

Middenbestuur in discussie

analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie

over middenbestuur in Nederland

Eindrapportage

November 2005

Dr. M. Boogers
Prof. Dr. F. Hendriks

m.m.v.
G. van Os BA

TILBURGSE SCHOOL VOOR POLITIEK EN BESTUUR



Inhoudsopgave

1.	Middenbestuur in discussie	2
2.	Illustratieve dossiers	9
3.	Ondertussen in het buitenland.....	13
4.	Tradities in het middenbestuur	17
5.	Terugkerende patronen.....	19
6.	Punten van aandacht	21
	Gebruikte literatuur	25

1. Middenbestuur in discussie

Het debat over het middenbestuur in Nederland kent een lange voorgeschiedenis. Al meer dan een eeuw worden met zekere regelmaat voorstellen gedaan voor streekgemeenten, gewesten, doe-provincies, provincies-nieuwe-stijl, stadsprovincies, landsdelen en andere nieuwe vormen van middenbestuur. Naast plannen voor schaalverkleining zijn ook pleidooien te horen voor schaalvergroting en schaaldifferentiaties (bijvoorbeeld deelprovincies én landsdeelprovincies). Daarenboven is de taakontwikkeling en rolopvatting van provincies geregeld onderwerp van debat.

Achtergronden

Het debat over het middenbestuur heeft verschillende achtergronden. Allereerst zijn de problemen en opgaven van stadsregio's geregeld aangegrepen om nieuwe vormen van middenbestuur te bepleiten. Dit omdat de vorming van agglomeratiegemeenten politiek niet haalbaar was en vrijwillige intergemeentelijke samenwerking te vrijblijvend werd gevonden om de ruimtelijke, economische en sociale ontwikkeling van stadsregio's te kunnen begeleiden. Het vinden van een oplossing voor de bestuurlijke problemen van stadsregio's neemt in de discussie over het middenbestuur daarom een dominante plaats in. Hiernaast speelt nogal eens de wens om de functionele gebiedsindelingen van departementen, provinciale diensten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te ordenen en te integreren. Argumenten hiervoor kunnen worden teruggevoerd op de wens om de daadkracht en de democratische controle van het regionale beleid te versterken. De laatste reden om het middenbestuur ter discussie te stellen heeft te maken met de positie van de Nederlandse regio's binnen Europa. De gedachte is hier dat een groter – landsdelig – middenbestuur beter in staat is om in “het Europa van de regio's” een betekenisvolle rol te kunnen spelen.

In het onderstaande zal de discussie over het middenbestuur vanaf 1945 tot heden chronologisch worden besproken. Rondom ieder vernieuwingsvoorstel zullen de voornaamste discussiethema's worden besproken. Hierbij zal worden ingegaan op het verloop en de uitkomsten van iedere discussieronde, om op die manier zicht te krijgen op de barrières en bouwstenen voor de vernieuwing van het middenbestuur.

1945 – 1951 Gewesten

Na de oorlog stond het bestuur van stedelijke gebieden meteen ter discussie. Men vreesde dat de bestuurlijke problemen van stedelijke gebieden een snelle wederopbouw zouden hinderen. In brede kring leefde het idee om na de oorlog met een schone lei te beginnen, ook op het gebied van de bestuurlijke organisatie. De regering stelde daarom in 1946 een staatscommissie in die

moest adviseren over de bestuurlijke vormgeving van stedelijke gebieden. De staatscommissie, genoemd naar haar voorzitter Koelma, stelt een jaar later voor om de bestaande intergemeentelijke samenwerking verder uit te bouwen tot een bestuurslaag tussen gemeenten en provincie: het district. Deze oplossing ging het parlement en de minister echter te ver omdat een extra bestuurslaag de organisatie van het binnenlandsbestuur onnodig zou compliceren. Uiteindelijk werd er gekozen voor de instelling van een Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). In deze wet worden de bestaande gemeentewetsbepalingen over intergemeentelijke samenwerking ondergebracht in een algemene samenwerkingsregeling van gemeenten en andere openbare lichamen¹.

1960 – 1973 De discussie over gewesten voortgezet

Begin jaren zestig werd de organisatie van het binnenlands bestuur opnieuw ter discussie gesteld, en opnieuw werden er voorstellen gedaan voor de innovatie van het middenbestuur. Door de explosieve industriële groei en de hiermee samenhangende processen van suburbanisatie waren er op het gebied van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting problemen ontstaan die met intergemeentelijke samenwerking maar moeilijk konden worden opgelost. Deze problematiek wordt voor het eerst gesignaleerd in de Nota over de Ruimtelijke ordening, die in 1960 verscheen. In deze nota wordt gepleit voor gebiedsuitbreiding voor middelgrote steden en nieuwe bestuursvormen voor de grootste agglomeraties. In de Tweede nota over de Ruimtelijke ordening uit 1966 wordt dit pleidooi in krachtiger termen herhaald. Het ministerie van Binnenlandse Zaken reageerde in 1969 met de Nota bestuurlijke organisatie. Deze nota onderkent dat er door maatschappelijke schaalvergroting behoefte bestaat aan grotere eenheden van lokaal bestuur, maar omwille van de relatie tussen burger en bestuur wordt gemeentelijke schaalvergroting afgewezen. In plaats van annexatie zou de gewenste schaalvergroting van het lokaal bestuur ook kunnen worden bereikt door een gemeentelijke federatie in gewesten. De nota kiest uiteindelijk voor een 'procesmatig uit het lokaal bestuur zelf voortkomende ontwikkeling' via een uitbouw van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit hield in dat gemeenten zelf mochten bepalen of en hoe ze gewesten zouden vormen. De Tweede Kamer was echter van mening dat de gewestvorming van bovenaf, via de rijksoverheid tot stand moest komen. In 1971 verscheen het ontwerp van de wet op de gewesten, dat bij gebrek aan politieke steun uiteindelijk weer werd ingetrokken. Gestimuleerd door de discussie over gewesten, nam het aantal en de intensiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in deze periode sterk toe. Veel samenwerkingsverbanden beperkten zich niet langer tot uitvoerende taken, maar kregen ook strategische taken ten behoeve van regionale beleidsontwikkeling. Vooruitlopend op een gewestwet, lieten velen van hen zich alvast pre-gewest noemen. Voor het de regio Rijnmond was in 1965 al een apart openbaar lichamen ingesteld; niet alleen omdat hier de behoefte aan regionale coördinatie het sterkst werd gevoeld,

¹ Boogers 1997: 37-38; Breunese en Van der Heijden 1979:513; Toonen 1985:319.

maar ook omdat dit regiobestuur als proeftuin kon dienen voor de later in te stellen gewesten². In 1976 werd ook voor de agglomeratie Eindhoven een openbaar lichaam ingesteld.

1974 – 1985 Reorganisatie binnenlands bestuur

Kort na het aantreden van het kabinet Den-Uyl verscheen in 1974 de *Concept – Structuurschets voor de bestuurlijke indeling*, waarmee gepoogd werd het debat over het gewest een nieuw leven in te blazen. Voorgesteld werd om Nederland op te delen in 44 bestuursrayons die zich konden ontwikkelen tot gewesten of tot streekgemeenten. Het concept stuitte echter op weerstand in de Tweede Kamer, waar gevreesd werd voor een uitholling van de gemeentelijke autonomie. Daarom werd voorgesteld om het aantal bestuursrayons terug te brengen naar 20 á 25³. Geleidelijk aan verschoof hiermee het perspectief van versterkte intergemeentelijke samenwerking in gewesten naar de vorming van mini-provincies.

Het perspectief van de mini-provincies werd verder uitgewerkt in het concept – ontwerp van de *Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (WRBB)*, dat in 1975 verscheen. Hierin werden niet alleen gemeenten en hun samenwerkingsverbanden, maar ook provincies en rijk betrokken bij de discussie over het middenbestuur. De gedachte achter de WRBB was het tegengaan van de centralisering van overheidstaken en het daarmee samenhangende gebrek aan democratische invloed en controle. Daarnaast speelde de wens om het overvloedige gebruik van de WGR terug te dringen, omdat dit zou hebben geleid tot een functioneel verkokerd en ondemocratisch regionaal bestuur. Om het bovenlokale bestuur te versterken en te democratiseren, werd daarom voorgesteld om de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vervangen door verkleinde provincies. Hiermee kon de vorming van een vierde bestuurslaag worden voorkomen. In het bestuurlijke model dat in het concept – ontwerp werd geschetst kreeg de mini-provincie een groot aantal gemeentelijke taken. Daarnaast zou ze een aantal nieuwe bevoegdheden moeten krijgen op het gebied van planning, coördinatie en sturing. Op deze manier zou er een nieuw gevormde provincie ontstaan met een sterke positie in het Nederlands openbaar bestuur: de provincie-nieuwe-stijl. Bij het vaststellen van het aantal provincies werd gesteld dat de provincies klein genoeg moesten zijn om de regionale democratie te versterken en groot genoeg om decentralisatie van rijkstaken mogelijk te maken. Door een aantal bestuursrayons uit de *Concept – Structuurschets* samen te voegen kwam men in het uiteindelijke wetsontwerp van 1977 uit op 24 provincies. Het kabinet koos hierbij voor een uniforme structuur voor de 'provincie-nieuwe-stijl' met dezelfde taken en bevoegdheden. Dit leidde meteen tot veel protesten van provincies en vooral van gemeentebesturen.

² WRR 1975; Toonen 1993-2:118-147..

³ Boogers 1997: 38-40; Elzinga & Van de Schreur 1995: 26-36; Tops 1985: 37-45.

Met het aantreden van het eerste kabinet Van Agt-I veranderde de visie op de reorganisatie van het binnenlands bestuur. In plaats van een geforceerde reorganisatie in één keer met gedetailleerde en uniforme eindmodellen, koos het nieuwe kabinet voor een meer procesmatige benadering. Bovendien werd het voorziene provinciale takenpakket en het voorgestelde aantal provincies verminderd. Nieuw is dat de minister expliciet de blijvende behoefte aan intergemeentelijke samenwerking erkent; hij stelt voor de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te passen. Een belangrijk motief voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur was immers het tegengaan van 'verkokerde' en ondemocratische intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Toen dat met de vorming van 'provincies-nieuwe-stijl' steeds moeilijker bleek, kwam een herziening van de WGR opnieuw op de politieke agenda. Verder werd in de hierop volgende kabinetten de mogelijkheid verkend om bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur meer differentiatie toe te staan, onder andere door de grote stedelijke agglomeraties in een apart bestuurlijk regime onder te brengen⁴. Uiteindelijk werd in 1983 het ingediende wetsontwerp *Reorganisatie Binnenlands Bestuur* ingetrokken. De 'provincie-nieuwe-stijl' verdween hiermee uit het beeld. In plaats hiervan werd toegewerkt naar een herziening van de WGR, die de overzichtelijkheid van de samenwerking zou versterken en garanties zou geven voor een samenhangend regionaal beleid en een versterkte democratische controle hierop. De nieuwe WGR stelde een bundeling en integratie van samenwerkingsverbanden verplicht en gaf provincies de bevoegdheid om intergemeentelijke samenwerking te stimuleren en te coördineren.

1988 – 1997 Stadsprovincies?

Het leek erop dat aanpassing van de WGR leidde tot een pauze in de discussie over het middenbestuur. Er was immers een regeling dat het samenwerken tussen gemeenten makkelijker maakte en ook de provincie in het geheel betrok. Deze pauze was echter van korte duur. De discussie over het middenbestuur laaide in 1988 weer op door het verschijnen van de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. De nota kiest - in tegenstelling tot de eerdere nota's over de ruimtelijke ordening - voor een selectieve ruimtelijke en economische groei in gebieden met ontwikkelingskansen: de stadsregio's. Hoewel de nota zwijgt over de bestuurlijke organisatie van stadsregio's, geeft ze wel het startsein voor een nieuwe ronde in het debat hierover. Kort na het verschijnen van de nota presenteerde de commissie Montijn in 1989 haar rapport *Grote steden grote kansen*, waarin gepleit wordt voor een versterking van de bestuurskracht van stedelijke gebieden om op die manier de Nederlandse concurrentiepositie binnen Europa te kunnen verstevigen. Het kabinet liet zich niet lang onbetuigd met drie nota's Bestuur op Niveau (BoN-1, BoN-2 en BoN-3), waarin een perspectief wordt ontvouwd op de ontwikkeling van een stadsregionaal bestuur. Met het mislukken van de reorganisatie binnenlands bestuur nog vers in het geheugen wordt hierin gekozen voor een resultaatgerichte aanpak. Het creëren van een gunstig klimaat voor verande-

⁴ Elzinga & Van de Schreur 1995: 30-31.

ring wordt belangrijker gevonden dan de precieze uitwerking van hervormingsvoorstellen. Om een gunstig klimaat voor verandering te creëren, krijgt de voorgestelde bestuurlijke vernieuwing een selectief karakter. De nota beperkt zich tot zeven stedelijke gebieden (de zgn. BoN-gebieden): Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Hengelo-Enschede en Eindhoven; de vormgeving van het openbaar bestuur als geheel staat uitdrukkelijk niet ter discussie. Door het aantal betrokken besturen klein en overzichtelijk te houden, hoopte het kabinet het vernieuwingsproces beter te kunnen beheersen. In de tweede plaats wordt gepoogd het draagvlak voor verandering te vergroten door de bestuurlijke vernieuwing niet van bovenaf op te leggen, maar deze in samenspraak met de betrokken bestuurders - interactief - gestalte te geven. In de eerste BoN-nota uit 1990 worden lokale (en provinciale) overheden daarom uitgenodigd zelf oplossingen te formuleren voor de bestuurlijke problemen van het stedelijk gebied. Daarbij werd wel aangegeven in welke richting en binnen welke marges de vernieuwing van het stadsregionaal bestuur zich diende te voltrekken. In BoN-2, die een jaar later verscheen, worden de vernieuwingsvoorstellen besproken en van commentaar voorzien. Omdat alle stadsregio's met nagenoeg dezelfde voorstellen waren gekomen, achtte het kabinet de tijd rijp om een stappenplan voor de ontwikkeling van stadsregio's vast te stellen. Volgens dit stappenplan, waarvoor de nota een ontwerp-wetsvoorstel presenteert, krijgen de zeven BoN-gebieden eerst een regionaal bestuur op basis van een aangescherpte Wgr (het zgn. Wgr+ regime), dat later kan uitgroeien tot stedelijke gebiedsautoriteit (SGA). Of deze stedelijke gebiedsautoriteit het karakter van agglomeratiegemeente of van mini-provincie zou gaan krijgen, werd nog in het midden gelaten. Bij de kamerbehandeling van BoN-2 gaf een kamermeerderheid te kennen de ontwikkeling van regiobesturen niet te willen beperken tot de zeven geselecteerde stadsregio's. Het kabinet gaf hier gehoor aan door ook voor de niet-BoN-gebieden een visie te geven op de ontwikkeling van het regionaal bestuur. In BoN-3, die in 1993 werd gepresenteerd, wordt tot slot een eindperspectief geschetst voor de zeven BoN-gebieden. Via de Kaderwet Bestuur in Verandering zouden deze stadsregio's uiteindelijk een zelfstandige provincie-nieuwe-stijl worden met andere taken en meer bevoegdheden dan de huidige provincies. Op aandringen van de Tweede Kamer wordt voor de stadsregio's Rotterdam, Amsterdam en Den Haag een apart traject gestart: omdat de gemeentebesturen daar al vergevorderd zijn met het maken van afspraken over de bestuurlijke vernieuwing in hun gebied, wordt er voor deze gebieden al meteen een aparte wettelijke regeling voorbereid die de vorming van een provincie-nieuwe stijl regelt. Met deze provincie-nieuwe-stijl zou het provinciale en het stadsregionale niveau samensmelten. Volgens de notitie zullen de inliggende gemeenten hierdoor van karakter veranderen: als gemeente-nieuwe-stijl zullen zij zich meer gaan richten op taken die de dagelijkse leefomgeving betreffen. Verder geeft het kabinet in BoN-3 ook een visie op de bestuurlijke vernieuwing van de niet-BoN-gebieden. Naast een aanscherping van de Wgr, zal de gebiedsindeling van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden geïntegreerd met de gebiedsindelingen van de verschillende departementen en gedeconcentreerde Rijksdien-

sten. De bestaande 'lappendeken' van de verschillende rayons voor onder andere brandweer, arbeidsvoorziening, volkshuisvesting, rijksmonumentenzorg en onderwijsinspectie zou op die manier worden opgeruimd. Door deze maatregelen zou het beter mogelijk zijn om in de toekomst de taken en bevoegdheden van gemeente, provincie en Rijk op een regionaal niveau te integreren⁵.

Kort nadat de Kaderwet bestuur in verandering in werking trad, werd het eerste 'Paarse' kabinet-Kok geïnstalleerd. Al snel werd duidelijk, dat het nieuwe kabinet een andere perspectief had op de bestuurlijke ontwikkeling van stadsregio's. Terwijl het vorige kabinet met een aangescherpte Wgr had aangekoerst op een verzwaring van het intergemeentelijke bestuur en een integratie ervan met de functionele regio's van het Rijk, wenste het nieuwe kabinet deze 'regionale hulpstructuren' juist zoveel mogelijk te saneren. Waar het provinciale of gemeentelijke bestuur niet toereikend is voor de uitoefening van bepaalde taken of bevoegdheden, moet de schaal ervan worden aangepast. Volgens het kabinet moeten - naast de sturende gemeentelijke taken die nu nog worden uitgevoerd door intergemeentelijke besturen - ook de taken die het Rijk laat uitvoeren door functionele regio's, worden toebedeeld aan provincie en gemeente. Deze herwaardering van gemeenten en provincies had tot gevolg dat ook het perspectief op de bestuurlijke vernieuwing van de BoN-gebieden veranderde. Omdat versterkte intergemeentelijke samenwerking onwenselijk werd gevonden, bleven grootschalige gemeentelijke herindelingen of de vorming van stadsprovincies als enige opties over. Die laatste optie verdween echter naar de achtergrond, toen de bevolking van Rotterdam en later ook Amsterdam zich sterk ging verzetten tegen de vorming van een stadsprovincie. Met name de opdeling van de centrale stad in kleinere gemeenten – om zo in de stadsprovincie gemeenten van vergelijkbare grootte te krijgen – ontmoette veel weerstand. Uiteindelijk werden de plannen in lokale referenda met een overweldigende meerderheid door de bevolking weggestemd. Hoewel het hier om lokale en consultatieve referenda ging, respecteerde het kabinet de uitkomst. Het voornemen om stadsprovincies te vormen verween hiermee van tafel, niet alleen voor Rotterdam en Amsterdam, maar later ook voor de andere BoN-gebieden. In plaats daarvan zette het kabinet in op gebiedsuitbreiding van steden en een versterking van de intergemeentelijke samenwerking via WGR+ -constructies.

2000 – 2005 Naar een nieuw profiel en een grotere schaal?

Met de aanscherping van de WGR en een forse toename van het aantal gemeentelijke herindelingen, was de discussie over de toekomst van het middenbestuur nog niet beëindigd. Het eerste element in die discussie had betrekking op de rol en positie van de provincie in het Nederlands openbaar bestuur. De gedachteontwikkeling hierover was al eerder gestart in provinciale kring -

⁵ Boogers 1997: 50-55.

als reactie op de eerdergenoemde BoN-nota's – met het project 'Provincies van de Toekomst'. Hierbij werd door het IPO een cultuurverandering bepleit, die ertoe zou moeten leiden dat de provincie als middenbestuur een meer zichtbare en actieve rol zou gaan spelen. Van makelaar in regionale belangen en toezichthouder op gemeenten zou de provincie zich moeten omvormen tot oplosser van regionale problemen en gebiedsgericht regisseur.⁶ Het tweede element in de discussie over het middenbestuur was de positie het Nederlandse middenbestuur in Europa⁷. Samen met de waargenomen urgentie van provinciegrensoverschrijdende problemen op het ruimtelijke ordening, waterbeheer of economie, leidde dit tot pleidooien voor samenvoeging van provincies. In het IPO-rapport '*Op Schaal gewogen*' uit 2002 wordt gepleit voor een gedifferentieerde schaalvergroting van provincies, waarbij de in Noordelijke provincies kan worden voortgebouwd op de lange ervaring met landsdelige samenwerking en de Zuidelijke provincies hun grensoverschrijdende samenwerking in Euregionaal verband intensiveren⁸. Voor de Randstad, waar de onderlinge verwevenheid van het provinciale beleid het sterkst is, wordt de vorming van één randstadprovincie voorgesteld. Een laatste argument om het middenbestuur opnieuw ter discussie te stellen is de wens om de 'bestuurlijke drukte' tussen rijk en gemeenten te verminderen, dit in het kader van het streven naar deregulering en ontbureaucratisering dat het kabinet Balkenende met het project 'Andere overheid' had ingezet. Hierbij wordt niet alleen nagedacht over het ordenen en samenvoegen van functionele gebiedsindelingen, maar ook over de schaalvergroting van provincies.

⁶ Toonen, Kreukels, In 't Veld 1994.

⁷ Kreukels 2002; Toonen 1994:147-159.

⁸ IPO 2002.

2. Illustratieve dossiers

In Nederland valt het 'vraagstuk van de regio' in minstens drie vraagstukken uiteen:

- het vraagstuk van de 'functionele regio', de regio die voor een bepaalde functie (politie, brandweer, afval, etc.) in het leven is geroepen.
- het vraagstuk van de 'stedelijke regio', de regio die een centrumstad en een reeks randgemeenten met elkaar delen,
- het vraagstuk van de 'landsdelige regio', de regio die zich aftekent op bovenprovinciaal niveau en doorgaans meerdere steden en/of stadsgewesten omvat.

In de discussie over het 'regionale vraagstuk' in Nederland lopen deze drie vaak door elkaar heen. Het is goed om ze uit elkaar te halen. Het is ook goed om ze concreet te maken, wat we hieronder doen aan de hand van drie illustratieve dossiers of cases:

- het dossier 'politieregio's'
- het dossier 'stadsprovincies'
- en het dossier 'randstadprovincies'

Politieregio's

Het voornemen om gewesten te vormen was aan het begin van de jaren '70 aanleiding om een ingrijpende reorganisatie van het politiebestedel te bepleiten. Mede naar aanleiding van het optreden van de politie bij rellen in de hoofdstad was er veel kritiek op het functioneren van de politie. Het onderscheid tussen gemeente- en rijkspolitie zou de bestuurlijke aansturing van de politie nodeloos compliceren⁹. Met de vorming van een gewestpolitie zouden de voordelen van groot-schaligheid (rijkspolitie) en lokale inbedding (gemeentepolitie) in één nieuwe politieorganisatie kunnen worden gecombineerd. Toen het instellen van een gewestwet politiek niet haalbaar bleek, verdwenen ook de gewestpolitie uit beeld. De ontwerpwet *Reorganisatie Binnenlands Bestuur* bood echter nieuwe kansen om het politiebestedel te vernieuwen. Het ingeslagen pad in de richting van regionalisering werd hierbij verder gevolgd. Nu werd een provinciale politie bepleit voor de 24 provincies nieuwe stijl die met de wet *Reorganisatie Binnenlands Bestuur* zouden ontstaan. Toen na het intrekken van de van de conceptwet *Reorganisatie Binnenlands Bestuur* in 1983 bleek dat de middenbestuur-discussie geen perspectief bood op de reorganisatie van het politiebestedel, besloten de politiekorpsen op eigen initiatief om zich te gaan richten op het verbeteren van de onderlinge samenwerking. Deze *bottum-up* ontwikkeling werd later van bovenaf ondersteund. De kabinetsformatie van 1989, waarin afspraken werden gemaakt over de vorming van politieregio's, bracht het proces in een stroomversnelling. Uiteindelijk werden in 1994 25 politieregio's gevormd.

⁹ Peters en Huberts 1998

Tien jaar na dato klinkt er kritiek op dit bestel. Met name de democratische legitimatie en de slagvaardigheid van de politie zou soms te wensen overlaten. Om die reden wordt in een recente evaluatie van het politiebestedel een sterkere lokale inbedding van de regionale politie bepleit onder een gelijktijdige nationale versterking. Voor wat betreft dat laatste wordt gedacht aan de vorming van een nationale concernstaf voor de regionale korpsen en landelijke politiediensten.

De politieregio's zijn momenteel richtinggevend bij de ontwikkeling van veiligheidsregio's. Naar aanleiding van de evaluaties van het optreden bij de rampen in Enschede en Volendam is vastgesteld dat de bestuurlijke en operationele samenwerking binnen de rampenbestrijdingsorganisatie onvoldoende is. Met name de multidisciplinaire samenwerking tussen politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening zou te weinig van de grond komen. Een van de factoren die hieraan zou bijdragen was de verschillende gebiedsindelingen van de politieregio's, brandweerregio's en ambulanceregio's. Om de rampenbestrijdingsorganisatie te versterken besloot het kabinet in 2002 tot de vorming van veiligheidsregio's. Om hiertoe te komen wordt de gebiedsindeling van brandweer en geneeskundige hulpverlening afgestemd op die van de politie. De veiligheidsregio's krijgen een veiligheidsbestuur die bij alle crisis-situaties de eindverantwoordelijke zal zijn. In dit veiligheidsbestuur zitten alle burgemeesters uit de regio en is verantwoordelijk voor het beleid en beheer van de veiligheidsregio's. Ter ondersteuning zal er een directie zijn waarin functionarissen zitten van politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening.

Stadsprovincies

Met de vernieuwing van het middenbestuur die met de BoN-nota's werd ingezet, zouden regio's 'van onder op' en stapsgewijs een versterkt stadsregionaal bestuur ontwikkelen, waarbij de vorming van een stadsprovincie een mogelijke eindbeeld zou zijn. Omdat de Tweede Kamer voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een versnelde procedure wenste, werd hier al meteen toegewerkt naar de vorming van een stadsprovincie. Volgens iedere *lex specialis* die voor de afzonderlijke regio's Rotterdam, Amsterdam en Haaglanden (Den Haag) in voorbereiding was, zou de centrale stad worden opgedeeld in afzonderlijke gemeenten, om op die manier de gemeenten in de stadsprovincie een meer gelijkwaardige positie te geven. De voorgestelde inrichting van de stadsprovincies werd gedragen door alle betrokken gemeentebesturen en werd door de Tweede Kamer ondersteund. Daarbuiten groeide echter de kritiek op de stadsprovincie. Een partij die zich tijdens het debat over de bestuurlijke vernieuwing nog niet had geroerd, liet steeds nadrukkelijker van zich horen: de bevolking. Eerst in Amsterdam en later ook in Rotterdam, groeide het protest tegen de stadsprovincie. Dit protest was vooral gericht tegen het plan om de stad op te delen in kleinere gemeenten. De voorgestelde opsplitsing werd gevoeld als het opheffen van de stad: Amsterdam zou Amsterdam niet meer zijn, Rotterdam zou niet langer Rotterdam blijven. Het vooruitzicht om geen Amsterdamer of Rotterdamer, maar inwoner van Buitenveldert of Kra-

lingen-Krooswijk te zijn, stond velen tegen. Onder aanvoering van het comité *Moet Amsterdam Amsterdam blijven?* en de *Stadspartij Rotterdam* werd in beide steden gepoogd de dreigende opdeling te verhinderen. De vraag of de plannen voor de stadsprovincie zouden moeten doorgaan werd uiteindelijk in een correctief referendum voorgelegd aan de kiezers. Het voornemen om de stad en de randgemeenten te laten opgaan in één bestuurlijk geheel stond overigens niet ter discussie. Het referendum over de stadsprovincie was dus in feite een referendum over de opsplitsing van de stad. Ondanks de moeite die de stadsbestuurders zich hadden getroost om de voordelen van de voorgestelde stadsprovincie nog eens voor het voetlicht te brengen, gaf de uitslag van het referendum voor hen een erg negatief resultaat te zien. In Amsterdam stemde maar liefst 93% tegen het opsplitsen van de stad; in Rotterdam was het percentage tegenstemmers 86%. Het feit dat de bevolking pas zo laat was betrokken bij de discussies over bestuurlijke vernieuwing was hier debet aan, evenals het gegeven dat de sociale en culturele aspecten van het bestuur in deze discussie onderbelicht zijn gebleven¹⁰.

De referendum-uitslag van Amsterdam en Rotterdam had grote betekenis voor de verdere ontwikkeling van de stadsprovincie. Ook al hadden beide referenda een lokaal en consultatief karakter, besloot het kabinet de uitslag ervan te respecteren. Omdat een stadsprovincie met ongedeelde centrumstad voor de randgemeenten onbespreekbaar was, ontstond er een impasse. Het kabinet zocht naar compromissen als een minder vergaande opdeling van de steden, maar vond hiervoor niet voldoende steun bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel voor de stadsprovincie Rotterdam werd uiteindelijk door het kabinet ingetrokken, de voorstellen voor de stadsprovincies Amsterdam en Haaglanden verdwenen in de ijskast. Omdat stadsprovincies vooral waren bedoeld om de bestuurlijke structuur van de Randstad te versterken, kreeg de vorming ervan hierna minder prioriteit. Uiteindelijk verdwenen ze ook voor de andere BoN-gebieden uit het zicht.¹¹

Randstadprovincies

Vanwege de sterke ruimtelijke verwevenheid en de concurrentie van andere Europese regio's wordt steeds nadrukkelijker aangedrongen op verdergaande bestuurlijke samenwerking, mogelijk zelfs bestuurlijke fusie, in de Randstad. Precies om die reden is in 1991 een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen de toen nog drie Randstadprovincies ontstaan: de Regio Randstad (later is Flevoland erkend als vierde 'Randstadprovincie'). Het gaat hierbij om een nog redelijk lichte vorm van relatief vrijblijvende samenwerking. De ontwikkeling van een meer bindend bestuurlijk arrangement is verschillende keren geopperd. Totnogtoe is daar steeds van afgezien. In 2002 dringt de Commissie Geelhoed met klem aan op landsdeelvorming in de Randstad. De commissie Geelhoed schetst in haar rapport *'Op schaal gewogen'* een bestuurlijke toekomst waarin Ne-

¹⁰ Tops 1994:58; Zijdeveld 1993:399; Toonen 1993:318

¹¹ Boogers 1998

derland wordt opgedeeld in 4 tot 6 landsdelen. Volgens de Commissie Geelhoed voltrekt de verstedelijking in Nederland zich over een steeds groter territorium waardoor de grenzen tussen provincies vervagen. In de Randstad is de grensvervaging het duidelijkst zichtbaar. De oplossing is volgens de commissie een geformaliseerde samenwerkingsvorm: een Randstadprovincie. De vorming van een Randstadprovincie wordt van belang geacht om de concurrentiestrijd aan te kunnen met andere Europese regio's. Mede door de politieke turbulentie in 2002 krijgt het pleidooi van de Commissie Geelhoed in eerste instantie weinig weerklank.

Recentelijk is het landsdeel Randstad nog eens nadrukkelijk op de agenda gezet door de 'Holland-8': de burgemeesters van de vier grote steden en de commissarissen van de koningin van de vier betrokken Randstadprovincies. In een gezamenlijk manifest pleit de Holland-8 voor bestuurlijke modernisering van de Randstad. Die wordt nodig geacht om de onoverzichtelijke bestuurlijke 'lappendeken' op te ruimen. De samenwerking in de Randstad zou effectiever en efficiënter georganiseerd moeten worden, mede gezien de concurrentie van andere Europese Regio's. Het instellen van een Randstadprovincie is dan een goede oplossing, aldus het meerderheidsstandpunt van de Holland-8, met daarnaast een minderheidsstandpunt dat uitkomt op twee Randstadprovincies (voor de Noordvleugel en voor de Zuidvleugel). Een samenwerkingsverband als Regio Randstad is volgens de Holland-8 een stap in de goede richting, maar niet daadkrachtig genoeg. Om voor de Randstad een sterke concurrentiepositie binnen Europa te behouden zou meer nodig zijn. Vooral de onoverzichtelijke bestuurlijke 'lappendeken' van steden, provincies en een grote hoeveelheid plattelandsgemeenten is een doorn in het oog. Bestuursorganen werken volgens de Holland-8 vaak langs elkaar heen en plannen moet vaak langs veel verschillende lagen voordat er uiteindelijk een beslissing wordt genomen. Het plan van de Holland 8 is om een commissie samen te stellen die nagaat wat de mogelijkheden zijn voor bestuurlijke schaalvergroting. Het rapport met de voorstellen voor een bestuurlijk sterkere Randstad zou in 2007 gepresenteerd moeten worden.

Daarnaast is sinds 2000 ook de Vereniging Deltametropool actief in de Randstad. Dit is een vereniging op privaatrechtelijke basis die actief is in het promoten van de Randstad in Europa. Thema's die centraal staan zijn Europa, Economische groei, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Ook hier is het doel de samenwerking binnen de Randstad te verbeteren. In de oprichtingsverklaring belooft de Vereniging Deltametropool niet te streven naar het ontwikkelen van een nieuwe bestuurlijke kathedraal voor de Randstad, mede ingegeven door de wetenschap dat zulk een streven meestal tot niets leidt.

3. Ondertussen in het buitenland

Sinds de jaren '80 en in verhevigde mate sinds de jaren '90 voltrekt zich in het relevante Europese buitenland van Nederland een proces dat we zonder reserve kunnen omschrijven als een massief proces van regionalisering. Het “*Europa van de Regio's*”, waar Jacques Delors begin jaren '90 voor pleit, krijgt steeds meer vorm en profiel. Het gaat daarbij om regio's met de grote R: geen regio's van het formaat stadsprovincie, maar regio's van het formaat landsdeel en groter. De rij landen met 'stevige' regio's wordt steeds langer, het rijtje landen zonder stevig middenbestuur wordt allengs korter. Kijkt men naar het Europese buitenland dan laten zich vier ontwikkelingspaden onderscheiden.

- A) Het eerste ontwikkelingspad is het pad dat landen als Duitsland en Oostenrijk bewandelen. Het gaat hier om federale staten met een model van federalisme dat bekend staat als 'coöperatief federalisme' of 'samenwerkingsfederalisme'. Het middenbestuur heeft in dit model een sterke positie. In de driehoeksrelatie van centraal, lokaal en regionaal bestuur speelt de laatste een cruciale rol. Door institutionele ontwikkelingen (verdergaande Europeanisering en internationalisering) en maatschappelijke ontwikkelingen (verdergaande opmars van de netwerksamenleving) wordt de rol en de positie van het middenbestuur in deze landen verder bevestigd en versterkt. Niet op de bestuurlijke kaart in formele zin (daar heeft het middenbestuur zich al sterk gevestigd), maar in de bestuurlijke praktijk van het samenwerkingsfederalisme.
- B) De tweede weg is de weg die landen als België en Spanje volgen. Het gaat hier om voormalige eenheidsstaten die het pad kiezen van federalisering en regionalisering in de richting van een (coöperatief-)federaal bestuursmodel dat in landen als Duitsland en Oostenrijk al langer is gevestigd. Dit ontwikkelingspad geldt duidelijk voor België, dat van een gedecentraliseerde eenheidsstaat steeds sterker de trekken krijgt van een federaal model met geregionaliseerde gewesten (voor de 'grondgebonden materies') en gemeenschappen (voor de 'persoonsgebonden materies'). De provincies blijven bestaan. Door de staatshervormingen krijgen ze een plek in het staatsbestel die steeds meer gaat lijken op de plek die de *Regierungsbezirke* innemen in het coöperatief-federale model van Duitsland (met de gouverneur in een rol die gelijkenis vertoont met die van de *Regierungspräsident*). Op het pad naar samenwerkingsfederalisme wordt België op enige afstand gevolgd door Spanje, dat zich ontwikkelt van een gecentraliseerde eenheidsstaat (geen gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals België was) naar een federatief verband van 'autonome regio's'.
- C) Het derde ontwikkelingspad is het pad dat landen als Frankrijk en Italië bewandelen. Voorheen gecentraliseerde eenheidsstaten volgen hierbij het pad naar decentralisatie en regionalisering, mede door de oprichting van nieuwe regionale bestuurslichamen. De

- ontwikkeling gaat niet zo ver dat een (coöperatief-)federaal bestuursmodel in beeld komt, zoals bij de vorige varianten. Een model met stevige regiobesturen, van 'Europees formaat', komt echter wel nadrukkelijk in beeld. Dit ontwikkelingspad geldt duidelijk voor Frankrijk, dat van een gecentraliseerde eenheidsstaat steeds meer de trekken krijgt van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een nieuwe bestuurslaag van regio's wordt toegevoegd aan een al langer gevestigd systeem van gedeconcentreerde rijksdiensten en 'rijksheren in de regio' (de *préfets*). Op eigen wijze zit Italië ook op dit ontwikkelingspad. Van een op Frans-Napoleontische leest geschoeide eenheidsstaat tendert Italië naar een veel sterker gedecentraliseerde staatsstructuur, met een nieuwe regionale bestuurslaag en aanzetten in de richting van verdergaande decentralisatie en zelfs federalisering. Wat het laatste betreft gaat het nieuwe politieke bewegingen als de *Lega Nord* niet snel genoeg, maar dat laat onverlet dat het ontwikkelingsproces significant is.
- D) Het vierde ontwikkelingspad geldt voor landen die traditioneel een zwak of ontbrekend middenbestuur kennen. Met Luxemburg, Ierland, Griekenland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk was deze categorie een tiental jaren geleden nog redelijk gevuld. Maar zelfs in deze categorie zien we regionalisering optreden, het meest significant in het Verenigd Koninkrijk en sinds kort ook in Denemarken. Beide landen kennen traditioneel een lokaal tweelagenbestuur waarbij het lokaal bestuur verdeeld is over gemeenten en *counties* (waarbij de *counties* lokaal bestuur bieden op een wat hoger schaalniveau). In het Britse model was het lokaal tweelagenbestuur traditioneel scherp gescheiden van het nationaal bestuur. In de zogenoemde *Dual Polity* was geen plek ingeruimd voor middenbestuur. Maar dat is aan verandering onderhevig. Het bestuursbeleid van Blairs Labour staat toe dat zich in de ruimte tussen nationaal en lokaal bestuur een meer formele en integrale vorm van middenbestuur vestigt. Schotland, Wales en de Greater Londen zijn op dit pad het verst gevorderd, met gekozen middenbesturen ontwikkeld binnen het overminderd unitaire kader van het Verenigd Koninkrijk. De rest van Engeland (*waar standard regions* vanouds het kader vormen voor verlengstukken van de nationale overheid in de regio) volgt in verschillende snelheden. In Denemarken is het regiobestuur inmiddels ook in opkomst. In 2004 is een politieke akkoord tot stand gekomen dat inhoudt dat de bestaande structuur met 14 counties wordt opgeschaald en hervormd in de richting van een structuur met 5 meeromvattende regio's. In 2007 moeten de Deense regio's, met bijzondere verantwoordelijkheden voor gezondheidszorg, openbaar vervoer en regionale planning, operationeel zijn.

Over elk van de genoemde landen is op detailniveau veel meer te zeggen, maar dat valt buiten het bestek van dit onderzoek. Relevant voor dit onderzoek is vooral de *big picture* die zich in het Europese buitenland aftekent. Boven alles valt daarbij een tweetal zaken op. Ten eerste is de

trend richting regionalisering evident. In veel relevante buitenlandse landen heeft het regiobestuur de wind in de rug. Het gaat in alle gevallen om regio's die in Nederlandse begrippen meer op landsdelen dan op stadsprovincies lijken (Greater London is echt iets anders dan Haaglanden). Ten tweede valt op dat de regionalisering in verschillende Europese landen verschillende vormen aanneemt. Er is niet één zuiver regiomodell – door sommigen voorgesteld als 'De Europese Regio' – waar alle landen naartoe bewegen. De Europese *big picture* is er één van variatie, een 'lappendeken' zouden sommigen zeggen. Ook binnen verschillende landen vertoont het middenbestuur een gevarieerd en complex patroon, met verschillende lagen en structuren die door elkaar heen lopen en op elkaar inwerken. De sterke problematisering van de middenbestuurlijke lappendeken in Nederland is vanuit vergelijkend perspectief bijzonder te noemen.

De meervoudigheid van bestuursvormen wordt versterkt doordat tegelijk met processen van schaalvergroting (bestuurlijke 'globalisering' in de zin van bestuur dat meer globaal wordt, meer abstraheert van het kleinschalige) ook processen van schaalverkleining (bestuurlijke 'lokalisering' in de zin van bestuur dat meer lokaal wordt, meer focust op het kleinschalige) optreden. In de (post- of laat-)moderne samenleving is toenemend behoefte aan bestuurlijk maatwerk, probleem- of gebiedsgericht. In Nederland zien we dat in de wijkaanpak, het grotestedenbeleid, de gebiedsgerichte benadering, de netwerkontwikkeling. Elders in de Westerse wereld zien we vergelijkbare processen, die fluïde dan wel semi-permanente structuren toevoegen aan het bestuurlijk geheel. De parallelle, door elkaar heenlopende processen van schaalvergroting en schaalverkleining gelden vooral voor de complexe stedelijke velden die in de actuele literatuur worden omschreven als *global city-regions*: in mondiale netwerken opererende stad-regioclusters (heel stedelijk en heel regionaal tegelijk, ' urbaan' maar tegelijk ook 'landsdelig'). De Randstad is daarvan een voorbeeld. Een ander voorbeeld is de *global city-region* Los Angeles. Daar is een bestuurlijke hervorming gaande die zich niet richt op het regionaal bestuur (met vier miljoen respectievelijk tien miljoen inwoners zijn de stad Los Angeles en de county Los Angeles feitelijk regionaal opererende besturen), maar die desalniettemin interessant is voor de discussie over bestuurshervorming in Nederland, al was het maar omdat de hervormingslogica bij de opsplitsing van Los Angeles in deelbesturen, want daar hebben we het over, haaks staat op de hervormingslogica die in Nederland meestal dominant is. In plaats van met een gedetailleerd en uniform 'eindmodel' wordt in Los Angeles slechts gewerkt met een set van globale randvoorwaarden. De *cookie-cutter* is bewust opzij gezet om plaats te maken voor een model van variatie en selectie. *Top-down* wordt de bestuurlijke hervorming globaal gestuurd vanuit drie algemene randvoorwaarden.¹² *Bottum-up* wordt con-

¹² Hoe die algemene randvoorwaarden precies zijn geformuleerd is hier minder relevant omdat het in Los Angeles, zoals gezegd, niet om bestuurlijke regiovorming gaat maar om bestuurlijke opsplitsing van het omvangrijke stadsregionale systeem. Aan de kleinere bestuurlijke eenheden worden drie voorwaarden gesteld: ze moeten een minimum aantal inwoners omvatten; ze moeten een pluriforme vertegenwoordiging van belangen garanderen; ze moeten adequaat vormgeven aan

creet gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe bestuurlijke eenheden die, binnen de gestelde randvoorwaarden, verschillende vormen kunnen aannemen, afhankelijk van plaatselijke voorkeuren en problematieken. Voor een inhoudelijke eindafrekening is het nog te vroeg omdat het proces van variatie en selectie nog in volle gang is. Procesmatig kan alvast wel worden geconstateerd dat deze manier van werken in betrekkelijk korte tijd veel creativiteit van onderop genereert.

de adviserende, input-en feedback-verzorgende taakstelling. Hoe daar van onderop precies vorm aan wordt gegeven is zaak van de van onderop werkende krachten.

4. Tradities in het middenbestuur

Het wekt op het eerste gezicht bevreemding dat discussies over het middenbestuur nooit zijn uitgemond in pogingen om de positie van provincies te versterken. In plaats daarvan is vaker juist een verkleining van het middenbestuur bepleit, in de vorm van voorstellen voor stadsprovincies of provincies-nieuwe stijl. Diezelfde bevreemding geldt voor de betrekkelijk geruisloze functionele regionalisering van het binnenlands bestuur (politie, zorg, arbeidsvoorziening), die zich grotendeels buiten de provincie om heeft voltrokken.

Vergeleken met andere Europese landen heeft het middenbestuur in Nederland traditioneel een tamelijk stevige positie: een democratisch gelegitimeerd bestuur met een open huishouding en een stevige grondwettelijke verankering. Andere Europese landen hebben in de jaren '80 en '90 veel in het werk moeten stellen (zie het voorgaande) om middenbestuur te creëren dat formeel minstens even stevig onderbouwd is. Maar formele mogelijkheden en feitelijke profilering zijn twee verschillende dingen. In het feitelijk (bestuurs)handelen heeft het middenbestuur in Nederland een relatief zwak profiel, zwakker in ieder geval dan formeel gezien nodig zou zijn. De provincie speelt in het Nederlands openbaar bestuur niet onbelangrijke, maar toch bescheiden rol. In vergelijking met het nieuwe Europese middenbestuur, dat de afgelopen decennia op verschillende manieren vorm heeft gekregen, heeft de Nederlandse provincie een tamelijk bleek profiel. Heeft Nederland op dit punt last van een 'remmende voorsprong', hebben Europese buitenlanden profijt van een 'stimulerende achterstand', of is wellicht sprake van een combinatie van die twee?¹³ Hoe het ook zij, het Nederlandse middenbestuur heeft binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen onvoldoende ruimte gekregen – en genomen – om haar mogelijkheden te ontplooien¹⁴. Twee bestuurlijke tradities zijn hierbij van belang geweest: die van het unitarisme en die van het (meso-)corporatisme. Nadat in het midden van de 19^e eeuw de opbouw van de gedecentraliseerde eenheidsstaat was voltooid, bestond er bij het Rijk en de gemeenten nog een zekere angst voor een terugkeer naar het federalisme van de Zeven Provinciën. Nationale en plaatselijke overheden hadden daarom de neiging om de voordien dominerende provincies zo veel mogelijk te passeren¹⁵. Gegeven de aard van de problemen die zich voordeden in de plattelandssamenleving van die tijd, konden Rijk en gemeenten de taken ook relatief gemakkelijk onder elkaar verdelen. Na de industriële revolutie kwam daar verandering in. De tijd leek rijp om de constitutionele bevoegdheden van de provincies te gebruiken voor de aanpak van opkomende regionale sociaal-economische vraagstukken. Voordat het zover kwam, was er echter al een rivaliserende vorm

¹³ Hesse en Kleinfeld 1990; Kleinfeld 1994; Toonen 1993-1.

¹⁴ Berkhout 1996.

¹⁵ Breunese en Van der Heijden 1979:509.

van intermediair en regionaal bestuur tot ontwikkeling gekomen: de maatschappelijke zuil¹⁶. De industriële revolutie was immers gepaard gegaan met een proces van verzuiling, waarbij het maatschappelijke en politieke leven zich in toenemende mate voltrok binnen de door levensbeschouwelijke scheidslijnen gemarkeerde zuilen. Omdat in het grootste deel van het land één van de zuilen de overhand had (de katholieke zuil in de zuidelijke en zuidoostelijke regio's, de protestanten in Midden- en Noordoost-Nederland en de socialistische en liberale zuil in de Randstad) konden regionale en interregionale vraagstukken gemakkelijk binnen het sociale netwerk van de zuil worden opgelost. Waar elders in Europa problemen op het gebied van de volkshuisvesting, volksgezondheid of economische ontwikkeling als 'regionale vraagstukken' op de agenda verschenen, werden deze in Nederland en passant binnen verzuilde regionale kaders opgelost. Het spreekt voor zich, dat deze meso-corporatistische arrangementen de ontwikkeling van de provincie als middenbestuur in belangrijke mate hebben geremd¹⁷.

Op deze manier bezien, valt het ineens op dat de fasering van de middenbestuur-discussie parallel loopt met het ontzuilingsproces. De voorstellen voor gewestelijke besturen van de regeringscommissie-Koelma (1947) hingen dan samen met het gelijktijdige 'doorbraak'-streven van de PvdA, terwijl de Nota bestuurlijke Organisatie (1969) en het wetsvoorstel Reorganisatie Binnenlands Bestuur (1975) samenvielen met de politieke en maatschappelijke ontzuiling van die periode. Naarmate de verzuilde netwerken bedreigd werden, nam de behoefte aan nieuwe regionale bestuursvormen blijkbaar toe. In meer hedendaagse terminologie geformuleerd: als regionale beleidsnetwerken onder druk komen te staan, groeit de behoefte aan een vernieuwing van het middenbestuur. Hieruit kan worden afgeleid dat de ontwikkeling van regionale *governance*-structuren (die onder andere worden gevormd door woningstichtingen, zorg- en onderwijsinstellingen, werkgevers- en werknemersorganisaties en Kamers van Koophandel) op de achtergrond een belangrijke rol spelen in discussies over het middenbestuur.

¹⁶ Toonen 1993-1:309

¹⁷ Toonen 1993-1:308-310.

5. Terugkerende patronen

Als het verloop en de uitkomsten van discussies over het middenbestuur in retrospectief worden beschouwd, vallen een aantal vaste patronen en kenmerken op:

- *Bestuurscentrisme*: discussies over het middenbestuur kenmerken zich door een sterk bestuurscentrisme, waarbij de problemen en overwegingen binnen de overheid centraal staan. De eisen die de samenleving aan de bestuurlijke organisatie van het middenbestuur stelt, komen veel minder aan bod¹⁸. Discussies over het middenbestuur zijn discussies voor, door en over bestuurders. Hoewel ruimtelijke ordenings-nota's vaak de eerste aanzet geven tot discussies over het middenbestuur, neemt BZK al snel de regie in de discussie. Er is hierbij weinig ruimte voor initiatieven van onder op. (De enige uitzondering hierop was de BoN-discussie, waarbij stadsregio's werden gevraagd zelf met vernieuwingsvoorstellen te komen.) Ook al zijn maatschappelijke vraagstukken vaak aanleiding om de organisatie en inrichting van het middenbestuur ter discussie te stellen, worden organisaties uit de samenleving niet of nauwelijks bij de discussie betrokken. De gevaren van deze bestuurscentristische benadering kwamen het duidelijkst naar voren tijdens de referenda over de stadsprovincievoorstellen in Rotterdam en Amsterdam, toen de plaatselijke bevolking onverwacht hiertegen in verzet kwam. Een ander negatief effect van het bestuurscentrisme is dat de gedachtevorming en beleidsontwikkeling over het middenbestuur nauwelijks gedragen wordt door maatschappelijke partners, waardoor ze erg afhankelijk worden van politieke dynamiek. Zoals het bovenstaand historische overzicht laat zien, verdwijnen vernieuwingsvoorstellen na een kabinetswisseling meestal snel in de prullenmand.
- *Legalisme*: een ander opvallend kenmerk in discussies over het middenbestuur is de grote behoefte aan duidelijkheid over taken, bevoegdheden en democratische legitimatie van het middenbestuur. In deze legalistische benadering weerspiegelt zich het BZK-perspectief dat zoals gezegd de regie op de middenbestuur-discussie voert. Nadeel van deze gerichtheid op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is dat de ontwikkeling van het middenbestuur snel als een *zero sum game* wordt ervaren: de groei van het middenbestuur gaat dan ten koste van andere besturen. Een bestuurlijke loopgravenstrijd, waarin meestal weinig vooruitgang wordt geboekt, is dan het gevolg. Dat discussies over het middenbestuur door andere besturen als een grote bedreiging worden ervaren, wordt nog eens versterkt door de neiging om de juridische status van het middenbe-

¹⁸ Snellen 1983, Toonen 1993-1.

stuur vooraf vast te leggen. Er is meestal weinig ruimte voor variatie en experimenten (opnieuw met uitzondering voor de BoN-discussie).

- *Generalisme*: het laatste patroon in de middenbestuur-discussie is de tendens om voor specifieke problemen generieke oplossingen te zoeken. Bestuurlijke coördinatieproblemen in stedelijke agglomeraties hebben nogal eens geleid tot voorstellen voor een herinrichting van het middenbestuur voor het gehele land. Met de instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond (en later ook van het Openbaar lichaam agglomeratie Eindhoven) werd overigens wel tegemoetgekomen aan specifieke regionale behoeftes. Toch waren deze uitzonderingen alleen mogelijk met het zicht op een uniforme wettelijke regeling voor alle regio's. Tijdens de BoN-discussie werd voor het eerst meer selectiviteit en variëteit toegestaan, maar ook hier was er een sterke aandrang om in het gehele land nieuwe regiobesturen in te stellen.

6. Punten van aandacht

Bij het formuleren van ontwerpprincipes voor een productief debat over het middenbestuur (let wel: het gaat hier om principes voor het *procesontwerp*) moet in ieder geval met de voornoemde gegevens, voortvloeiend uit de historische analyse, rekening worden gehouden. De eerste drie aandachtspunten, van de lijst van tien hieronder, haken dan ook direct aan bij de kennelijke neiging naar bestuurscentrisme, legalisme en generalisme in het hervormingsdebat omtrent het middenbestuur. Ter correctie daarvan is versterkt aandacht nodig voor: draagvlak, pragmatisme en experimentatie.

- 1) *Draagvlak.* Als men in de discussie over het middenbestuur in Nederland vooruitgang wil boeken, dan verdient het aanbeveling zorg te dragen voor maatschappelijk draagvlak. Zie de discussie over de stadsprovincies: onder bestuurders was bijna voorbeeldig gewerkt aan politiek-bestuurlijk draagvlak, maar de burgers waren daarbij vergeten. De toegevoegde waarde voor de (burger)maatschappij was niet overtuigend overgebracht. Het resultaat kennen we: het zoveelste hervormingstraject dat strandde. Voor het ontwikkelen van draagvlak in een land als Nederland is het essentieel dat het van onderop (*bottum-up*) meedenken en meedoen aan hervormingsprocessen optimaal gefaciliteerd wordt. Van bovenaf (*top-down*) kunnen daarbij visies en kaders worden aangereikt, maar op het moment dat die als te fijnmazig, te knellend en te dringend worden ervaren loopt het proces vroeg of laat een keer spaak.
- 2) *Pragmatisme.* Het vastlopen van hervormingsprocessen in het middenbestuur hangt nauw samen met de kennelijk diepgewortelde neiging om bestuurlijke (relatie)problemen op te lossen met grote, formele structuurveranderingen die vaak (grond)wetswijzigingen vergen. De mogelijkheden om veranderingen te bewerkstelligen in manieren van werken zónder grote, formele structuurwijzigingen zouden meer dan te doen gebruikelijk is moeten worden gezocht en benut. Bij elk poging tot vernieuwing in het middenbestuur zouden de volgende vragen gesteld moeten worden: Wat is het concrete probleem? En wat is hiervoor een praktische – op het probleem toegesneden én in de praktijk realiseerbare – oplossing? Als we de legitimiteit van het provinciebestuur willen versterken, moeten we dan persé formele structuren aanpassen, of zijn er institutioneel lichtere verbetertrajecten denkbaar die beter scoren op realiseerbaarheid en toepasselijkheid?

- 3) *Experimentatie*. Het verdient aanbeveling om meer dan in het verleden te werken met een experimentele benadering, waarbij op verschillende plekken (en wellicht op verschillende tijdstippen) verschillende modaliteiten worden uitgetoetst in processen van *trial and error*. Sommige modaliteiten slaan aan, andere niet maar daar kan men dan ook weer makkelijk van af. De analogie met evolutionaire processen van variatie en selectie dringt zich op, met dit verschil dat het hier niet om natuurlijke maar om ‘cultureel’ processen van variatie én de selectie gaat. Experimentatie is het tegenovergestelde van blauwdrukplanning: vanuit één punt een algemeen te volgen marsroute bedenken.

Draagvlak, pragmatisme en experimentatie zijn basisprincipes. In het verlengde daarvan zijn aanvullende principes te formuleren – bricolage, meervoudigheid en pluriformiteit – die vooral de aandacht vestigen op de manier waarop hervormingsprocessen worden aangepakt.

- 4) *Bricolage*. Het is raadzaam om meer dan in het verleden ruimte te geven aan *bricolage*. De *master planner* die met één allesomvattend ontwerp iets nieuws op papier zet wordt hier vervangen door de *bricoleur*, de ambachtelijke vakman die werkt met wat hij aantreft en daar creatief mee omgaat, die het werkzame prefereert boven het perfecte, die het betere niet de vijand laat zijn van het goede. Vergelijk op dit punt de hervorming van het middenbestuur in Nederland en België: de Nederlandse hervormingen waren zuiver analytisch misschien ‘beter’ opgeschreven, maar de Belgische hervormingen hebben uiteindelijk tot meer verandering geleid. Het Belgische middenbestuur is een lappendeken, veel meer nog dan het Nederlandse, maar de deken lijkt te doen wat hij moet doen, niet perfect maar voorlopig wel voldoende.
- 5) *Meervoudigheid*. Meervoudig is een benadering die wordt ingegeven door verschillende, elkaar aanvullende en zo nodig corrigerende, perspectieven en belangen. Een hervorming die slechts één bepaalde belangengroep dient en/of slechts één bepaalde notie van democratie en goed bestuur koestert maakt buitengewoon kwetsbaar. De hervorming komt of niet tot stand, of ze komt tot stand voor korte tijd, waarna het hervormingsdebat weer opnieuw begint. De ontwikkeling van een meervoudige benadering vereist een forse investering van velen, maar loopt op de lange duur een grotere kans om overeind te blijven op een wijze die vanuit verschillende perspectieven zinvol en nuttig wordt gevonden.
- 6) *Pluriformiteit*. In lijn met het vorige punt is het raadzaam om tolerantie op te bouwen ten aanzien van pluriformiteit – het naast elkaar voorkomen van verschillende vor-

men en modaliteiten in het middenbestuur. In het verleden werd al snel zo gedacht: als we hier gaan 'opschalen', op grotere voet verder gaan, dan moeten we het daar ook doen; als we hier een orgaan instellen met deze bevoegdheden dan moeten we dat daar op precies dezelfde wijze doen. Het model van de 'frietsnijder' was dominant. Het hervormingsbeleid was gericht op 'confectie', *unisex* en *one size fits all*. In plaats daarvan zou maatwerk – wat de één als gegoten zit, daar hoeft de ander zich niet persé in te wringen – meer aandacht verdienen. Voor het vermijden van ontevredenheid en het verspreiden van tevredenheid over hervormingsbeleid is dat ook een verstandige strategie.

Bij de hervorming van het middenbestuur gaat het in essentie om het toekomstbestendig maken van een historisch gegroeid stelsel van verhoudingen. De kans van slagen wordt daarbij sterk bepaald door de omstandigheden, de situationele dynamiek, en vooral ook door het vermogen van hervormers om daarop in te spelen. Punten om bij stil te staan.

- 7) *Toekomstbestendigheid.* Bestuurlijke hervormers zijn, net als generaals, vaak bezig met het winnen van de 'vorige oorlog'. Oude strijdpunten blijven telkens weer opspelen, ook als men zich zou moeten afvragen of die nog steeds even relevant zijn. Is het regiovraagstuk nog wel te reduceren tot het vraagstuk van het stadsgewest (de centrumstad met randgemeenten) zoals men in de Nederlandse discussie over het middenbestuur steevast heeft gedaan? Is het 'regionale gat' nog wel een passend beeld voor het regionale probleem waarvoor Nederland de komende decennia staat? Natuurlijk is het niet mogelijk om de toekomst te voorspellen. Het is echter wel mogelijk om bij ieder hervormingsplan de volgende vraag te stellen: is dit plan een antwoord op vragen die nu nog steeds spelen en in de toekomst vermoedelijke zullen blijven spelen?
- 8) *Padafhankelijkheid.* Het pad dat het bestuursstelsel in de toekomst zal kunnen bewandelen wordt in sterke mate bepaald, of men dat nu leuk vindt of niet, door het historische traject dat het bestuursstelsel in het verleden heeft doorlopen. Dat noemen we padafhankelijkheid. Verstandige hervormers van het middenbestuur zijn gevoelig voor dit gegeven en spelen er op in. Onverstandige hervormers van het middenbestuur – hervormers die uiteindelijk tot weinig hervorming komen – gaan aan dit verschijnsel voorbij. Zij opteren voor de *extreme make-over* van het middenbestuur: de radicale omvorming die in Nederland altijd in de lucht blijft hangen. Verstandige hervormers zoeken aansluiting bij de *reinvention of tradition*: de stapsgewijze heruitvinding en hervorming van middenbestuur op een wijze die uiteindelijk meer beklijft.

Nieuwe elementen worden daarbij met historisch gegroeide elementen verknoopt op een manier die institutioneel en cultureel intelligent is.

- 9) *Fortuna (fortuinlijkheid)*. Wil men iets bereiken, dan moet men niet alleen strategische intelligentie of *virtú* aan de dag leggen (zie hieronder), maar tevens vrouw *fortuna* meekrijgen, zo leert Macchiavelli. Voor hervorming van het middenbestuur betekent dit concreet: kansen zien als ze zich voordoen en ze dan ook optimaal benutten. De periode van de kabinetsformatie is een *policy window* dat betrekkelijk kort open staat maar ongekend grote kansen biedt omdat tijdelijk andere spelregels gelden. Zie de hervorming van het politiebestedel tijdens de formatie van 1989: met *konzertierte Aktion* kon men in korte tijd een hervorming regelen die dertig jaar lang in het 'ijzeren politiebestedel' onmogelijk was gebleken. Dit voorbeeld maant meteen ook tot voorzichtigheid. Het nieuwe politiebestedel kreeg al weer snel forse kritiek te verduren en op het moment van schrijven worden nieuwe grote hervormingen al weer nodig geacht.

- 10) *Virtú (handigheid én wijsheid)*. De brug naar het laatste en belangrijkste punt is daarmee gelegd: strategische intelligentie, een mengeling van handigheid en wijsheid die iedere goede hervormer bezit. Handigheid is *policy windows* benutten, gebruik maken van de kracht van de retorica en daarbij ook inspelen op debatten en vraagstukken die in de aandacht staan. Is er een reële link met hoog op de aandachtsladder staande thema's als 'veiligheid' en/of 'leefbaarheid' laat die link dan niet liggen. Maar handigheid is niets zonder de corrigerende werking van wijsheid: het vermogen om te reflecteren op de wenselijkheid en de haalbaarheid van verschillende soorten hervormingen; de kunst om kritische zin daarbij te paren aan en niet de vijand te laten worden van creatief denken; het vermogen om handelingsmodellen in perspectief te plaatsen; de kunst om verbindingen te leggen met wat eerder en elders is geprobeerd en daar dan ook van te leren en naar te handelen. Kijkt men naar het debat over de hervorming van het middenbestuur in Nederland dan moet men constateren dat op dit punt nog veel vooruitgang mogelijk is.

Gebruikte literatuur

Berkhout, D.M. (1996), Mesobestuur in Nederland: de geïnstitutionaliseerde onderuitputting van een bestuurslaag. In: M. van Dam, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille (red.), *Het onzichtbare bestuur: over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*. Delft: Eburon.

Boogers, M. (1997), *Het onderste uit de KAN*. Delft: Eburon.

Boogers, M., A.F.A. Korsten (2000), Een narrenfeest om niets? De beklemdende stad en het regionale gat. F. Hendriks, P.W. Tops (red.), *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: Van Gorcum.

Brandsen, T., P. Kalders (2005), *Streven naar een imperfecte balans. Vragen voor een verkenning over de relatie tussen functioneel en territoriaal bestuur*. Tilburg/'s-Gravenhage.

Breunese, J.N., H.A. van der Heijden (1979), Bestuurlijke organisatie in Nederland: een spel zonder grenzen. In: *Acta Politica*, nr.4, p.509-539.

Elzinga, D.J. (red.) (1995), *Regionaal bestuur in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Elzinga, D.J. (1998), *Politie en rechtsstaat: naar een herijking van de Politiewet*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Hendriks, F. (1997), Regional Reform in the Netherlands: Reorganizing the Viscous State. In: M. Keating, J. Loughlin (red.), *The political economy of regionalism*. London: Frank Cass Publishers..

Hendriks, F. (2002), Los Angeles: Stad en wijk in vergelijkend perspectief. In: *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*. jg. 29, no. 3, p. 134-145

Hendriks, F. (2002), De provincie in het Nederlands openbaar bestuur: waartoe en waarheen?. In: *Bestuurswetenschappen*. jg. 56, no. 2, p. 77-98.

Hendriks, F., V. van Stipdonk, P.W. Tops (red.) (2005), *Urban-regional governance in the European Union*. 's-Gravenhage: Elsevier.

Hendriks, F. (2006), Shifts in Governance in a Polycentric Urban Region: The Case of the Dutch Randstad. In: *International Journal of Public Administration*. vol. 29, no. 10, forthcoming.

Hesse, J.J., R.R Kleinfeld (1990), *Die Provinzen im politischen system der Niederlande*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Holland 8 (2005), *Manifest 'Holland 8': Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk*. 's-Gravenhage.

IPO (2002), *Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. 's-Gravenhage: R.S. Drukkerij B.V.

IPO (2005), 'Profiel van de provincies, pasvorm of pluriform?' 's-Gravenhage: R.S. Drukkerij B.V.

Kleinfeld, R.R. (1994), *Die mittlere Verwaltungsebene in den Niederlanden: Entwicklungen und reformkonzepte*. Hagen: FernUniversität Hagen.

Kreukels, A., W. Salet, A. Thornley (red.) (2002), *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*. London: Spon.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1989), *Grote steden grote kansen: rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid*. 's-Gravenhage: BiZa.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990), *Bestuur en stedelijke gebieden: bestuur op niveau*. 's-Gravenhage: BiZa.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1991), *Bestuur op niveau deel 2: bestuur en stedelijke gebieden*. 's-Gravenhage: BiZa.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993), *Bestuur op niveau deel 3: vernieuwing bestuurlijke organisaties*. 's-Gravenhage: BiZa.

Peters, C.E., L.W.J.C. Huberts (1998), Stroperigheid doorbroken. De herziening van het politiebestel in 1989. In: F. Hendriks en Th.A.J. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.

- Raad voor het Openbaar Bestuur (1999), *Samen werken aan veiligheid : de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's*. 's-Gravenhage: ROB.
- Schaap L., Hupe P.L., Ringeling A.B. en de Vries G.J.D. (1999), 'Het geprangde middenbestuur vecht terug' in *Blad Bestuurskunde* jaargang 9, nr 4. pp. 164-172
- Snellen, K. (1983), 'Pluriforme regionalisatie: een uitweg uit de impasse?'. In: A. van der Jagt (red.), *Regionalisatie: van problematiek tot bestuurlijke vormgeving*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Stipdonk, van, V., F. Hendriks & P. Tops (2003), Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, no. 3, pp. 185-204
- Terpstra P.R.A, Terpstra P.J. (2000) , '(Be)sturen maar op welk niveau?' in *B&G* maart 2000 p. 8-13
- Toonen, Th.A.J. (1985), 'Bestuurlijke reorganisatie door gemeentelijke samenwerking'. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Toonen, Th.A.J., J.C.N Raadschelders & F. Hendriks (1992), *De Randstadprovincies uit de Pas? Mesobestuur in Europees Perspectief*. Leiden.
- Toonen, Th.A.J. (1993-1), 'Bestuur op niveau: regionalisatie in een ontzuilend bestuur'. In: *Acta Politica*, nr.3, p.295-325.
- Toonen, Th.A.J. (1993-2), Dutch Provinces and the Struggle for the Meso. In: L.J. Sharpe (red.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London: Sage.
- Toonen, Th.A.J., J.C.N. Raadschelders, F. Hendriks (1994), Provincial repositioning in the Netherlands: Some models and the impact of European integration. In: U. Bullmann (hrsg), *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Toonen, Th.A.J., A. Kreukels, R.J. In 't Veld (1994), *Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie: pre-advies ten behoeve van het IPO-project 'de provincie van de toekomst*. Rotterdam: BCR.

Toonen Th. A. J (2005), '*Theorie van de provincie*' bestuurlijk essay ten behoeve van IPO-rapport s-Gravenhage: R.S. Drukkerij B.V.

Tops, P.W. (1985), *Machine of machinatie?: de reorganisatie van het binnenlands bestuur, 1969-1983*. Den Haag: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Tops, P.W. (1994), *Moderne regenten: over lokale democratie*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1975), *De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Zijderveld, A.C. (1993), 'Mega-structuren, meta-sturing en legitimiteiten'. In: *Bestuurswetenschappen*, nr.6, p.396-404.