

# Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit

*M.A. Allers*

*M.J. Fraanje*

## 5.1 Inleiding

De wortels van onze natie liggen in de zestiende eeuw. Destijds begon ons land als betrekkelijk los verband van in hoge mate autonome provincies. Die zagen enerzijds genoeg gemeenschappelijke belangen om op een aantal terreinen samen te werken, maar bezaten anderzijds te veel eigenheid om zich uit te leveren aan een overkoepelend verband. De provincies waren ook identiteitsdrager: inwoners voelden zich Hollander, Zeeuw of Fries. Tegenwoordig ligt dit anders. In sommige regio's ontlene mensen hun identiteit wellicht nog steeds voor een deel aan de provincie waarin zij wonen, maar zeker in de Randstad hebben andere eenheden – Nederland, een regio of de woonplaats – die functie overgenomen.

Hier zal een van de oorzaken liggen van het feit dat de positie van het middenbestuur in het algemeen en die van de provincies in het bijzonder al kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog onderwerp van debat werd. Dat debat heeft tot nu toe niet geleid tot een fundamentele aanpassing van de bestuurlijke organisatie van ons land. In 1986 werd Flevoland weliswaar de twaalfde provincie, maar de reden was landwinning en niet een wijziging van de bestuurlijke schaal. Het 'huis van Thorbecke' met drie bestuurslagen en het waterschap als functioneel bestuur staat – ondanks alle pogingen om het te renoveren – nog ongewijzigd overeind.

Het kabinet-Rutte gaat een nieuwe poging ondernemen om het middenbestuur van schaal en karakter te veranderen. Het regeerakkoord zegt dat “het kabinet met een voorstel (komt) tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland), ook om nieuwe bestuurlijke hulpstructuren te voorkomen.” Tegelijk ligt het in de bedoeling in de Randstad “bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur van Rijk, provincies, regio's en gemeenten” over te dragen aan “een te vormen Infrastructuurautoriteit”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tweede Kamer (2010–2011), p. 7.

Dit hoofdstuk houdt deze twee voorstellen kritisch tegen het licht. Centrale vraag daarbij is: wat is het probleem en in hoeverre dragen opschaling van het middenbestuur in de Randstad en de oprichting van een Infrastructuurautoriteit bij aan de oplossing ervan? Voor een beter begrip maakt onderdeel 5.2 eerst de argumenten voor decentralisatie van taken en de motieven voor centralisatie (dan wel opschaling) inzichtelijk. Vervolgens geeft onderdeel 5.3 een beknopt overzicht van het debat over schaal, nut en noodzaak van het middenbestuur sinds 1945. Daarbij staat het zoeklicht op de argumenten die in dat debat leidend zijn geweest. Als vanzelf komt vervolgens in onderdeel 5.4 de vraag bovendrijven of de voorstellen van het kabinet-Rutte kunnen bijdragen aan de oplossing van het waargenomen probleem. Onderdeel 5.5 vat samen en trekt conclusies.

## 5.2 Argumenten voor decentralisatie dan wel opschaling

Afgezien van enkele stadstaten kent elk land verschillende overheidslagen, zelfs dwergen zoals Malta en Luxemburg. De reden is dat de optimale schaal van overheidstaken nogal verschilt. Sommige zaken kunnen beter op nationaal niveau worden geregeld, andere activiteiten kunnen het beste op decentraal niveau worden uitgevoerd. Van een aantal overheidstaken is meteen duidelijk op welk niveau ze thuishoren. Zo zal niemand serieus voorstellen gemeenten verantwoordelijk te maken voor de landsverdediging. Bij veel andere overheidstaken is de keus voor het schaalniveau echter niet zo eenvoudig.

Vaak wordt voetstoots aangenomen dat decentralisatie van overheidsbeleid inherent 'goed' is.<sup>2</sup> De titel van een recent rapport van de Raad van State geeft deze visie goed weer: Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.<sup>3</sup> Dit is ook het officiële beleid in Nederland. De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat beleid waar mogelijk wordt gedecentraliseerd. In lijn hiermee heeft het kabinet-Rutte als ambitie in zijn regeerakkoord opgenomen dat taken op een niveau zo dicht mogelijk bij de burgers worden neergelegd.<sup>4</sup> Dit is echter een eenzijdig uitgangspunt. Decentralisatie mag geen doel op zichzelf zijn, maar is alleen zinvol wanneer de voordelen de nadelen overtreffen.<sup>5</sup> Is dat niet zo, dan kan centralisatie aangewezen zijn. Onder centralisatie verstaan we dat een gegeven taak aan een 'hogere' bestuurlijk schaalniveau wordt toegewezen. Dat kan door taakverschuiving naar een hogere bestuurslaag, maar ook door de grenzen van bestaande bestuurlijke eenheden ruimer te trekken (opschaling). Een voorbeeld van opschaling is de vorming van één Randstadprovincie.

Voordelen van centralisatie hebben te maken met het beperken van grensoverschrijdende effecten van beleid en met het behalen van schaalvoordelen (*economies of scale*) en combinatievoordelen (*economies of scope*). Uit de literatuur zijn verschillende argumenten voor en tegen decentralisatie af te leiden. Hieronder wordt nagegaan in hoeverre die pleiten voor of tegen provinciale opschaling in de Randstad.

2 Allers (2010a); Fraanje (2010).

3 Raad van State (2009).

4 Tweede Kamer (2010–2011), p. 6.

5 Zie ook: Boorsma en Allers (2006); Ederveen *et al.* (2006); Allers en De Kam (2010).

### Voordelen van decentralisatie

Misschien wel het belangrijkste voordeel van decentralisatie is dat zij maatwerk mogelijk maakt, waarbij het beleid beter is afgestemd op de wensen van burgers.<sup>6</sup> Wanneer de voorkeuren voor overheidsvoorzieningen binnen geografische gebieden redelijk homogeen zijn, en deze voorkeuren tussen gebieden voldoende variëren, neemt de welvaart toe door deze voorzieningen op decentraal niveau aan te bieden. Elke decentrale overheid kan dan soort en hoeveelheid voorzieningen aanbieden die het beste aansluiten bij de plaatselijke of regionale behoeften. Dit voorkomt dat de inwoners van het ene gebied meer voorzieningen (en dus hogere belastingen) krijgen dan zij wensen, terwijl de inwoners van een ander gebied graag meer belasting hadden betaald in ruil voor een hoger voorzieningenniveau. Centralisatie betekent eenheidsworst, decentralisatie maakt maatwerk mogelijk. Dit leerstuk staat bekend als het Oates-theorema.

Hoe groot dit voordeel is, hangt af van de mate waarin voorkeuren voor voorzieningen variëren. Decentralisatie is zinvoller naarmate de verschillen *tussen* gemeenten of provincies groter zijn, en naarmate de verschillen *binnen* gemeenten of provincies kleiner zijn.<sup>7</sup> Provincies zijn primair verantwoordelijk voor voorzieningen waaraan de behoefte in verschillende provincies vermoedelijk ongeveer even groot zal zijn. Denk aan ruimtelijke ordening en het toezicht op de gemeentefinanciën. Op basis van het Oates-theorema valt daarom moeilijk bezwaar aan te tekenen tegen provinciale schaalvergroting.

Decentralisatie kan – in de tweede plaats – ook leiden tot grotere betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Op lokaal niveau invloed uitoefenen is eenvoudiger dan op provinciaal of landelijk niveau. Het is belangrijk dat burgers in ieder geval het idee hebben enige invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat hen direct raakt. Gemeentelijke opschaling kan dit idee aantasten.<sup>8</sup> In het verlengde van dit argument wordt wel gesteld dat decentrale overheden kleinschalige verbanden bieden die hun inwoners een identiteit verschaffen die tegenwicht kan bieden tegen onzekerheden door globalisering.<sup>9</sup> Dit gaat voor Fryslân en Limburg vermoedelijk wel op, maar voor de Randstadprovincies is dit effect aanmerkelijk kleiner, zo het al bestaat. Bovendien koesteren ook Achterhoekers en Twenten hun eigen identiteit, zonder dat daarvoor een aparte provincie nodig is.<sup>10</sup>

Ten derde bevordert decentralisatie innovatie van beleid. Bestuurders zijn geen alleswetters. Als zich een nieuw probleem aandient, is de beste oplossing niet altijd op voorhand duidelijk. Wanneer decentrale overheden verschillende oplossingen kiezen voor de aanpak van een bepaald maatschappelijk probleem, blijkt al snel welke maatregelen werken en welke niet. Dit maakt experimenten mogelijk die op nationale schaal te riskant zouden zijn. Andere provincies of gemeenten kunnen doeltreffend beleid vervolgens overnemen. Provincies ontvingen de afge-

6 Oates (1972).

7 Allers (2010b).

8 Zo blijkt de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen na herindeling vaak lager te liggen (Fraanje *et al.*, 2008). Anderzijds is de opkomst bij landelijke verkiezingen aanzienlijk groter dan die bij plaatselijke verkiezingen. De verklaring kan zijn dat burgers zich bij nationale problemen sterker betrokken voelen.

9 Commissie-Van Aartsen (2007).

10 Giebels (2010).

lopen jaren van het Rijk geld via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Iedere provincie besteedde dat geld op een verschillende manier en werkte daarbij op diverse manieren samen met particulieren of maatschappelijke organisaties. Tegelijk volgden de provincies elkaars initiatieven nauwlettend om zodoende een succesvolle aanpak te kunnen imiteren. Bij een geringer aantal provincies zullen vermoedelijk minder verschillende oplossingen voor actuele problemen worden getest. Dit kan het leereffect van decentralisatie beperken.

Het overnemen van succesvol beleid krijgt een impuls door politieke maatstafconcurrentie.<sup>11</sup> Dit is de vierde reden waarom decentralisatie tot beter beleid kan leiden. Het begrip maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) komt uit de politieke economie. Politieke economen gaan ervan uit dat bestuurders niet automatisch doen wat goed is voor de burger. Die kan bestuurders desgewenst wegstemmen, maar hij moet dan wel over goede informatie beschikken om de prestaties van zittende bestuurders te kunnen beoordelen. Bij de rijksoverheid hebben kiezers geen goed vergelijkingsmateriaal om de prestaties van landelijke politici te kunnen beoordelen. De situatie in andere landen is immers doorgaans onvergelijkbaar, zodat alleen vergelijking met de prestaties van voorafgaande kabinetten overblijft. Maar omstandigheden veranderen: het ene kabinet krijgt te maken met een mondiale crisis, terwijl het andere kabinet kan meeliften met een gunstige internationale conjunctuur. Kiezers kunnen prestaties van landelijke politici dus moeilijk objectief beoordelen.

Door dit gebrek aan transparantie hoeven landelijk opererende politici maar beperkt rekenschap af te leggen. Prestaties van decentrale overheden zijn onderling veel beter te vergelijken dan die van landen, vooral wanneer hun omvang en omstandigheden niet te veel verschillen. Ook hebben alle decentrale overheden tegelijkertijd met een gegeven stand van de conjunctuur te maken. Kiezers kunnen de prestaties van hun eigen bestuurders dus afzetten tegen die van politici in vergelijkbare bestuurseenheden. Dit versterkt het democratische proces, en het dwingt bestuurders zich in te spannen.

Het bestaan van maatstafconcurrentie is aangetoond in diverse landen, waaronder voor Nederlandse gemeenten.<sup>12</sup> Of dit verschijnsel bij provincies een rol speelt valt te betwijfelen. Waar gemeenten zeer concrete diensten voortbrengen, en bovendien zichtbare belastingen heffen, verschijnt de provincie vrijwel niet op de radar van de doorsneeburger. De meeste werkzaamheden van de provincies lopen weinig in het oog, net als de provinciale belasting – een opslag op de door de rijksoverheid geheven motorrijtuigenbelasting.

De vier genoemde voordelen van decentralisatie treden alleen op wanneer decentrale overheden hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren.<sup>13</sup> Zonder lokale of provinciale autonomie is geen maatwerk mogelijk, raken burgers niet beter betrokken bij het bestuur, is geen innovatie mogelijk door duizend bloemen te laten bloeien, en is maatstafconcurrentie inhoudsloos. Toch kan decentralisatie ook zonder autonomie voordelen bieden. Dit is het geval wanneer decentrale uitvoering van landelijk uniform beleid tot lagere kosten leidt, bijvoorbeeld doordat de informatie die voor een goede uitvoering nodig is al op lokaal of regionaal niveau beschikbaar

11 Salmon (1987).

12 Allers en Elhorst (2005).

13 Allers (2010a).

is. Bij decentrale uitvoering is het niet nodig beleidsinformatie eerst naar Den Haag te sturen, en de Haagse beslissingen vervolgens weer naar beneden te geleiden. Een voorbeeld is de provinciale taak op het gebied van de ruimtelijke planning. Provincies hebben meer dan het Rijk zicht op de regionale behoefte aan woningen en bedrijventerreinen, en op de plannen van individuele gemeenten op dit terrein. Zolang een Randstadprovincie niet een te groot geografisch gebied gaat bestrijken, blijft dit informatievoordeel vermoedelijk in stand. Dat geldt des te sterker wanneer niet één maar twee Randstadprovincies zouden worden gevormd.

#### *Voordelen van centralisatie*

Hoe kleiner de geografische bestuurseenheid is, hoe groter de kans wordt dat omliggende gebieden door het beleid van die eenheid worden geraakt, in positieve of in negatieve zin. Zo maken niet-inwoners soms gebruik van provinciale voorzieningen. Geluidsoverlast of luchtverontreiniging kan grensoverschrijdend zijn. Omdat zulke externe effecten de beslissers – en hun lokale of provinciale kiezers – zelf niet raken, wordt er doorgaans niet of te weinig rekening mee gehouden. Om dit probleem te vermijden dient de omvang van een bestuurlijke eenheid ten minste zo groot te zijn als het geografische bereik van de door die eenheid aangeboden voorzieningen. Anders gezegd: bestuurlijke eenheden moeten minimaal de schaal hebben van de taken die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

Aangezien elke voorziening en elk probleem weer een ander bereik heeft, is dit uitgangspunt in de praktijk niet volledig toepasbaar. Wel is duidelijk dat externe effecten in de Randstad op grote schaal voorkomen. Bestuurlijk gezag (de provinciegrenzen), ruimtelijk bereik van door provincies aangeboden voorzieningen en de schaal van op te lossen problemen vallen geografisch niet samen.<sup>14</sup> Dit is met name het geval op het gebied van verkeer en vervoer en ruimtelijke planning, beleidsterreinen die tot de kerntaken van provincies horen. Forensenstromen laten zien dat de Randstadprovincies economisch sterk verweven zijn, veel meer dan het geval is in de rest van het land. Hier ligt een valide argument voor provinciale opschaling in de Randstad. Tenminste, als die opschaling zich beperkt tot de Randstad zelf, en niet het gehele gebied van de huidige vier Randstadprovincies omvat. Urk en Texel bijvoorbeeld zijn duidelijk minder sterk met de Randstad verweven.

Wanneer ruimtelijke taken en bestuurlijke schaal te veel afwijken, bedient de beleidspraktijk zich nogal eens van hulpstructuren, veelal samenwerkingsverbanden van gemeenten. Een veelheid van zulke bestuurlijke hulpconstructies leidt echter gemakkelijk tot troebele verhoudingen – wie gaat waar over? – en tot stroperige besluitvorming. Dit is de befaamde bestuurlijke drukte die het kabinet wil aanpakken. Eén manier om dat te doen is het creëren van één Randstadprovincie, die taken overneemt van bestaande organisaties.

Een ander voordeel van centralisatie komt aan het licht, wanneer bij de productie van overheidsvoorzieningen schaalvoordelen optreden: de kostprijs per eenheid product daalt, naarmate de dienstverlenende instantie een groter volume ‘draait’. Dit argument voor bestuurlijke opschaling wordt niet altijd even zorgvuldig gebruikt.<sup>15</sup> Ook valt het schaalprobleem in veel

14 Zie ook De Groot *et al.* (2010).

15 Zie bijvoorbeeld Allers (2010c) en Allers en Hoeben (2010).

gevallen wel te omzeilen door uitbesteding van de productie of door bij de voortbrenging samen te werken met andere bestuurseenheden. Zo wordt vuilnis in kleine gemeenten vaak door een particulier bedrijf of een naburige grote gemeente ingezameld. Gemeenten kunnen in zulke gevallen wel zelf het niveau van de dienstverlening vaststellen, en de manier van tarifiering. Niet het beleid zelf, maar slechts de uitvoering daarvan wordt dan uitbesteed. In tegenstelling tot gemeenten zijn provincies echter minder betrokken bij het zelf voortbrengen van producten of diensten. Provincies maken vooral beleid, en daarbij zijn schaalvoordelen minder evident, vooral als schaalvergroting leidt tot meer heterogeniteit – grotere verschillen tussen regio's binnen provincies die elk apart beleid behoeven. Schaalvoordelen wegen als argument ten gunste van een Randstadprovincie dus minder zwaar.

Het takenpakket van een overheidslaag moet een coherent geheel vormen. De verantwoordelijkheid voor sommige taken kan soms het beste worden gecombineerd. Dat is het geval wanneer combinatie van taken de mogelijkheid biedt om beter beleid te maken, maar ook wanneer de bemoeienis van verschillende organisaties met verwante taken gemakkelijk kan leiden tot het afschuiven van lasten. Dat laatste doet zich bijvoorbeeld voor wanneer één instantie beslist over de aanspraak op een uitkering, een bepaalde vorm van zorg of een persoonsgebonden budget, terwijl een andere instantie voor de financiële gevolgen opdraait. In zulke gevallen kunnen de beslissing over de claim en de financiering van toegekende aanspraken het beste in één hand liggen. Om die reden zijn de gemeenten in het kader van de Wet werk en bijstand financieel verantwoordelijk gemaakt voor de bijstandsuitkeringen. Combinatievoordelen (*economies of scope*) pleiten ervoor om, nu de gemeenten deze verantwoordelijkheid hebben gekregen, hen tevens te belasten met andere regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Om dat waar te kunnen maken moeten gemeenten wel voldoende omvang hebben. Het gaat hier in feite om een specifieke vorm van schaalvoordelen, het tweede argument voor centralisatie. Het eerste argument voor opschaling en het *economies of scope* argument kunnen elkaar versterken. Het streven naar een consistent takenpakket kan leiden tot een overdracht van bevoegdheden. Vervolgens kan het zo zijn dat het geografische bereik en de omvang van de vraagstukken die aan die nieuwe bevoegdheden en taken ten grondslag liggen, niet aansluiten bij de bestuurlijk schaal.

Zulke *economies of scope* bestaan evenzeer in het middenbestuur. Terwijl op lokaal niveau een trend waarneembaar is naar bundeling van taken uit het sociale domein, zouden taken uit het fysieke domein vooral op provinciaal niveau kunnen worden ondergebracht. De zorg voor de regionale infrastructuur is een belangrijke provinciale taak. Provincies beslissen over het al dan niet aanleggen van provinciale wegen en kunnen daarmee zorgen voor een adequate doorstroming van het verkeer. In samenhang daarmee is het logisch als provincies ook het regionale openbaar vervoer zouden bestieren. In de Randstad rond de vier grote steden dragen echter de stadsregio's (WGR-plusregio's) zorg voor de aanbesteding van het openbaar vervoer. Ook wanneer deze taak zou overgaan naar het middenbestuur, is het echter niet evident dat de bestaande provincies een te geringe omvang hebben om extra taken op dit terrein aan te kunnen. Het *economies of scope*-argument pleit daarom niet direct voor provinciale schaalvergroting

Een laatste argument voor centralisatie is dat sommige voorzieningen zo belangrijk zijn dat zij in het hele land op uniforme wijze beschikbaar moeten zijn. Het centrale gezag overstemt dan

lokale of regionale wensen voor een afwijkend voorzieningenniveau. Het is niet meteen duidelijk hoe dit paternalisme bijdraagt aan een hogere welvaart. Wel is het klaar dat op sommige beleidsterreinen regionale verschillen door grote groepen in de samenleving worden afgewezen. Dit probleem speelt echter nauwelijks op provinciaal niveau. Daarvoor verschillen de preferenties voor overheidsvoorzieningen tussen inwoners van verschillende provincies te weinig. De provinciale voorzieningenniveaus zijn ook niet zo verschillend dat dit maatschappelijk verzet oproept.

#### *Padafhankelijkheid*

Nadelen van decentralisatie verminderen door gemeenten of provincies groter te maken. De voordelen van decentralisatie nemen dan echter navenant af. Daar staat tegenover dat grensoverschrijdende effecten minder voorkomen, en dat schaal- en combinatievoordelen zijn te behalen. De voor- en nadelen van decentralisatie moeten dus tegen elkaar worden afgewogen. Die afweging – wanneer daarvan al expliciet sprake is – vindt in de praktijk stapsgewijs plaats. Daardoor kan padafhankelijkheid optreden: de uitkomst hangt af van de volgorde waarin decentralisatievoorstellen worden gedaan. Immers, wanneer bepaalde taken eenmaal zijn gedecentraliseerd, kunnen die – op basis van het *economies of scope* argument – decentralisatie van verwante taken uitlokken. Elke stap kan, afzonderlijk beschouwd, een goede zijn. Dit kan er echter toe leiden dat op decentraal niveau uiteindelijk een groot cluster van verwante taken terechtkomt, dat – wanneer het dadelijk als geheel was beschouwd – nooit zou zijn gedecentraliseerd.<sup>16</sup> Omgekeerd kan dit proces bij een andere beginsituatie juist leiden tot een te sterke mate van centralisatie.

### **5.3 Kleine historie van het debat over het middenbestuur**

Pleitbezorgers voor herinrichting van het openbaar bestuur verzochten vaak dat over dit onderwerp in de afgelopen decennia een flinke stapel voorstellen is gepubliceerd, maar dat er desondanks weinig is veranderd.<sup>17</sup> Deze gedachtegang veronderstelt impliciet dat alle voorstellen min of meer dezelfde kant op wijzen. Het tegendeel is het geval. Het debat over de rol van het middenbestuur kent een lange geschiedenis en is daarbij verschillende kanten op gegaan. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn grofweg vier fasen herkenbaar waarin steeds één oplossingsrichting dominant was. In de eerste drie fasen ging het debat vooral over de structuur van het openbaar bestuur, in de laatste fase over taakverdeling en kerntaken.

#### *Eerste fase*

In de eerste decennia na 1945 wordt gepleit voor toevoeging van een vierde regionale bestuurslaag tussen gemeenten en provincies. De commissie-Koelma (1947) constateert dat tussen grote steden en omliggende gemeenten sprake is van een regionaal gat. De instelling van districten moet dat gat dichten. Het parlement ziet echter weinig in de voorstellen van Koelma en stemt vervolgens in met de Wet gemeenschappelijke regeling, die bovenlokale samenwerking tussen gemeenten mogelijk maakt.

<sup>16</sup> Carbonara *et al.* (2009).

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld de Werkgroep Openbaar bestuur (2010).

De afwijzing van Koelma's voorstellen betekende niet dat ze definitief in de la verdwenen. Met de instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond in 1965, als voorloper van wat nu bekend is als de stadsregio Rotterdam, wordt feitelijk een district rondom Rotterdam gevormd tussen het lokale en het provinciale niveau in. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening komt vervolgens in 1972 met een voorstel om aan de bestuurlijke organisatie van Nederland 44 gewesten toe te voegen.<sup>18</sup> Ook deze adviesraad spreekt van een regionaal gat en de urgente behoefte aan gecoördineerd en samenhangend beleid op regionale schaal. Het advies van de Raad sloeg neer in een wetsontwerp, maar dit is nooit door beide Kamers van de Staten-Generaal aanvaard.

### *Tweede fase*

De ontwerpwet Reorganisatie binnenlands bestuur van het kabinet-Den Uyl vormt het startpunt voor de tweede fase.<sup>19</sup> De gedachte aan de toevoeging van een vierde bestuurslaag wordt daarin losgelaten. In plaats daarvan komt het voorstel voor *schaalverkleining* van de provincies. Toenmalig minister De Gaay Fortman van Binnenlandse Zaken stelt voor om 24 provincies te vormen. Het kabinet-Lubbers I trekt het wetsvoorstel begin jaren tachtig in. Ook nu betekent dit niet dat de voorstellen daarmee van tafel zijn. De commissie-Montijn (1989) presenteert een advies dat in zijn uitwerking veel weg heeft van de ideeën van het kabinet-Den Uyl, namelijk de vorming van agglomeratiegemeenten rondom de grote steden. Aangezien de agglomeratiegemeenten grotendeels provincievrij zullen zijn, betekenen deze voorstellen feitelijk dat het middenbestuur wordt verrijkt met de komst van stadsprovincies.

De adviezen van de commissie-Montijn worden in de eerste helft van de jaren negentig vervolgens gedeeltelijk uitgewerkt in de wetten Besturen op niveau.<sup>20</sup> Zij mikten op de vorming van zeven stadsregio's rondom de vier grote steden en de regio's Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Enschede-Hengelo. Aanvankelijk geeft het kabinet-Lubbers III de stadsregio's de vrijheid om zelf hun bestuurlijke model te kiezen. Met de Kaderwet bestuur in verandering (1994) wordt echter nadrukkelijker gestuurd naar de totstandkoming van eigenstandige stadsprovincies.<sup>21</sup> Twee referenda, in Rotterdam en in Amsterdam, gooien in 1995 roet in het eten. De stadsprovincies worden door de inwoners van de twee grootste steden met forse meerderheden weggestemd. Hierdoor komt het debat over de bestuurlijke organisatie van Nederland in het algemeen en het middenbestuur in het bijzonder voor enkele jaren stil te liggen.

Dat tijdelijke moratorium kan ook verklaren waarom een interessant rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in de vergetelheid is geraakt. In *Orde in het binnenlands bestuur* toont de WRR zich sceptisch over de noodzaak van structuurwijzigingen als hefboom voor een beter openbaar bestuur.<sup>22</sup> De energie moet niet worden gestoken in het schetsen van nieuwe blauwdrukken, maar in het duidelijker onderscheiden van verantwoordelijkheden van bestuurslagen. De WRR laat zich verder kritisch uit over de toekomst van de provincie als algemene bestuurslaag en komt daarom tot een pleidooi voor een provincie met een beperkt takenpakket en een gesloten huishouding.

18 Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1973).

19 Zie: Ontwerpwet reorganisatie binnenlands bestuur (1976).

20 Besturen op niveau (1990) en Besturen op niveau II (1991), beide van het kabinet-Lubbers III.

21 Kaderwet bestuur in verandering (1994) van het kabinet-Kok I.

22 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995).



### *Derde fase*

De derde fase en de vierde fase lopen gedeeltelijk door elkaar heen. In de derde fase ligt de nadruk op opschaling van het middenbestuur naar vijf à zes landsdelen, terwijl in de vierde fase de discussie zich verplaatst naar door bestuurslagen te verrichten taken en de verdeling van verantwoordelijkheden. De publicatie van het gezaghebbende rapport *Op schaal gewogen* van de commissie-Geelhoed (2002) luidt de derde fase in. Kern van het rapport is een pleidooi voor een middenbestuur dat zich toelegt op economie, duurzaamheid, water en landinrichting (past bij de vierde fase). De meeste aandacht krijgt evenwel de stelling uit het rapport dat het middenbestuur in Nederland moet worden opgeschaald. Bestuurlijke drukte en vraagstukken die de huidige schaal van de vier Randstadprovincies overschrijden zouden de urgente aanleiding zijn om eerst en vooral in de Randstad de mogelijkheden voor grotere landsdelen te bezien. De commissie-Geelhoed presenteert een variant met een Noord- en een Zuidvleugel, maar schetst ook de contouren van één Randstadprovincie. *Op schaal gewogen* weegt de voor- en nadelen van deze opties, maar spreekt geen voorkeur uit.

Met de verschijning van het genoemde rapport doet een nieuw argument in het debat zijn intrede. Aanvankelijk spitste de meningsvorming zich toe op bestuurlijke problemen door vraagstukken die gemeentegrenzen overschrijden, maar die te diffuus en te kleinschalig voor de provincies zijn (eerste en tweede fase). Dat heeft allerlei hulpmiddelen opgeleverd, zoals regionale samenwerkingsverbanden en in grote steden ook deelgemeenten. Zij veroorzaken evenwel bestuurlijke drukte en daarmee bestuurlijke inertie. Drie jaar later komen de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden met een op dit nieuwe argument gestoelde noodkreet.<sup>23</sup> De zogenoemde *Holland Acht* wil een vereenvoudiging van het bestuur in de Randstad bewerkstelligen, omdat bestuurlijke drukte debet zou zijn aan de teloorgang van de Randstad als internationaal concurrerende regio. De acht bestuurders dragen zelf geen oplossing aan, omdat zij onderling sterk van mening verschillen hoe de bestuurlijke organisatie in de Randstad vereenvoudigd dient te worden.

De commissie-Kok (2007), die als uitvloeisel van de noodkreet van de *Holland Acht* wordt ingesteld, adviseert onomwonden tot de vorming van één Randstadprovincie. Omdat oud-premier Kok als geen ander weet hoe ingewikkeld het tot stand brengen van structuurwijzigingen is, bevat het eindrapport tevens de aanbeveling om niet te wachten totdat die nieuwe Randstadprovincie is gerealiseerd, maar direct al met een urgentieprogramma voor de Randstad te starten, waarbij vraagstukken die door bestuurlijke inertie tot dusverre onopgelost bleven meteen worden opgepakt. Het kabinet-Balkenende IV dat kort na de publicatie van het rapport-Kok wordt geïnstalleerd, neemt het eerste advies niet en het tweede advies wel over. Het programma *Randstad Urgent* blijkt bovendien redelijk succesvol te zijn.<sup>24</sup>

Tussen de noodkreet van de *Holland Acht* en de aanbeveling van één Randstadprovincie van de commissie-Kok in, brengt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in 2006 nog een advies uit.<sup>25</sup> Het rapport *Bestuur op maat* zet uiteen dat een Randstadprovincie het bestuurlijke evenwicht in Nederland danig zal verstoren. Hier wordt het leeuwendeel van het bruto nationaal inkomen verdiend en het is volgens de Rob daarom niet goed als de Randstad een aparte

23 Holland Acht (2005).

24 Korsten *et al.* (2010), p. 121 e.v.

25 Raad voor het openbaar bestuur (2006).

bestuurlijke positie krijgt. De Rob pleit daarom voor een Noord- en Zuidvleugel, waarbij een deel van de provincie Utrecht in de Zuidvleugel en een stuk in de Noordvleugel zou moeten opgaan.

#### *Vierde fase*

Het rapport *Wil tot verschil* van de commissie-Bovens markeert de overgang van de derde naar de vierde fase. Deze door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ingestelde commissie kreeg in 2006 bekendheid door haar pleidooi voor een gesloten huishouding van provincies.<sup>26</sup> Zij constateert dat het sociale beleid en het stedenbeleid van de provincies de gemeenten in de weg zitten. Na invoering van een gesloten huishouding zouden provincies zich alleen nog mogen bezighouden met de hun wettelijk opgedragen taken. Zodoende ligt expliciet vast dat provincies wegblijven van taken die al door gemeenten en het Rijk worden uitgevoerd. Tot de kerntaken van provincies rekent de VNG-commissie: planning op de gebieden ruimtelijke ordening, infrastructuur en economische ontwikkeling, herinrichting van het landelijk gebied, milieu, water en goed omschreven toezicht op gemeenten en bovengemeentelijke samenwerkingsarrangementen.

Kort voor de verkiezingen van de Provinciale Staten in 2007 doet bestuurskundig onderzoekster Peters in het debat over het provinciale takenpakket een flinke duit in het zakje met haar boek *Het opgeblazen bestuur*.<sup>27</sup> Daarin kapittelt ze de provinciebesturen die actief zijn op het gebied van bijvoorbeeld armoede- en daklozenbeleid. Provincies willen te graag zichtbaar zijn voor de burgers en zijn zich daarom gaan bezighouden met taken die dichtbij de mensen liggen, terwijl hun bestaansrecht nu juist ligt in het oplossen van belangrijke ruimtelijkeordeningsvraagstukken. Die zijn wellicht voor de burger minder zichtbaar, maar daarom niet minder belangrijk.

De door het kabinet-Balkenende IV ingestelde commissie-Lodders (2008) onderstreept nog eens dat provincies zich zouden moeten beperken tot het ruimtelijk-economische domein en cultuur. Deze visie krijgt extra gewicht door het rapport van de taakgroep-D'Hondt, die bijna gelijktijdig met de commissie-Lodders naar het lokale takenpakket heeft gekeken en benadrukt dat gemeenten vooral over het sociale domein gaan.<sup>28</sup> Veel provincies gebruiken het rapport van de commissie-Lodders als leidraad bij intern gevoerde kerntakendiscussies. Een aantal provincies blijft zich niettemin sterk verzetten tegen enige vorm van zelfbeperking; zij wijzen naar de grondwettelijk vastgelegde open huishouding die provincies de vrijheid geeft om zelf te bepalen met welke zaken zij zich bezighouden.

Aan de vooravond van de Tweede-Kamerverkiezingen van 2010 doet de werkgroep Openbaar bestuur (2010) vergaande voorstellen om het openbaar bestuur te reorganiseren. De meest drastische naar voren geschoven variant behelst afschaffing van de provincies en rigoureuze opschaling van lokale overheden tot 25 à 30 regiogemeenten.<sup>29</sup> Een minder ingrijpende variant ziet een eindbeeld van vijf tot acht provincies en 100 tot 150 gemeenten. Er moet één Randstad-

26 Commissie-Bovens (2006), p. 79.

27 Peters (2007).

28 Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (2008).

29 Dit voorstel vertoont grote overeenkomsten met het voorstel dat de VNG begin 2010 bekendmaakte, maar uiteindelijk niet aan haar leden durfde voor te leggen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010).

provincie komen, of anders twee (Noord en Zuid). Deze voorstellen zijn door het in oktober 2010 aangetreden kabinet-Rutte niet overgenomen.

Tot slot stelt het Centraal Planbureau in een recente studie dat de provincie in de meeste gevallen geen logische eenheid van besluitvorming is, aangezien provinciegrenzen niet samenvallen met logische clusters van economische activiteiten. Het grondgebied van een provincie is zelden of nooit een zinvolle afbakening van een gebied waarbinnen een substantieel deel van de ruimtelijke externe effecten wordt geïnternaliseerd.<sup>30</sup> Het CPB ziet daarom geen duidelijke rol voor de provincies, al valt het woord opheffen niet expliciet.

#### 5.4 Randstadprovincie en Infrastructuurautoriteit

Een beknopt historisch overzicht leert dat het debat over het middenbestuur aanvankelijk wordt overheerst door het argument dat de omvang van een bestuurlijke eenheid ten minste zo groot moet zijn als het geografische bereik van de door die eenheid aangeboden voorzieningen. Rapporten, nota's en de toelichting op wetsvoorstellen stellen keer op keer vast dat veel taken en verantwoordelijkheden de grenzen van gemeenten overschrijden, maar dat provincies weer te groot zijn om regionale opgaven over te nemen. Dat verklaart waarom aanvankelijk het pleidooi voor invoeging van een vierde regionale bestuurslaag dominant is en later de wenselijkheid van kleinere provincies nadruk krijgt.

Gemeentelijke opschaling door herindelingen en de oprichting van diverse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben het gat tussen lokaal en middenbestuur grotendeels opgevuld. Het aantal gemeenten is na de Tweede Wereldoorlog teruggelopen van ruim duizend tot 418 in 2011. Daarmee verplaatst de discussie zich naar de vraag of de huidige omvang van de provincies juist niet te klein is. Vooral met betrekking tot de Randstad wordt het eerste in onderdeel 5.2 genoemde argument voor centralisatie of opschaling gehanteerd: vraagstukken betreffende bereikbaarheid, openbaar vervoer en de economische concurrentiepositie van de Randstad als geheel overschrijden de huidige provinciegrenzen. Daaraan is in het afgelopen decennium het argument van de bestuurlijke drukte toegevoegd: juist de opschaling van het lokaal bestuur heeft gemeenten en hun samenwerkingsverbanden dichter tegen het provincieniveau gepositioneerd.

Tegelijkertijd verschuift het debat van schaal en structuur naar het takenpakket en de verantwoordelijkheidsverdeling: provincies zouden zich vooral moeten richten op het fysieke domein: natuur, water, ruimte en infrastructuur. Daarbij komt de nadruk te liggen op *economies of scope*: besparingen die binnen bereik komen wanneer het takenpakket van een bestuurslaag een samenhangend geheel vormt. De portefeuille van provincies is in toenemende mate vervuld geraakt door taken die vooral gemeenten aangaan, ten koste van de kwaliteit waarmee zij hun kerntaken vervullen. Bovendien is dat takenpakket allesbehalve coherent: provincies zijn wel verantwoordelijk voor verkeer en infrastructuur, maar bij een WGR-plus binnen de grenzen (geldt voor drie van de vier Randstadprovincies) ligt de bevoegdheid om het openbaar vervoer aan te besteden gedeeltelijk in handen van stadsregio's. Hierboven is betoogd dat het bestaan van *economies of scope* bij provincies op zichzelf geen sterk argument voor opschaling vormt, want er is geen sprake van een te kleine schaal om een samenhangend takenpakket aan te kunnen.

30 De Groot et al. (2010).

### Restgebieden

De vraag die bij de vorming van een Randstadprovincie actueel wordt, is: wat te doen met de buitengebieden van de te fuseren provincies? Een belangrijk argument voor provinciale schaalvergroting is de betere afstemming van schaal op taken. In het verlengde daarvan valt te beargumenteren dat in elk geval de kop van Noord-Holland (vanaf Alkmaar tot en met Texel) en de Noordoostpolder niet tot de Randstad horen. Van Goeree-Overflakkee valt dit eveneens te betwijfelen. In de Randstad staan beleidsmakers voor de uitdaging hoe de verdere toeloop van mensen die er willen wonen en werken adequaat kan worden opgevangen. De restgebieden kampen met andersoortige problemen. Voor de kop van Noord-Holland is bijvoorbeeld juist de vraag actueel hoe de regio moet omgaan met bevolkingskrimp. Gezien deze verschillen is het de moeite waard afsplitsing van de buitengebieden van de Randstad te overwegen. In zijn advies *Bestuur op maat* verzet de Raad voor het openbaar bestuur zich tegen deze gedachte, uit vrees dat de “her in te delen gebieden als nieuwe zelfstandige provincies niet levensvatbaar zijn”.<sup>31</sup> Die vrees is reëel, maar de restgebieden hoeven niet per se zelfstandige provincies te worden. Als schaalvergroting in de Randstad de overige provincies prikkelt om over hun toekomst na te denken, zou de periferie van de Randstad door andere provincies kunnen worden geabsorbeerd.

### Afweging

Tabel 5.1 vat de argumenten voor en tegen provinciale opschaling in de Randstad samen. Veel argumenten blijken weinig relevant te zijn (o in de tabel). Een nadeel van provinciale schaalvergroting is dat zij mogelijk leidt tot minder innovatie, doordat minder verschillende oplossingen voor beleidsproblemen worden getest. Dit bezwaar lijkt overkomelijk. Een tweede nadeel is dat na de operatie restgebieden overblijven, die bestuurlijk lastig zijn in te passen. Daar staat het moeilijk te betwisten voordeel tegenover dat (een) grotere Randstadsprovincie(s) duidelijk beter zou(den) passen bij het geografische bereik van de problemen uit het takenpakket. Dat geldt vooral voor verkeer en vervoer en ruimtelijke planning. Mogelijk zijn er tevens enige schaalvoordelen. Aangezien sprake is van plussen en minnen hangt de uitkomst van de afweging af van het gewicht dat elk voor- en nadeel krijgt.

Tabel 5.1 Effecten provinciale schaalvergroting in de Randstad

	Provinciale schaalvergroting voordeling of nadelig?
Maatwerk: voorzieningen conform regionale wensen	o
Betrokkenheid van de burgers bij het bestuur	o (in de Randstad)
Innovatie van beleid	-
Maatstafconcurrentie	o
Informatievoordeel	o
Internaliseren van externe effecten	++
Schaalvoordelen ( <i>economies of scale</i> )	+
Combinatievoordelen ( <i>economies of scope</i> )	o
Uniformiteit van beleid	o
Restgebieden	-

Legenda: - : negatief; o : neutraal; + : positief.

31 Raad voor het openbaar bestuur (2006), p. 53.

*Infrastructuurautoriteit?*

Het voornemen van het kabinet om opschaling van provincies in de Randstad te combineren met de oprichting van een Infrastructuurautoriteit in diezelfde Randstad is op zijn minst opmerkelijk te noemen. De vorming van een Randstadprovincie valt – afgezien van de bijdrage aan verminderde bestuurlijke drukte – goed te verdedigen met het argument dat de schaal van het middenbestuur in dat geval beter is afgestemd op zijn taken. De Randstad is feitelijk één metropool die niet meer door historische provinciegrenzen behoort te worden verscheurd. Wanneer de nieuwe Randstadprovincie daarbij ook nog een coherent takenpakket krijgt, wint de overheid in dit nieuwe landsdeel fors aan slagkracht.

De gelijktijdige oprichting van een Infrastructuurautoriteit naast die nieuwe Randstadprovincie vreet de te behalen bestuurlijke winst ernstig aan. Juist bij de infrastructurele voorzieningen zijn immers voordelen van provinciale opschaling te behalen. Het ligt daarom meer voor de hand om voor het één of het ander te kiezen: de vier Randstadprovincies blijven zelfstandig voortbestaan en een overkoepelende Randstedelijke Autoriteit wordt verantwoordelijk voor de infrastructuur, óf de opgeschaalde provincie(s) wordt (worden) medeverantwoordelijk voor alle bovenlokale infrastructuur in de Randstad.

Die laatste variant heeft twee belangrijke voordelen ten opzichte van de oprichting van een Infrastructuurautoriteit. De overheveling van taken en bevoegdheden naar zo'n instantie zou de toch al weinig zichtbare positie van de provincies verder onder druk zetten. Welke taken van betekenis blijven voor de Randstadprovincie over als zij niet langer over infrastructuur gaat? Daarnaast geldt als belangrijk voordeel van de instelling van een Randstadprovincie dat een democratisch gelegitimeerde bestuurslaag verantwoordelijk is voor de aanpak van het belangrijke vraagstuk van logistiek en bereikbaarheid. De overheveling van die verantwoordelijkheid naar een Autoriteit reduceert dit onderwerp ten onrechte tot een uitvoeringsaangelegenheid die door een functioneel bestuursorgaan kan worden afgedaan.

*Eén of twee Randstadprovincies?*

Het regeerakkoord is niet duidelijk hoe het kabinet het provinciaal bestuur in de Randstad wil opschalen. Voornamelijk twee varianten zijn in discussie: (1) samenvoeging van de vier provincies in de Randstad tot één nieuwe Randstadprovincie of (2) de vorming van een Noorden en een Zuidvleugel. In het advies *Bestuur op maat* beargumenteert de Rob waarom de laatste variant de voorkeur heeft: de vorming van één grote Randstadprovincie slaat de bestuurlijke verhoudingen in ons land uit het lood. De nieuwe provincie zou bijvoorbeeld ongeveer de helft van de totale bevolking en de helft van alle gemeenten binnen haar grenzen hebben. Daarom zou bij één Randstadprovincie sprake zijn van

“een voor Nederlandse verhoudingen in sociaalgeografisch en bestuurlijk opzicht te groot en te complex te besturen landsdeel. (...) In combinatie met het maatschappelijk en economisch gewicht van de Randstad voor ons land bestaat (...) voldoende aanleiding te veronderstellen dat één grote Randstadprovincie een te dominante positie zal krijgen in het binnenlands bestuur. Dit zowel ten opzichte van de rijksoverheid als tegenover de overige provincies in ons land.”<sup>32</sup>

32 Raad voor het openbaar bestuur (2006), p. 50.

Wij verwachten dat de centrale overheid zal weten te voorkomen dat een machtige Randstad-provincie de positie van het Rijk gaat bedreigen. Maar de betrekkelijk krachteloze Randstad-provincie die in dat geval ontstaat betekent geen grote vooruitgang ten opzichte van de bestaande situatie.

De Raad voor het openbaar bestuur merkt bovendien op dat de uiteenlopende aard van de ruimtelijke en de sociaal-economische opgaven in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad zich verzet tegen de vorming van één nieuwe provincie. Daarom geniet het de voorkeur te komen tot twee nieuwe, opgeschaalde provincies. De Zuidvleugel zou moeten bestaan uit de provincie Zuid-Holland en alle delen van de andere provincies die tot het Groene Hart horen, zodat ook het beheer en de bescherming daarvan in één bestuurlijke hand komen te liggen. De Noordvleugel omvat dan het leeuwendeel van Noord-Holland, Flevoland en het deel van Utrecht dat niet tot het Groene Hart wordt gerekend. De Rob tekent daarbij aan dat met de vorming van twee Randstadprovincies rondom de vier grote steden gelijktijdig “de vorming van regiogemeenten op het niveau van de stedelijke agglomeraties Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht” gewenst is.<sup>33</sup>

Te verwachten valt dat provinciale schaalvergroting binnen de Randstad ook de overige acht provincies aan het denken zet over hun schaal. In 2002 kondigden de toen afscheid nemende commissarissen van de Koningin Hendrikk (Overijssel) en Kamminga (Gelderland) aan dat wat hen betreft binnen tien jaar de beide provincies zouden zijn gefuseerd.<sup>34</sup> Friesland, Groningen en Drenthe trekken al lange tijd samen op in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Hoewel de emoties bij het opheffen van provincies buiten de Randstad hoger zullen oplopen, is het goed denkbaar dat hun aangetaste invloedpositie na de totstandkoming van een Noord- en een Zuidvleugel de overige provincies in beweging zal zetten.

## 5.5 Samenvatting en conclusies

Opschaling van de provincies in de Randstad heeft als belangrijkste voordeel dat de schaal dan beter aansluit bij de taken en uitdagingen waarvoor het middenbestuur zich gesteld ziet. Afstemming van infrastructuur en openbaar vervoer op de verwerking van stromen vracht en personen gaan de bestaande provinciegrenzen te boven. In de huidige constellatie vergt een doeltreffende aanpak (te) veel overleg en afstemming. De gelijktijdige vorming van een Infrastructuurautoriteit zou het grote voordeel van provinciale opschaling meteen weer wegnemen. Het is weinig zinvol om één of twee Randstadprovincies te vormen en daarnaast een van hun belangrijkste taken neer te leggen bij een afzonderlijke Infrastructuurautoriteit. Het ligt meer voor de hand een weloverwogen keuze te maken voor één van beide opties: een opgeschaalde Randstad met substantiële bevoegdheden op het terrein van de infrastructuur, of het behoud van de huidige provinciale indeling en overdracht van infrastructurele bevoegdheden aan een Infrastructuurautoriteit. Daarbij geniet de eerste variant sterk de voorkeur. Het belangrijke vraagstuk van verkeer, vervoer en logistiek is dan belegd bij een democratisch gelegitimeerde bestuurslaag. Daar komt bij dat provincies die niet over infrastructuur gaan nauwelijks bestaansrecht lijken te hebben.

33 Raad voor het openbaar bestuur (2006), p. 53-55.

34 *Staatscourant*, 6 mei 2002.

Naast dit voordeel biedt provinciale opschaling in de Randstad mogelijk enige schaalvoordelen, maar die zijn niet doorslaggevend. Een nadeel is dat Randstedelijke opschaling beleidsinnovatie in de weg kan staan, aangezien bij een kleiner aantal provincies minder geëxperimenteerd kan worden bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Dit nadeel lijkt overkomelijk. Een ander nadeel is dat het samengaan van Randstadprovincies de vraag oproept naar de toekomst van buitengebieden zoals de kop van Noord-Holland en de Noordoostpolder. Die restgebieden zijn te klein om als zelfstandige provincies verder te gaan, en zullen dus met andere provincies moeten samengaan. Gaan de overige provincies als reactie op de opschaling van het middenbestuur in het westen van het land opnieuw nadenken over hun eigen schaal, dan kunnen de Randstedelijke restgebieden goed in die afweging worden betrokken.

Provinciale opschaling is in Nederland zonder precedent, en aan een dergelijk proces zitten vele haken en ogen. Mocht het kabinet er toch voor terugschrikken zijn voornemens op dit terrein uit te voeren, dan valt te verwachten dat er van onderop initiatieven zullen worden genomen. Zo praten bijvoorbeeld Den Haag en Rotterdam over samenwerking op diverse terreinen (Metropoolregio). Omdat bij dergelijke initiatieven vele partijen over hindermacht beschikken, en niemand over doorzettingsmacht, is het echter de vraag of hier een slagkrachtige organisatie uit kan voortkomen die de gesignaleerde problemen de baas kan. Daarom valt het te hopen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief bij zich houdt en nu ook doorpakt.

## Literatuur

- Allers, M.A. (2010a), Het dogma van decentralisatie, *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37
- Allers, M.A. (2010b), Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(1), 12-19
- Allers, M.A. (2010c), Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, *Economisch Statistische Berichten*, 95(4586), 341-342
- Allers, M.A., en J.P. Elhorst (2005), Zit er een rem op de lokale lasten?, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4457), 160-161
- Allers, M.A., en C. Hoeben (2010), *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Allers, M.A., en C.A. de Kam (2010), Renovatie van het huis van Thorbecke, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185-207
- Boorsma, P.B., en M.A. Allers (2006), *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Carbonara, E., B. Luppi, en F. Parisi (2009), Self-Defeating Subsidiarity, *Review of Law & Economics*, 5(1), 741-783
- Commissie-Bovens (2006), *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Commissie-Geelhoed (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg
- Commissie-Koelma (1947), *Eindrapport commissie-Koelma*, Den Haag

- Commissie-Kok (2007), *Advies Commissie Versterking Randstad*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie-Lodders (2008), *Ruimte, Regie en Rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie-Montijn (1989), *Grote steden, grote kansen. Rapport van de commissie Grote Stedenbeleid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie-Van Aartsen (2007), *De eerste overheid*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Ederveen, J.P., G.M.M. Gelauff, en J.L.M. Pelkmans (2006), *Assessing subsidiarity*, CPB Document 133, Den Haag: Centraal Planbureau
- Fraanje, R. (2010), Van decentralisatie naar decentralisatie, met subsidiariteit én soevereiniteit, *Christen Democratische Verkenningen*, 30(1), 91-98
- Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M.B. Berepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer, en H.J. Heins, (2008), *Herindeling gewogen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot
- Giebels, L.J. (2010), Mini-provincie of maxi-gemeente?, *S&D*, 67(7/8), 100-105
- Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings, en W. Vermeulen (2010), *Stad en land*, CPB Bijzondere Publicatie 89, Den Haag: Centraal Planbureau
- Holland Acht (2005), *Slagvaardig bestuur voor de Randstad Holland noodzakelijk. Manifest van de commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement*, Den Haag
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008), *Vertrouwen en verantwoordeten. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Korsten, A.F.A., P. de Jong, en C.J.M. Breed (2010), *Regeren met programma's. Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Peters, K. (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1973), *Advies over de gewestvorming*, Den Haag: RARO
- Raad van State (2009), *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: RvS
- Raad voor het openbaar bestuur (2006), *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, Den Haag: Rob
- Salmon, P. (1987), Decentralisation as an Incentive Scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), 24-43
- Tweede Kamer (2010–2011), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010), *Ontwerp resolutie 'Het perspectief van gemeenten'*, Den Haag: VNG
- Werkgroep Openbaar bestuur (2010), *Openbaar bestuur. Rapport Brede heroverwegingen 18*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995), *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers