

Thorbeckiaans gedraai

Een onderzoek naar de discussie over het functioneren van het Huis van
Thorbecke tussen 1945-2016

Antonio Libert
Nijmegen, 15 augustus 2016

Zulk een driedeling zegt op zichzelf nog weinig; belangrijk is de invulling die aan elke laag gegeven kan en zal worden. Daartoe zal vastgesteld moeten worden, welke verantwoordelijkheden elke laag binnen het geheel van de bestuurlijke organisatie moet dragen en hoe de onderlinge relaties tussen die lagen moeten worden opgebouwd. Dit alles zou betrekkelijk eenvoudig zijn, wanneer simpelweg geconstateerd kon worden, dat het Rijk verantwoordelijkheid heeft te dragen voor nationale belangen, de provincies voor regionale belangen en de gemeenten voor lokale belangen. Maar zo simpel liggen de zaken nu eenmaal niet.¹

¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Sterke gemeenten in nieuwe provincies. Beschouwingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur en het daarbij behorende memorandum* (Den Haag, 1975), 16.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	6
1. Het Huis van Thorbecke	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Het ‘Huis van Thorbecke’	10
1.3 Een ongelukkige metafoor	11
1.4 Problemen in het Huis	13
1.5 Voorlopige conclusie	14
2. Terughoudendheid en voorzichtigheid (1945-1962)	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Commissie-Koelma	15
2.3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).....	18
2.4 Voorlopige conclusie	20
3. Het eerste gewestelijke experiment (1962-1976)	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Openbaar Lichaam Rijnmond.....	21
3.3 Nota Bestuurlijke Organisatie	24
3.4 Voorlopige conclusie	26
4. Naar de ‘provincie nieuwe stijl’, en terug (1976-1989)	27
4.1 Inleiding	27
4.2 De Gaay Fortman.....	27
4.3 Wiegel.....	29
4.4 Rietkerk.....	30
4.5 Voorlopige conclusie	31
5. Provincies op de BoN (1989-2002)	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Grootstedelijke problematiek	33

5.3 Bestuur op Niveau (BoN)	34
5.4 Kaderwet bestuur in verandering.....	36
5.5 Voorlopige conclusie	38
6. Opschaling in de Randstad (2002-2016)	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Geelhoed en Kok	39
6.3 Kabinetten-Balkenende	40
6.4 Kabinetten-Rutte	42
6.5 Voorlopige conclusie	44
Conclusie.....	45
Bibliografie.....	49

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van vier jaar academisch onderwijs. Ik heb mijn scriptie geschreven over het binnenlands bestuur van Nederland. Dit onderwerp kwam tot mij tijdens mijn stage bij de Provinciale Staten van Gelderland in het voorjaar van 2016. Naarmate ik mij meer stortte in de Gelderse politiek, begon ik mij ook steeds meer af te vragen wat precies de plaats van de provincie was binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Nederland. Na enkele weken grondig onderzoek te hebben verricht, kwam ik tot de conclusie dat er na de Tweede Wereldoorlog een eigenaardige polemiek heeft plaatsgevonden binnen de Nederlandse politiek, waarbij de inrichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat centraal stond. De volgende pagina's zullen u meenemen in deze discussie.

Ik had mijn scriptie niet kunnen schrijven zonder de hulp van een groot aantal mensen en instanties. Ik wil een viertal mensen in het bijzonder bedanken. Allereerst Jan Prins, archivaris bij de provincie Gelderland. Hij heeft mij meegenomen door ondergrondse tunnels en afgesloten ruimtes om zo bij het provinciale archief van Gelderland te komen. De stukken die ik hier onder ogen heb gekregen, hebben als basis gediend voor mijn verdere onderzoeksproces. Ten tweede Bob Roelofs, griffier van de provincie Gelderland. Op momenten dat ik het spoor bijster was, hielp hij mij weer op weg. Zijn kennis over de provinciale politiek was voor mij van onschatbare waarde. Ten derde dr. Harm Kaal, universitair docent aan de Radboud universiteit en tevens mijn scriptiebegeleider. Zijn opmerkingen waren vooral in de laatste weken van mijn onderzoek van groot belang. Het hielp mij om de structuur van mijn betoog in ogenschouw te houden. Het meest dankbaar ben ik mijn vrouw Esther. Zij heeft mij de afgelopen vier jaar onophoudelijk gesteund bij mijn studie. Dat was bij het schrijven van mijn scriptie niet anders. Omdat ik zonder haar niet zou zijn waar ik nu ben, draag ik dit werk aan haar op.

Antonio Libert

Dieren, augustus 2016

Inleiding

‘Het moge duidelijk zijn. Het belang van gemeenten, van steden en van regio’s is toegenomen. De vraag van de Stichting Thorbecke Zwolle was of gemeenten wel de derde laag moeten blijven in het Huis van Thorbecke of dat het wenselijker is als steden een meer regionale positie bekleden en daarmee een deel van het takenpakket van provincies ‘afsnoepen’. Dat laatste klinkt wel erg stiekem. Als een kind dat, als zijn moeder de andere kant opkijkt, snel een greep doet in de snoeppot en vervolgens zijn meest onschuldige blik opzet.’²

J.H.C. van Zanen, burgemeester van Utrecht en voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), legde tijdens de Thorbeckelezing in het voorjaar van 2016 een uiterst eigenaardige polemiekbloot. In zijn lezing behandelde Van Zanen de vraag of de bestuurlijke inrichting van Nederland in zijn huidige vorm nog wel optimaal functioneerde en of er grondige verbouwingen nodig waren binnen het ‘Huis van Thorbecke’, oftewel de bestuurlijke inrichting van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. De regionale problematiek, grotendeels gevormd door falende intergemeentelijke samenwerking, werd de afgelopen zeventig jaar door Haagse beleidsmakers als te ingewikkeld beschouwd om binnen de bestaande bestuurlijke inrichting opgelost te worden. Men bleek een structureel gebrek aan vertrouwen te hebben in de slag- en daadkracht van het gemeentelijke en provinciale bestuur. In deze periode zijn dan ook herhaaldelijk pogingen ondernomen om een greep te doen in de ‘snoeppot’ van deze decentrale overheden.

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd politiek-bestuurlijk Nederland gedomineerd door de discussie over het functioneren van het Huis van Thorbecke. Vrij snel na de Tweede Wereldoorlog adviseerde de commissie-Koelma om een nieuwe bestuurslaag in het leven te roepen die oorspronkelijke samenwerkingsvormen tussen gemeenten moest vervangen. Het kabinet zag niets in een vierde bestuurslaag en stelde in plaats daarvan in 1950 de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in. Ruim een decennium later, in 1962, werd een wetsvoorstel ingediend die zorgde voor de totstandkoming van het Openbaar Lichaam Rijnmond, een gewestelijke vierde bestuurslaag in de regio Rijnmond. Enkele jaren later, in 1969, dienden minister H.K.J. Beernink en staatssecretaris Ch. van Veen de *Nota Bestuurlijke Organisatie* in, waarin zij pleitten voor de invoering van gewesten in de rest van Nederland. In de jaren zeventig en tachtig werd gewestvorming weer losgelaten en wilde het kabinet regionale en provinciale bestuurslagen ineenschuiven, resulterend in ‘provincies nieuwe stijl’. Begin jaren negentig kwam het kabinet met de rapporten *Bestuur op Niveau*, waarin opnieuw werd gepleit voor gewestvorming, dit keer expliciet rondom grote steden. Ook in de 21^{ste} eeuw waren er plannen om het Nederlandse middenbestuur te herstructureren, met

² J.H.C. van Zanen, Thorbeckelezing, 19 mei 2016.

als meest in het oog springende concept de vorming van de Randstadprovincie tijdens de kabinetten-Rutte I en II.

Dit onderzoek analyseert de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland door te kijken naar de wijze waarop deze zich tussen 1945 en 2016 heeft ontwikkeld. De stelling die in deze scriptie verdedigd zal worden, is dat de discussie over de herstructurering van het binnenlands bestuur uit verschillende perioden bestond, waarbij kabinetten continu van richting veranderden ten opzichte van hun voorgangers. De discussie zelf wordt aan de hand van een zestal hoofdstukken geanalyseerd. In het eerste hoofdstuk worden een aantal voor deze discussie elementaire kwesties geïntroduceerd en nader toegelicht. Het gaat hier onder andere om de betekenis van de metafoer van het Huis van Thorbecke en wat de lokale en regionale problematiek precies inhield. In de vijf daaropvolgende hoofdstukken wordt aan de hand van enkele cases per hoofdstuk, uitgelegd welke oplossingen voor de regionale problematiek in de Haagse politiek gangbaar waren. Tot slot wordt in de conclusie verklaard hoe de discussie uit verschillende fasen bestond.

Als gevolg van de lokale en regionale problematiek en de reorganisatievoorstellen die daar vaak uit volgden, zijn er de afgelopen decennia talrijke rapporten en boekwerken verschenen over het functioneren van het binnenlands bestuur. In de jaren zeventig stond in diverse publicaties vooral de wenselijkheid van gewesten centraal. In *Agglomeratieproblematiek in Nederland* (1972) beoordeelt bestuurskundige H. van Ruller het praktisch functioneren van de intergemeentelijke coördinatie in een aantal Nederlandse stedelijke agglomeraties.³ Bovendien neemt hij in zijn boek stelling in de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland, door te pleiten voor het handhaven van drie bestuurslagen: het Rijk, de gewesten en de gemeenten. De provincies dienen in zijn visie op den duur te verdwijnen. In *De provincie: ja of nee* (1973) analyseren academici van verschillende disciplines de positie van het provinciaal bestuur binnen de discussie over de bestuurlijke inrichting.⁴ Zij kijken onder andere naar het nut en de noodzaak van het provinciale bestuur, met name wanneer gewesten hun intrede in het Huis van Thorbecke zouden doen. In *Gewest en territoriale decentralisatie* (1976) bespreekt jurist D.W.P. Ruiter de grote aantallen nota's, adviezen, rapporten en wetsontwerpen over de bestuurlijke structuur en betoogt hij de wenselijkheid van gewesten als vierde bestuurslaag.⁵

In de jaren tachtig richtten de publicaties zich vooral op de veranderende rol van het provinciale bestuur. Onderzoekers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

³ H. van Ruller, *Agglomeratieproblematiek in Nederland. Verslag van een onderzoek naar het feitelijk verloop van het openbaar bestuur in Nederlandse agglomeraties op het gebied van de overheidstaak ruimtelijke ordening* (Alphen aan den Rijn, 1972).

⁴ J.P.A. Coopmans, J.A. Stalpers en B. de Goede e.a., *De provincie: ja of nee. Verslag van een symposium op verzoek van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant georganiseerd door het Instituut voor Bestuurswetenschappen op 26 november 1971* (Zwolle, 1973).

⁵ D.W.P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie* (Alphen aan den Rijn, 1976).

bestuderen in *Van verre vriend naar goede buur?* (1982) de veranderende positie van de provincie en komen tot de conclusie dat de provincie in de jaren tachtig steeds meer een actieve positie begon in te nemen als intermediaire bestuurslaag tussen Rijk en gemeenten als gevolg van het verkrijgen van nieuwe taken en bevoegdheden.⁶ Deze verandering zou nadrukkelijk niet het gevolg zijn van (pogingen tot) een reorganisatie van het binnenlands bestuur. In *Denken over Binnenlands Bestuur* (1987) definieert bestuurskundige Th.A.J. Toonen de betekenis van en de misvattingen over het Huis van Thorbecke.⁷ De studie van Toonen illustreert vooral dat de 'driekringenleer' van gemeenten, provincies en het Rijk minder statisch was dan een metafoor van een huis laat geloven.

In de jaren negentig kwam de rol van de provincie binnen de discussie over de bestuurlijke inrichting meer op de voorgrond te staan. In *Regionaal bestuur in Nederland* (1995) beschrijft jurist D.J. Elzinga de achterliggende trends en de historische ontwikkeling van de discussie over decentralisatie en de gedecentraliseerde eenheidsstaat.⁸ In dit werk worden onder andere de Wgr-samenwerking, de BoN-gebieden en de 'provincie nieuwe stijl' besproken, evenals wat de consequenties zijn van deze initiatieven voor het middenbestuur. Enkele jaren later verscheen het rapport *Het bestuurlijk kraakbeen* (1999) van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).⁹ Dit rapport bespreekt onder andere de Nederlandse regio in historisch en Europees perspectief, de centrale dilemma's in de regioproblematiek en de rol die de provincie in deze problematiek speelt. Tot slot worden er een aantal aanbevelingen over de rol van de provincie gedaan. In hetzelfde jaar publiceerde de Rob ook de essays die aan het zojuist besproken rapport ten grondslag lagen. Deze essays zijn gebundeld in *De provincie in het vizier* (1999) en voorzien de lezer van een gedetailleerder inzicht in de regioproblematiek.¹⁰

Ook vanaf 2000 zijn er verschillende publicaties over de kwestie verschenen. Het nieuwe millennium begon met een viertal rapporten van commissies van het Interprovinciaal Overleg (IPO) die ingaan op verschillende thema's met betrekking tot het provinciaal bestuur in Nederland.¹¹ De conclusies en aanbevelingen zijn over het algemeen in het voordeel van de provincie. In *Het opgeblazen bestuur* (2007) beschrijft bestuurskundige C.E. Peters hoe het provinciaal bestuur

⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Van verre vriend naar goede buur? Studie naar de veranderende positie van de provincie* (Den Haag, 1982).

⁷ Th.A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (Den Haag, 1987).

⁸ D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland* (Groningen, 1995).

⁹ Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Het bestuurlijk kraakbeen* (Den Haag, 1999).

¹⁰ P. Bordewijk e.a., *De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur* (Den Haag, 1999).

¹¹ Commissie Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, *Van ordenen naar ontwikkelen. Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte* (Den Haag, 2001); Commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies, *Financiële slagkracht van de provincies* (Den Haag, 2002); Commissie Regionaal bestuur in Nederland, *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw* (Den Haag, 2002); Commissie Sociaal beleid, *Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid* (Den Haag, 2002).

zichzelf vanaf de jaren negentig belangrijk heeft proberen te maken door constant op zoek te gaan naar nieuwe taken en bevoegdheden.¹² Recenter bespreekt jurist L.M. Raijmakers in *Leidende motieven bij decentralisatie* (2014) de betekenis van de metafoor van het Huis van Thorbecke voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat en identificeert hij de historische, economische, bestuurskundige en juridische motieven voor centralisatie en decentralisatie.¹³ Daarnaast legt Raijmakers uit hoe deze motieven terug te vinden zijn in het discours, de doelstelling en de uitvoering van (de)centralisatieprocessen. In hetzelfde jaar is ook *Behoedzaam bestuur* (2014) gepubliceerd.¹⁴ Aan de hand van een historisch overzicht van de taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland, laten acht academici zien hoe het provinciaal bestuur een bijdrage heeft geleverd aan de inrichting van de provincie en zelfs aan het soepel functioneren van het Nederlands staatsbestel.

Dit onderzoek concentreert zich op de beleidsplannen van Nederlandse kabinetten tussen 1945 en 2016 met betrekking tot wijzigingen in de inrichting van het binnenlands bestuur, en de reactie van het parlement op deze plannen. Naast de in de vorige alinea's besproken publicaties, is in dit onderzoek dan ook veelvuldig gebruik gemaakt van Kamerstukken en Handelingen. Het gebruik van deze parlementaire bronnen heeft als doel om de visies van kabinetten en partijen in met name de Tweede Kamer over dit onderwerp uiteen te zetten. Zodoende wordt een helder beeld verkregen van de gebruikte argumenten en achterliggende gedachten om al dan niet wijzigingen in het Huis van Thorbecke aan te brengen. Voor dit onderzoek zijn ook de meest belangrijke rapporten over deze materie geraadpleegd. Deze rapporten waren vaak van grote invloed op de politiek en kunnen dus niet buiten beschouwing worden gelaten.

¹² C.E. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie* (Amsterdam, 2007).

¹³ L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke* (Alphen aan den Rijn, 2014).

¹⁴ R. Pots en N. Randeraad (red.), *Behoedzaam bestuur. Twee eeuwen provincie Zuid-Holland* (Leiden, 2014).

Hoofdstuk 1

Het Huis van Thorbecke

1.1 Inleiding

J.R. Thorbecke (1798-1872) legde de basis voor wat men later het 'Huis van Thorbecke' is gaan noemen. Dit 'Huis' werd de afgelopen 170 jaar gebruikt als metafoor voor de bestuurlijke inrichting van Nederland, met aparte verdiepingen voor gemeenten, provincies en het Rijk. Na de Tweede Wereldoorlog kwam deze bestuurlijke inrichting onder druk te staan. Maatschappelijke ontwikkelingen overstegen gemeentegrenzen; hetzelfde gold voor de bijbehorende problemen. De heersende opvatting over het Huis van Thorbecke maakte beleidsmakers terughoudend om het binnenlands bestuur grondig te renoveren.

1.2 Het 'Huis van Thorbecke'

In 1848 stond Europa in brand. Het vuur van de liberale en nationalistische revolutie had menig conservatief vorstenhuis geblakerd dan wel volledig in de as gelegd. Koning Willem II zag aan de horizon het vuur snel naderen en beseftte dat hij wel eens het volgende slachtoffer kon worden. Het werd hem te heet onder de voeten. Om te voorkomen dat de revolutie hem te gronde zou richten, gaf de vorst aan het liberale Tweede Kamerlid Thorbecke de opdracht om een grondwetsherziening te schrijven. Met de Grondwetsherziening van 1848, samen met de totstandkoming van de Provinciale wet van 1850 en de Gemeentewet van 1851, was het Huis van Thorbecke tot stand gekomen. Zodoende werd door de brand van 1848 in Nederland geen vorstenhuis verwoest, maar een huis van gedecentraliseerde eenheid gebouwd.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat sindsdien uit drie autonome bestuurslagen: gemeenten, provincies en het Rijk. Hoe de verhouding tussen deze drie bestuurslagen na 1945 was geregeld, werd op verschillende manieren uitgelegd. Sommigen benadrukten het hiërarchisch geordende eenheidskarakter, waarbij de nationale overheid het overwicht had op de lagere overheden.¹⁵ Anderen beschouwden het eenheidskarakter als randvoorwaarde, maar benadrukten het belang van decentralisatie en terughoudendheid bij het toezicht en de controle van hogere op lagere overheden.¹⁶ Het beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat werd in verband gebracht met uiteenlopende en ogenschijnlijk conflicterende waarden. Aan de ene kant vindt men naast

¹⁵ P. Glasbergen en J.B.D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat. Onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland* (Amsterdam, 1979), 39-40; J.W. van der Dussen, *De allocatie van middelen en de Financiële Verhoudingswet* (Den Haag, 1975), 107-108.

¹⁶ A.J.G.M. Bekke en D.A.P.W. van der Ende, 'Decentralisatie als bestuurlijk antwoord op ontwikkelingen in de omgeving van het openbaar bestuur', in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie*, Reeks Bestuur in Beweging (RBB) (Den Haag, 1984), 51-79; F. Venema, 'Verdelen en heersen', in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie*, RBB (Den Haag, 1984), 225-275.

centralisatie en hiërarchie, zaken als uniformiteit, integratie en gebondenheid. Daartegenover staan zaken als decentralisatie, verscheidenheid, gescheidenheid van overheidshuishoudens en gemeentelijke vrijheid. De verschillende interpretaties van de Nederlandse staatsvorm en de ideeën die daaraan ten grondslag lagen, stonden soms lijnrecht tegenover elkaar.¹⁷

1.3 Een ongelukkige metafoor

Het Huis van Thorbecke is decennialang een gewortelde metafoor in de discussies over het binnenlands bestuur geweest. Welbeschouwd werd de metafoor zelf pas sinds de jaren negentig uitdrukkelijk gehanteerd.¹⁸ De achterliggende gedachte die met deze metafoor samenging, bestond echter al veel langer. Het Huis van Thorbecke moet in eerste instantie beschouwd worden als een descriptieve metafoor om de hiërarchisch geconstrueerde gedecentraliseerde eenheidsstaat te visualiseren. Kijkt men echter naar de manier waarop deze metafoor in de discussie over het binnenlands bestuur werd toegepast, dan kan men niet anders dan concluderen dat het Huis ook een sterk normatief element in zich bleek te hebben. De opbouw van het Huis in drie verdiepingen werd per slot van rekening op een haast dogmatische wijze behoed voor initiatieven om de bestuurlijke inrichting van Nederland te hervormen, uit angst om het systeem los te laten dat uit de pen van Thorbecke was voortgekomen. Initiatieven om een nieuwe verdieping aan het Huis van Thorbecke toe te voegen, werden met grote terughoudendheid ter handen genomen. Het belang dat beleidsmakers na de Tweede Wereldoorlog hechtten aan een ruim honderd jaar oude traditie, stond meerdere bestuurlijke reorganisaties in de weg. Thorbecke leende zijn naam hiermee aan een stabiel doch rigide systeem.

De metafoor van een huis is uitermate ongelukkig gekozen. Een huis is namelijk statisch: het kan worden verbouwd of opnieuw worden ingericht, maar aan de hoofdstructuur kan niet worden gesleuteld zonder risico op instorting. Een dakkapel of serre bijbouwen is eenvoudig; een verdieping schrappen of toevoegen is vrijwel onmogelijk. Daarentegen is de bestuurlijke inrichting van een land in principe dynamisch: bestuurslagen kunnen, mits dat zorgvuldig gebeurt, worden hervormd, geschrapt of toegevoegd, zonder het risico te lopen dat het gehele landsbestuur in elkaar zakt. Bovendien doet het idee van afzonderlijke en hiërarchisch geordende verdiepingen geen recht aan de feitelijke inrichting van het Nederlandse bestuur. Hoewel iedere bestuurslaag verantwoordelijk is voor haar eigen taken en bevoegdheden, lopen deze verplichtingen in de praktijk doorgaans in elkaar over en werken bestuurslagen intensief met elkaar samen. Op sommige terreinen werken deze bestuurslagen zelfs zo intensief samen, dat het moeilijk is om vast te stellen op welke verdieping taken en bevoegdheden worden uitgevoerd. In dat opzicht zou de metafoor van een 'Huis

¹⁷ Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur*, 8.

¹⁸ Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie*, 14-15.

van Escher' beter op zijn plaats zijn. Wellicht dat het nog beter zou zijn als het binnenlands bestuur überhaupt niet met een passief en onbeweegbaar bouwwerk zou worden vergeleken.

Thorbecke had met zijn grondwetsherziening beslist geen statisch, onveranderbaar bouwsel als een huis voor ogen. In de kern was hij slechts op zoek naar een manier om de lokale en provinciale besturen aan de invloed van de koning te onttrekken. Politicoloog H.J. Aquina zegt hierover: 'Thorbeckes openbaar bestuur is niet ingericht op basis van het utilistische beginsel dat [de overheid, AL] taken moet uitoefenen. Het is ingericht om willekeurige uitoefening van macht te voorkomen door tegenover elke macht een andere te plaatsen.'¹⁹ Door de historische plaatselijke en regionale autonomie met het centralisme van de constitutionele monarchie te verbinden, creëerde Thorbecke een stabiel bestuur, een bestuur dat bestand was tegen zowel impulsieve als weldoordachte hervormingsinitiatieven in de 170 jaar die zouden volgen. Volgens Th.A.J. Toonen heeft Thorbecke nooit een huis willen ontwerpen:

De metafoor van het Huis scheidt een veel te bouwkundig en mechanistisch beeld. Thorbeckes ontwerp is beter getypeerd als een voorwaardenscheppend, dynamisch en evolutionair systeem. Meer dan een bouwwerk was de staat in zijn ogen een levend organisme. Hij dacht niet vanuit een rationeel ontwerp, maar vanuit de evolutionaire ontwikkeling van staatkundige stelsels.²⁰

Mede gelet op de toenmalige aard en omvang van de overheidstaken, kan men er niet van uitgaan dat Thorbecke in latere tijden niet aan zijn Huis zou hebben willen sleutelen. Het Huis van Thorbecke kan alleen daarom al 'onmogelijk worden gereduceerd tot een dogmatisch raamwerk dat geen enkele wijziging van de organisatie van het openbaar bestuur zou toelaten.'²¹

Wanneer er ondanks dit dogmatische raamwerk toch pogingen tot wijziging van de organisatie van het openbaar bestuur werden ondernomen, dan keek men doorgaans als eerste naar het middenbestuur. Binnen het Huis van Thorbecke heeft het provinciaal bestuur zich nooit echt in de kijker weten te spelen. Dat kon ook niet, aangezien het middenbestuur structureel werd genegeerd. Bij de toebedeling van taken en bevoegdheden door de Rijksoverheid, werd de provincie continu gepasseerd in het voordeel van de gemeente. Het gemeentelijke bestuur zou veel beter in staat zijn om uitvoerende taken op zich te nemen dan het bestuur van de provincie. Bovendien liep

¹⁹ H.J. Aquina, "Checks and balances" vanuit twee visies op de overheid', in: D.W.P. Ruiter (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*, RBB (Den Haag, 1982), 33-62, alhier 40-41.

²⁰ Th.A.J. Toonen, *Theorie van de provincie*, uitgave van het Interprovinciaal Overleg (IPO) (Den Haag, 2005), 15.

²¹ J.W.M. Engels, 'Opschaling en verdunning in het middenbestuur', referaat tijdens het Thorbeckediner op 31 oktober 2006 (Zoetermeer, 2006), 5.

het contact tussen gemeenten en het Rijk niet altijd via de provincie, maar kon men binnen de gemeente en het Rijk elkaar ook eenvoudig rechtstreeks treffen. Dit directe contact maakte het voor de gemeente mogelijk om het Rijk te benaderen met beleidsinitiatieven. Zodoende vormden de gemeenten en het Rijk in wezen de hoofdbesturslagen, terwijl aan provincies vooral toezichthoudende en bemiddelende taken werden toebedeeld.²²

En toezichthoudende en bemiddelende taken zijn niet 'sexy'. Provinciale taken en bevoegdheden, zoals het toezicht op gemeentelijke financiën, de inrichting van en het toezicht op waterschappen, het vaststellen en toetsen van streek- en bestemmingsplannen, de financiering van regionale omroepen en het onderhoud aan provinciale wegen en vaarwegen, spreken voor de gewone burger nauwelijks tot de verbeelding, ongeacht of deze verantwoordelijkheden relevant voor hem zijn.²³ De provincie kreeg steeds meer het imago van een nutteloze bestuurslaag. Kritiek op haar functioneren was het provinciaal bestuur steeds minder vreemd. De provincie werd onder meer verweten een gebrek aan slag- en daadkracht, helderheid, zichtbaarheid, consistentie en integraliteit te hebben. Het middenbestuur zou risicomijdend gedrag vertonen en geen knopen doorhakken, alleen maar pappen en nat houden. Ook zou het voor mensen niet duidelijk zijn welke taken en bevoegdheden de provincie nou precies heeft en wat de toegevoegde waarde is van deze verantwoordelijkheden voor het dagelijkse leven van de burger. Dit negatieve imago van de provincie bleek buitengewoon hardnekkig. Binnen het Huis van Thorbecke kon het provinciaal bestuur zich niet in de kijker spelen; daarbuiten ook niet.²⁴

1.4 Problemen in het Huis

Na de Tweede Wereldoorlog kwam het Huis van Thorbecke onder druk te staan. De oorzaak die hieraan ten grondslag lag, moet deels gezocht worden in de sociaal-economische en sociaal-culturele veranderingen die zich na 1945 voordeden. In de jaren na de oorlog steeg het bevolkingsaantal, waardoor ook de bevolkingsdichtheid en de bebouwing toenam. Tevens groeide tijdens de wederopbouwperiode het aantal industriële en dienstverlenende bedrijven, die zich vestigden op speciaal daartoe bestemde gronden aan de rand van gemeenten. Tegelijkertijd daalde het percentage inwoners met een agrarisch beroep en werd men steeds meer actief binnen de secundaire en tertiaire sectoren, die vaak buiten de eigen gemeente gevestigd waren. Sociaal-culturele veranderingen brachten met zich mee dat men steeds vaker buiten het eigen gemeentelijk

²² Rob, *Het bestuurlijk kraakbeen*, 8; Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (VWRR), *De organisatie van het openbaar bestuur* (Den Haag, 1975), 66.

²³ Peters, *Het opgeblazen bestuur*, 157-160.

²⁴ D.M. Berkhout, 'Tussen Scylla en Charybdis: over voetangels en klemmen voor de provincie van de toekomst', in: P. Bordewijk e.a., *De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur* (Den Haag, 1999), 49-84, alhier 51-52.

referentiekader ging wonen, werken en recreëren. Mensen bewogen zich niet meer op de schaal van een gemeente, maar op de schaal van een regio.²⁵

Wanneer het ging om het benutten van kansen of het oplossen van problemen, dan bleek de bestuurlijke driedeling van gemeente, provincie en Rijksoverheid meer dan eens ontoereikend te zijn. Een indeling van drie afgebakende bestuurslagen was mooi voor het oog, maar in de praktijk vonden veel activiteiten plaats buiten deze scheidslijnen. H. van Ruller bespreekt in *Agglomeratieproblematiek in Nederland* verschillende voorbeelden van problemen die zich voordeden wanneer bestuurslagen te autonoom van elkaar handelden. Uit deze voorbeelden blijkt dat vooral aan elkaar grenzende gemeenten vaak met elkaar overhoop lagen over zaken als bouwgrond, wegen en openbaar vervoer. Wanneer geschillen tussen lokale overheden dermate uit de hand liepen dat een efficiënt en daadkrachtig beleid hieronder had te lijden, dan sprak men van *intergemeentelijke, regionale of agglomeratieproblematiek*.²⁶

Door deze problematiek kwam in politiek Den Haag het functioneren van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ter discussie te staan. Het Huis van Thorbecke was volgens velen aan renovatie toe. Om deze problematiek het hoofd te bieden, werden door kabinetten verschillende oplossingen voorgesteld die op gemeentelijk, regionaal óf provinciaal niveau moesten worden toegepast. Het probleem was echter dat ieder kabinet een ander schaalniveau voorstond, waardoor er in zeventig jaar tijd talrijke wetsvoorstellen tot herstructurering van het binnenlands bestuur de revue hebben gepasseerd.

1.5 Voorlopige conclusie

Nederland is al ruim anderhalve eeuw een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De driedeling van gemeenten, provincies en het Rijk leidde halverwege de negentiende eeuw tot een relatief goed functionerend binnenlands bestuur. Maatschappelijke ontwikkelingen in de decennia die volgden, leidden ertoe dat deze organisatie volgens velen steeds meer aan herziening toe was. De bestuurlijke inrichting werd vergeleken met een huis, bestaande uit drie gescheiden verdiepingen. Dat deze metafoor zeer gebrekkig was, bleek uit het feit dat de drie verdiepingen in de praktijk nauwelijks van elkaar waren gescheiden, wat werd bevestigd toen gemeentegrensoverschrijdende problematiek steeds acuter werd. Kabinetten hebben door de jaren heen verschillende initiatieven gelanceerd om deze problematiek op te lossen.

²⁵ Van Ruller, *Agglomeratieproblematiek in Nederland*, 5-10.

²⁶ *Ibidem*, 1-5.

Hoofdstuk 2

Terughoudendheid en voorzichtigheid (1945-1962)

2.1 Inleiding

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog nam gemeentegrensoverschrijdende problematiek drastisch toe. Het kabinet-Beel I (1946-1948) stelde in 1946 de commissie-Koelma in om een oplossing te vinden voor deze problemen. De commissie adviseerde de instelling van regionale districten, maar de kabinetten tussen 1945 en 1962 waren uiterst terughoudend in het doorvoeren van dergelijke herstructureringen van het Huis van Thorbecke. Van gewesten en districten moesten kabinetten in deze periode niets hebben. Tot de jaren zestig werd de oplossing voor regionale problematiek liever gezocht in de richting van gemeentelijke herindeling en vormen van intergemeentelijke samenwerking. Zodoende werd in 1950 de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ingesteld.

2.2 Commissie-Koelma

Toen het Duitse gezag in 1945 plaatsmaakte voor een Nederlands bestuur, kwam de regionale problematiek al gauw op de politieke agenda te staan. De discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland was na de oorlog zeker niet nieuw. Al in 1929 verwachtten Haagse beleidsmakers 'van een doeltreffende, aan de hedendaagsche eischen beantwoordende wettelijke regeling der samenwerking tusschen gemeentebesturen [...] dat zij orde zal brengen in den huidigen, min of meer chaotischen toestand.'²⁷ Voor de oorlog werd vooral gedacht aan het samenvoegen van gemeenten; na de oorlog werd gezocht naar een uitbreiding van formele instrumentaria. Eerdere regelingen met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking werden als onvoldoende beschouwd. Om die reden werd in 1946 door L.J.M. Beel, minister van Binnenlandse Zaken en tevens minister-president, de commissie Stad-Randgemeenten (commissie-Koelma) ingesteld.

Tijdens zijn rede ter installatie van de commissie, sprak Beel nadrukkelijk uit wat het kabinet van Koelma en de zijnen verwachtte. De commissie kreeg de taak om de regering te adviseren over de wijze waarop het beste kon worden voorzien in de gemeenschappelijke belangen van de grotere stad en omliggende, kleinere gemeenten. Beel besepte dat deze taak niet eenvoudig was om uit te voeren: 'Zulk een opdracht is gemakkelijk neergeschreven, doch ik ben mij er van bewust, dat haar uitvoering grote zorg vereist.'²⁸ Dit zou hem echter niet minder kritisch maken op de uiteindelijke bevindingen van de commissie. Het kabinet wenste namelijk geen toename van de bestuurlijke

²⁷ F.W.M. Kerchman e.a. (red.), 'Nederland. Herziening der gemeentewet', *Locale Belangen* 16 (1929), 239-251, alhier 244.

²⁸ L.J.M. Beel, rede ter installatie van de Commissie Stad-Randgemeenten (commissie-Koelma), gehouden op 19 december 1946.

drukte of initiatieven die zouden indruisen tegen het decentralisatieproces. Beel was tijdens zijn rede dan ook luid en duidelijk: 'Het is U bekend, dat de Regering afwijzend staat tegenover het vormen van administratieve eenheden, die door haar omvang moeilijk bestuurbaar zijn en moeilijk te verenigen zijn met een vruchtbare decentralisatiegedachte, waarop het streven der Regering bij voortduring gericht is.'²⁹ De commissie stond een uiterst lastige opgave te wachten.³⁰

In het najaar van 1947 bracht de commissie haar bevindingen uit. Zij was tot de conclusie gekomen dat gewone samenwerkingsverbanden tussen gemeenten niet meer toereikend waren, doordat grote steden uit hun grenzen waren gegroeid en kleinere gemeenten naar elkaar toegroeiden. De commissie adviseerde daarom de instelling van een vierde bestuurslaag in de vorm van districten:

Dit nieuwe orgaan zal bekleed moeten worden met bevoegdheden, welke, althans ten aanzien van de te behartigen belangen, boven die van de organen der afzonderlijke, van de groep deel uitmakende gemeenten uitgaan. Met het oog hierop en mede in verband met de door het orgaan te verrichten taak lijkt een *openbaar lichaam* de aangewezen vorm.³¹

Deze districten moesten in eerste instantie op vrijwillige basis tot stand worden gebracht, maar wanneer gemeenten niet vrijwillig tot een district wensten toe te treden, dan moesten zij tot samengaan worden gedwongen. Eenmaal tot stand gekomen zouden vertegenwoordigers van de districten democratisch worden gekozen.³²

Het rapport werd door het kabinet zeer kritisch ontvangen. Die moest in de jaren veertig namelijk niets hebben van districten en openbare lichamen, uit angst dat een te grote bestuursdichtheid zou leiden tot een stroperig en vleugellam bestuur. Minister P.J. Witteman van Binnenlandse Zaken stelde enkele weken na de publicatie van het rapport dat 'de vraag onder de ogen moet worden gezien of het vormen van districten [...] zo aantrekkelijk is.'³³ Verder had het kabinet veel moeite met de gedwongen oplegging van de voorgestelde organen. De Kroon beschikte al ruim vijftien jaar over de bevoegdheid om intensieve samenwerking tussen gemeenten op te

²⁹ Ibidem.

³⁰ M.D. Boogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. De periode van het Kabinet-Beel, 3 juli 1946-7 augustus 1948*, band C (Den Haag, 1989), 1825; V.C. Veldheer, *Kantelend bestuur: onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985* (Leiden, 1994), 22; J.R. Hulst, *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering. Een vergelijkende studie op het terrein van de volkshuisvesting* (Delft, 2000), 8.

³¹ Commissie Stad-Randgemeenten, *Rapport van de Commissie Stad-Randgemeenten* (Den Haag, 1947), p. 6.

³² Ibidem, p. 5-8

³³ HTK 1947-1948, p. 424.

leggen, maar kabinetten probeerden deze bevoegdheid zo min mogelijk in de praktijk te brengen. Het kabinet stond vooral hierdoor sterk afwijzend tegenover de bevindingen van de commissie-Koelma. Dit bleek ook uit de memorie van toelichting van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waar later in dit hoofdstuk verder over wordt gesproken.³⁴

De bevindingen van de commissie werden in het parlement gemengd ontvangen. Verschillende Kamerleden waren positief over de uitkomsten van de commissie. In een debat over de wijziging van de grenzen van de gemeente Utrecht in oktober 1953, wees PvdA-Eerste Kamerlid J. in 't Veld erop dat de bestuursstructuur van gemeenten, provincies en het Rijk niet meer voldoende was om te voorzien in een adequate behartiging van alle aanwezige belangen: 'Wij moeten dus openstaan voor nieuwe denkbeelden. Het treft mij telkens weer, dat men zo moeilijk geneigd is, in deze richting iets nieuws te proberen. Daarom heb ik die gemeenschapsraad [de commissie-Koelma, AL] van harte toegejuicht.'³⁵ KVP-Kamerlid J.H.J. Maenen was van mening dat de instelling van districten de enige oplossing was om de regionale problematiek op te lossen:

Het zal toch voor een ieder duidelijk zijn, dat in diverse agglomeraties in ons land een complexiteit van belangen is ontstaan, die niet zijn op te lossen door eenvoudige samenwerking van gemeenten [...] Wil men in zulke gevallen niet geraken tot annexatie [...] dan valt niet te ontkomen aan de noodzaak over te gaan tot het scheppen van een nieuwe bestuursvorm in de vorm van een stadsgewest of district.³⁶

Volgens sommige Kamerleden was de instelling van districten de meest geschikte oplossing voor de problemen die rond veel gemeenten speelden.

Er waren ook Kamerleden die vooral twijfels hadden over de bevindingen van de commissie-Koelma. Zo was CPN-Kamerlid G. Wagenaar van mening dat juist binnen de bestaande structuren een oplossing voor de stedelijke problematiek gezocht moest worden: 'Het "district" van de commissie-Koelma [geeft] geen oplossing, maar creëert er weer een nieuw apparaat bij. Er moet op een andere wijze van samenwerking een oplossing tot stand worden gebracht. Hier zou een bijzondere taak voor de provincie kunnen worden gevonden.'³⁷ Anderen, bijvoorbeeld ARP-Eerste Kamerlid J. Tjalma, voorzagen vooral problemen in het dwingende karakter van het advies van de commissie. Tjalma stelde dat 'het twijfelachtig is, of in casu alle partijen vrijwillig tot samenwerking zouden wensen over te gaan, terwijl, indien dit niet het geval is, van een opgelegde, dus dwingend

³⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur* (Den Haag, 1997), 37-38.

³⁵ HEK 1953-1954, p. 2019-2020.

³⁶ HTK 1958-1959, p. 2044-2045.

³⁷ HTK 1947-1948, p. 415.

voorgeschreven samenwerking weinig heil is te verwachten.’³⁸ Ook met het oog op de verhouding tussen gemeenten en provincie was er tegenstand tegen districtsvorming, bijvoorbeeld bij CHU-Kamerlid H.K.J. Beernink: 'Naar mijn mening bestaat aan een dergelijke “vierde dimensie”, naast Staat, provincie en gemeente, in ons land momenteel geen behoefte en is een dergelijk district, waarvoor de lijnen niet scherp zijn aangegeven, moeilijk in te passen in onze staatsrechtelijke verhoudingen.’³⁹ Districtsvorming was in de ogen van veel Kamerleden ongewenst.

Het kabinet was het grotendeels met deze gedachte eens. Zoals al eerder in dit hoofdstuk is gesteld, moesten kabinetten in de jaren veertig en vijftig niets hebben van districtsvorming. Wel is er een ontwikkeling te constateren in de denkwijze van de regeringen tussen 1945 en 1964. In de jaren veertig waren kabinetten buitengewoon kritisch op districtsvorming. Kabinetten in de jaren vijftig keken met een meer gematigde blik naar districtsvorming. Die kabinetten meenden dat de zaak van districtsvorming nog te ‘onrijp’ en ‘prematuur’ was om concrete plannen over deze zaak te implementeren.⁴⁰ Dat nam echter niet weg dat kabinetten vanaf de late jaren vijftig begonnen na te denken over districten, wat onder andere blijkt uit de woorden van de minister van Binnenlandse Zaken A.A.M. Struycken in 1958: ‘Ik geloof ook, dat wij de oplossing zullen moeten zoeken in districten, die gemeentelijke taken uitoefenen, of wellicht verdient een figuur met bepaalde boven-gemeentelijke bevoegdheden de voorkeur.’⁴¹ Het is opvallend dat de discussie over de adviezen van de commissie-Koelma tot ver in de jaren vijftig werd gevoerd, terwijl de adviezen zelf al in 1950 door de regering waren afgeschoten en vervangen door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

2.3 *Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)*

De Wgr werd in 1950 ingesteld om de intergemeentelijke samenwerking, zoals de commissie-Koelma die had voorgesteld, mogelijk te maken, zonder dat daarbij districtsvorming aan te pas moest komen. De wet stelde dat gemeenten met elkaar een gemeenschappelijke regeling konden treffen ter behartiging van hun belangen. Dit kon geschieden door de instelling van een of meer bestuurlijke organen. Deze organen kregen vrijwel dezelfde bevoegdheden van regeling en bestuur als de deelnemende besturen hadden met betrekking tot hun eigen gemeente. De wet gold behalve voor regelingen tussen gemeenten, ook voor regelingen tussen gemeenten en provincies en tussen provincies onderling.⁴² Bij de Wgr was sprake van verlengd lokaal bestuur en niet van een extra bestuurslaag.

³⁸ HEK 1953-1954, p. 2013.

³⁹ HTK 1949-1950, p. 1517.

⁴⁰ HEK 1953-1954, p. 2025; HEK 1957-1958, p. 2145; HEK 1958-1959, p. 2132.

⁴¹ HEK 1957-1958, p. 2144.

⁴² Kamerstukken II 1949-1950, 1198, nr. 2, p. 1-3.

Net als de bevindingen van de commissie-Koelma, werd ook de Wet gemeenschappelijke regelingen met gemengde gevoelens in het parlement ontvangen. Intensieve samenwerking tussen gemeenten werd in beide Kamers als positief ervaren, maar de consequenties van de Wgr waren volgens sommige Kamerleden vooral een bedreiging voor de bestaande bestuursstructuur. Het debat over de Wgr werd in de jaren vijftig gedomineerd door kritische parlementariërs van de KVP. Kamerleden van deze partij waren groot voorstanders van gemeentelijke autonomie en fervente tegenstanders van de Wgr. Volgens Tweede Kamerlid J.H.W. van Koeverden was een intensieve toepassing van de Wgr een 'te grote uitholling van de gemeentelijke autonomie.'⁴³ Eerste Kamerlid Ch.G. Matser zag in de Wgr een verkapte vorm van het vestigen van gewesten of districten.⁴⁴ Volgens Eerste Kamerlid F.G.C.J.M. Teulings 'overwoekert het samenstel van gemeenschappelijke regelingen de gemeentelijke autonomie en worden bestuursverhoudingen en de bestuursverantwoordelijke van de wettelijke bestuursorganen der betrokken gemeenten uitgehold.'⁴⁵ Kritiek op de Wgr had in de jaren vijftig vooral te maken met de vermeende ondermijning van de gemeentelijke autonomie, zoals deze KVP-Kamerleden duidelijk lieten blijken.

Kamerleden van andere partijen, bijvoorbeeld H. Beernink en J. Reijers van het CHU, waren beduidend positiever over de Wgr. Tweede Kamerlid Beernink gaf aan meer vertrouwen te hebben in de Wgr als basis voor publiekrechtelijke organen dan in privaatrechtelijke organen:

Sedert de *Wet gemeenschappelijke regelingen* van het jaar 1950 liggen er echter, zowel voor de provincies als voor de gemeenten, voldoende mogelijkheden om de publiekrechtelijke kant te kiezen [...] Ik heb een voorkeur voor de publiekrechtelijke vorm, omdat men daarbij meer waarborgen heeft, dat het publiek belang niet wordt geschaad.⁴⁶

Eerste Kamerlid Reijers legde het mogelijke falen van de Wgr niet bij de inhoud van de wet, maar bij de wijze waarop gemeenten, in dit geval de gemeente Utrecht, met de wet omgingen:

De vraagstukken van verkeer, nutsbedrijven, rioleringswerken kunnen krachtens de *Wet gemeenschappelijke regelingen* zonder overwegende bezwaren opgelost worden en zouden waarschijnlijk al opgelost kunnen zijn, indien de gemeente Utrecht meerdere

⁴³ *HTK* 1952-1953, p. 2784.

⁴⁴ *HEK* 1957-1958, p. 2102.

⁴⁵ *HEK* 1953-1954, p. 2015.

⁴⁶ *HTK* 1952-1953, p. 2885.

bereidheid had getoond, op de voet van samenwerking met de besturen der randgemeenten te willen handelen.⁴⁷

De visies van de KVP en het CHU brengen de kern van de discussie over de Wgr aan het licht. De discussie over de Wgr werd namelijk sterk beïnvloed door het spanningsveld tussen het waarborgen van gemeentelijke autonomie enerzijds en het vinden van een oplossing voor de regionale problematiek anderzijds.

Uiteindelijk werd de Wgr in 1985 herzien. Hier ging een lange discussie aan vooraf. Het accent werd gelegd op intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur en het voorkomen van het ontstaan van een zelfstandige bestuurslaag tussen gemeenten en provincies. Ook beoogde de wet het grillige patroon van gemeenschappelijke regelingen dat na 1950 was ontstaan te ordenen, onder meer door het definiëren van Wgr-gebieden. Ten slotte probeerde men met deze wet de rol van provincies bij intergemeentelijke samenwerking te versterken en het democratisch gehalte te vergroten door openbaarheid en openheid te verplichten.⁴⁸ Ondanks aanhoudende kritieken in de jaren tachtig en negentig, met name vanuit de KVP-vleugel van het CDA, staat de Wgr anno 2016 nog steeds overeind. De wet wordt door sommigen zelfs beschouwd als 'het cement dat het Huis van Thorbecke in staat stelt om onveranderd te blijven functioneren.'⁴⁹

2.4 Voorlopige conclusie

De adviezen van de commissie-Koelma en de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben beide de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland in de eerste twee decennia na het einde van de Tweede Wereldoorlog gedomineerd. De discussie liet in deze jaren vooral zien dat het Huis van Thorbecke in de ogen van veel Haagse beleidsmakers niet optimaal functioneerde. Dat samenwerking tussen gemeenten een belangrijke voorwaarde was om de regionale problematiek het hoofd te bieden, werd algemeen geaccepteerd. Sommige Kamerleden waren van mening dat de regionale problematiek alleen opgelost kon worden door een extra verdieping binnen het Huis aan te brengen, terwijl anderen juist van mening waren dat de oplossing voor deze problematiek binnenshuis opgelost diende te worden. Dat het kabinet het eens was met de laatste groep, bleek wel uit het feit dat er van districtsvorming tussen 1945 en 1962 niets terecht kwam. In plaats daarvan werd de Wgr ingesteld, die hetzelfde doel nastreefde als de aanbevelingen van de commissie-Koelma, maar dan zonder de instelling van districten.

⁴⁷ HEK 1953-1954, p. 2005.

⁴⁸ A.F.A. Korsten, *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing* (Heerlen, 2002), 35-38.

⁴⁹ R. Wever, 'De Wgr: het cement in het Huis van Thorbecke', in: Vereniging van Griffiers, *Middenbestuur in Nederland: opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?* (Den Haag, 2007), 33-50, alhier 33.

Hoofdstuk 3

Het eerste gewestelijke experiment (1962-1976)

3.1 Inleiding

Initiatieven tot gewestvorming werden in de jaren veertig en vijftig vooral met terughoudendheid en voorzichtigheid benaderd. In de jaren zestig en zeventig was politiek Den Haag wat betreft dit onderwerp zeker nog voorzichtig, maar wel minder terughoudend. De reden dat een groot deel van deze terughoudendheid was losgelaten, kwam omdat het kabinet en de Tweede Kamer inzagen dat een oplossing voor de regionale problematiek urgenter was dan ooit. De Wgr had niet het gewenste resultaat gebracht. Volgens sommige politici was de inzet van zwaarder geschut noodzakelijk. Zodoende werd er vanaf 1964 geëxperimenteerd met het Openbaar Lichaam Rijnmond, een op de Wgr gebaseerde bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie in, en werd enkele jaren later de *Nota Bestuurlijke Organisatie* ingediend, waarin het kabinet voor het eerst nadrukkelijk pleitte voor gewestvorming. Op basis van deze twee cases kan gesteld worden dat de kabinetten tussen 1962 en 1976 actief stuurden op gewestvorming.

3.2 Openbaar Lichaam Rijnmond

In 1962 dienden de ministers van Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, respectievelijk E.H. Toxopeus en J. van Aartsen, een wetsontwerp in voor de instelling van een openbaar lichaam voor het gebied van de Rijnmond. Het kabinet zag in een openbaar lichaam de meest geschikte oplossing voor de agglomeratieproblematiek rondom Rotterdam. Volgens het kabinet werd 'het steeds duidelijker, dat de bestuursorganisatie in het gebied van de Rijnmond in haar huidige vorm niet meer past bij de groeiende economische en sociale eenheid, die zich daar begint af te tekenen.'⁵⁰ Er moest een alternatief gevonden worden. Informele vormen van samenwerking en overleg, het treffen van gemeenschappelijke regelingen en het samenvoegen van gemeenten, zouden niet leiden tot de gewenste oplossing van deze problematiek. De instelling van een openbaar lichaam was volgens het kabinet de enige werkbare uitkomst.⁵¹

Bij de totstandkoming van het wetsontwerp, had het kabinet nadrukkelijk de bevindingen van de commissie-Klaasesz bestudeerd. Die commissie was in 1958 door minister A.A.M. Struycken ingesteld, met als doel een standpunt voor te bereiden voor de te treffen bestuurlijke voorzieningen in het Rijnmondgebied. De commissie adviseerde enige tijd later de instelling van een openbaar lichaam.⁵² Het door de ministers ingediende wetsontwerp voorzag in de instelling van een

⁵⁰ Kamerstukken II 1962-1963, 6780, nr. 3, p. 10.

⁵¹ Ibidem, p. 11.

⁵² Commissie Nieuwe Waterweg, *Rapport van de Commissie Nieuwe Waterweg* (Den Haag, 1960).

bovengemeentelijk openbaar lichaam in de regio Rijnmond dat 24 gemeenten omvatte en een vierledige taak kreeg, namelijk een adviserende, coördinerende, planologische en uitvoerende taak.⁵³ Tot zover kwam het wetsontwerp met de bevindingen van de commissie-Klaasesz overeen. Een groot verschil was dat het kabinet wat betreft de bevoegdheden van het openbaar lichaam aanzienlijk verder ging dan door de commissie was geadviseerd. Zo had de Provinciale Staten in het plan van de commissie nog enige rol van betekenis, maar werd het provinciaal bestuur in het wetsontwerp grotendeels gepasseerd. Bemoeienis van Provinciale Staten zou de totstandkoming van beleid in het openbaar lichaam te traag en gecompliceerd maken.⁵⁴ Stroperigheid was niet gewenst.

De plannen voor een openbaar lichaam in de regio Rijnmond werden in het parlement over het algemeen zeer positief ontvangen. De PvdA leek in de jaren zestig niet te kunnen wachten op de instelling van gewesten. Tweede Kamerlid Th. J. Westerhout had kritiek op de sentimentele sfeer en ‘een zekere vrees voor de aantasting van historisch gegroeide verhoudingen’ wanneer potentiële veranderingen van bestuurlijke regelingen werden besproken.⁵⁵ Volgens Westerhout stond het bekrompen vasthouden aan de bestaande inrichting van het Huis van Thorbecke hervormingen in de weg die het bestuur konden aanpassen aan de ‘behoefte van deze tijd’.⁵⁶ En in het geval van de Rotterdamse agglomeratie, was volgens Westerhout ‘de behoefte aan een herziening van de bestuursorganisatie evident aanwezig’.⁵⁷

De KVP stond eveneens welwillend tegenover de vorming van een openbaar lichaam in Rijnmond. Uit debatten over dit onderwerp bleek echter wel dat Kamerleden van deze partij continu worstelden met het belang dat zij hechtten de autonomie van gemeenten. Tegelijkertijd was ook volgens de KVP de urgentie van gewestvorming meer dan duidelijk, vooral in de regio Rijnmond, maar in mindere mate ook in andere regio’s in Nederland. KVP-Kamerlid M.A.M. van Helvoort merkte tijdens de behandeling van het wetsontwerp ‘Instelling van een openbaar lichaam voor het gebied van de Rijnmond’ op dat ‘er inderdaad een bestuurlijke vorm [zal] moeten worden gevonden, die het mogelijk maakt om de grote lijnen van het agglomeratiebeleid in één hand te houden om tot een evenwichtige belangenbehartiging te komen.’⁵⁸ Van Helvoort noemde in zijn betoog een aantal alternatieve oplossingen voor de problematiek in de regio Rijnmond, maar hij kwam uiteindelijk tot de conclusie dat aan deze alternatieven dusdanig veel bezwaren kleefden, ‘dat de gekozen oplossing

⁵³ Kamerstukken II 1962-1963, 6780, nr. 3, p. 12.

⁵⁴ Ibidem, p. 13.

⁵⁵ HTK 1963-1964, p. 1133.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem, p. 1137.

aanvaardbaar is om als basis te dienen voor het eerste Nederlandse experiment van een bovengemeentelijk bestuurslichaam.⁵⁹

De ARP, bij monde van P.Ch. Elfferich, stond positief tegenover het wetsvoorstel, maar had wel bedenkingen over de consequenties die het wetsvoorstel had voor het decentralisatieproces. Het bevorderen van samenwerking tussen gemeenten door de instelling van een openbaar lichaam, betekende volgens Elfferich 'dat wij werken in de richting van een zekere centralisatie, althans dat wij bezig zijn grotere samenwerkingsverbanden te scheppen', terwijl de burger alleen maar gepraat hoorde over decentralisatie en de autonomie van gemeenten.⁶⁰ Elfferich stelde daarom de vraag of er 'aan de decentralisatiegedachte en aan de autonomie van de gemeenten alleen maar lippen dienst [wordt] bewezen, terwijl in de praktijk bewust wordt meegewerkt aan een ontwikkeling, die bepaald een centraliserende tendens heeft'.⁶¹ Ondanks deze kritiek, was de antirevolutionaire fractie wel positief over het voorliggende wetsvoorstel. De problematiek in de regio Rijnmond was volgens de ARP dermate nijpend, dat een snelle – maar wel zorgvuldige – instelling van een coördinerend en uitvoerend openbaar lichaam geboden was. Het wetsvoorstel voorzag in deze oproep.⁶²

Tot slot had ook de VVD een duidelijke mening over het wetsontwerp. VVD-Kamerlid J.C. Corver was verheugd dat de Kamer eindelijk een wetsontwerp over de agglomeratieproblematiek behandelde, maar benadrukte ook het mogelijke gevaar van de aantasting van gemeentelijke autonomie. Het ontstaan van 'een wezenlijk bestuursorgaan met eigen zelfstandige bevoegdheid, dat bindende beslissingen kan nemen' betekende in de ogen van Corver 'het ontstaan van een vierde bestuurslaag, die in ernstige mate het bestaan en de levensvatbaarheid van de betrokken gemeenten dreigt aan te tasten'.⁶³ Maar het wetsontwerp zoals die besproken werd, had volgens Corver op geen enkele wijze ten doel de autonomie van gemeenten aan te tasten:

Ik wil duidelijk stellen, dat mijn politieke vrienden en ik er niets voor voelen, door dit wetsontwerp de autonome positie van de verschillende samenwerkende gemeenten, groot of klein, te laten afbreken of ondermijnen, laat staan dit wetsontwerp te zien als een geschikt middel daartoe.⁶⁴

Integendeel zelfs, volgens de VVD had het wetsontwerp er alles aan gedaan om de zelfstandige positie van de gemeenten te behouden.

⁵⁹ Ibidem, p. 1138.

⁶⁰ Ibidem, p. 1140.

⁶¹ Ibidem, p. 1140.

⁶² Ibidem, p. 1143.

⁶³ Ibidem, p. 1143.

⁶⁴ Ibidem, p. 1143.

3.3 Nota Bestuurlijke Organisatie

In 1969 dienden de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, H.K.J. Beernink en Ch. van Veen, de *Nota Bestuurlijke Organisatie* in. In deze nota werden oplossingen besproken voor de problemen van het lokale bestuur en werd gekeken welke rol de drie bestuurslagen bij deze oplossingen moesten krijgen. Met de nota sprak het kabinet voor het eerst nadrukkelijk de wens tot gewestvorming uit. Volgens de indieners waren gemeenten niet langer in staat om het lokale bestuur in zijn volle omvang te voeren, onder andere doordat samenlevingsverbanden voorbij gingen aan individuele gemeentegrenzen.⁶⁵ Er moesten gewesten worden ingesteld die bekleed waren met gemeentelijke en provinciale taken en bevoegdheden en zouden beschikken over een door rechtstreekse verkiezingen samen te stellen bestuur. Op die manier zouden gewesten beschikken over voldoende middelen om aan alle bestuurlijke wensen te voldoen en tegelijkertijd voorkomen dat de bestuurlijke inrichting te gecompliceerd zou worden.⁶⁶ De indieners waren overigens wel van mening dat de bestuurlijke inrichting van Nederland uit maximaal drie bestuurslagen moest blijven bestaan, wat echter niet wegnam dat het kabinet met deze nota flink tegen het Huis van Thorbecke aanschopte.

Enkele jaren na de instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond, werd de behoefte aan gewestvorming volgens de PvdA ook gevoeld in andere delen van het land. Volgens de PvdA moest het proces van gewestvorming zoals die in de regio Rijnmond had plaatsgevonden, ook plaatsvinden in andere delen van het land. PvdA-Kamerlid E. van Thijn stelde voor om in eerste instantie een groot aantal bevoegdheden van de provincie en gemeente over te dragen aan veertig à zestig gewesten, om vervolgens de provinciewet en de gemeentewet te vervangen door een gewestwet. Alleen een dergelijke 'snelle, grootscheepse, uniforme, radicale' aanpak was volgens het PvdA-Kamerlid toereikend om de regionale problematiek tegen te gaan.⁶⁷ Een uitbouw van de Wgr, een alternatief dat door verschillende Kamerleden werd bepleit, was volgens Van Thijn 'ontoereikend' en 'niet acceptabel'.⁶⁸

Ook D'66, tot 1985 geschreven met apostrof, was een groot voorstander van gewestvorming. Tweede Kamerlid A.M. Goudsmit betoogde tijdens de behandeling van de nota dat er haast geboden was bij het vinden van doeltreffende oplossingen voor de regionale problematiek. Volgens Goudsmit moesten dat 'oplossingen in de vorm van gewesten zijn'.⁶⁹ Gewesten konden worden ingesteld van bovenaf, namelijk door een gewestwet, of door het proces van gewestvorming over te laten aan het gebied zelf en te proberen dit proces op een vrijwillige basis rond te krijgen. Goudsmit

⁶⁵ Kamerstukken II 1969-1970, 10310, nr. 2, p. 5-9.

⁶⁶ Ibidem, p. 6-7.

⁶⁷ HTK 1969-1970, p. 3759-3760.

⁶⁸ Ibidem, p. 3759.

⁶⁹ Ibidem, p. 3757.

was van mening dat het noodzakelijk was dat er een gewestwet zou komen. Op basis van die wet konden gewesten worden gevormd die aan minimale eisen voldeden, zoals democratische verkiezingen voor de gewestraad en reële bevoegdheden en een reëel budget voor kleinere gemeenten. Voor de manier waarop die gewesten vorm moesten krijgen, refereerde Goudsmit naar het Openbaar Lichaam Rijnmond, een gewest dat door de wetgever was ingesteld en volgens Goudsmit naar tevredenheid functioneerde.⁷⁰

Net als D'66 was ook de PSP van mening dat gewestvorming van bovenaf haar beslag moest krijgen. Tweede Kamerlid H. Wiebenga had een aantal bezwaren tegen een initiatief van gewestvorming van onderop: het wachten hierop zou te lang duren, het zou zorgen voor een te grote pluriformiteit en een gebrek aan eenheid in de bestuurlijke organisatie, en een dergelijk proces hing te veel samen met de Wgr, een wet waar de PSP-fractie op voorhand buitengewoon kritisch tegenover stond. Wiebenga sloot zich aan bij de kritiek op de Wgr dat deze niet toereikend was om de regionale problematiek op te lossen. Bovendien had het veelvuldig gebruik van dat middel volgens het PSP-Kamerlid als kernbezwaar 'dat het geweld doet aan de functionering van een democratisch bestel [en] naarmate men meer werkt met gemeenschappelijke regelingen, de democratische structuur verder zoek [is].'⁷¹

Ook de KVP was nog steeds voor gewestvorming, maar in tegenstelling tot de Kamerleden van D'66 en de PSP, was KVP-Kamerlid F.A.A.M. Fiévez van mening dat gewestvorming van onderop moest plaatsvinden, 'opbouwende vanuit de lokale gemeenschappen.'⁷² Fiévez was tegen het van bovenaf opleggen van gewestelijke structuren en meende in plaats daarvan 'dat in principe in overleg moet worden getreden met de gemeentebesturen en met de provinciale besturen om tot een zo evenwichtig mogelijke opbouw te komen.'⁷³ Gewestvorming was volgens de KVP uiterst urgent, maar de daadwerkelijke totstandkoming van gewesten was alleen wenselijk als dit proces rekening hield met de plaatselijke zelfstandigheid. De gemeentelijke autonomie mocht bij dit proces niet uit het oog verloren worden.

Een partij die tegen gewestvorming was, was de CHU. Deze partij hield liever vast aan bestaande structuren en moest helemaal niets hebben van gewestvorming. Voor deze partij was de noodzaak voor het vinden van een snelle en effectieve oplossing voor de lokale en regionale problematiek niet minder groot dan bij andere partijen, maar de CHU zag alleen in de uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen een oplossing voor deze problematiek. Volgens CHU-Kamerlid E.A. Haars bood de Wgr gemeenten de ruimte om sneller tot individuele oplossingen te

⁷⁰ Ibidem, p. 3757-3758.

⁷¹ Ibidem, p. 3774-3775.

⁷² Ibidem, p. 3783.

⁷³ Ibidem, p. 3783.

komen en maakte deze wet het bovendien mogelijk dat gemeenten zich konden blijven ontwikkelen. Gewesten werkten volgens de CHU vooral verstarrend en hielden geen rekening met gemeentelijke autonomie. Haars voelde daarom weinig voor een gewestwet zoals de PvdA die had voorgesteld, maar zag in plaats daarvan liever een uitbreiding van de Wgr tot stand komen.⁷⁴

3.4 Voorlopige conclusie

De wetsontwerpen voor de instelling van gewesten werden in de Tweede Kamer over het algemeen als zeer welkom ervaren. Net als bij het kabinet, was ook binnen de Kamer het besef gekomen dat het noodzakelijk was voor gemeenten om een vorm van gezamenlijk bestuur te vinden in de vorm van districten of gewesten. In de debatten over gewestvorming stonden twee kwesties centraal. Allereerst had men in de Tweede Kamer een duidelijk meningsverschil over de wijze waarop gewesten tot stand moesten komen, namelijk of deze gevormd dienden te worden op basis van een gewestwet, oftewel van bovenaf, of dat zij gevormd moesten worden op basis van gemeentelijke vrijwilligheid, dus van onderop. Daarnaast bestond er onenigheid over welke rol de Wet gemeenschappelijke regelingen moest hebben. Waar de ene partij de Wgr liever kwijt dan rijk was, daar wilde de andere partij de wet juist verder uitbreiden.

⁷⁴ Ibidem, p. 3765-3767.

Hoofdstuk 4

Naar de 'provincie nieuwe stijl', en terug (1976-1989)

4.1 Inleiding

Tussen 1976 en 1989 werd gewestvorming weer losgelaten en richtten kabinetten in deze periode zich op de hervorming van het provinciaal bestuur. In deze periode speelden drie ministers van Binnenlandse Zaken de hoofdrol: W.F. de Gaay Fortman, H. Wiegel en J.G. Rietkerk. De Gaay Fortman diende in 1976 een wetsvoorstel in die het binnenlands bestuur moest reorganiseren, waarbij de elf bestaande provincies werden opgedeeld in vierentwintig kleinere provincies. Wiegel voelde niets voor dit aantal en gaf de voorkeur aan zeventien provincies. Daarnaast diende hij in 1981 een wetsvoorstel in voor de splitsing van Zuid-Holland. Rietkerk trok twee jaar later zowel de wetsvoorstellen van De Gaay Fortman als die van Wiegel in. Kortom, veel verschillende beleidsplannen in relatief korte tijd.

4.2 De Gaay Fortman

Uit de plannen van De Gaay Fortman kwam duidelijk naar voren dat het kabinet-Den Uyl (1973-1977) veel belang hechtte aan de bestaande inrichting van het Huis van Thorbecke. Het kabinet constateerde dat de bestuurlijke taken en bevoegdheden niet meer met elkaar in overeenstemming waren als gevolg van de maatschappelijke schaalvergroting die al decennialang plaatsvond. Hierdoor werden taken niet adequaat uitgevoerd, was er een gebrek aan rechtstreekse democratische controle evenals aan de adequate afweging van prioriteiten en berustten bij de centrale overheid taken en bevoegdheden die naar hun aard beter tot hun recht kwamen op lagere bestuursniveaus. Het kabinet streefde daarom naar een herstel van de taken en bevoegdheden op de drie bestaande bestuursniveaus, onder andere omdat 'door de instelling van een extra bestuurslaag de doorzichtigheid en de toegankelijkheid van het openbaar bestuur ernstig (en vooral ook overbodig) zouden worden bemoeilijkt.'⁷⁵ Een van de varianten in de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur die in deze kabinetsperiode hoge ogen gooide, was een combinatie van schaal, takenpakket en plaats binnen het Huis van Thorbecke, die de bestaande provincie zou veranderen in een 'provincie nieuwe stijl'.⁷⁶

De belangrijkste verandering in het kabinetsplan voor de 'provincie nieuwe stijl', was dat de provincie zou komen te beschikken over meer taken en bevoegdheden en dat de elf bestaande provincies zouden worden opgedeeld in vierentwintig kleinere provincies. De taken van de 'provincie nieuwe stijl' konden naar hun herkomst in vier groepen worden verdeeld: 'taken die thans bij de

⁷⁵ Kamerstukken II 1976-1977, 14322, nr. 3, p. 36.

⁷⁶ Ibidem, p. 36-38.

provincie berusten', 'taken die thans bij de gemeente berusten', 'taken die thans bij het Rijk berusten' en 'andere taken'.⁷⁷ Met andere woorden: door een proces van centralisatie en decentralisatie zou de positie van de provinciale bestuurslaag aanzienlijk worden versterkt. Aangezien de 'provincie nieuwe stijl' een groot aantal gemeentelijke taken zou gaan vervullen, was het van belang dat zij een passende omvang kreeg. De provincie mocht niet te groot zijn, waardoor zij te ver van de burger stond, maar ook niet te klein, aangezien zij de op een na grootste bestuurslaag was. De nieuwe provincies zouden kleiner zijn, maar wel beschikken over meer taken en bevoegdheden.⁷⁸

De plannen van De Gaay Fortman werden in de Tweede Kamer overwegend kritisch ontvangen. Zo waren Kamerleden vooral erg ontevreden over het constante gedraai van het kabinet. KVP-Kamerlid A.M.C.V. Groensmit-van der Kallen verwoordde deze irritatie uiterst treffend: 'Nauwelijks hebben wij het ene voorontwerp of ontwerp-gewestwet gelezen en bestudeerd of hup, er is alweer een nieuwe 'visie' [...] Wat een ommezwaai binnen één jaar!'⁷⁹ Daarnaast hadden veel partijen in de Kamer grote moeite met het beperkte takenpakket dat gemeenten zouden krijgen. Volgens J. de Koning van de Boerenpartij werden gemeentebesturen omgevormd tot een soort wijkraden, 'die nog verantwoordelijkheid mogen dragen voor straatnaambordjes, speeltuinen, riolen, het openbaar toilet en nog wat kleinigheden'.⁸⁰ Deze tendens werd ook gesignaleerd door bijvoorbeeld VVD-Kamerlid A. Kappeyne van de Cappello en H.G. Abma van de SGP.⁸¹ Ook stonden veel Kamerleden erg negatief tegenover gewestvorming, wat de plannen van het kabinet volgens hen in feite behelsden. De Koning zag in de plannen van het kabinet gewestvorming in 'een ander jasje'.⁸² F. Dragstra van de CPN benadrukte 'dat wij het geheel eens zijn met diegenen die de gewestvorming of wel provincies nieuwe stijl, van de hand wijzen'.⁸³ De 'provincie nieuwe stijl' werd door velen beschouwd als 'gewesten oude stijl'.

Toch was niet iedereen in de Kamer op voorhand zo negatief. Sommige Kamerleden hadden ook oog voor de positieve aspecten van de plannen van De Gaay Fortman. Zo was de PvdA volgens H.M. Franssen allang blij dat een vierde bestuurslaag werd vermeden, maar was de positieve houding van de sociaaldemocraten tegenover de nieuwe provincies wel afhankelijk van wat de gemeenten aan taken zouden behouden en wat de departementen aan taken zouden geven, en of de financiële regelingen 'niet op (drijf)zand zullen zijn gebouwd'. Wanneer dit positief zou uitvallen, 'dan zou de opstelling van onze fractie ten aanzien van provincies-nieuwe-stijl zeker positief kunnen

⁷⁷ Ibidem, p. 57.

⁷⁸ VNG, *Van verre vriend naar goede buur?*, 13-22; Elzinga, *Regionaal bestuur in Nederland*, 26-27.

⁷⁹ HTK 1974-1975, p. 5695.

⁸⁰ HTK 1975-1976, p. 294.

⁸¹ Ibidem, p. 276-281.

⁸² Ibidem, p. 294.

⁸³ Ibidem, p. 291.

worden', aldus Franssen.⁸⁴ ARP-Kamerlid W. de Kwaadsteniet zag in de plannen van het kabinet een positieve trend richting de modernisering van het binnenlands bestuur en was daarom van mening dat 'het op zich zelf gewoon vanzelfsprekend [mag] worden geacht dat een aantal gemeentelijke taken en bevoegdheden naar de provincies-nieuwe-stijl zal gaan.'⁸⁵

4.3 Wiegel

Tijdens het kabinet-Van Agt I (1977-1981) werden een aantal aanpassingen op het 24-provinciesplan gesuggereerd. Naar aanleiding van het verzet van gemeenten en provincies tegen de plannen van het kabinet-Den Uyl om bevoegdheden ten aanzien van bestemmingsplannen en grondbeleid naar de provincies over te hevelen, stuurde de minister van Binnenlandse Zaken H. Wiegel in 1978 een brief naar de Tweede Kamer waarin hij onder andere pleitte voor de invoering van zeventien in plaats van vierentwintig provincies. Een kleiner aantal provincies zou volgens Wiegel in eerste instantie leiden tot een belangrijke vereenvoudiging van de overgangsproblematiek, aangezien minder taken en bevoegdheden hoefden te worden overgeheveld naar de provincie. Eenmaal tot stand gekomen zouden zeventien middelgrote provincies een betere verstandhouding hebben met elkaar en het Rijk en zouden zij minder snel geneigd zijn de plaats van de gemeente in te nemen.⁸⁶ De veranderingen die Wiegel voorstelde waren in feite niet heel anders dan die van De Gaay Fortman. De helft van het middenbestuur werd gehandhaafd in zijn huidige begrenzing, terwijl de andere helft werd opgesplitst in iets minder provincies dan De Gaay Fortman had beoogd.⁸⁷

Tijdens het mondeling overleg van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken met minister Wiegel, kwam duidelijk naar voren dat de plannen van de bewindsman in eerste instantie op weinig steun in de Tweede Kamer konden rekenen. Het merendeel van de commissieleden vond de brief van Wiegel onduidelijk, mager geargumenteed, visieloos of anderszins gebrekkig. Een belangrijk kritiekpunt was de gebrekkige uiteenzetting van de taken en bevoegdheden die de nieuw te vormen provincies zouden krijgen. Bovendien had men in de commissie het idee dat het toekomstige aantal provincies en hun grenzen door het kabinet nogal willekeurig gekozen waren.⁸⁸ Met name leden van de PvdA en het CDA hadden forse kritiek op de plannen van Wiegel. Het beleidsvoornemen bood volgens de PvdA 'maar bitter weinig uitzicht op verbetering. Een duidelijke visie van het kabinet komt er niet in tot uiting, de hele argumentatie is uiterst mager'.⁸⁹ Volgens het CDA werd 'ter

⁸⁴ Ibidem, p. 283.

⁸⁵ Ibidem, p. 286.

⁸⁶ Kamerstukken II 1977-1978, 14322 en 14323, nr. 6, p. 3-5, 13.

⁸⁷ Ibidem, p. 8; Kamerstukken II 1976-1977, 14323, nr. 3, p. 27-77.

⁸⁸ Kamerstukken II 1977-1978, 14322 en 14323, nr. 7, p. 4-6

⁸⁹ Ibidem, p. 4.

motivering van dit voorstel volstaan met enige inhoudsloze kreten; werkelijke argumenten treft men niet aan.⁹⁰ De voorstellen van de minister van Binnenlandse Zaken werden tijdens de commissie-vergadering door het gros van de leden weggewuifd.

Commissieleden hadden behalve kritiek ook positieve woorden voor Wiegels plannen. Uit de brief werd bijvoorbeeld duidelijk dat de plannen van het vorige kabinet om de bevoegdheden ten aanzien van bestemmingsplannen en grondbeleid naar de provincies over te hevelen, door het kabinet-Van Agt werden teruggedraaid. Hier waren met name D'66 en de PvdA erg blij mee.⁹¹ De VVD en de SGP waren boven alles erg te spreken over het voornemen om het aantal provincies terug te dringen van vierentwintig naar zeventien. De commissieleden van deze partijen volgden hierbij de argumentatie die Wiegel in zijn brief naar voren had gebracht.⁹² Ondanks alle inhoudelijke kritiekpunten, waren vrijwel alle commissieleden allang blij dat het kabinet knopen doorhakten om te komen tot een oplossing voor de problemen in het middenbestuur. Wiegel kreeg vanuit de commissie veel lof voor het feit dat hij de bestuurlijke drie-eenheid in stand hield en een proces van decentralisatie doorzette, waarbij de provincie taken en bevoegdheden toebedeeld kreeg die, in de woorden van SGP-Kamerlid Abma, 'de provincie een zo evenwichtig mogelijke plaats [geeft] tussen enerzijds het Rijk en anderzijds de gemeenten.'⁹³

4.4 Rietkerk

Zo snel als de plannen voor de 'provincie nieuwe stijl' werden geïntroduceerd, zo snel belandden ze ook weer in de lade. In 1983 stuurde J.G. Rietkerk, de minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Lubbers I (1982-1986), een nota naar de Tweede Kamer waarin hij aangaf dat hij de bestuurlijke plannen van zijn voorgangers grotendeels terug zou draaien. Per brief liet de minister aan de Kamer weten dat de betreffende wetten waren ingetrokken.⁹⁴ Rietkerk constateerde namelijk dat er steeds meer bezwaren naar voren kwamen tegen de 'provincies nieuwe stijl'. Vooral het gevaar van een fundamentele aantasting van de positie van de gemeenten, maakten de nieuwe provincies in de ogen van de minister 'onnodig en ongewenst'.⁹⁵ De regionale problematiek diende volgens het kabinet primair te moeten worden opgelost vanuit de gemeenten, waar nodig met behulp van gemeenschappelijke regelingen. Provincies kregen de bevoegdheid om samenwerkingsgebieden vast te stellen en gemeenschappelijke regelingen goed te keuren dan wel op te leggen. Voor gewesten – of provincies die daar qua omvang en takenpakket op leken – was volgens het

⁹⁰ Ibidem, p. 8.

⁹¹ Ibidem, p. 5-7.

⁹² Ibidem, p. 6.

⁹³ Ibidem, p. 9.

⁹⁴ Kamerstukken II 1983-1984, 14322, nr. 40.

⁹⁵ Kamerstukken II 1982-1983, 17944, nr. 2, p. 4-6.

eerste kabinet-Lubbers geen plaats in het Huis van Thorbecke. Juist de bestuurlijke inrichting zoals die al decennialang bestond, zou de beste kansen bieden op een doelmatige aanpak van de regionale problematiek.⁹⁶

De plannen van Rietkerk konden in grote lijnen op instemming rekenen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Men was over het algemeen tevreden met de bevindingen van de minister dat lokale problemen primair door gemeenten moesten worden opgelost, met behulp van de Wgr, en dat intergemeentelijke kwesties behoorden tot de verantwoordelijkheid van de provincie. Toch waren de commissieleden van de twee coalitiepartijen, S. Faber van het CDA en H.Th.M. Lauxtermann van de VVD, de enigen die echt enthousiast waren over de kabinetsplannen. Zij waren optimistisch over de ogenschijnlijke trendbreuk in het reorganisatiebeleid, waarbij het kabinet niet langer op zoek ging naar alternatieve bestuursconstructies, maar in plaats daarvan zocht naar oplossingen binnen de bestaande inrichting van het Huis van Thorbecke.⁹⁷

Commissieleden van andere partijen waren vooral kritisch op de weg die het kabinet met deze nota had ingeslagen. Vooral D'66 en de PvdA lieten in de meest scherpe bewoordingen weten dat zij zich niet konden vinden in de voorstellen van de minister. D'66-Kamerlid E.K. Tuinstra was teleurgesteld: 'De berg heeft een muis gebarst! Dit stemt tot droefenis. Eigenlijk is een bestuurlijke vernieuwing van Nederland met deze nota van de baan. Hiermee is ook één van de instrumenten tot maatschappelijke vernieuwing van de baan. Dit is te betreuren.'⁹⁸ Verder noemde het sociaalliberale Kamerlid de plannen 'conservatief' en was dit volgens haar de feitelijke 'onthoofding van alle modellen van vorige jaren.'⁹⁹ P.R. Stoffelen van de PvdA merkte op dat 'de belangstelling voor het streven naar verbetering van de kwaliteit, het democratisch gehalte en de doelmatigheid van het bestuur bij dit kabinet, bij de Kamermeerderheid en bij velen in het land nagenoeg [zijn] verdwenen.'¹⁰⁰ Ook spraken deze commissieleden nuancerende woorden over het tegengaan van gewestvorming als vierde bestuurslaag. Tuinstra vond de wijze waarop er over gewesten werd gesproken 'te krampachtig'; Stoffelen stelde dat het ontstaan van een vierde bestuurslaag 'geen ramp' was.¹⁰¹

4.5 Voorlopige conclusie

Een kleiner aantal provincies met een ruimer taken- en bevoegdhedenpakket werd in de jaren zeventig en tachtig beschouwd als de manier om de problemen rondom gemeenten op te lossen.

⁹⁶ Ibidem, p. 5-8.

⁹⁷ HTK 1983-1984, UCV 3, p. 2-3.

⁹⁸ Ibidem, p. 6.

⁹⁹ Ibidem, p. 6.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 8.

¹⁰¹ Ibidem, p. 7 en 10.

Deze 'provincies nieuwe stijl' werden beschouwd als het alternatief voor gewestvorming. De plannen van de ministers van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman en Wiegel werden overwegend kritisch ontvangen in het parlement. De belangrijkste reden hiervoor was het beperkte takenpakket dat gemeenten zouden krijgen. Uiteindelijk werden de plannen voor de 'provincie nieuwe stijl' door een volgend kabinet teruggedraaid, met als belangrijkste reden dat de aantasting van de positie van de gemeente ongewenst was. De regionale problematiek diende volgens minister Rietkerk vanuit de gemeenten te moeten worden opgelost. Het was letterlijk een komen en gaan van wetsvoorstellen.

Hoofdstuk 5

Provincies op de BoN (1989-2002)

5.1 Inleiding

Tijdens de regeerperiode van het kabinet-Lubbers III (1989-1994) brachten de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (commissie-Montijn), de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ieder een advies uit over de agglomeratieproblematiek rondom stedelijke gebieden. Het kabinet reageerde tussen 1990 en 1993 op deze adviezen met de drie rapporten *Bestuur op Niveau* (BoN), waarin het toekomstperspectief van stedelijke gewesten werd onderzocht. De bevindingen van deze rapporten werden in 1993 verwerkt tot de Kaderwet bestuur in verandering, die de instelling van regionale openbare lichamen mogelijk maakte.

5.2 Grootstedelijke problematiek

D.J. Elzinga en R. van de Steur signaleren in *Regionaal bestuur in Nederland* vijf tot elkaar verhoudende problemen waar de grootstedelijke gebieden in de jaren negentig mee te kampen hadden. Doordat burgers steeds meer inwoners werden van stadsgewesten of agglomeraties, sloten de bestuurlijke grenzen niet meer aan bij hun beleving van het lokale bestuur. Volgens Elzinga en Van de Scheur zorgde dit voor bestuurlijke schaalproblemen. Deze schaalproblemen leidden onder andere tot regionale sturingsproblemen, het tweede probleem, omdat de schaal van het bestuur niet was afgestemd op de schaal van de maatschappelijke verbanden en problemen. Het derde probleem waar grootstedelijke gebieden mee te maken hadden, was een gering draagvlak voor het oplossen van regionale problemen. Bij de totstandkoming van oplossingsgericht beleid ondervonden centrumgemeenten vaak hinder van randgemeenten. Het vierde probleem was dat centrumgemeenten doorgaans niet de gelden hadden om problemen in hun eentje slagvaardig op te lossen, terwijl de randgemeenten er vaak financieel florissant voorstonden. Tot slot hadden agglomeraties zwaar te lijden onder afstemmingsproblemen, doordat veel gemeenten onafhankelijk van elkaar dezelfde beleidswensen probeerden te realiseren. Dit alles kwam een efficiënte beleidsvoering niet ten goede.¹⁰²

De bevindingen van de commissie-Montijn, de Rbb en de WRR bevestigden de bevindingen van Elzinga en Van de Steur. Een gedeelde conclusie was dat het bestuur in en rondom grote steden onvoldoende in staat was om kansen en problemen op maatschappelijk, economisch en sociaal

¹⁰² D.J. Elzinga en R. van de Scheur, 'De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie', in: *Regionaal bestuur in Nederland* (Groningen, 1995), 18-58, alhier 43-44.

gebied adequaat aan te pakken. Voor het toekomstig functioneren van de grootstedelijke agglomeraties was het volgens de commissie en raden noodzakelijk dat er structurele aanpassingen werden aangebracht aan de bestuurlijke organisaties in deze gebieden. De Wet gemeenschappelijke regelingen was niet geschikt om deze aanpassingen mogelijk te maken, omdat daarin te veel werd uitgegaan van vrijwillige samenwerking. Er waren ingrijpendere maatregelen nodig om de problemen op te lossen. Het advies was om een aparte bestuurlijke eenheid in te stellen, die zou beschikken over een aantal regionale taken en bevoegdheden. Mede door de analyses en adviezen van de commissie-Montijn, de Rbb en de WRR, vond er een heropleving plaats in de politiek-bestuurlijke discussie over de regionale problematiek in Nederland. De grootstedelijke problematiek stond in de jaren negentig hoog op de politieke agenda.¹⁰³

5.3 Bestuur op Niveau (BoN)

De nijpende agglomeratieproblematiek leidde ertoe dat het kabinet tussen 1990 en 1993 de rapporten *Bestuur op Niveau* uitbracht. In deze rapporten sloot het kabinet zich grotendeels aan bij de bevindingen van de zojuist besproken commissie en raden. De beste oplossing voor de agglomeratieproblematiek was volgens het kabinet de instelling van een bestuurlijke voorziening op bovenlokaal niveau in de stedelijke gebieden.¹⁰⁴ Deze bestuurlijke autoriteit moest een aantal lokale, provinciale en Rijkstaken uitvoeren op een schaal die beter aansloot op maatschappelijke en functionele verbanden. *Bestuur op Niveau* zou voor de bestuurlijke positie van gemeenten nauwelijks iets veranderen, behalve dat zij zouden 'worden bevrijd van de last van een grote hoeveelheid intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en afstemmingsproblemen, die nu veel tijd en ellende kosten.'¹⁰⁵ Wel konden gemeenten die in gebreke bleven bij hun aandeel in het efficiënt functioneren van de regionale autoriteit, worden gedwongen hun beleid bij te stellen. De fase van vrijwilligheid en vrijblijvendheid was voor het kabinet namelijk een 'gepasseerd station'.¹⁰⁶

In het streven van het kabinet naar gewestvorming, moest de provinciale bestuurslaag het ontgelden. Het kabinet gaf in de rapporten aan dat er geen ruimte was voor een vierde bestuurslaag en dat *Bestuur op Niveau* niet mocht leiden tot een vergroting van de bestuursdichtheid. De hoofdstructuur van het openbaar bestuur, met drie bestuurslagen, moest worden gehandhaafd.¹⁰⁷ Tegelijkertijd was het kabinet van mening dat de oplossing van veel grootstedelijke problemen

¹⁰³ Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden grote kansen* (Den Haag, 1989); Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb), *Het bestuur in grootstedelijke gebieden* (Den Haag, 1989); WRR, *Van de stad en de rand* (Den Haag, 1990); D.J. Elzinga en R. van de Scheur, 'De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie', 46-48.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 1990-1991, 21062, nr. 4, p. 1-3.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 1992-1993, 21062, nr. 21, p. 9-10.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 1990-1991, 21062, nr. 7, p. 7 en 55-57.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 6.

sturing en besluitvorming vergde op een niveau waar geen bestuursstructuur aanwezig was. In de gebieden waar de plannen van *Bestuur op Niveau* moesten worden toegepast, de BoN-gebieden, zou geleidelijk een volwaardige nieuwe bestuurslaag op regionaal niveau moeten ontstaan. Dit betekende dat het kabinet in feite bezig was met het vormgeven en instellen van een vierde bestuurslaag, ware het niet dat deze regionale bestuurslaag uiteindelijk met de provinciale bestuurslaag moest fuseren. In de rapporten stelde het kabinet zelfs dat regionale autoriteiten een dermate grote rol kunnen spelen, dat de provinciale bestuurslaag voor de betreffende regio niet meer functioneel zou zijn. De toekomstige vormgeving van het middenbestuur in de BoN-gebieden zou ertoe kunnen leiden dat de provincie uiteindelijk moest verdwijnen.¹⁰⁸

De Tweede Kamer was sterk verdeeld over *Bestuur op Niveau*. De coalitiepartijen PvdA en CDA en de hervormingsgezinde D66 waren overwegend positief over de kabinetsplannen. Kamerleden van deze partijen waren van mening dat het binnenlands bestuur meer dan ooit toe was aan structurele hervormingen. Zo betekende *Bestuur op Niveau* volgens PvdA-Kamerlid D.W. de Cloe dat de dertig jaar durende discussie over de vernieuwing van het binnenlands bestuur 'eindelijk met zichtbaar resultaat' kon worden vormgegeven.¹⁰⁹ CDA-Kamerlid F.J. van der Heijden zag in de plannen voor stedelijke gewestvorming vooral het begin van een standvastige vernieuwingsimpuls, waarin de historische grenzen van bestuurslagen moesten worden losgelaten ten bate van een efficiënte bestuurlijke organisatie.¹¹⁰ D66 ging zelfs nog een stapje verder. D66-Kamerlid O. Scheltema-de Nie stelde dat een volwaardige intermediaire bestuurslaag gevormd moest worden, daar waar qua takenpakket het zwaartepunt lag. In een aantal gevallen zou de provincie dan moeten wijken en in andere gevallen kon de nieuwe regio met de provincie samenvallen.¹¹¹ PvdA, CDA en D66 zaten wat betreft de vernieuwing van het binnenlands bestuur op één lijn met het kabinet.

De overige partijen in de Kamer, de VVD en de gereformeerde partijen SGP, GPV en RPF voorop, waren echter buitengewoon kritisch op de vooruitzichten van *Bestuur op Niveau*. VVD-Kamerlid J.G.C. Wiebenga had tijdens de behandeling van de reorganisatieplannen vooral kritiek op de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, D.IJ.W. de Graaff-Nauta, omdat zij de oorspronkelijk nagestreefde aanpak van onderaf zou hebben losgelaten en in plaats daarvan het heft tot gewestvorming in eigen handen had genomen.¹¹² Net als Wiebenga, hadden J.T. van den Berg van de SGP, G.J. Schutte van de GPV en M. Leerling van de RPF ook liever gezien dat de aanpak van onderop werd vastgehouden. Bovendien waren de drie gereformeerde Kamerleden uiterst bezorgd over de positie van het gemeentelijk en provinciaal bestuur in de plannen van het kabinet. De plaats van de

¹⁰⁸ Kamerstukken II 1992-1993, 21062, nr. 21, p. 5, 11 en 19.

¹⁰⁹ *HTK* 1992-1993, p. 4575.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 4565.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 4584.

¹¹² *Ibidem*, p. 4567.

provincie in de nieuwe bestuurlijke inrichting was volgens hen erg onduidelijk. Wat betreft de gemeente waren zij vooral bang dat het gemeentelijke takenpakket door *Bestuur op Niveau* zou worden 'uitgehoud'.¹¹³

5.4 Kaderwet bestuur in verandering

In 1993 diende het kabinet het wetsvoorstel in voor de Kaderwet bestuur in verandering, die voorzag in de totstandkoming van gewesten rondom stedelijke gebieden, later bekend als de 'plusregio's'. Dit proces van gewestvorming zou geschieden in twee fasen. In de eerste fase diende een regionaal openbaar lichaam op basis van de Wgr gecreëerd te worden. Binnen deze samenwerking zouden taken en bevoegdheden gezamenlijk worden uitgeoefend. Het kabinet sprak in dit geval van 'verlengd lokaal bestuur'. Wanneer zou blijken dat een regionaal openbaar lichaam niet had geresulteerd in een slagvaardig en daadkrachtig bestuur, dan moest in een volgende fase een regionale gebiedsautoriteit worden ingesteld. Een wezenlijk verschil tussen een regionaal openbaar lichaam en een regionale gebiedsautoriteit, was dat laatstgenoemde geen verantwoording hoefde af te leggen aan de deelnemende gemeenten. Bovendien beschikte dit bestuur over een zelfstandiger en zwaarder taken- en bevoegdhedenpakket. Van verlengd lokaal bestuur was dan geen sprake meer.¹¹⁴ Sterker nog, ondanks dat het kabinet koste wat kost de totstandkoming van een vierde bestuurslaag wilde voorkomen, had de regionale gebiedsautoriteit wel alle trekken van een extra verdieping in het Huis van Thorbecke.

Het wetsvoorstel voor de Kaderwet had zeker één opmerkelijk element in zich, namelijk de rol van de Wgr bij de totstandkoming van een regionaal bestuur. De Rbb constateerde in 1989 dat de Wgr niet functioneerde in grootstedelijke gebieden, doordat vrijwilligheid leidde tot vrijblijvendheid zonder bestuurlijke resultaten.¹¹⁵ In het kader hiervan verklaarde het demissionaire kabinet-Lubbers II (1986-1989) in een voorlopige standpuntbepaling dat aanpassing van de Wgr wellicht onvoldoende zou zijn voor het realiseren van een 'doelmatig, doeltreffend en democratisch bestuur' in de vier grootstedelijke gebieden en dat in deze gebieden meer structurele aanpassingen noodzakelijk konden blijken.¹¹⁶ Het kabinet-Lubbers III leek het grotendeels met deze strekking eens te zijn: 'De Wgr blijkt evenwel met name in stedelijke gebieden onvoldoende om bovenlokale vraagstukken op een samenhangende wijze tot oplossingen en feitelijke besluitvorming en uitvoering te brengen.'¹¹⁷ Toch kreeg een aangepaste variant van de Wgr een belangrijke rol bij de totstandkoming van een

¹¹³ Ibidem, p. 4570-4583.

¹¹⁴ Kamerstukken II 1992-1993, 23048, nr. 3, p. 10-11.

¹¹⁵ Rbb, *Bestuur in grootstedelijke gebieden*, 10.

¹¹⁶ Kamerstukken II 1988-1989, 21062, nr. 2, p. 18; VNG, *Invoering van de nieuwe WGR. Eindrapport: De WGR gewaardeerd* (Den Haag, 1991), 83.

¹¹⁷ Kamerstukken II 1992-1993, 23048, nr. 3, p. 7.

regionaal openbaar lichaam, waarbij de wet in feite alleen werd ontdaan van een aantal elementen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Aanpassingen aan de Wgr waren klaarblijkelijk toch afdoende om een adequaat bestuur te vormen in de grootstedelijke gebieden.¹¹⁸

PvdA-Kamerlid De Cloe was het hier niet mee eens. Coalitiepartij PvdA zag in de plannen van het kabinet de mogelijkheid tot het vormen van krachtige regionale besturen, wat volgens de sociaaldemocraten nodig was omdat bestaande bestuurlijke voorzieningen tekort schoten. De PvdA-fractie was het alleen niet eens met de eindsituatie van de Kaderwet, namelijk ofwel de vorming van een 'provincie nieuwe stijl' ofwel een terugval naar de Wgr. Vooral dat laatste lag volgens De Cloe niet voor de hand. Een gebied stapte immers in de Kaderwet omdat de Wgr niet goed functioneerde en geen werkende oplossingen bood voor de grootstedelijke problemen.¹¹⁹

Coalitiepartner CDA was een voorstander van de beleidsplannen. CDA-Kamerlid H. Koetje zag in deze plannen nog steeds de bestuurlijke vernieuwing waar het binnenlands bestuur zo hard aan toe was. Toch was ook bij de CDA-fractie het besef gekomen dat de positie van de provincie erg onduidelijk in het wetsvoorstel werd verwoord. Om die reden had de coalitiepartij weinig op met een regionale gebiedsautoriteit. Bovendien was deze vorm van bestuur volgens Koetje 'omgeven met de geur van ongrondwettigheid'.¹²⁰ Samen met De Cloe diende Koetje een amendement in om de regionale gebiedsautoriteit uit het wetsvoorstel te schrappen.¹²¹

D66-Kamerlid Scheltema-de Nie was medeondertekenaar van dit amendement. Ook zij stond uiterst negatief tegenover de regionale gebiedsautoriteit. Volgens haar was dit bestuur ongrondwettig, duurde het vormingsproces van dit bestuur te lang en zouden BoN-gebieden dit bestuur ook niet echt nodig hebben.¹²² D66 hechtte veel waarde aan een sterk lokaal bestuur. Een regionaal openbaar lichaam als 'verlengd lokaal bestuur' sprak de sociaalliberalen meer aan. Dat nam echter niet weg dat ook D66 groot voorstander bleef van structurele veranderingen in de bestuurlijke organisatie rondom grote steden.¹²³

Voor de VVD had de discussie over de bestuurlijke indeling van Nederland veel weg van een gebed zonder eind. VVD-Kamerlid J. Franssen stond erg negatief tegenover de plannen van het kabinet om gewestelijke organen in te stellen. Franssen was van mening dat aangestuurd moest worden op een oplossing die zo dicht mogelijk bij de driedeling van Rijk, provincie en gemeente bleef. Alleen dat was volgens het liberale Kamerlid 'inzichtelijk, overzichtelijk en voor de burger

¹¹⁸ Ibidem, p. 5-7.

¹¹⁹ *HTK* 1993-1994, p. 2910-2911.

¹²⁰ Ibidem, p. 2927.

¹²¹ Kamerstukken II 1992-1993, 23048, nr. 18.

¹²² *HTK* 1993-1994, p. 2920.

¹²³ Ibidem, p. 2919-2921.

herkenbaar.¹²⁴ Dat bij het proces van gewestvorming de Wgr werd toegepast, en daarmee deze driedeling werd gepasseerd, zou volgens Franssen alleen maar leiden tot een chaotische situatie.¹²⁵

Ook SGP-Kamerlid Van den Berg had ernstige bezwaren tegen de Kaderwet. In zijn ogen zou in een model waarin het middenbestuur de schaal van regio's aanneemt, het intermediaire bestuur te veel versnipperd raken en zou het bovendien geen echt middenbestuur meer zijn. Gewesten zoals die in het wetsvoorstel werden toegelicht, stonden volgens de SGP te dicht bij het gemeentelijk bestuur, terwijl voor de functie van het middenbestuur een bepaalde distantie noodzakelijk was. Van den Berg pleitte daarom voor een stevig, verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr.¹²⁶

5.5 Voorlopige conclusie

In de jaren negentig stond de grootstedelijke problematiek hoog op de politieke agenda. Het bestuur in en rondom stedelijke agglomeraties liet wat betreft de regionale problematiek sterk te wensen over. In verschillende adviesrapporten werd daarom gepleit voor de instelling van stadsgewesten. Het kabinet Lubbers III deelde deze bevinding en reageerde op deze adviezen met de rapporten *Bestuur op Niveau* en later met het wetsvoorstel voor de Kaderwet bestuur in verandering. Hierin werd gewestvorming rondom stedelijke agglomeraties verder uitgewerkt. Ondertussen hadden meerdere Kamerleden kritiek op deze wijze van gewestvorming, onder andere omdat die niet van onderop werd gerealiseerd en omdat de mogelijke eindfase van dit proces, namelijk de instelling van een regionale gebiedsautoriteit, om meerdere redenen niet uitvoerbaar zou zijn. Tussen 1995 en 2002 kwam de discussie stil te liggen.

¹²⁴ Ibidem, p. 2948.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem, p. 2936-2937

Hoofdstuk 6

Opschaling in de Randstad (2002-2016)

6.1 Inleiding

De Randstad is het economisch hart van Nederland en behoort tot de grootste economische regio's van Europa. Om deze positie te behouden, hebben beleidsmakers vanaf 2002 gediscussieerd over de vorming van één provincie in de Randstad, bestaande uit Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. In de jaren tachtig werd al gesproken over de vorming van een dergelijke 'superprovincie', maar serieuze beleidsvorming liet toen nog ruim twintig jaar op zich wachten. Tijdens het premierschap van J.P. Balkenende (2002-2010) en van M. Rutte (2010-) werden initiatieven genomen om een dergelijke provincie te realiseren. Ook verschenen in deze periode verschillende invloedrijke rapporten over deze materie, waaronder die van de Commissie Regionaal bestuur in Nederland (commissie-Geelhoed) in 2002 en die van de Commissie Versterking Randstad (commissie-Kok) in 2007.

6.2 Geelhoed en Kok

In 2002 publiceerde de commissie-Geelhoed haar rapport *Op schaal gewogen*. Uit de analyse van de commissie bleek hoezeer de Randstad te lijden had onder haar eigen expansie. Stedelijke agglomeraties groeiden naar elkaar toe, waardoor de grens tussen stad en open ruimten steeds meer vervaagde. Overheden in de Randstad werden geconfronteerd met steeds zwaardere opgaven bij de ruimtelijke inrichting en realisering van daaraan verbonden infrastructurele projecten. De bestaande schaal van het provinciaal bestuur bleek ontoereikend om deze opgaven aan te pakken. Door een te zwak middenbestuur stagneerde de infrastructuur en de capaciteit van het openbaar vervoer, ontstond er een gebrek aan afstemming tussen ruimtelijk, woon- en vervoersbeleid en verschaalde het woon- en leefklimaat.¹²⁷ Volgens de commissie was de provincie het aangewezen bestuur om deze problemen op te lossen, maar individuele Randstadprovincies waren niet opgewassen tegen de stedelijke grootmachten. Als oplossing voor dit probleem pleitte de commissie voor provinciale schaalvergroting in de Randstad. Alleen een stevig regionaal bestuur in de vorm van een Randstadprovincie kon met gezag als intermediaire overheid optreden.¹²⁸

Vier jaar na de publicatie van het rapport van de commissie-Geelhoed, stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) J.W. Remkes de Commissie Versterking Randstad in. Onder voorzitterschap van oud-premier W. Kok kreeg de commissie de opdracht 'een oordeel te geven over de bestaande analyses omtrent de (internationale) concurrentiepositie van de

¹²⁷ Commissie Regionaal bestuur in Nederland, *Op schaal gewogen*, 23-33.

¹²⁸ *Ibidem*, 51-59.

Randstad, alsmede over de aard en rol van bestuurlijke knelpunten daarbij.¹²⁹ Het adviesrapport van de commissie-Kok liet een net zo somber beeld van de situatie in de Randstad zien als het rapport van de commissie-Geelhoed enkele jaren eerder deed. Er was in die jaren dan ook niet veel veranderd: de problemen met onder meer de infrastructuur en het woonklimaat in deze regio waren nog steeds acuut, bestuurlijke complexiteit leidde nog steeds tot drukte, vertraging en soms zelfs tot voortijdige beëindiging van besluitvorming en uitvoering, en nog steeds werd de vorming van een Randstadprovincie als meest geschikte oplossing beschouwd.¹³⁰ In dit licht pleitte de commissie-Kok voor de totstandkoming van een 'Randstadstrategie', één beleid voor problemen die zich in de Randstad voordeden. Deze strategie moest worden uitgevoerd door een aanspreekbaar bestuur dat beschikte over voldoende doorzettingsmacht, oftewel een Randstadprovincie.¹³¹

6.3 Kabinetten-Balkenende

Tijdens de regeerperiode van de vier kabinetten-Balkenende hebben naast de commissie-Geelhoed en commissie-Kok, ook andere commissies en organisaties gepleit voor grote bestuurlijke veranderingen in de Randstad.¹³² Het politieke debat over de bestuurlijke vernieuwing van de Randstad begon echter na een discussienotitie en een verkenning van minister Remkes, waarin hij een aantal mogelijke bestuurlijke opties voor de Randstad onderzocht.¹³³ Wat vooral opvalt aan de uiteenzetting van de minister, was dat hij serieus werk wilde maken van een herstructurering van provincies en de vorming van een Randstadprovincie. Dit bleek ook wel uit het feit dat de minister de commissie-Kok had ingesteld, die als taak meekreeg de bestuurlijke scenario's te toetsen op hun mogelijke bijdrage aan een structureel sterkere (internationale) concurrentiepositie van de Randstad.¹³⁴ Remkes volgde het advies van de verscheidene adviescommissies en –organisaties en kwam tot de conclusie dat provinciale schaalvergroting in de Randstad de meest doeltreffende oplossing was voor de bestuurlijke problematiek aldaar. Aangezien het kabinet-Balkenende III (2006-2007) ondertussen demissionair was, moest de minister het laten bij een advies voor het volgende kabinet.

¹²⁹ Kamerstukken II 2006-2007, 30800-VII, nr. 14.

¹³⁰ Commissie Versterking Randstad, *Advies Commissie Versterking Randstad* (Den Haag, 2007).

¹³¹ *Ibidem*, 16-17.

¹³² G.R. Teisman e.a., *Stagnatie of transitie. Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad* (Den Haag, 2005); 'Holland Acht', *Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk. Manifest van de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden* (Den Haag, 2005); Commissie-Burgmans, *Randstad Holland in een globaliserende wereld* (Amsterdam e.a., 2006); Rob, *Bestuur op maat. Advies over het middenbestuur* (Den Haag, 2006).

¹³³ J.W. Remkes, 'Maatwerk in het middenbestuur', discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 mei 2006; idem, 'De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst', verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 oktober 2006.

¹³⁴ J.W. Remkes, 'De toekomst van het decentrale bestuur', p. 19.

Dit kabinet, Balkenende IV (2007-2010), moest niets hebben van een provinciale schaalvergroting in de Randstad. Tijdens een wetgevingsoverleg gaf de toenmalige minister van BZK G. ter Horst onomwonden aan dat het kabinet niet zat te wachten op een herstructurering van het bestuur. 'Iedereen had namelijk de buik vol van al die structuurdiscussies die nergens toe leiden', aldus de minister.¹³⁵ In plaats daarvan wilde het kabinet de problematiek in de Randstad oplossen via een 'pragmatische' en 'inhoudelijke' aanpak. Dit was volgens Ter Horst via de lijn van het Urgentieprogramma Randstad (UPR), een beleidsplan van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat sterk de sfeer ademde van de door de commissie-Kok bepleitte 'Randstadstrategie'. In het UPR werd gesteld dat het benutten van kansen en het wegnemen van obstakels binnen de Randstad moest gebeuren op projectmatige basis, waarbij een bewindspersoon en een regionale bestuurder aan elkaar zouden worden gekoppeld.¹³⁶ De totstandkoming van een Randstadprovincie was via de lijn van het UPR niet aan de orde.

De verdeeldheid binnen de Tweede Kamer over deze kwestie was groot. Sommige fracties, met name die van het CDA en de SP, zagen niets in de vorming van één grote provincie in de Randstad. CDA-Kamerlid J.W.E. Spies zag bij de vorming van een dergelijke provincie vooral problemen wat betreft het geringe draagvlak bij de betrokken bestuurders, aangezien die volgens haar 'rollebollend over straat gaan als het gaat om de structuur'.¹³⁷ Tegelijkertijd concludeerde het christendemocratische Kamerlid uit de bevindingen van de commissie-Kok dat de problematiek in de Randstad dermate acuut was, dat die niet kon wachten op een aanpak door middel van een structuurverandering. Over de bevindingen van de commissie wat betreft het urgentieprogramma, was de CDA-fractie volgens Spies wel enthousiast.¹³⁸

Ook de SP zag vooral nadelen in een grote Randstadprovincie. Volgens SP-Kamerlid A.A.G.M. van Raak zagen de voorstellen van de commissie-Kok over een Randstadautoriteit eruit als een 'koekoeksei in het middenbestuur'.¹³⁹ Van Raak bedoelde hiermee dat een Randstadautoriteit niet zou passen bij de rest van het provinciale middenbestuur. Bovendien zou een grote provincie volgens Van Raak vooral schuren met de nationale overheid en zouden 25 kleine provincies, verdeeld over heel Nederland, een betere optie zijn.¹⁴⁰ De plannen van de SP doen denken aan de plannen van de 'provincie nieuwe stijl' uit de jaren zeventig.

Volledig haaks op de ideeën van het CDA en de SP, stonden de standpunten van voorstanders van de Randstadprovincie, in het bijzonder de liberale partijen D66 en VVD. D66-Kamerlid

¹³⁵ Kamerstukken II 2008-2009, 31700 VII, nr. 42, p. 37.

¹³⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Randstad Urgent* (Den Haag, 2007).

¹³⁷ *HTK* 2006-2007, p. 2204.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 2203.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 2210.

¹⁴⁰ *HTK* 2009-2010, p. 2598.

A. Pechtold gaf aan een doorbraak in de structuurdiscussie te willen forceren, omdat langer wachten de ontwikkeling van Nederland in de weg zou staan. Hoognodige verbeteringen zouden niet op details mogen stuklopen. Pechtold pleitte niet alleen voor een Randstadprovincie met voldoende schaal en voldoende waarborging, hij pleitte voor dergelijke provincies in heel Nederland. De structuurverandering die D66 voor ogen had, was het opschalen van provincies naar vier à vijf landsdelen.¹⁴¹ Ook de VVD was voor een drastische reorganisatie van het middenbestuur. De prioriteit bij een dergelijke reorganisatie lag volgens VVD-Kamerlid W.I.I. van Beek bij de totstandkoming van een Randstadprovincie, aangezien de economische concurrentiepositie van de Randstad – en van Nederland – ervan afhing.¹⁴² Kamerleden van beide liberale partijen constateerden dat al decennialang zonder resultaat werd gediscussieerd over de reorganisatie van het middenbestuur. Zij waren dan ook van mening dat men moest durven doorpakken en dat het tijd was om eindelijk eens knopen door te hakken.

6.4 Kabinetten-Rutte

Tijdens de regeerperiode van de kabinetten-Rutte (2010-) leek deze wens uit te komen. In het regeerakkoord van kabinet-Rutte I (2010-2012) werd aangekondigd dat het kabinet zou komen met een voorstel tot opschaling van het provinciaal bestuur van Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.¹⁴³ In oktober 2011 stuurde de minister van BZK J.P.H. Donner een brief naar de Tweede Kamer waarin hij dit voorstel nader toelichtte. Het bestuur in de Randstad was volgens het kabinet te versnipperd en was daarmee geworden tot een remmende kracht voor economische dynamiek in de regio. De ontwikkeling van met name de noordvleugel van de Randstad werd sterk gehinderd doordat het gebied verspreid was over drie provincies. Om deze ontwikkeling toch vrij te laten plaatsvinden, moesten de provincies in de Randstad kunnen optreden als één partij. Eenduidig optreden was alleen duurzaam te realiseren met één provinciaal bestuur. Opschaling van de provincies in de Randstad tot één Randstadprovincie was volgens het kabinet ‘noodzakelijk en onontkoombaar’.¹⁴⁴

Een meerderheid van de Tweede Kamer moest niets hebben van de plannen voor een ‘superprovincie’. Vooral de PvdA en de PVV waren fel gekant tegen de superprovincie. Volgens PvdA-Kamerlid P.M.M. Heijnen zou de bevolking in het westen van het land geen baat hebben bij een

¹⁴¹ *HTK* 2006-2007, p. 2215; *HTK* 2009-2010, p. 2612.

¹⁴² Kamerstukken II 2009-2010, 32123 VII, nr. 47, p. 10; *HTK* 2009-2010, p. 2598.

¹⁴³ Kamerstukken II 2010-2011, 32417, nr. 15, p. 7.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2011-2012, 33047, nr. 1, p. 22-24; M.A. Allers, M.J. Fraanje, ‘Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit’, in: J.H.M. Donders en M.J. Fraanje, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011* (Den Haag, 2011), 103-117, alhier 111.

Randstadprovincie en stond een dergelijke provincie te ver van de burger af.¹⁴⁵ PVV-Kamerlid H. sloot zich hierbij aan. Volgens hem was de noodzaak voor de burger niet aangetoond en werd de burger op geen enkele wijze bij het plan betrokken. Om die reden diende het PVV-Kamerlid een motie in waarin hij de regering verzocht te stoppen met initiatieven die zouden leiden tot één Randstadprovincie.¹⁴⁶ De motie werd met een nipte meerderheid aangenomen. Minister Donner protesteerde in eerste instantie tegen de motie, omdat die in zijn ogen 'ontijdig' was, en probeerde de procedure toch voort te zetten, tot groot ongenoegen van de Kamer. Beseffende dat het kabinet niet kon rekenen op genoeg draagvlak binnen het parlement, werd het plan voor één Randstadprovincie uiteindelijk losgelaten.¹⁴⁷

Onder het kabinet-Rutte II (2012-) werd het plan ondanks alles toch weer opgepakt. Het kabinet legitimeerde de keuze voor een nieuwe procedure door zich alleen te richten op de noordvleugel van de Randstad, dus een Randstadprovincie zonder Zuid-Holland. Dit keer was het de minister van BZK R.H.A. Plasterk die zich over deze materie moest ontfermen. Iets meer dan een maand nadat het kabinet was beëdigd, startte Plasterk per brief de procedure voor het samenvoegen van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De kern van Plasterks betoog was dat de provincies moesten opgaan in vijf landsdelen, te beginnen met de Randstad, omdat het schaalniveau van de maatschappelijke ontwikkelingen waar provincies mee te maken hadden, steeds minder goed aansloot bij de bestuurlijke schaal van provincies. Bovendien zou de opschaling van provincies in de Randstad leiden tot een beter investerings- en vestigingsklimaat, zou het bestuurlijke drukte verminderen en zou het kosten besparen.¹⁴⁸ Deze boodschap werd enkele maanden later herhaald met de nota 'Bestuur in samenhang'.¹⁴⁹ Het kabinet sloot zich hiermee nadrukkelijk aan bij de adviezen van diverse commissies, onder andere die van de commissie-Geelhoed en commissie-Kok.

Net als bij de plannen van het eerste kabinet-Rutte, werkte het parlement ook bij het tweede kabinet-Rutte niet mee aan de totstandkoming van een Randstadprovincie. De standpunten van Tweede Kamerleden waren over het algemeen hetzelfde als enkele jaren daarvoor, dus dat behoeft verder geen toelichting. Wat wel noemenswaardig is, was dat het standpunt van de PvdA sterk was veranderd ten opzichte van twee jaar ervoor. Dat bleek onder andere toen PvdA-Kamerlid H. Fokke aangaf dat uit onderzoek was gebleken dat opschaling er niet toe leidde dat de politiek verder van de burger zou komen te staan.¹⁵⁰ Haar fractiegenoot P.M.M. Heijnen was eerder nog

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2011-2012, 33240 VII, nr. 10, p. 11-12.

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 28750, nr. 41, p. 12; Kamerstukken II 2011-2012, 28750, nr. 31.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2011-2012, 28750, nr. 42.

¹⁴⁸ R.H.A. Plasterk, *brief betreffende de start van de procedure tot samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht*, 14 december 2012, p. 1-4.

¹⁴⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland* (Den Haag, 2013).

¹⁵⁰ HTK 2012-2013, p. 76.

tegen de Randstadprovincie, omdat die te ver van de burger zou staan.¹⁵¹ Doordat de PvdA haar standpunt wat betreft de Randstadprovincie had gewijzigd, was er nu wel een meerderheid in de Tweede Kamer voor dit kabinetsplan. Hierdoor werd de motie van ChristenUnie-Kamerlid G.J.M. Segers, waarin hij de regering verzocht te stoppen met het Noordvleugelproject, dan ook verworpen.¹⁵² Het leek erop dat de Randstadprovincie er eindelijk zou komen.

Helaas voor het kabinet bestaat het Nederlandse parlement uit twee kamers en het was de Eerste Kamer die ditmaal roet in het eten gooide. Ruim een half jaar nadat de motie van Segers werd verworpen, diende CDA-Eerste Kamerlid S.Ch. van Bijsterveld samen met een aantal collega's een motie in, waarin de regering werd verzocht het wetgevingsproces inzake de vorming van een Noordvleugelprovincie op te schorten.¹⁵³ De motie werd met 39 stemmen aangenomen. Het kabinet achtte een wetsvoorstel voor de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht niet langer levensvatbaar. Op 23 juni 2014, anderhalf jaar nadat het proces was gestart, liet minister Plasterk aan de Eerste Kamer weten dat de procedure voor het samenvoegen van de drie Randstadprovincies per direct werd beëindigd.¹⁵⁴

6.5 Voorlopige conclusie

Vanaf 2002 is door verschillende adviescommissies gepleit voor de instelling van één provincie in de Randstad. De regio had zwaar te lijden onder een breed scala aan problemen, die steeds groter werden doordat bestaande provinciegrenzen remmend werkten voor de totstandkoming van doeltreffend en daadkrachtig beleid. Deze problematiek werd in politiek Den Haag door vrijwel iedereen onderstreept. Men verschilde alleen van mening over de manier waarop de problemen opgelost dienden te worden, waarbij de vraag of er sprake moest zijn van een structuurverandering centraal stond. Minister Remkes stond in principe positief tegenover een Randstadprovincie, maar kon vanwege de demissionaire status van het kabinet niets met dit concept doen. Hij hoopte dat zijn opvolger iets met dit plan zou doen, maar dat gebeurde niet. Minister Ter Horst zag namelijk niets in een structuurverandering en keek liever naar inhoudelijke veranderingen. Tijdens de kabinetten-Rutte werd er tot tweemaal toe een poging ondernomen om de Randstadprovincie te realiseren, maar beide keren moest het kabinet onder druk van het parlement deze initiatieven laten varen.

¹⁵¹ Kamerstukken II 2011-2012, 33240 VII, nr. 10, p. 11-12.

¹⁵² Kamerstukken II 2012-2013, 33047, nr. 18.

¹⁵³ Kamerstukken I 2013-2014, 33750 VII, C.

¹⁵⁴ Kamerstukken I 2013-2014, 33750 VII, E.

Conclusie

De afgelopen zeventig jaar is herhaaldelijk geprobeerd het Huis van Thorbecke grondig te renoveren. Volgens velen was dat ook hard nodig. Na de Tweede Wereldoorlog vonden er sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen plaats die hun weerga niet kenden. Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat de grenzen van gemeenten steeds meer vervaagden en dat men zich ook steeds meer binnen een regio begon te verplaatsen. Hierdoor nam het aantal gemeentegrens-overschrijdende problemen drastisch toe. Aangrenzende gemeenten lagen vaak met elkaar overhoop over kwesties als bouwgrond en openbaar vervoer. De Haagse politiek probeerde een antwoord te vinden op deze regionale problematiek door initiatieven te lanceren die het Huis van Thorbecke duurzaam moesten herstructureren. Een kritische bestudering van deze initiatieven laat zien dat de verschillende reorganisatiepogingen elkaar afwisselden en daarmee in afzonderlijke perioden zijn onder te brengen.

In de eerste periode, tussen 1945 en 1962, werden oplossingen voor de regionale problematiek vooral gezocht in de richting van vrijwillig tot stand gekomen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De in 1946 ingestelde commissie-Koelma adviseerde om districten in te stellen die de problematiek aan konden pakken, maar van gewesten en districten moest men in de Haagse politiek op dat moment niets hebben. In plaats daarvan werd in 1950 de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ingesteld. Deze wet maakte het mogelijk voor gemeenten om intensiever met elkaar samen te werken. Deze periode kenmerkte zich door terughoudendheid en voorzichtigheid wat betreft de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Desondanks werd de discussie over een dergelijke reorganisatie wel gevoerd en richtte deze discussie zich over het algemeen op de gemeentelijke bestuurslaag.

In de periode daarna, tussen 1962 en 1976, was de aversie tegenover gewest- en districts-vorming grotendeels verdwenen en was er zelfs sprake van actieve sturing op dergelijke processen. Dit leidde ertoe dat in 1964 een dergelijk district in de regio Rijnmond werd ingesteld, namelijk het Openbaar Lichaam Rijnmond. Enkele jaren later, in 1969, maakte het kabinet met de *Nota Bestuurlijke Organisatie* expliciet duidelijk dat het streefde naar de vorming van gewesten, aangezien gemeenten niet in staat zouden zijn om regionale problemen op te lossen. Lag in de periode tussen 1945 en 1962 nog de focus op de gemeente als bestuurslaag waar vanuit de regioproblematiek opgelost diende te worden, tussen 1962 en 1976 werd deze focus verlegd naar de leemte tussen gemeente en provincie, oftewel de regio zelf.

In de daaropvolgende periode, tussen 1976 en 1989, werd de focus wederom verlegd. Dit keer werd een verkleining van de provinciale schaal, gecombineerd met een ruimer taken- en bevoegdhedenpakket voor de provincie, gezien als het meest geschikte middel om regionale

kwesties aan te pakken. 24 kleinere provincies zouden dichterbij gemeenten staan, zo was de gedachte. Later werd dit aantal bijgesteld naar zeventien. Omdat het risico te groot zou zijn dat deze kleinere provincies zich in het vaarwater van de gemeente zouden begeven, werden de plannen voor deze 'provincies nieuwe stijl' uiteindelijk weer ingetrokken. Desondanks werd deze periode gekenmerkt door een focus op de provincie, in tegenstelling tot de perioden daarvoor, toen de focus lag op de gemeenten en later op district- en gewestvorming, om regionale problemen op te lossen.

In de periode 1989-2002 was gewestvorming weer terug op de politieke agenda. De grootstedelijke problematiek werd steeds nijpender. In adviesrapporten werd als oplossing hiervoor gepleit voor de instelling van gewesten rondom stedelijke agglomeraties. Een gewestelijk bestuur zou beter in staat zijn om problemen aan te pakken dan alleen een stadsbestuur. Met de rapporten *Bestuur op Niveau* en de Kaderwet bestuur in verandering, volgde het kabinet deze conclusie. In deze periode werd de provincie als centrale bestuurslaag losgelaten en richtten kabinetten zich wederom op gewestvorming. Het verschil met de plannen voor gewestvorming van de jaren zestig en zeventig, was dat de plannen van de jaren negentig zich ook concentreerden op grootstedelijke gebieden buiten de Randstad.

In de vijfde en tevens laatste periode, tussen 2002 en 2016, moesten provincies in de Randstad eraan geloven. Vanaf 2002 werd gepleit voor de instelling van één provincie in de Randstad. Een 'superprovincie' zou interprovinciale problemen in het westen van het land adequaat kunnen oplossen. In politiek Den Haag werd de problematiek onderstreept, maar de instelling van één Randstadprovincie ging de kabinetten-Balkenende nog te ver. Tijdens de kabinetten-Rutte werd twee keer geprobeerd een Randstadprovincie te realiseren, maar beide pogingen mislukten. De adviesrapporten die vanaf 2002 werden gepubliceerd en de politieke initiatieven die daar uiteindelijk op volgden, lieten zien dat de oplossing voor de heersende problematiek werd gezocht in een herstructurering van de provinciale bestuurslaag.

Er zijn duidelijk verschillende perioden te onderscheiden in de discussie over de inrichting van het binnenlands bestuur, waarbij de focus telkens werd verlegd op een andere verdieping van het Huis van Thorbecke. Bij het zoeken naar oplossingen voor dergelijke problematiek, lag de focus in de jaren veertig en vijftig vooral op de gemeentelijke bestuurslaag. Toen kabinetten in de jaren zestig en begin jaren zeventig steeds meer beseften dat gemeenten niet in staat waren deze problemen op te lossen, werd gekeken naar een intergemeentelijke of regionale autoriteit. Een dergelijke autoriteit werd in de late jaren zeventig en gedurende de jaren tachtig beschouwd als een vierde bestuurslaag, wat onwenselijk was binnen de gebruikelijke driedeling van het Huis van Thorbecke. De focus kwam in deze jaren te liggen op het verdelen van het middenbestuur in een groter aantal kleine provincies. In de jaren negentig vond men dat kleinere provincies bestuurlijk

gezien te dicht bij gemeenten zouden komen te liggen en kwam de focus wederom op de regio te liggen, dit keer rondom stedelijke agglomeraties. In de 21^{ste} eeuw verschoof de focus weer terug naar de provincie, of beter gezegd: het niveau tussen de provincie en het Rijk, toen werd gepleit voor de totstandkoming van landsdelen, te beginnen met de Randstadprovincie.

Dit proces raakte de kern van een discussie die vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog werd gevoerd. De discussie over het vinden van een duurzame oplossing voor intergemeentelijke of interprovinciale problematiek, was in feite een discussie over het al dan niet wijzigen van de verdeeling van het binnenlands bestuur. Dat bleek onder andere uit de debatten die over reorganisatieplannen werden gevoerd. Dergelijke plannen werden in het parlement gemengd ontvangen, waarbij Kamerleden doorgaans lijnrecht tegenover elkaar stonden. Voorstanders van een radicale renovatie van het Huis van Thorbecke bestonden eigenlijk niet, maar sommige Kamerleden waren wel van mening dat een dergelijke verbouwing de enige oplossing was voor de geldende regionale problematiek. Tegenstanders van herstructureringsinitiatieven waren wel nadrukkelijk aanwezig. Hun argumenten dat de reorganisatieplannen de gemeentelijke autonomie zouden uithollen, dat het initiatief niet van onderop werd genomen en dat een herstructurering in veel gevallen zou leiden tot de vorming van een vierde bestuurslaag, domineerden meer dan eens de debatten. Men stond uiterst terughoudend tegenover grondige verbouwingen binnen het Huis van Thorbecke, uit angst dat het binnenlands bestuur zou instorten.

Over de regionale problematiek en de oplossingen die vanaf 1945 door adviescommissies en de Haagse politiek geboden werden, zijn door de jaren heen veel publicaties verschenen. Over de debatten die tussen parlementariërs en bewindslieden gevoerd zijn over deze kwestie, stelt de huidige *status quaestionis* zeer teleur. De meeste analyses richten zich op de oorzaken en gevolgen van de regionale problematiek en de wijze waarop de overheid op deze problematiek reageerde. Voorbeelden hiervan zijn onder andere *Regionaal bestuur in Nederland* van D.J. Elzinga, *Gewest en territoriale decentralisatie* van D.W.P. Ruiters en *Agglomeratieproblematiek in Nederland* van H. van Ruller. Op zichzelf zijn dit interessante boekwerken, maar voor een onderzoek naar het politieke debat zijn deze publicaties minder bruikbaar. Een uitzondering is *Leidende motieven bij decentralisatie* van L.M. Raijmakers. Hij geeft een grondige uiteenzetting van de gevoerde debatten. Het enige minpunt van zijn analyse is dat deze over het algemeen erg abstract is. Zo beschouwd is de historiografie wat betreft de discussie zelf uiterst summier.

Deze scriptie draagt op meerdere manieren bij aan de bestaande historiografie over de reorganisatiepogingen binnen het Huis van Thorbecke. De belangrijkste bijdrage die dit werk levert, is dat het aantoont dat de discussie over het Huis van Thorbecke valt onder te verdelen in een vijftal perioden, waarbij iedere periode werd gekenmerkt door een specifieke benadering voor de

regionale problematiek. Deze benadering maakt het mogelijk om toekomstige debatten in een theoretisch kader te plaatsen. Een periodisering is niet nieuw. Allers en Fraanje doen in 'Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit' een verwoede poging om een periodisering in de discussie aan te brengen, maar hun periodisering komt nauwelijks overeen met de werkelijkheid. Daarnaast geeft deze scriptie een overzicht van de gevoerde debatten. De Handelingen en Kamerstukken zijn bestudeerd, wat het mogelijk heeft gemaakt om een overzicht te scheppen van de voor- en tegenargumenten die in debatten over structuurveranderingen zijn aangevoerd. Doordat deze argumenten uitvoerig worden besproken, krijgt de lezer een duidelijk beeld van hoe men de afgelopen zeventig jaar in politiek Den Haag dacht over renovaties binnen het Huis van Thorbecke. Wellicht dat men in de toekomst eens naar deze argumenten kijkt, voordat de blauwdrukken van het Huis weer uit de kast worden gehaald.

Hoewel dit onderzoek een helder beeld geeft van hoe men in de Haagse politiek dacht over structuurwijzigingen, laat dit onderzoek niet zien hoe men in de provinciale en gemeentelijke politiek over deze renovatiepogingen dacht. Omwille van een samenhangende analyse, is gekozen voor de focus op één bestuurslaag. Wellicht dat toekomstig onderzoek deze leemte kan opvullen.

Het Huis van Thorbecke lijkt al ruim zeventig jaar aan renovatie toe te zijn. Hier en daar is wat bijgebouwd en gesloopt, maar echt grote structuurwijzigingen zijn uitgebleven. Het binnenlands bestuur van Nederland bestaat hierdoor nog steeds uit drie bestuurslagen. Het is de vraag hoelang dit nog zo blijft. Het is een kwestie van tijd voordat men in de Haagse politiek weer de kriebels krijgt om het Huis te hervormen. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat het plan bij een volgend kabinet weer uit de lade wordt getrokken.

Bibliografie

Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (HEK).

Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK).

Kamerstukken Eerste Kamer (I)

Kamerstukken Tweede Kamer (II).

Allers, M.A. en M.J. Fraanje, 'Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit', in: J.H.M. Donders en M.J. Fraanje, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011* (Den Haag, 2011), 103-117.

Aquina, H.J., "'Checks and balances" vanuit twee visies op de overheid', in: D.W.P. Ruiten (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het binnenlands bestuur*, Raad voor het binnenlands bestuur (Den Haag, 1982).

Bekke, A.J.G.M., D.A.P.W. van der Ende, 'Decentralisatie als bestuurlijk antwoord op ontwikkelingen in de omgeving van het openbaar bestuur', in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie*, Reeks Bestuur in Beweging (Den Haag, 1984).

Beel, L.J.M., rede ter installatie van de Commissie Stad-Randgemeenten, gehouden op 19 december 1946.

Berkhout, D.M., 'Tussen Scylla en Charybdis: over voetangels en klemmen voor de provincie van de toekomst', in: P. Bordewijk e.a., *De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur* (Den Haag, 1999).

Boogaarts, M.D., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. De periode van het Kabinet-Beel, 3 juli 1946-7 augustus 1948*, band C (Den Haag, 1989).

Bordewijk, P. e.a., *De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur* (Den Haag, 1999).

Commissie-Burgmans, *Randstad Holland in een globaliserende wereld* (Amsterdam e.a., 2006).

Commissie Nieuwe Waterweg, *Rapport van de Commissie Nieuwe Waterweg* (Den Haag, 1960).

Commissie Regionaal bestuur in Nederland, *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw* (Den Haag, 2002).

Commissie Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, *Van ordenen naar ontwikkelen. Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte* (Den Haag, 2001).

Commissie Sociaal beleid, *Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid* (Den Haag, 2002).

Commissie Stad-Randgemeenten, *Rapport van de Commissie Stad-Randgemeenten* (Den Haag, 1947).

Commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies, *Financiële slagkracht van de provincies* (Den Haag, 2002).

- Commissie Versterking Randstad, *Rapport van de Commissie Versterking Randstad* (Den Haag, 2007).
- Coopmans, J.P.A., J.A. Stalpers, B. de Goede e.a., *De provincie: ja of nee. Verslag van een symposium op verzoek van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant georganiseerd door het Instituut voor Bestuurswetenschappen op 26 november 1971* (Zwolle, 1973).
- Dussen, J.W. van der, *De allocatie van middelen en de Financiële Verhoudingswet* (Den Haag, 1975).
- Elzinga, D.J. (red.), *Regionaal bestuur in Nederland* (Groningen, 1995).
- Elzinga, D.J., R. van de Scheur, 'De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie', in: *Regionaal bestuur in Nederland* (Groningen, 1995), 18-58.
- Engels, J.W.M., 'Opschaling en verdunning in het middenbestuur', referaat tijdens het Thorbeckediner op 31 oktober 2006 (Zoetermeer, 2006).
- Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden grote kansen* (Den Haag, 1989).
- Glasbergen, P., J.B.D. Simonis, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat. Onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland* (Amsterdam, 1979).
- 'Holland Acht', *Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk. Manifest van de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden* (Den Haag, 2005).
- Hulst, J.R., *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering. Een vergelijkende studie op het terrein van de volkshuisvesting* (Delft, 2000).
- Kerchman, F.W.M. e.a. (red.), 'Nederland. Herziening der gemeentewet', *Locale Belangen* 16 (1929).
- Korsten, A.F.A., *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing* (Heerlen, 2002).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland* (Den Haag, 2013).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Urgentieprogramma Randstad* (Den Haag, 2007).
- Peters, C.E., *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie* (Amsterdam, 2007).
- Plasterk, R.H.A., *brief betreffende de start van de procedure tot samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht*, 14 december 2012.
- Pots, R., N. Randerad (red.), *Behoedzaam bestuur. Twee eeuwen provincie Zuid-Holland* (Leiden, 2014).
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Het bestuur in grootstedelijke gebieden* (Den Haag, 1989).
- Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuur op maat. Advies over het middenbestuur* (Den Haag, 2006).
- Raad voor het openbaar bestuur, *Het bestuurlijk kraakbeen* (Den Haag, 1999).

- Raijmakers, L.M., *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke* (Alphen aan den Rijn, 2014).
- Remkes, J.W., 'Maatwerk in het middenbestuur', discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 mei 2006.
- Remkes, J.W., 'De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst', verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 25 oktober 2006.
- Ruiter, D.W.P., *Gewest en territoriale decentralisatie* (Alphen aan den Rijn, 1976).
- Ruller, H. van, *Agglomeratieproblematiek in Nederland. Verslag van een onderzoek naar het feitelijk verloop van het openbaar bestuur in Nederlandse agglomeraties op het gebied van de overheidstaak ruimtelijke ordening* (Alphen aan den Rijn, 1972).
- Teisman, G.R. e.a., *Stagnatie of transitie. Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad* (Den Haag, 2005).
- Toonen, Th.A.J., *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (Den Haag, 1987).
- Toonen, Th.A.J., *Theorie van de provincie*, uitgave van het Interprovinciaal Overleg (Den Haag, 2005).
- Veldheer, V.C., *Kantelend bestuur: onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985* (Leiden, 1994).
- Venema, F., 'Verdelen en heersen', in: M. Oosting (red.), *Aspecten van decentralisatie*, Raad voor het Binnenlands Bestuur (Den Haag, 1984).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Sterke gemeenten in nieuwe provincies. Beschouwingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur en het daarbij behorende memorandum* (Den Haag, 1975).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van verre vriend naar goede buur? Studie naar de veranderende positie van de provincie* (Den Haag, 1982).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Invoering van de nieuwe WGR. Eindrapport: De Wgr gewaardeerd* (Den Haag, 1991).
- Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur* (Den Haag, 1975).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand* (Den Haag, 1990).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur* (Den Haag, 1997).

Wever, R., 'De Wgr: het cement in het Huis van Thorbecke', in: Vereniging van Griffiers, *Middenbestuur in Nederland: opgeblazen, versleten kraakbeen of een slecht gebit?* (Den Haag, 2007), 33-50.

Zanen, J.H.C. van, Thorbeckelezing, 19 mei 2016.

'Het niet tot stand brengen, nu, op korte termijn, van een regionale bestuursinrichting, waar het district reeds een maatschappelijk feit is geworden, en het niet zorgen, nu, op korte termijn, dat overal waar zich een dergelijke ontwikkeling gaat openbaren, de daarbij aansluitende bestuursvorm kan worden gezocht en aanvaard, betekent een misdaad tegenover het land en het volk, een des te zwaardere misdaad, omdat de verkeerdheden, die tot stand komen tijdens de periode van slapheid en aarzeling, zich tot in de verre toekomst zullen wreken.'

- Prof. Mr. G.A. van Poelje (1963)

