

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) 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).

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Hecht het CDA aan het lokale bestuur? Dan graag nog principiëler en concreter!

Het belang van het lokale bestuur zit in de CDA-genen. De zwakke plek is echter dat de gemeente-, provinciale en Haagse bestuurders in concrete reorganisatievoorstellen te vaak niet op één lijn zitten. De vraag of hier meer consistentie in optreden kan worden bereikt, is zeker een bredere partijdiscussie waard. Er zijn moedige concrete keuzes noodzakelijk.

door *Alfons Dölle*

Eerste Kamerlid voor het CDA

HET DEBAT OVER HET MIDDENBESTUUR is heftig, hardnekkig en een beetje hopeloos.

Het is geen kwestie die ons volk tot nu toe echt opwindt. Het debat woedt bij uitstek in wat onze zuiderburen zo fraai de bestuurlijke kaste noemen. En natuurlijk aan de academie!

De discussie wordt voortdurend aangejaagd door vier motoren.

Daar is vanouds 'het tafellaken-en-servet'-probleem: sommige overheidstaken zijn eigenlijk een maatje te groot voor veel gemeenten, maar ook niet echt geschikt voor de provincie. Ambulancediensten, muziekscholen en verslavingszorg vormen hiervan voorbeelden.

De (groot)stedelijke problematiek is een tweede drijvende kracht achter het debat. Forensisme, de vlucht van de middenklasse uit de (grote) steden en de daarmee samenhangende suburbanisatie, roepen specifieke problemen op die bijzondere antwoorden vergen: fileprobleem, scheefgroeiende woningmarkt, demografische disbalans, gebrekkige integratie van hele bevolkingsgroepen, ongelijke lastendruk. Het zoeken is dan steeds naar een stevig regionaal platform waarop deze problematiek kan worden besproken en angevat.

Europeanisering en mondialisering leiden tot een derde impuls. In de *economy of flows* komt het erop aan, zo betogen prominente adviseurs¹, de besluitvorming over investeringen in de marktsector zo te beïnvloeden dat werkgelegenheid en economische groei voor een bepaald gebied kunnen worden behouden en uitgebreid. Meedraaien in de top van de Europese competitie van de regio's is hier vaak het motto. De staatkundige structuur wordt gezien als een afgeleide, dienstbare en faciliterende 'hulpconstructie'. De vierde motor ten slotte wordt voortgestuwd door de wens van de nationale politiek om de decentrale overheden zo te verbouwen dat deze de taken die Den Haag wil decentraliseren, kunnen dragen en uitvoeren.

ER IS VEEL GEPROBEERD

Het is dus niet zo vreemd dat het Nederlandse debat over het middenbestuur vooral een schaaldiscussie was. De tweede helft van de twintigste eeuw laat die queeste naar de ideale schaal pregnant zien. Waar gemeentelijke herindelingen — lees gemeentelijke opschalingen — door de bank genomen konden worden doorgedrukt, faalden pogingen om de middelste verdieping van het Huis van Thorbecke te verbouwen. De wetgever stuitte op onneembare horden. De politiek kwam er of zelf niet uit, de Grondwet stond in de weg² of de bevolking (referenda Amsterdam en Rotterdam in 1995) torpedeerde de facto nieuwe concepten als de stadsprovincies.

Wat is er niet allemaal geprobeerd?

De Commissie Koelma (1946) wilde de instelling van districten tussen provincie en gemeenten. De 'politiek', waarop de erflaters van het CDA een zeer zwaar stempel zetten, zocht het in de jaren vijftig echter vooral in verlengd lokaal bestuur. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) zag in 1950 het licht.

In de jaren zestig gloorde weer het gewestdenken. Het ging eerst om gewestvorming van bovenaf. De regering sloeg in de Nota Bestuurlijke Organisatie uit 1969 echter de omgekeerde richting in: procesmatige, uit het lokale bestuur zelf voorkomende bestuurlijke ontwikkeling 'richting regio'. Het gewestdenken, dat culmineerde in de Concept-structuurschets uit 1974, werd echter spoedig verlaten. Te duur, te bureaucratisch en te bedreigend voor de gemeenten. De vierde bestuurslaag werd taboe verklaard. De blik richtte zich vervolgens op de provincies. Provincies zouden moeten worden verknipt en een groot aantal gemeentelijke taken overnemen. Het conceptontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (kabinet-Den Uyl) ging uit van 24 provincies. Het tij keerde echter opnieuw onder het kabinet-Van Agt I (1977-1981). Het aantal provincies zou minder drastisch worden uitgebreid en men wilde minder gemeentelijke

taken naar de provincies overbrengen. Maar ook die bescheidener ambitie bleek te hoog. Niet in de laatste plaats vanwege massief verzet vanuit de bevolking.

Dus komt automatisch de gemeente weer meer in beeld. Elzinga en Van der Schreur³ wijzen erop dat zowel het gewestenmodel als het model van de miniprovincies bezweken aan hun uniformiteit. Het waren modellen die een storm van bezwaren uit alle hoeken van het land opriepen. Ze mochten de droom van departementale echelons, bestuurskundigen en planologen belichamen; het bleven fata morgana's. De bevolking en het gros van hun bestuurders kantten zich heftig tegen de blauwdrukken.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (1984) als vehikel voor verlengd lokaal bestuur werd daarom verder opgetuigd. Opgeschaalde WGR-gebieden, waarin gemeenschappelijke regelingen zouden worden gebundeld en geïntegreerd, moesten het staketsel vormen voor regionaal bestuur. Er werd daarnaast sterk op gemeentelijke herindelingen ingezet. Zo werd geprobeerd geschikte steigers te bouwen waar de schepen vol gedecentraliseerde rijkstaken vanuit Den Haag zouden kunnen aanmeren. Want vanaf de jaren tachtig is de schaaldiscussie direct gekoppeld aan dit decentralisatiemotief.

De pendule slaat in de jaren negentig echter al weer uit naar de andere kant. De kabinetten-Kok wilden het gemeentelijke herindelingproces fors accelereren. Ze riepen verder nog al wat functionele (politie-, vervoers-, RBA-, enz.) regio's in leven die meer bij de provinciale schaal aanknoopten. De focus verplaatst zich naar de grootstedelijke gebieden die specifieke oplossingen vergen.⁴ De wetgever pakte vanaf de jaren negentig die handschoen op. In de Kaderwet Bestuur in verandering (1994) werden zeven grootstedelijke gebieden apart gezet en voorzien van een eigen bestuur. Na een overgangperiode zou de stadsprovincie hierin definitief kunnen voorzien. De referenda die voorjaar 1995 in Amsterdam en Rotterdam werden gehouden, nekten dit perspectief. Sinds 1 januari 2006 heeft de wetgever de zogenoemde WGR-plusregio's provisorisch belast met het boedelbeheer van de kaderwet.

Al met al een heuse lijdensweg, die bestuurlijke reorganisatie. Steeds weer schoven de panelen en wisselden de perspectieven. Door dit alles heen is de spanning voelbaar tussen de wil tot differentiatie en de wil tot uniformiteit, tussen territoriale en functionele decentralisatie, tussen bottom-up en bottom-down strategieën, tussen gemeenten en provincies. Maar achter dat alles ook tussen twee paradigma's. De instrumentalistisch-functionele, vooral sociaal-economisch en planologisch geïnspireerde benadering en de historische constitutioneel-normatieve benadering van het fenomeen lokaal bestuur (zie hierna).

CDA

Het CDA en zijn erflaters hadden in al die debatten hun eigen inbreng. Het leverde de christendemocratie soms het onverdiende imago op van een partij die zich te afhoudend opstelt met betrekking tot bestuurlijke reorganisatie. Te wars van Haagse regie; een partij die de oren te veel laat hangen naar de gemeenten, zelfs de kleine.

Procesmatige aanpak, voorkeur voor verlengd lokaal bestuur, voorzichtigheid bij schaaldiscussies, begrip voor functionele decentralisatie als alternatieve optie naast territoriale decentralisatie, het zijn inderdaad even zoveel kernkarakteristieken van de historische christendemocratische benadering. Bestuurskundigen, planologen, managerambtenaren en andere, dikwijls urbaan georiënteerde groepen uit de hogere middenklasse, raken regelmatig kregel van dit christendemocratisch *incrementalisme*. Het bemoeilijkt, menen zij, een totaalvisie op het binnenlands bestuur. Ze missen de nodig geachte Olympische Visie, het *Grand Design*.

Wie zo kijkt mist de ideologische inslag van de christendemocratische opstelling. Er is in de christendemocratie vanouds een sterk bewustzijn van de sociaalculturele dimensies van openbaar, en dan vooral van lokaal bestuur. In dit verband is er een groot geloof in de lokale gemeenschappen en wantrouwen tegen de tekentafel. Een duidelijke affiniteit met wat staatsrechtmenen wel de constitutionalistische visie op decentrale overheden noemen.

Lokaal bestuur als waarde in zichzelf

Lokaal bestuur is meer dan zo maar een inwisselbare modaliteit van het openbaar bestuur. Zo zegt de preambule van het door Nederland in 1990

Lokaal bestuur is meer dan zo maar een inwisselbare modaliteit van het openbaar bestuur

geratificeerde Europees Handvest inzake lokale autonomie dat 'lokale autoriteiten één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch bewind zijn'. En: 'De op democratische wijze tot stand gekomen besluitvormende organen moeten een belangrijk

(*substantial*) deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.⁵

De Grondwet attribueert in art. 124 lid 1 al veel langer het regelen en besturen van de eigen huishouding (de autonomie) aan gemeente en provincie.⁶

Het Handvest lijkt er zelfs van uit te gaan dat burgers een recht hebben op lokaal bestuur. Uit art. 5 van het Handvest blijkt daarnaast de staatsrechtelijke relevantie van plaatselijke gemeenschappen. Indien hogere machten besluiten tot opheffing van een gemeente, dan moeten die plaatselijke gemeenschappen direct 'zo mogelijk door een referendum waar dit wettelijk is toegestaan'⁷ of indirect (gemeenteraad) worden geraadpleegd.

Maar is dit uitgangspunt, gelet op de maatschappelijke schaalvergroting en de sterk toegenomen mobiliteit van mensen, in onze dagen nog langer reëel? Laat de intense impact van het gelijkheidsbeginsel⁸ en van de individualisering als leidmotieven van de postmoderne cultuur daarvoor nog ruimte? Sommige Duitse politicologen bepleitten in dit verband een *funktionale Selbstverwaltungsleer* als opvolger van de constitutionalistische (normatieve) leer.⁹ De gemeentelijke autonomie (art. 28 lid 2 *Grundgesetz*) is in die functionalistische visie een achterhaald concept. Duitse staatsrechtgeleerden noemen deze functionalistische leer daarom *Verfassungswidrig*.

De gemeente verschijnt in deze functionalistische benadering als een overheid die eerst en vooral medeverantwoordelijk is voor de uitvoering van op hoger niveau vastgesteld beleid. De gemeente als een soort franchisehouder en filiaal van een nationale keten. Bij ons heeft Wim Derksen het in dit verband over de gemeente als een 'prominent loket van de overheid ter plaatse', een loket dat nationaal vastgesteld beleid toesnijdt op de lokale situatie.¹⁰ In een dergelijke visie wordt de schaal van het lokale bestuur in hoge mate bepaald door wat de uitvoering van landelijk (Europees) geotrooieerd beleid vergt. De band met de lokale gemeenschappen is van ondergeschikt belang. De visie op de gemeente als de 'autonome' politieke organisatievorm van (een) lokale gemeenschap(pen) kan als relict worden bijgezet op de zolder van de geschiedenis. Het viel in dit verband op dat de regering zowel bij de grondwetsherziening van 1983 als bij de algemene herzieningen van Provincie- en Gemeentewet in 1992 van de vermelding van de autonomie af wilde. Kennelijk gecharmeerd van een vergelijkbaar functionalisme. Beide keren zette echter de Tweede Kamer onder aanvoering van christendemocraten 'Den Haag' de voet dwars.¹¹ De regering legde — het parlement lette even niet op — ook het begrip autonomie in het Handvest wel heel bijzonder uit. Daaronder begreep de regering ook medebewind.¹²

De christendemocratie zou zich ook nu, of misschien juist nu, nog volop moeten blijven scharen achter de normatieve constitutionalistische visie. Het Program van Uitgangspunten lijkt dat in art. 20 te doen. Het nu vigerende verkiezingsprogramma doet dat zelfs opvallend radicaal in bijv. 6.1.1 (geen herindeling zonder instemming gemeente) en 6.1.2 (versterking

autonomie). De zwakke plek is bij ons echter vanouds dat christendemocratische gemeente-, provinciale en Haagse bestuurders in concrete reorganisatievoorstellen te vaak niet op één lijn zitten. Dat is mede de tol voor college- en kabinetsdeelname maar ook van de zo oermenselijke neiging *to stand where you sit*. Het punt of hierin meer consistentie in optreden kan worden bereikt, is zeker een bredere partijdiscussie waard.

DE INTRINSIEKE WAARDE VAN LOKAAL BESTUUR

Het lokale bestuur is vanouds een vorm van openbaar bestuur die geworteld is in territoriale gemeenschappen. Gemeenten kunnen niet worden gezien als een netwerk van werkplaatsen voor openbaar bestuur, door een hogere overheid over de natie geworpen. Ze horen bij die gemeenschappen. Dit is een wezenlijk element in de constitutionalistische visie.

Natuurlijk, de tijden zijn veranderd en de mensen en gemeenschappen met hen. De homo postmodernicus bijvoorbeeld zal de betekenis van territoriale decentralisatie zeer sterk relativeren. Dat concept past immers moeilijk bij burgers die in snel elkaar afwisselende rollen, netwerken en actievelden hun zelfontwerp willen verwerklijken. De territoriale gemeenschap is daarbij slechts een onbelangrijke factor, een overgeleverd kader, een kluister soms. Maar heel veel mensen leven zo niet. Zeer veel mensen leven een groot deel van hun leven, vaak van wieg tot graf, in dezelfde stad of streek. Ze beleven die als voor hen belangrijk en betekenisvol. De belevingswereld van de bestuurlijke elite is soms duidelijk anders dan die van veel ingezetenen.¹³

Ook de politieke organisatievorm van die territoriale gemeenschappen, dus de concrete gemeente, kan daarom dikwijls bogen op een sterk draagvlak bij de ingezetenen. Burgers komen niet snel de straat op om hun overheid te schragen. Wordt echter de gemeente 'afgepakt', dan gebeurt dit juist regelmatig wel. Mensen identificeren zich een beetje met de vaak oude bestuurlijke monumenten die gemeenten zijn. In Amsterdam, maar ook op Schiermonnikoog. Er is bovendien, of men het wil of niet, een objectief aanwezige territoriaal-lokaal bepaalde belangengemeenschap, waar mensen met hun kinderen in leven: behoefte bijvoorbeeld aan veiligheid en een passende infrastructuur, met specifiek op die gemeenschap toegesneden voorzieningen bijvoorbeeld.

Er zijn ook altijd nog groepskenmerken die maken dat plaatsen en streken van andere plaatsen en streken niet alleen historisch, maar ook actueel verschillen: religieus, cultureel, economisch, historisch en geografisch.

Natuurlijk valt een gemeente zelden samen met een territoriale leefge-

meenschap, bijvoorbeeld met een dorp. Het gaat erom dat wie de factoren draagkracht, identiteit, belangenbehartiging en groepskenmerken relevant vindt, de schaal van gemeenten niet puur als afhankelijk van bestuurskundig-bedrijfseconomische-planologische afwegingen kan beschouwen.

Immers, wanneer een bestaande gemeente opgaat in een groter geheel — en dat is een constante in de Nederlandse gemeentelijke herindelingsprocessen — dan verdunt en verzwakt de binding tussen het lokale bestuur en die territoriale gemeenschappen. Het soortelijk gewicht van die gemeenschappen neemt af bij de integrale belangenafweging die vaak geografisch, maar ook mentaal verder weg gaat plaatsvinden. Dit laatste gold zelfs bij de genoemde referenda in Amsterdam en Rotterdam. Daar verzette de bevolking zich ook massaal en massief tegen een uiteenvallen van hun gemeenten. Veel steden kennen een soort lokaal patriottisme en een vorm van lokaal bestuur (dikwijls teruggaand op de middeleeuwen) dat ‘helemaal naar die stedelijke gemeenschap’ is gaan staan, ‘en dus als eigen’ wordt beleefd. Zo is het ook buiten de steden.

Daarnaast zijn er punten die van bovengemeentelijk belang zijn die nopen tot een zeer voorzichtig omgaan met de bestaande gemeenten.

Wie bijvoorbeeld de sociale cohesie in de samenleving wil bevorderen — een specifiek CDA-punt —, moet ‘parterre’ beginnen. Hier is een gemeente die sterk in de lokale gemeenschappen is verankerd, een goede en betrokken bondgenoot

Dit brengt nog een ander punt in het geding, waarop Van Hogendorp, Thorbecke en Groen van Prinsterer al wezen¹⁴: de kraamkamerfunctie van lokaal bestuur. In een gemeente wordt nog altijd redelijk veel actief burgerschap ‘losgemaakt’. Burgers nemen als raadslid, wethouder of commissielid direct deel aan de behartiging

van de *res publica*.

Schaalvergroting betekent daarom gauw verschraling. Zo klinkt het aantal afdelingen van politieke partijen in en daarmee de kring van politiek actieve ingezetenen.

Nederland het enige land in Europa is waar het aantal gemeenten jaarlijks afneemt

Maar ook het maatschappelijk initiatief zal zich deels in reactie op de bestuurlijke opschaling moeten opschalen om zich gelijkwaardig te kunnen opstellen tegenover de nieuwe grote gemeente. Ook hier verdere professionalisering en afname van actief burgerschap. Nog meer toeschouwersdemocratie (De Beus) dus. Het is in dit verband ook vermeldenswaard dat Nederland het enige land in Europa is waar het aantal gemeenten jaarlijks afneemt.¹⁵

Kortom, er is meer van belang dan de catalogus van ruimtelijk-planologische desiderata bij het debat over bestuurlijke reorganisatie. Dit laatste debat is immers impliciet ook een debat over het lokale bestuur. Het CDA is zich steeds juist wel bewust geweest van die sociaalculturele dimensie van het bestaande lokale bestuur. Die is het waard beschermd te worden.

Maar hoe dan?

De toonaangevende groepen in de markt en in de ambtelijke bureaucratische echelons produceren vrijwel automatisch een bedrijfseconomische/bureaucratische logica die functionalistisch is. En ze hebben natuurlijk een punt. Het is inderdaad zo dat de ambtelijke infrastructuur van kleinere gemeenten broos is, want kwetsbaar bij ziekte en uitval. Het is ook waar dat bij voortschrijdende decentralisatie gemeenten in hun voegen kunnen

gaan kraken. Er worden immers hoge eisen gesteld aan de juridische en andere expertise van gemeentelijke ambtelijke apparaten. Het is ook waar dat verlengd lokaal bestuur dikwijls weinig doorzichtig is, en de democratie daar nogal indirect. Dan zijn er nog de argumenten van de bestuurlijke drukte en de noodzaak rondom sommige

Het zou al een enorme cultuuromslag zijn als bestaande gemeenten als waarden op zichzelf worden beschouwd

bestuurlijke knopen meer doorzettingsmacht te organiseren.

Wie dus grote waarde hecht aan het bestaan van gemeenten die in de gemeenschap zijn verankerd, ook als die vrij klein zijn, is wel gehouden om mee te zoeken naar wegen die in dat verband begaanbaar zijn. Geen romantisch escapisme! Anders wordt het wachten op de volgende reep gemeenten die wordt afgesneden in de niet aflatende carroussel van herindelingen.

Andere wegen?

Het zou een enorme cultuuromslag betekenen indien de bestaande gemeenten als waarden op zichzelf zouden worden beschouwd. De gemeentelijke schaal dus niet als uitkomst maar als uitgangspunt.

1. Dan komt onherroepelijk het aloude ideaal van de uniformiteit in het Nederlandse gemeenterecht ter discussie. Dit gebeurt natuurlijk *en marge* al langer; in bijvoorbeeld allerlei bestuursakkoorden tussen rijk en (groepen) gemeenten. Maar die materiële differentiatie van taken is uiteindelijk afhankelijk van 'de gunst' van het landsbestuur. Misschien

moet daarom zelfs aan formele differentiatie worden gedacht. Bijvoorbeeld een constitutionalisering van twee typen gemeenten, zoals in veel buitenland. ¹⁶ Maar we moeten wel reëel blijven: dat is een zaak van zeer lange adem (grondwetsherziening). Er zullen ook enorme tegenkrachten loskomen vanuit ambtelijke apparaten, het bedrijfsleven en landelijke organisaties die gebaat menen te zijn bij een uniform gemeentelijk bestel.

2. Dan moeten ook ingezetenen die in kleinere gemeenten wonen, aangaan dat het voortbestaan van de eigen gemeente een prijs heeft. Die prijs kan eruit bestaan dat bepaalde bevoegdheden die grote gemeenten bezitten, niet aan kleinere toekomen (het Duitse model van de *Kreis-gemeinde/Kreisfreie Gemeinde*; formele differentiatie dus). De prijs zal er daarnaast ook uit kunnen bestaan dat bepaalde taken elders worden neergelegd, zoals nu natuurlijk deels ook al gebeurt: in verlengd bestuur, bij de provincie of elders. Willen de ingezetenen die prijs niet betalen en hebben ze liever een rechtstreekse, zij het natuurlijk in de opgeschaalde gemeente verdunde invloed op dat type taakbehartiging, dan zal zich dat vertalen in een gemeenteraad die opschaling bespreekbaar wil maken bij provincie en rijk.
3. Een heel ander punt. Dit zou kunnen betekenen dat het ambtelijke schalensysteem zó wordt veranderd dat ook de kleinere gemeente op onderdelen hoger gekwalificeerd personeel kan aantrekken. Wellicht kan verder op allerlei beleidsarme onderdelen van het gemeentelijke takenpakket, in afwachting van differentiatieoperaties, privaatrechtelijke samenwerking uitkomst bieden, wat de Gemeentewet mogelijk maakt.

Zo zijn er nog wel andere mogelijkheden denkbaar. Maar wezenlijk is dat wordt gekozen voor een constitutionalistische visie op lokaal bestuur. Ten slotte moet worden opgemerkt dat in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, het altijd denkbaar blijft dat in het algemeen belang in allerlaatste instantie gemeenten toch worden uitgewist. Maar in allerlaatste instantie dus. Dat moet dan ook een uitgangspunt zijn bij het debat over de reorganisatie van het middenbestuur.

Noten

- 1 Voorlopig sluit de Commissie Kok die rij met haar advies *Versterking positie Randstad* die stoet in januari van dit jaar.
- 2 Bijvoorbeeld: bij de provincievrije regionale gebiedsautoriteiten.

- 3 D.J. Elzinga/R. van de Schreur, De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie, *Regionaal bestuur in Nederland* (red. Elzinga), Alphen aan den Rijn, 1995, 2-9.
- 4 Zie ook Externe commissie *Grote steden, grote kansen*, 1989; *Advies bestuur in grootstedelijke gebieden van de RBB*,

- 1989; Advies RvA voor de Ruimtelijke Ordening over bestuur in stedelijke gebieden uit 1991; de zogenoemde BON-nota's I, II en III (1993) en het Manifest Holland Acht uit 2005, de notitie *Maatwerk in het middenbestuur* van minister Remkes uit 2006 en het rapport van de Commissie versterking randstad (Commissie Kok) uit januari 2007.
- 5 Art. 3 lid 1 Handvest.
 - 6 Art. 94 Grondwet-1814. Het is nog vooral een nominale erkenning, die vooral na 1848 ook substantieel werd ingevuld.
 - 7 Naar de huidige opvattingen van de nationale wetgever en de Raad van State behoort de bevoegdheid op dit punt een raadplegend referendum te houden, tot de gemeentelijke autonomie.
 - 8 Een radicale uitleg van dit beginsel maakt het moeilijk aanvaardbaar dat mensen, afhankelijk van de territoriale gemeenschap waartoe zij behoren, met verschillende normstelling krijgen te maken. Dit laatste is nu echter wel bij uitstek een gevolg van het staatsrechtelijke autonomiebeginsel.
 - 9 Zie ook R. Stoiber, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Dresden, 1990* § 7.11 onder 1c.
 - 10 W.Derksen, *Binnenlands bestuur in het nieuwe regeerakkoord, Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 2 p 85.
 - 11 Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer, 2004, 1.10 en 7.2
 - 12 20 568, nr 9, p 7.
 - 13 Een fenomeen dat zichtbaar werd in het debat over de multiculturaliteit en over Europa.
 - 14 Dölle, *Wie doet de huishouding?*, Deventer, 1999, p 9.
 - 15 Nu 443 gemeenten; ongeveer evenveel als het veel minder volkrijke Noorwegen. België telt 589 gemeenten, Duitsland ruim 13.000, Frankrijk ruim 37.000. Bij Nederlandse bestuurders, bijvoorbeeld in Noord-Holland — soms bij dezelfde die bij voortduring waarschuwen dat Nederland niet het Jutland van Europa moet worden — is soms een groot enthousiasme voor de Deense herindelingsoperatie, die leidt tot een aanzienlijke reductie van gemeenten (tot ongeveer 100) die op 7 na meer dan 20.000 inwoners tellen. Daarbij moet worden bedacht dat de 13 provincies worden afgeschaft en vervangen door 5 regio's. Verder is Denemarken een land met een bevolking die minder dan een derde van die in Nederland bedraagt en waarvan 90 procent in de grote steden (een vijfde in Kopenhagen) woont met zeer grote delen 'leeg land'. Het kent bovendien een sterke monocultuur.
 - 16 Overigens ook bij ons voor 1848, toen er stedelijke en plattelandsgemeenten waren.