

DE PROVINCIALE EN GEMEENTELIJKE INDELING DER ZUIDERZEEPOLDERS

DOOR

Dr A. BLAAUBOER en Prof. Dr Sj. GROENMAN.*)

*Inleiding.**)*

Wellicht is men geneigd aan te nemen, dat het onderwerp van deze beschouwing in actualiteit verre ten achter staat bij de andere kwesties, welke op dit congres aan de orde komen. De provinciale en de gemeentelijke indeling, — is dat niet een aangelegenheid, die ter zijner tijd kan worden opgelost? Natuurlijk, in de Noordoostpolder zou deze indeling nu al actueel kunnen zijn, maar in de Zuidelijke polders, die toch wel voornamelijk in de prae-adviezen dienen te worden beschouwd, is de vorming van gemeenten evenmin urgent als het scheppen van voorzieningen op provinciaal niveau. De bodem is nog niet drooggefallen, laat staan, dat er van ontginning en kolonisatie sprake is. Moet men het niet met Huygens¹⁾ eens zijn, dat men ten aanzien van de provinciale indeling moet afwachten, of het gebied de kosten van een apart provinciaal bestuur kan dragen en of er zich een behoorlijke plaats ontwikkelt, die de zetel van een provinciaal bestuur kan zijn, waarna dan de keuze tussen de aanhechting aan bestaande provincies of de vorming van een twaalfde provincie kan worden gedaan?

Inderdaad, de provinciale en ook de gemeentelijke indeling zal in feite eerst na geruime tijd haar beslag krijgen. Maar iets anders is, dat men bij het opmaken van het streekplan voor het Zuiderzeegebied, ook al wordt dit veel later pas ten uitvoer gelegd, rekening moet houden met allerlei zaken, die in de toekomst realiter actueel worden, doch bij de voorbereidingen onmiddellijk urgent. Dit geldt ook voor de provinciale en gemeentelijke indeling. Het vraagpunt genoemd door Huygens, of het Zuiderzeegebied een eigen provinciaal bestuur kan dragen, dient reeds bij de prognose een oplossing te vinden. Immers, indien een provinciale hoofdstad mocht nodig zijn, is dit van invloed op het gehele woonkernenplan, en daardoor niet slechts op het tracé van de wegen, doch ook op de versprei-

*) Prae-advies voor het „Congres over de sociale aspecten van de inpoldering der Zuiderzee”, georganiseerd door het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk op 16 Februari 1952 te Amsterdam.

**) De in dit prae-advies neergelegde denkbeelden vertolken slechts de zienswijze der prae-adviseurs en dienen derhalve niet beschouwd te worden als het officiële standpunt van de betrokken instanties.

1) W. Huygens, De Wieringermeer, een studie van het bestuur en beheer der IJssel-meerpolders, 1939, blz. 338.

ding van de landbouwbedrijven naar hun grootte en op het landschapsplan. Een flinke stad, waarin allerlei diensten en bedrijven worden geconcentreerd, is een dominerend element in het streekplan. Zou men dit element daaruit verwijderen, dan zou het gehele plan moeten worden gewijzigd. Zo ook gaat het niet aan om landbouwbedrijven en woonkernen te projecteren zonder zich te hebben afgevraagd hoe deze facetten der planning in overeenstemming zijn met de vorming van levenskrachtige gemeenten. Vandaar, dat voor de planning de provinciale en gemeentelijke indeling reeds nu actueel is.

Het is volstrekt niet willekeurig, dat de provinciale en de gemeentelijke indeling hier tezamen wordt behandeld. Gemeente en provincie maken deel uit van een hiërarchische reeks van bestuurseenheden, die men „naar beneden toe” nog kan voortzetten door melding te maken van de wijk, waarvoor immers ten onzent hier en daar „raden” zijn ingesteld, en die anderzijds „naar boven toe” nog omvat het land als geheel en, zij het losser er mee verbonden en slechts voor met name genoemde taken, supra-nationale eenheden (Nederlands-Indonesische Unie, Benelux, Atlantisch Pact, Verenigde Naties e.d.).

Bij zulk een hiërarchische opbouw is er een wederkerig functionele samenhang tussen de elementen, die daarvan deel uitmaken, met deze uitzondering, dat de uiterste grootheden, in casu de wijken en de supra-nationale eenheden weliswaar eerst mogelijk zijn door het bestaan der andere, doch voor deze laatste geen onontbeerlijke voorwaarde vormen.

Het voorgaande brengt met zich, dat men het vraagstuk van de provinciale indeling van het Zuiderzeegebied niet mag bezien los van de plaats der provinciën in de nationale bestuurseenheid en evenmin afgezonderd van het vraagstuk der gemeentelijke indeling. En evenzo zal men de indeling in gemeenten van het nieuwe land steeds in verband moeten brengen met de provinciale indeling, terwijl tevens de mogelijkheid van de instelling van wijken, waaraan bestuursfuncties worden gedelegeerd, in de beschouwing moet, althans kan, worden betrokken.

Door de problematiek waarover dit betoog handelt, nadrukkelijk functioneel-hiërarchisch in te leiden wordt onmiddellijk stelling genomen tegen alle voorstellen, die incidentele oplossingen inhouden voor de provinciale en gemeentelijke indeling van het nieuwe land, waarbij niet gelet is op een hiërarchische opbouw, die „naar boven” zowel als „naar beneden” tot harmonie leidt. Het is derhalve niet nodig zich ernstig bezig te houden met voorstellen om de Noordoostpolder in te delen bij Friesland of bij Overijssel zolang niet het gehele Zuiderzeegebied is bekeken. Aangenomen, dat het mogelijk zou zijn om aldus de tweede Zuiderzeepolder op schijnbaar bevredigende wijze in te delen, dan heeft dit vooralsnog weinig

waarde zolang niet tevens is aangegeven, hoe dan de rest van het Zuiderzeegebied (met uitzondering van de afgezonderd gelegen en bij Noord-Holland aansluitende en reeds ingedeelde Wieringermeer) zou moeten worden ingedeeld.

Om tot een zo juist mogelijke provinciale en gemeentelijke indeling te geraken kunnen logischerwijze twee wegen worden ingeslagen. Allereerst kan men zich afvragen wat het aanvaardbare type is van de Nederlandse provincie en hoe de concrete situatie in het IJsselmeergebied is. Daarnaast dient men zich te bezinnen op de wenselijke grootte en structuur van de Nederlandse gemeente en ook daarbij zal men het Zuiderzeegebied in ogenschouw moeten nemen. Deze beide wegen zullen dan tenslotte weer tezamen komen, waarbij de uitkomsten van beide benaderingswijzen harmonisch op elkander dienen te worden afgestemd en tenslotte een keuze tussen de mogelijkheden, welke zich voordoen, moet worden gemaakt.

Daarmee is evenwel de taak belichaamd in het uitbrengen van dit prae-advies niet beëindigd. Ook zal moeten worden aangegeven, hoe de wenselijk geachte indeling moet worden gerealiseerd. Theoretisch kan men zich daarbij denken, dat deze realisering feitelijk onmogelijk is, waardoor de gedane keuze zou moeten worden herzien. In feite wordt echter al bij de voorafgaande analyse stilzwijgend met de uitvoerbaarheid rekening gehouden, terwijl, wat belangrijker is, het zo moet worden gesteld, dat de wenselijke indeling primair is en de regelingen van administratief-rechtelijke aard, die deze indeling mogelijk moeten maken, van secundaire aard.

Misschien is in het voorgaande nog opgevallen het verschil in formulering: „aanvaardbaar type” voor een provincie, „wenselijke grootte en structuur” voor een gemeente. Voor een provincie kan men moeilijk verder gaan dan enkele eisen op te stellen, waaraan moet worden voldaan, zal er sprake zijn van een provinciale indeling, die voor Nederlandse verhoudingen „normaal” is. Ten aanzien van de zoveel kleinere gemeente, die hiërarchisch als bestuurseenheid lager is, maar voor de bevolking belangrijker, kan men verder gaan en desiderata tot uitdrukking brengen. Daarbij is de grootte van de gemeente zeer belangrijk. Deze grootte is slechts in schijn uitsluitend van kwantitatieve betekenis.

De provinciale indeling.

Over de provinciale indeling van het Zuiderzeegebied bestaat reeds vrij veel literatuur, welke evenwel niet algemeen toegankelijk is, daar een gedeelte bestaat uit interne rapporten en notulen van commissies en sub-commissies van overheidsinstanties, uit correspondentie gepaard gaande

met uitvoerige nota's e.d. De voorstellen, welke in de niet-toegankelijke dossiers zijn neergelegd, doen hier niet ter zake. Wel zal gebruikt gemaakt worden van de argumentatie gebezigd door al diegenen, die zich in het vraagstuk hebben verdiept, en wel zo, dat de punten, waarop moet worden gelet bij een provinciale indeling en welke met zorg uit de verschillende betogen zijn verzameld, zullen worden besproken.²⁾

Over enkele zaken bestaat in de genoemde literatuur nagenoeg een communis opinio. Een tijdelijke indeling van het Zuiderzeegebied of gedeelten daarvan bij een bestaande provincie wordt afgewezen. Daaruit zouden tal van onzekerheden voortvloeien en situaties worden geschapen, die men wellicht later weer teniet zou moeten doen. Men zou ook met recht de vraag kunnen stellen, of de provincie, waaraan het tijdelijk beheer zou worden toevertrouwd, wel voldoende zorg aan het nieuwe gebied zou besteden. Ook ons lijkt het minder juist een tijdelijke oplossing in deze richting te aanvaarden. Het enige juiste lijkt ons: op korte termijn een duidelijke uitspraak te doen over de definitieve provinciale indeling en daaraan aan te passen administratief-rechtelijke voorzieningen voor de komende jaren, die deze definitieve indeling logisch voorbereiden. Deze voorzieningen zullen dan vanzelfsprekend een van het normale afwijkend karakter dragen.

Eveneens in overeenstemming met de mening van het overgrote deel dergenen, die zich met het onderhavige vraagstuk hebben beziggehouden, zijn wij verder van oordeel, dat een gebied, dat waterstaatkundig bijeenhoort, niet over meer dan één provincie behoort te worden verdeeld, hetgeen b.v. betekent, dat het niet juist is om door de Noordoostpolder een provinciale grens te laten lopen. Er kan hier worden gewezen op de bezwaren van de gelding van meer dan één provinciaal reglement op de waterschappen of anders gezegd op de moeilijkheid van het toezicht op een interprovinciaal waterschap.

Er zijn nog andere argumenten op grond waarvan de verdeling van een polder over meer dan één provincie moet worden afgewezen. De bijzondere economische, sociale en vooral juridische verhoudingen, die voortspruiten uit de wijze van uitgifte van de gronden, maken het gewenst slechts één provinciaal bestuur te laten optreden. Dit geldt te sterker, wanneer de Staat eigenaar blijft van de gronden. Men verkrijgt verwarde machtsverhoudingen, indien in hetzelfde gebied naast de Staat verschillende provinciale besturen hun invloed uitoefenen. Verder kunnen wor-

²⁾ Gepubliceerd zijn: Rapport van de Commissie ingesteld door Ged. Staten van de provincie Overijssel ter bestudering van de economische aansluiting van de Noordoostpolder aan het oude land, 1941.
Rapport over de te verwachten betrekkingen tussen Friesland en de Noordoostpolder, 1941.

den genoemd de voorzieningen van electriciteit en drinkwater, de verzorging van secundaire en tertiaire wegennetten, de stimulering van publieke belangen door subsidiëring uit de provinciale middelen als elementen, die het wenselijk maken per polder slechts één provinciaal bestuur te laten fungeren.

Door deze opmerkingen is het probleem van de provinciale indeling tot iets eenvoudiger proporties teruggebracht. Het gaat er om aan te geven, hoe de Zuiderzeepolders stuk voor stuk als geheel definitief provinciaal kunnen worden ingedeeld. Daarby doet zich dan het alternatief voor van indeling bij bestaande, met name te noemen provincies, of vorming van een twaalfde provincie.

Ons land bestaat sedert de grondwetsherziening van 1840 uit 11 provinciën, die elk een eigen wordingsgeschiedenis achter de rug hebben. Het ontstaan van de provinciale grenzen kan worden teruggevoerd op veroveringen en dynastieke aanhechtingen, op de invloed van maatregelen van de Franse bezetter en verder op wat men noemt het historisch toeval.³⁾ Er zijn altijd verschillen geweest in invloed en economische structuur, in oppervlakte en zielental. Wel valt een groei te constateren naar steeds grotere eenheden. Zo is West-Friesland opgegaan in de provincie Holland, terwijl Gelderland oorspronkelijk uit vier kwartieren bestond. Zo had Overijssel eerst verschillende drostambten en kon men Stad en Lande onderscheiden. Voor een normatieve beschouwing geeft een geheel van 11 provinciën, die op min of meer „toevallige” wijze zijn gegroeid, weinig houvast. Misschien kan men een aanwijzing voor het bestaan van een „norm” vinden in de splitsing, welke in 1840 definitief is geworden tussen Noord- en Zuid-Holland. In de Franse tijd werd Holland verdeeld, eerst van 1798—1801, later van 1807—1810. In 1814 werd de provincie Holland hersteld, maar met twee Gouverneurs, twee colleges van Gedeputeerde Staten, twee afzonderlijke begrotingen enz. In 1840 werd de volledige scheiding voltrokken. In de debatten van ons parlement werd toen naar voren gebracht, dat de leden van de Provinciale Staten van Holland niet meer in staat waren het gehele gebied te overzien en de vraagstukken ervan zelfstandig te beoordelen.

Men kan zich hier afvragen of Gelderland, sindsdien de grootste provincie, eveneens niet beter gesplitst zou kunnen worden, Waar ligt hier de grens? En ligt Utrecht met 132 330 ha land niet ónder de wenselijke norm? Het blijkt in feite onmogelijk om een dergelijke norm aan te geven. Tijdens de discussies van 1840 stuitte men ook al op deze moeilijkheid.

³⁾ R. Fruin, Geschiedenis der staatsinstellingen in Nederland tot de val der republiek, 1922, en Geschiedkundige Atlas van Nederland.

Er blijft dan geen andere mogelijkheid dan na te gaan, hoe het momenteel gesteld is met de Nederlandse provinciën. Hoe groot is de oppervlakte, hoe zijn er afstanden, in het bijzonder tot de provinciale hoofdstad, hoe groot is het zielental? Hoeveel inwoners telt de provinciale hoofdstad en kan men spreken van een provinciaal besef, dat de provinciale eenheid draagt? Deze werkwijze schijnt ook daarom veroorloofd, omdat er geen stemmen worden gehoord om een provincie te splitsen of enkele tot een grotere samen te voegen. De status quo wordt algemeen aanvaard. Terwijl de gemeentelijke indeling de laatste jaren in het middelpunt van de aandacht heeft gestaan, is men zeer wel tevreden met de bestaande provinciale indeling.

De oppervlakte in ha bedraagt voor de bestaande provincies:

Groningen	224 540
Friesland	323 498
Drente	261 838
Overijssel	325 141
Gelderland	498 137
Utrecht	132 330
Noord-Holland	263 191
Zuid-Holland	281 146
Zeeland	168 533
Noord-Brabant	490 483
Limburg	217 509

Utrecht en Zeeland zijn de kleinste provincies, Gelderland en Noord-Brabant de grootste. Gelderland is meer dan drie maal zo uitgestrekt als Utrecht. Vergelijk hiermee de Zuiderzeepolders (excl. Wieringermeer, die verder buiten beschouwing blijft):

Noordoostpolder (incl. Urk)	47 415
Zuidoostpolder	53 000 (schatting)
Zuidwestpolder	94 000 („)
tezamen	194 415 („)

Een tweede punt, dat de aandacht verdient is het *inwonertal*. Ook hier zien we belangrijke verschillen, zoals onderstaande tabel doet uitkomen.

Aantal inwoners op 31 December 1950.

Groningen	461 802	Noord-Holland	1 874 557
Friesland	467 731	Zuid-Holland	2 424 581
Drente	285 079	Zeeland	271 669
Overijssel	682 235	Noord-Brabant	1 267 244
Gelderland	1 097 615	Limburg	739 343
Utrecht	584 176		

Zeeland brengt het tot 271 669 inwoners, Zuid-Holland daarentegen tot bijna 2 500 000. Het toekomstig aantal inwoners van de verschillende Zuiderzeepolders kan worden geschat op *

Noordoostpolder	40 000
Urk	5 000
Zuidelijke polders	200 000

245 000

Bij deze cijfers valt aan te tekenen, dat voor de Zuidelijke polders is aangenomen, dat de geprojecteerde centrale stad aan het middenkanaal, die eventueel zou kunnen fungeren als hoofdstad van een twaalfde provincie, voor een zielental van 30 000 in rekening is gebracht. Het geraamde zielental der polders komt overeen met een bevolkingsdichtheid van 1,25 per ha, welke dichtheid iets geringer is dan die van Zeeland en iets groter dan die van Drente. De andere provincies komen tot veel hogere dichtheden. Het is mogelijk, dat het gebied van de Zuidelijke polders, dat midden in ons land gelegen is, aantrekkelijk wordt voor de vestiging van industrie. De genoemde stad aan het middenkanaal zal uitstekende landverbindingen verkrijgen met het Westen, Oosten en Zuiden, terwijl zij bovendien voor het waterverkeer in alle richtingen gunstig komt te liggen. Wellicht ook dat de polders een rol kunnen spelen bij de decentralisatie van de industrie van West-Nederland. Het genoemde cijfer van 245 000 inwoners voor het Zuiderzeegebied lijkt daarom niet overdreven hoog.

Men kan zich afvragen of het inwonertal van veel „normatieve” waarde is voor een provincie. Dat het enige betekenis heeft, lijkt terstond duidelijk. Overigens kan worden aangetekend, dat het voor de bemoeiingen van het provinciaal bestuur er niet veel toe doet, of het zielental van een stad met enkele tienduizenden toeneemt. Het voorbeeld van Hilversum toont evenwel, dat de groei van een gemeente ernstige planologische consequenties kan hebben die de gehele streek raken waarin die gemeente is gelegen, en die de provinciale organen stellig belang inboezemen. Toch

komt het ons voor, dat de oppervlakte van een provincie belangrijker is dan het aantal inwoners, zowel in verband met de afstanden, als in verband met de provinciale bemoeienis met de waterstaat. De provinciën hebben weinig direct contact met de bevolking, doch hebben wel te maken met onderhoud van wegen en toezicht op de waterschappen.

Ook het aantal gemeenten loopt sterk uiteen per provincie.

Aantal gemeenten per 31 December 1950.

Groningen	56
Friesland	44
Drente	34
Overijssel	53
Gelderland	112
Utrecht	65
Noord-Holland	120
Zuid-Holland	173
Zeeland	101
Noord-Brabant	142
Limburg	111

Vooruitlopend op hetgeen aanstonds nog zal worden medegedeeld over de vorming van gemeenten, kan alvast gezegd worden, dat de toestand in Zeeland (57 gemeenten met minder dan 2 000 inwoners), Zuid-Holland (idem 65) en Limburg (idem 30) allerminst gunstig is. Gunstig lijkt de toestand in Drente, waarvan de gemeenten als volgt verdeeld zijn over de verschillende grootteklassen:

1 000— 2 000	1 (Nijeveen)
2 000— 5 000	14
5 000—10.000	12
10 000—20 000	4
20 000—50 000	2
50 000 en meer	1 (Emmen)

Omtrent de *grootte van de provinciale hoofdstad* kan worden medegedeeld, dat tegenover Den Haag met 571 853, Utrecht met 195 121, Haarlem met 164 007 en Groningen met 137 719 inwoners staan Assen met 24 179, Middelburg met 21.417 zielen. Arnhem (106 062), Maastricht (79 490), Leeuwarden (79 134), Den Bosch (58 471) en Zwolle (49 957) vormen een middengroep (cijfers ultimo 1950).

In het Zuiderzeegebied zou in het geval van de vorming van een twaalfde provincie de geprojecteerde stad aan het uiteinde van het middenkanaal als hoofdplaats dienst kunnen doen.

Een volgend punt wordt gevormd door de *afstanden* welke men in de provinciën vindt, zowel van de verste uithoeken tot de provinciale hoofdstad, als van het ene uiteinde naar het andere. Daar de bestaande provincies in de loop van de historie haar uiteindelijke vorm hebben verkregen en de grenzen eerder het rudiment zijn van vroegere krachtsverhoudingen dan het resultaat van redelijk inzicht, behoeft het niet te verwonderen, dat de toestand dikwijls verre van ideaal is. Men denke aan afstanden als van Mook naar Maastricht, van Den Helder naar Haarlem, van Bergen op Zoom naar Den Bosch, van Hattem naar Arnhem en van Enschede naar Zwolle. En groter nog zijn de afstanden tussen hetzelfde Mook en Eindhoven, Den Helder en Hilversum, Bergen op Zoom en Deurne, Hattem en Hedel. Ongetwijfeld weegt dit afstandsbezwaar in onze tijd (auto, telefoon) minder zwaar dan vroeger. Dit geldt in het bijzonder voorzover het betreft het contact van het provinciaal bestuur met de delen der provincie. De grote geografische afstand tussen de verschillende delen heeft evenwel sinds jaar en dag de maatschappelijke afstand zeer groot doen zijn, zodat men van enige verbondenheid der uiterste delen nauwelijks of geen sprake is. De consequenties welke de bestaande grote afstanden tezamen met de geografische scheidingen tussen het oude en het nieuwe land hebben voor de provinciale indeling, zullen aanstonds worden bekeken.

Bij het vorige sluiten aan opmerkingen over het *provinciaal besef*. Dat dit punt hier wordt aangeroerd, vindt zijn oorsprong in de these, dat een administratieve indeling sterk aan waarde wint, indien zij door de bevolking als zinvol wordt beleefd. Het zal ieder duidelijk zijn, dat men niet willekeurig de bestaande en dikwijls niet rationele grenzen der provincies kan veranderen, omdat daardoor gevoelswaarden zouden worden aangetast. Er bestaat, zij het lang niet overal even sterk, een provinciaal besef, een besef van verbondenheid. Het wil ons voorkomen, dat de eigen individualiteit der provincies voor het volksgeheel een positieve waarde heeft, omdat de gehechtheid aan de eigen streek, de eigen provincie inspireert tot activiteit. Voor de eenheid waartoe men zich weet te behoren, is men bereid zich in te spannen, meer dan voor vage idealen. Men kan wel smalen op lokaal-patriottisme en op eng provincialisme, doch men dient zich steeds de waarde van dergelijke gevoelens te realiseren. Het zou te ver voeren diep in te gaan op de verschillen in intensiteit van provinciaal besef in de verschillende contreien en met name op de oorzaken dezer verscheidenheid. Er kan hier worden volstaan met enkele op-

merkingen. Het bewustzijn van de eigen-geaardheid is in de „buitengewesten” sterker dan in het Westen des lands. Er kan hier gewezen worden op de door migratie gemengde bevolking van het laatste gebied en tevens op de tegenstelling tussen „Holland” en de randprovincies, die vooral in het Noorden en Zuiden een goede voedingsbodem is gebleken voor de ontwikkeling van het provinciaal besef. Bij de randprovincies is het provinciaal bewustzijn relatief het zwakst ontwikkeld in Overijssel en Gelderland. Dit is enerzijds het gevolg van de aanwezigheid van bepaalde factoren elders, zoals de taal en daarop geënte cultuur in Friesland en de status van Generaliteitsland in Brabant en Limburg. Belemmerend werken de uitgestrektheid van Gelderland en het daardoor ook bestaan van zeer verschillende delen. In Overijssel kende men ook eeuwenlang verschillende drostambten, terwijl een duidelijke oriëntatie op één stad als in Groningen ontbrak. De structuur van Overijssel is in de loop der jaren veranderd. Het zwaartepunt is van de IJsselsteden verschoven naar het industriegebied Twenthe.

Is met het voorgaande een vluchtig beeld ontworpen van de Nederlandse provinciën, we dienen ons nu bezig te houden met de concrete situatie in het Zuiderzeegebied en een antwoord te zoeken op de vraag welke provinciale indeling zodanig is, dat zij enerzijds beantwoordt aan de belangen van het nieuwe land en anderzijds in overeenstemming is met de verhoudingen zoals zij in Nederland worden gevonden. Het alternatief is daarbij de vorming van een twaalfde provincie tegenover de aanhechting aan bestaande provincies.

Laat ons uitgaan van de tweede oplossing. Deze houdt in, dat èn de Noordoostpolder èn de Zuidwestpolder èn de Zuidoostpolder, waarvan nu het Noordelijkste deel in uitvoering is, op bevredigende wijze moeten worden ingedeeld. Indien zou blijken, dat twee der drie polders zonder veel moeilijkheden kunnen worden ingedeeld, doch de derde wel zeer onbevredigend, is het noodzakelijk de vorming van een twaalfde provincie onder ogen te zien. Daarbij zou dan moeten worden gezien of voor deze schepping behalve het gevonden negatieve argument ook positieve argumenten pleiten.

Overijssel en Friesland hebben in het verleden de degens gekruist over de indeling van de Noordoostpolder. Leest men de betogen van beide kanten, dan kan men de conclusie trekken, dat zowel het een als het ander mogelijk is. De polder zou tot Friesland kunnen behoren, maar ook tot Overijssel. Tegenover de overweging, dat de polderbewoners het Friese provinciaal besef zouden missen, kan worden opgemerkt, dat zij zich toch ook wel niet zeer verbonden zullen gaan voelen met de inwoners van Salland en Twenthe. Oppervlakten en inwonertallen van de beide pro-

vincies zouden niet exorbitant toenemen. En hetzelfde kan gezegd worden van de afstanden en het aantal gemeenten. Na de aanhechting zouden beide provincies „normale” provincies blijven.

De indeling van de Zuidwestpolder roept weer vragen op. De afstand van Haarlem zou langs de wegen gemeten zeer groot worden tot het Noordelijkste uiteinde van het randkanaal. Men moet zich ook afvragen of het nu wel juist is om een provincie met al bijna 2 miljoen zielen nog weer met nieuwe inwoners te verrijken. Wellicht ook heeft het argument enige waarde, dat men de controverse tussen het Westen en de buitengewesten niet moet versterken door Noord-Holland te vergroten. Een punt van ernstige overweging moet ook de positie van de stad aan het uiteinde van het middenkanaal vormen, als deze, wat niet onaannemelijk is, aan beide oevers zal worden gebouwd.

Toch lijken ook hier de bezwaren van de aanhechting niet onoverkomelijk.

Anders ligt het evenwel met de Zuidoostpolder. Deze polder, die in twee gedeelten wordt aangelegd, zal nergens de kust van Gelderland raken. Er komt een op vele plaatsen brede strook water tussen het oude en het nieuwe land. Men moet zich niet voorstellen, dat het contact van de bevolking ter weerszijden van deze waterstrook intensief zal zijn. Dat een dergelijke scheiding contact en verbondenheid niet uitsluit, bewijst het voorbeeld van Zeeland, doch de verschillende geaardheid van bevolking en agrarische bedrijfsvoering zal de door de geografische scheiding toch al bemoeilijkte aanraking in feite illusoir maken. Daarbij komt dan, dat Gelderland onze uitgestrekste provincie is en in feite een weinig samenhangend conglomeraat. Het komt ons dan ook uit dien hoofde ten enen male onjuist voor de Zuidoostpolder bij Gelderland in te delen, zolang andere oplossingen niet zijn onderzocht.

Misschien zal men hier de mogelijkheid willen opperen van de indeling van de Oosterpolder bij Overijssel en de rest bij Gelderland. Daargelaten het feit, dat de aangevoerde bezwaren voor deze rest onverminderd blijven bestaan, kan hiertegenover worden opgemerkt, dat men de Oosterpolder niet als een zelfstandige eenheid in de toekomst moet zien. De Zuidoostpolder vormt waterstaatkundig, sociaal, economisch en landschappelijk een eenheid die alleen om technische en economische redenen in twee gedeelten wordt aangelegd. Het gaat er wel degelijk om om deze polder in zijn geheel bij een aanliggende provincie in te delen.

Deze provincie zou niet anders kunnen zijn dan Gelderland en daartegen pleiten zulke ernstige bezwaren, dat deze oplossing slechts zou kunnen worden aanvaard, als de vorming van een twaalfde provincie op even ernstige of ernstiger bezwaren zou stuiten.

De vorming van een twaalfde provincie zou onmiddellijk even problematisch zijn, indien, zoals aanvankelijk de bedoeling was, de Noordoostpolder afgescheiden gelegen zou hebben van de beide andere delen van het nieuwe land. De wijziging in de plannen, inhoudende een verlegging van de dijken en de bouw van een brug tussen Noordoostpolder en Oosterpolder, heeft evenwel de mogelijkheid van de creatie van een twaalfde provincie sterk vergroot. Het contact tussen de drie polders zal nu over land mogelijk worden. De verbindingen blijven echter beperkt: behalve de genoemde brug nog enkele andere over het middenkanaal. Men kan hier terecht aanvoeren, dat het water een reële scheiding aanbrengt, doch in dit geval staat daar tegenover, dat de bevolking in drie polders dezelfde belangstellingsrichting heeft. Geografisch is het contact mogelijk, om sociale redenen zal men dit contact zoeken ook.

Voor de vorming van een twaalfde provincie pleiten nu een aantal positieve argumenten. Het is mogelijk het betoog hier van een ander accent te voorzien. Beziat men de mogelijkheden van aanhechting aan bestaande provincies, dan kan men eigenlijk volstaan met een negatieve redenering; er pleiten wel of geen argumenten tegen. Hier nu treden duidelijke voordelen aan de dag. Er zou n.l. een provincie ontstaan met een eigen karakter, die economisch een geheel vormt. Gezien de ervaringen in de Wieringermeer en nu al in de Noordoostpolder lijdt het o.i. geen twijfel of er zou zich al spoedig een provinciaal besef ontwikkelen. In een eigen Zuiderzeeprovincie zou de bevolking zich veel eerder thuis gevoelen dan in een bestaande provincie. Wij ontveinzen ons niet, dat wij hier een, zij het zeer plausibele, onderstelling maken. Het is echter irreal om het denkbeeld te volgen van hen die hebben aangevoerd, dat naderhand de bevolking zelf zou moeten kiezen bij welke provincie zij zou wensen te worden ingedeeld. De keuze zou dan theoretisch anders kunnen uitvallen. Afgezien nu van het bekende feit, dat een bevolking die over een administratieve indeling haar mening geeft (in concreto in gevallen van grenswijziging van gemeenten), daarbij overwegingen laat gelden die voor een definitieve indeling niet steekhoudend zijn, en van de onwaarschijnlijkheid, dat deze bevolking in staat zou zijn de indeling van het gehele Zuiderzeegebied te bekijken en niet slechts van één polder, is het wachten op het oordeel van de latere bevolking uitgesloten, omdat immers, zoals gezegd, de beslissing over de provinciale indeling in de phase van de planning moet vallen.

Een ander voordeel van de vorming van een twaalfde provincie is gelegen in de eenheid in het planologisch beleid in de toekomst. Ook zal slechts één provinciaal bestuur de tegenspeler zijn van de Staat, indien

deze, wat vooralsnog in de lijn der verwachtingen ligt, eigenaar van de drooggelegde gronden blijft.

Ongetwijfeld zal de culturele verzorging van het nieuwe land harmonischer zijn, indien de drie polders een eigen provinciale eenheid vormen.

Zal echter een twaalfde provincie in de rij der Nederlandse provincies een „normaal” figuur slaan? Zoals uit de eerder geproduceerde cijfers blijkt, zal het Zuiderzeeland niet de minst uitgestrekte provincie zijn. Dat de nieuwe provincie de minst volkrijke zal zijn, spreekt geenszins vanzelf. De mogelijkheid van industrievestiging wijst op het tegendeel. Als men de cijfers in de staatjes nog eens bekijkt, verkrijgt men het beeld van een overwegend agrarische provincie zoals Zeeland en Drenthe, waar evenwel de industrie zo goed als in deze gewesten niet ontbreekt. De provinciale hoofdstad zal niet kleiner behoeven te zijn dan Assen of Middelburg. Wat de afstanden betreft, zal de twaalfde provincie stellig geen slecht figuur slaan, terwijl daarbij de hoofdstad uitgesproken gunstig is gelegen. De waarschijnlijkheid van het ontstaan van een provinciaal besef werd al aangegeven. Wanneer we aannemen, dat de Noordoostpolder, in tegenstelling tot hetgeen wel eens is overwogen, niet één gemeente zal vormen (maar zal bestaan uit de gemeenten Emmeloord, Urk en een aantal agrarische gemeenten), kan men rekenen op 20—25 gemeenten, waarvan 1 vissersgemeente (Urk) en zeker 6 stedelijke gemeenten.⁴⁾ Hieronder wordt deze gemeentelijke indeling nog nader bekeken en het aantal gemeenten nader bepaald. De nieuwe provincie zal verder welvarend zijn en uit dien hoofde allermint een zorgenkind worden.

Men kan hiertegenover noemens de nadelen van de indeling bij bestaande provincies noemen. In de eerste plaats wel is er de bezwaarlijkheid van een bevredigende indeling van de Zuidoostpolder. Verder mag men geen intensief sociaal contact van de bevolking van het nieuwe land met de overige inwoners van de provincie verwachten. Er is geen gelijke belangstellingsrichting. Zelfs moet men rekenen op sociale tegenstellingen tussen oud en nieuw. Verder zijn de afstanden veel groter.

Zijn er geen bezwaren van de vorming van een twaalfde provincie? Men dient hier te noemen de schepping van een nieuw provinciaal apparaat. Dit apparaat echter zal naar verhouding weinig kostbaar zijn, omdat het aantal problemen relatief gering is. De waterstaatkundige zorgen van het nieuwe bestuur zullen gering zijn, de planologische al evenzeer. Het toezicht op de gemeenten zal ook al eenvoudig zijn, terwijl de grote mate van homogeniteit van het nieuwe land een waarborg is tegen het optreden

⁴⁾ Het aantal stedelijke kernen in de Zuidelijke polders stelt Ch. A. P. Takes (Bevolkingscentra in het oude en in het nieuwe land, 1948) op 5.

van gecompliceerde vraagstukken. Men kan wel zeggen, dat de moeilijke problemen worden opgelost in de phase van planning en uitvoering. Het provinciaal bestuur zal het later eenvoudig hebben. Men kan hieruit ook het argument putten, dat het dan ook voor een bestaand provinciaal apparaat eenvoudig is om de zorgen voor het nieuwe land erbij te nemen. Dat is juist, maar dan moet de conclusie luiden, gezien de eenvoudige bestuurbaarheid van het nieuwe land, dat de vraag van de vorming van een nieuw apparaat of het overlaten van de nieuwe taken aan bestaande provinciale besturen eigenlijk van weinig belang is, zodat andere argumenten de doorslag moeten geven.

Het wil ons voorkomen, dat het voorgaande geen andere keuze openlaat dan de vorming van een twaalfde provincie.

De gemeentelijke indeling.

In het voorgaande werden reeds enkele opmerkingen gemaakt over de indeling van het nieuwe land in gemeenten. Deze kwestie zal nu nader worden gezien.

Bij de gemeentelijke indeling zal moeten worden uitgegaan van het aantal woonkernen dat in de IJsselmeerpolders zal worden gesticht. Het woonkernplan voor de Noordoostpolder voorziet in de stichting van een grote B-kern (Emmeloord) en van tien A-kernen (Bant, Creijl, Ens, Espel, Kraggenburg, Luttelgeest, Marknesse, Nagele, Rutten en Tollebeke). Voor de Zuidelijke polders kan voorlopig worden gerekend op de stichting van een C-kern, vier B-kernen en 30 tot 35 A-kernen. Daarbij worden verstaan onder:

A-kernen: dorpen welker voornaamste functie is die van woonkern voor landarbeiders, doch die voorts een zeer beperkte verzorgende functie hebben voor de bewoners zelf en voor die van het in de directe omgeving gelegen platteland. De grootte van deze dorpen blijft in het algemeen beneden 2 000 inwoners. Het inwoneraantal van het dorp met directe omgeving zal niet meer dan 3 000—3 500 bedragen;

B-kernen: stadjes met in het algemeen 5 000 à 15 000 inwoners en een verzorgende functie van hogere orde voor een wijdere omgeving (streekcentra);

C-kernen: steden met meer dan 25 000 inwoners; middelpunt van het gehele gebied (gewestelijke centra).⁵⁾

De gemeentelijke indeling van de IJsselmeerpolders zou vrij eenvoudig haar beslag kunnen krijgen, als voor elke woonkern met de directe omgeving een gemeente zou worden ingesteld. Op deze wijze zouden naast de zes gemeenten voor de C- en de vijf B-kernen 40 à 50 kleine

⁵⁾ Zie hiervoor de studie van Takes.

gemeenten — een voor elke A-kern — met minder dan 3 000—3 500 inwoners ontstaan. Hier komt aan de orde het vraagstuk van de gemeentelijke vormgeving, hetwelk als controversie „grote of kleine gemeente” tenminste zo oud is als de gemeentewet van 1851. Over dit onderwerp is een omvangrijke literatuur ontstaan. De Vereniging van Nederlandse gemeenten heeft congressen aan dit vraagstuk gewijd. Over het algemeen is men het erover eens, dat de gemeenten niet zijn opgewassen tegen de gemeentelijke taak, zoals zij zich in de loop der jaren vooral op economisch, sociaal en cultureel gebied heeft ontwikkeld, indien zij niet een zekere grootte hebben bereikt welke uitgaat boven de minimale grootte van nu.

Alvorens de voor- en nadelen van grote en kleine gemeenten tegen elkander af te wegen, dient te worden opgemerkt, dat in het verleden de gemeentelijke vormgeving dikwijls onderwerp van behandeling geweest is in verband met de dreigende annexatie van naburige gemeenten door een grote stad of een samenvoeging van gemeenten op andere wijze. Naast beschouwingen van economische, bestuurlijke en sociale aard placht daarbij in het licht te worden gesteld de historische zijde van het vraagstuk, waarvoor velen gevoelig waren. Voor de IJsselmeerpolders ligt het vraagstuk van de gemeentelijke indeling echter eenvoudiger dan voor overig Nederland in zoverre, dat in het nieuwe land met een schone lei kan worden begonnen. De territoriale decentralisatie moet voor het eerst worden omgezet. In de IJsselmeerpolders kunnen tegen de vorming van grote gemeenten geen aan de historie ontleende argumenten worden aangevoerd, omdat zij niet gepaard zal gaan met de opheffing van een of meer kleine gemeenten, zoals op het oude land noodzakelijk is. Bezwaren van psychologische aard zijn evenmin te duchten, omdat de bevolking van de IJsselmeerpolders uit alle delen van Nederland afkomstig is en eerst geleidelijk tot een eenheid met eigen zeden en gewoonten zal uitgroeien. De gemeentelijke indeling van de IJsselmeerpolders zal daarom veel meer uit een oogpunt van doelmatigheid kunnen worden gezien. Daarbij moet tussen grote of kleine gemeenten een keuze gemaakt worden.

In economisch opzicht is van belang, dat de algemene bestuurskosten, waaronder zijn te verstaan uitgaven wegens salariering van burgemeester, secretaris, ontvanger en ambtenaren, kosten van huisvesting van de secretarie e.d., in grotere gemeenten per inwoner lager zijn dan in kleinere gemeenten. Daarmede wil geenszins worden gezegd, dat een dergelijke besparing op het belastingbiljet tot uitdrukking zal komen. Haar waarde is daarom niet minder. Het moet de grotere gemeenten immers mogelijk zijn aan het betrokken gedeelte van het volksinkomen een bestemming te geven welke meer direct aan de bevolking ten goede komt. Het belang van de ingezetenen wordt dan op deze wijze beter gediend.

Uit bestuurlijk oogpunt verdient de vorming van grotere gemeenten aanbeveling met het oog op de uitvoering van de gemeentelijke taak, welke in grotere gemeenten, minder beperkt in de keuze van haar bestuurders en ambtenaren, veel meer dan in kleine gemeenten tot haar recht kan komen.

Het bestuur van elke gemeente bestaat uit een raad, een college van burgemeester en wethouders en een burgemeester. De burgemeester van een grotere gemeente zal in het algemeen aan hogere eisen voldoen dan de burgemeester ener kleinere gemeente. Raadsleden — en uit hun midden de wethouders — kunnen in grotere gemeenten in ruimere kring worden gezocht en gevonden dan in kleinere gemeenten. Voorts draagt de band tussen bestuurders en bestuurden in grotere gemeenten minder een persoonlijk karakter waarbij de objectiviteit bij zakelijke beslissingen niet anders dan wel kan varen. Hoe kleiner de gemeente, des te meer dorpspolitiek.

Bij de uitoefening van haar taak bedient de gemeente zich van een ambtelijk apparaat. Deskundigheid en geschiktheid van de ambtenaren der gemeente bepalen in hoge mate de waarde van haar arbeid. Grotere gemeenten plegen haar ambtenaren beter te bezoldigen dan de kleinere gemeenten en slagen er daarom in de regel in bekwaamere en geschiktere krachten in haar dienst te nemen. De bestuurstaak zal in gemeenten van grotere omvang vrijwel altijd beter en doelmatiger worden verricht dan in kleine gemeenten, waar the right man in the right place vaak ontbreekt. Het begint reeds op de secretarie, waar de gespecialiseerde ambtenaar van de grote gemeente gedegener arbeid op zijn terrein zal kunnen leveren dan de ambtenaar van de kleine gemeente, wiens kennis van de administratieve wetten zo breed moet zijn, dat zij onmogelijk diep kan gaan. De gemeente-architect, belast met het bouw- en woningtoezicht, die zijn opleiding in Delft of aan een middelbaar technische school heeft genoten, staat als vakman hoog boven de dorpstimmerman, die als nevenfunctie deze taak uitoefent. De volambtelijke arts zal meer tijd en zorg aan de algemene volksgezondheid kunnen wijden dan de dorpshuisarts, die in zijn drukke praktijk nog tijd moet kunnen vinden om als gemeentegeneesheer op te treden. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor bij andere onderdelen van de gemeentelijke taak. Datgene wat verricht wordt, kan in grote gemeenten deskundiger dan in kleine gemeenten worden verricht. En bovendien wordt in grote gemeenten veel verricht wat in kleine gemeenten door gebrek aan middelen, aan initiatief, aan deskundigheid of door welke oorzaak ook wordt nagelaten.

Voor de vorming van grotere gemeenten is ook wel gepleit ter wille van het behoud der gemeentelijke zelfstandigheid, welke als gevolg van

een gestadig toenemende centralisatie danig in de knel gekomen is. Naar het behoud van de gemeentelijke zelfstandigheid moet worden gestreefd, omdat, uitgedrukt in woorden van Thorbecke, een werkzaam staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap begint. Het waren de gemeenten, welke een begin maakten met de overheidsexploitatie van openbare nutsbedrijven. Het waren de gemeenten, welke aanvingen met de keuring van waren en met talrijke andere maatregelen op het gebied van de volksgezondheid. Het waren de gemeenten, welke de leiding namen bij de verbetering van de volkshuisvesting. Op alle terreinen van het maatschappelijk leven ontmoet men de gemeenten in het voorste gelid. Telkens komt weer tot uiting, dat nergens de stuwkracht van de burgerij zich zo onmiddellijk kan openbaren als bij het bestuur van de plaatselijke gemeenschap.

Leveren also beschouwingen van economische en van bestuurlijke aard, alsmede de drang naar het behoud van de gemeentelijke zelfstandigheid, argumenten op voor de instelling van grotere gemeenten, de sociale zijde van het vraagstuk biedt plaats voor een andere opvatting. De sociologie, welke voor het bestaan van gemeenten belangstelling heeft, wijst op de gevaren van het verloren gaan van de natuurlijke bindingen en van de massavorming. Deze massavorming kan worden bestreden door het ontstaan van een geleiding naar kleinere eenheden te bevorderen. Van nature althans is de gemeente een gemeenschap. Zij behoort dan een eenheid te zijn binnen het raam waarvan de mens zijn directe sociale en economische behoeften, voorzover deze uitreiken buiten de sfeer van het gezin, kan bevredigen. Deze behoeften omvatten de neiging tot gezellig verkeer of tot vereniging met anderen ter bereiking van eenvoudige doeleinden en de drang zich te doen gelden tegenover anderen of ten bate van de gemeenschap initiatieven te ontplooien. De doeleinden die worden nagestreefd, of de initiatieven die worden ontplooid, kunnen de meest uiteenlopende inhoud hebben. Zij kunnen verband houden met cultuur, wetenschap, welvaart, volksgezondheid en andere objecten.

Daarbij is in de practijk gebleken, dat het de kleinere gemeenschap is, waarvoor de mens zich gemakkelijker kan interesseren, de gemeenschap waarin de enkeling het geluk heeft te weten waar hij staat.⁶⁾ De waarde van de kleinere gemeenschap, waarin de mens zich beter als mens kan ontplooien, waarin de betrekkingen nog persoonlijk zijn, de belangen overzichtelijk en begrijpelijk, waarin het bijzondere niet wordt overschaduwd door het algemene, wordt door de sociologie algemeen ingezien. Wanneer men de gemeente ziet als een maatschappelijke eenheid, welke het kader levert voor belangstelling en daadwerkelijke belangenbeharti-

⁶⁾ W. Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 1947.

ging van de zijde van het individu, dan spreekt men de wenselijkheid uit van een actief burgerschap. Zo komt de sociologie tot dezelfde slotsom als Thorbecke. Doch in deze gedachtengang zal, wil in een gemeente de gemeenschapsgedachte volledig tot haar recht kunnen komen, tot stichting van kleine gemeenten moeten worden overgegaan.

De sociologische beschouwing wijkt dus in haar conclusie af van wat hierboven op grond van economische en bestuurlijke overwegingen en in het belang van de gemeentelijke zelfstandigheid naar voren gebracht is. Het is daarom noodzakelijk na te gaan of, en zo ja op welke wijze, de onbetwistbare voordelen van de grotere gemeenten ook door de kleine gemeenten kunnen worden genoten en wanneer het antwoord op de eerste vraag ontkennend moet luiden, of een vorm te vinden is waarbij de gemeenschapsgedachte, welke een levensvoorwaarde voor de gemeente behoort te zijn, ook in grote gemeenten kan worden beleefd.

De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1 April 1950 bepaalt, dat de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten, ieder voorzover zij ook voor hun eigen gemeenten bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van bepaalde belangen dier gemeenten. Voor kleine gemeenten bestaat derhalve de mogelijkheid langs de weg van gemeenschappelijke samenwerking voor zich te verwerven wat zij in isolement niet kunnen verkrijgen.

De verwachtingen omtrent de resultaten van communale samenwerking, vroeger geregeld in de gemeentewet, zijn slechts in beperkte mate in vervulling gegaan. Verschillende oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen. Dikwijls is de gezichtskring van de bestuurders der kleine gemeenten te beperkt om de betekenis van de vraagstukken van modern gemeente-beheer te kunnen overzien. In de weg staat ook, dat waar twee of meer gemeenten zullen samenwerken, elke gemeente geneigd is het eigen belang te doen praevaleren en daarom tot samenwerking alleen dan wil overgaan, als aan haar verlangens geheel wordt voldaan. Bovendien zijn daar de vele dingen waarin kleine gemeenschappen en kleine machthebbers klein kunnen zijn. Ongetwijfeld is door samenwerking, bijv. op het gebied van de levering van electriciteit, gas en drinkwater door de grote stad aan de omringende kleine gemeenten, veel tot stand gebracht. Een hoge vlucht heeft samenwerking van gemeenten nochtans niet genomen. Als een afdoend middel om de kleine gemeenten over de gehele lijn vooruit te brengen heeft de samenwerking zich tot dusver niet doen kennen.

In Duitsland, waar zeer vele kleine gemeenten zijn, heeft men de oplossing gezocht in de instelling van bestuurskringen als de Kreis en

het Amt tussen het Regierungsbezirk (vgl. de Nederlandse provincie) en de Gemeinde. De Kreis heeft tot taak te voorzien in streekbelangen welke behartiging de krachten van elke streekgemeente afzonderlijk te boven gaat. Het Amt voert centraal de administratie van een groep van enkele gemeenten en kan daarvoor meer gespecialiseerd en beter bezoldigd personeel in dienst nemen dan elke tot het Amt behorende gemeente voor zich alleen zou kunnen doen.

Ook voor Nederland is wel verdedigd de stelling van nieuwe bestuurseenheden met eigen mensen, macht en middelen, tussen de provincie en de gemeenten. Dergelijke streekorganen, belast met de oprichting en instandhouding van deskundig geleide en goed geoutilleerde diensten en bedrijven, waarover een behoorlijk bestuurde gemeente de beschikking behoort te hebben, zullen tot verhoging van het levenspeil der kleine gemeenten ongetwijfeld krachtig kunnen bijdragen. Aan deze oplossing kleeft evenwel het bezwaar, dat zij gepaard zal gaan met een beperking van de autonomie der gemeenten welke op het territoire van het streekorgaan zijn gelegen. Beperking van de autonomie ener gemeente betekent inkrimping van het gebied van haar zelfwerkzaamheid, dus minder gelegenheid voor haar ingezetenen om tot een werkzaam plaatselijk burgerschap te komen. Op welke wijze een streekorgaan wordt ingesteld, van onder opgebouwd of van boven opgelegd, steeds zal als gevolg daarvan het gemeentewezen worden uitgehouden. Om deze reden moet voor een gebied de combinatie kleine gemeente/streekorgaan worden ontraden.

Uit het vorenstaande mag de conclusie worden getrokken, dat voor de oplossing van het gestelde probleem de instelling van grotere gemeenten aanbeveling verdient, mits het daarbij mogelijk is aan de gemeenschapsgedachte recht te doen wedervaren.

In dit verband is het van belang, dat de door de sociologie begeerde functionele geleding naar kleine eenheden eveneens kan worden bevorderd door de wijkgedachte. Deze wijkgedachte houdt in een opzettelijk stimuleren van de neiging van de mensen zich reeds uit zichzelf tot kleine gemeenschappen te groeperen. De stedenbouwer wil aan deze neiging vorm geven door de wijkgedachte planologisch te realiseren, waarbij hij zich ten doel stelt aan de stadsbewoner een levensgemeenschap te bieden van zodanige beperkte omvang en zodanige overzichtelijkheid, dat hij er zich thuis kan voelen, dat hij er de intieme sfeer kan vinden welke hij voor gemeenschapsvorming nodig heeft.

De belangstelling voor de wijkgedachte is niet beperkt gebleven tot planologen en sociologen. In het voorjaar van 1947 is het gemeentebestuur van Rotterdam overgegaan tot instelling van wijkraden voor delen der gemeente welke daarvoor hetzij door hun ligging, hetzij door hun karakter

in aanmerking komen. Blijkens de considerans van de desbetreffende verordening heeft zij ten doel de mogelijkheid te scheppen, dat aan de voorbereiding van gemeentelijke aangelegenheden de belangen van bepaalde gebiedsdelen rakende, door organen van die delen worden deelgenomen. Het Rotterdamse voorbeeld heeft elders in den lande navolging gevonden. De tijd zal moeten leren hoe in deze vorm de wijkgedachte zich gaat ontwikkelen en welke bevoegdheden aan de wijkraden moeten worden toegekend. In elk geval blijkt het in het kader van de bestaande wetgeving mogelijk ook in grote gemeenten de voorwaarden voor een geleding naar kleinere eenheden te scheppen.

In de IJsselmeerpolders zal de wijkgedachte aldus kunnen worden gerealiseerd, dat, als een B-kern met een of meer A-kernen, dan wel twee of meer A-kernen tot een gemeente worden verenigd, in elke kern een dorpsraad (= wijkraad) wordt ingesteld.

Tot dusverre zijn zonder nadere aanduiding kleine gemeenten en grotere gemeenten tegenover elkaar gesteld. Zonder meer is duidelijk, dat de voorkeur voor de grotere gemeenten niet uitgaat naar een stad als Amsterdam. Met de grotere gemeente is bedoeld de gemeente welke in staat is de gemeentelijke taak naar behoren te vervullen. Welk aantal inwoners moet een gemeente minimaal tellen om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen?

In de literatuur over de gemeentelijke vormgeving bestaat daaromtrent al heel weinig eenstemmigheid. Als minimum-aantal inwoners voor levenskrachtige gemeenten worden genoemd: 1 000, 2 000 à 3 000, 5 000, 7 000 à 8 000, 10 000, 15 000 en 17 000 à 18 000 inwoners. Een stelling moet worden bepaald, doch het is moeilijk daarvoor het bewijs te leveren. De bestuurskracht van een gemeente is niet alleen afhankelijk van het aantal inwoners. Een stedelijke gemeente met haar gesloten bebouwing en veelzijdig samengestelde bevolking kan eerder op het gewenste niveau zijn dan een landelijke gemeente met haar verspreide bebouwing en eenzijdige agrarische bevolking. Het lijkt daarom gewenst het minimum-aantal inwoners van de agrarische gemeenten, waarom het in de IJsselmeerpolders gaat, niet te laag te stellen. Lager dan 10 000 zal men anders dan bij uitzondering niet moeten gaan. Wie een lagere norm, b.v. 5 000 zielen, zou wensen, dient te bedenken, dat de meeste dorpen toch geen eigen gemeente zouden kunnen vormen, omdat hun inwonertal met inbegrip van de omgeving de gestelde norm niet zou halen. Het gevolg daarvan zou een samenvoeging van enkele dorpen zijn en wel zo, dat één dorp duidelijk de voornaamste kern zou worden. De feitelijke situatie zou er dan toch toe leiden, dat in veel gevallen de 10 000 zielen dicht zouden worden benaderd.

In de Noordoostpolder, welke een duidelijk en rationeel woonkernenplan heeft, kan stellig niet elk dorp een eigen gemeente vormen. De hieronder voorgestelde gemeentelijke indeling demonstreert de juistheid van het hier betoogde, dat het aantal inwoners per gemeente steeds de 10 000 zal naderen.

Bij een gemiddelde agrarische bevolkingsdichtheid van een inwoner per ha zal de oppervlakte van een landelijke IJsselmeerpoldergemeente $\pm 10\,000$ ha bedragen. Blijkens de publicatie Bevolking der gemeenten van Nederland per 1 Januari 1951 zijn thans in Nederland 51 gemeenten groter dan 10 000 ha. Deze gemeenten zijn gelegen in voormalige woeste streken, ontginningsgebieden, streken met nog veel bos en heide, drooggelegde plassen, kortom gebieden welke aanvankelijk buiten het eigenlijke gemeentegebied lagen en eerst laat gemeentelijk zijn ingedeeld. Voor de IJsselmeerpolders zijn deze gebieden ter vergelijking meer normaal dan andere streken welke van oudsher dicht bevolkt zijn geweest. Tot de bedoelde gebieden behoren de gemeenten op de grens van Drenthe en Overijssel, op de grens van Groningen en Drenthe, de Peel, de gemeenten in Oostelijk Friesland, verschillende ontginningsgemeenten in Overijssel, Veluwe gemeenten en grote droogmakerijen. In Friesland zijn 9 van de 44, in Drenthe 9 van de 34, in Overijssel 13 van de 53 gemeenten groter dan 10 000 ha.

Bij toepassing van de gevonden normen op de gemeentelijke indeling van het gebied der IJsselmeerpolders zullen daar de volgende gemeenten kunnen worden gevormd.

Noordoostpolder.

Emmeloord (incl. Espel en Tollebeke)	13 000	16 000
Rutten (incl. Bant en Creijl)	12 000	7 000
Marknesse (incl. Kraggenburg en Luttelgeest)	13 000	10 000
Nagele (incl. Ens)	180	5 000

Zuidelijke polders.

C-kern	30 000
4 B-kernen met omgeving	50 000
12 agrarische gemeenten	120 000

Totaal $\pm 200\,000 \pm 245\,000$

Nadere bezinning.

De conclusies waartoe wij tot dusverre kwamen, houden in de wenselijkheid van een twaalfde provincie en de stichting van 22 gemeenten. Is het inderdaad zo, dat deze conclusies niet met elkander in strijd zijn?

Een twaalfde provincie met 245 000 inwoners verdeeld over zes gemeenten met een stedelijke kern, een vissersplaats (Urk) en 15 agrarische gemeenten wijkt in opbouw niet principiëel af van de provincie Drenthe, waarin vijf gemeenten met een stedelijk karakter (of stedelijk gedeelte) worden gevonden (Assen, Meppel, Coevorden, Hogeveen en Emmen) en 29 agrarische gemeenten,⁷⁾ zij het dan, dat de agrarische gemeenten in de twaalfde provincie groter van oppervlakte zullen zijn dan die in Drenthe. Door de grote homogeniteit die Drenthe ten toon spreidt, is deze provincie meer dan enige anderemet het gebied van de IJsselmeerpolders te vergelijken.

De twaalfde provincie, gemeentelijk ingedeeld als boven aangegeven, zal niet een opvallend vreemde plaats tussen de Nederlandse provinciën innemen. Zij zal wel de eerste provincie zijn waar de gemeentelijke indeling mede is bepaald door de gedachte aan een doelmatig gemeentelijk bestuur; zij zal daarom het vraagstuk van de gemeentelijke vormgeving een stap nader tot oplossing brengen.

Is er dus inderdaad geen tegenspraak tussen de gevonden conclusies, een apart punt is het in hoeverre elk der conclusies waarde heeft onafhankelijk van de andere, m.a.w. of voor het geval dat aan een der beide conclusies geen uitvoering wordt gegeven, de andere onverminderd haar waarde behoudt.

Wanneer het aantal gemeenten zou worden gewijzigd, zou dit alleen de conclusie van de twaalfde provincie in gevaar brengen, indien dit aantal zou worden verminderd. Een extreme oplossing, waarbij de Noord-oostpolder één gemeente zou worden en de Zuidelijke polders drie of vier gemeenten zouden omvatten, zou inderdaad een merkwaardige provincie opleveren die volkomen van het gangbare type zou afwijken. Een dergelijke provincie lijkt niet aanbevelenswaard, al was het alleen maar, omdat zij zulk een afwijkende structuur zou vertonen en bij allerlei bestuursmaatregelen anders zou kunnen handelen dan andere provincies. De vergroeiing met de rest van het land zou daarmee niet gediend zijn.

Overigens lijkt het niet aannemelijk, dat er veel neiging zal bestaan de norm van 10 000 zielen per gemeente, welke hier aangehouden is, te verhogen.

Het omgekeerde geval, dat van een vermeerdering van het aantal gemeenten, brengt de twaalfde provincie niet in gevaar.

Indien men het Zuiderzeegebied bij de bestaande provincies zou willen indelen, zou dit de aangegeven gemeentelijke indeling naar het ons wil voorkomen niet aantasten. Wel wijzen wij ook hier op de bijzondere

⁷⁾ Voro 1884, toen Schoonebeek nog geen aparte gemeente was doch behoorde tot Dalen, waren er 33.

positie van de te stichten stad aan het middenkanaal (de eventuele provinciale hoofdstad), die zich vermoedelijk ter weerszijden van het kanaal zal uitstrekken, met name omdat het bedrijfsleven in ruime zin in die richting dringt.

De nadere bezinning leidt tot de slotsom dat de conclusies zeer wel met elkander in overeenstemming zijn en bovendien, dat zij — behoudens ernstige wijzigingen in de voorgestelde gemeentelijke indeling — ook onafhankelijk van elkander waarde bezitten.

OVERGANGSVORMEN.

Inleiding.

De provincie en de gemeente zijn de bestuurseenheden van de territoriale decentralisatie in Nederland. Voorwaarden voor de vorming van deze bestuurseenheden zijn een zeker gebied, personen, die het bevolken, gemeenschappelijke belangen, welke de bewoners tot gezamenlijke krachtsinspanning prikkelen en middelen om de tot stand gebrachte regelingen uit te voeren.

Ten aanzien van een IJsselmeerpolder, welke droogvalt, is in de aanvang uitsluitend de factor gebied aanwezig. Wel verschijnen, althans aan de rand van het nieuwe land, reeds aanstonds personen om de noodzakelijke werkzaamheden te verrichten, doch zij komen en gaan weder, als die werkzaamheden voltooid zijn. Personen, die zich blijvend vestigen en zich als zodanig leden gevoelen van een zich ontwikkelende poldergemeenschap, de kolonisten dus, komen eerst, als de poldergronden cultuurrijp en de terreinen in de woonkernen bouwrijp zijn gemaakt. Deze personen gaan zich geleidelijk onderling verbonden gevoelen door gemeenschappelijke belangen. Eerst als deze blijvers zich in een voldoende aantal in de polder hebben gevestigd, het saamhorigheidsgevoel gelegenheid gekregen heeft zich te ontwikkelen en het gemeenschappelijke polderbesef de banden met de vorige woonplaats heeft geslaakt, is een basis ontstaan voor een organisatie, ingericht op de behoeften van het nieuwe polderland, waarin zij bestemd is te werken. De voorwaarden voor de vorming van een gemeente en van een provincie ontstaan dus in een nieuwe IJsselmeerpolder eerst na verloop van tijd, naarmate de ontsluiting, de ontginning en de kolonisatie vorderen.

Gegeven deze gang van zaken kunnen in de ontwikkeling van een IJsselmeerpolder vier fasen worden onderscheiden, zij het ook, dat deze niet scherp zijn afgebakend, doch geleidelijk in elkander overgaan. Een polder wordt niet ineens, doch in gedeelten ontgonnen, in cultuur gebracht en gekoloniseerd. In deze theorie verkeert een (gedeelte van een) polder

in de eerste phase, zo lang in dat gebied met de ontginningswerkzaamheden nog niet een aanvang gemaakt is. De Noordoostpolder heeft deze phase in zijn geheel doorlopen. De tweede phase begint in een gedeelte van de polder, als daar met de ontginningswerkzaamheden wordt begonnen en eindigt daar, als de cultuur- en bouwrijpe gronden voor uitgifte geschikt zijn en kolonisten het land en de woonkern(en) komen bevolken. In de derde phase wordt deze sedentaire bevolking geleidelijk dichter, omdat steeds meer land kan worden uitgegeven. Tussen de bewoners ontstaat saamhorigheidsgevoel en zij krijgen oog voor gemeenschappelijke belangen. De vierde phase breekt aan, als de laatste cultuurgrond volgens het plan van uitgifte is verpacht en ook overigens een gaaf uitgangspunt voor een verdere normale ontwikkeling is geschapen. Op dat tijdstip zal de samenstelling van de bevolking zich hebben geconsolideerd en behoort aan de bewoners het recht van eigen bestuurskeuze te worden toegekend.

Gedurende de overgangperiode kan niet door normale bestuursorganen, doch moet op andere wijze in de provinciale en de gemeentelijke taak worden voorzien. Aangezien voor een provincie een zoveel groter gebied wordt vereist dan voor een gemeente, behoeft het geen betoog, dat de tijd voor het optreden van normale bestuursorganen eerder in het gemeentelijke dan in het provinciale vlak aanbreekt. Voor de uitoefening van de provinciale taak in de IJsselmeerpolders dient daarom onderscheid te worden gemaakt tussen:

1. poldergebied, hetwelk nog niet is gekoloniseerd en waarvoor nog niet een gemeente kan worden ingesteld en
2. poldergebied, waarin de kolonisatie zich heeft voltrokken, zodat gemeentelijke indeling kan plaats vinden.

1. Provinciaal bestuur.

De provinciale taak kan meer practisch dan dogmatisch als volgt worden omschreven:

- A. verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal;
- B. regeling en bestuur van de huishouding der provincie (autonomie);
- C. medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur (zelfbestuur);
- D. toezicht op de gemeenten;
- E. toezicht op de waterstaatswerken en de waterschappen;
- F. administratieve rechtspraak.

Ingevolge het bepaalde bij artikel 85 der Grondwet bestaat de Eerste Kamer der Staten-Generaal uit vijftig leden, die worden verkozen door de

leden van de Staten der provinciën op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. Zolang het gebied van de IJsselmeerpolders niet op de normale wijze door een college van Provinciale Staten wordt geregeld en bestuurd zullen de poldersbewoners derhalve op de samenstelling van de Eerste Kamer geen invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor een speciale wettelijke regeling wordt getroffen.

Een dergelijke regeling laat zich denken in een van de volgende vormen:

a. opneming in de Grondwet van de bepaling, dat de inwoners van gebieden, welker huishouding niet wordt geregeld en bestuurd door Provinciale Staten, een 51ste lid van de Eerste Kamer kiezen;

b. toekenning aan de inwoners van de sub a omschreven gebieden van het kiesrecht voor de Provinciale Staten van een aangrenzende provincie;

c. uitoefening door de inwoners van de sub a omschreven gebieden van het kiesrecht voor de Provinciale Staten in de gemeente, in welker bevolkingsregister zij vóór hun vertrek naar een dergelijk gebied waren opgenomen;

d. opneming in de Grondwet van een bepaling, welke het mogelijk maakt, dat kiesmannen, gekozen door de kiesgerechtigde inwoners van de sub a omschreven gebieden, op gelijke voet met de leden van de Provinciale Staten aan de verkiezing van de leden der Eerste Kamer deelnemen.

De sub a, b en c aangegeven methodes stuiten op ernstige bezwaren. Uitbreiding van het aantal Eerste Kamerleden met een vertegenwoordiger van de polderprovincie komt in strijd met het ook voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal zo ver mogelijk doorgevoerde Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Deelneming van polderkiesers aan de verkiezingen voor de Provinciale Staten in een andere provincie of in de vorige woongemeente druist in tegen het aan het Nederlandse kiesrecht ten grondslag liggende beginsel, dat een band moet bestaan tussen de kiezer en het gebied, waarvoor het orgaan, welks leden gekozen worden, is ingesteld. Voorts zal de grote afstand, welke de meeste polderbewoners zullen moeten afleggen om hun stem te kunnen uitbrengen in een andere provincie of in de gemeente van herkomst, zeer velen daarvan afhouden, zodat zij practisch toch van het kiesrecht verstoken zullen blijven.

Veel meer aantrekkelijk is het sub d gegeven denkbeeld van instelling van een kiescollege. Natuurlijk is het mogelijk, dat de polderbevolking, tegelijk met de verkiezing van de leden der Provinciale Staten in de elf provinciën, kiesmannen kiest, die deelnemen aan de verkiezing voor de

leden van de Eerste Kamer bijv. in een der twee tot kiesgroep III (Noord-Holland en Friesland) of in een der vier tot kiesgroep II (Gelderland, Overijssel, Groningen en Drenthe) behorende provinciën. Zij stemmen op de lijsten van een dier provinciën en mogen in die provincie een candidatenlijst ondertekenen. Het aantal kiesmannen zal nader, in verband met het aantal inwoners van de polder op het tijdstip der verkiezing, moeten worden bepaald.

Het is waar, dat voor deze bevredigende oplossing een grondwetswijziging noodzakelijk zal zijn. De gedachte van Thorbecke, dat de grondwet slechts éénmaal in een mensenleeftijd moet worden herzien, is echter in de dynamische tijd, welke na hem kwam, reeds lang verloren gegaan. Mede omdat een voorziening niet urgent genoemd mag worden, kan daarmede worden gewacht, tot de grondwet om andere redenen wijziging zal behoeven. Zodra de gelegenheid zich voordoet, zal in de Additionele artikelen van de Grondwet, vanwege haar karakter van overgangsrecht, een bepaling van de hierboven sub d aangegeven strekking kunnen worden opgenomen.

De hier bedoelde regeling kan zowel gelden voor nog niet gemeentelijk ingedeeld poldergebied, zodra zich daar een betekenend aantal inwoners heeft gevestigd, als voor poldergebied, waarvoor een gemeente is ingesteld.

De sub B tot en met F omschreven provinciale taak wordt in de Noordoostelijke polder, welke zich nog in het stadium van kolonisatie bevindt, in hoofdzaak uitgeoefend door:

B. het openbaar lichaam „de Noordoostelijke polder” en de Wieringermeerdirectie (Noordoostpolderwerken);

C. de betrokken Ministers en de Commissaris der Koningin in de provincie Overijssel;

D. de Minister van Binnenlandse Zaken;

E. de Minister van Verkeer en Waterstaat;

F. de Minister van Binnenlandse Zaken.

De IJsselmeerpolders worden drooggelegd, in cultuur gebracht en gekoloniseerd door het Rijk, hetwelk zich daarvoor enorme uitgaven getroost en zich voor de opbouw van de polders verantwoordelijk weet. Niet alleen om van een doelmatige bestemming van de Rijksgelden verzekerd te zijn, doch ook om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, moeten de plannen voor de opbouw van de polders niet door maatregelen van ander (lager) gezag kunnen worden doorkruist. Provinciale bestuursorganen zijn daartoe ongetwijfeld in staat, wanneer zij terstond zouden kunnen optreden. Zij bewegen zich niet eens buiten de betrekkelijke enge

grenzen, welke de practijk om de provinciale huishouding heeft getrokken, als zij zich gaan bemoeien met de electriciteits- en de drinkwatervoorziening, alsmede met de waterstaatsbelangen van de polder. De financiële gestes en de burgerlijke rechtshandelingen der gemeentelijke bestuursorganen staan onder hun contrôle. De bebouwingsplannen voor de woonkernen, ter wille van de sanctie vastgesteld als uitbreidingsplannen in de zin der Woningwet, behoeven hun goedkeuring. En last not least: het ligt in hun vermogen voor de polder een of meer streekplannen vast te stellen, welke het van rijkswege ontworpen privaatrechtelijke streekplan geheel terzijde stellen. Gebruikmakende van hun bevoegdheden kunnen de provinciale bestuursorganen een polder een geheel ander aanzien geven, dan het Rijk zich heeft voorgesteld en financieren kan of wil.

Gedurende de eerste drie phasen, als boven omschreven, in de ontwikkeling van een IJsselmeerpolder moet het Rijksbelang praevaleren en inmenging van provinciale bestuursorganen kan in die periode niet worden toegelaten. Daarom dient een drooggevalen IJsselmeerpolder aanvankelijk niet provinciaal te worden ingedeeld, zeker niet bij een bestaande provincie, doch evenmin bij de twaalfde provincie. De hierboven weergegeven regeling voor de uitoefening van de provinciale taak in de tot dusverre niet provinciaal ingedeelde Noordoostpolder heeft in de practijk haar bruikbaarheid bewezen. Hierbij worden de provinciale autonomie, het provinciaal zelfbestuur, het provinciaal toezicht op lagere organen en de aan het provinciaal bestuur opgedragen administratieve rechtspraak overwegend door het Rijk of van Rijkswege uitgeoefend. Deze regeling behoort voor volgende polders, telkens voor de duur van de periode van opbouw, te worden gecontinueerd.

De voltooiing van de kolonisatie in een (gedeelte van een) IJsselmeerpolder, waarmede de vierde phase is bereikt, stelt in beginsel het betrokken gebied open voor normale vormen van het bestuur in het algemeen, derhalve ook van het provinciaal bestuur. Tot instelling van een of meer normaal bestuurde gemeenten voor een dergelijk gebied zal dan kunnen worden overgegaan. Zoals hierboven reeds is vermeld zullen evenwel niet aanstonds normale provinciale bestuursorganen kunnen worden ingesteld, omdat daarvoor aanvankelijk het territoir te klein en het aan inwoners te gering zal zijn.

Onder ogen gezien dient dus thans te worden op welke wijze het provinciaal bestuur over gekoloniseerd en reeds gemeentelijk ingedeeld gebied van een IJsselmeerpolder behoort te worden ingericht, tot normale provinciale bestuursorganen deze taak kunnen overnemen.

In een normaal bestuurde provincie treden op als vertegenwoordiger van de Regering de Commissaris der Koningin in de provincie en als

(collegiale) provinciale bestuursorganen de Provinciale Staten en de Gedeputeerde Staten. De kiezers kiezen de leden van de Provinciale Staten; de Provinciale Staten kiezen uit hun midden de Gedeputeerde Staten. Van beide colleges is de Commissaris der Koningin voorzitter.

Niet naar de inhoud doch wel naar de vorm zal de bestuursregeling voor de overgangsperiode bij de normale provinciale bestuursinrichting kunnen aansluiten. Evenals in een normale provincie zal in bij de twaalfde provincie ingedeeld poldergebied een Commissaris der Koningin kunnen werkzaam zijn. Voor de uitoefening van de provinciale taak, welke in een normale provincie wordt uitgeoefend door de Provinciale Staten en de Gedeputeerde Staten gezamenlijk — met uitzondering van het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal, waarvoor reeds een regeling werd aanbevolen — laat zich denken een door de Kroon te benoemen Provinciale Bestuurscommissie. Voorts zou kunnen worden ingesteld een Provinciale Adviesraad, bestaande uit het hierboven omschreven college van kiesmannen, derhalve door de bevolking gekozen, om door de Provinciale Bestuurscommissie te worden gehoord over onderwerpen, waaromtrent elders de Provinciale Staten beslissen. De Commissaris der Koningin zou als voorzitter van zowel de Bestuurscommissie als van de Adviesraad moeten fungeren.

De Provinciale Bestuurscommissie zal, evenals het college van Gedeputeerde Staten der provincie Drenthe tot 1950, behalve de voorzitter vier leden kunnen tellen. De samenstelling van de Bestuurscommissie zal waarborgen moeten bieden voor een gezonde verdere ontwikkeling van gekoloniseerd en gemeentelijk ingesteld poldergebied. Deze ontwikkeling is in gelijke orde van grootte het belang van de polderbevolking en van het Rijk, hetwelk de polder ten koste van grote financiële offers drooggelegd en ingericht heeft. Zowel de bevolking als het Rijk behoren daarom door twee leden in de Bestuurscommissie vertegenwoordigd te zijn. Een van de beide voor het Rijk gereserveerde zetels zal het best kunnen bezet door een vertegenwoordiger van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Teneinde contact te leggen tussen reeds gekoloniseerd en gemeentelijk ingedeeld poldergebied en poldergebied, hetwelk zich in een vroeger stadium van ontwikkeling bevindt, verdient het aanbeveling als tweede vertegenwoordiger van het Rijk in de Bestuurscommissie aan te wijzen de Directeur-Landdrost, over wie hierna zal worden gesproken. De benoeming door de Kroon van de twee vertegenwoordigers der bevolking zal op aanbeveling van de Provinciale Adviesraad kunnen geschieden.

Een aldus ingericht provinciaal bestuur zal moeten dienst doen tot het tijdstip, waarop het gekoloniseerd gebied van de IJsselmeerpolders in oppervlakte groot genoeg zal zijn en een voldoende aantal inwoners zal

tellen om een basis te kunnen vormen voor het optreden van normale provinciale bestuursorganen. Een voordeel van de gekozen overgangsvorm is nog, dat ook gedurende de overgangstijd aan het provinciaal bestuur zal worden deelgenomen door vertegenwoordigers van de bevolking. Op deze wijze wordt de bevolking voorbereid op een taak, welke na verloop van tijd volledig op haar schouders gelegd zal worden.

II. Gemeentelijk bestuur.

In het gebied van een drooggelegde IJsselmeerpolder moet ook worden voorzien in de belangen, welke elders door gemeentelijke bestuursorganen worden verzorgd. Burgerlijke Stand, onderwijs, brandweer en volksgezondheid, om slechts enkele onderwerpen te noemen, vragen reeds spoedig de aandacht. Gedurende de eerste drie fasen in de ontwikkeling van een IJsselmeerpolder kan aan de instelling van een gemeente, waarvoor mensen, macht en middelen ontbreken, althans niet in voldoende mate aanwezig zijn, niet worden gedacht. Ook voor de uitoefening van het gemeentelijk bestuur zal derhalve naar een overgangsvorm moeten worden gezocht.

Evenals voor het provinciaal bestuur geldt voor het gemeentelijk bestuur tijdens de eerste drie fasen, dat het belang van het Rijk, hetwelk de inpoldering onderneemt, op de voorgrond moet staan. Het Rijk heeft voor deze werkzaamheden ingesteld een dienst, met aan het hoofd een Directeur, aanvankelijk gezeteld te Alkmaar (voor de Wieringermeer), thans te Zwolle (voor de Noordoostpolder). Deze dienst is belast met de ontginning, het in cultuur brengen en de kolonisatie van een IJsselmeerpolder. Zijn taak ten aanzien van deze zgn. Rijksvoorzieningen ligt voor een groot deel op het terrein, hetwelk de gemeenten tot haar arbeidsveld plegen te rekenen. Evenals een gemeente houdt de dienst zich, in het raam der kolonisatie, bezig met openbare werken, volksgezondheid, volkshuisvesting en economische aangelegenheden. De zorg voor drinkwater, electriciteit, planologie, groenvoorziening, enz. regardeert de dienst, die de polder moet koloniseren, al evenzeer als een gemeentebestuur.

Daarbij moet in het oog gehouden worden, dat gemeentelijke bestuursorganen over publiekrechtelijke bevoegdheden beschikken, welke hen gelegenheid geven maatregelen van de met de kolonisatie belaste dienst terzijde te stellen. Een voorbeeld van een dergelijke bevoegdheid kan worden ontleend aan de Woningwet. In par. 7 dier wet wordt de regeling der bebouwing en der bestemming van gronden gelegd in handen van de gemeenteraad. De wet kent daartoe aan de gemeenteraad o.a. de bevoegdheid tot vaststelling van een uitbreidingsplan toe. Door de vaststelling van een uitbreidingsplan in hoofdzaken voor de polder en van de

uitbreidingsplannen in onderdelen voor de woonkernen kan het bestuur van het openbaar lichaam invloed op de sociaal-economische ontwikkeling van een IJsselmeerpolder uitoefenen en deze opbouw in een andere richting buigen dan de dienst, belast met de kolonisatie, zich ten doel gesteld heeft.

In het belang van een gelijkmatige opbouw van een IJsselmeerpolder moet daarom als eis gesteld worden coördinatie van de Rijks- en de gemeentelijke voorzieningen. Daaraan kan alleen worden voldaan, als aan de Directeur van de dienst, belast met het treffen van de Rijksvoorzieningen, tevens de uitoefening van de gemeentelijke taak wordt opgedragen. Hoe afschrikwekkend het leidersbeginsel vooral sinds de bezetting in Nederlandse ogen ook moge zijn, voor een nieuwe IJsselmeerpolder kan het in de aanvang niet worden gemist.

Gedurende de eerste en de tweede phase van een polder, waarin een sedentaire bevolking ontbreekt, zijn tegen een eenhoofdig gemeentelijk gezag moeilijk bezwaren denkbaar. Andres wordt het in de derde phase, waarin zich de kolonisatie voltrekt, zodat het openbaar lichaam te doen krijgt met een geleidelijk stijgend aantal ingezetenen, die zich blijvend in de nieuwe polder vestigen. Hoewel in deze phase het gemeentelijk bestuur nog niet aan de bevolking kan worden overgelaten, het verdient wel aanbeveling de bevolking in enigerlei vorm bij dit bestuur te betrekken, mede teneinde haar voor te bereiden op de taak, welke zij bij de ingang van de vierde phase zal moeten overnemen. Geen beter vorm van voorbereiding is denkbaar dan de toekenning van een adviserende bevoegdheid. Op deze wijze zullen zij, die na verloop van tijd de beslissingen moeten nemen, het vlugst en het best met de materie vertrouwd geraken. Daarom behoort te worden voorgeschreven, dat het eenhoofdige bestuursorgaan van het openbaar lichaam in de derde phase zal worden bijgestaan door vertegenwoordigers van de bevolking met een adviserende taak. Teneinde de voorbereiding volledig te doen geschieden, zal deze bijstand moeten worden verleend op de terreinen, welke in gemeenten zijn gereserveerd voor de beide collegiale bestuursorganen, dus zowel op het gebied van de gemeenteraad als op dat van het college van burgemeester en wethouders.

De hierboven omschreven regeling bestaat voor de Noordoostpolder, welke thans voor een groot deel zich in het midden van de derde phase bevindt. Bij besluit van het toenmalig gezag van 28 Juli 1942, Ned. St.crt. van 6 Augustus 1942, no. 151, is voor deze polder, met toepassing van artikel 155 der Grondwet, ingesteld een openbaar lichaam, belast met het vervullen van de gemeentelijke taak, zolang en voor zover het gebied niet

gemeentelijk ingedeeld is. Het bestuur van dit openbaar lichaam wordt uitgeoefend door een Landdrost, als hoedanig optreedt de Directeur van de met de kolonisatie belaste dienst. Sinds de eerste Dinsdag van September 1951 wordt de Directeur/Landdrost bijgestaan door een Poldercommissie voor algemene belangen, welker leden door de bevolking zijn gekozen op de grondslag van het kiesrecht voor de leden van een gemeenteraad. De Poldercommissie adviseert de Landdrost omtrent alle onderwerpen van gemeentelijk bestuur, welke in normale gemeenten ter beslissing van de gemeenteraad staan. Verwacht mag worden, dat op het daartoe geëigende tijdstip eveneens een commissie van dagelijks bestuur zal worden gevormd, welke de Landdrost zal adviseren over onderwerpen, in normale gemeenten behorende tot de competentie van het college van burgemeester en wethouders.

Indien deze regeling voor de uitoefening van het gemeentelijk bestuur in de praktijk blijkt te voldoen, waarop tekenen wijzen, zal zij in volgende IJsselmeerpolders, tijdens de eerste drie fasen van ontwikkeling, telkens opnieuw kunnen worden toegepast.

Het hogergenoemde Instellingsinstituut openbaar lichaam 1942 vervalt, ingevolge de Wet Bezettingsmaatregelen IV, uiterlijk op 15 Februari 1953. Hoewel de vierde ontwikkelingsfase van de Noordoostpolder dan nog niet zal zijn bereikt, zodat volgens de ontwikkelde theorie tot gemeentelijke indeling niet moet worden overgegaan, dient rekening gehouden te worden met een aandrang op instelling van een gemeente, welke tot een daartoe strekkende wet zou kunnen leiden. Het is misschien mogelijk, dat op het genoemde tijdstip althans voor het oostelijke en het middengedeelte van de polder, reeds voor een groot deel gekoloniseerd, een gemeente zal kunnen worden ingesteld zonder een verdere doelmatige opbouw van dit gebied in gevaar te brengen.

In dat geval is het vrijwel zeker, dat voor de instelling van een of meer van de vier hoger genoemde gemeenten Emmeloord, Rutten, Marknesse en Nagele de voorwaarden nog niet aanwezig zullen zijn, wegens een ontoereikend aantal inwoners. Op 1 December 1951 telde de Noordoostpolder $\pm 10\,800$ ingezetenen, als volgt verdeeld over de toekomstige mogelijke gemeenten:

Emmeloord	4 250
Rutten	1 200
Marknesse	3 550
Nagele	1 800
Totaal	10 800

Hoewel vóór 15 Februari 1953 op een uitbreiding van de bevolking tot $\pm 15\,000$ mag worden gerekend, is het duidelijk, dat geen der vier adsp. gemeenten dan een aantal inwoners zal tellen, hetwelk aan de daarvoor gevonden norm kan voldoen. Overigens moeten de woonkernen Rutten en Nagele nog gesticht worden.

Bij eventuele gemeentelijke indeling per 15 Februari 1953 zal één gemeente moeten worden ingesteld voor het bovenaangegeven gebied, waarin gelegen zijn de bestaande woonkernen Emmeloord, Bant, Luttelgeest, Marknesse, Kraggenburg en Ens. Met dorpsraden in de woonkernen zal ook in deze uitgestrekte gemeente het gemeentelijk leven tot zijn recht kunnen komen. Het westelijk gedeelte van de polder, omvattende Rutten, Espel, Tollebeke en Nagele, zal later bij deze gemeente kunnen worden ingedeeld. Zij zal vervolgens in de gemeenten Emmeloord, Rutten, Marknesse en Nagele kunnen worden gesplitst, zodra de omstandigheden een afzonderlijk bestaan van deze gemeenten toelaten.