

Zitting 1977–1978

- 14 322** **Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (Wet reorganisatie binnenlands bestuur)**
- 14 323** **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)**

Nr. 7

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 19 juli 1978

De vaste commissie voor binnenlandse zaken¹ heeft op 1 juni 1978 met de minister en de staatssecretaris van binnenlandse zaken mondeling overleg gevoerd over de voornemens van de regering met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur. In het bijzonder stond ter discussie de brief van de minister van 22 mei 1978 aan de voorzitter van de vaste commissie, waarbij het voorlopig standpunt van het kabinet werd meegedeeld ten aanzien van de bij de Kamer aanhangige wetsontwerpen 14 322 en 14 323, ingediend onder verantwoordelijkheid van het vorige kabinet.

De bewindslieden waren bij het overleg vergezeld van de directeur binnenlands bestuur, de heer mr. C. F. G. de Menthon Bake, en de directeur financiën binnenlands bestuur, de heer J. Mulder.

Ter inleiding van het overleg merkte de minister op dat hij met zijn brief aan de vaste commissie en de bijlage daarbij de toezegging van de regering heeft willen nakomen om op zo kort mogelijke termijn haar opvattingen openbaar te maken over de haars inziens meest wenselijke voortgang van de bestuurlijke reorganisatie.

De regering heeft in haar brief haar voorlopige beleidsconclusies meegedeeld. Dat wil enerzijds zeggen dat het om meer gaat dan om een vrijblijvend discussiestuk. De regering is immers tot beleidsconclusies gekomen. Anderzijds duidt het voorlopig karakter van deze conclusies erop dat de regering geen dictaat wil opleggen, maar over de uitwerking van haar voornemens overleg met de vaste commissie, de gezamenlijke provinciale besturen en alle andere betrokkenen op prijs stelt. Alleen op die wijze zal het mogelijk zijn het veelomvattende proces van de bestuurlijke reorganisatie met kans op succes in gang te zetten.

Een lid van de fractie van het C.D.A. citeerde uit de brief van de minister dat deze het nuttig vond zijn ideeën met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur te «toetsen aan die, welke leven in de vaste commissie voor binnenlandse zaken uit de Tweede Kamer». Tegelijkertijd schrijft de minister zich ervan bewust te zijn dat nog geen definitieve uitspraken kunnen worden gedaan omdat daarvoor eerst concrete voorstellen ter tafel moeten liggen. Maar hoe meent de minister dan, dat in dit infor-

¹ Samenstelling: Abma (SGP), Schakel (CDA), Vellenga (PvdA), voorzitter, Van Thijn (PvdA), Bremen (CDA), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Wisselink (CDA), Van der Sanden (CDA), ondervoorzitter, Waltmans (PPR), De Vries (PvdA), Evenhuis (VVD), Rienks (VVD), Zeevalking (D'66), Krouwel-Vlam (PvdA), Jacobse (VVD), Schaapman (PvdA), Lauxtermann (VVD), Dijkman (CDA), Faber (CDA), Hennekam (CDA).

matieve en oriënterende gesprek met de vaste commissie sprake zal kunnen zijn van een werkelijke toetsing van zijn denkbeelden aan de gedachten die in de commissie leven?

Dit lid hield het erop dat de minister met dit overleg niet meer beoogt dan het verkrijgen van minimale zekerheid omtrent de toekomstmogelijkheden voor zijn voorlopige beleidsconclusies. Daarmee zijn ook de beperkingen van het overleg aangegeven. De ambivalentie in de brief van de minister komt het scherpst tot uiting in de laatste alinea ervan, waar wordt meegedeeld dat «ter voldoening aan artikel 2 van de Provinciewet, dat een horen van provinciale staten voorschrijft bij wijziging van een grens tussen provincies», een afschrift aan alle provinciale besturen is gezonden. Bij het lezen van die zin stelt men zich toch de vraag: In welke fase zijn we nu beland? Als er sprake is van een voldoen aan artikel 2 van de Provinciewet, moet het toch vrij definitieve denkbeelden van de regering betreffen. Of is het de bedoeling dat er nog een tweede hoorronde komt? Wil de minister dit nog eens toelichten? In dit verband past ook de vraag hoe het mogelijk is al over een tijdschema voor verwezenlijking van de regeringsvoornemens te spreken in dien het nog slechts om voorlopige beleidsconclusies gaat.

Naar de opvatting van dit lid is het centrale punt bij de bestuurlijke reorganisatie het op een nieuwe leest schoeien van de taakverdeling tussen de drie bestaande bestuurslagen. Daaruit kan vervolgens de noodzaak voortvloeien van een aanpassing van de schaal van provincies en gemeenten. Wat nu in de plannen van de regering een enigszins onevenwichtige indruk maakt, is dat er wel concrete suggesties gedaan worden voor het aantal provincies en de begrenzing van die provincies, maar dat nog maar bitter weinig vaststaat omtrent de taken en bevoegdheden van die provincies. Wat is het oordeel van de minister hierover? Bij de begrotingsbehandeling heeft de bewindsman onder meer gezegd dat over de bestuurlijke reorganisatie beraad nodig was om te komen tot het «beoogde evenwicht tussen de drie bestuurslagen». Is hetgeen in de nu voorliggende stukken wordt meegedeeld van dat beraad de vrucht?

De minister deelt mee dat voor de decentralisatie van rijkstaken gewacht moet worden op de resultaten van het onderzoek dat de Raad voor de Territoriale Decentralisatie instelt. Meent de bewindsman niettemin nu al met verantwoorde concrete suggesties voor een provinciale herindeling te kunnen komen? Op zichzelf is het te begrijpen dat de minister met de reorganisatie voortgang wil maken en daarom ook met voorstellen voor een nieuwe provinciale indeling komt. Maar er is aanleiding tot twijfel aan de grondslag voor die voorstellen, aan de kwaliteit van de argumenten waarop zij gebaseerd zijn en aan de criteria die worden gehanteerd.

Het aan het woord zijnde lid vestigde er de aandacht van de minister op dat al verscheidene jaren op de resultaten van het RTD-onderzoek inzake de decentralisatie van rijkstaken wordt gewacht. Is er nu zekerheid dat die resultaten werkelijk spoedig te verwachten zijn? En heeft de minister het vertrouwen dat hij dan niet met een aantal «bureaucriteria» zal worden geconfronteerd, maar met criteria waarmee in de praktijk van het bestuur te werken zal zijn?

Op blz. 5 van het door de minister toegezonden stuk wordt gesproken over de noodzaak om binnen een eerder geschetst spanningsveld «de optimale schaal van de provincie» te bepalen. De woordvoerder van de C.D.A.-fractie achtte dit een nogal pretentieuze doelstelling, vooral als men ziet naar de zeventien provincies die nu worden voorgesteld en de aanzienlijke verschillen daartussen, ook in inwonertal. Zou het niet beter zijn om, in plaats van tot zo'n optimale schaal, te komen tot bepaalde minima en maxima voor de nieuwe provincies? Naar het oordeel van dit lid spreekt de minister ten aanzien van de gemeentelijke herindeling heel wat kloeker en doelbewuster taal dan ten aanzien van de provinciale indeling. Wat dat betreft kan aan de brief van de minister een zekere onevenwichtigheid niet worden ontzegd.

De minister oppert in zijn brief de mogelijkheid van een andere, snellere procedure bij gemeentelijke herindelingen, die zich vooral hierdoor kenmerkt

dat na het voorbereidende werk van gedeputeerde staten de minister en de Staten-Generaal zich de grootst mogelijke beperkingen opleggen. Men zou kunnen spreken van een «gentlemen's agreement». Evenzeer zou men zich een procedure kunnen voorstellen – materieel wellicht op hetzelfde neerkomend – waarbij de Staten-Generaal zich er in hoofdzaak toe bepalen na te gaan of bij een gemeentelijke herindeling de voorgeschreven procedures wel voldoende zorgvuldig in acht zijn genomen.

Dit lid stelde nog de vraag of de mogelijkheid die de wet kent dat gemeenten zelf het initiatief nemen tot een grenswijziging of een samenvoeging in de voorstellen van de minister niet te zeer naar de achtergrond wordt gedrongen.

Onderaan blz. 11 van het aan de commissie toegezonden stuk legt de minister een verband tussen het tempo van de functionele reorganisatie, in het bijzonder wat betreft de overdracht van gemeentelijke bevoegdheden aan de provincies, en het tempo van de provinciale herindeling. De zin van deze gedachte is niet zonder meer duidelijk. Zullen er zo niet twee soorten gemeenten naast elkaar ontstaan, eventueel ook twee soorten provincies? Een vergelijkbare procedure wordt bovendien niet voorgesteld wanneer het gaat om het overdragen van rijkstaken aan de provincies. Wil de minister deze passage nader verklaren?

Over de financiële aspecten van de bestuurlijke reorganisatie is het stuk van de regering uiterst summier. Opgemerkt wordt dat een territoriale fase-ring noodzakelijk kan zijn alleen al op grond van financiële motieven. Bestaat er al enig inzicht in de financiële consequenties van een reorganisatieplan zoals zich dat in de voorlopige beleidsconclusies van de regering aftekent? En wat zullen de vermoedelijke gevolgen voor het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid zijn?

Op blz. 13 van het stuk wordt gezegd dat ook anderen bij de voorbereiding en de besluitvorming betrokken zullen worden «zodra meer duidelijkheid bestaat omtrent de in het parlement levende opvattingen inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur». Wat voor «duidelijkheid» heeft de minister hier op het oog, en op welke wijze zal die duidelijkheid moeten blijken?

Gezwegen wordt over het belangrijke verband dat steeds gelegd wordt tussen de reorganisatie van het binnenlands bestuur en de organisatie van de politie. Kan de minister meedelen wat hierover de opvattingen van de regering zijn?

Graag zou dit lid ook vernemen hoe de regering verder denkt te handelen met het wetsontwerp dat uitbreiding van de bevoegdheden van Rijnmond beoogt (kamerstuk 13 229).

Samenvattend zei de woordvoerder van de C.D.A.-fractie dat het stuk van de regering een aantal positieve punten bevat maar ook nog vrij veel vragen oproept. Een positief punt is zeker dat de minister de bal weer aan het rollen heeft gebracht. Want op de bestuurlijke reorganisatie, functioneel zowel als territoriaal, wordt niet zonder ongeduld gewacht. Naar het oordeel van de C.D.A.-fractie zal de regering daarbij in elk geval moeten vasthouden aan de conceptie van de drie bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente, en aan de noodzaak van een functionele en territoriale decentralisatie die zowel op de gemeenten als op de provincies betrekking heeft.

De woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie uitte waardering voor de openbaarmaking van het voorlopige regeringsstandpunt, dat in ieder geval iets meer duidelijkheid brengt, maar verbond daaraan toch terstond de vraag wat nu precies het karakter van het aangeboden stuk is. Bij het debat over de regeringsverklaring is de toezegging gedaan dat de regering vóór het zomerreces zou laten weten of zij de aanhangige wetsontwerpen inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur al dan niet overnam en welke wijzigingen zij daarin eventueel zou willen aanbrengen. Moet de brief van de minister van 22 mei als de honorering van die toezegging worden gezien?

Dit lid legde er vervolgens de nadruk op dat het onderhavige overleg van de minister met de vaste commissie niet meer zou kunnen zijn dan een allereerste terreinverkenning van zeer voorlopige aard. Het mag dan zijn dat het regeringsstuk meer is dan een puur discussiestuk daar het een aantal eerste beleidsconclusies bevat, toch mag in geen geval de gedachte postvatten dat in dit mondeling overleg de commissie een soort tussentijds voorlopig verslag uitbrengt over een wetsontwerp dat nog niet eens ter tafel ligt, zonder provincies en gemeenten te hebben gehoord en ander noodzakelijk overleg te hebben gepleegd.

In dit verband wees dit lid erop dat naar het oordeel van de gezamenlijke provinciale besturen het geven van een oordeel ex artikel 2 van de Provinciewet, gezien het voorlopige karakter van de beleidsconclusies van de regering, thans nog niet met vrucht kan plaatsvinden. De regering zal toch zeker eventueel in te dienen nota's van wijzigingen op de wetsontwerpen 14 322 en 14 323 nog in het kader van de artikel 2-procedure aan de provinciale besturen moeten toezenden. Maar wat wordt nu dan eigenlijk van de provincies verwacht? Wat moeten zij aan met een zo voorlopig en mager geargumenteerde stuk? Ook de provincies zijn van oordeel dat zij zich nog niet over aantal en grenzen van de nieuwe provincies kunnen uitspreken zolang niet meer bekend is over de herverkaveling van taken en bevoegdheden over rijk, provincies en gemeenten.

Het aan het woord zijnde lid had uit de krant begrepen dat pas in het voorjaar 1979 wijzigingsvoorstellen van de regering zijn te verwachten met betrekking tot de nieuwe provinciale indeling. Betekent dit dat de Kamer tot die tijd in het wetgevingsproces passief moet blijven, zodat een vertraging van ruim een jaar zal optreden? En hoe staat het met eventuele nota's van wijziging op wetsontwerp 14 322? Zullen die inderdaad rond de jaarwisseling te verwachten zijn?

De woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie vreesde dat de hele discussie over de bestuurlijke reorganisatie met de brief van de minister nog verder zal versralen tot een discussie over de vraag of er nu 12, 15, 17, 21 of nog een ander aantal provincies moet komen. En dat terwijl de bepaling van dit aantal nu juist het sluitstuk van het reorganisatieproces moet vormen, nadat eerst keuzen zijn gedaan ten aanzien van een andere wijze van besturen, onder meer tot uiting komend in een verschuiving van taken van het rijk naar de provincies nieuwe stijl, en van de provincies nieuwe stijl naar de gemeenten nieuwe stijl. Deze decentralisatie van taken en bevoegdheden is voor de fractie van de P.v.d.A. een zeer wezenlijk element van de bestuurlijke reorganisatie. Ook moet voorzien worden in de duidelijke leemte die te constateren valt bij het regionale bestuur, waar allerlei voorlopige vormen leiden tot een bestuurlijke lappendeken die zo spoedig mogelijk voor minder chaotische structuren plaats dient te maken. De nu gepubliceerde voorlopige beleidsvoornemens van de minister bieden wat dat alles betreft nog maar bitter weinig uitzicht op verbetering. Een duidelijke visie van het kabinet komt er niet in tot uiting, de hele argumentatie is uiterst mager, en het is dan ook begrijpelijk dat de provinciale besturen niet goed weten wat zij aan moeten met een stuk waarin verhoudingsgewijs zo weinig is te vinden over het beleid dat de minister voor ogen staat met betrekking tot de decentralisatie en de in dat kader noodzakelijke herverkaveling van taken en bevoegdheden.

De voorlopige beleidsvoornemens van de minister doorbreken naar het oordeel van dit lid op een aantal punten de noodzakelijke samenhang met hetgeen in de praktijk gegroeid is. Een nieuwe bestuurlijke indeling zal moeilijk kunnen slagen wanneer deze door de burgers niet als redelijk en logisch wordt ervaren doordat zij gebaseerd is op een al bestaande of een nog groeiende samenhang. Het moet niet zo zijn – zoals blijkens berichten uit het land nu hier en daar het geval is – dat men zich verbaasd afvraagt hoe het toch mogelijk is dat voor een zo wanstaltige provincievorm is gekozen.

Met de voorgestelde drastische vermindering van het aantal provincies nieuwe stijl was dit lid allerminst gelukkig. De indruk wordt gewekt dat de re-

gering hier geen bewuste, weloverwogen keuze heeft gedaan, een keuze die logisch voortvloeit uit een eigen bestuurlijke conceptie, maar dat zij zich vooral heeft laten leiden door de drang om het aantal van 24 zo ver mogelijk omlaag te brengen. In die zin kan de brief van de minister beschouwd worden als een bezuinigingsvoorstel dat de Kamer eerder bereikt dan de overige ombuigingsplannen. Herhaaldelijk wordt ook het argument gebruikt dat de reorganisatie anders niet te betalen zal zijn. Die overweging speelt bij het gesuggereerde aantal van 17 provincies kennelijk een grotere rol dan de behoefte om de indeling een logische te doen zijn door haar samenhang met reeds bestaande regionale verbanden.

Het hier aan het woord zijnde lid zei nog eens met nadruk, dat de herverkeveling van taken en bevoegdheden in de ogen van de P.v.d.A.-fractie een noodzakelijke voorwaarde is voor een nieuwe territoriale indeling. In dit opzicht biedt de brief van de minister echter weinig perspectief. Opnieuw wordt meegedeeld dat de Raad voor de Territoriale Decentralisatie werkt aan een advies over decentralisatie van rijkstaken. Daarmee is de raad al lange tijd bezig, maar wanneer zijn resultaten te verwachten op grond waarvan de regering tot beslissingen zal kunnen komen? Wat zal het rond de jaarwisseling te verwachten interimadvies inhouden? Uitsluitend een advies over de bij een decentralisatie van rijkstaken te hanteren criteria, of reeds een aantal eerste concrete resultaten? Wat is in dit verband het oordeel van de minister over de voorstellen, gedaan in het hem aangeboden «IPO-rapport decentralisatie van rijkstaken»?

Met instemming had dit lid gelezen dat naar het oordeel van de regering terecht verzet is gerezen tegen de in wetsontwerp 14 322 voorziene overgang van bevoegdheden inzake bestemmingsplannen en grondbeleid van de gemeenten naar de provincies. Het is goed dat de regering dit punt wil corrigeren. Maar betekent dit nu dat alle bestemmingsplannen en alle aspecten van grondbeleid in het bevoegdhedenpakket van de gemeenten blijven, en dat de provinciale besturen zich daar in het geheel niet meer mee zullen mogen inlaten? Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Ook al dient de grondpolitiek ten principale een gemeentelijke aangelegenheid te zijn, dat sluit geenszins uit dat ook de provincies enige taak ter zake vervullen. Zijn overigens nog andere voorbeelden te noemen van de evenwichtiger verdeling van taken en bevoegdheden over provincies en gemeenten die de regering voor ogen heeft?

De kloeke taal die de regering bezigt over de noodzaak van een systematische gemeentelijke herindeling kan de P.v.d.A.-fractie in beginsel onderschrijven. Maar de praktijk leert al vele jaren dat op dit terrein toch weinig vorderingen worden gemaakt wanneer niet meer vaststaat omtrent de maatstaven die bij gemeentelijke herindelingen moeten worden aangelegd. De minister noemt weliswaar het criterium van minstens 10 000 inwoners als een «grove indicatie» voor gemeentelijke zelfstandigheid, maar een erg bruikbaar en verhelderend criterium is dit tot dusver niet gebleken. Is de regering voornemens ook criteria te ontwikkelen, ontleend aan de oppervlakte van gemeenten, aan het aantal kernen dat zij omvatten, aan de afstand tussen hoofdkern en andere kernen, aan het samengaan van stad en platteland, aan de wenselijkheid of onwenselijkheid van sterke randgemeenten? Zolang over deze en andere maatstaven geen duidelijkheid bestaat, is het een illusie te menen dat op het terrein van de gemeentelijke herindeling grote voortgang zal worden geboekt, ook als men de provincies daarin een invloedrijke stem zou willen geven. Op welke wijze zou die accentverschuiving naar de provincies zich overigens moeten voltrekken? Denkt de regering ter zake een afwachtende houding te kunnen aannemen of stelt zij zich voor de provinciale besturen op enigerlei wijze tot het in gang zetten van een systematische gemeentelijke herindeling te stimuleren?

Over de jaarlijkse meerkosten die de bestuurlijke reorganisatie met zich mee zal brengen geeft de brief van de regering helaas geen uitsluitel. Gaat het om 400 of om 1200 miljoen? En komt dit geld ook inderdaad ter beschikking, of houden commissie en minister zich op het ogenblik met een louter theoretische discussie bezig omdat het geld er toch niet is? Van evenveel ge-

wicht is de vraag naar de invoeringskosten, die waarschijnlijk nog niet de eerste drie jaar zullen optreden, maar toch wel spoedig daarna.

Tot slot vroeg de woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie de minister alles te doen om ernstige vertraging in het reorganisatieproces te voorkomen en ervoor te zorgen dat uiterlijk over enkele maanden nadere voorstellen, al dan niet in de vorm van nota's van wijzigingen, bij de Kamer zullen worden ingediend, opdat het wetgevende werk voortgang zal kunnen vinden.

Een lid van de V.V.D.-fractie zei verheugd te zijn dat de regering op betrekkelijk korte termijn een zij het voorlopig standpunt over de wetsontwerpen met betrekking tot de reorganisatie van het binnenlands bestuur heeft willen bepalen. Hij zag daarin een bewijs dat de regering de reorganisatie niet op haar beloop wil laten maar er de noodzakelijke vaart in wil houden.

Dit lid merkte op dat de vrij algemene kritiek op de beide wetsontwerpen van het vorige kabinet zich toespitst op deze drie punten: te weinig decentralisatie, een te sterke uitholling van de bevoegdheden der gemeentebesturen, en een te groot aantal nieuwe provincies. Het streven naar decentralisatie dient zijns inziens voorop te staan. Zolang daarvan geen concrete resultaten te verwachten zijn moet men zich afvragen of het hele bestuurlijke reorganisatieproces wel zin heeft.

Het is echter niet redelijk van het huidige kabinet te verlangen dat het in twee, drie maanden door middel van nota's van wijziging op voorliggende wetsontwerpen tot stand brengt wat het vorige kabinet in vier jaar niet voor elkaar heeft kunnen krijgen. Bij de begrotingsbehandeling 1974 heeft de Kamer zich unaniem voor de decentralisatie van rijkstaken uitgesproken, maar vandaag is er nog geen enkel zicht op resultaten. Het IPO komt nu met een rapport waarin zeer concrete mogelijkheden worden aangewezen. Eigenlijk had dat al veel eerder, en dan op rijksniveau, moeten gebeuren. Zoals ook de nu binnen afzienbare tijd te verwachten omzetting van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie in een Raad voor het Binnenlands Bestuur al drie jaar geleden een feit had moeten zijn.

De woordvoerder van de V.V.D.-fractie hoopte dat met dit mondeling overleg eindelijk weer een stap in de goede richting wordt gezet. Het is een bijzonder moeilijke opdracht waarvoor de regering staat, maar zij heeft zich erop vastgelegd.

Gaarne zou dit lid van de minister vernemen binnen welke termijn de provinciale besturen geacht worden te reageren op de voorlopige beleidsconclusies van de regering. Op het punt van de decentralisatie zullen de provincies weinig tijd meer voor het vormen van een oordeel nodig hebben. Hun standpunt daaromtrent hebben zij reeds duidelijk bepaald. Maar over aantal en begrenzing van de nieuwe provincies zullen zij zich nog moeten uitspreken. Hoeveel tijd is daarvoor nog beschikbaar? Verdere vertraging in het proces van wetgeving moet in elk geval worden voorkomen.

Zelf vond dit lid het aantal van 17 provincies realistischer dan dat van 24. De grenzen lijken hier en daar echter nogal willekeurig getrokken. Zijns inziens valt daaraan nog wel wat bij te schaven.

Uit de brief van de minister had dit lid begrepen dat het dreigende proces van uitholling van de gemeentelijke bevoegdheden definitief tot staan is gebracht. De bevoegdheid ten aanzien van bestemmingsplannen wordt zijns inziens genoemd als één voorbeeld van de bevoegdheden die naar het oordeel van de regering bij de gemeenten dienen te blijven.

De woordvoerder van de V.V.D.-fractie pleitte voor duidelijke criteria bij gemeentelijke herindelingen. Nog maar al te vaak blijkt het uiterst moeilijk de bevolking van een gebied dat heringedeeld wordt van de noodzaak van die bestuurlijke ingreep te overtuigen. Wat de procedurele kant van de herindelingen betreft kon dit lid instemmen met de suggestie van de regering om, met behoud van de thans in de wet voorgeschreven gang van zaken, een groter gewicht toe te kennen aan de rol die vervuld wordt door het provinciaal bestuur.

Een nadere toelichting vroeg dit lid op de gedachte die hij in de brief had aangetroffen om in sommige provincies een soort «proeftuin» voor de bestuurlijke reorganisatie in te richten. Hoe zal zich dat in de praktijk moeten voltrekken? En zal daarbij evenzeer als aan de genoemde overheveling van taken van gemeenten naar provincies aandacht worden gegeven aan de overgang van taken van rijk naar provincie, en van provincie naar gemeente?

De woordvoerder van de fractie van D'66 zei dat in zijn fractie het stuk van de regering in grote lijnen met instemming was ontvangen. De minister is kennelijk van plan in deze veelomstreden materie knopen door te hakken, en als dat in de praktijk ook tot resultaten leidt is hij een man naar het hart van de D'66-fractie. Het is waar dat de bewindsman met een eenvoudig en beknopt stuk is gekomen, maar eenvoud is nog altijd het kenmerk van het ware.

Met genoegen had dit lid uit de stukken begrepen dat de gemeentelijke autonomie niet zo ver zal worden uitgehold dat ook de gemeentelijke bevoegdheden ten aanzien van bestemmingsplannen en grondbeleid naar de provincies nieuwe stijl zullen overgaan. Wie enigermate op de hoogte is van het reilen en zeilen der gemeenten zal weten dat juist dit de terreinen zijn waarop de gemeentelijke autonomie nog functioneert, en ook goed kan functioneren.

Dit lid betreurde het, evenals voor hem de woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie, dat ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nog veel vraagtekens blijven bestaan. Een van de hoofdargumenten voor het in het leven roepen van provincies nieuwe stijl is toch geweest de wenselijkheid het wijdvertakte net van gemeenschappelijke regelingen terug te dringen. Op zich zelf is het te waarderen dat in de bijlage bij de brief van de minister openlijk wordt gezegd dat hier geen wonderen verwacht mogen worden. Toch is een dringend verzoek aan de regering op zijn plaats om alsnog al het mogelijke te doen om bij de vorming van de nieuwe provincies deze wildgroei van gemeenschappelijke regelingen drastisch in te perken.

Het aan het woord zijnde lid vroeg voorts of de minister het getal van 17 nieuwe provincies als een soort heilig getal beschouwt waaraan verder niet te tornen valt. Bij waardering voor de gesuggereerde indeling had hij ook enige twijfels, in het bijzonder met betrekking tot de voorgestelde nieuwe provincies Veluwe en Amstelland. Niet alleen zal een provincie Veluwe, uitgebreid met oostelijk Flevoland, nog steeds een zeer dunbevolkt gewest zijn, ook wordt Gelderland op deze wijze wel erg drastisch geamputeerd. Wat Amstelland betreft rijst de vraag, of het Gooi zowel cultureel als maatschappelijk-economisch niet veel meer op Utrecht is georiënteerd dan op Noord-Holland of eventueel een nieuwe provincie Amstelland.

Sprekend over het beleid ten aanzien van gemeentelijke herindelingen vroeg de woordvoerder van de D'66-fractie of niet eens de mogelijkheid zou kunnen worden gezien dat beslissingen over de wijziging van gemeentegrenzen door het rijk aan de provincies worden gedelegeerd. De debatten in de Kamer over de wijziging van gemeentegrenzen ervoer hij doorgaans niet als hoogtepunten in het parlementaire leven, hoe gewichtig de zaken waarom het gaat op zich zelf soms ook zijn. Als de provinciale besturen met betrekking tot de gemeentelijke herindelingen een bepaalde visie hebben ontwikkeld, kan het definitieve oordeel over de nieuwe gemeentegrenzen dan ook niet beter in die bestuurslaag worden geveld dan op het niveau van rijk en Staten-Generaal?

Naar het oordeel van dit lid zullen zich bij zowel de functionele als bij de territoriale fasering in de praktijk nog reusachtige problemen voordoen. Voelt de minister niet voor een experimentele aanpak in die zin, dat in een provincie die niet wordt opgedeeld een experiment met de functionele fasering wordt ondernomen, en in een provincie waar wel van opdeling sprake is een experiment met de territoriale fasering? Anders dan bij gemeentelijke herindelingen bestaat er op provinciaal niveau geen ervaring met een decentralisatieproces als het onderhavige. En zelfs bij gemeentelijke herinde-

lingen komt men soms nog voor merkwaardige verrassingen te staan, getuige bij voorbeeld de problemen waarvoor in het recente verleden de nieuwe gemeente Geldermalsen kwam te staan door beslissingen van de oude raad, in diens laatste vergadering genomen, in het bijzonder ten aanzien van de verkoop van gronden.

Ten slotte vroeg dit lid of bij de voorgestelde indeling in zeventien provincies rekening is gehouden met de grenzen van de waterschappen. Bij de behandeling van de nota betreffende het waterschapsbestel (kamerstuk 14 480) is nadrukkelijk de wens naar voren gebracht dat de nieuwe provinciale grenzen zoveel mogelijk op de grenzen van de waterschappen worden afgestemd, opdat overschrijding van provinciale grenzen door waterschappen tot een minimum beperkt zal blijven.

Een ander lid van de V.V.D.-fractie dan eerder in dit verslag aan het woord, onderstreepte nog eens dat voor hem en zijn politieke vrienden de territoriale decentralisatie zal moeten volgen op, en in belangrijke mate afhangen van de daaraan voorafgegane functionele decentralisatie. Aan het overgaan van rijkstaken naar de nieuwe provincies, die meer nog dan provincies nieuwe stijl provincies zware stijl zullen moeten zijn, hecht de V.V.D.-fractie grote betekenis. Denkt de regering er bij voorbeeld over in het provinciale takenpakket te doen opnemen de taken die thans vervuld worden door gedecentraliseerde rijksdiensten zoals de provinciegewijs ingedeelde directies en inspecties voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en de volksgezondheid en de provinciale bureaus van CRM? Daar liggen naar het oordeel van dit lid wezenlijke mogelijkheden voor versterking van de provinciale bevoegdheden. Het uiteindelijke aantal nieuwe provincies zal pas bepaald kunnen worden wanneer meer inzicht in het welslagen van dit proces van functionele decentralisatie bestaat.

Voor de gemeentelijke herindeling achtte dit lid de grens van 10 000 inwoners een criterium naast andere, wellicht belangrijker criteria. Ook hier zal in de eerste plaats de omvang van het takenpakket bepalend voor de territoriale omvang moeten zijn.

Een ander lid van de C.D.A.-fractie dan in de aanvang van dit verslag aan het woord, vroeg de minister of de punten waarop hij met name wetsontwerp 14 322 zou willen wijzigen alle in zijn brief met bijlage te vinden zijn. Of overweegt de regering nog andere, niet in de stukken vermelde wijzigingen?

Dit lid sloot zich aan bij de van de zijde van de P.v.d.A.-fractie geuite kritiek op de magere argumentatie van de voorlopige beleidsconclusies. Hij sprak de hoop uit dat de toelichting op de in te dienen nota's van wijziging op wetsontwerp 14 322 en de indelingsontwerpen ter vervanging van wetsontwerp 14 323 uitvoeriger en grondiger zal zijn, mede ter bevordering van een vlotte parlementaire behandeling.

Als voorbeeld van een niet of nauwelijks toegelicht voorstel noemde dit lid de gedachte om van de volgens wetsontwerp 14 323 in Noord-Brabant voorziene vier provincies Midden-Brabant te schrappen, en dit gebied in één provincie te doen samengaan met de Meierij. Ter motivering van dit voorstel wordt volstaan met enige inhoudloze kreten; werkelijke argumenten treft men niet aan. Aan de burgers zal men de zin van een dergelijk voorstel dan ook nauwelijks kunnen uitleggen, en voor een welslagen van de hele bestuurlijke operatie is dat toch een vereiste.

Een ander voorbeeld van slechte argumentatie is te vinden waar de regering te kennen geeft met haar voorstellen de «sluipende centralisatie» te willen tegengaan. Op grond waarvan meent de minister dat bij een groter aantal dan elf provincies die sluipende centralisatie zal worden tot staan gebracht of vertraagd? De stelling is wellicht juist, maar zij behoeft wel enige toelichting.

Gaarne zou dit lid vernemen wat de regering bedoelt als zij in de stukken (blz. 5) meedeelt voornemens te zijn «de provinciale besturen bij voortdu-

ring bij de feitelijke vormgeving van de provincies te betrekken». Wat betekenen hier de woorden «bij voortdoring»? Op welke wijze zullen de provinciale besturen bij de vormgeving van de provincies worden betrokken nadat zij conform artikel 2 van de Provinciewet hun oordeel over een definitief regeringsvoorstel zullen hebben gegeven?

Een marginale parlementaire behandeling van voorstellen tot gemeentelijke herindeling zal naar het oordeel van dit lid alleen mogelijk zijn wanneer de provinciale besturen op dat terrein te werk gaan met eerbiediging van criteria waarover regering en Staten-Generaal tevoren overeenstemming hebben bereikt. Het gebrekkige, door de regering nu opnieuw opgevoerde criterium van de 10 000 inwoners is hier te enen male onvoldoende. Is de minister bereid te bevorderen dat de Kamer een stuk ontvangt op grond waarvan zij zich over de bij gemeentelijke herindelingen in het algemeen te hanteren criteria duidelijk kan uitspreken? Alleen langs die weg zal een eenvoudiger en minder tijdrovende parlementaire behandeling van herindelingsontwerpen kunnen worden bereikt.

Sprekend over de noodzaak van decentralisatie van rijkstaken vroeg dit lid, of de minister sinds zijn optreden al heeft kunnen constateren dat bij zijn ambtgenoten de bereidheid bestaat mee te werken aan de overdracht van concrete taken van het rijk naar de provincies. 's Ministers voorganger heeft in dat opzicht teleurstellende ervaringen opgedaan. Toch zal de minister – en hier sloot dit lid zich nadrukkelijk aan bij hetgeen van de zijde van de P.v.d.A.-fractie was opgemerkt – tegelijk met de indiening van de in uitzicht gestelde nota's van wijziging concreet moeten aangeven langs welke lijnen de functionele decentralisatie zich zal kunnen voltrekken. Zonder dat zal een nieuwe territoriale indeling van provincies en gemeenten een zinledige operatie zijn. Voor de Kamer zullen uiteindelijk niet adviezen of rapporten van welk gewichtig lichaam ook beslissend zijn, maar de bereidheid van ministers en hun departementen om metterdaad aan overdracht van taken mee te werken. Hier ligt een toetssteen voor de aanvaardbaarheid van de regeringsvoornemens ten aanzien van de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

Dit lid vroeg ten slotte naar het oordeel van de minister over de suggestie, gedaan in een onlangs verschenen C.D.A.-rapport over de bestuurlijke reorganisatie, om bij de voorbereiding van een nieuwe provinciale indeling de burgers zo nauw mogelijk te betrekken, bijvoorbeeld door inschakeling van werkgroepen in de gebieden waarvoor een andere indeling wordt overwogen.

Een lid van de fractie van de S.G.P. zei met waardering te hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om het aantal nieuwe provincies van 24 tot 17 terug te brengen. Evenzeer verdient waardering het streven om, bij handhaving van de drie bestuurslagen, de provincie een zo evenwichtig mogelijke plaats te geven tussen enerzijds het rijk en anderzijds de gemeenten. Op dit moment bestaat in het takenpakket van de provincies nieuwe stijl nog onvoldoende inzicht, terwijl ook naar het oordeel van dit lid juist daarin het fundamentele criterium te vinden is voor het formaat van de provincies.

Wat de voorgestelde provinciale kaart betreft was dit lid de uitzonderingspositie van Noord-Brabant opgevallen. Deze provincie moet zich als enige een driedeling laten welgevalen zonder dat daarvoor door de regering overtuigende argumenten worden aangevoerd.

Een nadere toelichting zou dit lid graag ontvangen op de passage in het aan de orde zijnde stuk waarin de regering opmerkt (blz. 3), dat voor kleinschalige regionale taken binnenprovinciale deconcentratie of decentralisatie de aangewezen oplossing kan zijn en dat daarbij zou kunnen worden gedacht aan «commissies waarin onder meer gemeentelijke bestuurders zitting hebben en die hetzij zuiver adviserend werkzaam zijn, hetzij bepaalde bestuursbevoegdheden hebben». Heeft de regering enige voorkeur voor hetzij een zuiver adviserende, hetzij een bestuurlijke werkzaamheid van der-

gelijke commissies? En wie zouden, behalve de genoemde gemeentelijke bestuurders, van deze commissies deel moeten uitmaken?

De opvatting van de regering dat de financiële mogelijkheden ook aan het proces van bestuurlijke reorganisatie beperkingen opleggen is begrijpelijk en juist. Kan over de kracht van deze remmende factor iets meer worden meegedeeld? Zal het hele reorganisatieproces zich binnen de bestaande financiële ruimte moeten afspelen, of meent de regering toch extra middelen beschikbaar te kunnen stellen?

De regering stelt voor om ten aanzien van de herindeling van gemeenten het zwaartepunt bij de besluitvorming naar de nieuwe provincies te verleggen. Naar het oordeel van het hier aan het woord zijnde lid zal dit echter niet tot gevolg mogen hebben dat het beleid ten aanzien van deze herindelings van provincie tot provincie aanzienlijke verschillen gaat vertonen.

Dit lid sloot zich aan bij de eerder gemaakte opmerkingen over de wenselijkheid om bij het trekken van nieuwe provinciale grenzen zoveel mogelijk rekening te houden met de grenzen van de waterschappen.

Een derde lid van de C.D.A.-fractie vond dat van de kant van de gemeenten indertijd terecht protest is aangetekend tegen de dreigende uitholling van de gemeentelijke bevoegdheden. Het is dan ook goed dat de regering nu voorstelt de bevoegdheden inzake bestemmingsplannen en grondbeleid niet naar de provincie te doen overgaan. Blijft het echter bij deze twee zaken, of mag men hopen dat er meer zal volgen? Blijft het systeem van de negatieve lijst, zoals voorzien in wetsontwerp 14 322, gehandhaafd?

Dit lid merkte op dat bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur het streven mede is gericht op een helderder en doorzichtiger maken van het bestuur. Daarom had het hem getroffen dat de minister de mogelijkheid oppert van «binnenprovinciale deconcentratie of decentralisatie». Kan de minister al zeggen aan welke taken hij bij het suggereren van deze mogelijkheid in het bijzonder denkt?

Ook dit lid was het opgevallen dat de regering voor de door haar ontworpen provinciale indeling nogal eens aan het negatieve ontleende argumenten aanvoert. Voorgesteld wordt dan een gebied op een bepaalde wijze in te delen omdat het moeilijk elders kan worden ondergebracht. Deze redenering wordt in het bijzonder ten aanzien van Noord-Brabant toegepast. De regering zal er goed aan doen, aldus dit lid, om bij haar definitieve voorstellen te zijner tijd een overtuigende toelichting te voegen.

De minister begon zijn antwoord met het uiten van erkentelijkheid voor de vele gemaakte opmerkingen, ook voor zover deze kritisch van toon waren of blijk gaven van scepsis over de verdere voortgang van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. De bestuurlijke reorganisatie vraagt reeds tal van jaren de aandacht van regering en parlement zonder dat veel vorderingen zijn gemaakt. De minister zei heel goed te beseffen dat het een heksentoer zal zijn de zaak in deze kabinetsperiode een eindweegs verder te brengen.

Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de regering om de wettelijke basis voor de bestuurlijke reorganisatie – hetgeen iets anders is dan de invoering ervan – nog in deze kabinetsperiode tot stand te brengen. Dat betekent dat een nota van wijziging op wetsontwerp 14 322 en een wetsontwerp of wetsontwerpen ter vervanging van wetsontwerp 14 323 niet al te lang op zich mogen laten wachten.

Over het betrekken van de provinciale besturen bij de voortgang van de bestuurlijke reorganisatie zei de minister, dat het hem gelet op het bepaalde in artikel 2 van de Provinciewet passend was voorgekomen ook de voorlopige beleidsconclusies van de regering aan de provincies voor te leggen met het verzoek daarover op niet al te lange termijn een oordeel kenbaar te maken. Voor ongerustheid bij de provinciale besturen dat zij er daarna nauwelijks meer aan te pas zullen komen is geen enkele reden. De minister zei het Interprovinciaal Overleg al te hebben doen weten dat hij er veel prijs op stelt spoedig met het IPO van gedachten te wisselen over de wijze waarop de pro-

vinciale besturen met inachtneming van artikel 2 Provinciewet bij de verdere vormgeving van de bestuurlijke reorganisatie zullen worden betrokken.

Bij die gelegenheid zal ook ter sprake kunnen komen in hoeverre verwezenlijking mogelijk is van de gedachte, naar voren gebracht in het C.D.A.-rapport over de bestuurlijke reorganisatie, om bij de discussies over de nieuwe provinciale grenzen door middel van in de provincies te vormen werkgroepen de burgers rechtstreeks te betrekken. De minister zei die gedachte zeer positief te willen overwegen, in het besef dat een reorganisatie van het binnenlands bestuur niet echt kan slagen wanneer zij louter in een aantal nieuwe wetteksten wordt neergelegd, zonder dat rekening wordt gehouden met wat er in het land onder de burgers leeft. Dat geldt in het bijzonder voor de nieuwe provinciale indeling, die met name in Noord-Brabant en Noord-Holland nogal wat verzet heeft doen rijzen. Ook de gedachte, in het C.D.A.-rapport geuit, dat binnenlandse zaken zich met het coördineren van de werkgroepen zou belasten, vond bij de minister een positief onthaal.

De minister zei overigens ten volle de opvatting van de commissie te onderschrijven dat het een vraag van de tweede orde is hoe uiteindelijk de provinciale indeling eruit zal zien en welk aantal nieuwe provincies er zal komen. Van de eerste orde zijn de vragen met betrekking tot een evenwichtige taakverdeling tussen rijk, provincie en gemeente, de verdere voortgang van de decentralisatie, en een meer systematische aanpak van het gemeentelijk herindelingsbeleid. Daarom ook wil de regering meer haast maken met de nota van wijzigingen op het wetsontwerp betreffende de provinciale en gemeentelijke taken en bevoegdheden (14 322) dan met haar alternatieve voorstellen voor de provinciale indeling.

Verheugend vond de minister het dat de commissie kennelijk instemt met de overwegingen die aan de bestuurlijke reorganisatie ten grondslag liggen, te weten vermindering van een vierde bestuurslaag, een evenwichtiger taakverdeling tussen de drie bestaande bestuurslagen, en concretisering van het streven naar decentralisatie. Hoeveel scepsis er in sommige betogen ook mag hebben doorgeklonken – scepsis die de minister zei te kunnen delen –, dat de commissie deze grondgedachten onderschrijft stemt tot voldoening. Met de commissie was de minister van oordeel, dat van uitholling der gemeentelijke bevoegdheden geen sprake mag zijn. Mede daarom heeft de regering besloten de door het vorige kabinet voorziene overdracht aan de provincie van de gemeentelijke taken ten aanzien van bestemmingsplannen en grondbeleid ongedaan te maken. Terecht is door de woordvoerder van de D'66-fractie opgemerkt dat dit nu juist terreinen zijn waarop de gemeentelijke autonomie nog goed kan functioneren. Een en ander sluit niet uit dat ook de provincies mogelijkheden behouden tot beïnvloeding van het ruimtelijke-orderingsbeleid.

Of ook op andere beleidsterreinen bevoegdheden naar de gemeenten zullen teruggaan kon de minister nog niet zeggen. Daarover is nog bilateraal overleg met ambtgenoten gaande en moet ook de ministerraad nog oordelen. De komende weken zullen zo verscheidene facetten van beleid onderwerp van beraad uitmaken. Het streven is daarbij gericht op behoud van een volwaardige derde bestuurslaag. Het uiteindelijke resultaat zal de Kamer onder ogen krijgen bij de nota van wijzigingen op wetsontwerp 14 322.

Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de regering deze nota van wijzigingen nog dit kalenderjaar te produceren, waarna de vaste commissie voor binnenlandse zaken zo zij dat wenst een begin kan maken met het voorbereidend onderzoek van het wetsontwerp. Van een vertraging van ruim een jaar, zoals gesuggereerd door de woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie, zal dan ook geen sprake behoeven te zijn. Dat de voorstellen met betrekking tot de provinciale indeling wellicht pas later zullen worden ingediend is in dit verband geen ernstig bezwaar, daar ook de commissie immers van mening is dat de kwestie van de evenwichtige taakverdeling primair is, en zelfs in hoge mate bepalend voor de nieuwe provinciale kaart.

Dat decentralisering van rijkstaken noodzakelijk is stond voor de minister vast. Maar evenzeer dat het hier een uiterst moeizaam proces betreft dat

veel geduld en volharding zal vergen. Dat zijn ambtsvoorganger er teleurstellende ervaringen mee heeft opgedaan had de minister al begrepen toen hij zijn voorganger het werken aan decentralisering van rijkstaken eens had horen vergelijken met «ploegen op de rotsen». De minister zei niet voornemens te zijn om te trachten zijn collega's elk afzonderlijk in bilaterale besprekingen te bewegen aan het afstoten van rijkstaken mee te werken. Hij verwachtte van zo'n handelwijze weinig resultaat en gaf er verre de voorkeur aan om met het advies van een gewichtig en multidisciplinair samengesteld lichaam als de Raad voor de Territoriale Decentralisatie in de rug de zaak in de ministerraad aan de orde te stellen.

De RTD zal eind juni een interimrapport betreffende de bij decentralisering van rijkstaken aan te leggen criteria bespreken en zich vervolgens zetten aan het formuleren van een aantal deelrapporten waarin concreet zal worden aangegeven hoe deze decentralisering zich zal moeten voltrekken. Dat een en ander enige tijd zal kosten lijdt geen twijfel en het zou dan ook onverstandig zijn op het eindresultaat van de RTD-werkzaamheden te wachten alvorens met de wetgevende arbeid voort te gaan. Het grote probleem bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur is nu juist dat alles op alles dreigt te gaan wachten. Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de regering die situatie te doorbreken en door een pragmatische aanpak weer wat schot in de zaak te brengen. Na de indiening van de nota van wijziging op wetsontwerp 14 322 kan de vaste commissie zich zetten aan het voorbereidend onderzoek van dat ontwerp en gedurende de ongetwijfeld geruime tijd vergende stukkenwisseling met de regering die dan zal volgen kunnen de uitkomsten van het RTD-onderzoek worden verwerkt.

De minister zei dat zijn vermelding in de bijlage bij zijn brief van het IPO-rapport over de decentralisatie van rijkstaken als een stuk dat bij het onderzoek van de RTD «goede diensten (zal) kunnen bewijzen» gezien moet worden als een vingerwijzing omtrent de betekenis die de regering aan dat rapport toekent vanwege de erin vervatte zeer concrete suggesties. Verder kon de regering in de gegeven omstandigheden moeilijk gaan.

Naar het oordeel van de minister zal de RTD zeker ook moeten bezien of de door een woordvoerder van de V.V.D.-fractie genoemde gedeconcentreerde rijksdiensten kunnen worden omgevormd tot gedecentraliseerde provinciale diensten.

Ook wat de uiteindelijke bepaling van het aantal nieuwe provincies betreft kiest de regering voor een pragmatische benadering. Het aantal van zeventien provincies beschouwt zij niet als heilig, maar wel als een duidelijke aanwijzing voor de richting waarin zij denkt. Zij heeft zich daarbij in belangrijke mate laten leiden door de zowel in als buiten het parlement gebleken opvatting dat om bestuurlijke en financiële redenen 24 nieuwe provincies van het goede te veel is. Vervolgens is nagegaan welke van de voorgestelde nieuwe provincies het meest voor schrapping in aanmerking kwamen. Het eerst verdween zo de provincie Kennemerland, en verder aftellend kwam ook Noord-Brabant opnieuw ter tafel. De minister erkende dat de argumenten die de regering nu voor een driedeling van Noord-Brabant aanvoert de sterkste niet zijn. Een nadere motivering is inderdaad nodig. Mede met het oog daarop hecht de regering veel waarde aan het in uitzicht gestelde overleg met de provinciale besturen. Ook de suggestie in het al genoemde C.D.A.-rapport om waar nodig provinciale werkgroepen in te schakelen kan in dit verband van belang zijn.

Dat de Staten-Generaal niet bereid zijn afstand te doen van hun (grond-) wettelijke bevoegdheden tot beïnvloeding van gemeentelijke herindelingen achtte de minister vanzelfsprekend. Ook hijzelf was bepaald niet van plan voortaan alle voorstellen die hem uit de provincies bereiken zonder meer te fatteren. De regering heeft slechts willen aandringen op een zo groot mogelijke terughoudendheid ten aanzien van deze herindelingsvoorstellen ten einde zo weinig mogelijk tijd verloren te doen gaan.

De minister had tot zijn vreugde vastgesteld dat de commissie in beginsel tot een dergelijk «gentlemen's agreement» bereid is. Dat men zich meer be-

perkingen wil opleggen naarmate er tussen regering en parlement grotere overeenstemming bestaat over de uitgangspunten voor de herindeling van gemeenten en de daarbij te hanteren criteria is begrijpelijk. Maar het bepalen van zulke uitgangspunten en criteria blijkt in de praktijk uiterst moeilijk. Ze zijn al spoedig of te vaag, of te rigide. De regering is in haar stuk dan ook niet veel verder gekomen dan het al evenmin absolute criterium van de 10 000 inwoners. Zij is bereid alsnog een poging te ondernemen om tot criteria te komen die enig houvast bieden en zij zal daarbij een dankbaar gebruik maken van de suggesties gedaan door de woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie. Maar eenvoudig zal het niet zijn om hier tot een bevredigend resultaat te komen. De te stellen eisen zullen van streek tot streek vaak sterk uiteenlopen. De problemen waarvoor bij voorbeeld de Oostelijke Mijnstreek staat stellen aan de bestuurskracht van de gemeenten daar veel verdergaan de eisen dan men mag stellen aan rustige plattelandsgemeenten in een gebied waar zich geen bijzondere moeilijkheden voordoen. De aanwezigheid van een duidelijke kern zal dikwijls een bruikbaar criterium zijn, maar er zullen zich ook situaties voordoen waar zo'n duidelijke kern ontbreekt terwijl men toch van herindeling niet kan afzien. Niettemin wil de regering nog eens nagaan of een aantal bruikbare uitgangspunten en criteria kan worden geformuleerd. Zo mogelijk zal zij daaromtrent in het najaar meer medelen, zodat daarover kan worden gesproken bij de behandeling van de begroting voor het jaar 1979.

De minister merkte nog op dat een systematische aanpak van gemeentelijke herindelingen door de provincies zeer gewenst is. Daarvan kan helaas nog niet in alle provincies worden gesproken. Het is het voornemen van de bewindsman in overleg met de provinciale besturen nog eens met nadruk de aandacht op het belang van een systematische aanpak te vestigen.

Ter voorkoming van onnodig tijdverlies verdient het aanbeveling dat de provinciale besturen al in de eerste fase van een herindelingsplan contact met het departement onderhouden, uiteraard met volstrekt behoud van de eigen verantwoordelijkheid. Met het provinciaal bestuur van Limburg zijn ter zake goede ervaringen opgedaan en ook het bestuur van de provincie Friesland heeft zich bij een recent bezoek van de minister aan die provincie tot zulke tijdsparende contacten met het departement bij de voorbereiding van herindelingsvoorstellen bereid verklaard.

Fasering van de bestuurlijke reorganisatie achtte de minister alleen het overwegen waard wanneer het tot versnelling van het reorganisatieproces kan bijdragen. Voor experimenten met het al dan niet opzettelijke effect dat de operatie op de lange baan geschoven wordt voelde hij niets.

Binnen deze voorwaarden is niet ondenkbaar een functionele fasering in een provincie die territoriaal dezelfde blijft (proeftuin Friesland), evenmin als een territoriale fasering in een provincie die wèl anders wordt ingedeeld (b.v. Rijnmond). Ook de kosten zullen op beslissingen hieromtrent van invloed zijn.

In dit verband merkte de minister nog op dat bij de keuze van het aantal provincies mede de overweging een rol speelt, dat hoe minder het er worden, des te korter de lijdensweg van de overgangsprocedures zal zijn, des te geringer ook de noodzaak van gefaseerde invoering en des te lager de kosten.

De ambtelijke medewerkers van de minister die zich met de herziening van de Politiewet bezighouden zijn bij de voorbereiding van de thans aan de orde zijnde voorlopige beleidsconclusies voortdurend betrokken geweest ten einde de consequenties van deze conclusies voor de reorganisatie van de politie in het oog te houden. De minister zei zich terzake inmiddels een oordeel te hebben gevormd, maar dit oordeel nog niet te kunnen medelen zolang hij daarover niet met zijn ambtgenoot van justitie heeft overlegd. Beide ministers hebben afgesproken zo spoedig mogelijk na beëindiging van de begrotingsbesprekingen in de ministerraad rond de tafel te gaan zitten ten einde een poging te doen de nu al jaren durende impasse met betrekking tot de reorganisatie van de politie te doorbreken.

In antwoord op desbetreffende vragen zei de minister de hoop te koesteren dat als gevolg van de bestuurlijke reorganisatie tal van gemeenschappelijke regelingen zullen kunnen verdwijnen. Ook in de nieuwe bestuurlijke opzet zullen gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten echter niet geheel gemist kunnen worden.

Los daarvan staat de mogelijkheid van provinciale decentralisatie of deconcentratie, zoals onder meer Friesland die kent. Wanneer provincies regionale hulpstructuren in het leven willen roepen om op die manier regionale vraagstukken aan te pakken die men met 17 (maar ook met 24) provincies niet efficiënt te lijf kan, dan is dat naar het oordeel van de minister een goede zaak. Te denken valt in dit verband aan taken op het terrein van bijvoorbeeld de politie, de brandweer, ambulancevervoer en civiele verdediging. Wanneer men voor de behartiging van zulke taken dan ook nog steeds hetzelfde territoir kiest, zal de doorzichtigheid van het bestuur daarbij sterk kunnen winnen. Een ontwikkeling in deze richting zei de minister bepaald te willen bevorderen.

Met zijn ambtgenoot van verkeer en waterstaat is de minister overeengekomen dat in goed overleg zal worden getracht de grenzen van de nieuwe provincies en die van de waterschappen zo goed mogelijk te coördineren.

Aan het slot van zijn betoog zei de minister dat hij de gedachtenwisseling met de commissie over wat hij noemde deze «tussentijdse balans» van de regering inzake de bestuurlijke reorganisatie graag op niet al te lange termijn zou voortzetten, bijvoorbeeld naar aanleiding van nadere beschouwingen van regeringszijde in de toelichting op de begroting 1979. Vervolgens zou eventueel de nota van wijziging op wetsontwerp 14 322 onderwerp van gesprek met de commissie kunnen zijn. Aan een geregeld overleg met de commissie over deze zaak zei de minister grote waarde te hechten. Wellicht zal het mogelijk zijn op die wijze, stapje voor stapje, met de reorganisatie van het binnenlands bestuur werkelijke voortgang te maken.

De staatssecretaris van binnenlandse zaken zei in antwoord op desbetreffende opmerkingen dat het kostenaspect mede een belangrijke rol heeft gespeeld bij het terugbrengen van het 24-provinciesplan tot een 17-provinciesplan.

Het 24-provinciesplan zou bij invoering aan eenmalige kosten naar schatting ruim 1400 mln. gulden hebben geveerd en het zou een blijvende kostenuitzetting van meer dan 400 mln. gulden 's jaars hebben veroorzaakt. Hoe deze bedragen uitvallen bij de vorming van 17 nieuwe provincies is nog niet nauwkeurig te zeggen, mede omdat de takenpakketten van deze provincies nog niet vaststaan. Maar grosso modo zou men kunnen zeggen dat bij verwezenlijking van het 17-provinciesplan de eenmalige invoeringskosten 25% lager zullen uitkomen en dat de blijvende kostenstijging beperkt zal blijven tot ongeveer de helft, of ruim 200 mln. gulden per jaar.

De staatssecretaris hoopte dat de niet onbelangrijke kostendaling die de voorlopige beleidsconclusies van de regering tot gevolg hebben ertoe zal bijdragen dat de bestuurlijke reorganisatie ook werkelijk binnen afzienbare tijd kan worden gerealiseerd. De zeer hoge kosten van het aanvankelijke plan hebben wat dat betreft menig financieel deskundige aanleiding gegeven tot zeer pessimistische beschouwingen.

De staatssecretaris wees er in dit verband op dat niet alleen de blijvende kostenuitzetting, maar ook de eenmalige invoeringskosten kunnen leiden tot een verder gefaseerde doorvoering van de bestuurlijke reorganisatie, ten einde de druk van deze kosten op de rijksbegroting te verlichten.

Niet is uitgesloten, aldus de staatssecretaris, dat de nieuwe bestuurlijke organisatie door grotere doelmatigheid zekere besparingen met zich zal meebrengen in vergelijking met de bestaande bestuurlijke organisatie, waarvan naar verwachting de kosten in de komende jaren sterker zullen gaan stijgen als gevolg van de toenemende complexiteit van het bestuur. In de omvang van deze te verwachten besparingen bestaat thans echter nog onvoldoende inzicht.

Alvorens uiteen te gaan besloot de commissie het overleg met de bewindslieden over de reorganisatie van het binnenlands bestuur zo spoedig mogelijk na Prinsjesdag te zullen voortzetten, hetzij opnieuw in een besloten vergadering, hetzij in een openbare commissievergadering.

De minister merkte op dat dan mede de paragraaf over de bestuurlijke reorganisatie in de toelichting op zijn begroting voor 1979, met wellicht al wat verder uitgewerkte gedachten, ter discussie zal kunnen staan, en zo daar aanleiding toe is een nieuwe brief waarin de regering de meest recente stand van zaken weergeeft.

Van de zijde van de commissie werd hieraan toegevoegd dat eventueel ook de eerste resultaten van het werk van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie in een volgend overleg aan de orde kunnen worden gesteld.

De voorzitter van de commissie,
Vellenga

De griffier van de commissie,
Mulder