

Bestuursonderzoek Oost-Nederland (B.O.N.) (II)

Mr. L.E.M. Klinkers

HET EINDADVIES (E.A.)

1. Inleiding

In het E.A. worden beleidsvoorstellen gedaan. Denken in termen van beleid is denken in termen van waarden, uitgangspunten, probleemstelling, doelen, middelen, tijdsfasering, financiering en uitvoering. Deze termen zijn in het E.A. terug te vinden.

Bij hun advies zijn de auteurs vooral uitgegaan van de volgende vier uitgangspunten:

- a. Het overheidsbestuur is er in de eerste plaats voor de burger.
- b. Een toekomstige bestuursorganisatie dient zo duidelijk en eenvoudig mogelijk te zijn.
- c. Bij de beheersing van de toekomstige structurele ontwikkeling van maatschappelijk gezien samenhangende gebieden moet het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheden in eerste aanleg liggen in handen van hoger gezag dan dat van de gemeenten, zowel individueel als in onderlinge samenwerking.
- d. Verzorgingstaken dragen primair een gemeentelijk karakter, voorzover het draagvlak voor een optimale taakbeëindiging dit toelaat (bl. 4).

Men kan zich afvragen of deze opsomming uit systematisch oogpunt zuiver is te noemen. De punten a en b zijn van een andere orde dan c en d. De eerstgenoemde betreffen waarden die nauwelijks voor discussie vatbaar zijn. De laatstgenoemde zijn echte uitgangspunten, in die zin dat realisering daarvan de waarden a en b veilig kunnen stellen.

De auteurs doen zich zelf overigens tekort wanneer ze opmerken (bl. 3): 'Een model voor een bestuurlijke reorganisatie, zoals wij dat bijvoorbeeld aanboden (bedoeld is: in het Voorlopig Beleidsadvies), is per definitie subjectief. Het is het resultaat van een bepaalde keuze op basis van bepaalde uitgangspunten, gezien in het licht van bepaalde maatschappelijke en bestuurlijke organisatorische omstandigheden.'

Het is in de beleidstheorieën een inmiddels geaccepteerde zaak dat de perceptie van de realiteit — de schakel die de waardenbepaling en de formulering van de uitgangspunten verbindt — is opgebouwd uit objectieve en subjectieve informatie (verwerking). Voor de objectieve dient het Eindrapport. Voor de subjectieve staan borg de ervaring en intuïtie van de auteurs van het E.A. Veel belangrijker dan het zich a.h.w. verontschuldigen voor de subjectieve inslag is het feit dat de auteurs daadwerkelijk uitgangspunten hebben geformuleerd en uitgewerkt. Dat bepaalt de waarde van het E.A. Het maakt een discussie mogelijk.

2. Toelichting op de uitgangspunten

De gedachte achter het eerste uitgangspunt is, dat de wijze waarop het bestuur zich aanpast aan schaalverandering een belemmering vormt voor een optimaal dienstbaar zijn aan de burger. De bestuurlijke schaalverandering bestaat uit twee componenten. Aan de ene kant is er een technische schaalverandering, een streven naar een beter verzorgingspatroon, dat zich uit in vergroting van rayons. Aan de andere kant staat de maatschappelijke schaalverandering, die zich uit in politieke en maatschappelijke problemen die niet meer door individuen en afzonderlijke gemeenten en provincies zijn op te lossen. De aanpassing van de bestuursorganisatie aan de technische schaalverandering schrijdt alom voort — aldus de auteurs — terwijl die aanpassing aan de maatschappelijke schaalverandering nog in de kinderschoenen staat. Alleen wanneer deze twee geïntegreerd kunnen worden is er een bestuurlijke organisatie 'die in de eerste plaats de belangen van de burgers centraal stelt' (bl. 4).

Het tweede uitgangspunt betreft het ondoorzichtige bestuurspatroon dat de laatste 25 jaar is ontstaan op het punt van gemeenschappelijke regelingen. De praktijk heeft uitgewezen dat het werken met de Wet gemeenschappelijke regelingen uit zijn aard beperkt blijft tot het takenpakket op het verzorgende vlak d.m.v. schaalverandering van onderop. Waar het gaat om ordeningstaken is echter beperking van de vrijheid van de gemeenten in het kader van een nationale politiek geboden. De beheersing van de ontwikkeling van de regionale samenlevingsstructuren met effectieve middelen (ordering) dient volgens de auteurs te berusten bij een hoger gezag.

Dit wordt verder uitgewerkt in het derde uitgangspunt, waar ik slechts wil stilstaan bij de enigszins andere, en m.i. betere, omschrijving van uitgangspunt c, luidende:

'Met het oog hierop komt het ons wenselijk voor twee dingen in onderling verband tot stand te brengen en wel:

1. een vergroting van de beheersbaarheid van de maatschappelijke ontwikkelingen in het kader van een gedecentraliseerde uitvoering van ontwikkelingsplanning en

2. het inrichten van regionale bestuursorganisaties die over voldoende bestuurskracht beschikken om als tegenwicht van de centrale overheid te fungeren in nationale ordeningsprocessen en om de uitvoering van de

onder 1 bedoelde ontwikkelingsplannen te garanderen' (bl. 5).

Vergelijkt men deze tekst met uitgangspunt c dan blijkt dat punt c slechts het tweede onderdeel van deze toelichtende tekst herbergt. Terecht heeft men daar nu vóór gevoegd dat het eerst gaat om vergroting van de beheersbaarheid van bepaalde ontwikkelingen. Uitgangspunt c (= ad 2) is dan eigenlijk niet meer een uitgangspunt, maar het middel waarmee ad 1 gerealiseerd kan worden. Tegen deze achtergrond had uitgangspunt c anders geformuleerd dienen te worden. Het vierde uitgangspunt betreft schaalverandering m.b.t. een meer doelmatige en kwalitatief betere dienstverlening. Daaruit moet dan volgen een netwerk van verzorgingstaken. Ook hier is de toelichting – bezien vanuit systematisch oogpunt – beter geformuleerd dan het uitgangspunt d zelf. Zoals het bij het vorige uitgangspunt in feite ging om de stelling dat de beheersbaarheid moet worden vergroot – en daarna pas het middel tot realisering daarvan mag worden gegeven – gaat het hier in feite om een meer doelmatige en kwalitatief betere dienstverlening als *uitgangspunt*, te realiseren door concentratie van beheersbevoegdheden m.b.t. verzorgingstaken. Dus ook uitgangspunt d had bij nader inzien anders geformuleerd dienen te worden.

3. Ordening en verzorging

Dit onderdeel is bedoeld als een nadere verduidelijking van de begrippen ordening en verzorging. Wanneer men echter eerst het Eindrapport heeft bestudeerd raakt men bij dit onderdeel nogal in verwarring. Er wordt gesteld:

'Wij hanteerden (bedoeld is: in het E.R.) als criteria voor de organisatie van taakbehoortiging de factoren draagvlak, samenhang en toekomstige ontwikkeling' (bl. 6). Dat is evenwel onjuist. Deze factoren golden in het E.R. niet als criteria voor de organisatie van de taakbehoortiging, maar voor de gewenste omvang en begrenzing van het gebied waarbinnen een overheids-corporatie haar taken behoortigt (E.R. bl. 12). Dit is wezenlijk iets anders. Ook al is het niet altijd even duidelijk, het E.R. handelt voornamelijk over de omvang en begrenzing van een gewenste bestuurseenheid en spreekt over de organisatie van de taakbehoortiging uitsluitend in illustratieve termen.

De ambivalentie van het E.R., namelijk enerzijds de indruk wekken dat het vinden van een draagvlak voor bepaalde analytisch bedoelde taken het doel van het onderzoek is, en anderzijds het draagvlak zelf opvoeren als criterium voor de omvang en begrenzing, wordt in dit onderdeel van het E.A. duidelijk weer-spiegeld.

4. De kern van het advies

Na eerst nog te hebben vermeld in hoeverre het onderzoeksgebied een maatschappelijke en bestuurlijke samenhang vertoont volgt de kern van het advies (bl. 9), waarvan de tweede alinea luidt:

'Wij zijn van mening, dat voor de behartiging van ordeningstaken moet worden gezocht naar een organisatie

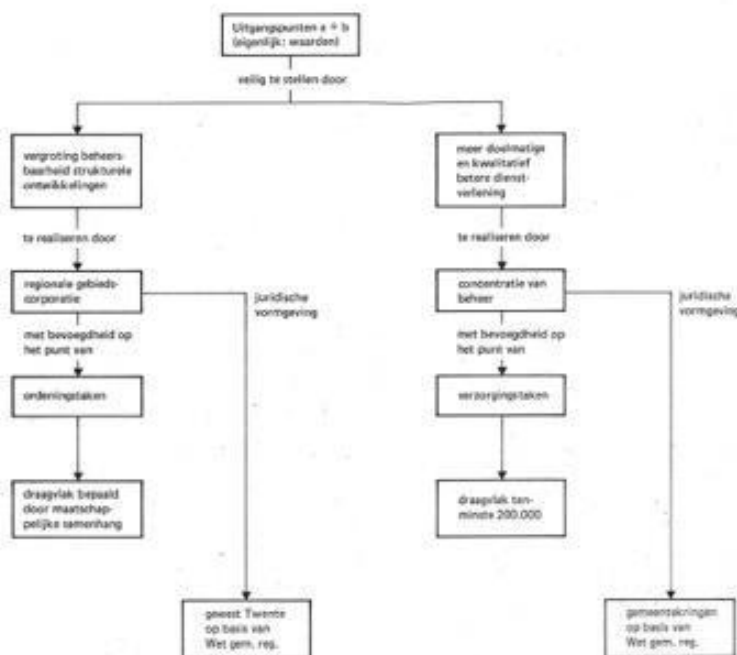
op een schaal waarop de beheersing van de structurele ontwikkeling van een gebied doeltreffend kan worden aangepakt. Tegelijkertijd moet worden gezocht naar een schaal van taakbehoortiging (= bestuursgebied), die vanuit het gezichtspunt van de burger in zijn plaatselijke en regionale levenssfeer waarborgen biedt voor een sterke betrokkenheid bij en invloed op de behartiging van ordeningstaken. Hij moet dus betrokken worden bij de structurele vormgeving van de ontwikkeling van het gebied waarin hij leeft, woont, werkt, recreëert en zich verplaatst. Een dergelijke schaal kan naar onze mening het beste gevonden worden in gebieden die uit maatschappelijk oogpunt een sterke samenhang vertonen, waardoor op grond van de verwevenheid van belangen eenheid van beleid op het terrein van ordeningstaken zowel noodzakelijk als mogelijk is.' Op grond van de konstatering dat bijv. Twente een sterke maatschappelijke samenhang vertoont wordt Twente een geschikte schaal van taakbehoortiging (= bestuursgebied) voor ordeningstaken geacht.

Hier treedt dezelfde onregelmatigheid van bewijsvoering op als in het E.R. Ontleedt men de geciteerde alinea, dan staat er: voor ordeningstaken is een bepaalde schaal nodig; *bovendien* moet die schaal – uit democratisch/participatief oogpunt – een maatschappelijke samenhang vertonen; elders wordt geconstateerd dat Twente zo'n samenhang heeft; dus Twente moet een aparte bestuurseenheid met ordenende taken worden. Dit is m.i. een ongeoorloofde wijze van redeneren, want er wordt in feite beweerd dat een gebied met een maatschappelijke samenhang tevens de schaal vormt waarop de beheersing van de structurele ontwikkeling van een gebied doeltreffend kan worden aangepakt. De straat waarin ik woon vertoont toevallig ook een sterke maatschappelijke samenhang maar ik kan me niet voorstellen dat voor dat gebied een aparte bestuurseenheid gekreëerd moet worden.

De hamvraag die ook in het E.R. langzaam maar zeker op de achtergrond raakt – namelijk voor welke taken heb ik welke omvang en begrenzing/schaal/draagvlak nodig – wordt ook in het E.A. niet beantwoord, maar via een omweg omgetoverd in een stelling – namelijk een bepaald soort samenhang bepaalt de omvang en begrenzing/schaal/draagvlak – die op m.i. ongeoorloofde wijze wordt bewezen. Merkwaardig is dat elke tekst in het E.R. en in het E.A. m.b.t. de nieuwe schaal van inrichting van het onderzoeksgebied vraagtekens over de juistheid ervan oproept, terwijl nagenoeg elke tekst m.b.t. de theoretische conceptie juist getuigt van een originele en genuanceerde denkracht 'waar je wat mee kunt doen'. Dit laatste is bijv. terug te vinden in de rest van de kern van het advies. In een strak betoog – waarvan ik de nuances buiten beschouwing laat – wordt gesteld:

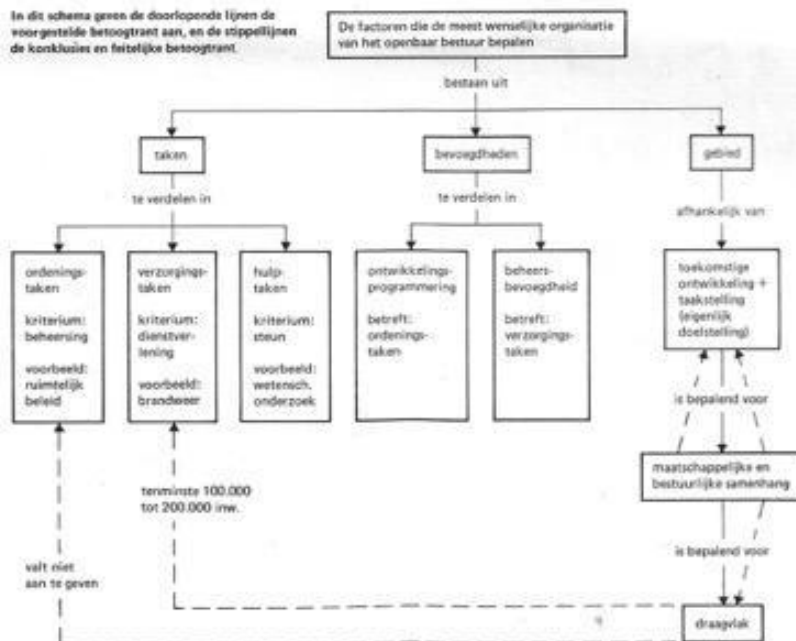
- een overheids-corporatie met ordeningstaken heeft richtinggevendende bevoegdheden nodig;
- daarom moet die corporatie boven de gemeenten staan;
- daarbij kan men denken aan een bestuurslaag tussen provincie en gemeenten;
- die gedachte wordt afgewezen als zijnde een dubbele van de taakbehoortiging van de huidige provincie;
- dat betekent ofwel dat de nieuwe corporatie moet

Betoogtrant in het Eindrapport¹



Betoogtrant in het Eindadvies²

In dit schema geven de doorlopende lijnen de voorgestelde betoogtrant aan, en de stippellijnen de conclusies en feitelijke betoogtrant.



¹ Dit schema had moeten zijn afgedrukt bij het eerste gedeelte van het artikel in het vorige nummer van T.v.O. (nr. 1256, blz. 353 e.v.).

² Dit schema behoort bij het onderhavige artikelgedeelte. Het werd abusievelijk ook in het vorige nummer afgedrukt.

samenvallen met de provincie, ofwel dat er een nieuwe regionale gebiedscorporatie moet komen; men kiest voor het laatste;

— dat betekent dat de rol en positie van de provincie fundamenteel ter discussie moeten worden gesteld.

Ná een beschouwing over de organisatie m.b.t. de verzorgingstaken — men denke hier aan het creëren van gemeentekringen (bl. 10/11) — wordt een begin gemaakt met die discussie over de rol en positie van de provincie. Hetgeen daarover wordt opgemerkt komt kort gezegd hierop neer dat de provincie van nu uiteindelijk moet plaatsmaken voor een groter aantal, verkleinde, provincies. In de tussentijd dient men te werken met binnen de provincie gedecentraliseerde regionale gebiedscorporaties met ordenende taakstelling.

Teneinde de omvang van dit commentaar binnen de perken van de uitnodiging tot lezen te houden moet ik vele interessante beschouwingen — bijv. over het nut en de taken van gemeentekringen en over de financiën — terzijde laten. Ik wil alleen nog even stilstaan bij de onderdelen democratie (bl. 21) en juridische vormgeving (bl. 25).

Als gevolg van hun democratie-opvatting komen de auteurs op de gedachte binnen de juridische vormgeving aandacht te schenken aan de inspraak en de openbaarheid van vergaderingen en documenten. De wijze waarop zij deze materie in regelgevende termen hebben vervat betekent een stuk institutionalisering en uniformering van beleidsbeïnvloeding door burgers, dat schittert door eenvoud. Tenslotte de juridische vormgeving op zichzelf. De argumentatie voor de keuze

van de auteurs — namelijk het op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen vormen van een corporatie Twente, een intergemeentelijke regeling gewest Hameland en gemeentekringen in Twente — is zo helder geformuleerd dat men over de juistheid van die keuze andere gedachten kan hebben. Elders in het E.A. staan namelijk teksten die dermate cryptisch zijn dat zij het vormen van andere visies en het openen van een discussie belemmeren.

Samenvattend t.a.v. het Eindadvies

Gelijk het geval was met het Eindrapport is er ook in het Eindadvies een groot verschil te bespeuren tussen teksten die mededelen voor welke taken welk draagvlak nodig is, en de teksten die theoretisch, analytisch van inhoud zijn. De eerste bevatten — mede vanwege een stereotiep onduidelijke betoogtrant — bepaald niet overtuigende informatie. De tweede bevatten — mede vanwege een stereotiep heldere betoogtrant — vernieuwende ideeën over de bestuurlijke reorganisatie.

Terwijl in het Eindrapport een onophoudelijk doorbroken rode draad is gevat in een juweel van redactionele vormgeving, wordt het Eindadvies gekenmerkt door een duidelijke rode draad, gevat in een vormgeving waarvoor een zichzelf respecterend lay-out-deskundige zich zou schamen. De toch al te grote bladzijden staan zo vol met zoveel kleine lettertjes dat men bij het lezen een lineaal nodig heeft om te voorkomen dat men steeds bij dezelfde regel aanvangt. De ruimte voor het maken van kanttekeningen is marginaal.

Enige curiosa omtrent troonredes

Dr. E. van Raalte

Voorop dit. Nergens in de Grondwet is op enigerlei wijze voorgeschreven dat er bij de opening van een zittingstijdperk van de Staten-Generaal een troonrede wordt gehouden. Wel bevatte de eerste Grondwet van Nederland als Monarchie onder Oranje, nl. de Grondwet van 1814, een bepaling die inhield:

De vergadering van de Staten-Generaal wordt door de Soevereine Vorst of door een Commissie Zijntwege geopend, ...

Vervolgens hield de Grondwet van 1815 na de Vereniging van de Zuidelijke Nederlanden met Noord-Nederland in een artikel, waarvan de aanhef luidde:

De vergadering der Staten-Generaal wordt in een verenigde zitting der beide Kamers, door de Koning, ofte

wel door een commissie van Zijntwege geopend, ... Het tijdstip voor de opening was in 1814 bepaald op de eerste maandag in november, in 1815 op de derde maandag in oktober, in 1848 op de derde maandag in september en sinds 1887 op de derde dinsdag in september.

Vermelding verdient hier nog dat ingevolge de Grondwet van 1815, die tot 1840 van kracht bleef, was bepaald 'dat de zittingen der Staten-Generaal beurte- lings om het andere jaar in een stad der noordelijke, en in een der zuidelijke provincies worden gehouden'. Op 13 september 1830 vond de opening van een buitengewone zitting door de Koning plaats, door hem conform de in de Grondwet voorkomende mogelijkheid