

# Decentralisatie: Het politiek karakter van de besluitvorming tot overdracht van rijksbevoegdheden, personeel en geld naar provincies en gemeenten\*

H. van Ruller

'Over die decentralisatie komt vast een hoop ruzie'<sup>1</sup>

Wim Polak

## Inleiding

Het scheppen van een overzichtelijke situatie is het eerste wat wij doen als wij maatregelen willen nemen. Vrijwel automatisch stellen wij ons dan op het standpunt van een leider: de ploegbaas, de onderwijzer, de commandant. Op de werkvloer, in de klas en in het legeronderdeel worden de arbeiders, de leerlingen en de soldaten in het gelid opgesteld. Wij zijn er zo aan gewend, dat wij ons niet realiseren dat deze voor ons overzichtelijke situatie niet automatisch ook overzichtelijk behoeft te zijn voor de arbeiders, de leerlingen en de soldaten. De lichtval kan voor de individuele arbeider een afwijkende opstelling van de werkbank aantrekkelijk maken. De leerlingen kunnen elkaar in de weg zitten als ze naar het bord willen kijken. In het leger heeft men inmiddels begrepen, dat initiatief-rijk optreden van goed gemotiveerde soldaten in zeer kleine groepjes die elkaar goed in de gaten houden, veel effectiever is dan de 'overzichtelijke' slagorde.

Ook de overheidsorganisatie zullen wij moeten leren benaderen vanuit de positie van de burger, de cliënt en vanuit de opstelling van de kleinere groep, waarin ofwel een loyaliteitsrelatie centraal staat, ofwel het dicht bij elkaar wonen het bindend element vormt. Wij zullen ons moeten oefenen in het van onderen, als met een mierenoog, tegen de wirwar van overheidsorganisatie-eenheden opkijken en vanuit die situatie te redeneren, voorstellen te doen en instrumenten te ontwikkelen. Wij zijn daar niet aan gewend.<sup>2</sup>

Het overdragen van rijksbevoegdheden aan gemeenten en provincies wordt in dit artikel gezien in het licht van het scheppen van betere relaties tussen de organisaties van de centrale overheid en de provincies en gemeenten. Aansluitend bij het voorafgaande dient daarbij zowel van boven naar beneden als van beneden naar boven te worden gekeken. Het een hoeft het ander niet uit te sluiten.

## Begripsbepaling<sup>3</sup>

Het begrip decentralisatie in dit artikel moet nader worden omschreven, met name omdat het een politiek-normatieve lading heeft. Ook als in het vervolg een bepaald soort politieke beslissing met dit

begrip wordt bedoeld, sluit zulks niet uit dat de term een wereld van opvattingen dekt en fungeert als een wat abstracte politieke stellingname tegen eenvormigheid, dictatuur en totalitarisme, en vóór pluralisme, vrijheid en democratie. In Nederland moeten wij tegenstanders van decentralisatie met een lampje zoeken. Er is algemene overeenstemming over het begrip decentralisatie als politiek-programmatische vlag, die als het er op aankomt heel verschillende ladingen kan dekken. Er is een grote mate van overeenstemming in de partijprogramma's,<sup>4</sup> maar als er concrete maatregelen ter sprake komen, wordt er tussen de verschillende partijen wel degelijk verschillend geoordeeld.<sup>5</sup> Over de hoofdlijn is men het eens; heftige conflicten als in het Verenigd Koninkrijk (Wales, Schotland, Ulster) en Spanje (Baskenland, Andalusië, Catalonië) steken scherp af tegen het gemoedelijk-rationeel afwegen van de voor- en nadelen van Friesland als proeftuin voor decentralisatie.

De bijna algehele politieke overeenstemming over de noodzaak van decentralisatie roept echter wel de vraag op, waarom wij dan toch in een situatie van centralisatie zijn terechtgekomen en waarom het voeren van een decentralisatiebeleid zo moeilijk is.

In het vervolg houden wij ons bezig met een deel van de decentralisatieproblematiek, n.l. het zogenaamde decentraliseren van bestaande taken, die nu bij het rijk berusten. Dit deel proberen we zo scherp mogelijk te omlijnen. Daarentegen laten wij onderwerpen als het toedelen van nieuwe taken aan bestuursorganen, het overbrengen van provinciale taken naar gemeenten, binnen-gemeentelijke decentralisatie en allerlei vormen van functionele de-

---

**Dr. H. van Ruller** (1937) is adviseur coördinatievraagstukken op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Voordien doceerde hij bestuurskunde aan de V.U. te Amsterdam (1966—1972) en werkte hij als bestuurskundig onderzoeker en adviseur in Zambia (1972-1974). Hij publiceerde o.a. *Agglomeratieproblematiek in Nederland* (diss. 1972) Adres: Prinses Mariannelaan 193, Voorburg, tel. 070—989176.

---

centralisatie op de drie overheidsniveaus willens en wetens buiten beschouwing.<sup>6</sup>

Wij beschouwen de overheidsorganisatie als een geheel. Van dit geheel maken vele organisatie-eenheden deel uit. Er zijn zowel kleine als grote eenheden. Deze hebben zeer verschillende relaties met elkaar. Binnen dit geheel zijn sommige eenheden, althans formeel, zeer onafhankelijk (bv. gemeenten). En hoewel de rijksorganisatie zeer omvangrijk is en een zekere mate van samenhang vertoont, toch lijkt het ons duidelijker de departementen met hun buitendiensten als afzonderlijke organisatie-eenheden te schetsen.

De overheidsorganisatie is gebaseerd op (grond)wettelijke regels en regels die daar weer op steunen. De meeste zijn opgeschreven en worden juridisch geïnterpreteerd. De taakopdrachten van de verschillende organisatie-eenheden kan men dus vinden in wetten, besluiten, verordeningen; wij noemen ze bevoegdheden. Om deze bevoegdheden te kunnen gebruiken beschikken de organisatie-eenheden over personeel, geld en materiële hulpmiddelen. Door aanwending daarvan kunnen de bevoegdheden resulteren in activiteiten die men, in de tijd bezien, kan beschrijven als processen die tot besluiten leiden en waardoor deze besluiten tot uitvoering kunnen worden gebracht. Ons beperkend tot de relaties tussen rijk, provincies en gemeenten spreken wij in het vervolg van dit artikel over decentralisatie als: het door het veranderen van wetten, algemene maatregelen van bestuur, Koninklijke besluiten of ministeriële besluiten overbrengen van bevoegdheden met daarbij behorend personeel, geld en soms materiële hulpmiddelen van het rijk naar de provincies of, eventueel, de gemeenten. Juridische decentralisatie op zich zou een lege doos betekenen.<sup>7</sup>

#### **Bestuurlijke reorganisatie en decentralisatie**

Decentralisatie van rijksbevoegdheden is, tot het verschijnen van het concept-ontwerp van wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur, in officiële stukken zelden of nooit in direct verband gebracht met de herziening van de organisatie van het lokaal bestuur. Dit is een gevolg van het feit dat de regering het Nederlands bestuursstelsel voordien niet als systeem in beschouwing heeft genomen. Decentralisatie werd als beginsel beleden, maar weinig in de praktijk gebracht. Integendeel, centralisatie

langs allerlei wegen nam toe.

Aanpassingen in de gemeentelijke organisatie werden als regel apart behandeld. Pas na lange aarzeling werden in het verleden veelal individuele voorstellen gedaan om tot samenvoeging van kleine gemeenten te komen. Eerst in stedelijke gebieden en later ook elders werd incidenteel gereageerd op gemeentelijke initiatieven om tot samenwerking te komen. Men verdedigde deze werkwijze met een beroep op het algemene beginsel der territoriale decentralisatie.

Met name onder invloed van de opvattingen in politieke en wetenschappelijke kring werd in 1969 de Nota Bestuurlijke Organisatie gepubliceerd.<sup>8</sup> Daarin is te onderkennen, dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken de Nederlandse bestuurlijke organisatie langzamerhand als een geheel begon te beschouwen. De uit deze nota voortvloeiende voorstellen werden algemeen gekenschetst als de officiële introductie van een vierde bestuurslaag, die het bestuursstelsel zou compliceren.

Toen deze constatering gemeengoed was geworden betekende dit een wending in het reorganisatiebeleid. Het zwaartepunt van de reorganisatievoorstellen kwam te liggen bij een herziening van het intermediair bestuur: het nieuwe regionaal-gemeentelijke bestuur, dat in ontwikkeling is, moet worden gecombineerd met het traditionele provinciale bestuur.<sup>9</sup>

Ruiter toont zich in zijn proefschrift enigszins verast door deze andere aanpak, maar het zich realiseren van de politieke achtergrond van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en kennisname van de geschriften over dit onderwerp uit zijn kring hadden hem zelfs in staat kunnen stellen een voorspelling te doen.<sup>10</sup> De keuze van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid valt ook op dit alternatief.<sup>11</sup> Een van de redenen voor deze keuze is het gunstig uit de bus komen van de waarde van deze oplossing voor het terugdringen van centralisatie en deconcentratie.

Sinds 1975 heeft decentralisatie van rijksbevoegdheden als beleid voor het eerst enige vastheid gekregen. Het is daarom zo verwonderlijk dat het gemeentelijk establishment nú probeert te regeringsplannen te blokkeren door te wijzen op het geringe aantal rijksbevoegdheden dat op korte termijn aan de provincies nieuwe stijl zal worden gegeven. Door het decentralisatiebeleid een plaats te

geven in het geheel van het proces tot reorganisatie van het binnenlands bestuur — waarin ook de gemeentelijke herindeling, herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen, het terugploegen van vele specifieke uitkeringen in het gemeentefonds, het tot stand brengen van vormen van complementair bestuur en het op nieuwe leest schoeien van het provinciaal bestuur hun plaats hebben — is de kans tot verwerkelijking van een ombuiging van de centralisatie-ontwikkeling voor het eerst sinds 1850 aanwezig.

Dit neemt niet weg, dat het gevaar dat elk integraal beleid bedreigt ook hier aanwezig is. Door alles met alles te verbinden en de relaties duidelijk te maken loopt men de kans dat het een op het ander zal moeten wachten. Dit nu is uit den boze. Het benaderen van de bestuurlijke problematiek als geheel hoeft niet tot gevolg te hebben, dat incidentele aanpassingen onmogelijk worden. Integendeel, men kan incidentele voorstellen beoordelen tegen de achtergrond van het integrale beleid van bewuste systeemontwikkeling. Men mag aannemen dat de decentralisatie van rijksbevoegdheden, gezien de algemene politieke steun, op deze wijze een kans heeft.

Uiteraard zullen zich wel problemen voordoen indien men lange tijd blijft aarzelen over de hoofdlijnen van het reorganisatiebeleid. Dit veroorzaakt onduidelijkheid en frustratie. Men zal zoeken naar incidentele veelal zeer ingewikkelde oplossingen. Deze zijn *duur*, creëren nieuwe 'vested interests', krijgen hun eigen politieke (dood) gewicht en zijn zeer moeilijk meer weg te krijgen.<sup>12</sup>

#### **Enkele ontwikkelingen, die leiden tot centralisatie<sup>13</sup>**

In de literatuur, vermeld in de noten bij dit artikel en elders in dit nummer, kan de lezer zich uitvoerig informeren over de economische, technische, politieke en sociaal-geografische ontwikkelingen, die hebben geleid tot een steeds sterkere centralisatie. Sommige trends, die niet meer zijn terug te schreeven, worden soms echter in het geheel niet vermeld of onderbelicht. We zullen ons beperken tot het kort aangeven van vier van deze ontwikkelingen. De zin daarvan is aan te geven dat oude beginselen in een nieuwe omgeving geheel opnieuw moeten worden doordacht. In een decentralisatiebeleid dat kans van slagen wil hebben, zullen de resultaten van deze ontwikkelingen zeker moeten zijn ver-

disconteerd.

*Communicatie.* Vele technische en geografische ontwikkelingen worden herhaaldelijk genoemd als veroorzakers van centraliserende processen. Een van de belangrijkste daarvan is uiteraard de toegenomen mogelijkheid tot *snel reizen*. In dat licht bezien is ons land wel zeer klein geworden. Van Den Haag uit zijn de uithoeken van Nederland redelijk gemakkelijk te bereiken in ongeveer 2 à 3 uur. Deconcentratie van departementale afdelingen is dan ook zeer gemakkelijk te verdedigen met interorganisatorische argumenten. Telefoon, telex, post en andere intern te gebruiken communicatiemedia kunnen de afstanden in Nederland (en daarbuiten) snel overbruggen en vullen het toch als lastig ervaren reizen gemakkelijk aan. We moeten bovendien verwachten, dat binnen niet al te lange tijd dit arsenaal wordt aangevuld (video-telefoon etc.). Indien we dus pleiten voor decentralisatie, zullen we argumenten, ontleend aan de waarde van volle menselijke communicatie of de beperkte capaciteit van de gemiddelde hersens, en natuurlijk politieke argumenten moeten gebruiken en deze organisatorisch vertalen.

Organisatie-technisch zou Nederland gemakkelijk vanuit één punt bestuurd kunnen worden. Inbouw van bestuurslagen en bevorderen van decentralisatie is vanuit dit gezichtspunt overbodig en ingewikkeld.

De nieuwsverspreiding via de *televisie* heeft naar ons gevoel een zeer sterke centraliserende werking. Lokale gebeurtenissen worden door de directe presentatie in de huiskamers alom in den lande ogenblikkelijk een nationale kwestie. Terecht hebben de tv-journalisten de gewoonte direct na bepaalde gebeurtenissen (verstoring van de orde, grove onrechtvaardigheden, gevaarlijke verkeerssituaties etc.) commentaar te vragen. Ministers, Kamerleden en hoge rijksambtenaren maken gaarne gebruik van dit medium om hun mening te spuien. Als vanzelf wordt daardoor minder de aandacht gevestigd op de provincie- en gemeentebestuurders, temeer omdat de rijksbestuurders in 'close-up' veelal moeten beloven maatregelen te nemen. Het 'afschuiven van verantwoordelijkheid' zou door henzelf en de kijkers als niet passend worden ervaren. Wellicht zullen mogelijk toekomstige provinciale en gemeentelijke televisie-uitzendingen enigszins cor-

rigerend kunnen werken. Toch zullen wij de werking van de televisie, die slechts lokaal de situatie kan tonen (elke gebeurtenis geschiedt in een gemeente) en nationaal kan verspreiden, moeten verwerken in het beeld van de maatschappelijke werkelijkheid, waarin het openbaar bestuur op de drie niveaus moet werken.

*Politiek.* Heel vaak wordt vergeten, dat het algemeen *kiesrecht* nog pas een zestigtal jaren geleden werd ingevoerd. Het aantal mannen, dat mocht kiezen is van 1850 tot 1918 regelmatig uitgebreid door middel van het oprekken van de census. De vrouwen kwamen een paar jaar later allen tegelijk aan bod.

De *klassieke machtsstructuren* werden geleidelijk aan het eerst in de zeer grote gemeenten en het parlement doorbroken. In de kleinere gemeenten is dit veel langzamer gegaan. De deelname aan de verkiezingen van moderne politieke partijen is in vele kleinere gemeenten in het zuiden van ons land eigenlijk pas de beide laatste decaden geïntroduceerd. Een brede actieve deelname van vrouwen aan het politiek bedrijf is de laatste jaren begonnen. Vertaald naar de problematiek van decentralisatie betekent dit dat in het laatste deel van de vorige eeuw belangrijke welvaarts- en gezondheidsmaatregelen (betreffende volkshuisvesting, volksgezondheid, werkgelegenheid etc.) slechts werden genomen in de grote steden en enige decaden later door de centrale regering op aandrang van het parlement. Met behulp van allerlei sterk centraliserende maatregelen is de nationale overheid daartoe gedwongen door een min of meer los van de plaatselijke machtsstructuren staand parlement, gestart met een welvaarts- en later ook welzijnspolitiek. Rijksbuitendiensten, rijksinspecties, rijkssubsidie- en bijdrageregelingen etc. zijn de instrumenten waarmee de wetgeving werd uitgevoerd. Vaak haakte men daarbij niet zozeer in op de provinciale staten en de gemeentebesturen, waarvan men gezien de politieke samenstelling slechts tegenwerking kon verwachten, maar op de belangengroepen (schoolbesturen, woningbouwcoöperaties, ziekenhuisbesturen). Andere schrijvers in dit nummer zullen wijzen op de verzuilde organisatiestructuur in Nederland, waarin vele zaken buiten de politiek werden en worden afgehandeld. Bij de analyse mag echter niet worden vergeten dat de modernisering van ons

politieke systeem middels de langzame invoering van het kiesrecht en het lang standhouden van traditionele machtsstructuren in de gemeenten en de provincies, centralisatie sterk in de hand heeft gewerkt.

Wij hebben het gevoel, dat de modernisering van het politieke leven zich nu in bijna alle provincies en gemeenten heeft voltrokken. De opvattingen van brede lagen van de bevolking (ook van de vrouwen) hebben volop de kans nu in de provinciale en lokale besturen aan bod te komen, zodat er geen goede reden meer is om decentralisatie tegen te houden. De politieke hoofdstromingen in ons land hebben uiteraard hun eigen kijk op de overheids-taak; deze mag ook plaatselijk tot uiting komen. Bescherming van etnische en politieke minderheden en het opheffen van structurele achterstands-situaties blijven de aandacht vragen van de centrale overheid, die daarvoor instrumenten moet ontwikkelen. Zover wij dat kunnen overzien is een scherpe en langdurige politieke polarisatie in gemeenten en provincies enerzijds en in de landsregering anderzijds een enorme bedreiging voor een decentralisatiebeleid. Een centrale overheid van een bepaalde politieke kleur zal de neiging hebben de systematisch en langdurig onderliggende groep met dezelfde kleur in de provincies en de gemeenten te gaan helpen. Omgekeerd zullen provinciale en gemeentelijke besturen met een eenzijdige politieke samenstelling de neiging hebben zich systematisch te verzetten tegen een nationale regering van een totaal andere politieke samenstelling.

*Organisatie.* In het midden van de vorige eeuw fungeerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken als hoeder van het lokaal bestuur. Ze voerde daartoe een decentralisatiebeleid in die zin dat men de noodzakelijke benoemingen verrichtte op een zodanige manier dat deze pasten in de traditionele machtsstructuur. Een en ander was, zoals we dat zojuist hebben gezien, in overeenstemming met de in het parlement tot uitdrukking gebrachte politieke wil. Hoewel daarnaar voor zover wij weten geen empirisch onderzoek is verricht, mogen we aannemen, dat in die jaren door het Ministerie van Binnenlandse Zaken niet met inspiratie is gewerkt aan een actief welvaarts- en welzijnsbeleid, te voeren door de provincies en gemeenten.

De gemeenten en provincies hebben een eigen huis-

houding, ze kunnen dus initiatief nemen. Bovendien bepaalt de grondwet dat zij zelf voor de regeling en het bestuur dienen zorg te dragen. Het door het parlement geïnitieerde welvaarts- en welzijnsbeleid vond dus noch op centraal niveau (in casu het Ministerie van Binnenlandse Zaken) noch op provinciaal en gemeentelijk niveau (met uitzondering van de grote gemeenten) bestaande organisaties met personeel, dat stond te trappelen om de nieuwe huisvestings-, gezondheids- of werkgelegenheidspolitiek te gaan uitvoeren. De bestaande organisatiecultuur was niet geschikt om aan de nieuwe opvattingen, die in het parlement werden geformuleerd, uitvoering te geven. In het juridische milieu van de traditionele bestuurders paste niet zozeer de ingenieur, de arts, de socioloog etc. Met andere woorden, ook om andere redenen dan organisatorische taakverdeling kan men het ontstaan van vakdepartementen verklaren.<sup>14</sup>

Tot het begin van de zeventiger jaren hebben de opeenvolgende Ministers van Binnenlandse Zaken een beleid gevoerd onder de vlag van decentralisatie met een centraliserend effect. Dit is als volgt te verklaren. De verschillende vakministers ontwikkelden instrumenten met het doel op het grondvlak de welvaarts- en welzijnssituatie te verbeteren. Nu zijn uiteraard de provincies en de gemeenten daartoe de aangewezen instanties; daartoe zouden ze dus opdrachten, geld etc. moeten krijgen en onwillige regionale en lokale besturen zouden moeten worden gedwongen. De Minister van Binnenlandse Zaken wilde daartoe zijn medewerking in het algemeen niet geven en men moet dus aannemen dat hij in de Ministerraad tegen stemde en zijn ambtenaren verbood medewerking te verlenen aan deze centraliserende maatregelen. Het effect is uiteraard een langdurig non-interventiebeleid, dat tot gevolg heeft gehad, dat er veertien wetsfamilies met bijbehorende bestuursstijl zijn gegroeid,<sup>15</sup> die de provincies en gemeenten nu doen klagen over gebrek aan coördinatie ten aanzien van het op hen gerichte rijksbeleid. Het ligt voor de hand, dat men ging vragen om een coördinerende taak van de Minister van Binnenlandse Zaken in deze aangelegenheden. Hier ziet men dus, dat het regionaal en lokaal bestuur een actieve ruimtescheppende pleitbezorger op centraal niveau nodig heeft, die de maatschappelijke ontwikkelingen vertaalt in procedures en instrumenten, en die het de centrale overheid

mogelijk maakt actief deze ontwikkelingen te beïnvloeden, zoveel mogelijk met inschakeling van provincies en gemeenten.

Ook in juridische zin deed zich het zojuist beschreven verschijnsel voor. De provincies en gemeenten moesten baas in eigen huis zijn: autonomie. Decentralisatie betekende een waarborg van autonomie in deze zin. Medebewind betekende inperking van de autonomie en moest dus worden tegengegaan. Een tussenweg was er niet. Autonomie was goed en medebewind slecht. Het proefschrift van dr. J. van de Poel met de omineuze titel 'Een staatsrechtelijk labyrint, een herziening op moderne opvattingen in wetenschap, jurisprudentie en wetgeving inzake het onderscheid autonomie en zelfbestuur' bleef bijna onopgemerkt.<sup>16</sup> Daarin werd geheel terecht gepleit om medebewind op te vatten als bevoegdheden verlenend t.a.v. de provincies en gemeenten. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de schrijver van dit proefschrift, nu werkend bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, zijn bijdrage levert aan de doorbreking van dit dilemma bij de ontwikkeling van het begrip complementair bestuur.<sup>17</sup> Hiermee wil niet gezegd zijn, dat de complementaire bestuursvormen en procedures een alternatief voor reële decentralisatie zijn. Wel staat vast, dat ze mogelijkheden bieden voor een meer decentraliserend beleid, waar dat voor gelijke situaties in het recente verleden aanleiding was tot rechtstreekse centralisatie.

Door het alleen toepassen van het hiërarchisch gekwalificeerde medebewind en het juridisch niet willen erkennen van het verstrengelde bestuur tussen gemeenten, provincies en de departementen, wordt ook de opwaartse weg van het lokale en regionale bestuur naar de centrale overheid afgesloten.<sup>18</sup> Natuurlijk heeft ook deze medaille een andere kant. Deze techniek kan ook gebruikt worden voor een centraliserend beleid in die zin, dat activiteiten, die tot nu toe tot de autonome sfeer van de gemeentelijke taak behoorden in contact worden gebracht met de rijksoverheid door middel van procedures en voorschriften.

*Financiën.* Door financieel-economische ontwikkelingen is de financiële relatie tussen het rijk, de provincies en de gemeenten uit het lood komen te liggen. Het belastinggebied, dat de provincie en de gemeenten nog behouden hebben, heeft door de

introductie van de onroerend goed-belasting de neiging enigszins te groeien, maar zal toch niet veel meer dan ongeveer 10 % van de gemeentelijke uitgaven gaan bedragen. De bronnen, waaruit het rijk kan putten leveren meer op. Dit betekent, dat in toenemende mate de provincies en de gemeenten in financiële zin afhankelijk zijn geworden van het rijk. Hoewel voor buitenlanders en buitenstaanders moeilijk te verklaren, is deze afhankelijkheid geen groot centraliserend kwaad, indien de geldstroom wordt gereguleerd middels het gemeentefonds. De middelen die in deze fondsen vloeien worden middels objectieve criteria over de provincies en de gemeenten verdeeld. Zij zijn vrij in de besteding van deze gelden, hoewel zij de wettelijk toebedeelde taken uiteraard moeten uitvoeren. Het probleem is nu dat voor deze taken het merendeel van de middelen wordt gebruikt, hetgeen de bewegingsvrijheid uitermate beperkt. Van de aan de verschillende departementen van het rijk ter beschikking staande middelen wordt een groot deel aan de gemeenten ter beschikking gesteld middels doeluitkeringen, rijkssubsidierelingen, rijksbijdrageregelingen etc., bij elkaar veelal specifieke uitkeringen genoemd. Deze middelen worden slechts aan de provincies en gemeenten ter beschikking gesteld indien zij aan veel gedetailleerde voorwaarden voldoen. Daarnaast hebben ook vele rijksinvesteringen een sterk lokale werking bv. wegen, spoorlijnen, rijksgebouwen, musea, waterwegen, universiteiten, middelbare scholen etc.

Deze situatie levert een aantal effecten op die het Nederlands openbaar bestuur nodeloos ingewikkeld maken. Het feit, dat de verschillende ministeries de geldkraan op een niet op elkaar afgestemde wijze hanteren, wordt door de provincies en gemeenten als pijnlijk ervaren. Het voldoen aan alle door het rijk gestelde voorwaarden is bij het realiseren van bv. een stadsvernieuwingsbeleid of het bouwen van een multifunctionele voorziening bijna onmogelijk.

Het feit dat er alleen maar een subsidiemogelijkheid bestaat levert de lokale en regionale bestuurders een ontsnappingsmechanisme om zich aan verantwoordelijkheden te onttrekken: 'Als het rijk niet betaalt, kunnen wij het ook niet helpen'. Ook de burgers, met name de belangengroepen, proberen langs verschillende wegen aan hun trekken te ko-

men en middels het verkrijgen van rijkssubsidie de gemeenten onder druk te zetten. De departementen pogen, ter realisering van hun beleid, met geld de provincies en gemeenten te stimuleren, soms over te halen, in een enkel geval om te kopen en incidenteel zelfs te chanteren. Hoe dan ook, de departementen proberen zoveel mogelijk geld van het lokaal en regionaal budget ten behoeve van het eigen doel in de wacht te slepen. Deze situatie heeft nare effecten. In de ruimtelijke sfeer bijvoorbeeld heeft men het rijksgeld eerst aan de randen van de steden ingezet. Na verloop van tijd levert dit een achterstand op in de binnensteden, waar nu de prioriteit ligt. Middels de nota landelijke gebieden is nu reeds aangekondigd, dat er meer geld naar deze streken zal moeten worden geleid. In ieder van deze drie gevallen heeft het beleid een centraliserend effect.

Het is mogelijk deze litantie voort te zetten. Wij doen dit niet, omdat de conclusie duidelijk is. De weinig harmonische verdeling van middelen over rijk, provincies en gemeenten heeft een zeer onaangenaam en irritant soort centralisatie tot gevolg gehad. De financiële component verklaart veel centralisatie en geeft een decentralisatiebeleid enorme problemen, want geld betekent personeel en personeel betekent macht. Bij een decentralisatiebeleid zullen de ministeries niet alleen bevoegdheden, maar ook personeel en geld moeten overdragen aan de provincies en gemeenten.

Duidelijk is ook de samenhang, die moet bestaan tussen het rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid, in financieel opzicht tot uiting komend in het ontwikkelen en hanteren van instrumenten, die zekerheid bieden, gemakkelijk te gebruiken zijn, niet irriteren en niet overmatig centraliserend werken.

### **De voordelen van decentralisatie**

In het kort zullen wij ingaan op enkele voordelen van een meer gedecentraliseerd bestuursstelsel. Wij doen dit echter met aarzeling, omdat deze voordelen slechts kunnen bestaan indien de voorwaarden waaronder een decentralisatiebeleid kan slagen, worden vervuld. Decentralisatie van de beslissing, bijvoorbeeld tot verkoop van woningwetwoningen, naar de gemeenten zouden wij op dit moment moeilijk kunnen verdedigen, omdat bijna geen enkele van deze bestuurseenheden een woningmarkt binnen zijn grenzen heeft. Dat zal geheel

anders zijn als de decentralisatie zou plaatsvinden naar de besturen van provincies-nieuwe-stijl, waarvan men mag aannemen, dat deze wel de voor- en nadelen van een dergelijke beslissing voor een gebied dat een woningmarkt omvat, kunnen afwegen. Het meest voor de hand liggende voordeel van een omvangrijk decentralisatieproces zal zijn dat de regionale en lokale bestuurders een integraal overheidsbeleid kunnen voeren, dat is afgestemd op de burgers zowel individueel als in gezinsverband, in lokale bedrijven, in andere organisatorische verbanden etc. Het is evident dat in kleiner verband de mogelijkheden tot democratisch functioneren groter zijn. Bij fouten is de terugkoppeling snel tot stand gebracht. Beleidsvorming en -uitvoering liggen dicht bij elkaar. Ongelijkheden en onbillijkheden zijn sneller aangetoond en kunnen middels beroepsmogelijkheden door de naast hogere instantie worden gladgestreken.

Het wordt steeds duidelijker dat de verzorgingsstaat een grotere samenhang van beleid vraagt dan in het koninkrijk door de 14 onverenigde departementen op te brengen is.<sup>19</sup> In nauw verband met de vereiste samenhang en de presentatie van het rijksbeleid naar het buitenland en naar de burgers staat de (wild)groei van interdepartementale coördinatiecommissies, die als paddestoelen uit de grond schieten.<sup>20</sup> Wordt aan de zojuist vermelde horizontale component het verticale element van de coördinatie tussen het verdeelde rijk en de provincies en de gemeenten toegevoegd, dan wordt het geheel een ondoorzichtige brei, tegen welk kwaad decentralisatie als medicijn wordt aangedragen. Aangezien decentralisatie een optimistisch politiek program inhoudt, is het in dit verband wellicht beter te spreken van decongestiebeleid, een term die wat cynischer beschrijft waar het om gaat. Een drastische overbrenging van bevoegdheden plus geld en personeel zal waarschijnlijk het effect hebben van een goedkopere directe productie van overheidsdiensten met mogelijkheden tot bezuiniging of tot uitbreiding van dienstverlening. Een veel minder vaak gehoord voordeel is het creëren van de mogelijkheid om de overheidsdiensten onderling adviezen te laten geven en diensten te laten verlenen zonder de explicitering van alle kosten. Het gaat hier om de economische voordelen van de relatief kleine organisatie. Uiteraard kan het werken in kleinere eenheden ook de snelheid van organisatorische te-

rugkoppeling verhogen, waarbij dus de kans, dat men langdurig op een verkeerde (politieke) lijn zit, kleiner wordt. Deze voordelen openbaren zich in de zeer grote gemeenten en grote provincies slechts indien ook deze worden heringedeeld en georganiseerd.

Het duidelijk leggen van verantwoordelijkheden bij kleinere eenheden en het doorzichtiger maken van de juridische en financiële betrekkingen tussen de bestuurseenheden levert een groot voordeel op als men de werking der democratie wil verbeteren. Een veel gehoord nadeel van decentralisatie is een te verwachten ongelijkheid in dienstverlening van de overheid. Daar staat meteen een groot voordeel tegenover.

In kleiner verband ontstaat namelijk voor elke bestuurseenheid afzonderlijk een verschillende combinatie van overheidsdiensten, die kan leiden tot een verscheidenheid van sociale en fysieke leefmilieus, die enig tegenwicht zouden kunnen bieden aan het dreigende verlies van sociale en geografische eigenheid als gevolg van het toepassen van uniforme en gelijkgeschakelde technische oplossingen. Goede dienstverlening vraagt echter niet altijd om decentralisatie. Het is daarom goed om door middel van efficiënte, doelmatige en doorzichtige relaties de mogelijkheden in te bouwen voor de burgers om bij een mogelijk ongemotiveerde, ongelijke, onrechtvaardige of slechte behandeling snel in beroep te komen. Uiteraard mag het bestaan van deze procedures het resultaat van decentralisatie niet teniet doen.

#### **Voorwaarden voor een decentralisatiebeleid**

Elementen uit het politieke krachtenveld hebben tot nu toe aanleiding gegeven tot centralisatie, terwijl men decentralisatie in het vaandel draagt. Dat wil zeggen dat centralisatie op de een of andere manier een gemakkelijk voor de hand liggende oplossing was voor bestuurlijke en politieke problemen, terwijl decentralisatie zeer moeilijk of onmogelijk bleek te zijn. Het is in een dergelijke situatie nodig extra scherp te onderzoeken of aan de voorwaarden waaronder een decentralisatiebeleid kan slagen wel voldaan is.

Een eerste voorwaarde lijkt ons procedures te ontwerpen die het de gemeenten en provincies mogelijk maken het initiatief te nemen tot decentralisatie. Het is nu zo dat elke actie van het rijk moet

komen. Het rijk komt uiteraard alleen in actie wanneer het daarmee zijn eigen belang dient. Natuurlijk kunnen provincies en gemeenten nu ook afzonderlijk dan wel samen voorstellen formuleren.<sup>21</sup> Men heeft dit tot nog toe slechts in beperkte zin gedaan. In theorie hebben de leden van de Staten-Generaal de mogelijkheid wetsvoorstellen over te nemen en in procedure te brengen; ze hebben daartoe rechten, niet de plicht. Een te ontwerpen procedure zou de bewijslast voor het verwerpen ervan bij het rijk moeten leggen. Aan een gegarandeerd recht zou een beroepsprocedure kunnen worden toegevoegd. Hoe men deze gedachte ook verder uitwerkt, het lijkt ons een voorwaarde voor het slagen van een decentralisatiebeleid, dat door provincies, gemeenten en wellicht andere instanties initiatieven kunnen worden genomen om tot een andere verdeling van bevoegdheden, geld en personeel over de drie bestuurslagen te komen. De maatschappelijke ontwikkeling gaat door en kan zowel tot decentralisatie als centralisatie aanleiding geven. Daarbij hoort dat zowel degenen, die belang hebben bij decentralisatie als degenen, die belang hebben bij centralisatie over ongeveer gelijke kanalen en mogelijkheden beschikken. In onze eenheidsstaat zal overigens het parlement de beslissende instantie moeten zijn en blijven.

In de tweede plaats is het nodig de plaats van de drie bestuurslagen vast te stellen.<sup>22</sup> Sprekend over decentralisatie betekent dit dat de rol van het rijk zo precies mogelijk moet worden omschreven teneinde de bewijslast voor het vasthouden van activiteiten daar te leggen waar ze hoort, namelijk bij het rijk. Een duidelijke plaatsbepaling van provincies en gemeenten is uiteraard ook noodzakelijk om na te kunnen gaan hoeveel geld deze bestuursseenheden ongeveer nodig hebben, om een norm te hebben bij herindeling en uiteraard ook om de onderlinge relaties tussen provincies en gemeenten te bepalen.

In een recent rapport van het CDA wordt een poging gedaan om het rijk 'op zijn plaats te zetten'. Wij citeren het onderstaande omdat er duidelijk uit blijkt dat er voor het rijk nog wel wat overblijft.

Men moet denken aan 'datgene wat bij een gedecentraliseerde uitvoering naar verhouding onverantwoord veel duurder zou zijn. Voorts dient in 'centrale' hand te blijven hetgeen een zodanig technisch potentieel

vraagt, dat alleen op rijksniveau aanwezig is. Daarbij — en het zal duidelijk zijn, dat wij de functie van het rijk in wezen opvatten als een soort 'restfunctie' — kan bijv. gedacht worden aan onze relaties met het buitenland. Het rijk zal zorg moeten dragen voor zaken als diplomatie, defensie, Europese Samenwerking e.d. Voorts zal het rijk borg moeten staan voor de rechtsgelijkheid alsmede voor een zeker basisvoorzieningen-niveau. Te denken valt hier aan het rechtsbestel, de inning en herverdeling der financiën en de zorg voor een in hoofdzaak gelijkmatige aanspraak van alle burgers op sociale en sociaal-culturele voorzieningen. Vervolgens heeft het rijk een plannende, coördinerende en uitvoerende functie waar het de diensten betreft van zeer grootschalig, specialistisch en daardoor nationaal karakter: nationale veiligheid, communicatiesystemen, (kern)energievoorziening, universiteiten en enkele andere culturele voorzieningen, zoals muziek, toneel en musea. Tenslotte kan het inspelen op de macro-economische ontwikkelingen naast het verzamelen en herverdelen van het geld slechts op nationaal niveau of met goedkeuring van de rijksoverheid geschieden'.<sup>23</sup>

In de derde plaats leert bovenstaande realistische plaatsbepaling van de rijkstaak hoe zeer het nodig is de omgangsvormen en relaties tussen het rijk, de provincies en de gemeenten te ordenen. Wij gebruiken daarvoor het begrip complementair bestuur in een ruime, ook financiële, betekenis. Op vrijwel ieder taakgebied hebben zowel rijk, provincies als gemeenten bevoegdheden die deze bestuursseenheden in onderlinge samenhang zullen moeten uitoefenen.<sup>24</sup> De gemeenten zullen moeten formuleren en kwantificeren wat ze voor een goede service aan hun burgers nodig hebben. De departementen van het rijk zullen vanuit de essentiële rijkstaak moeten formuleren welke eisen gesteld worden aan het provinciaal en gemeentelijk bestuur. Deze eisen, die soms het karakter van een aanwijzing zullen hebben (ruimte voor een vliegveld of een rijksweg), moeten meestal echter in de vorm van randvoorwaarden worden gepubliceerd. De provincie heeft tot taak als plannend en coördinerend tussen-bestuur de wensenpakketten van beide kanten te integreren en tot een politiek aanvaardbaar beleid te vertalen. Het ligt voor de hand hier te denken aan een systeem van jaarlijks voortgaande inhoudelijke en financiële meerjarenplanning waarop de departementen en de gemeenten jaarlijks inspelen. Deze plannen vormen dan het brandpunt van de relaties tussen rijk, provincies en



gemeenten.

Op gedachten als deze wordt vaak gereageerd met het tegenargument dat complementaire bestuursvormen als vervanging voor decentralisatie dienst moeten doen. Niets is minder waar. Zoals complementair bestuur enerzijds niet mogelijk is zonder decentralisatie, omdat er anders geen gelijkwaardige relaties tussen de bestuurslagen mogelijk zijn, zo is complementair bestuur anderzijds tegelijk een voorwaarde voor decentralisatie omdat anders vrijwel elk probleem bijna automatisch middels centralisatie wordt opgelost. De mogelijkheid van complementair besturen is geen doekje voor het bloeden, maar een voorwaarde voor een decentralisatiebeleid. De vierde voorwaarde die wij zouden willen formuleren is een modern en actief optreden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze organisatie zal in staat moeten zijn actief op de maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen in die zin, dat men in staat is aan de vakdepartementen enerzijds en de provincies en de gemeenten anderzijds instrumenten aan te reiken, die deze bestuurseenheden in staat stellen hun werk te doen. In een recent artikel in Bestuurswetenschappen heeft Krapels opgesomd wat er zoal aan de hand is in het brandnieuwe complex aan de Schedeldoekshaven in Den Haag.<sup>24</sup> Centraal daarbij staat dat de coördinerende taak van het ministerie tot verdere ontwikkeling komt ook en met name ten aanzien van het organisatorisch-juridische, financiële en de personele aspecten van ons bestuursstelsel.

### Het decentralisatiebeleid

Nederland wordt collegiaal bestuurd. Dat geldt onder meer voor de centrale overheid en met name voor de Ministerraad.<sup>25</sup> Elke minister is verantwoordelijk voor de decentralisatie in zijn sector van het overheidsbeleid. Uiteraard is er wel een afstemming van beleid van de verschillende departementen in de verschillende belangrijke regeringsstukken zoals begrotingen, regeringsprogramma's en dergelijke. Afgesproken is dat de regering een decentralisatiebeleid zal voeren dat door de Minister van Binnenlandse Zaken zal worden gecoördineerd. Veelal is decentralisatie echter niet in het directe 'eigen belang' van de verschillende departementen. Als gevolg daarvan is een weinig actief decentralisatiebeleid te verwachten van de vakdepartementen, tenzij een bewindsman bijvoor-

beeld uit gemeentelijke kring afkomstig is of als een centraal beleid op grote moeilijkheden stuit. In het algemeen worden de ministers ook van buiten niet aangemoedigd om te decentraliseren.<sup>26</sup> Hun clientèle, verenigd in de zgn. koepel-organisaties van het particulier initiatief, verwacht problemen als het zijn activiteiten moet richten op vele divers reagerende gemeentebesturen. In het algemeen verkiezen de koepels de simpele weg van onderhandeling met het rijk en het door het rijk bewerkstelligen van hun opvattingen. Ook het overgrote deel van de leden van de Tweede Kamer zal weinig geneigd zijn zich de macht uit handen te laten spelen. De positie van de Minister van Binnenlandse Zaken is dan ook moeilijk. In het kabinet moet hij door onderhandeling of middels politieke druk het decentralisatiebeleid doorzetten. Zolang dit in algemene termen is verwoord zal het wel loslopen, maar als hij andere ministers tot het overdragen van bevoegdheden, personeel en geld moet zien over te halen is zijn positie moeilijk. In het parlement daarentegen ontmoet de Minister van Binnenlandse Zaken de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, een gezelschap decentralisten. Indien deze tot 'hun' minister spreken, wordt er door de overige kamerleden nauwelijks of niet geluisterd. Hun betogen zijn in algemene bewoordingen vatt. De specialisten van de andere vaste commissies uiten zich zelden in decentralistische zin, in tegendeel.

Ook het Interprovinciaal Overleg voor vraagstukken betreffende de bestuurlijke organisatie en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten pleiten voor decentralisatie. De Minister van Binnenlandse Zaken is dus het voorwerp van druk, maar vooral van tegendruk. Hij zal voortdurend moeten zorgen dat er situaties ontstaan waarbij hij het decentralisatiebeleid kan verwerkelijken.

Elk brokje decentralisatie betekent tevens een reorganisatie van betrekkelijk ingewikkelde aard, in zeer algemene zin te vergelijken met bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van de spreiding van bestaande in Den Haag gevestigde rijksdiensten. Elk probleem, dat bij een individuele reorganisatie te pas komt zal ook hier spelen, hetgeen inhoudt dat elk stukje beleid zowel juridisch als financieel en organisatorisch moet zijn doorgedacht. Dit betekent dat een 'grote schoonmaak' vrijwel is uitgesloten. Het gaat meer om het tegengaan van voort-

gaande centralisatie en het ombuigen van de processen in decentraliserende zin. Een beleid van zeer lange adem dus.

Het is dan ook zaak instituties te ontwikkelen die zowel de beleidsvorming als de uitvoering voortdurend voeden en dragen. Een van deze instituties is uiteraard het Ministerie van Binnenlandse Zaken zelf.<sup>27</sup>

Recent is echter een wetsvoorstel bij het parlement ingediend om de Raad voor de Territoriale Decentralisatie om te bouwen tot een Raad voor het Binnenlands Bestuur<sup>28</sup> met een versterkt secretariaat, dat over gelden voor wetenschappelijk onderzoek beschikt. Ook de Raad voor de Gemeentefinanciën is om periodieke adviezen gevraagd. Het is te hopen, dat op deze wijze een breed samengestelde groep geïnteresseerden ontstaat, waarvan voldoende inspiratie uitgaat om enige beweging tot stand te brengen en op gang te houden.

Voor het slagen van een beleid zijn dragende krachten noodzakelijk. Deze maatschappelijke krachten zijn er wat betreft de decentralisatie nog niet of te weinig. Het zal een taak zijn van de lokale en regionale afdelingen van de politieke partijen en de gemeenten en provincies om de mensen warm te krijgen voor een decentralisatiebeleid. Daartoe moet worden aangetoond dat Nederland aantrekkelijker, goedkoper en doeltreffender bestuurd kan worden. De politieke middenkaders die ruim vertegenwoordigd zijn op de nationale vergaderingen en andere gremia op nationaal niveau zullen hun landelijke leiders en vertegenwoordigers onder druk moeten zetten om een decentraliserend beleid te bewerkstelligen, desnoods met harde hand.

Resumerend: het heeft geen zin om feitelijke ontwikkelingen terug te draaien (rijkswegen en tv zulen blijven).

Er zal niet worden gedecentraliseerd tenzij de politieke wereld er van overtuigd is dat dit moet. Die situatie zal pas bereikt worden indien brede lagen van de bevolking door krijgen, dat men door de overheid beter kan worden bediend voor minder geld. De vooruitzichten zijn (helaas?) niet slecht.

#### Noten

\* Ik schrijf dit artikel uiteraard voor mijn eigen verantwoordelijkheid. De heren drs. J. T. W. Krapels en drs. J. M. Staatsen zeg ik gaarne dank voor hun waardevolle adviezen.

<sup>1</sup> Pieter Nieuwenhuijsen, interview met Wim Polak, burgemeester van Amsterdam, in *Lokaal Bestuur*, oktober 1977.

<sup>2</sup> Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control, a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London etc. 1976. James W. Fesler, *Area and Administration*, Chapel Hill, 1948, p. 9.

<sup>3</sup> Men zie bijvoorbeeld: *Decentralisation for National and Local Development*, United Nations Technical Assistance Programme, United Nations, New York, 1962; Henry Maddick, *Democracy, Decentralisation and Development*, New York, 1963; Lennart Lundquist, *Means and goals of political decentralisation*, Malmö, 1972; *Onderzoek naar de bestuurlijke Organisatie*, Instituut voor Bestuurswetenschappen, deel I Literatuurrapport, Rijswijk (Z-H), 1972, p. 65 ev.; D. W. P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie*, Alphen aan den Rijn, 1976; F. A. M. Stroink, *Rapport Inventarisatie Deconcentratie*, Zwolle, 1977, p. 1-24.

<sup>4</sup> *Voorwaarts . . .*, Verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid voor de Tweede Kamer-verkiezingen op 25 mei 1977, Amsterdam, maart 1977: p. 66-67: 'De overheid is van en voor de burgers. Dat betekent: hoe dichter bij huis de beslissingen vallen, des te beter het is . . . aanzienlijke decentralisatie van taken en bevoegdheden die thans door het rijk worden uitgeoefend naar de provincie-nieuwe stijl en zo mogelijk naar nieuwe krachtige gemeenten . . .'; p. 69: 'De toewijzing van gelden aan provincies en gemeenten wordt vooral gebaseerd op: a. zo groot mogelijke bestedings- en beslissingsvrijheid; b. de aan de provincies en gemeenten toegewezen taken en bevoegdheden; c. de opheffing van achterstandssituaties in provincies en gemeenten'. *Niet bij brood alleen*, CDA-verkiezingsprogramma 1977-1981, Den Haag: p. 13: 'De organisatie van het bestuur is gericht op dienstbaarheid aan de burger . . .'; 'Veel taken kunnen door het lokaal bestuur worden verzorgd. Uitgangspunten voor dit beleid zijn: a. totstandkoming van kaderregelingen, waarbij de taak duidelijk wordt begrensd en eventueel minimumnormen worden opgenomen; b. toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden volgens opbouw van onderaf; c. toewijzing van financiële middelen met inachtneming van de prioriteitsstelling van de betrokken organen . . .'; p. 45: 'Herverdeling van de bestuurlijke taken en bevoegdheden van respectievelijk rijk, provincie en gemeente wordt uitgevoerd om het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen. Op korte termijn ware een daadwerkelijk begin te maken met decentralisatie van rijkstaken . . . Doeluitkeringen waar mogelijk vervangen door een stelsel van algemene uitkeringen'. *Vrijheid, Werk, Samenwerking*, Verkiezingsprogramma van de VVD, Den Haag, april 1977; p. 33: 'Integraal bestuur moet regel zijn, het binnenlandse bestuur

moet worden georganiseerd in volledige bestuurslagen. Wij kiezen voor drie bestuurslagen en gedecentraliseerd bestuur. Het bestuur moet zo dicht mogelijk bij de burgers worden gebracht. Wij zijn zeer bezorgd voor het voortkruipen van het bestuurlijk centralisme. Daarom vinden wij dat een aantal van de taken die thans door het rijk worden uitgeoefend, waarbij wij met name denken aan taken, liggend op het terrein van cultuur, recreatie, volkshuisvesting, volksgezondheid, welzijnszorg, milieubewaking en ruimtelijke ordening, door de provincies kan worden overgenomen; p. 34: 'Tegen sluipende centralisatie en aantasting van de gemeente-autonomie wordt gewaakt'.

<sup>5</sup> Men denke aan de recente parlementaire debatten over een voorstel tot herformulering van het onderwijsartikel in de grondwet (december 1976), dat onder meer de provincies en gemeenten wat extra ruimte had kunnen geven; en aan het voorstel tot het mogelijk maken van de verkoop van woningwetwoningen met uitsluitend gemeentelijke toestemming (oktober 1978). Het laatste geval is bovendien een fraai voorbeeld van de relatie tussen decentralisatie en bestuurlijke reorganisatie. Het voorstel kan rationeel worden bekritiseerd, omdat bijna geen enkele gemeente een groot deel van één woningmarktgebied omvat. Indien er provincienieuwe-stijl zouden zijn geweest, zou decentralisatie van deze bevoegdheden naar de provincie mogelijk zijn geweest zonder de gevreesde nadelige effecten.

<sup>6</sup> *Decentralisatie van rijkstaken, plan van aanpak voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden*, Raad voor de Territoriale Decentralisatie, oktober 1978, 's-Gravenhage.

<sup>7</sup> Ten verfolge op de begripsomschrijvingen van Welters in dit themanummer gaarne nog de volgende opmerkingen.

De zware politiek-normatieve lading maakt het inderdaad nodig een plaatsbepaling te geven van enkele andere betekenissen van het begrip en van bij decentralisatie aansluitende termen, met name de term deconcentratie. Het is gebruikelijk de overdracht van beslissingsmacht van de top-leiding naar ondergeschikten binnen grote organisaties (bv. departementen) ook decentralisatie te noemen. Dit geldt dan met name als deze ondergeschikten de zorg opgedragen krijgen voor activiteiten op een bepaald begrensd territorium. Een voorbeeld hiervan vormen de zogenaamde buitendiensten. In een ander taalgebied noemt men dit *deconcentratie*; een begrip dat ook in Nederland is ingeburgerd. Deze deconcentratie kan meer accent krijgen door het gebruik van op een wet of regeling steunende bevoegdheden. Wij bezigen dan vaak de term *delegatie*. Ze kan ook voorkomen in een lichtere (hoewel toch vaak schriftelijk vastgelegde) vorm: in dat geval kunnen we gebruik maken van de term *mandaat*.

In het Angelsaksische taalgebied vallen al deze begrippen onder de term decentralisatie. Het is daarom goed ook het begrip *devolutie* te noemen. De gegeven begripsomschrijving duidt op *territoriale decentralisatie*, omdat provincies en gemeenten zeggenschap bezitten over een bepaald precies omschreven territorium en deze zeggenschap een algemeen karakter heeft. Zulks in tegenstelling tot het begrip *functionele decentralisatie* waar het gaat om overdracht van bevoegdheden naar organisaties; daarbij staat de omgrenzing van het territorium in het algemeen niet zo centraal terwijl die organisaties slechts activiteiten ondernemen in bepaalde sectoren van het leven zoals welzijn, onderwijs, huisvesting, zorg voor de waterhuishouding, etc.

De gebiedsbeschrijving als onderdeel van een begripsbeschrijving is altijd een moeilijk probleem, omdat uiteraard elke activiteit op een bepaald gebied moet plaatsvinden. Zelfs als de activiteit van een organisatie nauwkeurig gebonden is aan een bepaald gebied (bv. de rechterlijke macht), dan nog kan die activiteit een uitstralingseffect hebben, dat over de grenzen heen gaat (bv. precedentwerking van de uitspraken).

In Nederland bedoelen we echter met het 'beginsel der territoriale decentralisatie' (Ruiter, p. 171), dat we het hebben over provincies en gemeenten. We weten dan dat deze organisatie-eenheden een langere geschiedenis hebben dan de staat en dat ze de bevoegdheid hebben om zelfstandig taken op zich te nemen zolang een 'hogere overheid' dit nog niet gedaan heeft (*autonomie*). Bovendien weten we dat, indien de centrale overheid decentraliseert, deze bevoegdheden worden toegevoegd aan een breed pakket van andere bevoegdheden, die de provincies en gemeenten al behartigen uit eigen initiatief (*autonomie*), of die ze hebben opgedragen gekregen van de centrale overheid (*medebewind*). Het is ook mogelijk dat ze die zijn gaan vervullen nadat de centrale overheid ze daartoe financieel in staat heeft gesteld — uiteraard onder de nodige voorwaarden — of nadat de centrale overheid heeft beloofd een bepaald percentage van de kosten mee te dragen (deze laatste vormen hebben iets met complementair bestuur te maken).

Tenslotte wordt de term decentralisatie vaak gebruikt om de structuur van ons economisch stelsel aan te duiden. Het begrip betekent dan dat beslissingen over bedrijfsinvesteringen, arbeidsplaatsen etc. niet worden genomen door de overheid, maar door de leiding van ondernemingen. Van dit gebruik van het begrip zouden we in dit verband slechts willen zeggen, dat indien deze beslissingsmacht naar de centrale overheid zou overgaan, men inderdaad kan spreken van centralisatie. Indien echter (een deel van) deze beslissingsmacht van de centrale overheid vervolgens weer over zou gaan naar de provincies of de gemeenten, dan zou

dit verschijnsel in het kader van dit artikel decentralisatie heten. Mochten de provinciale of gemeentelijke besturen weer komen tot het afstoten van de bevoegdheden naar de leiding van de bedrijven, dan zou dit worden aangeduid met functionele decentralisatie. Het is uiteraard mogelijk deze begripsmatige exercitie voort te zetten, maar voor de plaatsbepaling van het begrip decentralisatie in het kader van dit artikel is het bovenstaande voldoende.

<sup>8</sup> *Nota Bestuurlijke Organisatie, gedachten over de bepaling van het aandeel in de overheidstaak, dat een Rijk, de provincies en de lichamen voor lokaal bestuur toekomt; de noodzaak van lokaal bestuur op gewestelijke schaal: de regeling van de verhouding van de lagere publiekrechtelijke territoriale lichamen, onderling zowel als ten opzichte van het Rijk.* Kamerstukken, zitting 1969-1970, 10 310, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1969.

<sup>9</sup> *Concept-ontwerp van wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, juli 1975. Dit werd gevolgd door: *Wijziging van de provinciewet, de gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur)*, Kamerstukken, zitting 1976-1977, 14 322, 28 december 1976. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage; en *Wijziging van de Provinciewet, de Kieswet, en de Wet Selectieve investeringsregeling, strekkende tot wijziging van de provinciale indeling (wet tot wijziging van de provinciale indeling)*, Kamerstukken, zitting 1976-1977, 14 323, 28 december 1976, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

<sup>10</sup> Ruiter, 1976, p. 108. Aanvullend kan nog worden genoemd: H. van Ruller, *De organisatie van het plaatselijk openbaar bestuur in een geïndustrialiseerd en verstedelijkt Nederland, Anti-revolutionaire Staatskunde*, 36e jaargang, nr. 8, september 1966, p. 230 ev.; *Bestuurlijke vormgeving*, preadvies van een werkgroep van het College van Advies der Anti-Revolutionaire partij en het Verbond van Verenigingen van Anti-Revolutionaire Gemeenten en Provinciebestuurders van de openbare partijconferentie op 13 oktober 1969, 's-Gravenhage, 1969; W. A. Fibbe, voorzitter sectie Staatskundige en Bestuurlijke Vraagstukken en Justitie van de Dr. A. Kuijperstichting, *Gewestvorming in nieuw perspectief, De Magistratuur*, juli 1974, nr. 7, p. 128; J. J. J. M. Festen, *Op weg naar een wet op de gewesten, Tijdschrift voor overheidsadministratie*, 30e jaargang, 29 augustus 1974, nr. 1254, p. 309 ev.

<sup>11</sup> Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur, enkele aspecten, knelpunten en voorstellen*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975.

<sup>12</sup> Als voorbeeld van deze laatste ontwikkeling mogen dienen een aantal kleinere zogenaamde pre-gewesten,

die geen provincie-nieuwe-stijl zullen kunnen worden, een integrale taakopdracht vervullen, een eigen financiële capaciteit hebben opgebouwd en waar men de bestuurders rechtstreeks wil laten verkiezen.

<sup>13</sup> H. A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse Communalisme*, Arnhem, 1960.

<sup>14</sup> J. T. W. Krapels, *De coördinerende rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Bestuurswetenschappen*, 32e jaargang nr. 6, november 1978, p. 429 ev.

<sup>15</sup> *De veertien wetsfamilies, verslag van de op 18 februari 1977 gehouden studiedag aangeboden aan dr. S. O. van Poelje in verband met zijn afscheid van het Instituut van Bestuurswetenschappen*, IBW-reeks, nr. 24, 's-Gravenhage, 1977.

<sup>16</sup> J. van de Poel, *Een Staatsrechtelijk labyrint, een bezinning op moderne opvattingen in wetenschap, jurisprudentie en wetgeving inzake het onderscheid autonomie - zelfbestuur*, Zwolle, 1960.

<sup>17</sup> *Complementair bestuur verkend, een studie over het wat en waarom, het hoe en wanneer van complementair bestuur*, interim-rapport van de Werkgroep Complementair bestuur onder voorzitterschap van J. v. d. Poel, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, december, 1977; Thema-nummer Complementair bestuur, *Bestuurswetenschappen*, 32e jaargang, nr. 4, juli/augustus 1978; *Kanttekeningen bij complementair bestuur verkend*, Raad voor de Territoriale Decentralisatie, 's-Gravenhage, mei 1978; Ton Horrevorts, *Studiedag over complementair bestuur: Politieke Strategie voor decentralisatie nodig*, *De Nederlandse Gemeente*, 23 juni 1978, nr. 25, p. 299.

<sup>18</sup> J. G. C. Wiebenga, *De chaotisering van ons openbaar bestuur, een pleidooi voor decentralisatie, Liberaal reveil*, nr. 1, 1978.

<sup>19</sup> J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978, p. 40.

<sup>20</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Overzicht Interne Adviesorganen van de Centrale Overheid*, 's-Gravenhage, 1977; R. H. P. W. Kottman, *Coördinatie bij de centrale overheid, horizontale organisatie-structuren voor interdepartementale beleidscoördinatie*, Amsterdam, 1976; R. H. P. W. Kottman: *Interdepartementale Commissies, een beschrijving van de formele horizontale coördinatie-structuren bij de rijksoverheid, interim-rapport van het onderzoek naar interdepartementale coördinatiestructuren*, Amsterdam 1977; R. H. P. W. Kottman, *Succes- en faalfactoren bij commissies. Welke kenmerken geven horizontale coördinatiestructuren een grotere kans op effectiviteit? Eindrapport van het onderzoek naar interdepartementale coördinatie structuren*, Amsterdam, 1978.

<sup>21</sup> *Dichter bij u, oefening in decentraliseren, Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, 's-Gravenhage, ok-

tober 1966; *Decentralisatie van rijkstaken*, rapport van het Interprovinciaal Overleg voor vraagstukken betreffende de bestuurlijke organisatie, Haarlem, 1977.

<sup>22</sup> H. van Ruller, *Agglomeratie-problematiek in Nederland; verslag van een onderzoek naar het feitelijk verloop van het openbaar bestuur in Nederlandse agglomeraties op het gebied van de overheidstaak ruimtelijke ordening*, Alphen aan den Rijn, 1972, p. 205 ev.

<sup>23</sup> *Op het goede spoor, aanzet tot beter binnenlands bestuur*, rapport van een commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU (voorzitter: W. A. Fibbe), Den Haag, 1978, p. 12.

<sup>24</sup> Aan de doordening van deze relaties wordt druk gewerkt. Naast de literatuur vermeld in noot 17 ter illustratie de volgende publicaties: *Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed*, Rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed van de Stichting Instituut voor Bouwrecht, Deventer, 1976; S. O. van Poelje, *Complementair bestuur in verband met de advisering voor het milieubeheer*, in: *Adviseren aan de overheid*, WRR, 's-Gravenhage, 1977; *Interimadvies van de Werkcommissie Vertikale Coördinatie ruimtelijk beleid*, Kamerstukken, zitting 1976-1977, 14 507, nr. 1 en 2; *Regelingen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek welzijn)*, Kamerstukken, 1976-1977, 14 493; D. L. Richardson en L. C. Brinkman, *Een voorbeeld van complementaire bestuurlijke samenwerking in de praktijk*, in: *Schaalvergroting in de bouw*, Publicatie van de Vereniging Voor Bouwrecht, nr. 5, Deventer, 1977, p. 52 ev.; *Planingsrelaties tussen overheden*, Commissie Beleidsanalyse gemeenten, VNG, november, 1977. Binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn twee werkgroepen bezig: één onderzoekt de middellange termijnplanning van provincies en gemeenten en het nut daarvan voor het rijksbeleid, de andere tracht zicht te krijgen op de financiële relaties tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeenten.

<sup>25</sup> H. Th. J. F. van Maarseveen, *De heerschappij van de Ministerraad*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1969.

<sup>26</sup> H. D. Tjeenk Willink: *De Coördinatie van het decentralisatiebeleid, Bestuurswetenschappen*, augustus 1975, nr. 1, p. 334 ev.

<sup>27</sup> Zie voor een verdere beschrijving van deze processen het recente artikel van J. Krapels, zie noot 14.

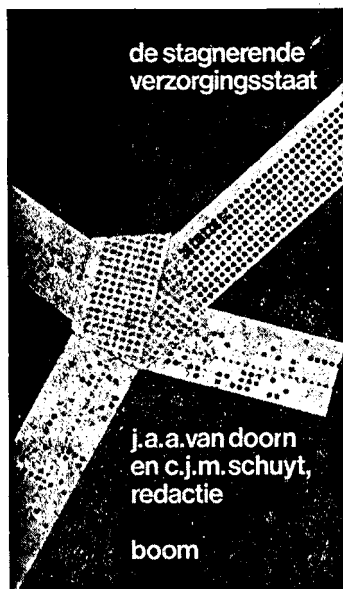
<sup>28</sup> *Instelling van een Raad voor het Binnenlands Bestuur (wet Raad voor het Binnenlands Bestuur)*, Kamerstukken 1977-1978, 15 121, ingediend bij Koninklijke Boodschap van 12 augustus 1978.

## De stagnerende verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat lijkt op een punt gekomen, waar aan een aantal eisen die haar gesteld worden niet meer kan worden voldaan. Velen vragen zich af of de verzorgingsstaat, paradepaard van onze na-oorlogse politiek, wel een succes is gebleken. Verscheidene klemmende vragen komen nu, aan het einde van de jaren zeventig, op ons af.

Is er geen afstand gegroeid tussen gewekte verwachtingen en feitelijke realisering? Sluit de bureaucratistische stijl van veel voorzieningen wel aan bij de persoonlijke aard van de behoeften? Kan het stelsel, dat in tijden van welvaart en groei floreerde, ook onder stagnerende omstandigheden doeltreffend werken? Zijn democratie en verzorgingsstaat blijvend te combineren.

J. A. A. van Doorn schrijft over de beheersbaarheid van en I. Sewandono over de theorie achter de verzorgingsstaat. C. J. M. Schuyt schrijft over de sociale toekomst, A. Heertje over de economische toekomst en H. Daudt over de politieke toekomst van de verzorgingsstaat. J. de Lange en P. B. Lehning vragen zich af of de burger wel krijgt wat hem toekomt. A. Peper belicht de beheersproblemen in één sector van onze verzorgingsstaat: de welzijnssector, en M. van Doorn-de Leeuw doet dat voor de gezondheidszorg.



232 blz. f 25,25  
isbn 90 6009 322 4