

dervinden. Praktische doorvoering ervan zou ontegenzeggelijk onoverkomelijke weerstanden oproepen. Op zo drastische wijze ingrijpen in de gegroeide gemeentelijke organisatie is voor weinigen aanvaardbaar. Het diep wortel geschoten gemeentewezen zal een zover gaande inbreuk slechts geleidelijk aan verdragen en dan nog slechts wanneer de feitelijke omstandigheden de onvermijdelijkheid daarvan overduidelijk aantonen.

#### Het aanvankelijk zeer terughoudend standpunt van de minister

Met het optreden van het kabinet Den Uyl zat de nieuwe minister van binnenlandse zaken, de heer De Gaay Fortman, met de aanhangige ontwerp-gewestwet naar verluid wel wat in zijn maag. Volgens courantenberichten zou hij voornemens zijn geweest het ontwerp om te zetten in een soort experimenteerwet, welke aan de gemeenten zou overlaten de bevoegdheden aan te geven die 'proefgewesten' zouden krijgen. Op die wijze zou dan een voorlopige gewestvorming kunnen plaats vinden van onderop. Regering en tweede-kamerleden hebben zich daar heftig tegen verzet. Het merendeel wil integendeel sterke gewesten. De gemeenten zijn zelden bereid veel van hun macht en bevoegdheden vrijwillig af te staan. Men vreest dat gewestvorming van onderop tot soortgelijke teleurstellende ervaringen zal leiden als in Rijnmond. De minister wilde zijn voorzichtig experimenteren verdedigen met het argument, dat er nog te weinig overeenstemming bestaat over de gewestvorming en dat het onderzoek nog onvoldoende is geweest.

#### Een nieuw wetsontwerp thans in voorbereiding

Geprest door kabinet en Kamer wil de minister thans het rijk een grote greep geven op de vorming van gewesten. Het wetsontwerp-Beernink, dat de gemeenten veel vrijheid gaf bij de instelling van gewesten, zal worden vervangen door een nieuw ontwerp, volgens hetwelk van rijkswege zowel de noodzaak als de structuur van een gewest wordt vastgesteld, na provincies, gemeenten en burgers te hebben gehoord. De nieuwe tekst zal veel meer aansluiten bij de in het parlement steeds meer overheersende verlangens voor de vorming door het rijk van krachtige gewesten met grote bevoegdheden. Wel zal moeten worden bedacht dat grote gewesten noodwendig tot gevolg hebben het op grotere schaal samenvoegen van kleine gemeenten, omdat nu eenmaal een groot gewest verhoudingsgewijs sterkere gemeenten vergt. Is de vraagstelling: grote of kleine gewesten in wezen wel juist? Verdient het niet veeleer aanbeveling om zowel grote als kleine gewesten te formeren afhankelijk van de feitelijke situatie der streek? Grote gewesten houden voorts het risico in, dat ze, net als de provincies nu, niet gaan leven voor de burgers en daardoor de democratie een slechte dienst bewijzen. Daarom zal een meer bij de huidige problematiek aansluitende gewestvorming, streeksgevijs bezien, verre de voorkeur verdienen. Daarbij ware tevens acht te slaan op de nodige flexibiliteit qua grenzen en taakstelling. Ten slotte bestaat het gevaar

dat onnodig grote gewesten bij tal van gemeenten ernstige weerstanden oproepen. Samenbundeling van een aantal gemeenten in gewestelijk verband zal alleen dan tot vruchtbare resultaten kunnen leiden, ook al heeft het gewestelijk bestuur zelfstandige bevoegdheden, wanneer de gemeentebesturen binnen het gewest tot loyale medewerking bereid zijn. Nimmer mag vergeten worden, dat het uiteindelijk de gemeenten zijn die het gewest moeten schragen. Met onwillige gemeenten als onderdelen van het gewest kan onmogelijk een vruchtdragend gewestelijk apparaat tot stand komen.

#### Het ministeriële standpunt nu radicaal gewijzigd

Bij de behandeling van de begroting van binnenlandse zaken heeft de minister medegedeeld, dat hij zich voorstelt in gefaseerd tempo zo'n vijf en veertig sterke gewesten tot stand te doen komen. In het eerste stadium zullen het er ongeveer tien zijn. Eerst geleidelijk aan zal het gehele land met gewesten worden overdekt. Zonder nadere argumentatie aan te voeren denkt hij aan inkrimping van het elftal provincies tot een vijftal. De concept-structuurschets kan hopelijk in het eerste kwartaal van 1974 worden gepubliceerd. Tot het einde van dat jaar zal er ruimschoots gelegenheid zijn daarop de nodige inspraak te leveren. Verwacht wordt dat vaststelling in de eerste helft van 1975 ongeveer tegelijk met de gewestwet zal kunnen plaats hebben. De minister legt er de nadruk op, dat de gewestvorming niet zal kunnen slagen wanneer de gewesten niet door gemeenten van voldoende formaat worden geschraagd. Tegen een gewest met te kleine gemeenten voert de minister aan, dat het geen reële versterking van de bestuurskracht op lokaal niveau betekent, eenvoudig omdat de kleine gemeenten onder meer niet in staat zullen zijn de directieven van het gewest te verwezenlijken, of dat het gewest al datgene waartoe de kleine gemeenten niet bij machte zijn overneemt. Dit laatste zou een pure uitholling van de gemeente betekenen. Daarom zal de gewestvorming noodzakelijk op grote schaal tot gemeentelijke herindeling moeten leiden. Instelling der gewesten geschiedt door de Kroon na vooroverleg met de gemeente-, provinciale besturen en de raad van state. Wat inrichting en samenstelling betreft wordt aan een uniform systeem gedacht t.w., als hoofddorgaan een gewestraad, een dagelijks bestuur uit de gewestraad voortgekomen en een door de Kroon benoemde voorzitter. De gewestraad zal, eventueel na een aanloopperiode, rechtstreeks worden gekozen.

In de wet zal een minimum-takenpakket voor het gewest worden opgenomen. Onderscheiden wordt daarbij in planning, coördinatie en rechtstreekse uitvoering. De planningstaak is een algemene. Het ontwikkelingsprogramma dat ter uitvoering van deze taak moet worden vastgesteld zal alle onderwerpen bestrijken die in verband met de ontwikkeling ter zake zijn. In de eerste plaats hoort daarbij de ruimtelijke ordening. Voor het coördinerend optreden zal het gewest over voldoende mogelijkheden, t.w. stimulering en hanteren van richtlijnen en bindende aanwijzingen, gaan beschikken. Het minimum-takenpakket voor het

coördinerend optreden zal omvatten volkshuisvesting, werkgelegenheid, verkeer en vervoer, recreatie, milieuhygiëne, onderwijs, volksgezondheid, sociale en maatschappelijke zorg, grondverwerving en gronduitgifte. Als rechtstreekse uitvoerder zal het gewest moeten opereren in de gemeentelijke sfeer. Ook wat dat betreft zal de wet een opsomming moeten geven als een soort garantie voor zowel het gewest als de gemeente. Ook hierbij wordt gedacht aan zaken als volkshuisvesting, werkgelegenheid, verkeer en vervoer, recreatie en milieuhygiëne. Andere taken zouden hieraan bij het instellingsbesluit moeten kunnen worden toegevoegd. Een overheveling van rijks- en provinciale taken is een

zaak van de bijzondere wetgeving. Ingrijpend is uiteraard de bevoegdheid die in de gedachtengang van de minister aan het gewest zou moeten worden verleend om zo nodig gemeentelijke bevoegdheden aan zich te trekken. Voor wat dit laatste betreft zal de wet de nodige waarborgen moeten inhouden tegen een al te rigoureuze ingrijpen in de gemeentelijke zelfstandigheid. Wanneer men van deze toch wel aanmerkelijk gewijzigde ministeriële versie kennis neemt, dan lijkt het erop of nu plotseling alle onzekerheden en aarzelingen zijn weggevallen. Met grote belangstelling wordt het nieuwe ontwerp en het verdere verloop afgewacht.

## Bestuursonderzoek Oost-Nederland (B.O.N) (I)

### Mr. L. E. M. Klinkers

In 1971 startte onder supervisie van prof. H. A. Brasz en prof. S. F. L. van Wijnbergen een onderzoek naar de meest wenselijke bestuurlijke organisatie voor Twente en Oost-Gelderland. Daarbij waren 44 gemeenten betrokken. In 1973 zijn gereed gekomen het Eindrapport en een Voorlopig Beleidsadvies. Het Eindadvies is gedateerd voorjaar 1974.<sup>1</sup>

De bespreking van dit onderzoek in dit tijdschrift valt uiteen in twee delen. Eerst komt aan de orde het onderzoeksproject zelf zoals dat is beschreven in het Eindrapport. In het volgende nummer volgt een commentaar op het Eindadvies. Deze scheiding wordt aangebracht omdat beide werkstukken betrekkelijk los van elkaar staan.

### HET EINDRAPPORT (E.R.)

#### 1. Inleiding

Het commentaar op het E.R. betreft niet zozeer de inhoud van de rapportering als wel de wijze waarop is te werk gegaan. Teneinde dit artikel enigszins binnen de perken te houden worden de positieve punten grotendeels buiten beschouwing gelaten en valt de aandacht hoofdzakelijk op de m.i. 'kritieke paden' in het rapport.

In het E.R. worden zes maatstaven opgesomd voor een uitgebalanceerd bestuur, te weten: doelmatigheid

in economisch opzicht (efficiency), kwaliteit van dienstverlening (effectiviteit), veelzijdigheid van bestuursverantwoordelijkheid, toegankelijkheid voor de burger, burgerschap en burgerzin en geografische doelmatigheid (bl. 2/3).

Deze opsomming wekt de indruk van een nevenschikking van — begrijpelijkerwijs met elkaar conflicterende — bestuursmaatstaven. Uit de daarna volgende tekst blijkt echter dat de laatste maatstaf van een andere orde wordt geacht dan de overige vijf. Het vinden van een evenwichtig compromis tussen de eerste vijf bestuursmaatstaven hangt in niet onbelangrijke mate af van de vorm en begrenzing van het gebied van de bestuurseenheid. Vandaar dat het grootste deel van het E.R. handelt over de vraag aan de hand van welke criteria een geografisch doelmatige bestuurseenheid kan worden gevormd.

Dit eerste hoofdstuk — met het opschrift Probleemstelling — is tesamen met hoofdstuk 5 te beschouwen als het belangrijkste deel van het theoretisch kader waarbinnen het onderzoek zich voltrekt.

De fasen waaruit het theoretisch betoog is opgebouwd passeren hieronder de revue. Daarbij moet worden aangetekend dat de tekst van die twee hoofdstukken bepaald niet getuigt van duidelijkheid omtrent

<sup>1</sup> Het Eindrapport Bestuursonderzoek Oost-Nederland is verkrijgbaar bij mr. G. Hoekstra, secr. werkgroep B.O.N., p/a stadhuis Hengelo (O).

de bedoelingen van de onderzoekers. De betreffende tekst bevat veel verscholen informatie, zodat men vaak vergeefs zoekt naar een rode draad met een begin en een eind. Mijn interpretatie van die tekst kan mede om die reden afwijken van de bedoelingen van de auteurs. Daarom zal ik voor alle duidelijkheid het betoog zoals dat op mij overkomt ook nog eens weergeven in een schema (zie blz. 355).

## 2. Factoren die de meest wenselijke organisatie van het openbaar bestuur bepalen

Die factoren zijn dan:

- de taken van het orgaan in kwestie;
- de bevoegdheden van het orgaan t.a.v. die taken;
- het gebied waarbinnen die bevoegdheden worden uitgeoefend.

Na de tussenhoofdstukken 2 (Onderzoekopzet), 3 (Vaststelling van het te onderzoeken takenpakket) en 4 (De rol van deskundigen<sup>2</sup>) volgt in hoofdstuk 5 een nadere toelichting op de drie genoemde factoren.

### 2.1 Taken van de overheidscorporatie

Men onderscheidt drie soorten taakbeartiging. De eerste betreft taken ter beheersing van de samenleving. Deze worden *ordeningstaken* genoemd. De tweede slaat op de dienstverlening en het scheppen van voorzieningen: *verzorgingstaken*. De derde heeft ten doel het beleid t.a.v. de ordenings- en verzorgingstaken behulpzaam te zijn en heten *hulptaken* (deze laatste soort komt in het E.A. nog maar zijdelings aan de orde).

Bij ordeningstaken wordt gedacht aan onderwerpen als ruimtelijk beleid, economische aangelegenheden, volkshuisvesting, recreatie, verkeer en milieuhygiëne. Verzorgingstaken betreffen bijv. brandweer, nutsvoorzieningen, sociale zorg.

Hulptaken liggen in de sfeer van wetenschappelijk onderzoek, informatieverwerking.

### 2.2 Bevoegdheden van de overheidscorporatie

De ordeningstaken zijn van hogere orde dan de verzorgingstaken, in die zin dat hier wordt gedacht aan bevoegdheden op het gebied van de ontwikkelings-programmering en tot het afdwingen van de uitvoering van programma's d.m.v. richtlijnen en aanwijzingen. Voor verzorgingstaken wordt vooral gedacht aan beheersbevoegdheden.

### 2.3 Gebied van de overheidscorporatie

De gewenste omvang en begrenzing van het gebied waarbinnen een overheidscorporatie haar taken behartigt is afhankelijk van drie factoren:

- de toekomstige ontwikkeling en taakstelling van het gebied;
- de maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen;
- het draagvlak voor de taken.

Deze factoren worden daarna verder uitgewerkt en daarmee betreden we de in de inleiding genoemde 'kritieke paden'.

### 2.3.1 De toekomstige ontwikkeling en taakstelling van het gebied

Voor deze factor zijn twee zaken van belang. In de eerste plaats moet de omvang van het gebied zo worden uitgekend dat op middellange termijn geen grenswijzigingen nodig zijn en dat veranderingen in de taakbeartiging en eventueel optredende veranderingen in de maatschappelijke samenhang kunnen worden opgevangen. In de tweede plaats wordt de toekomstige ontwikkeling in belangrijke mate afhankelijk geacht van de taakstelling van het gebied, bijv. meer werkgelegenheid of meer recreatie.

Afgezien van het feit dat het woord 'taakstelling' hier wordt bedoeld als 'doelstelling' en daarom enigszins misleidend is na het betoog over ordenings-, verzorgings- en hulptaken, komt dit onderdeel ook om andere redenen onduidelijk over. Ik neem aan dat het de bedoeling is uit te drukken dat de omvang van het gebied weliswaar van toekomstige ontwikkelingen afhangt, maar dat deze op hun beurt weer hoofdzakelijk afhangen van het doel van de gebieds-corporatie. Als deze interpretatie juist is had deze factor beter 'doelstelling van het gebied' genoemd kunnen worden. Door dit na te laten komt één van de belangrijkste zinnen uit het rapport niet uit de verf. Die zinn luidt: 'De toekomstige ontwikkeling en de taakstelling beïnvloeden het gewenste draagvlak voor de taak, met name voor de verzorgingstaken, en de bestuurlijke samenhang die de eenheid van beleid moet waarborgen.' (bl. 12, 5.4.1.)

Deze zin doorkruist de aan de lezer aangeboden systematiek. De hierboven letterlijk weergegeven tekst m.b.t. de factoren *a*, *b* en *c* wekt de indruk van een nevenschikking, terwijl nu blijkt dat *b* en *c* in niet onbelangrijke mate afhankelijk zijn van *a*.

### 2.3.2 De maatschappelijke en bestuurlijke samenhang

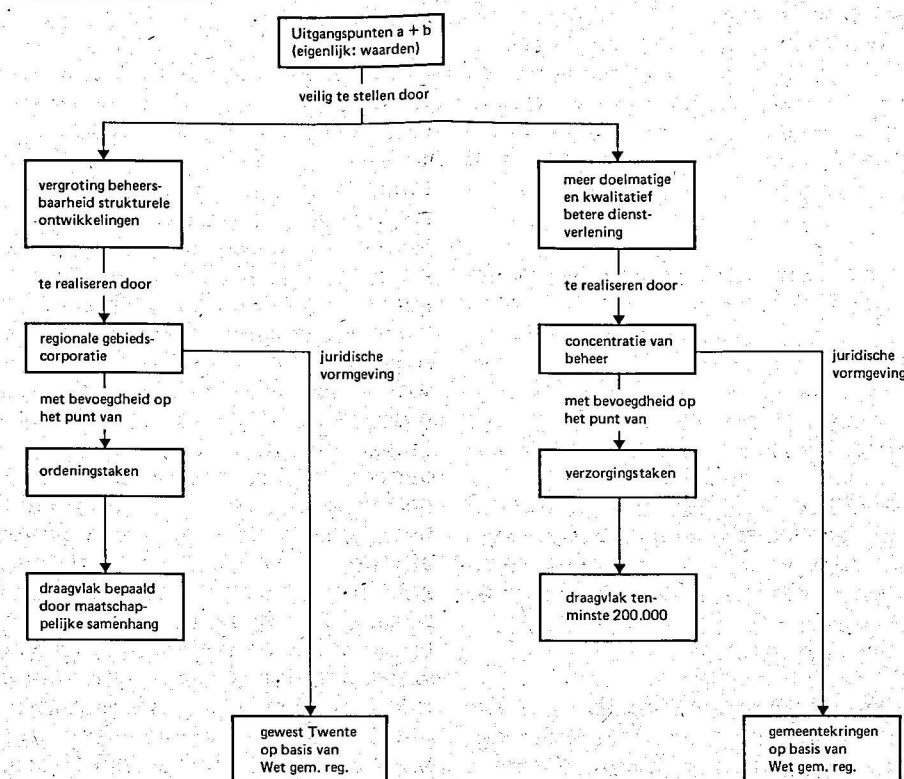
In dit onderdeel wordt aangegeven aan de hand van welke criteria het bestaan van een maatschappelijke en bestuurlijke samenhang berekend kan worden. De maatschappelijke samenhang kan men vaststellen met behulp van relatiepatronen op het terrein van wonen, werken, verzorging, recreatie, verkeer en fysisch milieu.

De bestuurlijke samenhang in een gebied kan bijv. blijken uit:

- het aantal gevallen van gemeentelijke samenwerking;
- de kwaliteit van die samenwerking (vrijblijvendheid);
- het bestaan van één corporatie met grote bevoegdheden;
- het gezamenlijk behoren onder één toezichthoudende overheidsinstantie;

<sup>2</sup> In hfst. 3 wordt gemeld dat de Delphi-methode is gebruikt als instrument bij het onderzoek naar het takenpakket. Men kan zich afvragen of deze methode — een vorm van schriftelijk vergaderen van deskundigen — op de juiste wijze is gehanteerd. Zij is weliswaar toegepast op deskundigen, maar dezen waren tevens betrokkenen/belanghebbenden bij het onderzoek. Het komt mij voor dat de onderzoeksmethode van hfst. 3 en 4 precies omgekeerd had moeten zijn.

Betoogtrant in het Eindadvies



Gelet op het vorige onderdeel zou men verwachten dat hier een tekst zou komen in de trant van: de maatschappelijke en bestuurlijke samenhang zijn in hoge mate afhankelijk van het gestelde doel (dus *b* afhankelijk van *a*); wat betreft de maatschappelijke samenhang (*b*<sup>1</sup>) dient bij het formuleren van die doelstelling expliciet te worden gemaakt welke doelen worden nagestreefd op de terreinen van wonen, werken, verzorging, recreatie, verkeer en fysisch milieu; deze explicitering is noodzakelijk omdat zij bepalend is voor de inrichting van de bestuurlijke samenhang (*b*<sup>2</sup>), die op haar beurt weer medebepalend is voor het draagvlak (*c*); dus *a* bepalend voor *b*<sup>1</sup>, die weer *b*<sup>2</sup> bepaalt, hetgeen tezamen uiteindelijk bepalend moet zijn voor *c*.

Tegen die achtergrond is de zin die ik hierboven een van de belangrijkste zinnen uit het rapport noemde zowel onvolledig omdat daarin het begrip maatschappelijke samenhang ontbreekt, als onzorgvuldig geformuleerd omdat men de causale volgorde die men wel nastreeft toch uit het oog heeft verloren.

### 2.3.3 Draagvlak voor de taken

Het begrip draagvlak wordt omschreven als: 'het formaat naar inwonertal en oppervlakte dat een gebied minimaal moet hebben om behartiging van een overheidstaak op verantwoorde wijze te waarborgen' (bl. 13).

Op diezelfde bladzijde wordt vervolgens op voorhand medegedeeld dat uit het taakonderzoek blijkt 'dat

voor ordenende taken geen vuistregels voor het draagvlak te vinden zijn'. (In hfst. 10 'Taakprotocollen' — een voortreffelijk stuk werk — wordt per ordenings-, verzorgings- en hulptaak onderzocht hoe deze taken feitelijk in het onderzoeksgebied worden behartigd, welke knelpunten zich hierbij voordoen, welke vuistregels voor het draagvlak moeten gelden en welke wensen de betrokken bestuurders t.a.v. de bestuurlijke organisatie hebben.)

Aan deze konstatering wordt de konsekwentie verbonden dat de afbakening van het gebied waarbinnen ordeningstaken moeten worden behartigd 'moet plaatsvinden op basis van de bestaande en toekomstige maatschappelijke samenhangen in het gebied, die in bestuurlijke samenhangen moeten worden omgezet, daarbij rekening houdend met de toekomstige ontwikkeling en taakstelling.'

Wanneer men die belangrijke zin van zoëven zorgvuldiger had geformuleerd, had deze tekst m.i. niet geschreven kunnen worden. Men is gestart vanuit de filosofie dat de doelstelling (*a*) van het gebied bepalend is voor de samenhang (*b*) en uiteindelijk voor het gewenste draagvlak (*c*). Het niet expliciet maken van deze gedachtengang is er debet aan dat punt *a* nu wordt ondergeschoven en punt *b* omhoogrijst als de bepalende factor voor het uiteindelijke draagvlak voor ordeningstaken wordt gezien. Het resultaat daarvan is dat het draagvlak niet wordt bepaald door hetgeen men op dat punt wenst na te streven maar door de bestaande situatie.

## Samenvatting

Alvorens verder te gaan met de beschrijving van de inhoud van de hoofdstukken 6, 7 en 8, die een verdere uitwerking zijn van de respectievelijke punten a, b en c, volgt eerst een korte samenvatting van het voorgaande.

Het gaat er de onderzoekers om, aan te geven welke gebiedsomschrijving nodig is voor orderings- dan wel verzorgingstaken. Hoewel men eerst de indruk krijgt dat zulks wordt bepaald door doelstelling én samenhang én draagvlak (nevensgeschikt), blijkt dit zo te moeten worden verstaan dat de doelstelling in belangrijke mate de twee andere factoren beïnvloedt. Dit idee wordt echter losgelaten wat betreft de orderingsstaken door te zeggen dat er voor die taken geen draagvlak te vinden is. Dat kan ook moeilijk worden gevonden wanneer men — zoals de onderzoekers hebben gedaan — het denken in termen van doeleinden verlaat en zich hoofdzakelijk laat leiden door de feitelijke gang van zaken in het onderzoeksgebied.

Hoezeer men dat denken in termen van doeleinden heeft verlaten mag blijken uit het feit dat hoofdstuk 6 is voorzien van het opschrift: 'De toekomstige ontwikkeling van Twente en Oost-Gelderland'. Het woord 'taakstelling' is hier verdwenen en komt ook verder niet meer — in de zin van doelstelling — als een afzonderlijke en systematisch benaderde grootheid in het rapport voor. In bijlage D wordt weliswaar een overzicht gegeven van de taken die per gemeente voor de toekomst worden gesteld, maar dat betreft slechts één van de geformuleerde orderingsstaken, namelijk die m.b.t. het ruimtelijk beleid.

### 2.3.3.1 De toekomstige ontwikkeling van Twente en Oost-Gelderland

In dit hoofdstuk 6 komt de ambivalentie van het E.R. zeer duidelijk naar voren. Het E.R. heeft een sterk normatief element in de trant van: wanneer men de omvang en begrenzing van een bestuursgebied wil vaststellen dan moet men daar naar toe sturen en bij dat sturen letten op die en die factoren.

Wanneer de auteurs vervolgens beschrijven wat de feitelijke inhoud van die factoren is, transformeren deze factoren van object van sturing tot subject van sturing. Dit blijkt bijv. uit het feit dat in dit hoofdstuk de toekomstige ontwikkeling van het onderzoeksgebied wordt beschreven als een autonome zaak. Men geeft weer wat er staat te gebeuren en vraagt zich niet af of die ontwikkelingen passen binnen het streven naar de realisering van een gewenste toekomstige bestuurlijke organisatie.

Men kan tegenwerpen dat dit niet op de weg van de auteurs van het E.R. kon liggen, maar omdat het E.R. is doorweven met een normatieve inslag wekt dat bij de lezer, althans bij mij, enige verwachtingen op het punt van richtinggevend visies.

In hoofdstuk 6 wordt overigens een onderzoeksmethode gebruikt waarvan men zich kan afvragen of zij wel verstandig dan wel geoorloofd is. De toekomstige ontwikkeling wordt beschreven vanuit het ruimtelijk beleid. Niet wordt gemotiveerd waarom de vijf andere genoemde orderingsstaken buiten beschouwing blijven. Op zijn minst genomen had duidelijk mogen worden

gemaakt dat de auteurs uitgaan van de gedachte dat die overige taken min of meer opgaan in die ene moedertaak: het ruimtelijk beleid.

Een tweede beperking wordt aangebracht door als maatstaf voor het te voeren ruimtelijk beleid de bevolkingsgroei, en het aantal daarvoor benodigde woningen, te nemen. Mijn bezwaar hiertegen is dat men niet kan volstaan met het meten van de bevolkingsgroei — zo die al louter op basis van extrapolatie te meten valt — maar dat bovendien de vraag moet worden gesteld of de gevonden 'resultaten' in overeenstemming zijn met het gestelde doel. De onderzoekers geven hier aan de betrokken bestuurders een vrijbrief om het ruimtelijk beleid te degraderen tot een resultante van — nogal dubieus gemeten — feitelijke ontwikkelingen, i.p.v. omgekeerd. Het ruimtelijk beleid stuurt niet zelf maar wordt gestuurd.

### 2.3.3.2 Samenhang

In hoofdstuk 7 wordt eerst de bestuurlijke en daarna de maatschappelijke samenhang onderzocht. Men constateert dat de onderzoeksresultaten weinig houvast bieden voor uitspraken m.b.t. de bestuurlijke samenhang (bl. 34). De onderzoeksmethode die bij het meten van die samenhang voortreffelijk is gebruikt kan deze konstatering volledig dragen. Het valt echter te betreuren dat niet is aangegeven aan welke voorwaarden tenminste zou moeten zijn voldaan om wel tot een bestuurlijke samenhang te komen. Formulering van die voorwaarden zou men als lezer verwachten omdat op blz. 13 — zoals reeds is vermeld — is gesteld dat de afbakening van het gebied moet plaatsvinden op basis van de bestaande en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, die in bestuurlijke samenhangen moeten worden omgezet. Afgezien van het feit dat men in dat verband zou verwachten in hoofdstuk 7 eerst een uiteenzetting van de maatschappelijke samenhang te krijgen, worden de bevindingen op dat punt — in afwijking van de door de auteurs opgewekte verwachtingen — niet teruggekoppeld in consequenties voor bestuurlijke samenhang.

### 2.3.3.3 Draagvlak

Wanneer men dan alle hoop vestigt op hoofdstuk 8 en veronderstelt dat daarin op basis van de praktische onderzoeksresultaten praktische richtlijnen zullen worden gegeven voor de omvang en begrenzing van bestuurseenheden in het onderzoeksgebied, dan wordt men daarin teleurgesteld.

Dat is geen kritiek op het hoofdstuk als zodanig, maar op zijn plaats in het rapport. Het hoofdstuk zelf bevat een zeer heldere en genuanceerde analyse van hetgeen men moet verstaan onder het begrip 'draagvlak'. Een dergelijk hoofdstuk hoort echter naar zijn aard thuis aan het begin van het rapport waar wordt duidelijk gemaakt aan de hand van welke theoretische conceptie het onderzoek wordt ondernomen.

Tenslotte nog twee opmerkingen. In hoofdstuk 8 wordt nogmaals herhaald, hetgeen op blz. 13 reeds op voorhand werd gemeld, dat de taakprotocollen uitwezen dat voor orderingsstaken geen draagvlak te geven valt 'omdat voor taakbehartiging op deze terreinen andere factoren de meest wenselijke bestuurlijke organisatie

bepalen' (blz. 47). Omdat op diezelfde blz. 13 tevens werd verteld dat het draagvlak van orderingsstaken afhankelijk was van met name de maatschappelijke samenhang, zal dát wel bedoeld zijn met die 'andere factoren'. Het zou derhalve logisch zijn geweest wanneer men naast het vermelden van de uitkomst van de taakprotocollen tevens aandacht had geschonken aan de consequenties van de maatschappelijke samenhang voor het draagvlak van orderingsstaken. Voor verzorgingstaken is wel een draagvlak te formuleren. Men denkt hier aan een gebied van 100.000 tot 200.000 inwoners of meer, met de uitdrukkelijke kanttekening dat deze cijfers bedoeld zijn als een minimum, een limiterende ondergrens.

Afgezien van het feit dat men vrij gemakkelijk overspringt met een verschil van 100%, maakt men hier m.i. een traditionele denkfout. Zoals er bij de interne organisatie een principe bestaat dat wordt aangeduid met de 'span of control', zo is er ook op het niveau van de bestuursorganisatie naar de burgers toe een nuttigheidsgrens, een limiterende bovengrens. Op een bepaald ogenblik is de oppervlakte en het aantal inwoners te groot om als bestuursorganisatie nog nuttig te zijn. Met de auteurs ben ik van mening dat optima en maxima moeilijker zijn aan te geven dan minima. Maar

dat is juist de kern van de problematiek van de reorganisatie van onze bestuursopbouw.

## Samenvattend t.a.v. het Eindrapport

Het Eindrapport bevat 10 hoofdstukken en 10 bijlagen. Elk voor zich bevatten zij kundig gegroepeerde en nuttige informatie, zowel op het theoretische als op het empirische vlak. Problemen rijzen evenwel wanneer men een en ander met elkaar in verband brengt. In de hoofdstukken 1 en 5 wordt een rode draad gepresenteerd, maar dat gebeurt op zo onduidelijke wijze dat het de onderzoekers in systematisch opzicht danig parten heeft gespeeld, hetgeen de lezer konfronteert met teksten op plaatsen waar hij die niet verwacht.

De auteurs verdienen overigens alle waardering voor een van de meest essentiële voorwaarden die men kan stellen aan een stuk schriftelijke communicatie, namelijk de vorm waarin het rapport is gegoten. De overzichtelijke indeling, de beknopte schrijfwijze en het beperkt aantal waarden per bladzijde en per hoofdstuk, maakten het mogelijk deze kritische beschouwingen ten beste te geven.

(Wordt vervolgd)

## Rapport van de studie- en werkgroep functiewaardering

Mr. A. v. d. Guchte

In het T.v.O., nr. 1252, heeft de heer A. A. M. Th. Kanters gemeend enige kanttekeningen te moeten maken bij het rapport van de studie- en werkgroep functiewaardering. Het is niet uitgesloten, dat sommigen die op dit terrein niet specifiek deskundig zijn, zijn conclusies als juist zouden gaan beschouwen. Om die reden lijkt het gewenst op zijn artikel te reageren.

1. De heer Kanters vermeldt: 'Van de dertien leden van de werkgroep zijn er derhalve zeven leden die geen methode van functiewaardering toepassen.' Daarmede wordt gesuggereerd:

a. dat paarsgewijze vergelijking geen functiewaarderingsmethode is;  
b. dat zeven van de dertien commissieleden geen functiewaarderingskennis bezitten.  
Degenen, die de gemeentelijke functiewaarderingswereld kennen zullen de onjuistheid van deze suggestie beamen.

Wellicht kan de heer Kanters nog eens uitleggen wat hij bedoelt met: Dit constaterende lijkt de vraag naar de motivering van de gekozen bemanning van de studie- en werkgroep gerechtvaardigd.

2. Het was de werkgroep bekend, dat de Philips-methode alleen het C.A.O.-gebied bestrijkt. Het was derhalve tevoren bekend, dat dit systeem op criterium 5 'op elk niveau toepasbaar' laag zou scoren. Het was de werkgroep echter ook bekend, dat een aan genoemd criterium wel voldoende aangepaste versie van het Philipssysteem beschikbaar is. Het is niet geheel duidelijk wat dit met inconsequentie aan de zelf gestelde eisen te maken heeft.

3. Over de keuze van de criteria waaraan waarderingsmethoden minimaal moeten voldoen, merkt de heer Kanters op, dat deze keuze niet eenvoudig is en zeer zorgvuldig dient te geschieden. Zoiets noemen wij