

# Essay | Na de coronacrisis kunnen we niet meer om de regio heen

Rien Fraanje

## 1. Aanleiding: de regio als oplossing én probleem

Een crisis brengt bestaande kwetsbaarheden pregnant aan de oppervlakte en laat scherp zien waar de sterke eigenschappen van een samenleving en haar bestuur te vinden zijn. Ook de coronacrisis heeft volgens dat patroon kracht en zwakte blootgelegd. Zo heeft de noodzakelijke *lockdown* laten zien dat de ver doorgevoerde flexibilisering van onze arbeidsmarkt voor veel flexwerkers ronduit riskant is. Tegelijk is in de extreme situatie van de coronacrisis gebleken dat Nederland beschikt over een sterke en goed georganiseerde gezondheidszorg met bevlogen en bewogen medewerkers.

Na afloop is het altijd zinvol af te vragen wat van de crisis kon worden geleerd. Een antwoord is eenvoudig te geven als tijdens de crisis goed is geïnventariseerd welke sterke en zwakke punten naar voren zijn gekomen. Dan luiden de vragen voor de toekomst: hoe kunnen we onze kracht behouden? En wat is nodig om onze zwakte te verhelpen?

De coronacrisis heeft ook feilloos de al bestaande sterktes en zwaktes in onze bestuurlijke organisatie blootgelegd. Een belangrijke daarvan is de tegelijk sterke en onnodig lastige positie van de regio in ons binnenlands bestuur. Sterk omdat de veiligheidsregio in het voorjaar van 2020 de juiste schaal bood om de verspreiding van het coronavirus effectief en daadkrachtig in te perken. Lastig omdat de regio in het Nederlandse openbaar bestuur geen formele positie heeft waardoor het erg ingewikkeld is om democratische legitimiteit en controle op dat bestuurlijke niveau adequaat te organiseren.

In dit essay wil ik laten zien dat het nodig is om de regio sterker te positioneren in de bestuurlijke organisatie van ons land. In de hiernavolgende paragraaf laat ik zien hoe in de coronacrisis de regio tegelijk oplossing als ook probleem was. Daarna laat ik in paragraaf 3 zien dat deze dubbelhartigheid de regio ook op andere beleidsterreinen kenmerkt. Vervolgens trek in de vierde paragraaf de conclusie dat het nodig is om de regio een steviger plek in onze binnenlands bestuur te geven. Om te voorkomen dat we onnodig aan een grote reorganisatie van ons binnenlands bestuur beginnen, formuleer ik in paragraaf 5 enkele uitgangspunten c.q. randvoorwaarden waaraan de inbedding van de regio moet voldoen. Vervolgens schets ik drie opeenvolgende scenario's die de positie van de regio in toenemende intensiteit en effectiviteit verstevigen en formaliseren.

## 2. De regio in de coronacrisis

Twee maanden na het begin van de *lockdown* vroeg de Raad voor het Openbaar Bestuur aan vijftig wetenschappers, ambtenaren en bestuurders een korte reflectie te schrijven over de invloed van de coronacrisis op het functioneren van de democratische rechtsstaat en het openbaar bestuur. Uiteindelijk waren meer dan dertig auteurs bereid en in de gelegenheid om een korte verkenning te schrijven die de Raad bundelde in de Reader 'Het openbaar bestuur voor-

bij corona'. Met dertig stukken kan het niet anders dan dat de observaties, aangewezen knelpunten, herkende dilemma's en mogelijke kansen een grote diversiteit laten zien. En toch herkende de Raad in een inleiding bij de Reader twee rode draden uit de verschillende bijdragen.

In de eerste plaats stelde hij vast dat onder de auteurs tevredenheid overheerst over de wijze waarop het openbaar bestuur deze crisis doeltreffend en met slagkracht het hoofd had geboden. Daarbij wezen zij met name naar de Veiligheidsregio als een effectieve en daadkrachtige structuur die in staat bleek om snel en kortdaat te handelen met de burgemeester van de grootste gemeente als boegbeeld. Bijkomend voordeel van de Veiligheidsregio was dat in het voorjaar van 2020 de ernst van deze crisis nog sterk per regio verschilde; de Coronacrisis was daarmee ook een regionaal gedifferentieerde en gespreide crisis. De Veiligheidsregio's waren goed toegerust om in de uitwerking van de landelijke richtlijnen naar gelang de ernst van de situatie binnen hun regionale grenzen te differentiëren. Die ruimte voor verschil deed bovendien recht aan de regionale diversiteit in Nederland in cultuur en sociaal-maatschappelijke context. Enkele auteurs zagen in de sterke positie van de veiligheidsregio's de definitieve bestending van de regio als de relevante schaal waar grote maatschappelijke opgaven met daadkracht kunnen worden aangepakt.

De paradox was dat de knelpunten in de crisisaanpak ook met de Veiligheidsregio van doen hadden. Auteurs legden de zere vinger op het democratische gat omdat de Veiligheidsregio geen bestuurslaag is met een gekozen volksvertegenwoordiging die het regionale crisisbestuur kan controleren. De burgemeester van de grootste gemeente vervult de rol van voorzitter van de Veiligheidsregio, maar die is – zeker in tijden van crises – niet in de gelegenheid om alle gemeenteraden in zijn verzorgingsgebied langs te gaan om daar verantwoording af te leggen. Zelfs zijn 'eigen' gemeenteraad hoeft de burgemeester die tevens voorzitter van de Veiligheidsregio is slechts te informeren; de eerste burger is hem geen (politieke) verantwoording schuldig.

De tevredenheid over de slagkracht en de zorgen over het gebrek aan democratische legitimiteit en controle lijken twee zijden van dezelfde medaille; de veiligheidsregio kan juist daadkrachtig zijn omdat die is vrijgesteld van democratische procedures. Het resultaat was wel dat tal van gemeenteraden maar ook colleges van burgemeester en wethouders werkloos en machteloos hebben moeten toezien hoe een niet democratisch gekozen bestuurslaag de macht in de gemeente tijdelijk overnam en ingrijpende besluiten nam. Het Raadslid dat in de supermarkt door zijn of haar kiezers werd aangesproken kon slechts zijn oor te luister leggen want invloed op de gang van zaken had die niet.

Veel voorzitters van veiligheidsregio's spanden zich tot het uiterste in om de gekozen volksvertegenwoordigers in hun regio aangehaakt te houden. Zij informeerden hen actief en deden ook moeite om de raden bij toerbeurt te bezoeken. Daar stonden andere burgemeesters tegenover die zich op het formele standpunt stelden dat zij zich pas na afloop van de crisis over het gevoerde crisisbeleid hoeven te verantwoorden. Daarmee wordt de democratische legitimiteit van een Veiligheidsregio afhankelijk van de persoonlijke voorkeuren en drijfveren van één man of vrouw. Dat kan nooit de bedoeling van een democratie zijn. Het roept de vraag op of de slagkracht van de (veiligheids-)regio samen kan gaan met de zorgvuldigheid van democratisch gelegitimeerde en rechtstatelijk geborgde besluitvorming.

### 3. De positie van de regio buiten de coronacrisis

De schijnbare tegenstelling tussen enerzijds de slagkracht en anderzijds de gebrekkige democratische borging van de regio zien we ook terug bij andere beleidsterreinen. De afgelopen twee decennia zijn veel taken op een regionaal tussenniveau belegd. Zowel in het fysieke als sociale domein zien we dat de regio als een adequate schaal wordt gezien voor de aanpak van tal van maatschappelijke opgaven. Voor dit essay kan ik niet de ambitie hebben hierin compleet te zijn, maar ik wil hier wel drie voorbeelden geven van vormen van intensieve samenwerking op regionaal niveau.

In de eerste plaats: 29 regionale uitvoeringsdiensten verzorgen in opdracht van gemeenten en provincies de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van milieuvraagstukken. Enkele van deze zogenoemde omgevingsdiensten hebben aanvullende taken toebedeeld gekregen, zoals bijvoorbeeld voor advisering over natuur en energie. Of ze mogen bouw- en woningtoezicht verzorgen.

Sinds 2015 zijn verschillende taken in het sociale domein formeel gedecentraliseerd naar gemeenten. Tegelijk hebben die decentralisaties een nieuwe regionaliseringsgolf tot gevolg gehad. De taak om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen aan werk is neergelegd in 35 zogenoemde arbeidsmarktregio's. Dit zijn regionaal georganiseerde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De jeugdzorg was tot 2015 een taak die bij provincies was belegd. Sinds ruim vijf jaar zijn gemeenten daarvoor verantwoordelijk en die hebben die taken grotendeels belegd bij 42 Jeugdzorgregio's.

Nederland heeft in het Klimaatakkoord vastgelegd dat het de CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 met de helft wil verminderen in vergelijking tot 1990. De uitwerking van dit doel is neergelegd bij 30 energieregio's. In die regio's hebben overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen in hun regionale energiestrategie moeten vastleggen hoe ze meer duurzame energie wil opwekken en op welke wijze huizen van het gas afgaan.

Kortom, 29 omgevingsdiensten, 35 arbeidsmarktregio's, 42 jeugdzorgregio's en 30 energieregio's voeren belangrijke en veelal strategische taken uit en moeten beslissingen nemen die het leven en welzijn van burgers direct raken. En voor al die taken en beslissingen is er de afgelopen twintig jaar bewust voor gekozen om die niet enkelvoudig aan gemeenten te geven of het bestaande regionale bestuur in te zetten dat we nu in ons land hebben, namelijk de provincies. Steeds was de wetgever van mening dat de gemeente noch de provincie daarvoor het adequate schaalniveau bood. En daarmee besloot de wetgever ook om deze taken en bevoegdheden *niet* te beleggen bij een formele bestuurslaag waar een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging de kaders uitzet, richting geeft en het bestuur controleert bij de uitvoering.

De bevoegdheden liggen nu bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die meestal op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) hun regionale samenwerking vormgeven. De democratische borging en controle vindt indirect plaats: de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten van een samenwerkingsverband kunnen de bestuurders die namens hun gemeente lid zijn van het algemeen en/of dagelijks bestuur van de Wgr bevragen. Maar ze kunnen niet direct (bij-)sturen omdat ze afhankelijk zijn van de wensen, zorgen en ambities van andere participanten in het samenwerkingsverband; ze zijn maar een van zovelen.

Dus ook op veel andere beleidsterreinen dan het crisismanagement waarvoor de veiligheidsregio's zijn opgericht zien we dezelfde paradox: de regio is kennelijk de beste bestuurlijke schaal om veel maatschappelijke opgaven op te pakken, maar ons land kent geen formele bestuurlijke schaal op die regionale schaal en dus zijn die taken neergelegd bij bovengemeentelijke hulpconstructies waar de democratische legitimatie gebrekkig want indirect is georganiseerd.

#### 4. Wat nu nodig is

De groei van de vele verschillende regionale samenwerkingsvormen brengt fundamentele organisatorische, bestuurlijke en democratische problemen met zich mee. De belangrijkste is wat mij betreft het democratische gat waarover ik hierboven al schreef. Ik weet dat veel gemeenteraden, griffies, colleges, burgemeesters en raadsleden enorm hun best doen om goed zicht te houden op het functioneren van regionale samenwerkingsverbanden. Er zijn ook mooie en creatieve voorbeelden van hoe intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de huidige setting adequaat democratisch gecontroleerd kan worden. Maar hoe je het wendt of keert: ook dat zijn hulpconstructies. De huidige situatie is simpelweg dat tal van belangrijke beslissingen worden genomen door gremia die niet - of hooguit indirect - worden gecontroleerd door een parlement dat door burgers is gekozen. Dat lijkt me voor een democratische rechtsstaat een onwenselijke situatie.

Daarnaast stel ik vast dat de afgelopen twee decennia geen regie is gevoerd op de regiovorming en de regio-indeling. Steeds is door een ander vakdepartement een wet gemaakt waarin taken naar het lokaal bestuur werden gedecentraliseerd en waarbij telkens weer een andere regio-indeling is gekozen. Het gevolg van dit gebrek aan regie is dat Nederland inmiddels is opgedeeld in een onoverzichtelijke lappendeken aan niet-congruente regio's. De website [www.regioatlas.nl](http://www.regioatlas.nl) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft een mooi – maar tegelijk ook lichtelijk onthutsend – overzicht van de bestaande regio-indelingen. De website laat zien dat in het sociale domein 49 verschillende indelingen (!) bestaan, op het terrein van veiligheid wordt gewerkt met zeven indelingen, bestuurlijk is sprake van 17 indelingen, terwijl in het fysieke domein sprake is van 7 indelingen.

De lappendeken aan regio-indelingen zorgt ervoor dat veel gemeenten voor elk onderwerp weer met andere buurgemeenten aan tafel zitten en voortdurend moeten schakelen tussen verschillende regionale samenwerkingsverbanden. Kortom: het heeft gezorgd voor bestuurlijke drukte, onoverzichtelijkheid en complexiteit. Dat past zonder meer bij de huidige bestuurlijke mode van 'opgave gericht werken', meervoudig bestuur en *multi-level governance*. Deze ideeën gaan terecht uit van het uitgangspunt dat de heilige schaal niet bestaat, dat er nooit een ideale structuur is te vinden waarbinnen je alle taken overzichtelijk kunt beleggen en dat overheden daarom altijd zullen moeten samenwerken. Maar inmiddels lijken deze noties zo dominant dat helemaal geen poging meer wordt gedaan om – daar waar het wel kan – taken neer te leggen bij formele en democratisch adequaat georganiseerde bestuurslagen in plaats van bestuurlijke hulpconstructies.

Zonder coronacrisis hadden we in Nederland ongetwijfeld nog gewoon door kunnen rommelen met de lappendeken aan regionale omgevingsdiensten en arbeidsmarkt-, jeugd- zorg- en energieregio's en onze pogingen om die op enigerlei wijze aan te haken bij de ruim

driehonderd democratisch gekozen gemeenteraden. Zeker, raadsleden klaagden met enige regelmaat over hoe moeilijk het was zicht te houden op wat zich afspeelde in gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden waaraan hun gemeenten deelnamen. Zij ervaren aan den lijve de ongemakkelijke spagaat tussen enerzijds het mandaat dat zij van hun kiezers kregen met de opdracht om de zorg in hun gemeente goed te organiseren en de omslag naar gasvrije wijken adequaat te begeleiden en anderzijds de onmogelijkheid om op die terreinen daadwerkelijk invloed uit te oefenen omdat die taken in een regionaal samenwerkingsverband zijn belegd.

Tegelijk kunnen we vaststellen dat tot dusverre het groeiende democratische gat in de regio belangrijk genoeg was voor kritiek en doorwrochte beschouwingen over welke opties raadsleden nog openstonden om wel invloed uit te oefenen in de regio, maar niet urgent genoeg om het anders te gaan organiseren. Die urgentie is met de coronacrisis onmiskenbaar meegekomen. Nu zagen we opeens dat op regionaal niveau niet enkel wordt besloten over meer of minder abstracte taken die slechts een deel van den samenleving aangaat, maar dat daar in tijden van crisis beslissingen worden genomen die ons allen raken. De maanden waarin de Veiligheidsregio's voor een deel Nederland regeerden hebben laten zien dat de macht belegen op een niveau waar geen formele tegenmacht is georganiseerd ongemakkelijk is.

Als we keer op keer vaststellen dat steeds meer taken het beste op een regionale schaal kunnen worden aangepakt, moeten we dat nu ook maar eens netjes organisatorisch, bestuurlijk én democratisch gaan vormgeven. Het is tijd om de regio in te bedden in onze bestuurlijke organisatie.

## **5. Uitgangspunten**

Het is overigens alleszins begrijpelijk dat we de laatste decennia regionale samenwerking met bestuurlijke en democratische hulpconstructies zijn gaan vormgeven. Pogingen om de bestuurlijke organisatie te hervormen zijn reeds ettelijke malen vastgelopen in onenigheid over de gewenste richting. Meestal was er wel een meerderheid te vinden die de noodzaak voor aanpassing zag, maar de consensus hield op als de vraag moest worden beantwoord hoe een reorganisatie eruit moest gaan zien. De Raad voor het Openbaar Bestuur inventariseerde in 2010 welke voorstellen voor wijziging van het binnenlands bestuur sinds de Tweede Wereldoorlog de revue zijn gepasseerd. Het resulteerde in een omvangrijke bijlage bij het rapport 'Het einde van het blauwdruk-denken' met twintig pagina's aan voorstellen dat in 1947 begon met een plan om te komen tot een vierde, regionale bestuurslaag en eindigde aan het einde van het eerste decennium van deze eeuw met voorstellen voor forse schaalvergroting naar circa 100 à 150 gemeenten en vijf landsdelen in plaats van provincies. Kortom, de zoektocht naar de heilige schaal is van alle tijden, net als dat zulke voorstellen sterven in schoonheid.

Ondanks het ruim bewoonde kerkhof van gesneuvelde herstructureringsvoorstellen, kom ik toch weer met een pleidooi voor een aanpassing van de Nederlandse bestuurlijke organisatie. Simpelweg omdat er een noodzaak voor is, meer nog dan op enig moment in de vorige vijfenzeventig jaar. Het voordeel van zo'n lange geschiedenis van gesneefde plannen is dat we daaruit lessen kunnen trekken. Waarom liepen eerdere pogingen vast? Welke argumenten werden gebruikt om verandering tegen te gaan? Zijn er duidelijke taboe's die een garantie geven op een volgende mislukking?

Ja zeker, de geschiedenis van het debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland laat een aantal *principia* zien die cruciaal zijn om enigszins kans te maken op succes om regio's binnen onze bestuurlijke organisatie in te bedden. Gebaseerd op deze lessen uit het verleden ga ik daarom uit van vijf uitgangspunten:

1. *Structuur volgt inhoud* | Eerdere pogingen om de inrichting van het binnenlands bestuur aan te passen liepen vast omdat daarmee vaak werd gepoogd lastige beleidsvraagstukken in een van bovenaf op te leggen structuur te duwen, alsof maatschappelijke opgaven zich aanpassen aan de bestuurlijke realiteit. Nu is er echter iets anders aan de hand: de inhoud van veel maatschappelijke vragen vormt zich bijna als vanzelf rond regio's. Anders gezegd: de inhoud concentreert zich op regionaal niveau, maar we hebben de structuur daar nog niet op laten volgen. Het is nu tijd om in beweging te komen met als doel het adagium 'structuur volgt inhoud' concreet te gaan maken in een stevig regionaal bestuur.
2. *Geen blauwdruk voor heel Nederland: ruimte voor differentiatie* | Veel voorstellen ontbeelden steun omdat ze geen recht deden aan de grote (regionale) diversiteit in ons land. Te vaak werd van bovenaf een uniforme oplossing over Nederland uitgerold terwijl slechts enkele – vaak specifiek Randstedelijke – knelpunten moesten worden opgelost. Elders in het land voelden ze er niets voor om hun bestuurlijke inrichting aan te passen terwijl een vraagstuk of knelpunt zich daar helemaal niet voordeed. Het is dus zaak ruimte te laten voor verschil en daarmee ook verschil in oplossingen toe te staan. Differentiatie in taaktoedeling en inrichting kan een oplossing bieden voor dergelijke regionale verschillen.
3. *Geen extra vierde bestuurslaag* | Verschillende pogingen die in de afgelopen decennia zijn gedaan betroffen de introductie van een vierde regionale bestuurslaag tussen gemeenten en provincies in. Dat laat zien dat de behoefte aan een bestuurslaag op regionaal niveau niet nieuw is. Tegelijk bestaat er begrijpelijke weerstand om naast rijk, provincies en gemeenten nog een bestuurslaag toe te voegen met zijn eigen bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtelijke organisaties, taken en bevoegdheden. Het argument dat ons land – bijvoorbeeld in vergelijking tot Frankrijk en Duitsland - te klein is voor vier bestuurslagen snijdt hout.
4. *Met de provincie hebben we al een regionale bestuurslaag* | Uit het derde uitgangspunt vloeit voort dat de inbedding van de regio in ons bestuurlijke stelsel binnen de huidige contouren van de drie bestuurslagen moet plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat we dan naar de provincie kijken, dat is de formele regionale bestuurslaag die we nu hebben. Tegelijk hebben we eerder vastgesteld dat provincies sinds het begin van deze eeuw enkele keren opzichtig zijn gepasseerd bij de toedeling van (nieuwe) taken. De paradox is dat afgelopen twintig jaar verschillende pleidooien juist de opschaling van provincies naar landsdelen hebben bepleit, terwijl de behoefte eerder lijkt te zijn om de twaalf provincies om te vormen tot kleinere eenheden.
5. *Grote besluiten worden genomen door democratisch gekozen organen* | Het vijfde en laatste uitgangspunt vloeit niet voort uit de lessen uit het verleden, maar markeert het belang van de inbedding van een regio in de Nederlandse bestuurlijke organisatie. In onze democratische rechtsstaat moet het zo zijn dat democratisch gekozen organen de belangrijke en urgente beslissingen nemen. In acute crisissituaties is het de uitvoerende macht die de

knopen doorhakt, maar ook ministers, gedeputeerden en wethouders leunen op democratisch gelegitimeerde macht. Kiezers kunnen dan via verkiezingen daarop correcties plegen. Daarmee komen ingrijpende keuzes weer onder reguliere democratische controle te staan.

## **6. De regio inbedden in ons bestuurlijk stelsel: drie stappen**

In Nederland gaat verandering altijd in kleine stappen. Wij zijn geen land van de grote stappen en revoluties. Het zou daarom van weinig realiteitszin getuigen om hier een nieuw *grand design* neer te leggen van het regionaal bestuur. Hieronder presenteer ik daarom drie stappen, oplopend in de mate waarop die ingrijpen in de huidige bestuurlijke organisatie.

### *Stap 1: begin bij de vier provincies die al regio zijn*

Het vierde uitgangspunt in de vorige paragraaf luidde dat we in Nederland feitelijk al een regionale bestuurslaag hebben, namelijk de provincies. De schaal van de provincies komt in veel gevallen niet overeen met de grove regio-indeling die we terugzien in het sociale, fysieke en veiligheidsdomein, simpelweg omdat ze groter zijn en daarmee meerdere regio's binnen hun provinciegrens herbergen. Dat geldt niet voor vier provincies. Zeeland, Friesland, Groningen en Drenthe vallen volledig samen met de gehanteerde regiogrenzen bij (bijvoorbeeld) energieregio's, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's en arbeidsmarktregio's. Dat betekent concreet dat in deze provincies de inliggende gemeenten in complexe constructies samenwerken op de schaal van de provincie. Dus daar is sprake van democratische hulpfiguren terwijl op die schaal een democratisch orgaan, namelijk Provinciale Staten, beschikbaar is dat in één keer een einde kan maken aan de bestuurlijke drukte en democratische leemte. Daarvoor zijn twee dingen nodig: er moet ruimte komen voor differentiatie in taaktoedeling zodat vervolgens de wetten die de taken nu nog uniform toedelen aan gemeenten gewijzigd kunnen worden en die taken in die vier regio's aan de provincie kunnen worden toegekend. Daarmee regel je in één klap dat in vier van de twaalf provincies de democratische legitimiteit goed is geregeld. Voor de veiligheidsregio's in deze vier provincies betekent het dat niet meer de burgemeester van de grootste gemeente de voorzitter is, maar de Commissaris van de Koning.

### *Stap 2: Van bovengemeentelijke samenwerking naar binnen-provinciale decentralisatie*

Net zoals voor vier provincies geldt dat ze stevast één-op-één terugkomen in tal van regio-indelingen, zijn er ook regio's die blijkbaar zo'n logische sociale en geografische eenheid zijn dat ze bij elke regio-indeling in de zelfde vorm terugkomen. Daarbij vallen Twente en de Achterhoek het meest in het oog. Als je de hierboven geschetste analyse en gevoelde urgentie deelt om de regio een plek te geven in onze bestuurlijke organisatie, kom je wellicht tot de conclusies dat het op termijn onontkoombaar is als dergelijke regio's eigenstandige provincies worden. Mogelijk is het voor die stap nu nog te vroeg en moeten we opzoek naar een alternatieve manier om deze regio's een steviger plaats in het binnenlands bestuur te geven. De regio's zijn een bovengemeentelijke samenwerking van de inliggende gemeenten. Die worden doorgaans aangestuurd via het dagelijks en algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling volgens de Wgr. De leden van dit db en ab zijn bestuurders respectievelijk raadsleden uit die gemeenten. Dit is dus een vorm van indirecte democratie. Dat kan ook anders. Een

provincie als Overijssel bestaat feitelijk uit twee congruente regio's: Twente met Enschede als grootste stad en het overige deel van de provincie met Zwolle als centrale stad dat de ene keer als Salland en een volgende keer als IJsselland wordt aangeduid. In plaats van daar een bovengemeentelijke samenwerking van te maken, kunnen we ook kiezen voor binnen-provinciale decentralisatie. Provincies die zijn opgebouwd uit eenduidige en congruente regio's zouden net als de vier eerder genoemde provincies in de taaktoedeling de verantwoordelijkheid moeten krijgen over de taken die recent uniform aan gemeenten zijn gegeven. Zij kunnen dat vervolgens binnen hun provinciegrenzen decentraliseren naar de twee, drie of vier regio's in hun provincie. Het is eenvoudiger als Provinciale Staten de binnen-provinciaal gedecentraliseerde taken van enkele regio's direct controleert dan dat vele gemeenten tegelijk grip proberen te houden en uiteindelijk slechts indirect invloed kunnen uitoefenen op aan een bovengemeentelijke samenwerking uitbestede taken.

*Stap 3: Formaliseer een gemeente- en provincievrij tussenniveau zoals de Duitse stadstaat*  
De eenduidigheid zoals die wel bestaat bij Zeeland, de drie noordelijke provincies en regio's als Twente en de Achterhoek ontbreekt in veel gevallen. Zeker rond stedelijke gebieden is er niet altijd een duidelijke grens te trekken en lopen stad, ommeland en regio door elkaar. Dat geldt dan ook voor de maatschappelijke opgaven; die houden sterk met elkaar verband en het zou de aanpak daarvan niet helpen als in de taaktoedeling een scherpe lijn trekt waar provincie, stad en omliggende gemeenten over mogen gaan. Voor grootstedelijke gebieden kan het helpen om – naar het Duitse voorbeeld van Stadstaten - een eigen bestuursvorm te introduceren die ik hier voor het gemak 'stadsprovincie' noem. Deze stadsprovincies zijn zowel provincie- als gemeentevrije eenheden waar alle decentrale taken in één hand liggen. En heel belangrijk: deze stadsprovincies moeten natuurlijk ook hun eigen parlement krijgen waar inwoners hun volksvertegenwoordigers kunnen kiezen. Met de metropoolregio Amsterdam en zijn equivalent Rotterdam Den Haag bestaan zulke provincievrije stadsprovincies materieel al, maar wederom gaat het hier om bovengemeentelijke hulpconstructies waarvan de formele democratische vormgeving ontbreekt en daarmee te wensen overlaat. Ook in dit geval geldt dat de feitelijke regiovorming zich onder onze ogen afspeelt, maar dat we nochtans hebben nagelaten om de bestuurlijke structuren daarop aan te sluiten.

## **7. Tot slot**

De vorige paragraaf presenteerde drie stappen naar een eerste inbedding van de regio in ons binnenlands bestuur. Ik ben ervan overtuigd dat die drie stappen een opmaat zouden moeten zijn naar een nieuwe provinciale schaal die door de bank genomen kleiner is dan de twaalf zoals we die nu hebben. We moeten volgens mij af van de lappendeken van regio's die elk hun eigen deeltaak uitvoeren en waarbij we de gemeenteraden met de onmogelijke taak opzadelen om de democratische borging te organiseren en voor hun eigen gemeente de integraliteit te bewaken. Dat kan veel gemakkelijker door de hele trits aan taken die nu formeel bij gemeenten en materieel bij bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden liggen, in de hand van vijftientig à dertig regio's of provincies te leggen die met hun Provinciale Staten en College van Gedeputeerde Staten de democratie eenduidig kunnen vormgeven.

Deze regio's kunnen tegelijk taken in het sociale, fysieke, economische en veiligheidsdomein oppakken en daarmee de integraliteit enorm versterken. De energietransitie is immers ook een sociale opgave. En het tegengaan van sociale ongelijkheid is tegelijk ook een economische opgave. En versterking van de regionale economische positie vraagt om een fysieke investering. En investeren in een goede infrastructuur is gunstig voor de veiligheid in die regio. Nu zijn al deze taken in veel gevallen nog ondergebracht bij gescheiden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Het is niet aan mij om een nieuwe provinciekaart van Nederland te tekenen. Ik heb te weinig zicht op de regionale verschillen in opgaven, ambities, zorgen en cultuur. De beweging naar grofweg een verdubbeling van het aantal provincies moet van onderop komen. Ook bij gemeenten en provincies zal toch het inzicht bestaan dat we niet door kunnen gaan met een formeel non-existente bestuurslaag vol te stoppen met belangrijke publieke taken zonder dat we onze burgers daarbij een adequate democratische borging kunnen bieden. Een formeel ingebedde regio in ons binnenlands bestuur zal ons land slagvaardiger, democratischer en uiteindelijk ook veiliger maken.

Drs. M.J. Fraanje is secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Hij schreef tal van artikelen over het functioneren van het openbaar bestuur en samen met anderen boeken over intergemeentelijke samenwerking, gemeentelijke herindeling en de bestuurlijke organisatie van Nederland. Dit essay schreef hij op persoonlijke titel.

## Literatuur

Voor dit artikel heb ik geput uit onder meer:

M.A. Allers & M.J. Fraanje (2011) Randstadprovincie of infrastructuurautoriteit, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu.

Caspar van den Berg & Rien Fraanje (2020) Ruimte in regels. Interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein, Nog te verschijnen in essaybundel BZK, november 2020.

Hansko Broeksteeg (2007) De Duitse benadering. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden in *Kreise*, in: Rien Fraanje e.a. (redactie) *Thorbeckse Twisten*, Christen Democratische Verkenningen, ,nr. 1 [28].

J.W.M. Engels & M.J. Fraanje (2013) *De bestuurlijke organisatie van Nederland. Historie, grondslagen, werking en debat*, Deventer: Kluwer.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) *Het openbaar bestuur voorbij corona. Reflecties op de impact van de coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat*, Den Haag: ROB. [Reader]

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) *Het Rijk als middenbestuur. Over hoe de positie van de Rijksoverheid verandert en wat dat betekent voor haar functioneren*, Den Haag: ROB. [Signalement]

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015) *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, Den Haag: ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag: ROB.

M.J. Fraanje (2009) Naar een nieuw beleidsparadigma: differentiatie in plaats van decentralisatie, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4 (63).