

Naar mini-provincies?

Het aantal onderwerpen in ESB is legio. Toch valt me op hoe weinig betrokken de meer bekende economen zijn bij vraagstukken van het openbaar bestuur. Beslissingen over een belasting- of stimuleringsplan hebben bijna altijd betrekking op hooguit vier jaar, zodat ook beschouwingen in dit blad snel hun waarde verliezen. Maar beslissingen over de inrichting van het openbaar bestuur hebben een nawerking van soms tientallen jaren. De vorming van politieregio's is daar een voorbeeld van: na een discussie van circa 15 jaar is gekozen voor het samenvoegen van de gemeente- en rijkspolitie tot 25 (+1) regiokorpsen. Criminaliteit(-sbestrijding) is prioriteit nummer één van de Nederlandse bevolking, maar economen besteden zeer weinig aandacht aan de politie, hoewel zij juist over de organisatie een bijdrage aan de discussie hadden kunnen leveren. De aanwijzing van stedelijke knooppunten is een ander voorbeeld waar in mijn waarneming de economen verdacht stil zijn gebleven, hoewel het idee gebaseerd is op economische redeneringen (open Europese markt, concurrentie tussen regio's, enzovoort), en de aanwijzing economische consequenties heeft (toekenning van o.a. extra investeringsmiddelen voor infrastructuur).

Momenteel zijn er op het terrein van de inrichting van het openbaar bestuur enkele andere onderwerpen die de aandacht krijgen van juristen en bestuurskundigen maar nauwelijks van economen, hoewel ze ons allen raken. Daarom enkele voorlopige gedachten en stellingen om de lezer uit de tent te lokken.

Na de *Besturen op niveau*-discussie worden nu via de *Kaderwet Bestuur in Verandering* bepaalde gebieden aangewezen die een regionaal openbaar lichaam kunnen vormen. Dat zou kunnen leiden tot de vorming van mini-provincies. Stel dat de oude provincies opgaan in 25 nieuwe provincies, zal dat dan leiden tot een kostenstijging? Er is in elk geval een forse stijging van overhead-kosten te verwachten in verband met huisvesting en het ambtelijke apparaat, terwijl ook de besluitvormingskosten kunnen verdubbelen. Ik laat de baten even voor wat ze zijn. Is er economisch wat te zeggen voor die ontwikkeling? Onderdeel van dezelfde ontwikkeling is de vorming van de nieuwe provincie Rotterdam, gevormd door de huidige Rotterdamse deelgemeenten en enkele naburige gemeenten. Hier zitten zeer interessante aspecten aan. Kleinere gemeenten krijgen een lager schaalbedrag per inwoner dan grotere gemeenten (en a fortiori de op één na grootste gemeente). Nemen die gemeenten daar genoegen mee? Nee, zij krijgen naar alle waarschijnlijkheid een uitkering uit het Gemeentefonds alsof ze te zamen Rotterdam vormen. Sinds ik van de plannen hoorde, dacht ik dat het ondenkbaar zou zijn dat de Staat der Nederlanden zou meewerken aan de totstandkoming van nieuwe gemeenten die van meet af aan ongeveer failliet zijn: enkele hebben zo'n zwakke sociale en economische structuur, dat ze onmogelijk een sluitende begroting kun-

nen indienen en gedoemd zouden zijn om in het art. 12-regime te duiken. Dat nu wordt voorkomen; de individuele gemeenten zullen hiervoor niet in aanmerking komen. Maar dat houdt in dat Rotterdamse gemeenten anders worden behandeld dan de Hollandse of Limburgse.

Een andere ontwikkeling die het denken over mini-provincies voedt, is het installeren door de Staat van functionele regio's als vorm van (functionele) decentralisatie. De politieregio is daar één voorbeeld van, de vervoerregio een ander. Er ontstaat een lappendeken van verschillende soorten van dergelijke nieuwe bestuursorganen op regionaal niveau, en naarmate de regering er meer installeert, wordt de roep om bundeling van die verschillende 'regio's' tot mini-provincies uiteraard steeds sterker. De tendens van de kabinetten Lubbers-II en III om taken over te hevelen naar regio's is gebaseerd op een geloof, dat onder andere stoelt op de krachtig misbruikte argumenten van schaalvoordelen en vergroting van de efficiëntie en effectiviteit. Ik spreek van misbruik omdat er nauwelijks onderbouwingen zijn gegeven. Er zijn dus wat economische hagepredikers nodig om het staatsgeloof eens 'aan de nieren te proeven'.

De ontwikkelingen in de richting van mini-provincies en functionele regio's hebben de VNG gebracht tot een zeer interessante discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten*. Uitgaande van het primaat van de gemeente stelt de VNG voor om de gemeenten samen te voegen tot een beperkt aantal met een minimum omvang van zeg 40.000 inwoners, groot genoeg om de over te hevelen taken naar behoren uit te voeren, zodat geen functionele regio's nodig zijn. Daarmee wordt stelling genomen tegen de mini-provincies, waarvan de zwaardere bestuurlijke rol ten koste zou gaan van de gemeenten. Uit allerlei onderzoek blijkt echter dat vele kleinere gemeenten het qua democratisch gehalte uitstekend doen, terwijl vele vermeende schaalvoordelen niet hard zijn gemaakt. Het gaat veeleer om een misplaatst staatsgeloof. Heeft de VNG in haar nota niet te veel de rijkswaan als uitgangspunt geaccepteerd en is zij zo tot die visie gekomen? Is de VNG het eens met de logica en de bewijsvoering van de Staat?

Hoe komt het dat zo weinig economen zich met deze discussie bemoeien? Is het omdat de gemeentefinanciën al tijdens de studie amper aandacht kregen? Is het omdat de debatten over macro-economische onderwerpen meer glans hebben? Ik betrap mijzelf er op dat ook ik bij enkele van de bovenstaande punten de discussies te weinig heb bijgehouden; excuus daarom voor eventuele onvolkomenheden in de weergave. Maar laat de economie spreken!



P.B. Boorsma