontwerp gewijde brief<sup>5</sup>. Inmiddels heeft de Tweede Kamer met de conclusie van die brief ingestemd.<sup>6</sup> Het aantal nieuwe provincies zal nu worden beperkt tot drie: namelijk twee provincies die ontstaan door de splitsing van Zuid-Holland en een provincie voor het gebied van de Flevopolders en de Noordoostpolder. Elders in deze nota wordt hierop nader ingegaan.

Samenvattend kom ik tot de volgende hoofdlijnen voor het in de komende jaren te voeren beleid op het terrein van de organisatie van het binnenlands bestuur:

1. De regionale problematiek moet primair vanuit de gemeenten worden opgelost, waar nodig met behulp van intergemeentelijke samenwerking. Maatregelen zijn nodig ter verbetering van die samenwerking en ter vermindering van verzelfstandiging daarvan ten opzichte van de gemeenten;
2. Een vierde bestuurslaag moet worden voorkomen;
3. Ook het provinciaal niveau dient te worden versterkt via decentralisatie van rijkstaken. De provincie krijgt een aandeel in de oplossing van de regionale problematiek door toekenning van een stroomlijnende, toezichthoudende conflictbeslechtende rol ten opzichte van de intergemeentelijke samenwerking;

<sup>1</sup> Tweede Kamer 16 804.

<sup>2</sup> Tweede Kamer 16 538, nr. 10.

<sup>3</sup> Tweede Kamer 14 322.

<sup>4</sup> Tweede Kamer 14 323.

<sup>5</sup> Tweede Kamer 17 100 hoofdstuk VII, nr. 50.

<sup>6</sup> Tweede Kamer 16 538; artikel 23.

4. Gemeentelijke herindeling dient te worden doorgezet;
5. Ter oplossing van de regionale problematiek zijn regionale provincies nieuwe stijl onnodig en ongewenst;
6. Decentralisatie van rijkstaken moet met kracht worden bevorderd.

Met uitzondering van het vraagstuk van de decentralisatie van rijkstaken, dat behandeld zal worden in het definitieve Decentralisatieplan, zal in het navolgende in afzonderlijke paragrafen op deze hoofdlijnen nader worden ingegaan.

### 3. Intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf zal in algemene zin worden ingegaan op de mogelijkheden tot verbetering van de intergemeentelijke samenwerking. Voor een meer gedetailleerde bespreking verwijs ik naar de nota van toelichting bij de tweede nota van wijzigingen bij het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen<sup>7</sup>. Hoofdpunt van beleid is, dat de regionale problematiek primair moet worden opgelost vanuit de gemeenten, waar nodig met behulp van gemeenschappelijke regelingen. Ik hecht er aan te benadrukken, dat de gemeenten als eersten pogingen hebben ondernomen om een bestuurlijk antwoord te formuleren op de technische en maatschappelijke schaalvergroting die de oorzaak van de regionale problematiek vormt. De Wet gemeenschappelijke regelingen bood hiertoe sinds 1950 een goed instrumentarium.

Aan de huidige vorm van intergemeentelijke samenwerking kleven echter enkele bezwaren. Er is een nogal grillig patroon van regelingen ontstaan waardoor verantwoordelijkheden vrij moeilijk traceerbaar zijn. Verder is het uitoefenen van controle op wat er in samenwerkingsverbanden gebeurt niet eenvoudig; de beslotenheid van vele vergaderingen versterkt dit probleem nog. Het beginsel van vrijwilligheid leidt soms tot ongewenste situaties. Er is voorts sprake van verkokerd bestuur, omdat in het algemeen slechts één taak of een beperkt takenpakket zal zijn overgedragen, waardoor de afweging met andere niet overgedragen belangen bemoeilijkt wordt. Dit probleem speelt sterker naarmate de wel en niet overgedragen taken meer met elkaar te maken hebben. De financiële prioriteitenstelling op gemeentelijk niveau wordt daarmee eveneens moeilijker.

In het voorgaande is voorts uiteengezet waaróm het beleid van het kabinet er op gericht is het zwaartepunt voor de oplossing van de regionale problematiek bij de intergemeentelijke samenwerking te leggen. Daarom is het des te belangrijker de werking en het democratisch gehalte van die samenwerking te verbeteren. Ik meen, dat de voorstellen die daartoe in het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen zoals dat nu bij de Kamer aanhangig is, zijn aangedragen daarvoor een goed uitgangspunt vormen. Ik neem deze dan ook op één uitzondering na over. De centrale plaats die ik in tegenstelling tot mijn ambtsvoorgangers toeken aan intergemeentelijke samenwerking maakt echter een enkele meer ingrijpende aanvulling noodzakelijk. Het voorstel dat ik niet overneem betreft artikel 23. Mijns inziens moet het verbod voor samenwerkingsverbanden om plannend, sturend en coördinerend op te treden ten opzichte van het beleid van deelnemende gemeenten niet worden ingevoerd. Dit verbod heeft niet alleen in de Tweede Kamer (blijkens het voorlopig verslag), maar ook in den lande tot veel discussie aanleiding gegeven. Het stond in directe relatie met de opdracht aan de provincies, met behulp van beleidsplan, positieve lijst en richtlijnen en aanwijzingen, de plannende, sturende en coördinerende taken ten opzichte van de regio te vervullen. Met erkenning van het feit dat deze taken ten opzichte van de regio vervuld moeten kunnen worden, maakt de keuze voor intergemeentelijke samenwerking als middel voor het oplossen van de regionale problematiek het nodig deze beperking voor samenwerkingsverbanden van gemeenten ongedaan te maken. De verant-

<sup>7</sup> Tweede Kamer, 16 538, nr. 10

woordelijkheid voor gemeentegrensoverschrijdend beleid wordt aldus primair daar gelegd waar ze thuishoort: bij de samenwerkende gemeenten zelf. Zo ook komt de mogelijkheid voor gemeenten om hun beleid in samenwerking op elkaar af te stemmen hun onverkort toe.

Als aanvulling is in de genoemde nota van wijzigingen een voorstel opgenomen dat ertoe strekt gedeputeerde staten de mogelijkheid te geven conflicten gerezen bij de samenwerking van gemeenten op te lossen. Daartoe is artikel 20 van het wetsontwerp aangepast. Om knopen te kunnen doorhakken waar de samenwerkende gemeenten zelf er niet uitkomen en om deelnemers aan de samenwerking die ernstige problemen hebben met bepaalde besluiten van het samenwerkingsverband te beschermen, wordt aan gedeputeerde staten opgedragen dit soort geschillen te beslechten, ofwel door het samenwerkingsverband op te dragen met in achtneming van bepaalde randvoorwaarden zelf een (nieuwe) beslissing te nemen, ofwel (in spoedeisende gevallen of wanneer geen (nieuwe) beslissing wordt genomen) door zelf een beslissing te nemen. Aldus kan worden voorkomen, dat het vrijwilligheidskarakter van de samenwerking in sommige gevallen als barrière gaat functioneren voor het aanpakken van regionale problemen. Hiermee is een belangrijke taak voor de provincies weggelegd. Zij kunnen met dit instrument de gemeenten behulpzaam zijn bij het oplossen van regionale problemen. Met deze maatregelen in combinatie met de eerdere voorstellen ter verbetering van het functioneren van intergemeentelijke samenwerking uit het wetsontwerp (te weten: bundeling en integratie, aanhalen van de bestuurlijke en financiële banden tussen deelnemers en samenwerkingsverband, verhoging van openheid en openbaarheid en de opleggingsregeling) meen ik, dat de negatieve kanten die tot nu toe aan intergemeentelijke samenwerking verbonden zijn, voldoende zijn te ondervangen.

#### 4. De provinciale rol

Het verplaatsen van het zwaartepunt voor het oplossen van de regionale problematiek naar de intergemeentelijke samenwerking betekent zeker niet (en dat blijkt ook wel uit eerdere paragrafen), dat voor de provincie in deze geen rol zou zijn weggelegd.

Allereerst wijs ik op de essentiële taak die in de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen aan de provincie wordt toegedacht:

- de provincies moeten samenwerkingsgebieden vaststellen, waarmee het territorium van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waarbij een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam in het leven wordt geroepen, in beginsel moet samenvallen<sup>8</sup>;
- de provincies moeten beslissen over eventuele goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen die ten grondslag liggen aan dit soort samenwerkingsverbanden. Zij moeten daarbij bezien, of het gebied waarover de regeling zich uitstrekt in overeenstemming is met een samenwerkingsgebied en of de regeling niet beter met een bestaande regeling kan worden geïntegreerd. Als het gebied afwijkt moet bekeken worden of deze afwijking voldoende te rechtvaardigen is in verband met de aard van de te behartigen belangen of de schaal waarop deze behartigd dienen te worden<sup>9</sup>;
- de provincies kunnen gemeenschappelijke regelingen opleggen indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist<sup>10</sup>. Met dit middel kunnen patstellingen met betrekking tot het aangaan van een regeling doorbroken worden. Deze patstellingen kunnen op verschillende manieren ontstaan. Denkbaar is bij voorbeeld, dat een aantal gemeenten een regeling probeert aan te gaan, waarvan het territorium niet samen zou vallen met een samenwerkingsgebied en waarvan gedeputeerde staten vinden dat zij aan de regeling geen goedkeuring kunnen hechten, omdat onvoldoende redenen voor deze afwijking aanwezig zijn. Ook kan zich de situatie voordoen, dat een aantal gemeenten binnen een samenwerkingsgebied bereid is een regeling te sluiten, maar één of enkele gemeenten weigeren mee te doen. Verder is de situatie voorstelbaar, dat gemeenten in een samenwerkingsgebied weigeren een regeling aan te gaan voor een taak die ze (of de meeste

<sup>8</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen, kamerstukken 16 538, artikel 2-4.

<sup>9</sup> Idem, artikel 30

<sup>10</sup> Idem, artikel 99

van hen) niet zelfstandig kunnen uitoefenen, maar waarvan toch evident is, dat ze gezien het maatschappelijk daarmee gediende belang móet worden vervuld. In deze laatste situatie past echter enige terughoudendheid van de kant van de provincie, aangezien het toch primair een bevoegdheid is van gemeenten een taak al dan niet te vervullen en de structuur waarbinnen ze vervuld wordt zelf te kiezen;

– de provincies moeten aan hen voorgelegde conflicten tussen gemeenten of tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden over een gemeenschappelijke regeling beslechten<sup>11</sup>. Hiermee is een belangrijke functie voor de provincie weggelegd bij het opheffen van stagnatie in de regionale besluitvorming. Het bevorderen van regionale besluitvorming is een duidelijk bovengemeentelijk belang, zodat er alle reden is het provinciaal bestuur bij dergelijke situaties te betrekken. Hierbij is wel voorzien, dat op (inter)gemeentelijk niveau, tenzij de zaak spoedeisend is, eerst een poging wordt gedaan het conflict in der minne te schikken.

Op deze wijze kunnen de provincies effectief een stimulerende, coördinerende en conflictoplossende rol ten opzichte van de intergemeentelijke samenwerking vervullen. Daarnaast moet echter de meer «eigen» rol van de provincie op regionaal niveau niet worden vergeten. Vele immers van de taken die nu aan de provincies zijn opgedragen of die ze op eigen initiatief op zich hebben genomen, worden uitgevoerd op regionale schaal, of hebben tevens hun effect op die schaal. Ik denk dan aan milieuhygiëne, aan ruimtelijke ordening (streekplannen!), aan wegenbeheer, aan openlucht-recreatie, enzovoorts. Deze taken zijn duidelijk bovengemeentelijk van karakter en behoren derhalve aan de provincie. Met deze taken, die voor een deel voor de provincie betrekkelijk nieuw zijn, komt de groeiende maatschappelijke betrokkenheid van de provincies tot uiting. In toenemende mate komt de provincie in direct contact met haar inwoners, een ontwikkeling die door decentralisatie van rijkstaken (bij voorbeeld door de overheveling van sommige gedeconcentreerde rijksdiensten) alleen maar gestimuleerd kan worden. Het trekken van een strakke grens tussen wat aan de provincie behoort en wat primair door de gemeenten of hun samenwerkingsverbanden zou moeten worden gedaan, is niet goed mogelijk. Situaties kunnen zich voordoen, waarin van een gedeelde verantwoordelijkheid sprake moet zijn. Het is dan zaak deze gedeelde verantwoordelijkheid ook in bestuurlijke vormen te vertalen. Te denken is bij voorbeeld aan een gemeenschappelijke regeling waaraan naast een aantal gemeenten ook de provincie deelneemt (op basis van hoofdstuk 4 van de huidige wet, hoofdstuk 3 van de nieuwe). Verder kan ik mij voorstellen, dat de provincie de gedeelde betrokkenheid vorm geeft door aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband te vragen een advies te geven over een beleidvoornemen van de provincie dat het betreffende gebied in het bijzonder aangaat, of zelfs dit samenwerkingsverband de beslissing te laten voorbereiden en uitvoeren. Een provincie als Noord-Brabant bij voorbeeld heeft met dergelijke werkvormen reeds ervaring opgedaan. De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft in dit soort situaties ondubbelzinnig bij de provincie liggen, die daar dan ook op kan worden aangesproken, maar de uitvoering kan in belangrijke mate aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gedelegeerd. Een laatste wijze van bestuurlijke vormgeving van regionale taakvervulling die de provincie ter beschikking staat is het instrument van de binnenprovinciale territoriale decentralisatie. De mogelijkheid hiertoe bestuurscommissies in het leven te roepen is sinds 1979 neergelegd in artikel 64 en volgende van de Provinciewet. Hiermee kunnen taakvelden, die in hoofdzaak of uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de provincie kunnen worden gerekend, maar die toch een duidelijke regionale «schaal» kennen, worden opgedragen aan een bestuurs- of beheerscommissie. Het is ook mogelijk een dergelijke commissie slechts adviserende bevoegdheden te verlenen. Ik wijs er echter op, dat dergelijke commissies, in tegenstelling tot hetgeen het provinciaal bestuur van Zuid-Holland daarover opmerkt<sup>12</sup>, niet meer dan een bescheiden aandeel in de oplossing van de regionale problematiek kunnen hebben. De

<sup>11</sup> Idem, artikel 20

<sup>12</sup> In de nota «Het spoor bijster» van maart 1983.

commissies kunnen qua bevoegdheden immers slechts vanuit de provincie worden gevoed. Vertegenwoordiging van gemeenten in die commissies doet hieraan niet af en zou mijns inziens in veel gevallen structuren onnodig ondoorzichtig maken. Wanneer van gedeelde verantwoordelijkheden sprake is kan beter het middel van de gemeenschappelijke regeling gehanteerd worden. Wanneer de verantwoordelijkheid primair bij de gemeenten thuishoort dient aan decentralisatie te worden gedacht. Er doet zich dus een ruim scala van bestuurlijke vormen voor die de provincie kan hanteren bij het vervullen van haar taken voor zover die specifiek op «de regio» zijn gericht. Ik wil wel aandacht vragen voor het gevaar van ondoorzichtige structuren, zeker wanneer ze betrekking hebben op publieksgerichte functies. Voor het oplossen van intra- en interbestuurlijke problemen zouden deze vormen echter een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

## **5. Gemeentelijke herindeling**

Met het vasthouden aan gemeentelijke herindeling continueert dit kabinet reeds langer bestaand regeringsbeleid. Het hoofdmotief dat daaraan steeds ten grondslag heeft gelegen, te weten versterking van de lokale bestuurslaag door schaalvergroting waar dat noodzakelijk is, klemt te meer waar in het beleid van dit kabinet bij het decentralisatiestreven en bij het oplossen van de regionale problematiek het zwaartepunt bij de gemeenten wordt gelegd. Het kabinet is van mening, dat gemeenten om hun taken in het huidige tijdsgewricht adequaat te kunnen vervullen een zeker draagvlak nodig hebben, waarvan de omvang van de ene kant door uit de situatie voortspruitende factoren, maar van de andere kant ook door onder alle omstandigheden geldende vereisten wordt bepaald. Duidelijk is, dat de taakvervulling op het lokale vlak thans niet overal adequaat geschiedt en, het zij benadrukt, ook niet kan geschieden vanwege een ontoereikend draagvlak. Een belangrijk gevolg daarvan is, dat het bestuurlijk rendement niet opweegt tegen de daarin geïnvesteerde – menselijke – middelen. Het gaat er bij gemeentelijke herindeling dan ook evenzeer om een voldoende draagvlak voor de vereiste lokale voorzieningen te vinden, als om maatschappelijke samenhangen ook op het gemeentelijk niveau zo goed mogelijk te vertalen. Als gezegd, de noodzaak tot versterking van de gemeentelijke bestuurslaag wordt klemmender naarmate die bestuurslaag een belangrijker aandeel in het geheel van de overheidsbemoedienis gaat dragen. Dat wil niet zeggen, dat elke gemeente als het ware autarkisch kan worden gemaakt. Er zijn voorzieningen waarvoor de lokale overheid het beste kan worden aangesproken, maar die het draagvlak van de gemiddelde gemeente ruimschoots overschrijden. Het is zeker niet de bedoeling alleen nog gemeenten te creëren die alle denkbare lokaal-bestuurlijke voorzieningen geheel zelfstandig kunnen beheren. Voor dergelijke gemeentelijke taken is in de visie van het kabinet het middel van de samenwerking de juiste oplossing. Echter, voor een goede samenwerking zijn bestuurskrachtige partners vereist. Het is niet zo, dat de ene maatregel de andere uitsluit of overbodig maakt; integendeel, beide vervullen een onderling complementaire functie. Het is op zich zelf begrijpelijk in een tijd waarin de middelen krapper worden, dat de financiële consequenties in het algemeen geen stimulans voor gemeenten vormen om aan herindelingen van harte mee te werken. Bedacht dient evenwel te worden, dat geen enkele heringedeelde gemeente er in financiële zin beter of slechter aan toe is dan welke andere, vergelijkbare niet heringedeelde gemeente ook. Het is veeleer de overgang naar de nieuwe situatie die pijn doet, waarvoor de regering zeker begrip heeft. Om het negatieve verschil in uitkering uit het Gemeentefonds tijdelijk te overbruggen is in het verleden al de Verfijning wijziging gemeentelijke indeling in het leven geroepen. Met betrekking tot de herindelingskosten in strikte zin heeft de Werkgroep Startbijdrage een rapport uitgebracht, waarover ik de laatste adviezen onlangs heb ontvangen. Het belang

dat het kabinet, gelet op haar algemene visie op de Nederlandse bestuursorganisatie, hecht aan een sterke «onderste» bestuurslaag, het rapport van de werkgroep en de inhoud van het merendeel van de ontvangen adviezen hebben het kabinet doen besluiten ter zake te bevorderen dat, naar rato van de vrij te maken middelen, op nog nader te bepalen wijze wordt voorzien in de herindelingskosten in strikte zin. Over de wijze waarop dit moet gebeuren beraad ik mij nog.

## **6. Regionale provincies nieuwe stijl; het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur**

In paragraaf 2 heb ik al gewezen op de diepe ingreep, die de invoering van regionale doe-provincies met zich mee zou brengen en de redenen waarom ik hiervan wil afzien. Bezien dient te worden welke consequenties dit heeft voor het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur<sup>13</sup>. Het kan mijns inziens niet anders, of het nieuwe beleid heeft ingrijpende gevolgen voor dit wetsontwerp. Nog afgezien van de vraag of individuele voorstellen uit dat wetsontwerp ook in de nieuwe opvattingen te plaatsen zouden zijn, is de vraag gerechtvaardigd of het wetsontwerp, ontworpen als het is om een geheel andere conceptie dan de huidige in wetsvoorstellen neer te leggen, kan worden gehandhaafd. Het is immers niet gewenst een ontwerp van wet, waarvan de inhoud noch door de titel noch door de considerans wordt gedragen, voort te zetten.

Handhaving, uiteraard met wijzigingen, zou nog mogelijk zijn, als het wetsontwerp ondanks de wijziging van de inzichten toch nog zoveel bruikbare voorstellen zou bevatten, dat voortzetting gerechtvaardigd zou zijn. Bij voorbeeld in verband met de daarmee te behalen tijdwinst, want iedereen is het er over eens dat het tijd wordt duidelijkheid te scheppen en deze duidelijkheid in concrete wetteksten om te zetten. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het verplicht voorgeschreven beleidsplan. Naar mijn mening moet dit primair een politiek stuk zijn, dat daarom eerst en vooral een interne werking moet hebben en waarvan de politieke opportuniteit ter beoordeling behoort te staan van het provinciaal bestuur. Waar bij het streven naar regionale provincies nieuwe stijl dus al gerede twijfel mogelijk was aan de noodzaak van het wettelijk voorschrijven van een dergelijk plan, dient daarvan zeker te worden afgezien nu deze weg niet langer wordt bewandeld. Het zal verder duidelijk zijn dat de positieve lijst, gelet op het feit dat de daarop voorkomende taken nu met name in de regionale intergemeentelijke sfeer worden behartigd, evenmin kan worden gehandhaafd. Het voorgestelde instrument van richtlijnen en aanwijzingen is bij uitstek een voorbeeld van de wijze waarop de provincies hun taak bij het oplossen van de regionale problematiek zouden hebben moeten invullen. En dat zou een ver gaande uitholling van de gemeenten met zich kunnen brengen. De algemene mogelijkheid richtlijnen en aanwijzingen te geven aan gemeenten kan daarom zeker niet gehandhaafd blijven. Bij het afzien van expliciete versterking van het doe-karakter van de provincies ligt het ten slotte niet in de rede de provinciale middelen te verruimen ten koste van de rijksbegroting en van de voor de gemeenten beschikbare middelen. Deze verruiming zou via het Provinciefonds plaatsvinden. Daarnaast is in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het hierbedoelde wetsontwerp<sup>14</sup> het voornemen aangekondigd het provinciaal belastinggebied uit te breiden ten koste van het Provinciefonds. Dit voornemen staat los van de andere rol die aan de provincies was toegedacht en is meer ingegeven door de overweging dat daarmee door de provinciale bestuurders een betere afweging kan worden gemaakt tussen verhoging van het voorzieningenniveau en het prijskaartje dat daar voor de bevolking aan vastzit. Wij handhaven derhalve het voornemen het belastinggebied van de provincies met ingang van 1985 te verruimen met een bedrag van ca. f 270 mln., onder gelijktijdige verlaging van de algemene uitkering met een bedrag van ca. f 220 mln. Over de overige financiële consequenties beraad ik mij nog. Met name betreft dit de vraag of, in hoeverre en op welke wijze voor

<sup>13</sup> Tweede Kamer, 14322, nr. 1–38.

<sup>14</sup> Idem, nr. 35.



de totstandkoming en het in stand houden van samenwerkingsgebieden ex artikel 2 van het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Ik verwacht u vóór de parlementaire behandeling mijn standpunt ter zake mede te delen.

Wanneer het wetsontwerp wordt ontdaan van zijn belangrijkste elementen blijft er qua inhoud weinig meer over en het weinige dat overblijft heeft met de titel en de considerans niet veel meer van doen. Naar mijn oordeel dient daarom het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur te worden ingetrokken. Het kabinet is voornemens dat te bevorderen. Uiteraard geldt dat ook voor het ontwerp van Wet tot wijziging van de provinciale indeling<sup>15</sup>, waarin de territoriale vertaling was neergelegd van het beleid.

## 7. Differentiatie

De verschillende delen van ons land vertonen onderling relatief grote verschillen. Hierbij kan men denken aan culturele verscheidenheid, verschillen in bevolkingsdichtheid, sociaal-economische mogelijkheden etc. Deze verschillen zijn uiteraard van invloed op de wijze waarop de bestuurlijke organisatie in een bepaald gebied is gestructureerd en hoe zij functioneert. Dit ondanks de terecht uniforme uitgangspunten die voor de Nederlandse bestuursorganisatie gelden. Deze uniforme uitgangspunten hebben niet verhinderd, dat er een breed en gevarieerd scala – soms waar het de gemeenschappelijke regelingen betreft te breed en gevarieerd – van bestuurlijk-organisatorische patronen is ontstaan. Uit een oogpunt van regionale problematiek laten zich, zonder een uitputtende analyse te willen geven, grosso modo drie gebieden onderscheiden.

De eerste categorie gebieden kan men aanduiden met het platteland. Het betreft hier gebieden met een relatief geringe bevolkingsdichtheid, kleine kernen en vrij grote onderlinge afstanden. De bestuurlijk-organisatorische problemen spitsen zich hier toe op de vraag: op welke wijze kunnen gemeenten met een voldoende draagvlak worden gevormd zonder dat de geografische afstanden binnen de gemeente te groot worden en de innerlijke samenhang te zeer geweld wordt aangedaan. Het instrument gemeenschappelijke regeling kan bij de oplossing van dit vraagstuk goede diensten bewijzen, mits, het zij benadrukt, elk van de partners op zich voldoende eigen bestuurskracht bezit.

Een tweede categorie gebieden laat zich beschrijven als de middelgrote stad met het daarop betrokken gebied. Uit bestuurlijk-organisatorisch oogpunt is het kenmerkende van deze situatie dat de stad een zogenaamde centrumfunctie vervult voor de, soms wijde, omgeving, zonder dat die omgeving daaraan meebetaalt, echter daarover ook geen zeggenschap heeft. Daar staat tegenover, dat de stad in veel opzichten afhankelijk is van het omringende platteland. Ook in deze situatie is de gemeenschappelijke regeling de aangewezen weg, zij het dat de samenwerking hier anders van aard is. De samenwerking is minder een gevolg van een te gering draagvlak, maar veel meer van een onderlinge afhankelijkheid door de veel grotere maatschappelijke verwevenheid, waarbij echter tevens soms sprake is, zeker op korte termijn, van belangentegenstellingen.

Ten slotte de grootstedelijke agglomeratie waartoe in ieder geval moet worden gerekend de nagenoeg aaneengesloten bebouwing rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De hoge mate van verwevenheid tussen centrum- en randgemeenten en de intensiteit en het belang van de maatschappelijke problemen rechtvaardigen de bestempeling tot afzonderlijke categorie. Ook in bestuurlijk-organisatorisch opzicht blijft deze positie niet «onvertaald». Men denke aan het periodiek overleg Rijk/vier grote gemeenten, waar de besproken beleidsterreinen vaak van regionale schaal zijn, en aan het rapport «Een Schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt». Ook dit rapport gaat in op de samenhang tussen de grote gemeenten en hun directe omgeving. Grote gemeente en agglomeratie zijn derhalve niet identiek.

Ik ben van mening, dat de problemen van de grote gemeente niet kunnen worden opgelost indien deze niet worden gezien tegen de achtergrond van de in de agglomeratie – de grote stad in ruime zin – bestaande maatschappelijke samenhangen. Onderwerpen als economische ontwikke-

<sup>15</sup> Tweede Kamer, nr. 14.323.

ling, werkgelegenheid, volkshuisvesting, openbaar vervoer en recreatie hebben zodanig sterk regionale aspecten dat noch de grote gemeente, noch de omliggende gemeenten alleen deze zaken op een juiste wijze kunnen behartigen.

In de conceptie van de bestuurlijke organisatie als neergelegd in het ontwerp van Wet reorganisatie van het binnenlands bestuur lag het zwaartepunt voor het bestuurlijk gestalte geven aan deze regionale aspecten bij de provincie, die daarvoor functioneel zowel als territoriaal geschikt moest worden gemaakt. Ik wijs als gezegd de conceptie van de regionale doe-provincies af. De provinciale rol in dezen dient primair een stimulerende, een coördinerende, een conflictbeslechtende te zijn. Evenzeer wijs ik overigens de gedachte af, dat de agglomeratieproblematiek door de grote gemeenten alleen zou kunnen worden opgelost. Een dergelijke rol van de grote gemeente is noch mogelijk noch gewenst. Ik verwijs hierbij naar het regeringsstandpunt ter zake van «Een Schuyt». Ik kies bij de oplossing van de regionale problematiek – en derhalve ook voor een verschijningsvorm daarvan: de agglomeratieproblematiek – primair voor versterking van de intergemeentelijke samenwerking. Gelet op de maatschappelijke samenhangen in en rond de grote gemeenten is dit ook hier de eerst aangewezen oplossing. Grote gemeenten en randgemeenten zouden hun samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen versterken. De nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen zal hiertoe ruime mogelijkheden bieden, met name ook om het gevaar te keren dat de samenwerkingsorganen te zeer «los» komen te staan van de deelnemende gemeenten. Hoewel de rol van de provincie in dezen van groot gewicht kan zijn, eist het karakter van intergemeentelijke samenwerking, tot uiting komend in de sterk aangehaalde banden tussen deelnemers en samenwerkingsorgaan, een redelijke mate van – ook politieke – consensus bij betrokkenen, wil van een slagvaardig bestuur sprake kunnen zijn. Ten slotte zij gewezen op de belangrijke functie die de door de provincie in het leven te roepen samenwerkingsgebieden kunnen vervullen.

Zolang wordt uitgegaan van het *grosso modo* blijven bestaan, zowel functioneel als territoriaal, van de huidige gemeenten binnen een agglomeratie, zal evenwel elke bestuurlijke oplossing onmogelijk blijken, indien daaraan niet de wil van de betrokken gemeenten ten grondslag ligt om, onder erkenning van de dikwijls uiteenlopende belangen en politieke voorkeuren, met elkaar de gemeenschappelijke problemen aan te vatten.

## **8. Provinciale (her)indeling**

De voornemens van het kabinet op het gebied van de provinciale herindeling moeten uiteraard worden gezien in het licht van het voorafgaande. Tevens moet aandacht worden besteed aan de gevolgen van het afzien van verdergaande voorstellen tot herindeling, zoals die onder vorige kabinetten zijn ontworpen. In de eerste plaats gaat het om het ontwerp van wet dat op 26 mei 1981 aan u werd aangeboden: het wetsontwerp Splitsing provincie Zuid-Holland. Immers dit ontwerp van wet is onder meer gemotiveerd met de wenselijkheid van een landelijke provinciale schaalverkleining in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur, waarvan deze provinciesplitsing de eerste stap zou zijn. Gelet op het bovenstaande is dit motief aan het wetsontwerp komen te ontvallen en is derhalve de vraag gerechtvaardigd of de bestuurlijke organisatie op en rondom het grondgebied van de huidige provincie Zuid-Holland op zich zelf beschouwd voldoende overwegingen oplevert om voort te gaan op de weg naar vorming van twee nieuwe provincies met opheffing van het openbaar lichaam Rijnmond en de provincie Zuid-Holland. Ik ben tot de conclusie gekomen dat zulke overwegingen in ruime mate voorhanden zijn, zij het dat ik mij daarbij soms op andere opvattingen baseer dan mijn ambtsvoorgangers hebben gedaan.

Sinds 1965 bestaat het openbaar lichaam Rijnmond. Daardoor is in het Nieuwe-Waterweggebied een bestuurlijke situatie ontstaan die in de buurt komt van een vierde bestuurslaag. Het vierde-bestuurslaag-achtige karakter van Rijnmond is de laatste jaren nog toegenomen, vooral na de wijziging van de Rijnmondwet in 1979, doordat het openbaar lichaam zich steeds meer van een toch nog sterk als intergemeentelijk samenwerkingsverband te kenschetsen lichaam (zij het met een eigen wettelijke status) in «provinciale» richting heeft ontwikkeld. Op steeds meer deelterreinen van overheidszorg heeft Rijnmond voor zijn grondgebied functies van de provincie overgenomen. Ik denk dan met name aan de ruimtelijke ordening en de bescherming van het milieu. Het zou van een onjuiste inschatting van de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen getuigen te menen dat deze ontwikkeling van het openbaar lichaam in «provinciale» richting zou kunnen worden stilgelegd. Opheffing van het openbaar lichaam zonder meer wordt door mij dan ook niet realistisch geacht. Weliswaar is kritiek op het functioneren van dit lichaam mogelijk, maar deze kritiek beperkt zich tot de onduidelijke, dubbelzinnige positie van Rijnmond. Het is een beetje provinciaal, een beetje gemeentelijk, maar zonder het hogere dan wel het lagere bestuursorgaan echt te vervangen. Een bevestiging van de bestaande situatie is evenzeer ongewenst, gezien de onvrede die zowel bij de provincie als bij de Rijnmondgemeenten bestaat ten opzichte van de huidige bestuurlijke situatie. Die onvrede wordt door mij, gezien het bestaan van een vierde bestuurslaag, gedeeld. Is aldus «de weg terug» afgesneden en het handhaven van de huidige situatie eveneens ongewenst, dan blijft slechts één oplossing over: splitsing van de provincie Zuid-Holland. Voor het Rijnmondgebied is een eigen bestuurlijk lichaam moeilijk meer weg te denken. Het terugdraaien van de overdracht van bevoegdheden van gemeenten en provincie aan het openbaar lichaam zou, vooral wat de provinciale bevoegdheden betreft, tot grote problemen aanleiding geven. De maatschappelijke processen die zich op het grondgebied van Zuid-Holland afspelen zijn immers zodanig gecompliceerd, dat er op den duur onoverkomelijke problemen zouden ontstaan voor het functioneren van het provinciaal bestuur wanneer dat (opnieuw) over het gehele territoire alle provinciale bevoegdheden zou moeten uitoefenen. Er is bovendien sprake van een soort «dubbelprovincie». Binnen haar grenzen zijn twee van de drie grootste stedelijke agglomeraties gelegen, met zeer verschillende kenmerken en problemen. Het provinciaal bestuur dient voor beide een op de specifieke situatie afgestemd beleid te voeren. Een intensieve betrokkenheid is daartoe onontbeerlijk. Voorts telt Zuid-Holland, inclusief Rijnmond, veruit het grootste aantal inwoners onder de Nederlandse provincies. De bevolkingsdichtheid is er verreweg het hoogst.

Ten slotte moet er op worden gewezen, en dat is met name in verband met het laatste van belang, dat de provincies meer in het algemeen veel directer bij hun bevolking betrokken zijn geraakt dan in het verleden het geval was. Van afstandelijke en terughoudende bestuursorganen, vooral belast met toezicht en controle op andere besturen, zijn ze geëvolueerd in de richting van bestuurlijke lichamen die ten volle geworteld zijn in de maatschappelijke dynamiek en die daaruit niet meer weg te denken zijn.

Het kabinet is voorts voornemens om de instelling van een polderprovincie te bevorderen. Deze provincie zal moeten bestaan uit de Flevopolders en de Noordoostpolder inclusief de gemeente Urk. De polders bevinden zich thans in een stadium waarin nog volop ontwikkelingsprocessen gaande zijn die het totale beeld van het gebied zullen gaan bepalen. Anderzijds zijn deze ontwikkelingen niet langer zodanig van aard dat een grote en directe betrokkenheid van het Rijk vereist is. Dit moge onder meer blijken uit het feit, dat de gemeentelijke indeling van dit gebied binnen afzienbare tijd zal worden afgerond. Voorts is het gebied in een aantal opzichten een eenheid. In de eerste plaats vormen de Noordoostpolder en Urk enerzijds en de Flevopolder anderzijds grote waterstaatkundige eenheden. Daarnaast dient

evenzeer het sociaal-cultureel aspect in dit verband te worden genoemd. Immers zeker in de Flevopolders is alles «nieuw», ook in die zin dat nieuwe gemeenschappen worden opgebouwd. Een ander kenmerk van de polder is dat het door omliggende regio's wordt gezien als een gebied dat kan helpen een aantal van de eigen problemen op te lossen. Dit kan een evenwichtige ontwikkeling van het gebied zelf in gevaar brengen. Een evenwichtige ontwikkeling van de polders vraagt een beleid dat niet een optelsom is van de «claims» van de omliggende regio's maar afweegt tussen die claims onderling en het resultaat daarvan toetst aan de gerechtvaardigde eigen belangen van «het nieuwe land». Dit betekent het voeren van een regionaal sociaal-economisch beleid gericht op het aantrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid, van een beleid ten aanzien van het milieu, de gezondheidszorg, de bejaardenzorg etc. dat is afgestemd op de kenmerken en mogelijkheden van het gebied. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan de sterke bevolkingsgroei en de karakteristieke bevolkingsopbouw. Een centraal punt van waaruit een dergelijk eigen beleid gevoerd kan worden is onontbeerlijk. Verder betekent de vorming van een polderprovincie het recht doen aan de wensen van de overgrote meerderheid van de betrokken besturen en maatschappelijke organisaties. Ten slotte moet gezegd worden dat het gebied hoe dan ook ooit provinciaal moet worden ingedeeld. Het alternatief voor de instelling van een zelfstandige provincie, opdeling van het gebied over de omliggende provincies, is, gezien de daaraan verbonden en hierboven aangestipte consequenties en risico's, ongewenst. Al met al redenen om voor het gebied die oplossing te kiezen die kan worden gezien als het bestuurlijk sluitstuk van een ontwikkeling die reeds lang in die richting wijst: een «eigen nieuwe» provincie voor een «eigen nieuw» gebied.

Over het standpunt van het kabinet af te zien van de splitsing van de provincie Overijssel is op 20 april jl. in de Tweede Kamer der Staten-Generaal van gedachten gewisseld. Bij deze gelegenheid is gebleken, dat een meerderheid van de Tweede Kamer dit standpunt onderschrijft. Tevens is ingestemd met de gedachte dat bezien dient te worden, in overleg met het provinciaal bestuur van Overijssel en met het bestuur van het Gewest Twente, hoe regelingen kunnen worden getroffen die een bijdrage leveren tot oplossing van de Twentse problemen. Een eerste gesprek met de betrokken besturen heeft onlangs plaatsgevonden. Het afzien van een landelijke provinciale herindeling wijzigt ten slotte het perspectief voor de Agglomeratie Eindhoven. Een breed samengestelde commissie onder voorzitterschap van mr. E. H. Toxopeus beziet hoe de bestuurlijke problematiek in Zuidoost-Brabant zou kunnen worden opgelost. Daarbij komt uiteraard ook de positie van de Agglomeratie Eindhoven aan de orde.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
J. G. Rietkerk