

Geachte dames en heren,

Eigenlijk een raar begrip: middenbestuur. Het lijkt een zekere hiërarchie te suggereren, een bestuur dat in het midden zit, met een laag erboven (de Rijksoverheid en wellicht Europa) en een laag eronder (de gemeenten). Dit in tegenstelling tot het discours van de laatste jaren, waarbij niet van *lagere*, maar van *andere* overheden sprake is.

Is het prettig om je in het midden te bevinden? Een associatie die mij een jaar of twintig terugbrengt, toen ik in het mooie Friesland elke zaterdag ging voetballen. Bij uitwedstrijden moesten diverse ouders rijden en de kunst was zoveel mogelijk spelertjes in zo weinig mogelijk auto's te krijgen. Terwijl sommige van mijn teamgenoten al flink in de lengte en breedte waren gegroeid, behoorde ik tot de kleinere en tengerder spelers. Met als gevolg dat ik achterin de auto in het midden belandde, met de benen onhandig omhoog en tussen twee anderen ingeklemd. Evenmin was het leuk om bij een rondo in het midden te belanden en steeds wanhopiger achter de bal aan te rennen die telkens heen en weer werd getikt.

Tegenover de gulden middenweg en de waarheid die in het midden ligt, staan de middelmaat, de middenmoot en het grijze gemiddelde. Het is weliswaar veilig in het midden, maar niet zo spannend of succesvol.

Positief is dat het middenbestuur Haarlemmerolie kan zijn, een schakel of scharnier. Maar soms loopt het uit op een wanhopige poging bij elkaar te houden, te verenigen wat niet te verenigen is. En wanneer iets lukt, is het maar de vraag of degene die gestimuleerd, geregisseerd en gecombineerd heeft, ook de credits krijgt of dat een ander ermee vandoor gaat.

De discussie over nut en toegevoegde waarde van het middenbestuur wordt al vele jaren gevoerd. Er is al zoveel over gezegd en geschreven, dat ik niet de pretentie heb vandaag u geheel nieuwe of nooit eerder gehoorde inzichten aan te reiken. Ik had hier vandaag als Alexander Pechtold kunnen staan met een grote stapel rapporten die iets zeggen over het middenbestuur of regionale ontwikkeling: Geelhoed, Toonen, Kok, Lodders, Oosting, Mans, Noordanus. En dan heb ik ze nog lang niet allemaal genoemd, die rapporten die taken willen *toevoegen* aan het middenbestuur of ze juist *weghalen*, die willen splitsen en specialiseren of juist saneren en samenvoegen.

In grote lijnen zijn er drie oorzaken aan te wijzen voor de telkens weer opblazende discussie over het middenbestuur. De eerste is een tamelijk triviale, die alles te maken heeft met cyclus van aandacht in politiek en bestuur. "Het wordt weer eens tijd de discussie over ons bestuurlijk stelsel te voeren." Omdat het veranderen van een politieke cultuur zo'n stuk ingewikkelder lijkt en het debat niet altijd over de echte inhoud kan gaan, wordt naar de structuur gekeken.

De tweede is samen te vatten als bestuurlijke drukte en efficiëntie. Hoewel het vooral gaat om wat de Engelsen 'anecdotal evidence' noemen en er geen studies zijn die overtuigend aantonen dat er echt van zoveel overlap of dubbel werk sprake is, werkt het als beeld en als aanjager voor de discussie wel goed. Met minder bestuurders, minder volksvertegenwoordigers, minder ambtenaren etc. zou het allemaal beter en doelmatiger worden. Ook het middenbestuur wordt in die redenering als een overbodige laag gezien.

De derde, niet helemaal los te zien van het vorige punt, betreft het niet halen van beleidsdoelen of achterblijvende prestaties. Illustratief is de reactie van sommige bestuurders wanneer uit onderzoek van een ongetwijfeld gerenommeerde instelling blijkt dat de Randstad uit de een of andere top-5 geduikeld is. Dan klinkt de roep om meer samenwerking, opschaling, fusie. Dan wordt het idee van een Randstadprovincie of in elk geval een Randstad autoriteit weer uit de la gehaald en afgestoofd.

Zouden we met de kennis van nu opnieuw een huis van Thorbecke inrichten? Het is duidelijk dat bij verschillende problemen verschillende schaalniveaus horen. Sommige kunnen het beste dichtbij de burger opgelost worden, andere op het macroniveau van Den Haag of Brussel. Meerdere lagen dus, maar het is daarmee niet gezegd dat het er drie moeten zijn.

Want in de huidige bestuurlijke indeling zitten twee spanningen. De eerste is te beschrijven als die tussen *taak* en *territorium*. Er zijn functies of taken die bij de overheid horen. Hoeveel dat zijn en welke dat precies zijn, is ook een kwestie van ideologie, maar in de loop van de tijd heeft zich dit voor een groot aantal taken behoorlijk uitgekristalliseerd.

Aan de andere kant hebben we de territoriale indeling van dit land, in Rijk, provincie en gemeenten. Dan laten we nog even het Europese niveau buiten beschouwing. Echter, de taken zijn niet zomaar één-op-één aan een bepaald schaalniveau te

koppelen. Dat geeft de taak als zodanig niet aan. Eerder is deze koppeling historisch gegroeid. Daarmee is de koppeling tegelijk veranderlijk.

Nemen we bijvoorbeeld de jeugdzorg. Nog niet zo heel lang geleden werd dit op landelijk niveau geregeld, vervolgens kregen de provincies de verantwoordelijkheid en nu gaan er stemmen op dit weer door te geleiden naar de gemeenten. Bij de havens in het Noordzeekanaalgebied waarover zojuist is gediscussieerd, zijn drie overheden betrokken. Het recent vaker klinkend advies om niet meer dan twee bestuurslagen bij een probleem betrokken te laten zijn, wijst erop dat het niet vanzelfsprekend is of iets bij gemeente, Rijk of provincie thuishoort.

Zeker theoretisch is er een oneindige hoeveelheid combinaties mogelijk van taken en territoria. Maar het moet voor de burger nog wel te volgen zijn. Immers, op de achtergrond speelt onherroepelijk de vraag van democratische legitimatie. Het eerste probleem is dat het vaak nauwelijks nog duidelijk is wie waarop aangesproken kan worden? De kans is groot dat een burger verdwaalt in het bestuurlijke bos, zeker bij beleid dat zich op het grensvlak tussen gemeente en provincie afspeelt. Bij wie moet de forens terecht die zijn buslijn ziet verdwijnen? Wie dient aangesproken te worden op het verdwijnen van dorpswinkels? Wie beschermt de weilanden tegen onnodige nieuwe bedrijventerreinen? Te gemakkelijk verwijst de gemeente naar de provincie en de provincie weer naar de gemeente. Een tweede probleem is dat wat vanuit bestuurlijk opzicht een geschikte én efficiënte taak-territorium combinatie kan zijn (stadsregio's, vormen van intergemeentelijke samenwerking) constellaties oplevert die democratisch gebrekkig zijn, om het mild uit te drukken.

De tweede spanning is die tussen *zeggenschap* en *uitvoering*. In de afgelopen jaren zijn diverse taken gedecentraliseerd. Vaak kwam er ook een budget mee (meestal eenmalig), dat even zo vaak onvoldoende bleek te zijn. Daarnaast krijgt de provincie vanuit het Rijk geld dat gelabeld is, geormerkt voor specifieke taken. De eigen zeggenschap van de provincie is in zo'n geval beperkt. Aan andere doeleinden kan het niet worden uitgegeven en de manier waarop ligt vaak ook al grotendeels vast.

Bovendien: als taken zijn gedecentraliseerd, wordt vaak toch nog door het ministerie of de Tweede Kamer over de schouder meegekeken. De kunst van het loslaten... Denk bijvoorbeeld aan de invoering van de OV-chipkaart. De afspraak was dat de regionale overheden verantwoordelijk zouden zijn. Intussen werd staatssecretaris Huizenga bij elke kleine of grote tegenvaller naar de Kamer geroepen. Een ander voorbeeld is wanneer provinciaal geld wordt gevraagd om Rijksprojecten te

realiseren. Wel een bijdrage, maar geen zeggenschap, geen invloed op de uiteindelijke invulling.

Terug naar de huidige discussie. Aan de ene kant is die minder abstract, gaat het minder over structuren, gaat het over kerntaken. Tegelijk vind ik de discussie wat chaotisch en is het IPO er niet in geslaagd deze te leiden en tot een coherent overtuigend verhaal te komen.

De schaduw over deze discussie en veruit de belangrijkste randvoorwaarde, is dat er fors minder financiële middelen voor de provincies zullen zijn, als gevolg van Rijkskortingen. De noodzaak om kritisch te kijken naar onze taken is groter in tijden van schaarste dan in tijden van overvloed. Interessant is daarbij te constateren dat een rapport dat oorspronkelijk bedoeld was om invulling te geven aan de bezuiniging op de provincies van 800 miljoen (het rapport Ladders) ook maatgevend is geworden voor het provinciale profiel. Ladders heeft een status gekregen die destijds waarschijnlijk niet was verwacht. Terwijl je je met recht zou kunnen afvragen of Ladders nu de logische en juiste basis is om tot de kerntaken van de provincie te komen.

Tot slot: misschien valt het in dit huis mee, maar de provincie lijkt weinig vrienden te hebben. De provincie is er slecht in geslaagd eigen nut en noodzaak te laten zien, haar toegevoegde waarde te bewijzen. Verschillende partijen spreken in hun verkiezingsprogramma's over opheffen of samenvoegen van de provincies. Ik zou daar niet een pleidooi tegenover willen zetten dat de provincie in dit aantal, met deze taken en in deze vorm moet en zal blijven bestaan. Maar ik geloof wel dat een vorm van middenbestuur nuttig en wenselijk, ja noodzakelijks is.

Het zijn immers ook de *middenvelders* die Oranje in Zuid-Afrika straks wereldkampioen gaan maken.

Harmen Binnema, Eerste Kamer, 17 juni 2010