

Recente Nederlandse publikaties over decentralisatie

T. Horrevorts

De discussie over decentralisatie van rijkstaken is zeker niet nieuw. Een overzicht van de tot 1975 verschenen literatuur kan men vinden in de twee rapporten die het Instituut voor Bestuurswetenschappen heeft uitgebracht over de bestuurlijke organisatie (*Literatuurrapport onderzoek bestuurlijke organisatie*, Rijswijk 1971 en het *Eindrapport onderzoek bestuurlijke organisatie*, 's-Gravenhage, 1975).

Sinds 1975 is de stroom literatuur over dit onderwerp alleen maar toegenomen. Vooral in regeringsstukken en nota's en in artikelen van de zijde van de politieke partijen is de noodzaak van decentralisatie sterk op de voorgrond komen te staan. Het principe van de decentralisatie wordt niet bestreden, maar veel boeken en artikelen zijn vooral pleitschriften tegen centralisatie en voor decentralisatie. Meer dan voorheen echter worden concrete mogelijkheden aangegeven van rijkstaken die in aanmerking komen voor overdracht naar een lager bestuursniveau.

Een beschrijving van de problematiek en van de factoren die de decentralisatie tot een zo ongewis proces maken kan men vinden in de inaugurele rede van prof. drs. E. L. Berg, *Decentralisatie in drievoud* ('s-Gravenhage, VNG, 1975). Een overzicht van het vraagstuk tegen de achtergrond van de geschiedenis van het binnenlands bestuur biedt ook het proefschrift van D. W. P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie* (Alphen aan den Rijn, Samsom, 1976).

Een zo actueel onderwerp in de politiek als de decentralisatie komt men vaak in regeringsstukken en Handelingen tegen, steeds in positieve zin. De grote drie partijen hebben zich in hun verkiezingsprogramma's een warm voorstander van de decentralisatie betoond. De eerste uitgewerkte visie verscheen — onder verantwoordelijkheid van de toenmalige bewindslieden De Gaay Fortman en Polak — in juli 1975. In het *Concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur* ('s-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975) wordt de 'sluipende centralisatie' beschreven en het geloof in de decentralisatie beleden. In het concept-ontwerp en het daarbij behorende memorandum worden geen concrete voorstellen gedaan. Wel worden in een bijlage bij het memorandum een aantal rijkstaken genoemd, die 'in beginsel' voor overheveling naar de provincies in aanmerking zouden kunnen komen. In het anderhalf jaar later ingediende wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur (*Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1976-1977, 14.322) worden evenmin duidelijke decentralisatievoorstellen gedaan. In de memorie van toelichting worden alleen procedures geschetst waarlangs de overheveling van rijkstaken bereikt moet worden: een tijdrovende operatie, waarin een belangrijke rol blijkt te zijn weggelegd voor de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD).

Over de stand van zaken berichtte minister Wiegel in zijn brief van mei 1978, waarin hij aankondigde het wetsontwerp van zijn voorganger ingrijpend te willen wijzigen (*Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14.322/14.333, nr. 6 en het daarover gevoerde mondelinge overleg, nr. 7).

Half december heeft de minister van Binnenlandse Zaken het eerste RTD-advies gepubliceerd, *Plan van aanpak voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden* (RTD, 's-Gravenhage, 1978). De ministerraad heeft zich met de strekking van het advies verenigd.

In het rapport worden de historische achtergronden van de bestaande centralisatie geschetst. Vervolgens heeft de RTD de vraag naar concrete criteria voor decentralisatie uitgewerkt in een systematische groepering van een aantal bestuursnormen en in voorwaarden voor de verwezenlijking daarvan.

Op basis van deze criteria is een toetsingsmethode ontwikkeld die in de tweede onderzoeksfase wordt getoetst op de taakgebieden onderwijs en volkshuisvesting. De RTD heeft dit onderzoek uitbesteed aan de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit te Groningen en aan het Instituut voor Bestuurswetenschappen te Den Haag. Deze instellingen hopen hun onderzoek vóór de komende zomer afgerond te hebben, waarna de RTD verwacht snel zijn adviezen over deze taakgebieden te kunnen uitbrengen. In de nu begonnen onderzoeksfase zal moeten blijken of en hoe de nogal abstracte bestuursvormen en toetsingsmethode in de praktijk gehanteerd kunnen worden.

Over de nog steeds verdergaande centralisatie is vrij weinig literatuur van meer algemene aard voorhanden. Uit publicaties over diverse regeringsvoornemens en parlementaire beslissingen blijkt echter wel hoe moeilijk het voor regering en parlement is om de decentralisatieprincipes in wetgevende praktijk om te zetten. Met name in tal van publikaties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt gewezen op de verder toenemende centralisatie, zoals bv.: *Kommentaar op het wetsontwerp op de stadsvernieuwing, De Nederlandse Gemeente, 1977*, pp. S153-S155; Het ontwerp kaderwet specifiek welzijn, *Groene Reeks 35*, 's-Gravenhage, 1978; *Werkt de Tweede Kamer centralisatie in de hand?*, *De Nederlandse Gemeente, 1976*, pp. 357-361; *Kamer houdt verkeer in centrale greep, De Nederlandse Gemeente, 15 december 1978*.

Op het arbeidsterrein van de departementen van CRM zijn de afgelopen jaren een aantal aanzetten gegeven tot decentralisatie. Zo treedt per 1 januari 1979 de Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten in werking. Deze regeling geeft de gemeenten de mogelijkheid zelf te bepalen welke voorzieningen voor sub-

sidiëring in aanmerking komen. Over de decentralisatievoornemens op het gebied van het welzijn zijn tal van publikaties verschenen. Ik noem hiervan twee korte overzichtartikelen: J. A. A. Scheffer-Beversluis, Decentralisatie van het welzijnsbeleid, *De Nederlandse Gemeente*, 1977, pp. 19-22; M. Ernsting, Bijdrage aan decentralisatie?, *De Nederlandse Gemeente*, 1978, pp. 555-557.

In de toelichting op zijn begrotingshoofdstuk voor 1979 kondigt minister Beelaerts van Blokland aan ook op het terrein van de volkshuisvesting tot decentralisatie over te willen gaan (*Bijlagen Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-1979, 15.300, hoofdstuk XI, nr. 2). Zo wil hij het wetsontwerp op de stadsvernieuwing ingrijpend wijzigen om dit aan zijn decentralisatievoornemens aan te passen. De totstandkoming van een wettelijke regeling op dit punt zal daardoor de nodige vertraging ondervinden. Zijn gedachten op dit punt heeft Beelaerts van Blokland enkele jaren geleden ook in een artikel vastgelegd (Decentraliseren leren, *Gemeentebelangen*, 1976, pp. 130-131).

In de literatuur van de laatste jaren worden meer dan voorheen concrete mogelijkheden voor decentralisatie genoemd. Vooral wordt gewezen op de mogelijkheid gedeconcentreerde rijksdiensten over te dragen aan de provincies. Deze mogelijkheid wordt aangeduid in het al eerder genoemde eindrapport onderzoek bestuurlijke reorganisatie en in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1975; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*, 's-Gravenhage, 1975; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Dichter bij u, oefening in decentraliseren*, 's-Gravenhage, 1976.

In 1977 verscheen het *Rapport Inventarisatie Deconcentratie* van F. A. M. Stroïnk (Tjeenk Willink, Zwolle). Stroïnk geeft een uitvoerige opsomming van de gedeconcentreerde rijksdiensten met hun wettelijke grondslagen en bevoegdheden. In de inleiding op dit rapport en in zijn onlangs verschenen dissertatie (*Deconcentratie*, VUGA-Boekerij, 's-Gravenhage, 1978) zegt hij nogal huiverig te staan tegenover de omzetting van deconcentratie in decentralisatie. Voorstellen in die richting getuigen volgens hem van onvoldoende inzicht in en kennis van de deconcentratie. Stroïnk houdt een pleidooi voor uitbreiding van het verschijnsel deconcentratie.

Duidelijke aanzetten voor een omzetting van rijkstaken in provinciale taken worden geboden in het *Rapport Decentralisatie Rijkstaken*, uitgebracht door het Interprovinciaal Overleg (IPO) voor vraagstukken betreffende de bestuurlijke organisatie (te verkrijgen bij de provinciale griffie te Arnhem). Het 61 pagina's tellende rapport is opgesteld door provinciale ambtena-

ren die in hun werk dagelijks ervaren welke taken niet bij het Rijk horen en behoeven te blijven. Concrete voorbeelden worden gegeven op zeven taakvelden: volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, onderwijs, wegzorg, openluchtrecreatie, monumentenzorg, ruilverkaveling en Algemene Bijstandswet.

Er ligt een nauwe relatie tussen decentralisatie en de problematiek van het complementair bestuur, waarover een door de minister van Binnenlandse Zaken ingestelde werkgroep eind 1977 een voorlopig rapport uitbracht (*Complementair bestuur verkend*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij). L. G. van Reijen is bang dat complementair bestuur zich gaat ontwikkelen tot argument om de decentralisatie op de lange baan te schuiven. Hij vraagt zich af of er nog wel behoefte is aan complementair bestuur als de decentralisatie werkelijk geëffectueerd is (Complementair bestuur miskend?, *De Nederlandse Gemeente*, 1978, pp. 230-236). Overigens is aan dit onderwerp een themanummer van *Bestuurswetenschappen* gewijd met uitvoerige literatuurverwijzingen (juli/augustus 1978).