

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Reconstrueer en versterk het Huis van Thorbecke

*Nederland kent drie bestuurslagen: het rijk, de provincies en de gemeenten. Dit 'Huis van Thorbecke' biedt al heel lang een goede structuur voor toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden, en nog steeds. Het is echter verrommeld door competentietwisten en de dominantie van technocratische benaderingen. Daarom is het de hoogste tijd voor een meer principiële aanpak waar groter niet per definitie beter is en verantwoordelijkheden weer scherper klassiek in drieën verdeeld zijn.*

---

door *Rien Fraanje, Dirk Gudde,  
Hans-Martien ten Napel & Jan Prij*

---

Rien Fraanje is senior consultant bij Berenschot Public Management. Dirk Gudde is wethouder te Zeist. Hans-Martien ten Napel is universitair docent Staats- en Bestuursrecht Universiteit Leiden en redactielid. Jan Prij is redactiesecretaris Christen Democratische Verkenningen.

WANNEER ER EEN CONSTANTE IS AAN TE WIJZEN in de debatten over de inrichting van het Huis van Thorbecke is het wel het eindeloze geduw en getrek tussen bewoners van het huis over de precieze inrichting ervan. Dergelijke *Thorbeckse Twisten* zijn uiterst actueel. Zo zien we bijvoorbeeld dat bestuurders van gemeenten en provincies niet meer met elkaar praten na een competentieconflict. Horen we geklaag over bestuurders die elkaar voor de voeten lopen en lezen we in tal van rapporten dat nu eindelijk eens de zogenoemde 'bestuurlijke drukte' moet worden aangepakt. Of denk alleen maar aan de legitimiteitscrisis van het middenbestuur, recent aangewakkerd door Klaartje Peters (één van de auteurs in dit nummer) in haar geruchtmakende boek *Het opgeblazen bestuur*, dat een maand voor de Provinciale Statenverkiezingen verscheen.

Moeten we de verkiezingen voor de Provinciale Staten afschaffen om de tomeloze ambities van de provincies in te dammen, zoals Klaartje Peters

bepleit, of moeten we andere wegen zoeken die naar een gewenste uitzuivering van de taakverdeling tussen provincie en gemeenten leiden? Dit is de positie die Eric Janse de Jonge in deze uitgave inneemt.

\* \* \*

In *Ter introductie* zijn de vragen al opgeworpen. Schudt het Huis van Thorbecke op zijn grondvesten? Is het tegen al dat geduw en getrek bestand of wordt het tijd het huis zelf eens flink op te schudden? Met een verdieping meer of juist minder misschien? Kunnen de gemeenten de toegewezen extra taken nog wel aan? Zitten de provincies in de Randstad elkaar niet vooral fors in de weg bij de aanpak van de problemen? En wat te denken van de uitdijende ondemocratische aanbouwconstructies in de vorm van gemeentelijke samenwerkingsverbanden?

#### HISTORISCHE ACHTERGROND

Vragen en discussies volop. Om te begrijpen waar ze vandaan komen, moeten we eerst weten wat de historische achtergrond is. Sinds 1848 bestaat het 'Huis van Thorbecke' uit drie bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten beschikken daarbij bovendien krachtens de Provinciewet (1850) en Gemeentewet (1851) grotendeels over dezelfde bestuursstructuur en -bevoegdheden.

Aanleiding voor de discussie over de bestuurlijke indeling vormt onzekerheid over de vraag of de drie traditionele bestuurslagen uit het Huis van Thorbecke nog wel de juiste schaal bezitten om hun taak adequaat te kunnen vervullen. Ook blijken maatschappelijke problemen in de praktijk steeds minder gemakkelijk door één bestuurslaag te kunnen worden opgelost. Verder worden grote stedelijke agglomeraties onmiskenbaar met andere problemen geconfronteerd dan landelijke gebieden. Ten slotte is het decentralisatiestreven sinds de jaren tachtig in een onmiskenbare stroomversnelling gekomen, wat nieuwe vragen oproept rond de bestuurskracht van gemeenten en provincies.

Het is niet voor niets dat juist de afgelopen jaren een stortvloed is verschenen aan nieuwe rapporten over het onderwerp van deze CDV; van het rapport van de Commissie Geelhoed uit 2002 *Op schaal gewogen* tot het rapport van de Raad voor het Openbaar bestuur *Bestuur op maat, over middenbestuur* uit 2006 over met name de aanpak van de problemen in de Randstad (zie kader).

Toch is het ook goed te bedenken dat er weinig nieuws onder de zon is.

De discussie over de vraag of deze bestuurlijke indeling nog voldoet, loopt dit jaar namelijk precies zestig jaar.<sup>1</sup> Al in 1947 stelde de Commissie Koelman voor om districten in te stellen als nieuwe bestuurslaag tussen

## Selectie uit reeks van recente rapporten over de inrichting van het huis van Thorbecke

In 2002 verscheen van de zijde van het Interprovinciaal Overleg een rapport door een commissie onder voorzitterschap van L.A. Geelhoed, getiteld *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. De commissie constateerde onder meer dat provinciale schaalvergroting in de Randstad op korte termijn gewenst was (p.64). Een stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen onder voorzitterschap van L.C. Brinkman bracht op 25 oktober 2004 het rapport *Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht* uit. De conclusie luidde, dat het aantal specifieke uitkeringen op korte termijn drastisch omlaag kon van 155 naar 22.

In januari 2005 kwamen rijk, provincies en gemeenten de Code Interbestuurlijke Verhoudingen overeen. De behoefte daaraan was voortgekomen uit de onvrede van de gemeenten over een toegenomen centralisatie, en de voorgenomen afschaffing van een deel van de ozv.

In augustus 2005 brachten de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen hun advies (Rfv) *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* uit. Volgens dit rapport diende de norm dat de behartiging van overheidstaken in beginsel aan de meest decentrale democratisch gelegitimeerde overheidslaag wordt overgelaten, waarbij deze over de daartoe noodzakelijke bevoegdheden en financiële middelen beschikt, duidelijker dan thans in de Grondwet te worden vastgelegd. (p. 66)

Op 12 oktober 2005 publiceerden de burgemeesters van de vier grote steden en de vier Commissarissen van de Koningin in de Randstad (Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) het manifest *Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland*, een oproep tot een bestuurlijke modernisering van de Randstad op korte termijn.

provincies en gemeenten. Dit voorstel haalde het niet, maar in 1950 kwam wel de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) tot stand. In 1964 en 1976 volgden achtereenvolgens de instelling van het openbaar lichaam Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven. Op grond van een vernieuwde Wet gemeenschappelijke regelingen van 1984 werden de provincies verplicht

In mei 2006 verscheen een publicatie van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (vgs) en de Vereniging voor Bestuurskunde (vb) van de hand van één van de redacteurs van dit themanummer (Rien Fraanje), getiteld *Sterke gemeenten binden*, met als ondertitel: een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur. Hierin werd bepleit de overheid te organiseren als ‘een coöperatieve bank, zoals de Rabobank. Een coöperatie zoekt de nabijheid van mensen; zij wil nauw contact houden met de basis, waardoor ze afhankelijk van de regionale situatie maatwerk kan bieden. De dienstverlening in Friesland kan daardoor verschillen van die in Zeeland. Maar achter die relatief autonome coöperaties, moet een zeer goed en flexibel georganiseerde organisatie schuil gaan die de eenheid bewaakt én differentiatie toestaat. In zo’n overheid kunnen gemeenten floreren.’ (p. 38)

In juni 2006 publiceerde een Commissie Toekomst Lokaal bestuur (Commissie Bovens) in opdracht van de vng het rapport *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*. Zoals de titel al aangeeft, betrof het vooral een pleidooi voor (meer) differentiatie. In september 2006 verscheen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (rob) het rapport *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, dat opnieuw wees op de noodzaak om voor de Randstad tot een aanpassing van de schaal en taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur te komen. (p. 8)

In november 2006 publiceerde de Raad van State (zoals afgesproken in de genoemde Code Interbestuurlijke verhoudingen) zijn eerste periodieke beschouwing over de verhoudingen tussen de bestuurslagen — zie voor een bespreking de bijdrage van Gudde in de boekenrubriek.

En de opsomming is bij lange na niet uitputtend. Nieuwe rapporten staan bovendien al weer op uitkomen. Zo stelde de vng in januari 2007, bij wijze van vervolg op het rapport van de Commissie Bovens, een commissie Gemeentewet en Grondwet in (Commissie Van Aartsen), die voor de zomer van 2007 voorstellen moet doen voor de verandering van de gemeentelijke autonomie en pluriformiteit in de wet.

om zogenoemde samenwerkingsgebieden vast te stellen, waarbinnen ‘verlengd lokaal bestuur’ zou kunnen worden beproefd. Daarnaast is sinds de Tweede Wereldoorlog het aantal gemeenten ongeveer gehalveerd.

In 1994 kwam de Kaderwet bestuur in verandering (kbv) tot stand, die met ingang van 1 januari 2006 is vervangen door de Wgr-plus regeling. De

KBV bood zeven gebieden een bijzondere status met eigen wettelijke taken en bevoegdheden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo en Arnhem/Nijmegen). Per 1 januari 2006 zijn deze kaderwetgebieden omgevormd tot Wgr-plusregio's. Daarvan kunnen er behalve deze zeven ook andere worden gevormd. Inmiddels heeft ook Parkstad Limburg deze status verworven.

Daarnaast waren er echter evenveel — of meer — voorstellen die het uiteindelijk niet haalden, zoals het ontwerp van Wet op de gewesten (1971) en het ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur (1976). In 1985 werd de agglomeratie Eindhoven en in 1986 het openbaar lichaam Rijnmond weer opgeheven.

#### DE DOORVOERING VAN SUBSIDIARITEIT IN HET HUIS VAN THORBECKE

Ondanks alle adviezen en wetgeving lijkt er eigenlijk weinig wezenlijk veranderd. Wel blijft de discussie over de structurele inrichting van het Huis van Thorbecke voortduren. Zo verschijnt aan het einde van Balkenende III in oktober 2006 Remkes' discussienotitie *Maatwerk in het middenbestuur*, gevolgd door *De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst*. Ook heeft Remkes op 18 september 2006 nog de Adviescommissie Versterking Randstad ingesteld (Commissie Kok). Deze adviseerde in januari 2007 tot de invoering van één Randstadprovincie, waarin de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland zouden moeten opgaan, onder gelijktijdige opheffing van de vier Wgr-plusregio's. Maar de kabinetten-Balkenende hebben niet gekozen voor structuurwijzigingen. Wel heeft zich onder deze kabinetten een andere, uiterst belangrijke paradigmaverandering doorgezet, waarbij belangrijke rijkstaken zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten. Zie de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb). De effecten van de Wwb zijn goed te noemen. De uitkeringsvolumes zijn fors gedaald door de kosten en baten bij de gemeenten te leggen, waar de directe gevolgen voor de gemeenschap ook daadwerkelijk worden gevoeld.<sup>2</sup>

\* \* \*

Vaak (en tot op de dag van vandaag zijn die tendensen zichtbaar) wordt de vraag naar de toekomst van het Huis van Thorbecke door alle partijen tamelijk technocratisch behandeld, waarbij de achterliggende waarden wat uit het oog zijn verdwenen. Maar de afgelopen jaren lijkt zich feitelijk vooral een kentering te hebben voorgedaan in beleid, waarbij de inrichting van het Huis van Thorbecke juist niet primair vanuit de structuur is aangepakt, maar bekeken is vanuit de bril van het subsidiariteitsprincipe. Dit is ook het geval in het begin februari 2007 verschenen rapport *Spiegel van de Staat*.

*Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Zo stelt het rapport: 'In principe geldt, vanuit de christen-democratie, dat decentraal hoort te gebeuren wat – naar de maatstaf van de publieke gerechtigheid – decentraal geregeld kan worden. (...) Door de schaalvergroting van gemeenten is de gemeente niet zelden groter geworden dan de plaatselijke gemeenschappen.' (pp. 102-103)

En: 'Met het oog op het – reële – spanningsveld tussen bestuurskracht en betrokkenheid bepleit het rapport verdergaande differentiatie tussen gemeenten.' (p. 104)

*Houdt het huidige kabinet voldoende rekening met de nieuwe spanningsvelden die de aangekondigde decentralisatiebeweging oproept?*

Het onlangs aangetreden vierde kabinet-Balkenende benoemt de waarden en de ideologie, maar laat de structuur ongemoeid. Het coalitieakkoord heeft het over verdere decentralisatie van taken. CDA, PvdA en ChristenUnie pleiten voor grotere differentiatie van bevoegdheden voor gemeenten en provincies. En verder belooft het stuk dat

de bestuurlijke drukte zal worden verminderd door maximaal twee overheidslagen over één onderwerp te laten gaan.

De vraag is evenwel of voldoende rekening wordt gehouden met de nieuwe spanningsvelden die deze decentralisatiebeweging oproept. Het is niet voor niets dat de gedeeltelijke afschaffing van de ozb op instigatie van het vvd-smaldeel uit het vorige kabinet de verhoudingen zo op scherp heeft gezet. Bij decentralisatie van taken horen ook voldoende middelen en mogelijkheden om deze taken naar eigen inzicht te kunnen vervullen. Ook de vraag wat een grotere rol voor de gemeenten voor provincies betekent, komt in de gewijzigde verhoudingen in alle hevigheid op. En wat vragen internationale economische ontwikkelingen die juist tenderen naar centralisatie en 'euregionalisering' van de inrichting van ons bestuur?

#### NIEUWE VRAGEN EN SPANNINGEN

Hiermee zijn we in het middelpunt gekomen van de discussie die we in dit nummer voeren. Uitgangspunt daarbij is de vraag: bij welk soort inrichting van het Huis van Thorbecke kom je uit wanneer consequent subsidiariteit als normatief ordeningsprincipe wordt gekozen? Wat betekent de keuze voor, zoals Dölle het in deze uitgave noemt, een historische 'constitutioneel-normatieve' boven een vooral sociaal-economisch en planologisch geïnspireerde 'instrumentalistisch-functionele' benadering

van het decentrale bestuur? Het Program van Uitgangspunten van het cda verwoordt deze visie op christendemocratische wijze als volgt: ‘Hogere bestuurslagen onthouden zich van taken die op een lager niveau, gemeten naar de maatstaf van de publieke gerechtigheid, adequaat ter hand genomen kunnen worden en werken dienovereenkomstig mee aan decentralisatie.’ Gemeenten en provincies hebben aldus een intrinsieke waarde, die verder gaat dan een effectief en efficiënt vormgegeven onderdeel van het Rijk. Maar wat te doen tegen de gebrekkige toerusting van gemeenten? (1.), de huidige legitimiteitscrisis en impasse van het middenbestuur (2.) en de verrommeling van het Huis van Thorbecke? (3.)

### *1. Adequate toerusting van gemeenten*

Behalve in staatsrechtelijke zin, dient ook de financiële regeling van gemeentelijke vrijheid adequaat te zijn geregeld. Wat betekent dit?

#### *a. Ruimte voor differentiatie*

Een staatsrechtelijke regeling moet differentiatie tussen gemeenten (en provincies) mogelijk maken op het gebied van inrichting, taken, dienstverlening en middelen, zoals de Commissie Bovens in haar baanbrekende rapport *Wil tot verschil* (2006) al bepleitte (zie ook het interview met Leers). Hierdoor kan zowel ‘romantisch escapisme’ (Dölle) als onnodige bestuurlijke opschaling worden vermeden. Wel zijn aanpassing van de Grondwet en een algehele herziening van de Gemeentewet (en de Provinciewet) vereist, waarbij onvermijdelijk de grenzen aan de orde zullen komen, die voortvloeien uit de rol die recht en wet in onze rechtsstaat vervullen (Donner). Als vervolg op de Commissie Bovens heeft de vng de commissie Gemeentewet en Grondwet ingesteld (Commissie Van Aartsen), die voor de zomer van 2007 met voorstellen dient te komen voor de verankering van de gemeentelijke autonomie en pluriformiteit in de wet. Gedacht vanuit subsidiariteit zullen de mogelijkheden voor differentiatie stevig moeten worden benut.

#### *b. Vergroting eigen belastinggebied*

De inperking van het eigen belastinggebied van gemeenten, zonder adequate compensatie, zoals doorgevoerd in het vorige kabinet-Balkenende is niet in lijn met een consequente doordenking van het subsidiariteitsbeginsel. Kuiper gaat in zijn artikel in op de rol van het eigen belastinggebied en op mogelijke alternatieve verruimingsmogelijkheden die er zijn, gegeven het feit dat terugdraaien van de ozb-maatregel politiek niet opportuun is. Als ook het huidige kabinet op het terrein van subsidiariteit consequent wil doorpakken, zal het de punten hierover in het regeerakkoord moeten waarmaken, en alternatieve ruimte moeten bieden voor eigen belastinggebied en meer bestedingsvrijheid voor gemeenten.



c. Wat te doen bij schaalproblemen?

Sommige gemeenten zijn niet toegerust qua inwonersomvang en bestuurskracht om alle taken die haar zijn toevertrouwd, uit te voeren. Wat dan te doen? Moeten we dan de prijs voor differentiatie willen betalen, en dus niet alle taken als gemeente willen uitvoeren, taken eventueel terugleggen naar de provincie of het taboe op gemeentelijke herindeling opheffen, zoals Fraanje bepleit in zijn bijdrage?

*De legitimiteit van het middenbestuur*

Hoe dan ook, de taakverzwaring voor de gemeenten zal grosso modo, zo is de verwachting, tot verdere schaalvergroting en grotere gemeenten leiden. Dat deze tendens ook gevolgen heeft voor de structuur in het Huis van Thorbecke zoals we die nu kennen, leert de case van Denemarken. Daar hebben herindelingen het middenbestuur weggevaagd (zie het artikel van Fraanje & Van Brunschot). Ook het mogelijk (deels) terugleggen van taken van de provincies naar de gemeente, zoals jeugdzorg en armoedebestrijding, heeft gevolgen voor de positie van de provincies. Tegelijkertijd zien we dat met name de Randstadprovincies, juist op het gebied van de uitvoering van hun wettelijke taken rond ruimtelijke ordening, mobiliteit en infrastructuur, er niet goed in slagen de problemen op te lossen, met grote gevolgen voor het hele land. Vandaar ook dat discussies over de vorming van een Randstadprovincie in beeld komen.

In het slotgesprek, waarin vooraanstaande christendemocraten met elkaar spreken over de gewenste inrichting van het Huis van Thorbecke komen de verschillende lijnen en posities bij elkaar en wordt verder door gedacht. Bovens oppert bijvoorbeeld om op langere termijn 'het plafond tussen de eerste (gemeenten) en tweede verdieping te slopen'. Zie beide als een decentraal bestuur. Dit draagt ertoe bij de competentietwisten te verminderen. In die lijn ligt ook de gedachte van Hendrikk om te komen tot een Vereniging van Decentraal Bestuur (vDB), in plaats van de aparte verenigingen IPO en vNG die we nu kennen.

*De verrommeling aanpakken*

Het is duidelijk dat zoiets niet op korte termijn zal gebeuren. Er zit veel spanning tussen ideaal en werkelijkheid. Ook is hiervoor nog teveel onenigheid en verschil van mening over de exacte vorm van de gewenste herinrichting van het huis. Maar de lijn is wel: laten we eerst in gezamenlijkheid opruiming houden: de verrommeling van het huis aanpakken, het oneigenlijke gebruik van ondemocratische aanbouwconstructies in Wgr-verband. Dat zal de bestuurlijke helderheid ten goede komen. Ook kan daarbij het voornemen uit het regeerakkoord helpen om niet meer dan

twee bestuurslagen met een probleem bezig te laten zijn. Daarna is veel beter te zien welke verbouwingen er dan nog eventueel nodig zijn – zie verder het CDV-rondetafelgesprek.

Overigens laat dit onverlet dat ons land minstens zo zeer behoefte heeft aan moedige, slagvaardige, krachtige bestuurders, lieden die beslissingen durven nemen, die niet terugschrikken voor impopulariteit. Nogal wat bestuurlijke problemen blijken bij nadere beschouwing vooral bestuurdersproblemen te zijn.

#### DE FLEXIBILITEIT VAN HET HUIS VAN THORBECKE

Wat betekenen het normatieve uitgangspunt van subsidiariteit en de nieuwe vragen en spanningen voor onze visie op het Huis van Thorbecke? Het betekent een voorkeur voor, zoals het hierboven genoemde rapport *Op schaal gewogen* van de Commissie Geelhoed het uitdrukt, reconstructie en versterking boven principiële wijziging van het Huis van Thorbecke. Immers: ‘Op zichzelf al vormt het gegeven dat de hoofdstructuur van het huis van Thorbecke overeind is gebleven, bij alle veranderingen in staat en samenleving van de afgelopen anderhalve eeuw, een waarschuwing tegen de (lichtvaardige) conclusie dat juist de huidige actualiteit noopt tot omvorming ervan.’ (pp. 10, 13)

Maar, zoals ook Tetteroo in zijn bijdrage beschrijft, het huis is bepaald niet in massief beton opgetrokken. De historisch gegroeide organische structuur biedt zeker meer flexibiliteit en ruimte voor herinrichting dan wij denken. Dit werd uitdrukkelijk ook vanuit de liberale staatsopvatting van Thorbecke onderkend. Zo wees hij erop dat de waterschappen als publiekrechtelijke lichamen (die overigens niet zozeer een uitdrukking van

territoriale alswel van functionele decentralisatie zijn) ten principale aan het gezag van de Provinciale Staten onderwerpen zijn, die deze derhalve ook weer kunnen opheffen,<sup>3</sup> Ook Boelhouwer komt in CDV vanuit zijn visie tot deze slotsom.

Bezien vanuit het principe van subsidiariteit, verschijnen ook discussies over ‘structuur’ in een genu-

*Schaalvergroting als afgeleide van een discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden, moet men niet op voorhand uitsluiten.*

anceerd perspectief. Tegenstanders van structuurwijziging benadrukken eenzijdig dat het over de inhoud zou moeten gaan en dat structuurdiscussies daarvan afleiden. Voorstanders van structuurwijzigingen hanteren meestal alleen het economische argument (efficiency en economische

groei). De vermeende achteruitgang van de concurrentiepositie van (delen van) Nederland zou voldoende reden zijn om op te schalen. Beter is het om weliswaar met meer aspecten rekening te houden, in het bijzonder sociale cohesie en gemeenschapszin, maar schaalvergroting als afgeleide van een discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden, niet op voorhand uit te sluiten.

Dan kan dus logischerwijs niet, zoals artikel 6.2.2 van het CDA-verkiezingsprogramma doet, de absolute garantie worden gegeven dat herindelingen alleen plaatsvinden wanneer de betrokken gemeenten daarmee instemmen. (Vergelijk ook voor een nuancering op die absolute stellingname het WI-rapport *De Spiegel van de Staat* (2007), p. 106.

Ook de vorming van bijvoorbeeld een Randstadprovincie (zie ook de bijdrage van Janse de Jonge) is dan in principe mogelijk. Het is in ieder geval te verkiezen boven het ontnemen van het democratisch gelegitimeerde karakter aan de provinciale bestuurslaag, zoals Peters voorstelt. Met Sap kan worden ingestemd dat een dergelijke vorm van regionalisering evenwel niet 'sluipend' mag worden doorgevoerd, met een beroep op Europa; de invoering van een nieuwe bestuurslaag is er echter evenmin voor nodig. Naar onze overtuiging brengen de diversiteit van de bijdragen en de botsende opinies op eendrachtige wijze de belangrijkste hedendaagse *Thorbeckse Twisten* in beeld. We weten uit de geschiedenis dat conflicten om de macht soms behoorlijk uit de hand kunnen lopen. Zie alleen al de Hoekse en Kabeljauwse Twisten die Holland in de tweede helft van de veertiende en de eerste helft van de vijftiende eeuw deden splijten. Hoewel de *Thorbeckse Twisten* steevast oplaaien en bepaald langdurig zijn, draagt hun deels niet te vermijden karakter gelukkig ook steeds weer de kiemen van pacificatie in zich. Er is dus zeker geen reden tot wanhoop of oorlogszuchtigheid. Veel van de hedendaagse *Thorbeckse Twisten* zijn, meer nog dan vanuit het machtsperspectief, te plaatsen in het licht van ideologische opvattingen over de gewenste inrichting van het huis.

De verschillende bijdragen zijn samengebracht in het besef dat het Huis van Thorbecke wel tegen een stootje kan, maar ook in het vermoeden dat meer kennis over de fundamenteën van het openbaar bestuur, helderheid in taakverdeling en vertrouwen tussen bestuurders, een hoop narigheid kan voorkomen.

#### Noten

1 Vgl. Van der Pot (bewerkt door D.J. Elzinga & R. de Lange, met medewerking van H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer: Kluwer, 2006), pp. 845-850.

2 Ook de mogelijkheden van de provincies voor de inrichting van de ruimte zijn sinds de Nota Ruimte groter geworden.

3 *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p. 925.