

Maakt U zich zorgen over de bureaucratisering van onze samenleving?

Lees dan het boek

Kortsluiting met de bureaucratie

over participatiemogelijkheden van burgers bij het openbaar bestuur

drs. B.C. Filet

Een team sociaal-psychologen volgde enkele honderden mensen bij hun gang door de overheidsdiensten. Wat zijn de effecten van ambtelijke contactprocedures op burgers?

Voor de onderzochte groepen — aanvragers van bijstand en reclamanten tegen de inkomstenbelasting — blijkt de mogelijkheid tot participatie onbevredigend. De bureaucratie lijkt een spel waarvan alleen nog de ambtenaren de spelregels kennen. Hiermee is een paradox geschapen voor allen die van ambtelijke besluitvorming afhankelijk zijn.

Het onderzoek levert een aantal voorstellen op waarmee de wijze van contactlegging met bureaucratieën zelf gebruikt kan worden om deze kloof te overbruggen.

serie: bestuur-bestuurd
verkenningen in de relatie tussen bestuur en burgers in Nederland

366 pagina's, f 28,50
Ook verkrijgbaar via de boekhandel.

SAMSOM

Samsom Uitgeverij Alphen aan den Rijn telefoon (01720) 6 21 20

Uw tijdschriften beter bewaren

Oude jaargangen of lopende jaargangen, het verdient aanbeveling uw tijdschriften bij elkaar op te bergen en te bewaren. Praktisch en bijzonder gemakkelijk als u later nog eens een oud nummer wilt raadplegen.

Samsom biedt u twee mogelijkheden voor het bewaren van uw tijdschriften.

Welke u ook kiest, u zult tevreden zijn.

Pennenband

Een kunststof band met een slim metalen bindsysteem. Elk nummer van een tijdschrift wordt met een pen in de band vastgezet. Zo hebt u alle nummers bij elkaar, maar is het toch eenvoudig even een nummer eruit te halen. Prijs: f 9,50.

Reklemband

Twee kunststof platen en elastische banden. Ziedaar Reklembanden. Rekken, klemmen, klaar. Een hele jaargang bij elkaar. Maar ook minder nummers (van de lopende jaargang) bergt u zo stevig op. Prijs: f 8,—.

Besteladres: Samsom Uitgeverij bv, Postbus 4, Alphen aan den Rijn. Tel.: 01720-62121

Mini-provincies nodig?

Alstublieft eerst nog even bewijzen

Mr. L.E.M. Klinkers*

1. Een parabel tot lering (niet tot vermaak)

Er komt een man hoestend de spreekkamer van een dokter binnen. Voortdurend hoestbuien beletten hem meer dan enkele onverstaanbare klanken uit te stoten. De dokter, niet wetend of de man hem opzoekt vanwege een gekneusd middenhandsbeentje, gordelroos, hoestbuien of wat dan ook, vraagt op goed geluk: 'Komt u vanwege die hoest?' Al hoestend knikt de man bevestigend.

De dokter, puttend uit zijn dichtst bijzijnde referentiekader — namelijk de wetenschap dat er onder dergelijke weersomstandigheden nogal wat wordt afgehoest — taxeert als oorzaak van die hoest: een opkomende verkoudheid. Hij heeft geleerd of weet uit ervaring dat men bij een opkomende verkoudheid op het punt van medicijnverstrekking kan volstaan met het voorschrijven van een hoestdrank. Dat doet hij dan ook.

Twee weken later komt de man terug en laat merken dat hij nog steeds hoest. De dokter beseft dat zijn taxatie kennelijk onjuist is geweest, ziet twee bruine vingers en vraagt: 'Rookt u veel?'. 'Twee pakjes per dag', is het antwoord.

'Dat verklaart alles', zegt de dokter, en schrijft als structurele oplossing van het symptoom hoesten voor: ophouden met roken. Als conjuncturele oplossing, ter verzachting van het symptoom op korte termijn, laat hij nog een hoestdrank consumeren.

Een maand later komt de man weer laten horen dat hij nog steeds hoest. De dokter beseft dat kennelijk ook het roken niet — althans niet fundamenteel — de oorzaak van het hoesten is geweest en vraagt: 'Wat doet u voor de kost?'

Antwoord: 'Ik werk in een kolenmijn, ondergronds, en al 15 jaar.' 'Aha', zegt de dokter, 'dan heeft u stoflongen.' Hij

schrijft onmiddellijk ziekteverlof voor en het zoeken van ander werk nadat, middels het consumeren van bepaalde medicijnen, de ziekte onder controle is gebracht. Twee weken later is de man dood. Nader onderzoek wijst uit dat hij is overleden aan tuberculose.

2. De parabel in termen van beleid

Waarschijnlijk zal geen arts zich bezondigen aan een incrementalistisch beleid zoals hierboven is gefingeerd. Wellicht heeft hij goede redenen — zie zijn referentiekader — om meteen bij de eerste ontmoeting als oplossing voor het probleem een hoestdrank voor te schrijven. Bij de tweede ontmoeting zal hij echter een onderzoek (doen) starten om de oorzaken van het symptoom op te sporen. Röntgenfoto's maken dan vlekken op de longen zichtbaar, waarna nader onderzoek kan uitwijzen of deze hun oorzaak vinden in roken, mijnstof dan wel tuberculose. Of de man te redden valt is de vraag, maar het opsporen van de oorzaak van een ziekte symptoom is hoe dan ook een noodzakelijke voorwaarde om het daarop af te stemmen therapeutisch beleid een kans van slagen te geven.

3. Het beleid inzake lokaalbestuurlijke problemen

Na de tweede wereldoorlog constateert

men dat het lokale bestuur problemen heeft. Daarop wordt gereageerd door als therapie voor te schrijven: *vergroting van de schaal van het lokale bestuur middels de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)*.

In de loop van de daarna volgende jaren blijkt dat medicijn een hoestdrank te zijn in de zin van de parabel. In schema I ziet dat er als volgt uit: (*Zie onderaan*)

Na 25 jaar blijkt het lokale bestuur nog steeds te hoesten, en volgens sommigen nog erger dan in 1950. Wat doet men nu? In het jaar 1975 biedt men als therapie voor de lokaalbestuurlijke problemen drie oplossingen ter discussie aan (waarvan de laatste in een concept wetsontwerp). Deze oplossingen zijn: hetzij 100 grote gemeenten, hetzij 44 gewesten, hetzij 26 provincies.

Deze drie oplossingen worden gepresenteerd als drie alternatieven. *Het zijn echter geen alternatieven maar — abstraherend — slechts drie varianten van een en hetzelfde alternatief: schaalvergroting van het lokale bestuur.*

Wat in wezen wordt gepresenteerd is dezelfde therapie die men in 1950 aanbood: schaalvergroting. Dus in 1975 wordt wederom een hoestdrank voorgeschreven. Er is echter één verschil met 1950. Had men 25 jaar geleden nog maar de beschikking over één merk hoestdrank, de WGR, nu is de wetenschap zover gevorderd dat er 3 nieuwe merken op de markt zijn gearriveerd. In schema 2 ziet dat er als volgt uit:

Schema 1

	lokaalbestuurlijke problemen	=	ziekteverschijnselen
therapie 1950:	wet gem. regelingen	=	hoestdrank

Schema 2

	lokaalbestuurlijke problemen	=	ziekteverschijnselen
therapie 1950:	wet gem. regelingen	=	hoestdrank, merk a
therapie 1975:	100 gem./44 gew./26 prov.	=	hoestdrank, merken x, y, z.

* Wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor staats- en administratief recht van de Rijksuniversiteit Utrecht.

Wat leert dit schema? Dat er in 25 jaar een (therapeutisch) beleid t.a.v. lokaalbestuurlijke problemen is gevoerd, dat nog minder waarde heeft dan het beleid van de dokter uit de parabel. Deze — hoe wel niet kien genoeg om een fundamenteel onderzoek naar de oorzaak van het ziekteverschijnsel te doen — had in elk geval door, dat een symptoom een oorzaak heeft en dat alleen met het weg nemen van die oorzaak het symptoom kan worden bestreden.

4. Het beleid in 1975

Het beleid in 1975 heeft in essentie de volgende kenmerken:

- men biedt — zoals gebruikelijk in het openbaar bestuur — een probleem ter discussie aan in de vorm van een oplossing;
 - men plaatst aldus degenen die het aangaan structureel in de positie dat er alleen maar gepraat wordt over die oplossing;
 - dat leidt uit de aard van die structuur tot een alle energie verslindende discussie en tot het formuleren van varianten binnen die ene oplossing, die dan ook nog aanprezen worden als alternatieven;
 - tenslotte is men moe en holt iedereen achter degenen aan die zegt: zo gaat het niet langer, er moet eindelijk maar eens een beslissing worden genomen (dit is een variant op de ook wel gebedigde uitdrukking: beter een slechte beslissing dan geen beslissing).
- Samengevat betekent dit alles dat men 25 jaar lang heeft verzuimd:
- de lokaalbestuurlijke problemen die men dacht waar te nemen tot op de vierkante millimeter te beschrijven;
 - het ongewenst zijn van die kennelijke problemen te baseren op een systematische en logische verantwoorde argumentatie;
 - de fundamentele oorzaken van die problemen op te sporen en expliciet te maken;
 - die oorzaken (en niet de waargenomen problematische situaties) aan te wijzen als DE PROBLEMEN waar het werkelijk om gaat;
 - en op basis van die probleemstellingen te komen tot alternatieve doelen, gericht op het verwijderen van de oorzaken.

Men zou, wanneer aldus gehandeld was, ontdekt hebben dat schaalvergroting van het lokale bestuursvlak slechts als één van de vele mogelijke doeleinden (= oplossingen) kan worden aangemerkt. Ter adstruktie twee voorbeelden. Men be-

weert wel dat kleine gemeenten niet in staat zijn gestalte te geven aan een evenwichtig ruimtelijk beleid en dat daarom de schaal van kleine gemeenten moet worden vergroot. Men hoeft geen insider te zijn om te weten dat ook grote gemeenten op dit punt plegen te falen. Het is dan geen kenmerkende eigenschap van kleine gemeenten dat die zaak uit de hand loopt. Zoekt men naar de oorzaak van het waargenomen probleem dan blijkt al gauw dat het falen van gemeenten op dit terrein in wezen is terug te voeren op het ontbreken van elke systematiek, consistentie en logica in het ruimtelijk orderingsbeleid van de centrale overheid, waarbij met name kan worden gewezen op de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening 1966 (dat geldt ook voor de Oriënteringsnota 1974, dus dat belooft nog wat¹). Met de Tweede Nota in de hand konden de gemeenten alle kanten op, en dat deden ze dan ook. Wil men derhalve gemeenten behoeden voor uitglijden op het gebied van de ruimtelijke ordening, dan zal men ten departementen eerst een nota moeten maken die systematisch, consistent en logisch in elkaar zit. Dit is één alternatief naast schaalvergroting.

Als tweede voorbeeld de bewering dat de kwaliteit van het bestuurlijk apparaat van kleine gemeenten te wensen overlaat en daarom de toevlucht moet worden genomen tot schaalvergroting. Ook hier kan worden opgemerkt dat lage kwaliteit van een bestuurlijk apparaat geen kenmerkende eigenschap is van alleen maar de kleine gemeenten. Het zou wel eens kunnen zijn dat de oorzaak hiervan gezocht zou moeten worden in het wervings- en selectiesysteem waarvan men zich de laatste honderd jaar bedient ter recrutering van burgemeesters en wethouders. Als dat inderdaad de oorzaak is, luidt het parool: ontwikkel een nieuw wervings- en selectiesysteem voor het aantrekken van deze personen. Ook dit is een alternatief naast schaalvergroting.

Het lijkt onwaarschijnlijk, maar toch is er in 25 jaar nooit een rapport, nota of onderzoeksverslag geproduceerd dat dit thema op deze manier aanpakte. Vertrekkend vanuit de bijvoorbeeld gekozen oplossing van gesignaleerde problemen is men nooit toegekomen aan het formuleren van alternatieven naast die ene oplossing, de schaalvergroting. Men heeft zich integendeel uitgeput in het bedenken en bekomentariëren van een grote hoeveelheid varianten binnen dat ene alternatief. Ter illustratie de volgende

bloemlezing uit de belangrijkste producten op dit terrein.

De Tweede Nota Ruimtelijke Ordening 1966²

In hoofdstuk VII, par. 5 gaat men uit van de idee dat ook op het terrein van de ruimtelijke ordening gedacht moet worden aan grotere bestuurlijke eenheden. Hoewel reeds de mogelijkheden en voordelen van een kaderwet voor gewesten geschetst worden gaat de voorkeur uit naar vergrote gemeenten.

Het Rapport van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over de Bestuurlijke Organisatie³

De Raad schetst ontwikkelingen in de samenleving in termen van stads- en streekgewesten (bl. 4). Hij merkt voorts op: 'Er bestaat op dit moment nog een groot gebrek aan gegevens, op basis waarvan de heroverweging van de bestuurlijke organisatie dient plaats te vinden. (-) Tot nog toe werd op al deze punten in hoofdzaak intuïtief gehandeld. Het is dringend noodzakelijk, dat het inzicht in alle relevante factoren verruimd wordt' (bl. 5/6).

In plaats van daarna te zwijgen en eerst de resultaten van zo'n onderzoek af te wachten, gaat de Raad vervolgens onverdroten over tot het ontvouwen van een eigen visie, startend vanuit de zin: 'Nu zich de behoefte doet gevoelen aan lokale bestuursorganen op gewestelijke schaal, rijst de vraag of ook deze bestuurslichamen gevormd moeten worden door samenvoeging van gemeenten'.

De bijvoorbeeld gemaakte keuze tot schaalvergroting wordt ingevuld door de vraag bevestigend te beantwoorden en zich uit te spreken voor de vorming van gemeenten op gewestelijke schaal (bl. 6) in de vorm van stads- of streekgewesten (bl. 7).

Het rapport 'Bestuurlijke Organisatie' van de VNG⁴

Het rapport wijst op een dynamische ontwikkeling in ons land, gepaard aan een proces van verstedelijking en toenemende drang naar democratisering (bl. 7). Sa-

1 Zie J. Baars e.a., 'Het ruimtelijk beleid in Nederland. Een analyse van de drie nota's ruimtelijke ordening', Vermande Zn. 1974, Bestuurskundige Beschouwingen deel 3.

2 Staatsuitgeverij 1966.

3 Bijl. Hand. II, zitting 1968/1969, 8803, nr. 8.

4 Blauwe Reeks nr. 43, 1969.

menvoeging of samenwerking van gemeenten waren geen structurele maar slechts incidentele oplossingen (bl. 8). De VNG kiest (toch) voor een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen, een samenwerkingsmodel (bl. 44/45) als voorloper van een eventuele gewestwet.

De Nota Bestuurlijke Organisatie van minister Beermink en staatssecretaris Van Veen⁵

Deze nota bouwt voort op de twee vorige produkten, neemt de noodzaak van schaalvergroting zonder meer over en kiest — na afweging van de voor- en nadelen van verschillende varianten — ook voor uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen (bl. 10).

Het rapport 'Bestuur in Agglomeraties'⁶

Het rapport neemt de noodzaak tot schaalvergroting, vanwege een aantal gesignaleerde knelpunten op het lokale vlak, als gegeven aan (bl. 17 t/m 32). Uit enkele varianten kiest men voor een kaderwet voor gewesten (bl. 52).

Het ontwerp-gewestwet 1971⁷

Dit spreekt voor zichzelf. Het ontwerp is echter ook nog interessant omdat het op de belangrijkste punten nagenoeg een dubbele is van het 'Voorontwerp van wet tot uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen', gepubliceerd in de Nederlandse Gemeente van 30 oktober 1970.⁸

De staatscommissie Cals/Donner⁹

Wijzende op de ontwikkelingen in de samenleving (bl. 279 t/m 281) stelt de commissie: 'Dit alles heeft er toe geleid, dat van verschillende zijden is betoogd, dat ons provinciale en gemeentelijke bestel herziening behoeft' (bl. 281).

Uit een voetnoot blijkt dat met die 'verschillende zijden' worden bedoeld, de produkten die ik hiervoor genoemd heb. De staatscommissie acht het vervolgens niet haar taak te beoordelen of en in hoeverre er gewesten moeten komen (bl. 312). Zij is slechts van mening dat de grondwet een dergelijke ontwikkeling niet mag blokkeren en formuleert een tekst terzake in art. 98 (bl. 314).

Het 'advies over de gewestvorming' van de Raad van Advies voor de R.O.¹⁰

In dit advies wordt voortgeborduurd op het advies uit 1968. Voor de goede orde nogmaals de gedachtengang: de schaal van het lokale bestuur moet vergroot worden

omdat de schaal van de sociaal-ruimtelijke processen vergroot is.

'Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie', deel 2¹¹

Nadat in twee hoofdstukken een beschrijving is gegeven van de huidige stand van zaken in de bestuurlijke organisatie merkt men op bl. 197 op: 'Bij deze toetsing van de literatuur is ons overigens gebleken, dat de knelpunten met betrekking tot de bestuurlijke organisatie doorgaans slechts fragmentarisch worden belicht en bijgevolg onvoldoende in onderling verband kunnen worden geplaatst.' Een vrije vertaling van deze zin luidt: tot nu toe heeft men elkaar alleen maar nagepraat.

Het is de verdienste van deze studie dat men daarna daadwerkelijk overgaat tot heldere systematisering van die knelpunten = lokaalbestuurlijke problemen (zie hoofdstuk 3). Hoewel elk knelpunt op zichzelf tot een of meer verschillende oorzaken valt te herleiden — hetgeen niet expliciet aan de orde komt dan alleen in een omvangrijke beschrijving van wat er de laatste 100 jaar allemaal gebeurd en gedacht is en hoezeer dat alles noopt tot reorganisatie van het bestuur — blijkt uiteindelijk de oplossing weer uitsluitend in termen van schaalvergroting te worden gotten (blz. 258, 287, 294 e.v. om enkele belangrijke blz. te noemen): 4 à 5 landsdelen, circa 80 gewesten, en daaronder gemeenten nieuwe stijl, functionele raden, dorps- en wijkraden.

Advies van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie¹²

Ook deze Raad bespreekt de lokaalbestuurlijke problemen (door hem beschreven op bl. 9/10) vanuit de idee schaalvergroting. Men schetst drie varianten en noemt ze alternatieven. Alternatief A is in grote trekken gelijk aan het voorstel in de studie van het IBW (zie vorige produkt). Alternatief B spreekt van landsdelen, 44 gewesten en vergrote gemeenten. Alternatief C handelt over 20 à 25 gewesten en vergrote gemeenten. Binnen variant C is er dan nog een subvariant die de landsdelen er nog eens bijhaalt (bl. 12). Men kiest voor alternatief C. Niet is duidelijk of daar ook de subvariant bijhoort.

De Concept-Structuurschets voor de Bestuurlijke Indeling¹³

De eerste zin van het voorwoord luidt: 'In toenemende mate blijkt in de praktijk in ons land behoefte te bestaan aan een versterking van het lokale bestuur, vooral in

die zin, dat de zeggenschap van dit lokale bestuur zich over de gemeentegrenzen heen kan uitstrekken.' Deze bewering wordt in de daarna volgende 369 blz. niet gemotiveerd. Men kiest voor 44 gewesten, binnen 5 landsdelen op grond van een redenering (bl. 25, onderdeel 3.1.3) die de toets der logica niet kan doorstaan.¹⁴

Het rapport 'De organisatie van het openbaar bestuur' van de voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid¹⁵

Na op bl. 76 een opsomming te hebben gegeven van uitsluitend feiten — in termen van problematische situaties — merkt men aansluitend daaraan op: 'Daarnaast bestaat er behoefte aan schaalvergroting welke voortkomt uit het te kleine draagvlak dat veel gemeenten hebben voor een doelmatige en voor alle belanghebbenden democratisch te beïnvloeden dienstverlening.'

De bedoelde feiten hoeven echter in geen enkel opzicht te leiden tot het — overigens impliciete — standpunt dat schaalvergroting geboden is. Voorts wordt de uitspraak dat vele gemeenten een te klein draagvlak hebben niet gebaseerd op een motivering die een dergelijke uitspraak kan dragen. Men neemt gewoon over wat anderen al zo vaak beweerd hebben.

De WRR schetst drie modellen van schaalvergroting: ongeveer 45 gewesten, 20 à 25 provincies en circa 100 gemeenten (bl. 86 e.v.). Men kiest voor de schaalvergroting via de provincies.

5 Bijl. Hand. II, zitting 1969/1970, 10310, nr. 2.

6 Contact Randgemeenten.

7 Bijl. Hand. II, zitting 1970/1971, 11246.

8 Zie mijn vergelijking van deze twee ontwerpen in 'Voorschriften m.b.t. de gewesten', losbl. ed. Vermande Zn., Band I, onderdeel Historische Ontwikkeling, tweede aanzet, bl. 126, 127 en 128.

9 Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Staatsuitgeverij 1971.

10 Staatsuitgeverij 1974.

11 Instituut voor Bestuurswetenschappen, Staatsuitgeverij 1975.

12 Bijl. Hand. II, zitting 1974/1975, 11943, nr. 2.

13 Staatsuitgeverij 1974.

14 Zie mijn 'Analyse van de beleidstechnische waarde van de concept-structuurschets', in 'Voorschriften m.b.t. de gewesten', t.a.p., Band II, onderdeel IV-C, bl. 3 t/m 46.

15 Staatsuitgeverij 1975, hoofdstuk 4.

Concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur¹⁶

De toelichting op dit concept vangt aan met de zin: 'De bestuurlijke organisatie van ons land, met name ook waar het binnenlands bestuur betreft, voldoet niet meer. Dat is reeds lang het algemeen gevoelen' (bl. 87).

Dat is dan volgens de auteurs kennelijk een voldoende argumentatie om voor te stellen de bestuurlijke reorganisatie te doen voltrekken via instelling van 26 provincies. Een systematische beschrijving van dat 'niet voldoen' en het aangeven van de oorzaken daarvan ontbreken.

5. Slot

Deze beschrijving van de gedachtengangen in de voornaamste produkten over lokaal bestuurlijke problemen moest in het bestek van dit artikel kort blijven. Abstraheerend van de konkrete teksten hebben zij het volgende gemeen:

— het bespreken van lokaalbestuurlijke problemen in termen van één oplossing: schaalvergroting;

— het overbouwen van die keuze met een argumentatie die niet verder gaat dan de kreet: in de praktijk is behoefte aan schaalvergroting;

— het klakkeloos overnemen van wat anderen reeds in verschillende toonaarden beweerd hebben.

Deze wijze van werken verhindert structureel alternatieven naast die schaalvergroting te bedenken.

Wanneer men overgaat tot het instellen van 26 mini-provincies geschiedt dat op basis van vermoedheid, niet op basis van gepast onderzoek, ook al lijkt dat zo.

16 Staatsuitgeverij 1975.

Het Haagse stadsgewest: grootstedse ontwikkeling?

Prof. ir. N.A. de Boer

Het woord metropool heeft voor planologen en stedenbouwkundigen niet bij voorbaat een bijbetekenis in de zin van goed of slecht. In de publieke opinie was de metropool lange tijd met een stralenkrans omgeven, maar het vormt tegenwoordig min of meer een schrikbeeld. Daarin treedt juist nu een verandering op. Velen krijgen meer oog voor de positieve kanten van de grote stad. De vakwereld ging daarin voor.

Metropool is overigens geen afgebakend begrip. Soms wordt het eenvoudig met een inwonertal gedefinieerd. Het houdt wel steeds in, dat de stad in meer dan een opzicht internationaal moet meetellen.

Internationale uitwisselingsmogelijkheden op sociaal, cultureel en economisch gebied zijn belangrijk voor een land als geheel, maar in Nederland kunnen we nauwelijks spreken van een internationaal klimaat.¹ Weliswaar heeft de Randstad een groot aantal inwoners, maar anders dan de naam suggereert, vormt zij geen stad: geen eenheid, zodat zij niet de voordelen van een grote bevolkingsconcentratie kan uitbuiten.

Het woord metropolitain in de Zuidhol-

Evenals de in het vorige nummer opgenomen bijdrage van prof. de Boer over 'Het Haagse stadsgewest en het volle westen' heeft nevenstaande beschouwing oorspronkelijk gediend als achtergrondinformatie voor de Zuidhollandse statenleden in verband met de voorbereiding van het streekplan Zuid-Holland West. De bijdrage verdient de aandacht omdat de literatuur over grootstedse ontwikkeling in ons land betrekkelijk schaars is.

Bij de behandeling van het eerste deel van de 'Derde nota over de ruimtelijke ordening' (Oriënteringsnota) in de Tweede Kamer heeft minister Gruyters over deze problematiek enkele uitspraken gedaan die de aandacht verdienen. Wij halen er in dit kader bij wijze van illustratie enkele aan.

'... wij zullen (in de verstedelijkingsnota, red.) een evenwichtig spreidingsbeleid ontwikkelen en niet een spreidingsbeleid

dat de nadruk legt op enkele accenten, zoals het tot heden toe was: Den Haag als donor, het Noorden en Zuid-Limburg als ontvangers.' (Handelingen T.K. 1974-1975, blz. 5752).

'... die twee uitgangspunten (het sauveren van de nog aanwezige natuur in het Randstadsgedebied en het beginsel van het geven van gelijke kansen, red.)... beperken ons in onze mogelijkheden om ruimtelijk een E-milieu te situeren. Voor zover het binnen die grenzen mogelijk is, is het natuurlijk zeer gewenst.' (als voren, blz. 5754).

'... zolang het verenigbaar is met het beleid tot het behoud van het groene hart, zolang het verenigbaar is met ons beginsel van gelijke kansen op inkomen, kennis en macht ... willen wij toch proberen in het westen de kansen die er zijn op een hoogwaardig en internationaal gerichte economische ontwikkeling te benutten.' (als voren, blz. 5754).

1 In internationaal opzicht kunnen de Nederlandse steden over het algemeen niet het niveau halen van Brussel, Frankfurt of Milaan. Drs.

H.W. ter Hart in Financieel Dagblad van 17 april 1974: 'Alleen de noordvleugel van de Randstad behaalt een voldoende niveau en een

landse situatie gebruikt, heeft ten onrechte de beelden opgeroepen van New York, Tokyo, Londen en Parijs. In Nederlandse omstandigheden is zo'n vergelijking wat onwezenlijk. Zelfs het niveau van Brussel lijkt vooralsnog buiten de mogelijkheden. Aanvankelijk is in provinciale nota's zelfs het woord 'metropoolvorming' gebruikt. Het misverstand dat hierdoor werd opgeroepen, ligt echter in het woordgebruik en niet in het beeld dat de Zuidhollandse autoriteiten voor ogen stond. Het is nuttig de aanvulling op de Nota 'Ruimtelijke structuren voor Zuid-Holland' van 1971 daar nog eens op na te slaan.² Hierin lezen we:

'Metropoolvorming'

'In de nota Ruimtelijke structuren voor Zuid-Holland is herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van keuzemogelijkheid en daarmee van diversiteit met betrekking tot wonen, werken, zich ontwikkelen en zich ontspannen.

Binnen Zuid-Holland vergt dat de verwezenlijking en het behoud van een scala aan stedelijke en landelijke milieus. Daarmee wordt niet voldaan aan de behoefte van de gemiddelde mens maar aan de veelsoortige, wisselende behoeften van verschillend gearde mensen. Enerzijds passen daarin het dorp en het kleine stadje met hun eigen karakteristiek, hun eigen levenspatroon en -ritme, anderzijds de metropool die in haar centrum het klimaat kan bieden voor allerlei ontwikkelingen, activiteiten en manifestaties die elders niet tot ontplooiing kunnen komen. De sociale en culturele activiteiten die of door hun omvang of door hun uitzonderlijkheid van betekenis zijn vragen een breed draagvlak aan geconcentreerd wonende bevolking. Hetzelfde geldt voor het aanbod van artikelen hetzij in grote aantallen hetzij van bijzondere aard. Vooral in haar centrum manifesteert zich zo de betekenis van de metropool.

Het geldt trouwens algemeen dat de centra brandpunten kunnen zijn van het rijkgeschaakte sociaal en cultureel leven. Steeds moet het daarbij gaan om een zeer intensief gebruikt gebied van relatief kleine oppervlakte met een kleurrijke afwisseling dat bijzonder goed bereikbaar is.

Het is onze zorg dat deze stedelijke centra niet zodanig functioneren als wenselijk zou zijn. Het gaat daarbij om een scala van centra van de metropolitaine city — als hoogwaardige kern van dit metropolitaine centrum — tot de kleine stads- en dorpscentra die elk op eigen niveau hun taak ten aanzien van de samenleving vervullen.

Berekeningen wijzen uit dat in een stedelijke woonwijk van 10 à 15.000 inwoners voldoende koopkracht aanwezig is om een breed assortiment aan alledaagse artikelen te rechtvaardigen. Dit aantal blijkt tevens voldoende om medisch-hygiënische verzorging, kerkelijke activiteiten, buurt huiswerk en lager- en kleuteronderwijs tot hun recht te laten komen. Deze bevolkingsgrootte biedt tevens de mogelijkheid de voorzieningen binnen loopafstand van de woning te situeren ook als die overwegend als een-gezinshuizen zijn uitgevoerd.³

Dit aantal kan niet zonder meer voor een dorp toegepast worden. De situatie ligt daar anders vooral als er sprake is van een zekere streekverzorgende functie. In kleine dorpen is een lager verzorgingsniveau in de onmiddellijke woonomgeving inderdaad aan het dorpsleven dat daar echter voor de echte dorpsbewoners voordelen tegenover stelt. Eén van onze zorgen met betrekking tot de snelle groei van kleine dorpen is dat een sterkere bevolkingstoename niet het verzorgingsniveau op kan leveren dat met name de nieuwe bewoners zich wensen terwijl wel de identiteit van het dorp en het karakteristieke eigen levenspatroon van de bewoners verloren gaan.

Daar de vlucht uit de stad niet zozeer een gevolg is van het verlangen naar het dorpsleven maar vooral wordt veroorzaakt door onvrede met de stedelijke woning en woonomgeving, zal de bestrijding van ongewenste uitgroei van kleine steden en dorpen vooral gelegen moeten zijn in verbetering van het stedelijk woonklimaat. Het beleid is hierop gericht en daarbij werkt de provincie nauw samen met een aantal gemeentebesturen.

Zowel de bewoners van het dorp als van de stedelijke woonwijk blijven voor bijzondere aankopen, bijzondere manifestaties, hogere vormen van onderwijs en dieper ingrijpende medische behandeling aangewezen op de centrale voorzieningen van steden of agglomeraties. Voor een groot deel zullen instellingen en winkels geconcentreerd moeten worden in stads- en stadsdeelcentra. Deze concentratie is vooral gewenst omdat de meest uiteenlopende instellingen elkaar gunstig kunnen beïnvloeden. Dit symbiose-effect treedt op binnen een totaal van voorzieningen: als bepaalde sectoren daaruit ontbreken brengt dit de attractie van het geheel in gevaar. Hoewel het begrip volledigheid met betrekking tot voorzieningen een element van subjectiviteit in zich houdt, kan op grond van onderzoekingen toch gezegd worden dat binnen een stad waarop tenminste 100.000 mensen direct zijn georiënteerd, een pakket van voorzieningen kan worden gerealiseerd dat voldoet aan de behoeften van de bevolking. Dat wil dus zeggen dat in het algemeen aan de mensen in voldoende mate instellingen op sociaal- en cultureel terrein — daarbij inbegrepen medische, religieuze, educatieve en recreatieve instellingen — ter beschikking staan alsmede instellingen en bedrijven in de sectoren van distributie en werkgelegenheid.⁴

Voor een cultuurvormende bijdrage in de stedelijke samenleving is een intensiteit en een verbijszondering van het sociaal- en cultureel leven nodig, die weer een aanzienlijk groter bevolkingspotentieel behoeft. Onderzoekresultaten verschaffen ons redenen om dit aantal op 1 à 1½ miljoen te stellen.⁵

Men kan zich afvragen of Nederland het kan opbrengen meerdere metropolitaine centra tot ontwikkeling te brengen. Wij zijn van mening dat Amsterdam, indien het zich ten volle ontplooit, een centrum van nationale en internationale betekenis kan zijn. De taken van Rotterdam en Den Haag zijn duidelijk minder verstrekkend dan die van de hoofdstad.

De te stimuleren metropolitaine ontwikkelingen van Rotterdam moeten gezien worden als het complement van bestaande functies. Het immense industriële- en zeehavencomplex van Rotterdam vraagt een sociaal-culturele begeleiding van hoog niveau. Het is bekend dat thans

reeds de capaciteit en de ambities van de bevolking hoger liggen dan in het aanbod van werkgelegenheid gehonoreerd kan worden. Dit is een van de punten waarin zich de achterstand van de sociaal-culturele begeleiding van de

voldoende concentratie om tot een management-centrum van internationale betekenis te kunnen worden gerekend.' De leidinggevende rol van Amsterdam in de Randstad betreft de commerciële concerns.

Het NEI-rapport 'Planning for Decline' legt de vinger op het tekortschieten van het internationale klimaat van het regeringscentrum. Overigens interessant zijn de opmerkingen die het NEI maakt over het belang van internationale instellingen. Zij werken stabiliserend op de stedelijke economie. Zij leveren bovendien een wezenlijke bijdrage aan het stedelijk produkt. Dit bleek bijvoorbeeld in Brussel met zijn Europese instellingen.

2 Nota Ruimtelijke Structuren voor Zuid-Holland, tweede druk, blz. 71, 72 en 73. (Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 24 februari 1971, no. 71/281.) Noten bij deze aanhaling zijn nu toegevoegd.

3 Het getal 10 à 15.000 inwoners is aan de lage kant. Voor West-Duitsland trekt H.P. Bahrdt in 'Humaner Städtebau' (1969) praktische conclusies uit sociologische studies. Hij komt dan onder meer op grond van de dienstverlening door scholen en winkels en kerkelijke activiteiten op 16 à 20.000 inwoners.

4 In 'Stad en stadsgewest in de ruimtelijke orde' (1970) schrijft prof. dr. J.G. Lambooy: 'In het onderzoek van het Benelux-Middengebied (1964) en de aanvulling daarop gegeven in het 'Symposium over Ruimtelijke Ordening en Geografie' (1967), is aangetoond, dat er pas een hoge correlatie optreedt tussen bevolkingsgrootte en voorzieningen bij steden van 100.000 en meer. Pas dan schijnt de 'zelfvoorziening' op een voldoende hoog niveau te zijn, dat ook 'uitstulping' kan optreden en dat een 'pôle de développement' zich kristalliseert, waaromheen andere bedrijven zich groeperen.' Tot zover Lambooy. Stellig is een stad van die omvang nog geen volgroeide stad. Zo verrichtte Colin Clark in 1945 een onderzoek waaruit hij concludeerde, dat pas een stedelijk gebied met een inwonertal van 500.000 een 'volledig' dienstenpakket kan hebben.

5 Dit getal 1 à 1.500.000 inwoners is destijds door drs. T. Tjalkens genoemd op basis van uitgebreid vergelijkend onderzoek. Het is afgestemd op de Nederlandse mogelijkheden, waarbij in acht genomen is, dat er geen direct verband gelegd mag worden tussen het aantal inwoners en het grootstedse niveau. De economische en de stedelijke structuur (bevolkingsdichtheid) beïnvloeden het noodzakelijke aantal.

In dit verband is een studie van het NEI belangwekkend. Prof. dr. L.H. Klaassen schrijft in een pre-advies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 'De ruimtelijke ordening' (1969), dat er een minimum-grootte bestaat waarbij een stad als groeipool gaat fungeren. Volgens een agglomeratie-onderzoek van het NEI in West-Duitsland zou dit liggen bij 275.000 inwoners. Prof. Klaassen stelt dat bij verdere groei de maatschappelijke kosten gaan afnemen tot een zekere bovengrens die wellicht bij 5.000.000 bereikt wordt.