

# Bestuurlijke herordening in Nederland

De huidige opbouw van het Nederlandse bestuursstelsel belemmert het voeren van het beleid op de verschillende niveaus van bestuur. Een aantal samenhangende maatregelen is nodig. De auteur besteedt aandacht aan het karakter van ons bestuursstelsel. De taak en plaats van gemeenten, provincies en rijk worden normatief benaderd. De koers die het huidige kabinet heeft uitgezet verdient daarbij ondersteuning.

**H**et CDA heeft zijn op de Bijbel gebaseerde principes puntig geformuleerd in een zogenaamde politieke overtuiging. Op basis daarvan wordt beleid gevormd en uitvoering getoetst.

Men kan zich de vraag stellen; moet het bestuursstelsel nu ook voldoen aan gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap?

Uiteraard, zal men zeggen. Toch denk ik, dat deze uitgangspunten meer zijn toegesneden op het inhoudelijke beleid. Wellicht zijn "gespreide verantwoordelijkheid" en

"solidariteit" nog het meest van toepassing. Grote ambtelijke organisaties betekenen vaak een samenballing van technocratische macht, die aan burgers in hun verbanden weinig verantwoordelijkheden laat. Solidariteit tussen be-

paalde categorieën burgers (bijvoorbeeld mensen met gemiddeld hoge en lage inkomens) kan worden verstoord door het trekken van grenzen tussen bestuurseenheden.

Als men gebruik wil maken van van tevoren geëxpliciteerde criteria, dan kies

ik voor criteria die men bestuursmaatstaven zou kunnen noemen: duidelijke en directe verkiezing van en verantwoording door volksvertegenwoordigers, effectiviteit, efficiency en flexibiliteit. De commissie's-Verbree gaan een stap verder en baseren hun rapport deels op het CDA-beleidsconcept van een verantwoordelijke samenleving, deels

op bestuursmaatstaven (democratische legitimatie) en vervolgens enkele inhoudelijke uitgangspunten: herstel van integraliteit van bestuur, differentiatie en geen vierde bestuurslaag. Zoals uit het vervolg zal blijken, ben ik het met



*Dr. H. van Ruller*

deze uitgangspunten van harte eens. Ten slotte bepleit het onderhavige rapport "Naar een vernieuwd openbaar bestuur" (april 1993, pag 7 en 8) groei van onderop. Ik zou wensen het hiermee eens te kunnen zijn. Het zal blijken dat het waarschijnlijk niet anders kan.

## Staat en natie

In het bedrijfsleven werkt men vaak met het adagium "de structuur volgt het beleid". Productie en afzet, continuïteit en/of het maken van winst, staan voorop. De structuur van de bedrijfsorganisatie behoort daarop te worden toegesneden. In de politiek gaat het anders. Eerst moet worden vastgesteld wie waarvoor verantwoordelijk is en de daarbij behorende verantwoordingsstructuur. Binnen deze politieke organisatie bepaalt men vervolgens wat het beleid zal zijn. Het overheersend belang van de structuur is een van de redenen, waarom reorganisaties in het bestuur zo moeizaam verlopen. In de voorgaande regels gelden democratie en inspraak als voorwaarde. In een oorlog of revolutie vallen de gebruikelijke bestuursstructuren weg en (grote) groepen mensen betwisten elkaar de zeggenschap over gebieden en/of een bepaalde mate van verdeling van macht en vrijheid. Nadat de eventueel nieuwe grenzen zijn getrokken, kunnen de nieuwe machthebbers de zeggenschapsstructuur bepalen, de verantwoordelijkheidslijnen aangeven, het beleid vaststellen en uitvoeren.

Voor wat de Nederlandse bevolking betreft, kunnen wij constateren, dat in het algemeen na de afscheiding van België (rond 1830-1840) de grenzen van staat vast liggen. Omstreeks 1960 (positie van Limburg) en na de Eerste (Zeeuws-Vlaanderen) alsmede de

Tweede Wereldoorlog (Elten) waren er enkele oneffenheden. Voor het overige kan men verdedigen, dat zich binnen de nationale grenzen op een opmerkelijke wijze een typisch Nederlandse cultuur heeft ontwikkeld. Passeert men de nationale grens, een denkbeeldige in het landschap getrokken lijn, dan veranderen bijvoorbeeld de officiële taal, de huizenbouw, de ruimtelijke ordening en merkwaardigerwijze de smaak van het bier en de koffie.

Voorals wij deze situatie nu vergelijken met de gebieden ten Noorden van ten Zuiden van de Kaukasus, het Nabije Oosten en Oost- en Zuid-Oost Europa, dan is gelukkig sprake van opmerkelijke stabiliteit. Wat Nederland betreft, heeft de historische ontwikkeling opgeleverd dat staat en natie (een cultureel samenhangende bevolking) min of meer samenvallen. Door de eeuwen heen zijn allerlei etnische minderheden opgenomen in de Nederlandse natie en ondanks de huidige niet geringe problematiek ziet het er naar uit dat dit zo zal blijven.

De grenzen tussen gemeenten en provincies in Nederland zijn veelal op de "hooivork" bevochten, dan wel in het huwelijksbed of bij koop en verkoop tot stand gekomen. In verband met het in hoge mate samenvallen van staat en natie kan bij het trekken van grenzen het inhoudelijk beleid en de uitvoering daarvan voorop worden gesteld.

Natuurlijk kunnen en moeten mentaliteitsverschillen tussen plattelands- en stadsbevolking, Groningers en Friezen etcetera, daarbij in rekening worden gebracht. Gelukkig kunnen wij binnen Nederland in plaats van aan "etnische" criteria bij het trekken van lokale grenzen toch prioriteit verlenen aan het vergroten van de mate van lokale de-

mocratie, rechtvaardige verdeling van financiën, goede woon- en leefomgeving, doelmatige keuze en aanleg van transportverbindingen, efficiënte keuze van industrie-, woon-, recreatie-, land-, en tuinbouwgebieden, om slechts wat voor de hand liggende voorbeelden te noemen.

### Karakter van de problematiek

Over de waarde van het behoud van de basisstructuur van het Thorbeckiaanse stelsel is een hoge mate van overeenstemming. Vrijwel niemand verheft zijn stem tegen een doorzichtig stelsel van drie bestuurslagen met eenheden die voorzien zijn van een volledig democratisch instrumentarium, in staat tot integraal bestuur.

Door het decennia lang stukje-bij-beetje ("incrementeel") aanpassen van delen van dit stelsel aan de ontwikkelingen wordt op den duur een goed organisme verstoord. Individuele ministeries pakken problemen aan door middel van het inzetten van geld en bevoegdheden en daardoor krijgt het stelsel een te gecentraliseerd karakter. De integraliteit van het rijksbestuur, toch al een probleem, wordt extra verstoord door geografische deconcentratie, vaak zonder inachtneming van de potentie van de gemeenten en provincies.

Groeiende omvang door samenvoeging kan de verhouding tussen bestuur en bestuurslagen op het laagste niveau in gevaar brengen. Inzet van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen verstoort bij incidentele taken de integraliteit van bestuur en bij structurele toepassing het stelsel van de drie lagen.

Als wij het resultaat van dit alles bekijken en vergelijken met buitenlandse situaties dan valt het allemaal wel mee, maar het is niet wat ons voor ogen stond en staat.

Bovendien is het gemakkelijk aan te tonen, dat een ingewikkeld, irritant, ondoorzichtig en duur systeem is gegroeid. Meestal kan men volstaan met het rechte trekken van de dekens en de lakens, maar na enige tijd is het verstandig het bed opnieuw op te maken. Het timmeren van een geheel nieuw bed is zelfs na 150 jaar niet nodig.

### Algemene opmerkingen

Ik wil een viertal algemene opmerkingen maken.

*Het begrip bestuurslaag geeft altijd problemen.*

---

**Er is in Nederland  
een ingewikkeld,  
irritant,  
ondoorzichtig en  
duur systeem  
gegroeid.**

---

Indien er geen directe verkiezingen worden georganiseerd voor organisaties gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, dan spreken juristen niet van een extra bestuurslaag.

Bestuurskundigen doen dit wel, omdat men weet, dat er een extra fase in het be-

stuursproces bijkomt. Zij weten echter ook dat dit het geval is bij gemeentelijke of rijksgeschiedkundige deconcentratie. Generalistische politici zijn dan ook gehouden pragmatisch naar de bestuursorganisatie te kijken.

De invoering van de stadsdeelgemeente in Amsterdam en Rotterdam kan men beschouwen als het omzetten van ambtelijke geografische deconcentratie in politieke decentralisatie. De bestaande "organisatorische bestuurslaag" is omgezet in een gewone. Wat overigens tot gevolg heeft dat in die gebieden kan worden gesproken van zes bestuurslagen: deelgemeente, gemeente, samen-

werkingsorgaan, provincie, rijk en Europa. In de nabije toekomst kennen deze alle directe verkiezingen en een volledig democratisch instrumentarium.

*Het trekken van elke grens levert coördinatieproblemen op.*

Het oplossen daarvan is duur. Voor wat betreft horizontale coördinatie, dus noodzakelijke samenwerking tussen eenheden behorend tot dezelfde bestuurslaag, moet men er op toezien, dat men geen al te grote extra problemen veroorzaakt. Het feit, dat men een grens nooit volmaakt zal trekken geeft enige rust. Meestal is de kern van een gebied aardig goed aan te geven, maar "bij de grenzen" wordt het moeilijk en noodzakelijkerwijze arbitrair.

Als er zich op grote schaal systematisch coördinatieproblemen van een zelfde type voordoen, dan moet men centralisatie naar een bestuurslaag met een groter gebied overwegen. Dat kan pijnlijk zijn, maar de eerder genoemde criteria vereisen dat. Een en ander behoeft niet een afzien van invloed van de bevolking in een bepaald gebied te betekenen, omdat in een regeling een procedure kan worden opgenomen, die belangenbehartiging garandeert: het gaat dan in plaats van horizontale coördinatie om verticale bestuurlijke coördinatie. De mate van beïnvloeding is bij horizontale coördinatie niet noodzakelijkerwijs minder dan bij verticale coördinatie. Knopen kunnen echter wel sneller worden doorgemaakt. Het "lagere" bestuurslichaam bepleit compromisseloos een duidelijk lokaal belang. Het "hogere" bestuurslichaam is gehouden de verschillende lokale belangen zoveel mogelijk in acht te nemen en een democratisch gelegitimeerd besluit te nemen.

"Verticale interbestuurlijke betrekkin-

gen" vormen echter een onderdeel van de bestuurskunde en -kunst, dat in Nederland niet zo goed ontwikkeld is. Horizontale, incidentele, niet-structurele of functionele samenwerking over de grenzen heen blijft binnen een bestuurslaag altijd in zekere mate nodig. Het verdient aanbeveling deze projectmatig aan te pakken. Dat betekent: voor een precies omschreven doel en gedurende een beperkte tijd.

*Alles hangt met elkaar samen.*

Als men dus op bewuste en rationele wijze tot een beleid op het gebied van de bestuurlijke organisatie wil komen, dan roept men steeds weer nieuwe problemen op. Als men bijvoorbeeld een grens trekt rond het Amsterdamse stedelijk gebied, dan praat men ook over de begrenzing van het Gooi. In verband met de *overspill* naar Flevoland zal men proberen deze provincie te verdeelen, hetgeen via Dronten en Kampen de problematiek van Overijssel aan de orde stelt. En voor het men zich goed realiseert, discussieert men over Enschede/Hengelo.

Al met al heeft deze rationaliteit tot gevolg, dat er zoveel discussie en dus ook oppositie wordt gegenereerd, dat de verantwoordelijke bestuurders er moedeloos van worden en de voorstellen op een of andere wijze onhaalbaar. Ons aller Thorbecke heeft dan ook de grenzen onaangetaast gelaten. Iemand die wel eens aan een Amerikaan heeft gevraagd of men de grenzen in het stedelijk gebied van New York niet zou kunnen aanpassen (drie staten, en 25.000 bestuurlijke eenheden) wordt met glazige ogen aangekeken.

Het ligt dan ook voor de hand groei van onderop en een incrementele aanpak te bepleiten. Wil men dan toch zicht op het geheel houden, dan is een

zeer terughoudende en open discussie over een eindmodel (eventueel in mogelijke alternatieven) aan te bevelen. Misschien is het zelfs verstandig niet verder te gaan dan het vaststellen van een aantal uitgangspunten en een systematische en coherente uitvoering daarvan na te streven.

*Van elke overheidstaak wordt in principe door elke bestuurslaag een deel uitgevoerd.*

Het gaat eigenlijk altijd over complementair bestuur. Bij elk onderdeel van een overheidstaak hoort een eigen schaal, waarop die effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd. Men spreekt wel van verspringende schalen, omdat de optimale schaal al naar gelang de ontwikkeling van bijvoorbeeld de techniek (denk aan automatisering) kan veranderen.

Ook bij het verdelen van bevoegdheden en activiteiten binnen een overheidstaak over de verschillende bestuurslagen zal men tot pragmatische en uiteindelijk betrekkelijk arbitraire keuzes moeten komen. De samenhang tussen de overheidstaken is essentieel en maakt een beperkt aantal bestuurslagen met integrale bevoegdheden nodig. In het creëren van samenhang valt regelrechte winst te behalen, in klinkende munt en ten aanzien van dienstverlening aan de burger.

Aan het bestuursstelsel moet de eis van flexibiliteit worden gesteld. Dit betekent dat het betrekkelijk gemakkelijk aan de ontwikkelingen kan worden aangepast zonder dat de organische samenhang en doorzichtigheid teloor gaat.

## De gemeente

De omvang van de gemeente is gedurende de 150-jaar Thorbeckiaans stelsel voortdurend onderwerp van debat ge-

weest. Er is een soort onuitgesproken overeenstemming over een ondergrens van 10.000 inwoners, een optimum van 30.000-50.000 inwoners en wellicht over een maximum van 120.000 inwoners. De meeste grote en zeer grote gemeenten werken met politieke decentralisatie en/of ambtelijke deconcentratie met allerlei vormen van inspraak. Dit laatste gegeven is een aanwijzing, dat er een bovengrens is aan het op een evenwichtige en democratische wijze vervullen van de gemeentelijke taken.

De essentie van de gemeentelijke taak vormt de dienstverlening aan de burger in zijn directe leefomgeving. Integrale belangenbehartiging veronderstelt een groot aantal bevoegdheden en voldoende financiële armslag. Bij het omschrijven van de gemeentelijke taken worden vaak de begrippen autonomie en medebewind gebruikt. Bij het laatste gaat het om bevoegdheden, die worden toegekend door wetten en andere "hogere" regelingen. Gedecentraliseerd bestuur betekent, dat de laagste bestuurslaag de beschikking heeft over vele met elkaar samenhangende bevoegdheden, die niet te nauw omschreven zijn en voldoende geld om ze uit te voeren.

Autonomie wordt door velen als een soort van heilig begrip beleefd. Op de keper beschouwd gaat het om een "open huishouding". De bestuursconcreetheid (dit is ook van toepassing op de provincie) heeft voldoende armslag om problemen aan te pakken, die zich niet overal voordoen of waarvoor het provinciale, lands dan wel Europees bestuur nog geen oplossing heeft gevonden of in verband met de kleine schaal waarop de problematiek zich voordoet, niet hoeft te vinden.

Voor een groot aantal echte problemen van regionale aard is autonomie een loos begrip. Ik heb de indruk, dat de gemeentebestuurders, vooral die in stedelijke gebieden, deze ontdekking al lang hebben gedaan. Centralisatie naar een bestuurseenheid met een groot gebied tast hun autonomie niet aan, integendeel als de participatie in de besluitvorming van dat regionaal bestuurslichaam goed geregeld is, neemt hun autonomie slechts toe. Directe belangenbehartiging, die niet wordt belemmerd door te veel geografische en politieke compromissen, kan zeer effectief zijn, omdat de bestuurseenheid met een groter gebied naar een optimale oplossing zal zoeken waarbij de inliggende bestuurseenheden zoveel mogelijk aan hun trekken zullen komen. Patstellingen en oneigenlijke machtsuitoefening worden zoveel mogelijk voorkomen.

Als het gaat om de directe leefomgeving van de burger, dan vereisen de genoemde bestuursmaatstaven, dat men ook niet moeilijk moet doen bij het opnieuw vaststellen van het gebied, ook niet bij het instellen van nieuwe gemeenten voor pas gebouwde groot-schalige woongebieden.

## De Provincie

Door het administratief-(rechtelijke) toezicht op gemeenten en waterschappen heeft het provinciaal bestuur een terughoudend en bescheiden karakter gekregen. De sinds de jaren zeventig verkregen planningstaken worden ook op deze wijze uitgevoerd. Zelfs waar mogelijkheden zijn voor directe uitvoering (milieu) probeert men die toch vaak betrekkelijk indirect uit te voeren. Agressiviteit zou ogenblikkelijk ten koste gaan van de gemeenten. Die zouden dat optreden kunnen beschouwen

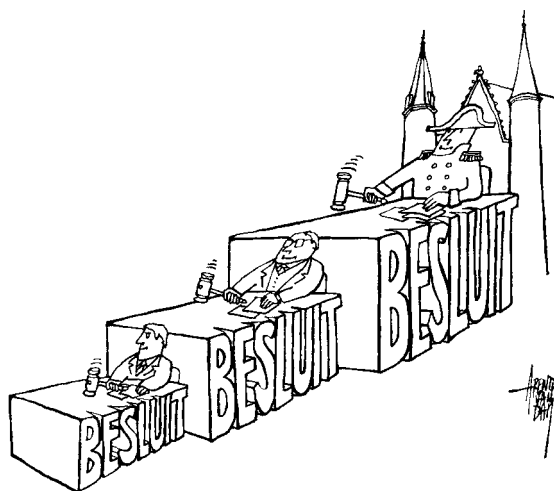
als inmenging van de rechter ten bate van zijn eigen zaak.

Ook voor politici zou dit op problemen kunnen stuiten, omdat de Provinciale Staten bevolkt worden door bestuurders, die vaak en veel gemeentelijke ervaring hebben.

Waarschijnlijk is dit de verklaring waarom de provincies, die toch ook autonoom zijn en voorzien zijn van een open huishouding, als regel de zogenaamde regionale problemen niet hebben opgepakt. Men beschouwde ze als "gemeentelijke" problemen, die zich niet verdroegen met het arbitrerende karakter van het provinciaal bestuur en waar men ook het geld niet voor had. In vele gevallen werden de gemeenten wel gestimuleerd.

Ook de gezamenlijke belangenbehartiging bij het rijk is pas laat via het Inter Provinciaal Overleg (IPO) tot stand gekomen en pas recent van een apparaat voorzien.

De grote stedelijke gemeenten zijn daarentegen van oudsher wel zeer actief op het gebied van grote infra-structurele werken, verkeer en vervoer, nutsbedrijven, werkgelegenheid enzovoort. Hun activiteiten strekten zich



soms met gebruikmaking van privaatrechtelijke middelen uit op het gebied van de randgemeenten en zelfs verder. Voor de jaren zestig stelde het rijk als regel ook het benodigde gebied ter beschikking, totdat men tot het inzicht kwam dat dit de democratische essentie van het gemeentebestuur ontoelaatbaar aantastte.

Samenwerking in zogenaamd gewestelijk verband werd ook geen succes, omdat er sprake was van een overheersende positie van de centrumgemeente. Ook politieke partijen werden door de gewestelijke bestuurlijke constructie niet gedwongen tot een samenhangende bijdrage. Directe verkiezingen voor een vertegenwoordigend orgaan zouden daarbij behulpzaam kunnen zijn.

In Amsterdam en Rotterdam is men overgegaan tot politieke decentralisatie. De raden van stadsdeelgemeenten werden direct verkozen en voorzien

van relatief veel bevoegdheden, geld en personeel. De centrale gemeentebesturen van deze steden kunnen zich daardoor concentreren op regionale taken (en binnensteden, die uit democratisch oogpunt nog een onopgelost probleem vormen).

Logisch redenerend komt men zo tot een eenvoudige oplossing: voeg de overge-

bleven bevoegdheden, geld en personeel van de centrale grootstedelijke gemeenten samen met de provincie. Zo eenvoudig is het echter niet, omdat dit een verandering van de provinciale werkwijze (toezicht!), territorium en mentaliteit zou inhouden. Als men echter uit blijft gaan van een doorzichtig relatief eenvoudige opzet van een bestuurs-

stelsel met een maximum van drie lagen dan is deze operatie nodig. Splitsing van een aantal provincies ligt voor de hand, omdat er in een aantal gevallen bestuurseenheden met gebieden zouden komen waarbij compromisloze belangenbehartiging bij de staat of bij Europese instellingen moeilijk dan wel onmogelijk wordt.

In het voorafgaande is duidelijk gemaakt, dat ik een voorstander ben van de huidige regeringsvoorstellen, inhoudende een groeimodel voorzien van een incrementele benadering. De in maart 1993 ingediende "Kaderwet bestuur in verandering: bevattende voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in een zevental daartoe aangewezen gebieden" bevat daartoe een te bewandelen juridische weg.

Uiteraard ervaren ook de provincies dat een grens altijd een kunstmatig gegeven is. Coördinatie is altijd nodig en de ontwikkeling naar schaalvergroting ten aanzien van een aantal, met name planingsactiviteiten noopt daartoe. In het Noorden, in de Randstad en wellicht ook elders zijn daartoe initiatieven genomen. In de Randstad leven zelfs plannen om tot een Randstadprovincie te komen. Eerder heb ik al aangegeven, dat in dergelijke gevallen beter tot centralisatie kan worden overgegaan. Een Randstadprovincie zou een verstoring van het bestuurlijk evenwicht in ons land betekenen. Andere landsdelen zouden misschien gedwongen worden combinaties met delen van Duitsland en België te overwegen, hetgeen tegen een eeuwenlange traditie in zou gaan. Dit houdt echter niet in, dat provincies niet zouden kunnen of mogen samenwerken, ook over de nationale grenzen. Integendeel, ze moeten dit doen, waar en zodra het nodig is, het liefst op een

---

**De essentie van de gemeentelijke taak vormt de dienstverlening aan de burger in zijn directe leefomgeving.**

---

projectmatige wijze.

Provincies kunnen ook samenwerken om op die manier in de Europese prijzen te kunnen vallen. Onze hele regionale bestuursindeling af te stemmen op gemakkelijk veranderbare Europese subsidieregelingen vind ik te veel gevraagd.

Provincies vervullen nu een aantal overheidstaken die ook mede door rijk en gemeenten worden verricht. Vaak gaat het om planningsactiviteiten: bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, onderwijs en welzijnstaken. Dit intermediaire bestuur zou kunnen worden aangevuld met een aantal grootschalige uitvoerende taken. Daardoor krijgt de provincie meer gezicht bij de burger en worden de provinciale bestuurlijke functies (nog) interessanter. In gebieden met een meer landelijk karakter zou de provincie ook de "gewestelijke" taken kunnen overnemen. In Friesland is men daar reeds over aan het nadenken.

In tegenstelling tot de Commissie Verbree (april 1993, pag. 5) gebruik ik consequent de term "provincie" voor de bestuurslaag tussen het rijk en de gemeente. Hoewel ik daar wel eens anders over gedacht heb (bijvoorbeeld in mijn proefschrift, uit 1972) lijkt het onontkoombaar dit begrip voor Nederland te behouden. De Thorbeckiaanse organische provincie is perfect in staat om zeer grootschalige "gemeentelijke" uitvoerende activiteiten, elementen van "verlengd lokaal bestuur", meso-bestuurstaken, intermediaire bestuurstaken te verrichten (zie IPO-rapport "De provincie als bestuurlijk middenveld", 9 december 1992, pag. 29 en 30). Slechts de grenzen van de huidige provincies moeten aangepast worden. Uiteraard onderschat ik de juridische en organisatorische pro-

blematiek van het splitsen van provincies, het samenvoegen van delen van grootstedelijke gemeentelijke organisaties met provinciale organisaties en met delen van rijksorganisaties niet. De angst voor de politieke en organisatorische problematiek bracht mij tot het adviseren van een voorzichtige incrementele benadering.

## Het Rijk

De beschreven ontwikkelingen hebben een te gecentraliseerd rijksbestuur opgeleverd. De nieuwe regionale, dus op den duur hopelijk provinciale, bestuurs-eenheden moeten in staat zijn een groot deel van het rijksbeleid vorm te geven. Er moeten betere procedures worden ontwikkeld om de verticale coördinatie vorm te geven. De decentralisatie zal niet vanzelf gaan. Het afstaan van macht is nooit gemakkelijk. Het parlement moet dit écht willen. Het gebrek aan samenhang in ons rijksbestuur is berucht, zelfs in vergelijking met het buitenland. Meer bevoegdheden voor de Minister-President zijn in de eerste plaats nodig in verband met de Europese ontwikkelingen. Echter ook het binnenlands bestuur zou er veel baat bij kunnen hebben. Meer maatregelen kunnen worden overwogen om de door decentralisatie kleiner geworden departementen meer samenhang te geven: bijvoorbeeld een kleiner aantal ministers, gemeenschappelijke stafafdelingen (zoals wetgeving), het creëren van een ambtelijke rijksdienst, uitvoering door verzelfstandigde diensten.

De positie van Nederland in Europa is te vergelijken met een grote krachtig ontwikkelde regio zoals Catalonië, Lombardije, het Ile-de-France, Groot-Londen, Beieren, Noord Rijn Westfalen. Het interessante is, dat



Nederland gezien het in hoge mate samenvallen van natie en staat, eigenlijk geen behoefte zou hoeven te hebben aan een Raad van de Regio's, die immers met name opgezet is om aan het regionalisme in grote Europese landen (en ook vooral in België) tegemoet te komen. De Nederlandse staat is in alle Europese instellingen vertegenwoordigd, ook in de Raad van Ministers. Het valt op, dat Nederlandse steden en provincies zich zo weinig vertegenwoordigd voelen op Europees niveau. De samenwerking van de Randstadprovincies wordt mede met dit argument verdedigd. Ik zou wensen, dat het rijk zich hier met name op zou richten. Een soort meso-bestuur, dat de Nederlandse lokale en provinciale belangen stevig behartigt en verdedigt op Europees niveau, zou een nieuwe taak voor het rijk betekenen. Verticale coördinatie is ook hier van essentieel belang. Het gaat om een nieuwe functie die het wegvallen van taken aan de nieuwe provincies enerzijds en aan Europa anderzijds zou compenseren. Een en ander tast de mogelijkheid van samenwerking van provincies om zich op Europees niveau te doen horen, uiteraard niet aan.

## Conclusie

Gezien het feit dat wij in Nederland gelukkig niet te maken hebben met een staat die bestaat uit een aantal naties en de daarmee verbonden grote culturele verschillen, kom ik tot de conclusie dat de CDA-grondslagen, dus gerechtigheid, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap in de eerste plaats moeten worden toegepast op het door de gezamenlijke overheden voortgebrachte beleid en de uitvoering daarvan. De bestuurlijke organisatie moet met gepaste inachtne-

ming van verschillen in mentaliteit en type noodzakelijke activiteit worden beheerst, door het in simultane realisatie bereiken van een optimum van de volgende normen: democratische legitimiteit, effectiviteit, efficiency en flexibiliteit.

Ik kom dan tot de volgende punten:

1. Handhaving van niet meer dan drie bestuurslagen.
2. Structurele samenwerking moet zoveel mogelijk uitzondering blijven. Als er moet worden samengewerkt dan liefst projectmatig, waarbij de uitvoering van het beleid of bij de reguliere bestuursorganen kan worden ondergebracht, dan wel zo mogelijk geheel zelfstandig (eventueel geprivatiseerd) kan plaatsvinden.
3. Gemeentelijk beleid en uitvoering behoort zijn identiteit te verkrijgen door de gerichtheid op de burger in zijn directe leefomgeving.
4. Het provinciale beleid betreft een zo duidelijk mogelijk samenhangend gebied, dat geschikt is voor grootschalige planning, die in samenwerking met rijk en gemeenten wordt uitgevoerd. Zijn identiteit vindt het in dit intermediaire bestuur alsmede in grootschalige uitvoerende activiteiten. Het laat de uitvoering van klein-schalige activiteiten zo veel mogelijk aan de gemeenten over.
5. Indien gemeenten het nodig achten voor grootschalige plannings- of uitvoerende activiteiten structureel samen te werken, dan worden deze ondergebracht bij de provincie.
6. Het rijk plant grootschalig voor het gebied van de nationale staat. Uitvoerende activiteiten worden zoveel mogelijk ondergebracht bij de provincies en gemeenten.
7. Het aantal ministeries wordt zo veel

mogelijk teruggebracht. Hun omvang wordt tot het uiterste beperkt door efficiëntie en decentralisatie.

8. Het rijk rekent het tot zijn taak de belangen van de bevolking zo goed mogelijk te behartigen bij de Europese instellingen. Het voert daartoe intensief overleg met de provincies en de gemeenten. Het belemmert deze echter niet als deze eventueel zelfstandig al dan niet samenwerkend in verbanden, die op de Europese regelingen zijn toegesneden, hun belang te willen verdedigen.

9. Bovenstaande doelstellingen worden procesmatig bereikt. Dit betekent dat einddoelen in modelvorm eventueel wel kunnen worden gemaakt en bediscussieerd, maar met het uitdrukkelijk beding, dat deze voortdurend moeten en kunnen worden bijgesteld.

### Stevig nationaal beleid

De hamvraag is uiteraard hoe en wanneer men een en ander kan bereiken. Met name voor de herordering van de rijksorganisatie zullen kernbeslissingen moeten worden neergelegd in een regeerakkoord, hoe summier ook ter afsluiting van de kabinetsformatie. Het voorwerk daarvoor is merendeels reeds geschied. De onderhandeling kan worden voorbereid. De nadruk daarna hoort te liggen op het voortdurend structureren en aanpassen van de intergouvernementale processen en werkwijzen vooral ten aanzien van de relaties met de Europese instellingen. Voor wat betreft de herordering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur ligt het moeilijker. Ik zou een snelle besluitvorming over en invoering van een modelmatige visie prefereren. De invoeringssnelheid wordt bepaald door de spankracht van bestuurders en ambtenaren. Als ze willen kan er erg veel.

Voor een dergelijke aanpak, die ook in een regeerakkoord moet worden opgenomen, is echter een vastbesloten meerderheid in beide Kamers van het parlement noodzakelijk.

Mijn advies is: doorgaan op de langzame procesmatige weg, die regering en parlement nu zijn opgegaan. De regering zal het verwijt van visieloosheid moeten trotseren, vasthouden aan de hoofdlijnen, bereid moeten zijn knopen door te hakken en flexibel moeten meegiven als ten aanzien van de uitvoering plaatselijk bepaalde preferenties worden geuit. Het is slechts aan weinig provinciale en gemeentelijke bestuurders en volksvertegenwoordigers gegeven, moedig tegen de publieke opinie in te gaan.

Over het geheel genomen mag men dat ook niet verwachten. Veel CDA-bestuurders kenmerken zich, hoop ik, wel door het vermogen lokale belangen in een regionaal en nationaal perspectief te zien en te verdedigen. Zij hebben het echter extra moeilijk, omdat zij zich tegelijkertijd dienen te kenmerken door een hechte verbondenheid met lokale kiezers, maatschappelijke organisaties en belangengroepen.

Ik vergeef hun eventuele "slappe knieën", maar bepleit daarom een stevig nationaal beleid ten aanzien van de bestuurlijke herordering.

*Dr. H. van Ruller (1937) is bestuurskundige.*