

De rol van de regio

H.J.L. Vonhoff

is Commissaris van de Koningin in de provincie Groningen. Daarnaast is hij buitengewoon hoogleraar aan de Erasmusuniversiteit te Rotterdam (Albeda-leerstoel, Faculteit der Sociale Wetenschappen) en voorzitter van het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel. Adres: CdK van de provincie Groningen, Postbus 610, 9700 AP Groningen.

Samenvatting

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over de rol van het bestuur op het middenniveau. Geconstateerd wordt dat die discussie in het algemeen wordt gevoerd op basis van het feit dat oplossingen urgent zijn voor de vier grootste steden in ons land. Daardoor blijft de functie van het middenniveau in ons binnenlands bestuur onderbelicht. Voorts wordt gesteld dat schaalvergroting noodzakelijk is om de bestuurlijke kwaliteit op provinciaal en gemeentelijk niveau te verzekeren. Hierbij verdient de toenemende betekenis van de regio in de Europese Unie meer aandacht dan tot dusverre daaraan is besteed.

1. Introductie

De hoofdigde boer van Staring, die tot de titel van een rapport over de hoofdstructuur van de rijksdienst inspireerde, komt tot de volgende uitspraak: 'Al kennen wij de reden niet, het is vast op goede grond geschied.' De vanzelfsprekendheid waarmee het bestaande werd geaccepteerd in bestuurlijk Nederland, is op een merkwaardige wijze in het tegendeel verkeerd. De neiging tot verandering slaat toe zonder dat men zich rekenschap geeft van de argumenten en omstandigheden die tot een bepaalde oplossing of organisatievorm hebben geleid. Bij de roep om staatkundige en bestuurlijke hervormingen is dat in sterke mate het geval. Het gevolg is dat zich vormen van ongerichtheid manifesteren die ertoe leiden dat er geen praktische resultaten worden geboekt of dat die weinig gestructureerd tot stand komen. Het is niet te verwachten dat op deze wijze overzichtelijke bestuurlijke verhoudingen zullen ontstaan.

Deze opmerking vooraf dient ertoe om vast te stellen dat het voor de bestuurlijke organisatie van

ons land in ieder geval volstrekt noodzakelijk is om heldere, eenduidige grondregels te stellen op basis waarvan een toedeling van bevoegdheden kan plaatsvinden met een minimum aan onderlinge bemoeizucht van bestuurlijke en ambtelijke autoriteiten en een maximale dienstverlening aan de samenleving.

2. Bestuurlijke vereisten en maatschappelijke dynamiek

Die helderheid van conceptie wordt aangetroffen in de bestuurlijke organisatie zoals die door Thorbecke anderhalve eeuw geleden is gerealiseerd. Voordat men nu nagaat wat daaraan moet veranderen vanwege de ingrijpende wijzigingen die zich sindsdien hebben voltrokken, is het allereerst geboden om te bezien wat Thorbecke heeft bewogen om tot zijn voorstellen te komen.

In de eerste plaats is dat zijn behoefte geweest om het democratisch gehalte van de Nederlandse samenleving in zijn dagen te versterken. Het behandelen van de openbare zaak in het openbaar is zijns inziens de beste manier om domperij en gebrek aan kwaliteit tegen te gaan. Zijn beschouwing over de plaatselijke begroting is vanuit die invalshoek geschreven.

In de tweede plaats wil Thorbecke het bestuur doelmatiger maken. Daarom kiest hij een opbouw waarin het lokaal bestuur de voornaamste plaats krijgt toegewezen. Niet vanwege het gewicht van de daar te behandelen zaken, wel omdat het zaken betreft die de burger direct in zijn dagelijks belang raken. Dan is het voor de hand liggend om hem in de gelegenheid te stellen daar direct op toe te zien. Vandaar dat tot de gemeentelijke huishouding in beginsel alles gerekend kan worden wat niet door expli-

ciete regelgeving aan rijk en provincie is voorbehouden. De kiezers zullen aan het gevaar van ongebreidelde uitbreiding van het lokale overheidsdomein wel paal en perk stellen. Ze zijn er zelf bij. Zo wordt de autonomie van de gemeente het best gewaarborgd. Het is tevens de verklaring voor het monistisch stelsel dat in de gemeentewet van 1851 gestalte heeft gekregen. De uniformiteit die Thorbecke heeft geïntroduceerd, één type gemeente en één type gemeentebestuur, was een noodzakelijke voorwaarde om tot een stabiele bestuurlijke situatie te komen waardoor de door hem begeerde rechtsgelijkheid kon worden bevorderd.

De positie van de provincie is lange tijd bepaald geweest door de slechte bestuurlijke ervaringen in de oude Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Een opbouw van het gemeenbest uit onafhankelijke provinciën wordt door niemand meer gewenst. Vandaar dat de grondwet zich over het bestuur van de provincies gedetailleerder uitspreekt dan over de gemeentebesturen. Geleidelijk aan wordt de functie van de provincie als intermediaire bestuurslaag sterker. Er ontstaat de behoefte aan een actieve tussenlaag in ons bestuurlijk systeem. Die noodzaak wordt dringender gevoeld naarmate bestuurlijke oplossingen voor problemen of het treffen van voorzieningen niet binnen de grenzen van één gemeente kunnen worden gerealiseerd en de brede toepassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen als minder gewenst wordt ervaren omdat het nu juist in strijd is met het hiervoor vermelde uitgangspunt van Thorbecke om het democratisch gehalte van de Nederlandse samenleving te versterken. Er ontstaat een 'democratisch gat' omdat besturen van gemeenschappelijke regelingen in de praktijk moeilijk te controleren zijn. De verantwoordelijkheid van een bestuurder wordt in zo'n situatie gewoonlijk sterker beleefd ten opzichte van de instelling of organisatie waarin hij functioneert dan naar het gemeente- of provinciaal bestuur waarvan hij deel uitmaakt.

Ook de organisatie van de rijksdienst is al geruime tijd onderwerp van intensieve studie. De toegenomen complexiteit van het bestuurlijk proces heeft een zware aanslag gepleegd op het functioneren van de politieke en administratieve lichamen in ons land. In brede kring bestaat ongerustheid over het sturend vermogen van de rijksdienst. Die wordt overigens in

belangrijke mate versterkt of gemitigeerd door externe omstandigheden. Als de verwachtingen met betrekking tot de economische situatie ongunstiger worden, danwel door regelgeving voor een bepaalde sector onder druk komen te staan, dan bemoeilijkt dat de oplossing van verdelingsproblemen. Ongeacht de politieke invalshoek van waaruit dat vraagstuk wordt benaderd, neemt dan de spanning tussen sturingsbehoefte en sturingsvermogen toe. 'Ongeacht de politieke invalshoek' omdat ook daar waar de keuze wordt gemaakt voor een beperking van de rol van de overheid, de financiële polsstok om aan de vraag aan sturend vermogen te voldoen niet lang genoeg zal blijken te zijn. Dat wordt klemmender naarmate meer van de overheid wordt verwacht.

Bij het overdenken van de gewenste wijzigingen in de bestuurlijke structuur in Nederland verdient ook de ontwikkeling in Europees verband aandacht. De ontwikkelingen binnen de Europese Unie worden gekenmerkt door het gegeven dat de richting ervan in grote lijnen vaststaat, maar het verloop in de tijd moeilijk voorspelbaar blijkt. In ieder geval is het duidelijk dat een groot aantal bevoegdheden door de 'nationale staten is overgedragen aan de Europese Unie en haar organen. Die trend zal zich voortzetten. Eén markt vereist nu eenmaal uniformiteit in regelgeving teneinde het economisch verkeer te kunnen regelen. De versterking van de politieke component binnen de Europese Unie zal eveneens plaatsvinden. De taakstelling van de nationale overheden komt daardoor onder druk te staan. Bovendien betekent de toenemende betekenis van de Europese Unie dat er een sterk groeiende behoefte zal zijn om tussen de Brusselse burelen en de lagere overheden direct zaken te doen. Dat die gang van zaken op het nationaal niveau als bedreigend wordt ervaren, is niet verbaazingwekkend. Het omgekeerde zou dat eerder zijn.

3. De huidige koers kritisch bezien

Nu de omgeving van ons bestuurlijk bestel zo duidelijk aan verandering onderhevig is, wordt de behoefte aan herstructurering groter. Uit het voorgaande moge blijken dat daarbij mijns inziens allereerst het lokale en provinciale niveau aan de orde zijn.

De eerste vraag die dan gesteld moet worden, is of wij van drie bestuurslagen moeten blijven uitgaan. Die vraag beantwoord ik bevestigend. Bij alle

veranderingen die zich sinds 1850 hebben voltrokken en met inachtneming van alle kritische kanttekeningen over overheidsgedrag en regelgeving, is de gewestvorming als bestuurslaag tussen provincie en gemeente nergens geslaagd. In de meest gunstige situaties wordt er geen al te grote hinder van ondervonden. Een groot aantal van deze gewesten is daarom na kortere of langere tijd weer ter ziele gegaan. Rijnmond, dat de hechtste formele basis bezat, is daarvan het sprekendste voorbeeld. Onderzocht moet worden of gewestvorming, onder welke titel ook, zonder provinciale tussenkomst direct onder het rijk wel het gewenste effect, betere bestuurskwaliteit, sorteert. Daar kom ik nog nader op terug.

Voordien dient een enkele opmerking gemaakt te worden over de binnengemeentelijke decentralisatie. Grote gemeenten die daartoe overgaan, zouden dan zelf de rol van het bestuurlijk tussenniveau kunnen vervullen zonder met de provincie van doen te hebben. Voor sommige gemeentebestuurders mogelijk een verleidelijk perspectief. Ondanks die goedmoedigheid zou ik die ontwikkeling betreuren. Behalve de nabijheid van een bestuurscollege is voor de burger van essentiële betekenis dat dit lichaam zowel over voldoende budget als bevoegdheid en deskundigheid kan beschikken. Het is wonderlijk dat er zo hardnekkig wordt gepoogd om bestuurlijke constructies te introduceren die het in stand houden van een krachtig stadsbestuur tegen gaan. Wie weet heeft van de moeite die elke politieke partij zich moet getroosten om voldoende gekwalificeerde kandidaten voor een gemeenteraad aan te trekken, begrijpt dat de samenstelling van een veel groter aantal deelraden onoverkomelijke kwaliteitsproblemen zal oproepen. De deconcentratie van ambtelijke dienstverlening zal in veel gevallen zeer gewenst zijn, decentralisatie leidt ertoe dat bevoegdheden te zeer worden versplinterd. Het optreden van het ambtelijk apparaat wordt dan minder effectief. Dat komt de door de burgers verlangde kwaliteit niet ten goede.

Bovendien wordt een spanningsveld geschapen tussen datgene waarvoor de deelgemeente verantwoordelijk is en dat wat de gemeente in zijn totaliteit aan zich moet houden of – pijnlijker – in concrete gevallen naar zich toe zal trekken. De Nederlandse gemeenten zijn niet van een grootte dat een dergelijke ingreep noodzakelijk is. Zelfs als de budgettaire

ruimte toereikend zou zijn om deze nieuwe bestuurslaag te equiperen, dan dringt zich de vraag op of die budgetten dan wel toereikend zijn om de doelen te realiseren die men zich voor ogen heeft gesteld. Het aantal talenten is ook in materiële zin altijd beperkt van omvang. Het is daarom begrijpelijk dat deelgemeenten slechts een zeer beperkt takenpakket hebben. In het geval van de (gesneuvelde) voorstellen met betrekking tot de stadsprovincie Rotterdam leidde dat zelfs tot een degradatie voor alle gemeenten die zich in het nieuwe verband zouden moeten voegen. Hier stuiten wij op een fundamenteel bezwaar tegen de koers die tot dusverre werd gevolgd.

De bestuurlijke herstructurering is ingezet omdat de mening had postgevat dat de huidige situatie de internationale concurrentiepositie van de grote gemeenten in het Westen te zeer zou benadelen. Vooral gold dat de ontwikkelingen in het Rijnmondgebied en wat Amsterdam betreft de positie van Schiphol. Dat uitgangspunt is geleidelijk verlaten, omdat men tot de conclusie kwam dat gelijke monniken gelijke kappen verdienden, zodat het gehele bestuur zou moeten worden aangepast opdat elders in het land rondom de grote en grotere gemeenten dezelfde bestuurlijke voorwaarden zouden kunnen worden gerealiseerd. Toen dat mechanisme eenmaal op gang was gebracht, was er geen houden aan. Althans op papier. Want het proces van bestuurlijke herstructurering ging onvermijdelijk lijden aan de gemaximaliseerde bestuurlijke tegenkanting. In belangrijke mate terecht omdat zeer ongelijke monniken beedeeld werden met gelijke kappen en vooral omdat het al snel duidelijk werd dat hier geen sprake was van decentralisatie maar van centralisatie.

Kon men aanvankelijk nog worden bekoord door de gebezigde terminologie, zoals de 'gevitalseerde gemeenten' of de 'provincie nieuwe stijl', allengs werd duidelijk dat deze fraaie formuleringen een wezenlijke vermindering van bevoegdheden inhielden voor gemeenten die tot een regio gingen behoren. Het grondbedrijf, de toedeling van financiële middelen, het veiligheidsbeleid werden tot de taken van de regio gerekend en derhalve aan de gemeenten ontnomen. Een weinig aantrekkelijk perspectief voor middelgrote gemeenten, die daardoor essentiële taken aan een hoger bestuursschelon zouden verspeelen. Een vorm van schaalverkleining op het bestuur-

lijk midden (van 12 provincies naar 19-25 regio's) betekent ook dat rijkstaken niet kunnen worden overgedragen aan zulke kleinere eenheden. Het omgekeerde is veeleer het geval. Onder die omstandigheden is het onvermijdelijk dat provinciale taken worden overgeheveld naar het rijksniveau. De bestuurlijke organisatie van ons land brengt toch al het risico mee dat problemen en uitoefening van bevoegdheden door het rijk aan zich worden getrokken. Bij de evaluatie van planprocedures is indertijd door de Commissie Sanering Planprocedures in het rapport 'Carnavalsstocht der planprocedures' op dit verschijnsel met nadruk gewezen. Als feitelijkheid wel te verstaan, niet als dreiging.

Door het vorige kabinet is de Kaderwet door het parlement gelooft, waarin het bovengeschetste beeld van nieuwe bestuurlijke verhoudingen is weergegeven. Zou die gedachtengang worden gevolgd, dan zou een bestuurlijk middenniveau zijn ontstaan dat verdeeld zou zijn over een veel groter aantal bestuurlijke eenheden dan thans met de twaalf provinciën het geval is. Dat is niet onbegrijpelijk. De bestuurlijke problematiek werd immers gezien vanuit het gezichtspunt van de concurrentiepositie van Rotterdam. Daaraan werden in een 'zwaan-kleef-aan-proces' Amsterdam, Den Haag en Utrecht gekoppeld. Die konden niet achterblijven bij het etaleren van hun specifieke positie ten opzichte van de omgeving. Die omgeving – bestuur van de randgemeenten, maar ook het provinciaal bestuur – was niet in een evenwaardige afweging van bestuurlijke belangen in de beschouwing betrokken. Het uitgangspunt was daarbij niet hoe het middenbestuur zou moeten worden georganiseerd, maar hoe de problematiek van de stadsregio kon worden opgelost. Deze eenzijdigheid is door het voeren van soms heftige discussies aan het licht gebracht. Het Interprovinciaal Overleg (I.P.O.) noch minister Dales lieten zich daarbij onbetuigd. Geleidelijk aan werd de Kaderwet kritischer beoordeeld ondanks de betrekkelijk recente aanvaarding ervan door het parlement. In het regeerakkoord voor het paarse kabinet is echter een passage over het uitvoeren van de Kaderwet opgenomen, die uitstekend past in de sfeer van daadkracht die in tijden van kabinetsformaties zeer wordt gewaardeerd, doch in een enkel geval de mogelijkheid tot zorgvuldiger afweging frustreert. Dat is hier het geval.

Na velerlei contacten binnen bestuurlijk Nederland hebben minister Dijkstal en staatssecretaris Van de Vondervoort nog een voorzichtige poging tot bijsturing ondernomen, waarbij de Kaderwet niet meer als drijvende kracht zou worden gebruikt. Zij rekenden echter buiten de waard. Die waard, in dit geval D66, heeft zich op de tekst van het regeerakkoord beroepen zodat alsnog de Kaderwet-procedure, zij het ietwat versneld, moest worden doorlopen. Daarmee zijn wij vooralsnog weer op de koers van de schaalverkleining terechtgekomen.

Toonen (1993, 6) heeft duidelijk gemaakt wat het verschil is tussen een stadsgewest en een provincie als vorm van regionaal bestuur: 'De stadsregio stelt één functie centraal – de verzorgingsfunctie van de centrumstad, een mainportfunctie (haven; vliegveld), een internationaal toeristisch, financieel of cultureel centrum – en maakt daaraan de rest van de bestuurlijke verhoudingen in de regio ondergeschikt.' Daartegenover staat de provincie voor een veel bredere taakstelling. Opnieuw Toonen citerend: 'De provincie dient voor de afstemming en integratie van stad en platteland. De provincie vervult een 'verbindingfunctie tussen verschillende overheden (rijk en gemeenten, gemeenten onderling, steden en dorpen).' Die verbindingfunctie zou in een doordenken van de nieuwe bestuurlijke structuur centraal hebben moeten staan, maar het is duidelijk dat het denken is geschied vanuit de behoefte aan versterking van de kracht (zo men wil macht) van de grotere stedelijke concentraties. Die benadering acht ik een weinig gelukkig.

Zelfs voor de drie grootste stedelijke gebieden die ons land kent, geldt dat elk te maken heeft met een omgeving, die voor het functioneren van het centrum van het grootste gewicht is. Het is duidelijk dat een tot provincie benoemde stadsregio niet de ideale partner kan zijn voor het bestuurlijk overleg met de nabuurgemeente. In zulk soort gevallen komt de betekenis van het middenbestuur tot zijn recht. Op allerlei beleidsterreinen, zoals het openbaar vervoer en de woningbouwbehoefte, kan de provincie een stimulerende en waar nodig een regulerende rol spelen zonder de verdenking op zich te laden rechter in eigen zaak te zijn. Voor het evenwicht in het openbaar bestuur is dat een belangrijk positief te waarderen factor.

Het is bovendien steeds duidelijker geworden dat

de term provincie ten minste twee betekenissen zou krijgen: naast de nieuwe provincies rond de grote steden zullen immers de traditionele provincies blijven voortbestaan. Dat levert geen bijdrage aan de heldere, eenduidige vormgeving die hiervoor als uitgangspunt werd gekozen. Het zijn niet deze redenen die de meerderheid van de Tweede Kamer ertoe hebben gebracht het wetsvoorstel van de nieuwe stadsprovincie Rotterdam te onttakelen. De uitkomst van het referendum in Rotterdam is uiteindelijk bepalend geweest. Deze gang van zaken behoort consequenties te hebben. De vorming van de stadsprovincie Amsterdam kan bezwaarlijk worden voortgezet. Den Haag en Utrecht wijken af van de beide andere grote steden, maar wel gelden hier identieke problemen voor wat de samenhang met de omgeving betreft. De gedachtengang dat belangenbehartiging uitgaat boven samenhang in het openbaar bestuur, leidt ook in die beide gevallen tot kwalijke gevolgen voor die delen van de provincie die niet tot de stadsprovincie zouden behoren. De mening van de Haagse burgemeester dat 'Rotterdam' voor de situatie in zijn streek geen beslissende betekenis heeft, kan dan ook niet worden gedeeld. Er zouden in het gehele Randstadgebied uiterst onsamenhangende, grillig gevormde randgebieden ontstaan die er figuurlijk, maar als men de kaart beschouwt, ook bijna letterlijk komen bij te hangen. Over de bestuurlijke toekomst van die resterende delen van de provincies wordt nog steeds niet gerept. Dat kan niet de basis zijn voor een verantwoorde vormgeving van het Nederlandse binnenlandse bestuur op het middenniveau.

4. Alternatieve oplossingen

Dit alles overwegende moet thans een andere weg worden ingeslagen. Achterover leunen helpt niet. De vraag dient aan de orde te komen wat dan kans op een beter resultaat zou bieden. Teneinde die vraag te beantwoorden is het goed om na te gaan op welke wijze veranderingen in het openbaar bestuur zijn gerealiseerd. Hoe zijn wij aan de behoefte van het functioneren van gemeenten tegemoet gekomen, die zich door gebrek aan ruimte niet konden ontwikkelen. Het antwoord is schaalvergroting. Soms meer, soms minder spectaculair is het aantal gemeenten regelmatig gedaald. In 1900 bedroeg het aantal nog 1121, in 1995 was dat 636 (Berghuis

1995). Het is opvallend dat de motieven waarom tot schaalvergroting werd overgegaan van tijd tot tijd verschillend van aard waren. De gemeenten moesten groter worden om voor de gemeenteraad de keuze te laten uit een toereikend aantal kandidaten, of vanwege het volbouwen van het grondgebied van een gemeente, of vanwege het creëren van een voldoende draagvlak om de vele nieuwe taken die op de gemeenten af komen naar behoren te vervullen. Actueel is het argument om de gemeenten zodanige omvang te geven dat allerlei vage constructies als 'regionale hulpstructuren en de opkomende regiobesturen kunnen worden voorkomen dan wel opgeruimd' (Berghuis 1995, 10-11).

Het huidige beleid gaat juist uit van gemeenten met een verminderd takenpakket. In die visie zou de provincie oude stijl verdwijnen, en daarvoor in de plaats treden dan op een lager schaalniveau opererende gewestelijke besturen. Ik ben daar een tegenstander van omdat dit de positie van gemeenten en provincies verzwakt, waardoor de toch al sterke centralistische tendensen nog worden verhevigd. Wie langs die lijnen denkt, verzuimt de Europese dimensie in zijn beschouwingen te betrekken. De bestuurlijke omgeving is daardoor sterk veranderd. Op allerlei terreinen is er behoefte aan schaalvergroting. De Europese dimensie is levende werkelijkheid voor grote delen van ons bedrijfsleven, maar niet minder voor bestuurders en ambtelijke medewerkers op de drie bestuurlijke niveaus. Het zou uiterst onpraktisch zijn om daarop te reageren met schaalverkleining op ons nationaal bestuurlijk toneel. Toch is dat wat er gebeurt als diegenen hun zin zouden krijgen die er op uit zijn de B.O.N.-gebieden tot een provinciale status te verheffen. De rijksoverheid zelf volgt dat spoor in het geheel niet. De gedeconcentreerde rijksdiensten zijn of worden landsdelig georganiseerd in plaats van provinciaal, zoals tot dusverre gebruikelijk was. Die aanpak lijkt me zeer verstandig. Buiten de overheidssector – in het bedrijfsleven – vindt eveneens concentratie en schaalvergroting plaats om met meer succes de toekomst tegemoet te treden. Het is niet verwonderlijk dat in die kring wordt gehoopt dat bestuurlijke versplintering van ons land kan worden voorkomen.

De consequentie van dit betoog is duidelijk. Wij zullen rekening moeten houden met drie sterke bestuurslagen. De rijkstaak zal zich in de eerste plaats

moeten richten op de belangenbehartiging in internationaal verband, voorts zullen daar de grenzen moeten worden bepaald van de politieke en bestuurlijke speelruimte die in ons land kan worden geboden. Tot de kerntaken behoren voorts al die verantwoordelijkheden die samenhangen met de veiligheid, de integriteit van personen. Deze opsomming is niet limitatief bedoeld maar indicatief. De rijksoverheid zal zich tot beleid en bestuur op hoofdlijnen moeten beperken. Die kleinere overheid kan daardoor overzichtelijker en doelmatiger worden georganiseerd.

Op het lokale vlak meen ik dat het aantal gemeenten sterk moet worden teruggebracht. Dat is onontkoombaar als de gemeente de basis van ons bestuurlijk bestel moet blijven. Die functie krijgt alleen inhoud als er voldoende budget beschikbaar is om grotere taken aan te vatten en voldoende deskundigheid om die uit te voeren dan wel te begeleiden. Hoewel het noemen van aantallen betrekkelijk arbitrair is, wil ik mij daaraan niet onttrekken. Ik kom tot ongeveer 180 gemeenten in Nederland. Bij een dergelijke omvang behoeft er niet te worden gemorrelt aan de gemeentelijke bevoegdheden op het gebied van de handhaving van de openbare orde, de ruimtelijke ordening en het financieel beheer. Het aantal gemeenschappelijke regelingen kan sterk worden teruggebracht en beperkt blijven tot enkele taakgebieden die niet het gehele gebied van de provincie betreffen. Elke gemeente zou binnen een provincie moeten worden ingedeeld. De veel grotere gemeenten die mij voor ogen staan zullen streven naar een optimale benutting van mogelijkheden en bevoegdheden. Dat betekent een duidelijke behoefte aan een intermediaire bestuurslaag op afstand.

De provincie zal tot taak hebben verbindingen te leggen opdat samenwerking werkelijk tot stand komt. De provincie is zowel bestuurlijk scharnier als waar nodig bestuurlijk smeermiddel. Die provincie zal grotere afstand tot de gemeente kunnen en dus ook moeten houden. Het huidige aantal van twaalf provinciën past niet in die optiek. De afstand tussen provincie en gemeente zou veel te klein worden, waardoor de kans op competentieverschillen en inproductieve stekeligheden toeneemt. In deze visie passen slechts vijf provincies en – het behoeft geen betoog – in het geheel geen stadsprovincies. Gemeenten als Rotterdam, Amsterdam, Enschede-

Hengelo zullen geen hinder ondervinden van de provincie voor zover het de directe eigen taakuitoefening betreft. De provincie kan echter bijzonder nuttig zijn als er in die situatie grensoverschrijdend moet worden gewerkt. De grotere provincieschaal maakt het ook mogelijk om bepaalde rijkstaken (Onderwijs, Waterstaat, Arbeidsinspectie) geheel of gedeeltelijk te decentraliseren. Van de decentralisatie van het rijksniveau naar het provinciaal bestuur is nog onvoldoende te merken. Het kan niet worden ontkend dat dit eerst in sterkere mate het geval zal zijn wanneer de intermediaire bestuurslaag zich een duidelijker profiel en meer slagkracht heeft verworven.

Het lijkt mij evident dat een zodanig gestructureerd provinciaal bestuur meer geëigend is om in Europees verband te opereren dan op dit ogenblik het geval kan zijn. Eerst als de taken waarvan hierboven sprake was aan het middenbestuur kunnen worden toevertrouwd, is er een voldoende gelijkvormigheid met het bestuurlijk middenniveau in het ons omringende buitenland. Voorlopig is Den Haag nog de bevoegde gesprekspartner voor allerlei beleidszaken, die bij voorbeeld in de Bondsrepubliek tot het takenpakket van de Länder behoren. Den Haag behoort echter de gesprekspartner van Bonn en niet van Hannover, van Parijs en niet van Rennes te zijn. Het is geen nationaal belang als de rijksoverheid zich bezighoudt met zaken die elders in Europa tot het domein van de regio's worden gerekend. De opmars van de regio in Europa is in volle gang. De Nederlandse regio's dienen de mogelijkheid te hebben daar adequaat op te reageren. Dat is nog niet een kwestie van vandaag of morgen, maar internationale ontwikkelingen gaan sneller dan velen verwachten, zelfs in Europa.

5. Slot

Ik heb geen melding gemaakt van discussies over de vormgeving van het lokaal en provinciaal bestuur. De gekozen burgemeester, het referendum, de wethouders of gedeputeerden van buiten de raad of de staten, het zijn uiterst gewichtige vraagstukken. Maar lang niet zo gewichtig als de beantwoording van de vraag: Hoe vergroten wij de invloed van het gemeentelijk en provinciaal bestuur. Als wij menen dat dit een wenselijke zaak is, dan zullen de krachten

zich daarop hebben te concentreren. Bij een stevige structuur komt een passende bestuurlijke organisatie. Als voorzitter van de raad van een uitgekleden gemeente kan heel wel een gekozen burgemeester functioneren. Dan doet het er niet meer toe. Daarom moeten we ons bezinnen opdat wij het bestuur zo organiseren dat het er wel toe doet.

Literatuur

- Berghuis, J.J.M., e.a., 1995, *Effecten van herindeling*, Groningen.
- Toonen, Th.A.J., 1993, Inleiding op het symposium *Wat doen wij met het huis van Thorbecke?* Groningen, Uitgave provincie Groningen.