

geleidelijk steeds meer taken buiten deze systemen worden behartigd.

Overigens is de ontwikkeling naar veiligheidsregio's (taken van politieregio's, brandweerregio's, GHOR en justitiële regio's) van dezelfde importantie. Hier stelt de aard van het werk eisen aan de organisatie, waardoor koppeling aan de organen van algemeen territoriaal bestuur niet mogelijk is. De impasse die de discussies rond de bestuurlijke inbedding van de regionale politie opleverden, maakt de kans niet groot dat hierin op korte termijn wezenlijke verandering komt. De vraag dringt zich op of de consequentie niet moet worden getrokken deze veiligheidsregio's dan maar onder direct democratisch functioneel gezag te plaatsen, met rechtstreeks gekozen burgers.⁹

Als organen van de territoriale democratie op dit soort onderwerpen geen invloed meer kunnen uitoefenen, staan ze onder druk. Wij stemmen dan ook in met de Raad voor het openbaar bestuur die in een advies over de bestuurlijke inbedding van veiligheidsregio's het volgende stelde:¹⁰

'Er is een onmiskenbare tendens naar het kiezen van vormen van functioneel bestuur. Inderdaad is het kiezen van de juiste schaal in dat soort gevallen het minste probleem, maar de samenhang met overig beleid en de inbedding in de bestuurlijke hoofdstructuur wordt steeds meer problematisch. Het organiek bestuur wordt sluipenderwijs uitgehold en gaat over 'steeds minder'. Waarom zou de kiezer nog naar de stembus komen? De algemene lijn is dat een keus voor functioneel bestuur alleen verantwoord is als het territoriaal niet kan.' Hieruit volgt dat bevoegdheden en budgetten die het rijk toedeelt, aan gemeenten en provincies behoren te worden toegekend, niet aan tussenlagen.

Het Utrechts model

Los van deze complicatie wil de provincie de uitdaging van synergie en complementariteit aanpakken door - voortbouwend op het netwerkdenken - een eigen manier van gebiedsgericht werken te introduceren: het Utrechts model is een set van spelregels die de provincie met groepen gemeenten afsprekt om te komen tot complementariteit in de samenwerking en synergie voor de burger. Het Utrechts model is een poging de spelregels in zekere mate vast te leggen opdat in het netwerk effectief geopereerd kan worden. Provincies en gemeenten voor staan voor de centrale uitdaging de grenzen die voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling noodzakelijk zijn, niet in te richten als grenzen met grensposten. Ze moeten belangen en problemen over bestuurlijke grenzen heen definiëren en in partnerschap tot helder, effectief en responsief bestuur komen. De belangrijkste spelregel is dat complementariteit voor competentie gaat.

De provincie wil met gemeenten op twee fronten samenwerken.

1. In haar rol als *beleidsbepaler*, zoals die tot uiting komt in het maken van langetermijnbeleid dat voor gemeenten van direct belang is (streekplan, verkeers- en vervoersplan, milieuplan, waterhuishoudingsplan) wil de provincie in een interactief proces tot vaststelling van deze plannen komen. Idealiter stelt zo'n regio een eigen visie vast die door de provincie als bouwsteen voor het provinciale plan wordt benut. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het verschil in zwaarte van regionale samenwerking in de stadsgewesten en het landelijk gebied. De stadsgewesten hebben een primaire verantwoordelijkheid om een eigen visie op de ontwikkeling van het gebied vast te stellen en die in het streekplan in te brengen. Uiteraard is het wel van belang dat de provincie bij de opstelling van die visie nauw betrokken wordt.

2. In haar rol als *uitvoerder*. De provincie vervult momenteel een aantal uitvoeringstaken waarvan in sommige gevallen, op basis van efficiency, kan worden geoordeeld dat (groepen van) gemeenten deze beter kunnen uitoefenen. In dat geval kan de Wet gemeenschappelijke regelingen gecombineerd met de Provinciewet worden benut, die in art. 81 de mogelijkheid biedt voor overdracht van taken en bevoegdheden aan commissies. Deze commissies kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van gemeentebesturen. Provinciale staten houden, als direct gekozenen, toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden. Ze zijn overgedragen aan een commissie die zich binnen door de provincie vast te stellen spelregels moet bewegen.

Deze aanpak kan de samenwerking op regionaal niveau een flinke impuls geven, de responsiviteit van de provincie vergroten en de burger beter resultaat brengen. Zij zou ook een goed alternatief kunnen bieden voor de rechtstreekse toedeling van bevoegdheden en budgetten aan tussenlagen; zij doet recht aan democratische verantwoordelijkheden en houdt de provincie aangesloten op de regionale samenwerking.

Waar nodig en mogelijk vraagt een dergelijke opstelling van de provincie ook een werkwijze die resultaatgericht en projectmatig is, dat wil zeggen: meer geschikt voor samenwerking met anderen.

COLUMN

Leo Klinkers

Dr. L.E.M. Klinkers is bestuurskundig adviseur

Schaalbedrog

Op wereldschaal bestaan er enkele honderden volkeren.

Velen spreken een taal die men elders niet verstaat. Daar is niets mis mee. Als we met vakantie naar Thailand gaan vinden we het normaal dat ze daar Thais spreken, dat we dat niet verstaan en dat we van tevoren zelfs enkele Thaise woorden leren om goedemorgen en dankjewel te kunnen zeggen.

Op de Europese schaal hebben we enkele tientallen volkeren die bijna allemaal een eigen taal hebben. Ook hier vinden we het normaal dat de Duitsers Duits spreken en de Portugezen Portugees. Gaan we daar op bezoek dan doen we meestal ons best om een handvol woorden van die taal in onze geestelijke en ook feitelijke - bagage te hebben. We verlangen niet van hen dat ze ons in het Nederlands aanspreken. En zij verlangen niet van ons dat wij hun taal perfect beheersen.

Limburgers en Friezen

Op de schaal van Nederland kennen we enkele tientallen dialecten of andere afwijkingen van het algemeen beschaafd Nederlands. We vinden het normaal dat Limburgers en Friezen elkaar niet verstaan. En het behoud van die regio- en soms zelfs plaatsgebonden talen is ons veel waard in het kader van het behoud van ons cultureel erfgoed. Het Fries is zelfs gepromoveerd tot officiële taal in overheidsstukken, ook al verstaat de rest van Nederland dat niet.

Zelfs op een nog kleinere schaal zijn er aanzienlijke taalverschillen. Een Limburger uit de westelijke mijnstreek verstaat iemand uit de oostelijke mijnstreek niet of nauwelijks, ook al wonen ze maar zo'n vijftig kilometer van elkaar. Nogmaals, we vinden dat normaal en bevorderen zelfs het voortbestaan van deze verschillen door het cultuureigene te beschermen. Als zo iemand op de televisie nauwelijks aanvaardbaar Nederlands spreekt vinden we dat doorgaans komisch of aandoenlijk, maar niemand verlangt dat betrokkene naar een taal- of inburgeringscursus gaat, ook niet als we weten dat dergelijke personen hun eigen taal en gewoonten 24 uur per dag voortzetten.

Allochtonen

Onze opstelling verandert echter als het mensen van andere landen betreft. Van Turken, Marokkanen, Kroaten, Vietnamezen, Somaliërs, zelfs van onze koninkrijksgenoten uit de Antillen, eisen we dat ze onze taal leren. Dat dit grote praktische voordelen heeft betwist ik niet. Maar onze eis ligt veel dieper dan slechts het pragmatische argument, zij heeft een ethisch-normatieve strekking: 'Allochtonen die hier willen wonen en werken moeten het Nederlands beheersen.'

Wat is het waarderingsmechanisme in ons hoofd

dat dergelijk schaalbedrog aanstuurt? Buiten ons land, dus op een schaal die ons land overschrijdt, vinden we de taaldifferentiatie normaal, acceptabel en soms zelfs charmant. Binnen ons land, dus op een schaal die streek- of plaatsgebonden is, vinden we precies hetzelfde, zolang het maar om autochtone Nederlanders gaat. Maar als het een allochtoon is dringt opeens een ander schaaldenken onze hersens binnen en weigeren we iemand die afkomstig is van de wereldschaal te bejegenen op dezelfde manier waarop we eigen volk van een streek- of lokale schaal benaderen.

Waarom doen we dat? Waarom laten we de Fries zijn hele leven Fries spreken en eisen we van de Antilliaan dat hij Nederlands leert? Uit angst? Is het een uiting van 'onbekend maakt onbemind'? Komt het voort uit wrevel dat wij zoveel belasting betalen waar die buitenlanders van profiteren?

De factor mens

Onze geest zit nog merkwaardiger in elkaar. We maken zonder problemen uitzonderingen op de regel dat we van buitenlanders verlangen dat zij het Nederlands machtig zijn. Als u in een Indiaas restaurant in Amsterdam door een vriendelijke dame wordt bediend die niet verder komt dan gebroken Engels, dan heeft u daar geen enkele moeite mee mits er maar op tafel komt wat u besteld heeft en mits het maar goed smaakt. U verlangt niet dat u in het Nederlands wordt bediend. En ook willen u en ik geen kwaad woord horen van die vriendelijke Oegandese familie die elders in de straat haar best doet om zich aan te passen zonder in staat te zijn de taal te beheersen. En met Japanners in raden van bestuur van het Nederlandse bedrijfsleven spreken we Engels. Niemand maakt daar bezwaar tegen.

Nog sterker: als de rijksoverheid zich te buiten gaat aan een averechts werkend asiel- annex in-humaan uitzettingsbeleid, ontfermen eerst de kerken, vervolgens de particuliere charitatieven en daarna ook de gemeenten zich over de opvang en verzorging van hen die de illegaliteit zijn ingeschopt. Taaleisen worden niet gesteld. De factor mens is dan primair, niet het schaaldenken.

Wie kan mij uitleggen hoe dat in elkaar zit?

Klinkers

[9] U. Rosenthal, 'De organisatie van het openbaar bestuur: democratisch tekort?', in: *Het democratisch tekort*, 's Gravenhage 2002, p. 65-66.

[10] Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag, februari 2003.