

# De provincie in het vizier

opstellen over het Nederlands middenbestuur

december 1999





## Ten geleide

In het werkprogramma 1999 van de Raad voor het openbaar bestuur is als thema opgenomen 'Bestuurlijke samenwerking en regierollen'. In de omschrijving van het thema wordt het accent gelegd op het functioneren van de provincies. Dit in navolging van het Regeerakkoord dat zich expliciet uitspreekt over de wenselijkheid van een versterkte regierol van de provincies. De jarenlange discussies over aanpassingen van de bestuurlijke organisatie is iedereen beu; gekozen is voor een versterking van de hoofdstructuur van het bestuurlijk bestel. In dit kader is de Rob advies gevraagd over de rol van de provincie.

Ter voorbereiding op dit advies heeft de Rob eind 1998 een aantal auteurs gevraagd een essay te schrijven over de bestuurlijke rol van de provincies. Elk van de auteurs is gevraagd een bepaald aspect voor zijn rekening te nemen.

De heer Herweijer is gevraagd in te gaan op de spanning tussen de ambitie van het Rijk een regierol te spelen, met name in de Randstad, en de opdracht voor het vervullen van een provinciale regierol. Kan een sterk samenwerkingsverband van provincies meewerken aan het versterken van de provinciale rol?

De heer Berkhout is gevraagd in te gaan op de verwachtingen die men heeft van de provincies in het licht van de historische rol die de provincies speelden in het totaal van het bestuurlijk bestel in Nederland. Zijn die verwachtingen reëel gelet op de rol die de provincies vanouds is toebedeeld?

De heer Neelen is gevraagd een verklaring te geven voor deels onvoldoende ervaren bestuurskracht van provincies, in het licht van de institutioneel hechte verankering van de provincies.

De heer Bordewijk is gevraagd in te gaan op de vraag of het voldoende is af te gaan op een mogelijke cultuurverandering bij provincies, of dat er sprake moet zijn van overdracht van instrumenten en bevoegdheden en in het bijzonder of dat gepaard zou moeten gaan met meer sturend vermogen van de provincies bij het verdelen van geldstromen richting gemeenten.

De heer Kleinfeld tenslotte is gevraagd een beschouwing te geven over de reeds gerealiseerde cultuurveranderingen bij de provincies en of deze voldoende is om als antwoord te dienen voor de bestuurlijke vragen die zich vooral voordoen rondom de grote steden.

/4/

De essays werden begin 1999 aan de Raad aangeboden. Nu de Raad zijn advies over de provinciale regierol<sup>1</sup> heeft uitgebracht wil hij ook de essays publiceren. De heren Berkhout en Bordewijk hebben hun essay nog enigszins geactualiseerd. De andere auteurs hebben hun bijdrage afgesloten eind 1998. Uiteraard komt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de essays geheel voor rekening van de desbetreffende auteurs.

Den Haag, december 1999

---

<sup>1</sup> Raad voor het openbaar bestuur, Hetbestuurlijk kraakbeen, december 1999

## **Over de auteurs**

dr. P. Bordewijk is publicist te Leiden.

dr. D. M. Berkhout is als senior beleidsmedewerker werkzaam op de afdeling Bestuur en Strategie bij de provincie Zuid-Holland

dr. G. J. M. Neelen is als programmaleider werkzaam bij de Stichting Publiek Domein, in Utrecht

dr. R. Kleinfeld is als hoogleraar verbonden aan de Universität Osnabrück, Fachbereich Sozialwissenschaften

prof. dr. M. Herweijer is hoogleraar Bestuurskunde en Bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit van Groningen

Rob



## Inhoud

<b>Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur</b> prof. dr. M. Herweijer	9
<b>Tussen Scylla en Charybdis: over voetangels en klemmen voor de provincies van de toekomst</b> dr. D.M. Berkhout	49
<b>De zwakke legitimiteit van provincies: oorzaken en oplossingsrichtingen</b> dr. G.H.J.M. Neelen	85
<b>Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen tot differentiatie in bestuur</b> dr. P. Bordewijk	107
<b>Een persoonlijke toekomstvisie van het Nederlandse binnenlands bestuur met bijzondere aandacht voor de rol van de provincies</b> dr. R. Kleinfeld	131
<b>Bijlage I</b> Overzicht van uitgebrachte adviezen	161
<b>Bijlage II</b> Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	162
<b>Bijlage III</b> Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	163





# Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur

Prof. dr. M. Herweijer

<b>Inleiding</b>	11
<b>1. Positiebepaling van het provinciebestuur</b>	13
1.1. De provincie als bepaler dan wel uitvoerder van overheidsbeleid	15
1.2. Conclusie	24
<b>2. De provinciale taakbeartiging</b>	27
2.1 De provinciale milieubeleidsplannen	27
2.2 De provinciale advisering over gemeentelijke herindeling	30
2.3 Conclusie over de provinciale taakbeartiging	36
<b>3. De mogelijkheden en beperkingen van interprovinciale samenwerking</b>	39
<b>4. Conclusies</b>	45
<b>Literatuurlijst</b>	47



## Inleiding

In dit essay wordt onderzocht welke mogelijkheden er voor (samenwerkende) provinciebesturen zijn om in de komende vier jaar een actieve rol te vervullen bij het voeren van overheidsbeleid op het zogeheten regionale bestuursniveau. Bij het regionale bestuursniveau wordt gedacht aan maatschappelijke problemen dan wel beleidsmatige oplossingen waarvan het schaalniveau groter is dan dat van enkele gemeenten maar kleiner is dan dat van enkele provincies (dus van een landsdeel).

Om deze vraag te beantwoorden moet eerst worden vastgesteld wat de plaats van het provinciebestuur in het landsbestuur is (paragraaf 2). Gebruikelijk is om deze provinciale plaatsbepaling af te leiden uit het formele staatsrecht waarbij de Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet de belangrijkste steunpilaren vormen. Deze staatsrechtelijke gegevens worden vervolgens organisatiekundig geïnterpreteerd zodat de provincie naar voren komt als het centrale middenmanagement van het Nederlandse binnenlands bestuur.<sup>1</sup> Dit beeld is overtrokken en leidt onverbiddelijk tot teleurstelling wanneer de betrokkene wordt geconfronteerd met de werkelijke omvang van het provinciale budget en haar werkelijke bevoegdhedenpakket.

In dit essay wordt niet voor deze invalshoek gekozen. Het organisatiekundige blauwdruk denken met drie volwaardige bestuurslagen is immers – althans naar het inzicht van deze auteur – een sjabloon dat geen recht doet aan de feitelijke taakverdeling tussen overheden bij het voeren van overheidsbeleid. In het onderstaande wordt een alternatieve weg bewandeld. Per departementaal terrein van binnenlands bestuur wordt bezien welke rol de provincie daarin vervult. Daarnaast wordt bezien welke andere overheidsorganisaties dan de provincie op het schaalniveau van de regio overheidstaken vervullen.

Wanneer de plaats van de provincie eenmaal is bepaald, is het van belang om te weten hoe de provincies hun taken in de praktijk plegen te vervullen (paragraaf 3). Aangezien de provincie op een betrekkelijk smal beleidsgebied een betrekkelijk homogeen takenpakket behartigt, lijkt het toereikend om nadat slechts twee beleidsterreinen meer concreet zijn bezien, meteen over te gaan tot het doen van enkele meer algemene (en daarmee natuurlijk ook speculatieve) uitspraken over de provinciale taakbehartiging. In het zelfbeeld van de provincies vormt planning een belangrijke taak. Onlangs heeft de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer een eindrapport uitgebracht waarin de provinciale beleidsprestaties op het vlak van de milieuplanning tegen het licht worden gehouden. We zullen deze bron gebruiken om een indruk te verkrijgen van het sturend vermogen van de provinciale milieubeleidsplanning (paragraaf 3.1).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Rieken en Baaijens, 1984

<sup>2</sup> Coenen, 1997

In het zelfbeeld van de provincies valt ook vaak de term 'regiefunctie'. Wanneer wordt gevraagd naar een meer concrete invulling van dit vage begrip, wordt nogal eens verwezen naar het provinciale herindelingsbeleid van gemeenten. Inderdaad heeft de afgelopen kabinetsperiode (1994-1998) in het teken gestaan van het herindelingsbeleid. Nog nooit eerder in de geschiedenis van Nederland zijn in één kabinetsperiode zoveel gemeentenamen van de bestuurlijke kaart geveegd (namelijk 65). Niet tegenstaande deze relatief grote successen van het herindelingsbeleid waren de ambities van het paarse herindelingsbeleid nog veel groter (men denke in dit verband aan de zogeheten C-20-agenda op grond waarvan 20 centrumsteden binnen het bestek van één kabinetsperiode meer bouwruimte zouden krijgen). Onlangs heeft de Groninger staatsrechtjurist Engels c.s in opdracht van de voormalige gemeente Diepenveen een beoordeling gemaakt van de recente herindelingsprocedures. Het spreekt voor zich dat deze studie ook de nodige informatie bevat over de wijze waarop de provincies bij deze gemeentelijke herindelingen hun regierol hebben vervuld (paragraaf 3.2).<sup>3</sup>

Voordat de blik in de toekomst wordt geworpen, is het verstandig om te bezien welke potentie interprovinciale samenwerking heeft. Met name in de Randstad doen de drie provincies in het Westen des Lands thans pogingen om door samenwerking hun invloedspogingen ten opzichte van de regering en de vier grote steden te verbeteren. Nu zijn er van deze invloedspogingen helaas nog geen evaluaties beschikbaar. Wel beschikbaar is het rapport van de commissie-Boertien (1994) waarin de invloedspogingen van het noordelijke samenwerkingsverband van provincies (SNN) indertijd aan een evaluatie werd onderworpen. Bij het beredeneren van de mogelijkheden voor en beperking van interprovinciale samenwerking zullen wij ons baseren op het rapport van de commissie-Boertien (paragraaf 4).

In de conclusie van dit essay wordt op verzoek van de Rob gespeculeerd over de ruimte die de twaalf provincies hebben om na de Statenverkiezingen van 3 maart a.s. een sturende invloed uit te oefenen in het binnenlands bestuur van ons land. Bij deze bespiegelingen zal worden gepoogd om voort te bouwen op de bevindingen en inzichten uit de paragrafen 2 tot en met 4.

---

<sup>3</sup> Engels, 1999

## 1. Positiebepaling van het provinciebestuur

Wanneer men tegenwoordig met een bestuurskundige spreekt over de taken van de overheid, vallen meestal termen als sturen, regisseren, coproductie en interactieve besluitvorming. Het nadeel van deze ook op bepaalde departementen inmiddels gangbare terminologie is dat daarmee geen aansluiting wordt gevonden met in het publiekrecht gangbare termen (zoals bestuursorgaan, verantwoordelijkheid, autonomie, bevoegdheid, norm, beleidsvrijheid, etc), noch met termen die gangbaar zijn in de openbare financiën (zoals budget, beleidsprestaties, subsidie-overeenkomst, taakstelling, doelmatigheid, etc). Om de bruikbaarheid van dit essay te vergroten en de wolligheid ervan te verkleinen, zullen de thans onder bestuurskundigen (en bestuurders) zo populaire termen als sturen, interactieve besluitvorming, regisseren, hybride organisaties, publiek-private-samenwerking etc. zo veel mogelijk worden vermeden. Het vermijden van eigentijds jargon wil overigens niet zeggen dat in het navolgende geen aansluiting zal worden gezocht met de thans geldende politieke en juridische verhoudingen.

Om de taak van de provinciale overheid te kunnen bepalen, richten wij ons op de ons inziens centrale taak van de overheid, namelijk het zorgen voor een oplossing van maatschappelijke, naar hun aard collectieve problemen. Overheden zijn in onze optiek dus geen (hoger) doel in zichzelf. Bij het aanpakken van maatschappelijke problemen kunnen overheden in tegenstelling tot particulieren gebruik maken van dwang. Deze dwang kan de vorm aannemen van de bekostiging van de collectieve voorziening uit belastingmiddelen (die immers niet vrijwillig door de burgers om niet aan de staat worden afgedragen). Deze overheidsdwang kan ook de vorm aannemen van het stellen van wettelijke, juridisch afdwingbare gedragsregels of het exclusief toekennen van bepaalde bevoegdheden, vergunningen of rechten. In onze definitie wordt het beleid vooral bepaald door het bestemmen van het overheidsbudget (de allocatie), het stellen van algemene (wettelijke) dan wel individuele (concrete, in beschikkingen vervatte) normen en het exclusief toekennen van bepaalde bevoegdheden (door middel van attributie, delegatie dan wel overeenkomst).<sup>4</sup>

Het beleid bepalen is weliswaar een eerste stap, maar daarmee worden de meeste maatschappelijke problemen (voorzover deze niet van puur symbolische of semantische aard zijn) natuurlijk nog niet aangepakt. In plannen kun je immers niet wonen en de correcte toepassing van wetten is zeker geen automatisme. De meeste maatschappelijke problemen (bijvoorbeeld de stadshygiëne) worden pas opgelost als de plannen worden uitgevoerd (dus wanneer om bij dit voorbeeld te blijven het afval regelmatig door een

---

<sup>4</sup> Hoogerwerf en Herweijer, 1998

uitvoerende dienst wordt opgehaald en van de straat wordt verwijderd). Eén van de problemen van een grootschalige en complexe overheid (het huidige 'big government') is dat er erg veel beleid wordt bepaald dat nooit zal worden uitgevoerd en dat er tegelijkertijd ook het nodige beleid in concrete handelingen wordt omgezet zonder dat het officieel ooit zo is bepaald. Om die reden is het van groot belang om te weten aan welke instantie de overheidstaken ter uitvoering worden opgedragen en te weten of en hoe deze uitvoering wordt bewaakt.

Over het algemeen doet het er daarbij niet zoveel tot welke hoedanigheid de uitvoerende dienst heeft. Uit vergelijkend onderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat de beleidsprestaties van private, gemeentelijke en intergemeentelijke uitvoerende vuilophaaldiensten zeer vergelijkbaar zijn en niet significant van elkaar afwijken. Of in andere woorden: het doet er meestal niet toe welke kleuren de kat heeft, mits deze maar muizen vangt; dat wil eigenlijk zeggen mits de beleidsprestaties maar kritisch (door de klant, de toezichthouder, de bezwaarmaker of de gekozene) worden gevolgd.

Bij het bezien van de taakverdeling tussen overheden zullen wij dus zowel letten op de overheden die het beleid bepalen (dus de normen stellen, de bevoegdheden toekennen en de budgetten verdelen) als op de overheden en andere instanties die de uitvoerende beschikkingen, betalingen en feitelijke handelingen verrichten.<sup>5</sup> Deze onderscheiding is echter grof omdat diverse overheden deels een eigen beleid bepalen en zelf ook uitvoeren; en deels ook het beleid van een andere overheid uitvoeren. Een aardig voorbeeld is natuurlijk de gemeente. Op het vlak van de stedelijke ontwikkeling (grondbedrijf, wegennet) kan een gemeente autonoom beleid bepalen en uitvoeren. Op het vlak van de sociale zekerheid (bijstand) en het onderwijs (basisschool) kan de gemeente nog het best worden beschouwd als een decentrale, uitvoerende dienst van het departement voor respectievelijk SZ&W dan wel OC&W.

Bij de verdeling van het overheidsbeleid over bepaalde terreinen is het gebruikelijk aan te sluiten bij de indeling in de veertien departementen van rijksbestuur (Breunese). Aangezien provincies vooral een taak wordt toegedacht in het binnenlandse bestuur, zullen de terreinen van ontwikkelingssamenwerking, defensie en buitenlandse zaken buiten de beschouwing vallen. Hetzelfde geldt voor het departement van Algemene Zaken dat zijn terrein van aandacht vooral vindt in de coördinatie van het departementale beleid op rijksniveau. Hiermee blijven tien beleidsterreinen van binnenlands bestuur over waarop de provincie in potentie een rol zou kunnen spelen.

---

<sup>5</sup> Herweijer en de Ridder. 1998

Bij de vraag welke instantie een bepaald deel van het overheidsbeleid mag uitvoeren, gaat het vaak om een eenmalige en strategische kwestie die wanneer eenmaal een besluit over de taaktoewijzing is gevallen niet meer gemakkelijk kan worden teruggedraaid. Over het algemeen geldt dat wanneer de uitvoering van een beleid eenmaal aan een instantie is toegewezen, deze toewijzing zo onveranderlijk is, dat het meestal makkelijker is om de wet volledig te herzien dan de taak bij een andere, uitvoerende instantie te leggen.<sup>6</sup> Beleidswijziging is vaak eenvoudiger dan reallocatie van de uitvoering. Een en ander betekent dat de taaktoewijzing zoals wij die in het heden aantreffen, historische wortels heeft die zeer ver terug kunnen gaan.

## 1.1

### **De provincie als bepaler dan wel uitvoerder van overheidsbeleid**

Over het algemeen wordt Nederland sinds 1848 getypeerd als een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarmee wordt bedoeld dat het beleid in principe bij wet op rijksniveau wordt bepaald, terwijl een groot deel van de uitvoering daarvan door lagere of gespecialiseerde overheidsinstanties wordt behartigd. Verder brengt de gedachte van decentrale eenheid met zich mee dat de lagere instanties alleen zelfstandig beleid kunnen voeren voorzover de rijksregelgeving daartoe de ruimte heeft overgelaten.

Laten wij nu eens kijken hoe de taakverdeling op de tien departementale beleidsterreinen ten gunste of ten nadele van de provincie uitvalt. Wij beginnen met de ministeries die hun wortels hebben in de negentiende eeuw. Dit zijn de ministeries van de klassieke, liberale nachtwakersstaat. Wij rekenen daartoe Rijkswaterstaat, de Rijksbelastingdienst, Justitie en Binnenlandse Zaken.

#### *De vier klassieke ministeries van de nachtwakersstaat*

Kenmerkend voor de prille (constitutionele) monarchie (vanaf 1814) was in de negentiende eeuw het wantrouwen ten opzichte van de onverenigde en eigengereide provincies van voor de Franse tijd. Het werd dus van groot belang voor de eenheid van het rijksbeleid gevonden dat de in Den Haag genomen besluiten, zouden worden uitgevoerd door eigen gedeconcentreerde rijksdiensten die direct onder de verantwoordelijkheid stonden van de minister.

Wat de organisatie van het justitiële apparaat betreft, wordt het land verdeeld in vijf landsdelen: de ressorts. In elk ressort is één instantie voor hoger beroep: het gerechtshof. De Hoge Raad treedt in civiele en strafrechtelijke zaken op als hoogste rechtsinstantie (cassatierechter). Op het regionale niveau wordt Nederland verdeeld in 19 arrondissementen. In elk arrondissement is voor civiele en strafrechtelijke zaken één, van het bestuur onafhankelijke, rechtbank. Naast de drie lagen van algemeen overheidsbestuur staat er vanaf 1814 een gedeconcentreerde justitiële organisatie met eveneens drie territoriale lagen,

---

<sup>6</sup> Korsten, 1998

maar wel met een sterk afwijkende gebiedsindeling. In de justitiële sector komen we de provincie als bestuursorgaan verder niet tegen.

De territoriale indeling van de Rijksbelastingdienst is vele malen gewijzigd. De minister van Financiën kreeg vanaf de Franse tijd de beschikking over een eigen, gedeconcentreerde rijksdienst: de inspectie der rijksbelastingen. Voorkomen moest immers worden dat het rijksniveau net als voor de Franse tijd weer afhankelijk zou worden van de verwerving van financiën via de provincies. In elke regio kwam er daarom een afzonderlijke inspecteur der rijksbelastingen. Sinds de Franse tijd is de territoriale indeling van de Rijksbelastingen vele malen gewijzigd. Voor de heffing van de inkomstenbelasting particulieren kent de rijksbelastingdienst thans 25 regio's. Met de belastingdienst beschikt het rijk over een tweede gedeconcentreerde ambtelijke dienst waarvan de districtsgrenzen opnieuw niet samenvallen met die van de provincies.

Op het financiële vlak zijn de provincies en gemeenten in de loop der tijd (vooral sinds de Financiële Verhoudingswet 1929) sterk afhankelijk geworden van algemene, en later ook specifieke, uitkeringen door het rijk. Het eigen provinciale belastinggebied (de opcenten op de rijks Wegenbelasting) is thans van verwaarloosbare omvang. Het eigen gemeentelijke belastinggebied (met name de Onroerendzaakbelasting) is overigens niet zonder betekenis. Op het vlak van de belastingen komen we de provincies, behalve als toezichthouder op de gemeentelijke belastingheffing, niet tegen.

Op het vlak van de dijken, wegen en kanalen (het terrein dus van Rijkswaterstaat) komen we de waterschappen, gemeenten en provincies echter wel tegen. De zogeheten 'drie-kringen-leer' die aan het eind van de negentiende eeuw opgeld doet, is nog steeds van toepassing op de situatie in de sector van de wegeninfrastructuur. De zeewering en de hoofdwegen en belangrijkste rivieren zijn voorwerp van rijkszorg. De secundaire wegen en kanalen zijn toevertrouwd aan de provincies. De kleinere vaarwegen en lokale wegen zijn toevertrouwd aan respectievelijk de waterschappen en gemeenten. Uiteraard vraagt deze primaire taakverdeling (o.a. wegbeheer) om de nodige coördinatie op het secundaire niveau (aansluiting van wegen en ruimtelijke reservering van tracé's).

In potentie zou de provincie in de sfeer van de infrastructuur dus een belangrijke schakelfunctie (anderen spreken hier graag over regisseren, sturen of proces managen) kunnen vervullen. Dit is echter niet het geval. De belangrijkste reden dat de provinciale schakelfunctie niet uit de verf komt, is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat op het regionale niveau over een eigen, krachtige en competente, regionale uitvoeringsorganisatie beschikt. Aan de Regionale Directies van Rijkswaterstaat zijn op het regionale schaalniveau belangrijke financiële en planologische bevoegdheden toegekend. Deze regionale directies vormen op het middenniveau een geduchte concurrent van de provincie.



Op het terrein van de fysieke infrastructuur voert de provincie een eigen wegen- en kanalenbeleid. Voor de uitvoering van dat eigen beleid is de provincie sterk afhankelijk van financiering door het rijk en planologische medewerking van de gemeenten. Als toezichthouder op de waterschappen vervult de provincie wel een zogeheten schakelfunctie tussen rijks- en decentraal beleid. De 'echte' regisseur van het infrastructuurbeleid op het regionale niveau kan echter worden aangetroffen bij de directeurs van de Regionale Directies van Rijkswaterstaat. Daar zitten immers de budgetten die voor de realisatie van infrastructurele initiatieven van zo'n doorslaggevend belang zijn.

Het laatste klassieke departement van binnenlands bestuur is het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Voorzover het departement van Binnenlandse Zaken thans nog eigen sectorbeleid behartigt, komen wij daar de provincie nauwelijks tegen. In de sectoren van de politie en de brandweer heeft het ministerie in haar wetgeving gekozen voor toekenning van de uitvoerende bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen op regionaal niveau (de regiopolitie) danwel intergemeentelijke samenwerking (de regionale brandweer). Op het vlak van de openbare orde komen wij de provincie nauwelijks tegen. Wel heeft de provincie een taak bij het vaststellen van de gebiedsgrenzen van de brandweerregio's en speelt de Commissaris van de Koningin een rol bij rampen die de competentie van de korpsbeheerder overschrijden.

Waar het ministerie van binnenlandse zaken zich na de oorlog echter heeft ontpopt als het coördinerend ministerie voor het binnenlands bestuur komen we de provincie in allerlei gedaanten nadrukkelijk tegen. Zo moet de provincie volgens de huidige WGR nog toezien op de integratie en bundeling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Krachtens de Arhi komt de provincie met voorstellen tot gemeentelijke herindeling. Volgens de Provinciewet kan de provincie haar eigen taken doordecentraliseren aan gemeenten. Krachtens de Gemeentewet is de gemeentelijke begroting onderworpen aan goedkeuring door het Provinciebestuur. Bij burgemeestersbenoemingen doet de provinciale CdK een voordracht aan de minister van Binnenlandse Zaken. In de sfeer van de bestuurlijke organisatie komen wij de provincie dus zeer prominent tegen. In dit reservaat van Binnenlandse Zaken kan het 'huis van Thorbecke' nog in zijn volle wasdom worden aangetroffen.

Een opvallend kenmerk is dat het rijksbeleid ter zake van gemeentelijke herindeling, intergemeentelijke samenwerking, doordecentraliseren, burgemeestersbenoemingen en financieel toezicht verloopt via de tussenschakel van de provincies. Het ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt daarmee het enige ministerie van binnenlands bestuur te zijn dat niet over een eigen gedeconcentreerde rijksdienst in de regio beschikt.

*De drie vooroorlogse ministeries van de verzorgingsstaat*

Nadat de vier klassieke departementen van de nachtwakersstaat de revue zijn gepasseerd, wordt nu de aandacht gericht op de drie vooroorlogse ministeries van de verzorgingsstaat: Onderwijs, Sociale Zaken en Volksgezondheid. Over het algemeen is men van mening dat de politieke basis voor de latere, naoorlogse verzorgingsstaat is gelegd met de invoering van het algemene kiesrecht in 1917 en 1919. Sindsdien wordt het overheidsbeleid politiek niet langer beheerst door de gegoede, want belasting betalende burgerij, maar diende ook terdege met de stemmen en later ook de beleidsvoorkeuren van de protestantse, katholieke en sociaal-democratische emancipatiebewegingen rekening te worden gehouden. Artikel 23 van de Grondwet bevat thans nog de constitutionele voorkeur voor de inschakeling van het particulier initiatief bij de uitvoering van het twintigste eeuwse overheidsbeleid.

Het eerste lid van artikel 23 Grondwet stelt sinds 1917 dat de zorg voor onderwijs een publieke taak is. Al in de liberale nachtwakerstijd gold er immers een algemene leerplicht. Het tweede lid van artikel 23 stelt dat deze publieke taak in alle vrijheid door particuliere organisaties mag worden uitgevoerd. Zo zullen in het zuiden des lands vooral stichtingen het initiatief nemen tot het aanbieden van onderwijs op katholieke grondslag, terwijl in het noorden en midden des lands vooral de verenigingsvorm zal worden gebruikt voor de organisatie van onderwijs op protestants-christelijke grondslag. Waar het particuliere initiatief tekortschiet, ligt ingevolge het vierde lid bij het gemeentebestuur de subsidiaire taak te zorgen voor een voldoende aanbod van openbaar onderwijs. De clou van het compromis staat in het zevende lid. De uitvoering van deze publieke taak door particuliere organisaties komt voor rekening van de openbare kas. Daarbij mag het particuliere, bijzondere onderwijs zeker niet bij het openbare staatsonderwijs achter worden gesteld.

Deze christen-democratische voorkeur voor de uitvoering van rijksbeleid door particuliere organisaties typeert ook het uitvoeringsnetwerk van de drie nieuwe ministeries met sociale taken die voor de Tweede Wereldoorlog werden opgericht. Op het terrein van het ministerie van Onderwijs (ontstaan in 1918) spelen stichtingsbesturen, verenigingsbesturen en koepelorganisaties zeker zo'n grote rol als de gemeentebesturen. Op het terrein van het huidige directoraat-generaal voor de Volkshuisvesting (ontstaan in 1905) spelen woningbouwcorporaties en koepelorganisaties minstens zo'n centrale rol als de gemeenten, de provincies en de gedeconcentreerde rijksdienst voor het toezicht op de volkshuisvesting. Ook op het terrein van de ministeries van Volksgezondheid en Sociale Zaken (ontstaan in 1918) hebben van oorsprong particuliere organisaties zoals ziekenfondsen, ziekenhuizen en bedrijfsverenigingen een belangrijke taak.

Bij de start van de verzorgingsstaat hebben de nieuwe ministeries met sociale taken (Onderwijs en Sociale Zaken) vrijwel geen gebruik gemaakt van het 'huis van Thorbecke'. In tegenstelling tot de liberale regeringen van voor de

sociale omwenteling van 1917/1919 werd de uitvoering van het overheidsbeleid niet langer automatisch in medebewind opgedragen aan de gemeenten. De uitvoering van het nieuwe rijksbeleid werd door de ministeries wel uit handen gegeven, maar van medebewind door provincies of gemeenten was daarbij nauwelijks sprake. De vele projecten van het particuliere initiatief ter behartiging van sociale taken werden door deze nieuwe ministeries gehonoreerd. De vele initiatieven van de zuilorganisaties werden door het rijk zowel officieel erkend als ook van harte met belastinggelden ondersteund.

Op het beleidsterrein van het onderwijs vervult het ministerie thans een overheersende (want normerende, erkennende en financierende) rol. De provincie komt goed beschouwd in het hele onderwijsverhaal niet voor. De gemeente vervult vooral uitvoerende taken in de sfeer van de bekostiging van het basisonderwijs. Over het algemeen ligt de uitvoering van het onderwijsbeleid bij zelfstandige bestuursorganen (de meeste universiteiten en hbo-instellingen), verenigingen en stichtingen voor bijzonder onderwijs en gemeentelijke diensten.

Ook op het terrein van sociale zaken en volksgezondheid is de provinciale rol thans nogal beperkt. Ooit fungeerde het provinciebestuur als instantie voor administratief beroep terzake van beroepszaken tegen gemeentelijke bijstandsbeslissingen. Met de invoering van de Awb is dit administratieve beroep per 1-1-1994 echter afgeschaft en overgedragen aan de arrondissementsrechtbanken.

In de jaren zeventig verwierf de provincie belangrijke taken bij de planning van de gezondheidszorg. Inmiddels zijn deze plantaken voor een belangrijk deel weer bij de provincie weggehaald. Per 1-1-1998 worden ook de verzorgingshuizen voor bejaarden niet langer via de provinciebesturen bekostigd. Financieel vormde de uitvoering van de Wet op de Bejaardenorden (tot 1-1998) de financieel meest belangrijke taak van de provincies (ruim 3 miljard gulden). Inmiddels berust deze subsidietaak echter bij de Ziekenfondsraad. Wel heeft het provinciebestuur nog taken bij de capaciteitsvaststelling van onder andere verpleeghuizen en instellingen voor jeugdhulpverlening.

Ook het gemeentelijke gezondheidszorgbeleid heeft een bescheiden omvang. Dat laatste kan uiteraard niet worden gezegd van het gemeentelijk socialezekerheidsbeleid. De bijstandswet, de Wet voorzieningen gehandicapten, de Wet op de sociale werkvoorziening en allerlei regelingen op het terrein van additionele werkplekken (van banenpool tot Melkertbaan) hebben het gemeentelijke sociale zekerheidsbeleid een tenminste financieel zeer groot gewicht gegeven. Het toezicht op deze medebewindstaken is door het ministerie van Sociale Zaken echter niet aan de provincies toevertrouwd. Voor het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van het Sozawe-beleid beschikt het betreffende ministerie over een eigen inspectie ter velde (de consulentschappen).

Tenslotte is er nog de vooroorlogse zorg voor voldoende en kwalitatief goede woningen. Ook op dit terrein wordt door de wetgever veel verwacht van de gemeenten en het particulier initiatief en speelt de provincie slechts een bescheiden rol. In de jaren tachtig overigens krijgt de provincie wel een rol toegewezen bij de toewijzing van budgetten voor de Stads- en dorpsvernieuwing en de verdeling van de gelden voor de gesubsidieerde woningbouw.

Het toezicht op de kwaliteit van de gebouwde omgeving wordt bij de Woningwet (1905) echter opgedragen aan het gemeentebestuur. De bouw en het beheer van de sociale woningbouw wordt deels een taak van het particulier initiatief (de woningbouwcorporaties) en deels van de gemeenten (de gemeentelijke woningbedrijven). De belangrijkste geldstromen houdt het ministerie in eigen hand. Vooral in de jaren zestig en zeventig hebben de hoofdingenieurs-directeur van de volkshuisvesting in de regio een zeer grote invloed uitgeoefend op de inrichting van de gebouwde omgeving omdat zij bevoegd waren te beschikken waar de omvangrijke budgetten voor de sociale woningbouw tot besteding zouden worden gebracht.

#### *Drie naoorlogse ministeries van planning*

De naoorlogse departementen – EZ, VROM en LNV – staan minder in het teken van de verdere uitbouw van de sociale verzorgingsstaat, maar veeleer in het teken van de planmatige aanpak door de overheid van de conjuncturele wisselvalligheden van de markteconomie.

De verdere uitbouw van de verzorgingsstaat wordt meestal gesitueerd in de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog. Opnieuw moest er toen eerst een compromis worden gevonden tussen de beleidsvoorkeuren van de beide politieke emancipatiebewegingen. Enerzijds is er de sociaal-democratische voorkeur voor centrale planning van de markteconomie (te denken valt hierbij aan het vooroorlogse Plan van de Arbeid). De economische crisis van de jaren dertig maakte deze wens ook urgent. De conjunctuurtheorie van Keynes en het rekenwerk van Tinbergen maakte de voorkeur voor een geleide markteconomie bovendien ook intellectueel uitvoerbaar. Hier tegenover stond de christen-democratische voorkeur voor behoud van autonomie in eigen kring, overleg en harmonie. Het compromis werd gevonden in geïnstitutionaliseerd drie-partijen-overleg tussen representatieve en centrale organisaties van werkgevers, van werknemers en de rijksoverheid op basis van indicatieve plannen.

We treffen deze tripartisering van het rijksbeleid vooral aan bij de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Sociale Zaken. Kenmerkende instellingen voor het ontwerpen van indicatieve plannen worden het Centraal Planbureau en de Rijksplanologische Dienst. Op basis van hun prognoses en verkenningen kan in het centraal overleg worden bepaald met welk percentage de lonen zouden mogen stijgen en op welke plek de nieuwe woningen en bedrijven het best kunnen worden gebouwd. De kenmerkende instellingen voor

het overleg van en met de sociale partners zijn voortaan de Sociaal-Economische Raad, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad en de Stichting van de Arbeid. Kenmerkende instellingen voor de uitvoering van het economische beleid zijn: de bedrijfs- en productschappen krachtens de wet op de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, de kamers van koophandel, de bedrijfsverenigingen, de raden van arbeid en de regionale arbeidsbureaus. En zo ontstaat er na de oorlog vlak naast het huis van Thorbecke – dus het binnenlands bestuur van rijk, provincies en gemeenten – opnieuw een afzonderlijke bestuurskolom: de sociale overlegeconomie.

Wanneer in de jaren zestig de ontzuiling niet meer te keren valt (en het particulier initiatief daarmee zijn natuurlijke legitimatie verliest) en de overlegeconomie in al zijn voegen kraakt (omdat unanimiteit tussen werkgevers en werknemers niet langer haalbaar blijkt), komen de provincies en gemeenten in de jaren zeventig voor het eerst weer serieus in beeld als potentiële dragers van nieuwe overheidstaken. Toonzettend voor de kortdurende renaissance van het 'huis van Thorbecke' is de taakverdeling zoals deze aan het begin van de jaren zestig in de Wet op de Ruimtelijk Ordening tussen de drie bestuurslagen wordt geconstrueerd. In deze taakverdeling stelt de minister van Ruimtelijke Ordening de nationale plannen op. Deze zijn indicatief. De provincies krijgen als taak een streekplan te ontwikkelen waaraan de gemeentelijke bestemmingsplannen moeten worden getoetst. Het enige burger-bindende plan is het gemeentelijke bestemmingsplan. Aan ruimtelijke initiatieven van particulieren die in strijd zijn met het bestemmingsplan verleent het gemeentebestuur geen medewerking tenzij de provincie krachtens artikel 19 WRO goedkeuring verleent voor deze uitzondering.

Dit ruimtelijke planstelsel past uitstekend in het huis van Thorbecke, het draagt blijkens onderzoek aantoonbaar bij aan de kwaliteit van het ruimtelijk beleid,<sup>7</sup> het is zowel voor christen-democraten als sociaal-democraten politiek aanvaardbaar en het spreekt dan ook bijzonder tot de verbeelding van de in de jaren zeventig voor het eerst opkomende klasse van planologen en bestuurskundigen. Toch is het ruimtelijk planstelsel betrekkelijk uniek en – bij nadere beschouwing – nauwelijks kenmerkend voor de feitelijke taakverdeling tussen rijk, provincie en gemeente.

De eerste nabootsing van het ruimtelijk planstelsel op het terrein van het welzijn (de Kaderwet Specifiek Welzijn) is eind jaren tachtig definitief mislukt. Ook de tweede nabootsing van het ruimtelijk planstelsel op het terrein van de milieubeleidsplanning blijkt eind jaren negentig – zoals we in de volgende paragraaf zullen bespreken – nog geen groot succes te zijn.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> De Ridder, 1990

Op het terrein van het ministerie van VROM speelt de provincie een centrale rol. In het ruimtelijk planstelsel komt aan het provinciale streekplan een centrale rol toe. De gemeentelijke bestemmingsplannen worden immers aan dit streekplan getoetst. In de jaren negentig heeft het ruimtelijk planstelsel echter wel zodanige veranderingen ondergaan (door de Tracéwet, de Nimbywet en de PKB-plus) dat daarin de rol van de minister is versterkt en die van de provincies en gemeenten is verzwakt. In de sfeer van het milieubeleid draagt de provincie zorg voor de planning van de afvalverwerkingsinstallaties, het ontwikkelen van de provinciale milieubeleidsplannen en de verstrekking van milieuvergunningen voor de grotere, milieu belastende bedrijven. Op het vlak van de volkshuisvesting is de rol van de provincie echter bescheiden, hoewel in de jaren tachtig wordt geëxperimenteerd met een intergemeentelijke verdeling van de beschikbare sociale woningbouwcontingenten onder de supervisie van de provincie.

Op het terrein van de landbouw en de economie speelde de provincie aanvankelijk een geringe rol. Hier is de loop der tijd echter verandering in gekomen. In het Noorden en Zuiden des Lands werden de provinciebesturen in de jaren zestig en zeventig door het ministerie van Economische Zaken betrokken bij de oprichting en exploitatie van regionale ontwikkelingsmaatschappijen (OOM, NOM, etc). Bovendien deden de betrokken provinciebesturen met wisselend succes pogingen om in het kader van het spreidingsbeleid rijksdiensten van het westen naar de periferie van het land te verplaatsen. Inmiddels is het regionaal economisch beleid van de minister van Economische Zaken vervangen door het regionaal economisch beleid van de Europese ontwikkelingsfondsen. Ook in dat kader spelen initiatieven van het provinciebestuur (bijvoorbeeld die in Flevoland) een belangrijke rol.

In de jaren tachtig heeft het ministerie van Landbouw zich na de toevoeging van Staatsbosbeheer mede ontfemd over het natuurbeheer. Bij het plannen en beheren van natuurgebieden steunt het ministerie sinds midden jaren tachtig in belangrijke mate op de provincies. Ook in de sfeer van de ruilverkaveling en landinrichting krijgen de provincies in de jaren negentig meer taken.

---

<sup>8</sup> hoofdstuk 4, Wet milieubeheer

In de onderstaande tabel wordt de positie van de provincie op de tien terreinen van het binnenlands bestuur nog eens samengevat.

Beleidsterrein	Middenniveau	Basisniveau	Provinciale rol
Justitie	vijf ressorts	19 arrondissementen	geen
Financiën	vier rayons	25 districten	toezicht op OZB, eigen opcenten op rijkswegenbelasting
Rijkswaterstaat	regionale directies	provincies, gemeenten, waterschappen	beheer provinciaal wegen- en kanalenet; waterhuishoudingsplan
Binnenlandse Zaken als sectordepartement	regiopolitie, intergemeentelijke brandweer	politiedistricten gemeenten	CdK heeft coördinerende rol bij rampen
Binnenlandse Zaken als coördinerend ministerie	provincie	gemeente	schakelfunctie
Onderwijs	rijksinspectie en koepelorganisaties	stichtingen, verenigingen, zbo's, gemeenten	geen
Sociale Zaken	rijksconsulentschap, VNG, Divosa	gemeenten, zbo's	geen
Volksgezondheid	rijksinspectie, koepels, zbo's	ziekenfondsen, ziekenhuizen, etc	plantaken bij vaststelling verpleegcapaciteit
Landbouw	eigen gedeconcentreerde rijksdiensten	landbouworganisaties	plannen natuurgebieden ecologische hoofdstructuur
Economische Zaken	SER, CPB, etc	Kamers van Koophandel, PBO	regionale ontwikkelingsmaatschappijen, EU-fondsen
VROM	provincies, eigen rijksinspectie	gemeenten, provincies,	planning, toezicht, vergunningverlening, corporaties schakelfunctie

## 1.2

### Conclusie

Soms komt men nog wel eens de gedachte tegen dat het rijk het overheidsbeleid bepaalt, dat de provincies het beleid van de verschillende, onverenigde departementen integreren en dat de gemeenten het beleid vervolgens uitvoeren.<sup>9</sup> Dit beeld is – empirisch gezien – onjuist. Het bovenstaande heeft hopelijk op overtuigende wijze laten zien dat deze voorstelling van zaken te eenvoudig is.

Voor de uitvoering van het door haar bepaalde beleid, doet de rijksoverheid immers vaak een beroep op organisaties van functioneel bestuur, zoals: organisaties van particulier initiatief (gezondheid, volkshuisvesting, onderwijs), organisaties afkomstig uit de overlegeconomie (EZ en landbouw) en zelfstandige bestuursorganen (bijvoorbeeld bij politie, arbeidsvoorziening en justitie). Waar de rijksoverheid de gemeenten in medebewind roept, wordt de provincie als middenbestuur in diverse gevallen (Onderwijs, Sociale Zaken) gepasseerd. Bij de attributie van bestuurstaken aan andere overheden laten de sectordepartementen zich in veel gevallen niet leiden door het 'huis van Thorbecke' zoals dat in bepaalde kringen (o.a. op het ministerie van Binnenlandse Zaken en bij VNG en IPO) wordt gekoesterd.

Op het zogeheten middenniveau speelt de provincie in de meeste beleidssectoren geen rol van betekenis. Bij de uitvoering van hun autonome taken zijn de gemeenten in hoge mate afhankelijk van het rijk. Ook hier is de invloed van de provincie op het gemeentelijk beleid beperkt.

Positief geformuleerd, heeft de provincie een niet onbelangrijke rol in de planning van het zogeheten omgevingsbeleid. Daarbij kan de provincie gebruik maken van haar planningsbevoegdheden ter zake van het streekplan, het waterhuishoudingsplan, het natuurplan en het in het milieubeleidsplan opgenomen afvalstoffenplan, haar uitvoerende bevoegdheden ter zake van milieuvergunningen (o.a. voor afvalverwerkingsinrichtingen) en planologisch toezicht, en haar adviserende taken ten aanzien van veranderingen in de bestuurlijke organisatie van de provincies. Door de periodieke verkiezingen beschikt het provinciebestuur bovendien over voldoende zelfstandige legitimatie om op het vlak van het omgevingsbeleid een zelfstandig beleid te ontwikkelen. Op het rijksniveau vindt de provincie dan vooral haar tegenspelers bij de ministeries van VROM, BZK, LNV en V&W.

Op het zogeheten middenniveau staat de provincie bloot aan forse beleidsconcurrentie. In veel beleidssectoren (Justitie, Onderwijs, Gezondheidszorg) zijn het gedeconcentreerde rijksdiensten en rijksinspecties die de regierol vervullen waar anders wellicht de provincie een centrale rol had kunnen spelen. Op diverse beleidsterreinen waar de gemeenten overheidstaken vervullen (onderwijs, socialezaken, milieuvergunningen) wordt de provincie als tussenschakel gepasseerd. Overheidstaken die worden uitgeoefend op de

---

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld: Rieken en Baaijens



ruimtelijke schaal van de provincie komen bovendien vaak terecht bij regionale zelfstandige bestuursorganen (zoals de regiopolitie en de arbeidsvoorziening) of bij vormen van intergemeentelijke samenwerking (zoals bij de verwijdering en verwerking van afval, de brandweer, de sociale werkplaatsen en de basisgezondheidszorg). Over het algemeen weten gemeenten (met name de grotere) de departementen uitstekend te benaderen met beleidsinitiatieven. Daarvoor hebben de gemeenten de provincie vaak niet nodig.

Rob



## 2. De provinciale taakbeartiging

De provincie beschikt over een tamelijk homogeen bestuursinstrumentarium. Hoewel de provincie de bevoegdheid heeft verordeningen uit te vaardigen, wordt hier slechts zelden gebruik van gemaakt. Hoewel de provincie de mogelijkheid heeft om subsidies te verstrekken en van deze mogelijkheid ook veelvuldig gebruik wordt gemaakt, zijn de bedragen van de afzonderlijke subsidies vaak betrekkelijk klein omdat de provincies slechts kunnen beschikken over een beperkt budget.

Een centraal beleidsinstrument is echter de vaststelling van allerlei plannen. Hoewel in de loop der tijd (op advies van de commissie Vonhoff) een sanering heeft plaatsgevonden in het woud der provinciale planfiguren, zijn er voor de provincie wel belangrijke plantaken overgebleven. Naast het streekplan, het waterhuishoudingsplan en natuurbeleidsplan moet daarbij vooral worden gedacht aan het provinciale milieuplan. In dit verzamelplan wordt onder andere geregeld welke bodems in aanmerking komen voor sanering, hoe de afvalstromen in de provincie zullen lopen, welke geluidsnormen er zullen gelden en waar er stiltegebieden worden aangewezen. Het is bovendien interessant om naar de beleidsprestaties van de provinciale milieubeleidsplannen te kijken om de reden dat deze planfiguur de pretentie heeft om op provinciaal niveau te integreren wat op rijksniveau als milieubeleidssectoren nog ongeïntegreerd naast elkaar staat.<sup>10</sup>

Nadat de provinciale planning is onderzocht, staan we stil bij de provinciale voorbereiding van gemeentelijke herindelingsvoorstellen. Waarna we overgaan tot het formuleren van enkele, algemene conclusies.

### 2.1 De provinciale milieubeleidsplannen

Uit het recente ECW-onderzoek komt naar voren dat de inhoud van de tegenwoordige provinciale milieubeleidsplannen nog steeds sterk sectoraal is.<sup>11</sup> Er is een apart hoofdstuk bodemsanering en een apart hoofdstuk afvalverwijdering. Toch is er wel sprake van enige integratie tussen de afzonderlijke milieubeleidssectoren en biedt het provinciale plan meer dan alleen nietje door de sectorplannen. Deze integratie treedt volgens de onderzoekers vooral op doordat de ambtelijke diensten gedwongen worden hun voornemens in één document voor het voetlicht te brengen. Ze moeten het plan dus ook gezamenlijk voorbereiden en kunnen elkaars bestaan dus niet langer negeren (de zogeheten voorwerking). Bovendien worden de provinciale politici in één document over het provinciale milieubeleid geïnformeerd. Dat schept

---

<sup>10</sup> ECW, 1997

<sup>11</sup> Coenen, 1997

verwachtingen en die hebben op hun beurt ook effect. Een positieve uitzondering op het gebrek aan inhoudelijke integratie wordt aangetroffen in het geïntegreerde gebiedsbeschermingsbeleid dat ook in de milieubeleidsplannen zijn grondslag vindt. Op dat deelterrein is de integratie van beleid – naar het oordeel van de onderzoekers – dankzij het plan geslaagd.

De inhoud van de provinciale milieubeleidsplannen heeft een tamelijk ongelijksoortig karakter. Op bepaalde onderdelen van het milieubeleid beschikt de provincie over beleidsvrijheid en kan zij strategische keuzes maken (gebiedenbeleid, bodemsanering, lokatie afvalverwerkingsinrichtingen). Op andere terreinen is het provinciale beleid in hoge mate gebonden door externe normen en is er weinig afwegingsruimte beschikbaar (zoals bij geluidsnormen en de inhoud van de milieuvergunningen). Beide soorten van strategische en operationele planning worden in hetzelfde document aangetroffen. Dat verleent het provinciale plan een wat onevenwichtig karakter.

Een opvallend kenmerk van de provinciale milieuplannen is dat hun actualiteit snel verloren gaat. De voorbereidingsduur van een nieuw plan bedraagt ruim vier jaar, maar na zo'n twee jaar hebben belangrijke onderdelen van het provinciale plan inmiddels hun beleidsactualiteit verloren. Dat komt niet slechts door de snelle beleidsontwikkelingen op het provinciale niveau. Dat valt wel mee. Een en ander is vooral het gevolg van de snelle veranderingen in het rijksbeleid waarvan de provinciale planinhoud voor een belangrijk deel de weerspiegeling vormt.

De onderzoekers merken op dat de uitvoering van het eigen provinciale milieubeleid wel wordt beschreven, maar niet in verband wordt gebracht met de doeleinden van het provinciale milieubeleidsplan.<sup>12</sup> Een echte evaluatie vindt dus niet plaats. In die zin is de provinciale milieubeleidsplanning nogal kwetsbaar en afhankelijk van inzichten die worden ontwikkeld door externe evaluaties op instigatie van het ministerie van VROM of door het RIVM.

Dat de interne doorwerking van het provinciale milieubeleidsplan niet helemaal geslaagd is, komt ook naar voren uit het feit dat de afzonderlijk milieusectoren op het provinciehuis voor intern, ambtelijk gebruik eigen sectorale milieuplannen hanteren. Deze informele milieuplannen worden echter niet vastgesteld door de Provinciale Staten en zijn voor derden niet kenbaar. De ambtelijke afdelingen hebben deze informele sectorplannen echter nodig om hun eigen beleidskader steeds in actuele vorm paraat te hebben.

Hoewel de interne doorwerking van het provinciale milieubeleidsplan nog niet volledig geslaagd is en hoofdstuk 4 van de Wet Milieubeheer aan het provinciale milieubeleidsplan geen externe werking toekent, streven de meeste

---

<sup>12</sup> Coenen, 1997

provinciebesturen er tegenwoordig wel naar om met hun milieubeleidsplan ook een externe werking te sorteren naar het beleid van met name de gemeenten. In de planningsliteratuur wordt erop gewezen dat het in het kader van één en hetzelfde plan bijzonder moeilijk is om de extern-wervende functie van een bepaalde planinhoud te combineren met de intern-programmerende functie van dat plan voor het eigen functioneren van het bestuursorgaan (de zelfbinding).<sup>13</sup> Toch is dit wel wat er gebeurt wanneer de huidige milieubeleidsplannen vooral worden gebruikt om invloed uit te oefenen op beleidskeuzen van gemeenten, waterschappen, nutsbedrijven en particuliere bedrijven.

De externe werking wordt door het provinciebestuur vooral nagestreefd langs de weg van inspraak van derden (hetgeen tegenwoordig vaak wordt aangeduid als interactieve beleidsvorming). Het resultaat van dit overleg kan in bepaalde gevallen ook worden neergelegd in convenanten. Meestal komt het overigens niet tot de vorming van convenanten omdat het aantal onderwerpen dat in het milieubeleidsplan wordt bestreken te breed en ongelijksoortig is voor gericht overleg met bepaalde doelgroepen van het milieubeleid (bijvoorbeeld gemeenten of een bepaalde categorie in de provincie veel voorkomende bedrijven). Een uitzondering vormen de convenanten in het kader van het gebiedsgerichte ro-milieubeleid.

Opmerkelijk genoeg wordt deze externe werking van het plan niet nagestreefd via het instrument van de provinciale milieuverordening. Dit is temeer opvallend omdat het de bedoeling van de wetgever was dat de extern verbindende elementen van het provinciale milieubeleid niet in de indicatieve milieuplannen terecht zouden komen, maar zouden worden opgenomen in de milieuverordening. Voor het afvalstoffenbeleid is dat ook verplicht voorgeschreven. De provincies streven echter wel naar een externe binding van hun plan, maar niet met behulp van het daarvoor in 1993 aangewezen wettelijke middel, de verordening. De voorkeur voor buitenwettelijke beleidsinstrumenten zoals interactieve beleidsvoorbereiding en convenanten wordt ingegeven door de overtuiging dat 'verticale' middelen (zoals een milieuverordening) in het huidige tijdsgewricht niet (meer) plegen te werken. De Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer kan dit inzicht echter niet delen.<sup>14</sup> En beveelt de provincies aan om gelet op het hoge ambitieniveau van de provinciale milieuplannen en mede ook met het oog op de effectiviteit wat vaker gebruik te maken van het klassieke instrument regelgeving.

De meest opzienbarende ontwikkeling is de grote populariteit waarin de zogeheten geïntegreerde omgevingsplannen zich op de provinciehuizen mogen verheugen. Bij een integraal omgevingsplan worden streekplan, waterhuishoudingsplan en milieuplan samengevoegd. Het niet onaanzienlijke risico is

---

<sup>13</sup> Herweijer, 1998

<sup>14</sup> Coenen, 1997

dat de kosten van de planvoorbereiding nog groter worden dan thans reeds het geval, terwijl de doorwerking van deze plannen naar de beleidspraktijk nog geringer wordt dan thans. De beperkte doorwerking van het huidige milieu-beleidsplan wordt door de onderzoekers op het conto geschreven van de grote vaagheid van de daarin opgenomen doelen en toezeggingen en van de korte periode waarin het vastgestelde plan (zo'n twee jaar) z'n gelding behoudt.<sup>15</sup> Het is dus niet zonder reden dat de ECW de provinciebesturen heeft gemaand om terughoudend te zijn met experimenten met geïntegreerde omgevingsplannen. Niet alleen komt deze buitenwettelijke planfiguur in strijd met de bedoelingen van de wetgever, maar vooral ook rijst de vraag of de sterk toegenomen voorbereidingskosten nog wel zullen opwegen tegen de beperkte sturende werking van zo'n globaal plan. Een plan is – althans in de optiek van deze auteur – immers geen doel in zich. De kosten die voor een plan worden gemaakt dienen immers zijn rechtvaardiging te vinden in een verbetering van het op basis van dat plan te voeren beleid.<sup>16</sup> De eerste reacties uit provinciale kring op deze aanbevelingen van de ECW waren overigens niet bepaald instemmend. Onduidelijk is thans nog welk standpunt de nieuwe minister van milieu zal innemen tegenover het verschijnsel van de integrale omgevingsplannen van de provincies.

## 2.2

### **De provinciale advisering over gemeentelijke herindeling**

Krachtens de Algemene Regelen Herindeling adviseren provinciebesturen aan de minister van Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel waarmee regering en Kamer tot een gemeentelijke herindeling kunnen besluiten. In de afgelopen kabinetsperiode hebben de provincies Drenthe en Noord-Brabant voorstellen ingediend voor een provinciewijde herindeling van hun gemeenten. Daarnaast werden recentelijk belangrijke herindelingsvoorstellen ontwikkeld door de provincie Zeeland (Walcheren en Schouwen-Duiveland), de provincie Overijssel (Deventer, West-Overijssel en Twente) en de provincie Gelderland (Bommelerwaard).

Een belangrijke verandering in de jaren negentig is dat de snelheid waarmee herindelingsvoorstellen door de provinciebesturen worden ontwikkeld fors is toegenomen. In de jaren tachtig duurde de provinciale voorbereidingsperiode nog minimaal acht jaar. Tegenwoordig is een provinciale voorbereiding van een gemeentelijke herindeling van minder dan drie jaar geen uitzondering meer. Dat een procedure tot gemeentelijke herindeling inclusief de wetgeving binnen vier jaar kan worden afgewikkeld, brengt overigens een politiek risico met zich mee. Een ongeschreven politieke regel is immers dat belangrijke, strategische besluiten voorafgaand aan de verkiezingen worden aangekondigd. Wanneer na de verkiezingen een bestuurscollege wordt gevormd, is er zo een

---

<sup>15</sup> Coenen, 1997

<sup>16</sup> Herweijer, 1998

zeker politiek mandaat verkregen om het strategische beleid (bijvoorbeeld het herindelingsplan) voort te zetten in een richting waarvoor een politieke meerderheid kan worden gevonden in de volksvertegenwoordiging. Waar het thans reeds technisch mogelijk is om binnen vier jaar de volledige besluitvormingscyclus te doorlopen, is het dus ook denkbaar dat een herindeling wordt zonder dat de kiezers in de betreffende gemeenten en provincie ooit expliciet de gelegenheid hebben gehad om bij het uitbrengen van hun stem rekening te houden met de standpunten van de diverse politieke stromingen ten aanzien van de op stapel staande herindeling. Er zijn aanwijzingen dat dit euvel van overhaaste besluitvorming over herindeling zich in de afgelopen periode reeds een enkele maal heeft voorgedaan.

*De provincies als uitvoerder van het beleid van Binnenlandse Zaken*

De voormalige staatssecretaris Van de Vondervoort heeft op het vlak van de opheffing van kleine gemeenten een 'unieke' prestatie geleverd. Nog nooit eerder verdwenen zoveel gemeenten (65) in één kabinetsperiode van de bestuurlijke kaart. Deze beleidsprestatie kon worden bereikt door een soepele medewerking die de provincies aan haar beleid (en dat van haar voorgangster) hebben verleend.

Toch was de voormalige staatssecretaris ontevreden over de rol die de provinciebesturen hebben verleend aan het opheffen van gemeenten. Om die reden werd in 1996 een herzien wetsontwerp ingediend ter vervanging van de huidige ARHI. Begin 1998 is dit wetsontwerp echter in de Eerste Kamer gestrand. Onduidelijk is of nieuwe minister van Binnenlandse Zaken het ARHI-voorstel dat ziet op een meer beperkte rol van de provincie, opnieuw bij de Kamer zal indienen.

De klacht van de voormalige staatssecretaris was dat het initiatief om tot een herindelingsvoorstel te komen in belangrijke mate berust bij het provinciebestuur. Wanneer je als Minister van Binnenlandse Zaken met grote voortvarendheid een ambitieus beleid wilt voeren (bijvoorbeeld door de zogeheten C-20-gemeenten op korte termijn aan een ruimere jas te helpen), is die afhankelijkheid van de provinciebesturen wellicht hinderlijk. Op basis van artikel 287 Gemeentewet kan de minister van Binnenlandse Zaken het betreffende provinciebestuur formeel uitnodigen om een bepaalde gemeentelijke herindeling voor te bereiden. Een in de Gemeentewet voorziene sanctie op het negeren van deze uitnodiging is dat de Minister zelf de voorbereiding van de gemeentelijke herindeling ter hand neemt. Van deze wettelijke bevoegdheid is echter nog geen gebruik gemaakt. Deze uitnodigingsbevoegdheid blijkt niet goed te passen in de Nederlandse, op inhoudelijke overeenstemming gerichte, bestuurscultuur.

In een wat breder verband bezien, is de klacht over de prominente rol van de provincie bij de gemeentelijke herindeling curieus. De voorbereiding van een

herindeling brengt de nodige activiteiten met zich mee<sup>17</sup>: open bestuurlijk overleg; inspraak; planvorming en uiteindelijk advisering door de provinciale volksvertegenwoordiging. In een betrekkelijk kleinschalige herindeling zoals die rond de gemeente Deventer werden er reeds 2.956 schriftelijke reacties gegeven op het herindelingsplan en namen op het drietal inspraakavonden in totaal 67 insprekers het woord. Bij de behandeling van de ontwerpregeling in de Overijsselse Statencommissie voerden 12 insprekers het woord. Met al deze reacties dient het overheidsbestuur natuurlijk wel rekening te houden. Dat is niet meer dan zorgvuldig. Wanneer men bedenkt dat in de afgelopen kabinetsperiode tientallen herindelingen (onder andere in Zeeland, Drenthe, Brabant en Gelderland) het Staatsblad hebben bereikt, kan men zich moeilijk voorstellen hoe deze omvangrijke voorbereidende werkzaamheden zonder de hulp van de provincies tijdig hadden kunnen worden geklaard.

*De onvoorspelbaarheid van veranderingen tijdens de parlementaire fase*

Ook vanuit de provinciehuizen wordt wel kritiek uitgeoefend op de verhoudingen met het rijk. Het grootste punt van irritatie is dat de behandeling van de herindelingsvoorstellen in Den Haag tot onverwachte afwijkingen leidt (kan leiden) van de provinciale voorstellen. Zo nam de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in 1995 het verrassende initiatief om de Brabantse voorstellen te wijzigen en voegde in het wetsontwerp de randgemeente Rosmalen toe aan de centrumgemeente Den Bosch. Bij de Kamerbehandeling van de voorstellen voor de gemeentelijke indeling van de provincie Drenthe werd – tegen het provinciale voorstel in – in 1997 een twaalfde plattelandsgemeente (de Wolden) toegevoegd. Ook bij de behandeling februari 1998 van de provinciale voorstellen terzake van de gemeente Deventer viel tot verrassing van de provincie Overijssel Bathmen alsnog buiten de boot.

De kritiek van de provinciebesturen op deze afwijkingen is niet terecht. De overgrote meerderheid van de provinciale voorstellen bereikt immers ongeschonden het Staatsblad. Bovendien is zowel in de Grondwet (art 123) als in de Gemeentewet (art 283) bepaald dat herindeling geschiedt bij wet. De wetgever heeft nu eenmaal de beslissingsbevoegdheid en de provincie is `slechts' adviseur. Bij nadere analyse van de gevallen waarin politiek Den Haag afwijkt van de provinciale voorstellen blijkt bovendien dat het daarbij steeds gaat om gevallen die ondanks de langdurige voorbereiding door het betreffende provinciebestuur nog steeds omstreden waren.<sup>18</sup> De oppositie werd kennelijk niet afdoende overtuigd van de wijsheid van de provinciale voorstellen. Ondanks de verschillende beslisinstanties kon door de provincie nog geen toereikende overeenstemming worden bereikt. De bronnen van oppositie tegen de provinciale voorstellen liggen meestal in de eigen provincie. Voor het provinciebestuur vormt het dus een grote uitdaging om met een

---

<sup>17</sup> Engels, 1999

<sup>18</sup> Engels, 1999



zodanig afgewogen herindelingsvoorstel te komen dat dit breed gedragen advies ongeschonden door de parlementaire behandeling komt (zoals bijvoorbeeld het geval was bij het Zeeuwse voorstel tot de vorming van één gemeente op Schouwen-Duiveland).

*Partijdige provinciebesturen?*

Het ligt voor de hand dat de meeste kritiek op de provinciale beleidsvoorbereiding wordt uitgeoefend door de gemeentebesturen. Zij zijn immers het lijdend voorwerp van deze besluitvorming. Over hun lot wordt door de provincie geadviseerd en uiteindelijk door het rijk beslist. Hoewel de autonomie van het lokale bestuur op diverse plaatsen wordt beklemtoond (art 124 en 129 Grondwet; Europees handvest inzake de lokale autonomie), is de rechtspositie van een afzonderlijke gemeente in een herindelingsprocedure opmerkelijk zwak. Wat de gemeenten rest, is het deelnemen aan 'open' overleg, het indienen van voorstellen en het geven van commentaar.

Een belangrijk punt van kritiek is dat sinds het zogeheten BoN-gebeuren provinciebesturen soms geen onafhankelijke partij meer zijn, maar in bepaalde gevallen onmiddellijk belanghebbend geworden zijn in het proces van gemeentelijke herindeling. Toen de vorming van een stadsprovincie rond Eindhoven op de politieke agenda werd geplaatst, besloot het provinciebestuur van Brabant – ons inziens terecht – om vooralsnog geen plannen tot gemeentelijke herindeling in behandeling te nemen voor Zuid-Oost-Brabant. Een soortgelijke positie werd gekozen door de provincie Zuid-Holland terzake van de C20-voorstellen met betrekking tot Leiden en Dordrecht. De provinciale C-20-reacties werden aanvankelijk aangehouden totdat meer duidelijkheid zou zijn ontstaan over het uiterlijk van de provincie Zuid-Holland na de amputaties ten gevolge van de eventuele vorming van stadsprovincies in Rijnmond en de Haaglanden.

Het verwijt dat de provinciebesturen inmiddels zelf partij zijn geworden in herindelingsprocedures snijdt ons inziens wel hout bij een tweetal wat kleinere provincies. Zowel de provincie Utrecht als de provincie Overijssel werden in 1995 door de plannen voor stadsprovincies rond de stad Utrecht en de streek Twente in grote (want existentiële) verwarring gebracht. Uitgerekend tegen deze turbulente achtergrond werden in deze provincies min of meer tegelijkertijd nogal onorthodoxe gemeentelijke herindelingsplannen in voorbereiding genomen waarbij tenminste voor buitenstaanders de schijn werd gewekt dat deze operaties mede tot doel zouden kunnen hebben om de dreigende vorming van een ongewenste stadsprovincie af te wenden. In zo'n context wordt er – ondanks de ongetwijfeld goede bedoelingen – een hypotheek gelegd op de provinciale voorbereidingsprocedure.

*Geen werkelijk serieuze argumentatie*

Een tweede verwijt dat regelmatig uit de gemeentelijke kring tegen de huidige voorbereiding door de provincie wordt vernomen is dat het argumentatieproces

een bedenkelijk niveau kan bereiken. Ter verklaring van het weinig verheffende debat over gemeentelijke herindeling wordt er wel op gewezen dat de Nederlandse provincies beschikken over zeer breed samengestelde bestuurscolleges. Aangezien herindeling een politiek gevoelige zaak is, wordt een en ander vooraf al dichtgetimmerd bij de formatiebesprekingen. Deze besprekingen vinden niet plaats in de openbaarheid van de vergaderzaal. De collegeakkoorden leggen zo een hypotheek op de latere discussies in de Statenzaal. Nadat het bestuurscollege eenmaal is gevormd, wordt er mede vanwege de sterk monistische bestuurscultuur een grote druk vanuit het bestuurscollege op de provinciale volksvertegenwoordigers uitgeoefend om zich terughoudend op te stellen bij het beoordelen van de door het bestuur voorgelegde herindelingsplannen. Er wordt wel gesproken van een 'ijzeren' regie.<sup>19</sup>

Herindelingsdebatten hebben in de provinciale Statenvergadering in de meeste gevallen een voorspelbaar verloop (zelfs wanneer de geagendeerde voorstellen maatschappelijk omstreden zijn). De voorspelbaarheid springt vooral in het oog wanneer ook de daarop volgende Kamerbehandeling in de beschouwing wordt betrokken. De Kamer wil immers nog wel eens van de voorstellen afwijken. Het gevolg van deze sterke machtspositie is dat het provinciebestuur de herindelingsvoorstellen in de Statenvergadering maar summier hoeft te beargumenteren.

Voordat de bovenstaande passage misverstanden wekt, moet hier nog het één en ander aan worden toegevoegd. Over het algemeen reageren provinciebesturen zeer welwillend op initiatieven van onderop. Komen gemeenten eigener beweging met verlovingsringen aanzetten dan reageert de provinciale huwelijksmakelaar meestal blij en verrast. Waar gemeenten en provincies het eens zijn, wordt de kwaliteit van de argumentatie in het navolgende traject meestal niet zwaar op de proef gesteld. Waar de provincie uiteindelijk met voorstellen komt die voor een deel van de betrokken burgers en gemeenten onaanvaardbaar zijn, worden er over het algemeen weinig additionele pogingen gedaan om toch nog tot consensus te geraken. De dwarsliggende gemeenten doen dan een beroep op de provinciale volksvertegenwoordigers. En dan blijkt dat de oppositiecultuur binnen de Nederlandse provinciehuizen – althans in vergelijking tot de meer dualistische cultuur in de Tweede Kamer – zwak ontwikkeld is. Het is voor de buitenstaander lastig om toegang te krijgen. De gemeentelijke klacht dat de provinciale reactie op gemeentelijke tegenargumenten vaak betrekkelijk zwak is, verdient – ons inziens – aandacht.

Dat de zorgvuldige voorbereiding van de herindelingsvoorstellen in bepaalde gevallen te wensen overlaat, blijkt ook uit het oordeel dat de commissie-Van Splunder desgevraagd (krachtens artikel 285 Gemeentewet) in een aantal gevallen over de provinciale voorbereiding heeft gegeven. In een kwart van de

---

<sup>19</sup> Engels, 1997

voorgelegde gevallen was de commissie Van Splunder van oordeel dat de provinciale voorbereiding onzorgvuldig was geweest.

*Inspraak te vrijblijvend*

Als laatste categorie van bezwaarden kan worden gedacht aan de talloze burgers die zich bij gelegenheid van een gemeentelijke herindeling op verzoek van de provincie uitspreken over hun voorkeur. Hun klacht is dat er met hun reacties in de meerderheid van de gevallen weinig tot niets gebeurt.

Bij herindelingen worden door het provinciebestuur – in het kader van ‘interactief’ bestuur – duizenden burgers uitgenodigd om in te spreken. Deze lokroep om inspraak vindt breed gehoor. De reacties van de insprekers worden echter nauwelijks serieus genomen. De ontwerp-regeling ligt er immers al. De ontwerp-regeling is zowel door het bestuurlijk overleg met de gemeenten als door het college-akkoord tussen de collegepartijen vrijwel onaantastbaar geworden. De insprekende burgers die op de andere terreinen van het bestuur sinds twee decennia er aan gewend zijn geraakt om wel serieus genomen te worden, merken tot hun verrassing dat ze hier geen rechtsmiddelen in handen hebben. Dat is natuurlijk vragen om teleurstelling.

*Onbenut laten van kansen tot bemiddeling en arbitrage*

Ook vanuit een meer analytische invalshoek – dus door de spreekwoordelijke stuurlied aan de wal – kunnen bezwaren worden ingebracht tegen de huidige aanpak van de provincies (Engels, 1999). Zoals in veel besluitvormingsprocessen is de procedure opgebouwd als een trechter. In het begin (bij het open overleg) zijn de alternatieven nog in een open sfeer bespreekbaar; later worden de voorkeuren definitiever en worden steeds minder varianten in de besluitvorming betrokken. Over het algemeen geldt dat daar waar in een vroeg stadium een inhoudelijk juiste en een ook door alle partijen onderschreven oplossing wordt gevonden, de besluitvormingskosten in de rest van het traject sterk verminderen.

Daar waar het aanvankelijk niet lukt om een juiste herindelingsvariant te vinden en het ook niet lukt tegenstanders met argumenten te overtuigen, ontstaat een controverse. Het ontstaan van een controverse in de eerste fase van de procedure zal leiden tot een forse groei van de spanning en de besluitvormingskosten in de rest van de procedure. Lukt het nu om deze controverse snel en efficiënt de wereld uit te helpen? Of worden de eenmaal ontstane controverses heen en weer gestuiterd zonder dat de conflicten van hun scherpe kanten worden ontdaan? Vaak zien wij bij controversiële ARHI-procedures dat het verdere procesverloop wordt gekenmerkt door ontmoediging van de tegenstanders van het omstreden voorstel. Ze worden in een minderheidspositie gemanoeuvreerd en zullen in één van de volgende stadia van besluitvorming er wel van overtuigd raken dat hun standpunt geen steun zal vinden in de ogen van de politieke meerderheid.

De meeste openheid en creativiteit bij het vinden van aanvaardbare oplossingen wordt gevonden voor de start en aan het begin van de procedure. Samenwerkende gemeenten komen met voorstellen. Verschillende varianten – waaronder: samenwerking, grondruil, grenscorrectie, zonale en nodale herindeling – passeren dan de revue. Wanneer het provinciebestuur echter met een ontwerp-regeling komt, is er vaak geen sprake meer van nieuwe openingen. De posities liggen vast, de standpunten zijn onwrikbaar geworden, een bestuurlijke lus is uitgesloten. Alternatieven krijgen pas weer een kans tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer. Zo beschouwd, liggen de posities gedurende ongeveer twee jaar muurvast. Dat is jammer. Het is een gemiste kans.

In de provincie Brabant is het wel voorgekomen dat bepaalde clusters van gemeenten tijdelijk buiten een herindelingsvoorstel werden gehouden om hen meer tijd te gunnen om zelf met een aanvaardbare oplossing te komen. Bij de categorie van gemiste kansen denken we ook aan pogingen tot hernieuwd overleg, een nieuwe ronde van onderhandeling en de inschakeling van een professionele bemiddelaar; en dat alles in zo'n vorm dat de Tweede Kamer een voorstel zal ontvangen dat in de volle breedte door de betrokken gemeenten en politieke stromingen in de provinciale volksvertegenwoordiging wordt gedragen.

### 2.3

#### **Conclusie over de provinciale taakbehartiging**

Uit beide evaluaties komt naar voren dat provinciale beleidsvorming betrekkelijk omslachtig verloopt. Dit is geen verwijt, maar meer een gevolg van de aard van de betrekkelijk abstracte beslissingen die door de provincie (moeten) worden voorbereid.

Het gaat in beide gevallen om zaken die de burger weliswaar raken (want milieu is een top-5-probleem en een herindeling gaat vrijwel altijd gepaard met veel emotie van ingezetenen), maar aan de andere kant ook volledig langs de burgers heengaan. Bij herindeling hebben de burgers na de inspraak geen recht meer op bezwaar of beroep. De provinciale milieubeleidsplanning heeft vooral rechtsgevolgen voor het eigen ambtelijk apparaat van de provincie en richt zich verder nog op het beleid van gemeenten en bedrijven. Ook hier blijft de burger buiten spel. Een en ander weerhoudt de provincie er echter niet van om de burgers massaal te vragen om actief (via onder andere inspraak) te participeren bij de formulering van het provinciale beleid.

In beide gevallen komt ook naar voren dat de provinciale beleidsvoering het rijk de nodige moeite heeft bespaard. Via de provinciale milieubeleidsplannen vindt een concretisering van het rijksbeleid voor de betrokken provincie plaats en door de provinciale voorbereiding van de gemeentelijke herindeling blijft de wetgever de nodige conflictstof bespaard.

In beide gevallen oriënteert het provinciale beleid zich sterk naar de beleidsvoorkeuren van de Haagse departementen. Tegelijkertijd zijn er belangrijke verschillen tussen de 12 provinciale milieubeleidsplannen. Hetzelfde kan worden gesteld van de verschillende manieren waarop provincies in een zelfde kabinetsperiode gemeentelijke herindelingen plegen voor te bereiden.

Wanneer men de beide provinciale besluitvormingsprocessen vergelijkt met die in een willekeurige gemeente, dan springt in het oog dat de kosten bij provinciale besluitvormingsprocessen geen beperkende rol lijken te spelen. Deze verwaarlozing van de doelmatigheid klemt echter te meer daar er ook geen goed inzicht bestaat in de effectiviteit van de provinciale besluitvorming.<sup>20</sup>

Een opmerkelijk gegeven is dat de bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincie zeer terughoudend zijn. Over het algemeen is het voor een minister bijzonder bezwaarlijk om de provinciebesturen een aanwijzing te geven. Binnen de diverse politieke partijen zal dat vanuit de regio een forse tegenreactie opleveren. In een tijd waarin 65 gemeenten werden opgeheven, lukte het niet om ook maar één interprovinciale herindeling voor elkaar te krijgen. Rond Groningen, Leek, Deventer, Amersfoort zijn er echter in de afgelopen kabinetsperiode talloze aanleidingen geweest om bij gemeentelijke herindelingen de provinciegrenzen terzijde te schuiven. Het bleef echter bij zeer kleine interprovinciale grenscorrecties.

Hoewel provinciebesturen hun best doen om tot een zorgvuldige besluitvorming te geraken en zich in dat opzicht financieel en qua doorlooptijd ook weinig zelfbeperking opleggen, is het niet zo dat de provinciebesturen ook altijd in deze opzet slagen. De commissie Van Splunder is een kwart van de voorgelegde gevallen van mening dat de besluitvorming onvoldoende zorgvuldig was. Bij de voorbereiding van nieuwe provinciale milieubeleidsplannen kon het provinciebestuur lang niet altijd teruggrijpen op een degelijke evaluatie van de uitvoering van het vorige milieuplan.

Per saldo is de provinciale besluitvorming zowel adequaat als tegelijkertijd vatbaar voor verbetering en versobering.

---

<sup>20</sup> EWC, 1997



### 3. De mogelijkheden en beperkingen van interprovinciale samenwerking

Voordat wordt ingegaan op de mogelijke vormen van provinciale samenwerking is het goed de interprovinciale verhoudingen kort te typeren. In de eerste plaats kunnen provinciebesturen elkaars concurrent zijn. Deze onderlinge concurrentie steekt de kop wanneer er op landelijke schaal toedelings- of verdelingskwesities spelen. Wanneer het gaat om de lokatiekeuze voor een afvalverbrandingsinstallatie of een kerncentrale, moeten wij ons niet verbazen wanneer provinciebestuurders vooral uitstekende locaties weten op te sommen buiten de grenzen van de eigen provincie.<sup>21</sup> Gaat het daarentegen om een gewenste voorziening zoals de vestiging van een groot bedrijf of een rijksdienst, dan kan het zijn dat de provinciebestuurders tegen elkaar opbieden om de vestigingsvoordelen in de eigen provincie voor het voetlicht te brengen.<sup>22</sup>

Een tweede kenmerk van de interprovinciale verhoudingen is het non-interventie-beginsel. In eigen huis is het provinciebestuur de baas en wordt inmenging van een buurprovincie zeker niet gewaardeerd. In de sfeer van de gemeentelijke herindeling en de waterschapsfusies hebben zich vele gelegenheden voorgedaan waar een fusie van lagere overheden over de provinciegrenzen heen voor de hand had gelegen. Het gebeurt echter zelden. Wel verschoof ooit de gemeente Woerden van de provincie Zuid-Holland naar de provincie Utrecht en werden enkele provinciegrensoverschrijdende waterschappen gevormd (in de meeste gevallen na een aanwijzing daartoe van de minister van Binnenlandse Zaken).

Een derde kenmerk is dat de meeste provincies streven naar het behoud van een eigen culturele identiteit. Nu speelt dit streven naar behoud van autonomie en culturele identiteit in Friesland en Limburg ongetwijfeld sterker dan in de randstedelijke provincies.

Tegen deze achtergrond beschouwd, lijkt het een unieke aangelegenheid wanneer provinciebesturen vrijwillig beslissen tot samenwerking. Nog opmerkelijker is het wanneer deze vrijwillige samenwerking over een lange periode goed functioneert, dus bestendig is. Veel vrijwillige samenwerkingsverbanden hebben immers de neiging om bij meer controversiële problemen na enige tijd te bezwijken.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Van der Heijden,

<sup>22</sup> Boertien, 1994

<sup>23</sup> Doeschot, 1987

Er is nog een tweede kanttekening die moet worden gemaakt voordat de verschillende vormen van interprovinciale samenwerking de revue kunnen passeren. Wat zijn eigenlijk de onvermijdelijke nadelen van samenwerking? Uit onderzoek naar samenwerking tussen overheden komen tenminste vier nadelen naar voren.<sup>24</sup>

In de eerste plaats verloopt de besluitvorming in een interprovinciaal orgaan bijna altijd op basis van unanimiteit. Natuurlijk zullen er in de gemeenschappelijke regeling die de formele grondslag van de samenwerking levert regelmatig bepalingen staan waardoor besluitvorming op basis van een gekwalificeerde meerderheid tot de mogelijkheden behoort. Maar bij cruciale gevallen zal men het niet op zo'n stemming willen laten aankomen om te vermijden dat het gedupeerde bestuursorgaan zijn lidmaatschap van het samenwerkingsverband opzegt.

Het deelnemen aan een samenwerkingsverband belemmert de leden er van om voluit te lobbyen bij derden ten gunste van kwesties waarvan de leden van het samenwerkingsverband onderling van mening verschillen. Natuurlijk is het niet zo moeilijk om gezamenlijk te constateren dat men het als samenwerkingsverband over bepaalde zaken niet eens kan worden. Na zo'n agreement to disagree – bijvoorbeeld over de vestiging van een door allen vurig begeerde nieuwe universiteit – zullen de deelnemers van het samenwerkingsverband elk voor zich pogingen willen doen om de gewenste voorziening in de wacht te slepen. Wanneer de kwestie vervolgens tot 'free for all' wordt verklaard, wil dat nog niet zeggen dat sommige partners zich moreel niet gehinderd zullen voelen om de concurrentie volledig aan te gaan met de samenwerkingspartners dan wel bij het mislopen van de gewenste vestiging de grootheid kunnen opbrengen om dit verlies sportief op te vatten; dus zonder kinnesinne of sabotage in andere projecten van onderlinge samenwerking. Al deze consideraties en overwegingen compliceren het besluitvormingsproces.

Het derde nadeel is dat de besluitvorming wordt verspreid over meerdere bestuurscolleges. Behalve de besluitvorming in het samenwerkingsverband zal binnen de provinciehuizen de besluitvorming – ter controle en ook nog eens een keer voor alle zekerheid – worden herhaald. Deelnemers aan interprovinciale of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden klagen meestal om het hardst over de omvangrijke, maar weinig informatieve stukkenstroom die zij van het samenwerkingsverband ontvangen.<sup>25</sup> In vergelijking tot de binnenprovinciale besluitvorming door PS en GS is de interprovinciale besluitvorming (nog) veel omslachtiger.

Het vierde nadeel spreekt na de inleidende kanttekeningen over de interpro-

---

<sup>24</sup> Herweijer, 1998; Doeschot, 1987

<sup>25</sup> Doeschot, 1987; Boertien, 1994; Herweijer, 1998



vinciale verhoudingen voor zich. Dat nadeel is autonomie- en mogelijk ook identiteitsverlies.

Over het algemeen mag worden aangenomen dat interprovinciale samenwerking op vrijwillige basis alleen standhoudt wanneer de voordelen blijvend opwegen tegen de evidente nadelen. De voordelen van interprovinciale samenwerking kunnen worden gevonden in drie motieven. Het eerste motief is bedrijfseconomische schaalvergroting. Door de beleidsvoering te combineren kan een groter productievolume worden gerealiseerd waardoor de vaste kosten over meer eenheden product kunnen worden afgeschreven, hetgeen de gemiddelde kosten doet afnemen. Dit motief doet zich wat de provincies betreft vooral voor bij de schaalvergroting van de door de provincie beheerde openbare nutsbedrijven. In de sfeer van de electriciteits-, gasdistributie- en drinkwatervoorziening hebben zich in de jaren tachtig diverse fusies van provinciale bedrijven voorgedaan. Het is echter gebruikelijk om deze provinciale nutsbedrijven buiten de eigenlijke bestuurstaak van de provincies te houden: het gaat hier immers om de bedrijfsmatige levering van diensten en niet om het nemen van besluiten in de zin van de Awb.

Wat de bestuurlijke taken van de provincie betreft (dus: plannen, toezien, vergunnen en subsidie verdelen), zijn er betrekkelijk weinig mogelijkheden tot bedrijfseconomische schaalvergroting. De beschikkingverlening van de provincie is betrekkelijk ongebonden, weinig gestandaardiseerd en nog steeds niet geautomatiseerd. In de sfeer van de zogeheten 'unica' productie is het moeilijk om bedrijfseconomische schaalvoordelen te behalen. Per besluit (bijvoorbeeld een verklaring van geen bezwaar ex artikel 19 WRO) dient immers een unieke (politiek-bestuurlijke) afweging plaats te vinden.

Het tweede samenwerkingsmotief is het wederzijds afstemmen van beleid zodat ongewenste neveneffecten op de belangen van de buurprovincie worden voorkomen.<sup>26</sup> Dergelijke overlegorganen worden vooral aangetroffen bij de landsgrensoverschrijdende samenwerking van Nederlandse provincies met Duitse en Belgische Länder respectievelijk provincies. De Neue Hanze Interregio zorgt er bijvoorbeeld voor dat de noordelijke provincies geïnformeerd blijven over het infrastructuurbeleid (spoor- en wegverbindingen) van Nedersaksen. Tussen de Nederlandse provincies worden er ook de nodige overlegorganen aangetroffen. Vaak betreft het zogeheten portefeuillehouders-overleggen die berusten op een informele afspraak. Overigens bevatten allerlei planprocedures verplichtende bepalingen op grond waarvan naburige provincies moeten worden geconsulteerd voordat het provinciale plan naar de Staten kan worden doorgeleid.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Herweijer, 1998

<sup>27</sup> Bleker, 1984

Het derde samenwerkingsmotief is 'eendracht maakt macht'. Dit motief is dominant in de sfeer van de interprovinciale samenwerking. Zo kan het IPO worden beschouwd als het provinciale antwoord op de krachtige gemeentelobby VNG. Ook het noordelijke samenwerkingsverband SNN vindt zijn belangrijkste meerwaarde in een bundeling van krachten bij het bepleiten in Den Haag voor de versterking van de noordelijke infrastructuur. De macht van het getal geeft vaak de doorslag bij invloedspogingen in de richting van andere overheden.

Wat de samenwerkingsvormen betreft, zijn er drie hoofdvormen: informeel, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk.<sup>28</sup> Daarnaast kan de samenwerking natuurlijk betrekking hebben op één of meer beleidsterreinen en kan de periode van samenwerking beperkt (project) dan wel in beginsel onbeperkt (structureel) zijn.

De informele samenwerkingsvorm berust op een herenakkoord (dus een mondelinge toezegging). Wordt zo iets op papier gezet dan noemen we dat tegenwoordig een convenant. Voor onderling overleg en eenvoudig lobbywerk lijkt een informele samenwerkingsvorm toereikend te zijn.

Voor het geval het samenwerkingsverband financiële risico's loopt of extern namens de provinciebesturen bepaalde bestuursbevoegdheden gaat uitoefenen, is het zaak dat de rechtsvorm van het samenwerkingsverband wat degelijker in elkaar steekt. Bij risicovolle en bedrijfsmatige activiteiten gaat in de praktijk de voorkeur uit naar een NV of BV. Binnen deze constructie nemen de mogelijkheden van het voeren van een provinciaal beleid sterk af. De NV-vorm beschermt immers het belang van de gezamenlijke onderneming (laten we zeggen de levering van kabelsignalen) tegen de afzonderlijke belangen van de aandeelhoudende provincies.

Bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden namens de samenwerkende provincies (bijvoorbeeld in de sfeer van milieuvergunningverlening of subsidieverlening) ligt het voor hand om de interprovinciale samenwerking te voorzien van een publiekrechtelijke grondslag. Het bestuur van het samenwerkingsverband kan dan naar buiten toe optreden als zelfstandig bevoegd bestuursorgaan. De mogelijkheden voor deze bevoegdheidsoverdracht worden gevonden in de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen. Zowel het IPO als het SNN en het samenwerkingsverband van de Randstadprovincies hebben hun samenwerking gegoten in de vorm van een WGR-regeling. Een tweede voordeel van de WGR is dat de verantwoordingslijnen met de oorspronkelijk bevoegde instanties (PS, GS of CdK's) zorgvuldig (kunnen) worden geregeld.

---

<sup>28</sup> Herweijer, 1998

Uit het onderzoek van de commissie-Boertien (1994) komen drie factoren naar voren die de doelbereiking van de interprovinciale samenwerking kunnen vergroten. In de eerste plaats is het van groot belang dat de andere overheden het Noorden – of eventueel de Randstad – zien als één geheel. Waar de buitenwereld dit doet, nemen de kansen op succesvolle onderhandelingen toe. Waar de buitenwereld het samenwerkingsverband niet als eenheid ziet maar de provincies steeds afzonderlijk op bepaalde problemen aanspreekt, zal de interprovinciale samenwerking ook moeizaam verlopen.

Een grappig voorbeeld hiervan zijn de Europese sociale fondsen die het Noorden niet beleven als één geheel, maar percipiëren als twee delen. In de waarneming van Brussel vormen Oost-Groningen en Zuid-Oost-Drenthe één geheel omdat daar de vroegere industrie stagneert en waardoor dus DGXVI competent is, terwijl in Friesland en Noord-West-Groningen de landbouw stagneert en dus DGVVI competent is. De Europese subsidiëring heeft de noordelijke samenwerking dan ook danig op de proef gesteld en de noordelijke samenwerking aan het wankelen gebracht.<sup>29</sup>

De tweede succesfactor blijkt een gezamenlijk gedeeld gevoel te zijn dat men ernstig wordt achtergesteld. Wanneer de randstedelijke provinciebesturen bijvoorbeeld de oprechte overtuiging hebben dat de vier grote steden een veel betere toegang tot de beheerders van het Gemeentefonds hebben dan de drie provincies hebben tot de beheerders van het Provinciefonds, dan bevordert deze overtuiging het gevoelen op verlies te staan en daarmee ook de bereidheid tot het dragen van aanzienlijke samenwerkingsoffers.<sup>30</sup>

Het spiegelbeeld van deze externe vijand is natuurlijk de situatie waarbij de vijand in het interprovinciale samenwerkingsverband zelf zit. Deze situatie doet zich voor zodra de drie samenwerkende provincies onderling moeten uitmaken waar de door allen zo fel begeerde nieuwe universiteit het best gevestigd zou kunnen worden.

De derde succesfactor heeft betrekking op de keuze van een doelmatige samenwerkingsvorm; dus in feite op realiteitszin. Wanneer de drie provincies alleen maar samenwerken om hun eigen beleid op elkaar af te stemmen, dan is een informele samenwerkingsafpraak toereikend. Het instellen van een Openbaar Lichaam is dan een veel te zwaar instrument dat de overlegkosten onnodig vergroot. Bij de exploitatie van een gezamenlijke (lucht)haven is op zijn beurt een NV-constructie te verkiezen boven een WGR-constructie.

Een andere uitwerking van deze realiteitszin is dat men als provincie goed in de gaten blijft houden wat de andere provincies eigenlijk willen. Het zou best

---

<sup>29</sup> Boertien, 1994

<sup>30</sup> Herweijer, 1998

kunnen zijn dat de grootste provincie het liefst uitkomt op een fusie, terwijl de kleinste provincie autonomiebehoud als hoogste doelstelling ervaart. Er simpelweg vanuitgaan dat alle deelnemende provincies wel ongeveer dezelfde doelstelling zullen hebben als de eigen provincie getuigt niet van veel realisme en vormt de basis voor veel conflictstof.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Herweijer, 1998

#### 4. Conclusies

Het voorgaande leidt ons tot de conclusie dat de invloedspositie van de provincies ten opzichte van de grote steden bijzonder zwak is.<sup>32</sup> Zolang de financiële stromen rechtstreeks van de beheerders van het Gemeentefonds naar de grote steden lopen en de provincie in deze voedingsader geen tussenschakel vormt, heeft de provincie niet veel meer in te brengen dan lege briefjes. Ook op het platteland waar de provincie traditioneel de scepter zwaaide, heeft de gemeentelijke herindeling ertoe geleid dat menig 'plattelandsgemeente' met gemiddeld zo'n 40.000 inwoners over een ambtelijk apparaat beschikt dat in deskundigheid kan wedijveren met een doorsnee provinciale griffie.

De meest optimale oplossing voor het regionale gat rond de vier grote steden is mijns inziens toch de versterking van de provincies en wel door:

- a) opheffing van het Gemeentefonds en toevoeging van deze gelden aan het Provinciefonds, waarna de provincie de gelden over de inliggende gemeenten verdeelt,
- b) afschaffing van de mogelijkheid dat de vier grote steden extra gelden kunnen lospeuteren bij het rijk, zonder dat de provincie daarin wordt gekend,
- c) opheffing van de rijksinspecties en toevoeging van hun budgetten, bevoegdheden en deskundigheid aan de provinciale griffies.

Het gevolg van deze drie ingrepen is een krachtig provinciebestuur dat zelfs een grote stad voldoende tegengas kan geven. Een en ander zal wel gepaard dienen te gaan met enige afslanking van de departementen.

Van de drie samenwerkende Randstadsprovincies mag het nodige worden verwacht. Het SNN is in het verleden zeer succesvol gebleken in het beïnvloeden van het rijksbeleid en het succesvol indienen van subsidie-aanvragen in Brussel. De drie samenwerkende Randstadsprovincies zullen echter alleen slagen wanneer ze beseffen dat ze op een groot aantal punten tegengestelde belangen hebben ten opzichte van de vier grote steden.

Ten aanzien van eventuele regierol van het rijk moeten geen overdreven verwachtingen worden gekoesterd. Dat de voormalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een record heeft gebroken met het opheffen van gemeenten wil nog niet zeggen dat daarmee reëel existierende problemen zijn opgelost. Wat de regierol van het rijk betreft zou je ook kunnen denken aan de affaire-stadsprovincies of het dossier-Schiphol. Een notoir zwak punt van besluitvorming op rijksniveau is en blijft het onvermogen om alle departementen die het aangaat op één lijn te krijgen. Voor succesvolle coördinatie door het rijk in de agglomeratieproblematiek rond de vier grote steden, is interne coördinatie van wel een eerste voorwaarde.

---

<sup>31</sup> Beveling, 1994

/46/

Wat dat betreft zal een sterk samenwerkingsverband van de drie Randstedelijke provincies mits op een uitgekende wijze geleid een prima tegenwicht kunnen vormen tegen het strategische gedrag van de vier grote steden.

## Literatuurlijst

- H. Bleker, *Na(ar) goed overleg*, Deventer 1994.
- J. Berveling, *Het stempel op de besluitvorming*, 1994 Amsterdam.
- C. Boertien, *Kunnen wij onze samenwerking beter regelen*, evaluatie SNN 1992-1994, Groningen 1994.
- J.N. Breunese e.a., *Ministeries van algemeen bestuur*, Leiden 1992.
- F.H.J.M. Coenen, e.a., *Provinciale milieubeleidsplanning als integrale paraplu*, Den Haag 1997.
- R.G.P. Doeschot, *Intergemeentelijke samenwerking*, Deventer 1987.
- J. van Geest en A. Ringeling, *Evaluëren met beleid*, Den Haag 1998.
- J.M.W. Engels en M. Herweijer, *Kwaliteit en Zorgvuldigheid*, Groningen 1999.
- ECW, *Meer doelmatigheid in de provinciale milieubeleidsplanning*, advies, Den Haag 1997.
- A.C.P.M. van der Heiden, *De locatie gekozen*, Nijmegen 1998.
- M. Herweijer, *Interprovinciale samenwerking*, in M.van Dam, *Het onzichtbare bestuur*, Delft 1996.
- M. Herweijer, *Schaal en gemeente*, in A.F.A. Korsten en P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1998.
- M. Herweijer, *Effecten van plannen*, in: F.B. van der Meer, *Bestuurskunde en praktijk*, 1998.
- M. Herweijer en J. de Ridder, *Bestuursinstrumenten*, in *Overheidsbeleid*, 1998.
- A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1998.
- A.F.A.Korsten, *Beleidsbeëindiging*, in *Overheidsbeleid*, 1998.
- J.G.P Rieken en J.M.J. Baaijens, *De provincie als bestuurlijk midden*, Deventer 1984.
- J. de Ridder, *Toezicht in de Ruimtelijke ordening*, Deventer 1990.
- J. de Ridder en D. Schut, *De WRO in de steigers*, Deventer 1995.





**Tussen Scylla en Charybdis:**  
**over voetangels en klemmen voor de provincies van de toekomst**

dr. D.M. Berkhout

<b>Inleiding</b>	51
<b>1. Opgaven en oplossingsrichtingen in het stedelijk beleid</b>	55
<b>2. Een sterk en modern middenbestuur?</b>	59
<b>3. Gebiedsgericht, interactief en integraal</b>	63
<b>4. Over daadkracht: de relatie tussen effectiviteit, consensus en stroperigheid</b>	67
<b>5. Over integraal bestuur: de ontzuiling voorbij</b>	71
<b>6. Het provinciaal bestuursprofiel</b>	75
<b>7. Voetangels, klemmen en kansen</b>	79
<b>Literatuurlijst</b>	83



## Inleiding

In het Regeerakkoord geldt als inzet voor de bestuurlijke organisatie de versterking van de “hoofdstructuur”: het stelsel van drie volwaardige democratisch gecontroleerde bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Deze inzet is voorlopig ook het uitgangspunt voor de benadering van het bestuur in de grootstedelijke gebieden. In het Regeerakkoord worden naast elkaar genoemd: versterkte sturing en coördinatie van de Rijksoverheid op randstedelijk niveau, versterking van de integrerende en arbitrerende rol van de provincies, democratische controle van provincies en gemeente op regionale samenwerkingsverbanden, versterking van de centrumgemeentelijke functie-ervulling en voortzetting van de samenwerking in de kaderwetgebieden. Er wordt – blijkbaar – van uitgegaan dat deze verschillende trajecten elkaar kunnen aanvullen en ondersteunen.

In mijn bijdrage ga ik in op de rol van de provincies in dit samenspel, mede in het licht van de rolvervulling en de institutionele positie van de provincies binnen ons openbaar bestuur. Bijzondere aandacht wordt geschonken aan het bestuur in de grootstedelijke gebieden.

Het eerste deel van mijn bijdrage dient ter ontrafeling van het vraagstuk. Welke problemen in de grootstedelijke gebieden vragen om welke oplossingen? En wat wordt nu precies van de provincies als “sterk en modern middenbestuur” verwacht?

De aldus ontrafelde vraag wordt geconfronteerd met de feitelijke ontwikkelingen binnen het middenbestuur. Wat lukt de provincies en wat lukt niet? De provincies zijn actief bezig zichzelf te vernieuwen. Op onderdelen is het ontwikkelingsproces “naar provincies van de toekomst” redelijk succesvol. Het negatieve imago van de provincies blijkt echter buitengewoon hardnekkig. De provincies wordt onder meer verweten:

1. Een gebrek aan “daadkracht”: de provincies mijden risico’s, hakken geen knopen door, doen liever aan pappen en nat houden,
2. Een gebrek aan integraliteit: de provincies profileren zich nog steeds vooral via de natte en droge infrastructuur,
3. Een gebrek aan helderheid en consistentie: provinciale strategieontwikkeling is een contradictio in terminis, de provincies hebben geen missie en gezicht, zijn voor burgers onzichtbaar.

In het Regeerakkoord – en in de Notitie Inrichting en Functioneren Binnenlands Bestuur van de minister van BZK – wordt ervan uitgegaan dat de provincies zelf het meest aangewezen zijn om hun rol te versterken. Zulks door middel van een *krachtiger inzet* van het bestaand provinciaal instrumentarium en door veranderingen in de *provinciale bestuurscultuur*.

In dit essay wordt opgeworpen dat hoge verwachtingen in dit opzicht niet gerechtvaardigd zijn.

De oplossing van de bovengenoemde problemen kan nauwelijks van de provincies worden verwacht – althans zeker niet alleen op eigen kracht.

Het gaat hier om meer dan imagovorming. Het gaat om problemen die direct samenhangen met de historisch gegroeide positie die de provincies in ons bestuurlijk bestel innemen en met de rol die de provincies feitelijk – en vaak met succes – vervullen. De provinciale rol – en de manier waarop die wordt vervuld – is diep ingebed in het Nederlands bestuursstelsel.

Voor een versterking van de provinciale rol bieden “provinciemarketing” of een “helderder bestuursprofiel” dan ook niet veel soelaas. Integendeel, naarmate de provincies er in slagen hun grootste kracht verder te ontwikkelen wordt de taak van de provinciale afdelingen communicatie en bestuurs-ondersteuning er alleen maar moeilijker op. Zie maar eens een gebiedsgericht project in de krant te krijgen, of de veelsoortigheid die de activiteiten in het Provinciehuis moet kenmerken binnen één bestuursprofiel te verenigen. Het bestuurlijk middenniveau is in Nederland behoorlijk vol. Gemeenten, samenwerkende gemeenten, functionele regio’s en gedeconcentreerde rijksdiensten spelen regionale bestuursrollen in een zeer uiteenlopend scala van regio’s. De provincies slagen er steeds beter in om via bijvoorbeeld gebiedsgerichte projecten en regiovisies de bestuurlijke partijen te verenigen rond kansrijke oplossingsrichtingen. Velen binnen en buiten de provincie zijn met deze typisch middenbestuurlijke rolvervulling (bestuurlijke integratie en intermediair) niet tevreden. Veelvuldig klinken pleidooien voor een provincie met maar daadkracht, slagvaardigheid en doorzettingsmacht. Een grotere rol van de provincie als doorzettingsmacht en regionaal probleemeigenaar zou echter wel eens veel van wat door de provincies is opgebouwd kunnen gaan frustreren.

Ik bepleit een versterkt voortgaan op de ingeslagen weg: de provincies als mesobesuur sui generis, met als centrale output horizontale en verticale beleidsintegratie. Gericht op de oplossing van concrete maatschappelijke problemen zijn het de provincies die verbindingen aanbrenge(n), verbanden bindend maken en ontschottend werken op het beleid van rijksoverheid, gemeenten en sectorale maatschappelijke initiatieven. Het provinciaal bestuur wordt daarmee niet per sé meteen voor burgers herkenbaarder of meer populair, maar vervult wel meer en meer een onmisbare functie binnen ons gefragmenteerde en overcomplexe bestuursstelsel. Gemeenten, instellingen, verenigingen en in hun vaarwater uiteindelijk de rijksdepartementen zullen steeds minder zonder het middenbestuur kunnen en willen.

Deze opgave – op het oog wellicht bescheiden – vereist in de praktijk voldoende grote krachtsinspanningen van het bestuur, het management en de medewerkers van de provincies. Erkenning van deze authentieke provinciale rol – in principe op alle terreinen, in alle regio’s – door de rijksoverheid en de VNG is nodig.

Centraal in deze bijdrage staat de visie dat het bij bestuurlijke vernieuwing primair moet gaan om een optimale inzet van bestuur en bestuurlijke instrumenten op diverse niveaus. In het bijzonder in de grootstedelijke

gebieden wordt deze inzet steeds weer onderbenut doordat bestuurlijke discussies afglijden – van oorspronkelijk inhoudelijke probleem-oplossingsgerichte discussies – naar structuurdiscussies. Steeds weer wordt de blik gericht op de overdracht van gemeentelijke, provinciale en/of provinciale taken, hetgeen bij bestuurlijke partners zowel de bereidheid als de mogelijkheden tot een daadwerkelijke inzet van bestuurlijke instrumenten om problemen aan te pakken tot een ongewenst minimum reduceert. Ook bij de toekomstige evaluatie van de Kaderwetgebieden is het risico van een dergelijke blikvernaauwing aanwezig.

Rob



## 1. Opgaven en oplossingsrichtingen in het stedelijk gebied

Gegeven de bestaande verhoudingen in taken en financiën gaat het in de grootstedelijke gebieden vooral om de inzet van gemeenten en departementen (en steeds meer de EU). Voorts berust een groot aantal regionale bestuurstaken bij functionele regio's, private besturen en gedeconcentreerde rijksdiensten. De provincies dragen naar vermogen bij, maar hun inzet is kwantitatief beperkt, mede doordat een aantal relevante provinciale taken en instrumenten reeds aan de grote steden en/of de Kaderwetorganen is overgedragen.

Gegeven de krachtsverhoudingen binnen ons binnenlands bestuur is het echter niet ondenkbeeldig dat bij de evaluatie van de Kaderwetorganen de overdracht van provinciale taken of zelfs provinciale schaalverkleining toch weer om de hoek komen kijken als bliksemafleiders. De bestuursproblemen in de grootstedelijke gebieden worden echter noch door een overdracht van provinciale taken noch door provinciale schaalverkleining dichterbij een oplossing gebracht.

De bestuurskunde heeft materiaal aangedragen om generalisaties over "de problemen in de grootstedelijke gebieden" te nuanceren.<sup>1</sup> Het blijkt nodig dit materiaal van tijd tot tijd in de herinnering terug te halen. Derksen/Toonen/van Enckevort maken gebruik van het door Dente geïntroduceerde onderscheid in "big village", "urban region" en "capital city".

Onder de noemer van de *big village* vallen vooral de schaalproblemen van het stadsbestuur. Het "uit de kluiten gewassen dorp" zorgt voor "diseconomies of scale". Het stadsbestuur is enerzijds te groot geworden in termen van de afstand tussen bestuur en burger, anderzijds te klein gebleven om de bestuurlijke opgaven het hoofd te bieden. Uitgangspunt vormen de cumulatie en samenhang van maatschappelijke problemen zoals die zijn geschilderd door de Commissie Brinkman en door de burgemeesters van de grote steden. Het bestuur van de grote stad ondervindt een gebrek aan financieel, organisatorisch en ruimtelijk draagvlak om die problemen het hoofd te bieden.

In de *urban region* gaat de grootstedelijke problematiek om de spanning tussen enerzijds het gemeenschappelijk belang van de stadsregio, anderzijds de belangen van de afzonderlijke lokale besturen. In dit verband speelt vooral de intergemeentelijke concurrentie om strategische voorzieningen (bedrijfsterreinen, recreatieve en toeristische attracties, scholen, ziekenhuizen). Een gebrek aan regionale coördinatie leidt tot "non-decision-making" en liftersgedrag op regionaal niveau, en een scheve verdeling van lusten en lasten tussen gemeenten.

<sup>1</sup> Derksen, ten Heuvelhof, Cordia, van Duren, Hilgersom 1990;  
Derksen, Toonen, van Enckevort 1993

Onder de noemer van de *capital city* bezien we de grote stad als trekker van een stedelijk centrum van nationale, vaak internationale betekenis. De centrumstad claimt met het oog op deze betekenis bovengeschikt belang in diverse besluitvormingsprocessen. De ontwikkeling van de regio, van het land zelfs, wordt voor een deel als afhankelijk beschouwd van het wel en wee van de metropool. De slagvaardigheid van de metropool is mede afhankelijk van ondersteuning door en afstemming tussen diverse beleidspartners, zowel binnen als buiten de eigen metropolitan area. Als er geen onafhankelijke instantie zich kan opwerpen als behartiger van het aldus gedefinieerde strategisch belang van de metropoolfunctie, moet de centrumstad dat steeds zelf doen. Voorspelbaar is in dat geval onbegrip en wantrouwen tussen stad en ommeland.

De schaal van de metropole functies gaat die van de stadsregio te boven. Zo geldt voor Rotterdam dat HSL, Betuwelijn en de vaarwegen regionale samenhangen in beeld brengen waarvoor zelfs de Randstadregio nog een te beperkte invalshoek vormt.

Hier is het onderscheid relevant tussen een structurele en een pragmatische benadering van de hierboven onderscheiden probleemvelden.

Vanuit een structurele denkwijze wordt gekozen voor oplossing van de problemen via bestuurlijke reorganisatie en herindeling. Volgens de pragmatische school schept het creëren van structuren evenveel problemen als er door worden opgelost. De voorkeur gaat uit naar procesverbetering (versterking van onderhandelings-, samenwerkings- en besluitvormings-trajecten).

Structurele oplossingsrichtingen voor de problemen van de big village kunnen worden gevonden in de vorming van een agglomeratiegemeente (met eventueel binnengemeentelijke decentralisatie), en -minder ingrijpend- herindeling en grenswijzigingen. De stadsprovincie is een voorbeeld van een structurele oplossingsstrategie op het niveau van de problemen van de urban region. De problemen van de metropolitan area kunnen structureel worden aangepakt via functionele of territoriale centralisatie van de verantwoordelijkheid voor – bijvoorbeeld – de mainports.

Pragmatische oplossingen kunnen op het niveau van elk der drie probleemvelden worden gevonden in functionele samenwerking, bestuursovereenkomsten, besluitvorming over financiële verevening, interbestuurlijke samenwerking en projecten, public-private partnerships, delegatie naar de centrumgemeente.

Niemand kan opteren voor structurele oplossingen op elk der drie probleemniveaus. *Daarmee is gegeven dat een pragmatische benadering van een groot deel van de stadsregionale problematiek te allen tijde onvermijdelijk is.*

Het onderscheid in meerdere (schaal-)soorten van problemen in de grootstedelijke gebieden maakt duidelijk dat een “integrale” structurele oplossing van “de stadsregionale problematiek” niet kan bestaan. Of men nu



structuurdenker of pragmaticus is, tussen de problemen en hun oplossingen bestaat een één-op-één relatie. De problemen van de big village kunnen worden opgelost door agglomeratievorming, de problemen van de urban region en de capital city komen echter geen stap dichterbij een oplossing. Integendeel, voor de omliggende gemeenten en regio's wordt de stadsregio alleen maar bedreigender. Hetzelfde geldt grosso modo voor een structurele oplossingsstrategie via stadsprovincies.

De problemen in de grootstedelijke gebieden vragen om een gebundelde inzet van tal van diverse besturen op verschillende niveaus. Het gaat om de inzet van gemeenten, provincies, departementen, gedeconcentreerde rijksdiensten, functionele regio's en private besturen op niveaus variërend van de centrumstad tot interprovinciale en zelfs landsgrensoverschrijdende samenwerkingsgebieden.

Regio's vormen daarbij geen structuurgegeven, maar veranderen steeds qua inrichting en inhoudelijke samenhang. De regionale dynamiek vraagt niet om bestuurlijke structuurvorming maar om bestuurlijke responsiviteit.

Gegeven deze opgaven is het nogal een brevet van onvermogen dat het bestuurlijke vernieuwingsproces in Nederland al decennia lang steeds weer uitmondt in discussies over provincievrije regio's, provinciesplitsing, deelprovincies of stadsprovincies.





## 2. Een sterk en modern middenbestuur?

Het inzicht dat van het veranderen van bestuurlijke structuren op zich weinig heil te verwachten is lijkt langzaam maar zeker aan terrein te hebben gewonnen. Deze kabinetsperiode wordt voorlopig gemikt op pragmatische oplossingen, uitgaande van de bestaande bestuurlijke structuur. Maar de voorstanders van het structuurdenken kunnen nog hopen. Als blijkt dat de voorgestane praktische aanpak te weinig soelaas biedt (en dat is immers voor een deel van henzelf afhankelijk) is gemeentelijke en/of provinciale herindeling – waaronder expliciet stadsprovincievorming – niet uitgesloten, aldus het Regeerakkoord.

Hoe het ook zij, beslissingen over structurele oplossingen voor de grootste delijke problematiek zijn voorlopig uitgesteld. Het is dus aan gemeenten, provincies en rijksoverheid om gezamenlijk te werken aan optimale pragmatische oplossingstrajecten. In dat kader wordt in het Regeerakkoord gesproken over een versterking van de integrerende en arbitrerende rol van de provincies, desnoods met wettelijke bevoegdheden. “Daarnaast en daarvoor is het nodig dat de bestuurlijke cultuur van de provincies zich ontwikkelt in de richting van een modern en sterk middenbestuur”. De bundeling- en integratieplicht wordt uit de WGR geschrapt, de provincies “moeten voorkomen dat een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat”. Voorstellen voor gemeentelijke herindeling worden “in principe uitgevoerd conform de provinciale voorstellen”.

In 1996 heeft in opdracht van het Interprovinciaal Overleg de commissie Doesburg een advies uitgebracht met de veelzeggende titel “Samenwerken voor een democratisch en slagvaardig bestuur in stedelijke gebieden: De verantwoordelijkheid van het middenbestuur”. In dit advies laten de provincies zien wat zij ondernemen om de stadsregionale problemen op te lossen, en ook wat daar nog aan ontbreekt. Op het eerste kom ik terug, hier gaat het vooral om de ontbrekende aspecten. De commissie Doesburg beveelt op hoofdlijnen aan:

- interbestuurlijke samenwerking te beschouwen als een alternatief voor de vorming van stadsprovincies;
- instrumentarium, inrichting en werkorganisatie afhankelijk te stellen van de concrete problematiek;
- voor het probleem- en oplossingsgericht samenwerken het principe van bundeling en integratie uit de WGR te schrappen;
- het juridisch instrumentarium van de provincies te versterken;
- de provincies te stimuleren hun rol als initiatiefrijke en gebiedsgericht regisseur te versterken
- de provincies te stimuleren hun geschilbeslechtende rol te versterken
- de Kaderwetbevoegdheden te verdelen over gemeenten en provincies en op te nemen in de reguliere wetgeving

Wat betreft het laatstgenoemde onderdeel is de beslissing vooralsnog verschoven. Maar wat betreft de overige hoofdlijnen is duidelijk, dat de

betreffende passages uit het Regeerakkoord kunnen worden beschouwd als een honorering van het advies van de commissie Doesburg.

Zelfs over het (nog) niet zijn van een “modern en sterk middenbestuur” lijkt er sprake van overeenstemming. Wat betreft het gebrek aan doorzettingsmacht en -vermogen trekt de commissie Doesburg ook zelf het boetekleed aan: “mag niet ondermeld blijven, dat de provincies zich in de achter ons liggende periode vooral gekenmerkt hebben door een afstandelijke, soms schuwe en vaak ook risicomijdende houding”. Het veranderingsproces is in dit opzicht – aldus Doesburg – nog niet voldoende gevorderd, maar heeft wel voldoende in beweging gebracht om succesvol te worden.

Er lijkt sprake van een opvallende consensus tussen Rijk en IPO over wat er moet gebeuren.

Rijk, provincies en gemeenten werken er samen aan om de bestuurlijke doorzettingsmacht van de provincies te vergroten. De rijksoverheid vergroot het instrumentarium, de provincie maakt meer gebruik van de beslissingsbevoegdheid, de gemeenten accepteren de provincie in deze rol, met behulp van “slimme” wetgeving (Tracé- en NIMBY-wetgeving voor de provinciale projecten?) wordt het juridiseringsprobleem te lijf gegaan. Dit leidt tot een groter bestuurlijk oplossingspotentieel, met name ook in de grootstedelijke gebieden. Zo niet, dan moet op termijn wellicht toch gekeken worden naar andere alternatieven, waaronder gemeentelijke en of provinciale herindeling.

Als deze samenvatting juist is, is er naar mijn mening sprake van nogal wat theoretische en praktische verwarring, en voorzie ik grote teleurstellingen en blijvende verwarring in de nabije toekomst. Ik wil dan ook in het navolgende de volgende stelling toelichten:

Hoe meer de provincies er in slagen een meer dwingend instrumentarium te ontwikkelen, en naarmate zij er daadwerkelijk meer gebruik van zullen maken om “knopen door te hakken” en “gebiedsautoriteit” te worden, hoe minder succesvol de ingeslagen weg naar een “sterk en modern” middenbestuur zal blijken te zijn, hoe geringer ook het probleemoplossend vermogen van dat middenbestuur, en: hoe meer overeenstemming er bij diverse partijen zal ontstaan over alternatieven, waaronder stadsprovincies.

Provinciaal bestuur – aldus de critici – moet daadkrachtiger worden, integraler worden en consistentier worden. In het volgende hoofdstuk onderzoek ik de institutionele, constitutionele en praktische randvoorwaarden waaronder zulks mogelijk zou kunnen zijn.

Dit leidt tot de volgende conclusies:

1. Het bestuursprofiel van de provincies – geformuleerd als gericht op consensus in plaats van “knopen doorhakken” – is veeleer bepalend voor het succes dan voor het falen van het provinciaal bestuur!
2. Bestuurlijke integraliteit kan door provinciaal bestuur slechts in beperkte mate worden geclaimd (in theorie) en in nog beperktere mate worden waargemaakt (in de praktijk). Dit heeft slechts voor een deel te maken met

- de provinciale bestuurscultuur, is voor een belangrijk deel het gevolg van principiële en praktische keuzen die in ons bestuurlijk stelsel zijn gemaakt.
3. Als gevolg van diverse institutionele en praktische randvoorwaarden is het voor provincies onmogelijk – en wellicht zelfs onwenselijk – om tot een helder, strategisch en inhoudelijk consistent, “bestuursprofiel” te komen. Voor de burger heeft de provincie als bestuurslaag veel indirecte maar slechts beperkte directe relevantie.
  4. Deze drie conclusies gelden niet alleen voor provinciaal bestuur, maar principieel ook voor elke denkbare alternatieve vorm van middenbestuur in Nederland (bijvoorbeeld stadsprovincies).

Laten we eerst eens bezien, op welke manier de provincies zelf op dit moment invulling geven aan de modernisering en versterking van het middenbestuur.

ROB



### 3. Gebiedsgericht, interactief en integraal

Elders heb ik laten zien, hoe de provincies bij de inrichting van het regionaal bestuursniveau in Nederland bij voortdurend zijn gepasseerd ten faveure van gemeenten, samenwerkende gemeenten, tal van functionele regio's en gedecentreerde Rijksdiensten (Berkhout 1996, zie bijv. ook Kleinfeld 1990, Herweijer in deze bundel). De provincies hebben zich hierbij vaak al te volgend en lijdzaam opgesteld. Lange tijd hebben de provincies zich opgesteld als restbestuur: vooral oppakken wat niet aan anderen is toebedeeld, de toevallig al dan niet verkregen medebewindstaken bepalen de provinciale activiteit op de diverse terreinen.

Rond 1993 kwam aan het lijdelijk afwachten van de provincies, of zij al dan niet werden gevonden in het push-and-pull proces rond wetgeving en taaktoedeling, een eind. In zekere zin heeft de BON-discussie de provincies wakker geschud.

Sterk beïnvloed door het doortimmerde pre-advies "Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie" (BCR/IPO 1994) van Toonen, Kreukels en In 't Veld, ontstond tussen 1993 en 1995 het nieuwe bestuursprofiel voor de "Provincies van de Toekomst".

Het bestuursprofiel dat uiteindelijk resulteerde was deels normatief, deels descriptief. Het was een beschrijving van een feitelijk transformatieproces dat in de rol van de provincie kon worden waargenomen, maar ook een richting waarin verdere veranderingen zouden moeten worden geëntameerd.

Centraal kenmerk van het bestuursprofiel is dat de bestuurlijke rol van de provincie voor het eerst niet louter wordt gezien in relatie tot de positie, de institutionele ruimte, tussen rijk en gemeenten, maar meer in directe relatie tot het provinciaal gebied wordt gebracht. De autonome rol als middenbestuur sui generis met eigen initiatief en mandaat komt centraler te staan, de definitie van de medebewindsrol verschuift van de uitvoering van rijksbeleid naar politiek-bestuurlijk partnership.

Het eigen initiatief en mandaat wordt primair gericht op de rol van gebiedsgericht regisseur, die mensen en middelen in gebieden bijeenbrengt met het oog op een gezamenlijke en ontkokerde aanpak van regionale maatschappelijke problemen. De gebiedsgerichte aanpak, reeds kenmerkend voor een deel van de werkwijze in veel provincies, krijgt met het bestuursprofiel "provincies van de toekomst" feitelijk prioriteit boven sectorale beleidsvorming.

Inhoudelijk wijzen Toonen, Kreukels en In 't Veld er op, dat de gebiedsgerichte aanpak in veel provincies beperkt blijft tot omgevings- en infrastructuurprojecten. Voorgesteld wordt uitdrukkelijk de aandacht te richten op sociaal-economische ontwikkeling bij de gebiedsgerichte aanpak. Daarbij wordt gewezen op de core-business van de regio's in Europa: gebiedsgerichte integratie van investeringsondersteuning, exportbevordering, acquisitie, innovatie, onderwijs, scholing, arbeidsmarkt, bedrijfslocaties en infrastructuur. De provinciale opdracht wordt geformuleerd als het benutten en versterken van

het economisch, sociaal en cultureel potentieel van regio's in relatie tot enerzijds de condities van het omgevingsbeleid, anderzijds de mogelijkheden van mobiliteit en infrastructuur: "managed regional growth".

Deze opdracht vraagt om een veel actievere participatie van de provincies in de Europese Unie. Niet alleen, liefst niet in de eerste plaats, als lobby voor het verkrijgen van Europese subsidies, maar vanuit actief meedenken en medeverantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de Europese regio's.<sup>2</sup> Het pre-advies van Toonen, Kreukels en In 't Veld is rijk aan nuanceringen. Terwijl enerzijds de trend in de provinciehuizen om papierwinkels af te schaffen en de resultaatgerichtheid te vergroten nadrukkelijk wordt toegejuicht, wordt anderzijds geadviseerd kwaliteitsbewaking, financiële controle en rechtmatigheid niet te verwaarlozen, doch actief te moderniseren. Terwijl voor de rol van horizontale beleidsintegratie – tussen beleidssectoren, tussen belangen – centralere aandacht wordt gevraagd, wordt geadviseerd de rol van verticale integratie – tussen bestuurslagen – tegelijkertijd actief te blijven vervullen.

Sinds de start van het vernieuwingsproject Provincies van de Toekomst zijn de begrippen gebiedsgericht, interactief en integraal meer en meer gezichtsbepalend geworden voor het provinciaal beleid.

Daarbij wordt bedoeld met gebiedsgericht: centraal staan de maatschappelijke problemen in de regio's. Hier gaat het dus om de vindplaats voor provinciaal initiatief: niet sectoraal maar territoriaal, niet in het provinciehuis maar overal daarbuiten.

Interactief wil zeggen: samen met anderen. Zo veel mogelijk worden bestuurlijke partners, meestal gemeenten en maatschappelijke organisaties, van meet af aan betrokken bij de beleidsvorming.

Integraal betekent in dit verband, dat de aard en omvang van maatschappelijke problemen het uitgangspunt vormt voor provinciaal initiatief, niet de al dan niet in medebewind gegeven provinciale taken. Centraal staat de vraag: wat is er nodig om het probleem op te lossen en wat kunnen provincies daaraan bijdragen?

Deze drie uitgangspunten krijgen vooral hun uitwerking in diverse, naar hun tijdstraject, omvang en reikwijdte verschillende, "gebiedsgerichte projecten". De commissie Doesburg beschrijft een aantal van deze projecten die van betekenis zijn voor de aanpak van de stadsregionale problematiek, zoals ROM-Rijnmond (programmamanagement), convenant Schiphol (public-private partnership) en het Knooppunt Arnhem Nijmegen (programmamanagement). Deze relatief grootschalige projecten richten zich vooral op ruimtelijke ordening, milieu en verkeer/vervoer. Ook buiten de grote steden en gericht op andersoortige problemen wordt in een groot tempo gewerkt aan de gebiedsgerichte projectaanpak. Op veel plaatsen ontstaan "Regionale Ontwikkelings-

---

<sup>2</sup> vgl. Hoetjes 1999



maatschappijen” gericht op specifieke sociaal-economische regionale problemen. Ook waar het beleidsinitiatief van de provincies is gegeven met sectoraal medebewind wint de gebiedsgerichte aanpak terrein. De regiovisies voor zorg en jeugdbeleid krijgen steeds meer draagvlak en reikwijdte. Op terreinen als onderwijs en sociale integratie worden de eerste stappen gezet. De overeenkomst tussen al deze verschillende activiteiten met het motto gebiedsgericht, integraal en regionaal is globaal de volgende werkwijze:

1. Met de voor het vinden van oplossingen noodzakelijke bestuurlijke partners – publiek en privaat – wordt een bestuurlijk bondgenootschap aangegaan;
2. De overeenstemming over aan te pakken problemen, de gewenste oplossingsrichting en gestelde doelen worden op hoofdlijnen neergelegd in een convenant of andere bestuursovereenkomst.
3. Van strategische naar tactische beslissingen: de consensus op hoofdlijnen wordt door de bestuurspartners gezamenlijk verwerkt in een concreet oplossingsgericht actieprogramma.
4. Van tactische beslissingen naar implementatie: de provincie treedt terug van aanjager en initiator naar procesbewaker.

Bij de bestuurlijke partners van de provincie – met name gemeenten en maatschappelijke organisaties – bestaat waardering voor de integrale en interactieve projectaanpak en de vernieuwde rol daarbij van de provincies.

Reeds in 1995 bogen Toonen, Kreukels en In 't Veld zich evaluerend over de in gang gezette provinciale vernieuwingsprojecten. Zij plaatsten de volgende kanttekeningen bij de voortgang<sup>3</sup>:

- De politieke betrokkenheid blijkt vaak een probleem. Provinciale Staten zoeken nog naar hun optimale functie vervulling bij de nieuwe projecten.
- Het gevaar dreigt dat de “gebiedsgerichte projecten” een nieuwe sector worden binnen de provincie. “Van een verbreding naar ‘streekontwikkeling’ vanuit de beleidsdriehoek bijvoorbeeld (economisch beleid, ingebed in sociaal-economisch en sociaal-cultureel beleid) lijkt vooralsnog geen sprake”.
- “Maatschappelijke ontwikkelingen dragen er toe bij dat taken als zorg, scholing en opleiding, cultuur en sociale zaken in het blikveld van de regio, dus van de provincie zullen komen. (...) Bij dit alles zullen de ‘klassieke’ taken op het punt van water, milieu, landbouw en infrastructuur de aandacht blijven vragen. Strategieën voor een geïntegreerde beleidsvoering op al deze terreinen zijn nog echter niet voorhanden.”
- De neiging bestaat in de gebiedsgerichte projecten de ‘traditionele’ bestuurlijke taken als toezicht, planning, coördinatie, rechtsbescherming en intermediair eerder te willen verstoppen en wegdrukken dan te vernieuwen en te versterken.

---

<sup>3</sup> Toonen, Kreukels, In 't Veld 1995, pp. 30-35

- De nieuwe manier van werken mag dus niet ten koste gaan van provinciale tradities inzake rechtsbescherming, behoorlijk bestuur, onkreukbaar bestuur, controle op rechtmatigheid en doelmatigheid en onafhankelijkheid.

Het project Provincies van de Toekomst heeft als traject voor de bestuurlijke vernieuwing van de provincies vooral gevolgen gehad voor de provinciale rolvervulling: meer probleem- en oplossingsgericht, meer gebiedsgericht en meer interactief. De provinciale rol is daardoor gemoderniseerd, maar niet wezenlijk veranderd. De provinciale rol wordt onverminderd vooral gedefinieerd in termen van bestuurlijke en beleidsmatige integratie, zowel verticaal (tussen bestuurslagen) als horizontaal (tussen sectoren en besturen in gebieden).

De provincies blijven een bestuurslaag waar voortvarende beslissers en daadkrachtige doeners moeilijk uit de verf komen. Het takenpakket van de provincies behelst weinig beslis- en doetaken, en voorzover die taken er zijn vloeien zij altijd voort uit een rol als bestuurlijk partner.

#### 4. **Over daadkracht: de relatie tussen effectiviteit, consensus en stroperigheid**

Het antwoord van (onder meer oud-CdK) Van Agt op de vraag hoe het provinciaal besturen hem is bevallen, kan als volgt worden geparafraseerd: om in provinciaal bestuur plezier te hebben is niet te veel ambitie en zeer veel geduld vereist.<sup>4</sup>

Dit beeld van provinciaal besturen leeft breed in Nederland. Het beeld is enerzijds zeer adequaat (geduld is een vereiste), anderzijds door de feiten achterhaald (ambitie is evenzeer een vereiste). Er is echter een zeer specifiek – en inhoudelijk – ambitieniveau vereist, namelijk om van het bestuurswerk in Nederland het meest ondankbare ter hand te willen nemen. De meest veel voorkomende manier om als provinciaal bestuurder te “scoren”, is door anderen in staat te stellen doelpunten te maken en om er bovendien voor te zorgen dat de bal niet te veel verschillende kanten opvliegt. Bestuurders die snel carrière willen maken lopen op provinciaal niveau weinig kans de krant te halen, doch veel kans in de vergeethoek van electoraat en partijgenoten terecht te komen.

Hierboven werd al gesproken over het gebrekkige imago van de provincies als het gaat om bestuurlijke daadkracht: de veel gehoorde klacht vanuit gemeenten, maatschappelijke organisaties dat de provincies te risicomijdend gedrag vertonen, geen knopen doorhakken waar dat wordt gevraagd, te zeer consensusbestuur zijn en blijven. Veelvuldig klinkt de oproep – zowel binnen als buiten het Provinciehuis – om vanuit de provincies meer bestuurlijke “spierballen”, meer doorzettingskracht en autoriteit te ontwikkelen. Tegelijkertijd is er volstrekte overeenstemming tussen provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties over het feit dat de rol van de provincie vooral interactief vorm moet krijgen, de provincie geen beleidsbepaler mag zijn maar veeleer regisseur of zelfs procesarchitect.

Deze schijnbaar tegengestelde verwachtingen kunnen elkaar in principe prima aanvullen. Interactieve beleidsvorming gericht op overeenstemming, maar daadkracht bij het (doen) uitvoeren van eenmaal in overeenstemming geformuleerd beleid. De versterking van het wettelijk instrumentarium én de verandering van de bestuurscultuur, waarover in het Regeerakkoord wordt gesproken, kunnen betrekking hebben op de integrerende en interactieve beleidsvorming door de provincies. Maar waarschijnlijk wordt in beide opzichten vooral gedacht aan het andere aspect: arbitrage en doorzettingsmacht, een provinciaal bestuur dat knopen kan doorhakken en dat ook daadkrachtig doet. We moeten dan wellicht denken aan uitbreiding van

---

<sup>4</sup> Besturen in het midden, p. 77

Tracé- en Nimby-wetgeving naar het provinciaal gebiedsgericht beleid, en een provinciaal bestuur dat bereid en in staat is deze wettelijke mogelijkheden te benutten.

Optimisten over de resultaten van een en ander worden uitgenodigd de bundel “Schikken en plooiën” te lezen.<sup>5</sup> In dit verband volsta ik met het belichten van enkele direct relevante bevindingen uit deze bundel:

De allerwegen geconstateerde problemen rond de “juridisering” van het openbaar bestuur wordt door zowel Dijkstra als Tops drastisch genuanceerd. Zorgvuldigheid, behoorlijk bestuur en rechtsbescherming blijken naast de als zodanige beleefde nadelen vooral voorwaarden voor effectief bestuur. Tops analyseert in de bundel het fenomeen van NIMBY-wetgeving. Pogingen om via NIMBY-wetgeving de “omvangrijke bezwaar- en beroepsprocedures” te omzeilen blijken helemaal niet zulk effectief bestuur op te leveren.<sup>6</sup> De voordelen van de drie C’s (consultatie, consensus, compromis) en van een bestuur dat partijen rechtszekerheid en waarborgen biedt, blijken in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid vaak groter dan de nadelen. Het enige nadeel dat nader bezien echt stand houdt is het tijdsverlies dat vaak optreedt.

Dijkstra merkt daarover op: “Wil men daadwerkelijk een oplossing vinden voor wat men veelal noemt “de stroperigheid van de besluitvorming”, dan valt aan te bevelen niet zozeer de waarborgen voor de burger (opmerking DB: voor provincies vaak de waarborgen van gemeenten en maatschappelijke organisaties) te beknootten, maar er vooral voor te zorgen dat juridische procedures snel en goed worden afgerond. Het gaat hierbij dus vooral om een organisatorisch- en capaciteitsprobleem.”

Gelden deze bevindingen het Nederlands bestuursstelsel in het algemeen, Bekker en Lips constateren op basis van hun evaluatie van een provinciaal project (Verdrogingsbeleid in Noord-Brabant) het volgende. Weliswaar is in de ogen van de lokale en regionale beleidspartners de provincie geëigend om processen te initiëren en aan te jagen. Op het moment echter dat de provincie verder gaat dan dat (voorschrijven van oplossingen, monopolisering van de probleemperspectief), gaat het goed mis.<sup>7</sup>

In gebiedsgericht, interactief en integraal bestuur zien de schrijvers van de genoemde bundel eigenlijk een voorzetting – met moderne middelen – van de tradities van het Nederlands bestuurlijk bestel: consensusgericht, in der minne schikkend en plooiend.

In die zin is de gebiedsgerichte, interactieve en integrale aanpak door de provincies zeker geëigend voor een bestuurscultuur in de richting van modern en sterk middenbestuur.

Het imago van de provincies – schuwen van conflicten, schikken en plooiën –

---

<sup>5</sup> Hendriks, Toonen 1998

<sup>6</sup> Hendriks, Toonen, 105-113

<sup>7</sup> Hendriks, Toonen 1998, p. 166-167

zal er echter nauwelijks door kunnen veranderen.

Er zijn goede gronden voor de stelling dat dit imago nog eens wordt versterkt. Aan de principiële en theoretische gronden uit de bundel kunnen nog enkele stevige praktische argumenten worden toegevoegd. Immers, nog meer dan voorheen zijn de provinciale vernieuwingsprojecten voor hun succes afhankelijk van consensus en compromis tussen de uiteenlopende beleidspartners. Op het moment dat een gebrek aan overeenstemming dreigt, is het doorhakken van knopen (en dus partij kiezen) meestal de aangewezen manier om als provincie te falen (en het project te beëindigen). Niet voor niets geeft de Provinciewet aan Gedeputeerde Staten de opdracht om te proberen geschillen tussen gemeenten en functionele besturen “in der minne te doen bijleggen”. Hoe meer de provincie daarin slaagt, hoe succesvoller het provinciaal bestuur is. Hoe minder de provincie daarin slaagt zal het provinciaal bestuur falen. Natuurlijk moet de provincie er voor staan dat eenmaal gemaakte afspraken worden nagekomen. Geëigend hiervoor blijkt in de praktijk meestal de traditionele weg van bemiddelaar en intermediair. Op het moment dat de provincie gaat proberen knopen door te hakken volgt des te hardere oppositie (tot aan de rechter). Zelfs in het zeldzame geval dat zulks dan leidt tot succesvol “doordrukken van de nu eenmaal genomen beslissing” is er in termen van bestuurlijke output en verhoudingen meestal meer verloren dan gewonnen. Voor het vervullen van nieuwe en oude taken is de provincie nu eenmaal in de meeste gevallen aangewezen op de vrijwillige medewerking van lokale en regionale beleidspartners.

Ter verduidelijking (niet ter nuancering) van wat hier wordt bedoeld nog het volgende. Iedereen heeft doorgaans liever te maken met een bestuurder, die soms fel de discussie ingaat, maar eenmaal gemaakte afspraken daadkrachtig omzet in daden, dan met een bestuurder die ja en amen zegt, maar de consensus niet in acties weet om te zetten. Dit is echter een vraagstuk van geheel andere orde.<sup>8</sup>

Van de zich vernieuwende provincies mag veel verwacht mag worden in termen van het bijeenbrengen van mensen en middelen, van horizontale integratie tussen bestuurssectoren en beleidsvelden en verticale integratie tussen bestuurlijke echelons. De provincie is de geëigende bestuurlijke partner om aan te jagen en te initiëren dat in de diverse aangegane bestuurlijke bondgenootschappen overeenstemming wordt bereikt over oplossingsrichtingen voor maatschappelijke problemen.

Uiteraard kan men het jammer vinden dat de mogelijkheden van de provincies worden beperkt door de mate waarin de provincies er in slagen overeenstemming te bereiken met en tussen bestuurlijke partners op regionaal niveau

---

<sup>5</sup> vgl. Hendriks, Toonen 1998, p. 224: het verschil tussen institutioneel, constitutioneel en operationeel niveau van bestuursanalyse

(gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, functionele regio's, gedeconcentreerde rijksdiensten, departementen en bovendien tal van maatschappelijke organisaties en private verbanden van bedrijven en burgers).

Wie echter vindt dat de "doorzettingskracht" van ons overheidsbestuur, of van ons provinciaal bestuur in het bijzonder, te kort schiet, dient zich bij uitstek niet te richten op het zoeken naar alternatieve bestuursstructuren als bijvoorbeeld stadsprovincies.

Niet duidelijk is te maken waarom stadsprovincies (of welke alternatieve structuur dan ook) niet evenzeer ingebed in ons bestuurlijk bestel zou zijn als nu de provincies. Decentralisatie van Rijkstaken en centralisatie van gemeentetaken (de "Kaderwetbevoegdheden") maken enig provinciaal bestuur wellicht belangrijker en integraler, maar daarmee nog niet tot een slagvaardiger bestuur. Het "doorhakken van knopen" tegen de zin van lokale en regionale beleidspartners zou voor een stadsprovincie waarschijnlijk nog onproductiever werken dan voor de bestaande provincies.

Het ligt dan veel meer voor de hand te zoeken naar aanpassingsrichtingen van ons bestuurlijk bestel als zodanig. Ons Nederlandse "Poldermodel" van schikken en plooiën, van een fijnmazige mix van territoriaal bestuur, zelfbestuur en functioneel bestuur, van privaat, semi- en publiek bestuur, waar de provincies diep in zijn ingebed, waar de provincies een onmisbare schakel in vormen (Zijdeveld: het "kraakbeen") en waaraan de huidige provincie haar *effectiviteit* ontleent, moet dan worden heroverwogen.

## 5. Over integraal bestuur: de ontzuiling voorbij

De bestuurlijke traditie van de provincies wordt voor een belangrijk deel bepaald door de rol in het kader van de ruimtelijke ordening en het beheer van de natte en droge infrastructuur. Als gevolg van de centrale betekenis – in het provinciaal beleid – van de gebiedsgerichte aanpak lijkt dit profiel de laatste jaren weer sterker te worden.

Internationaal gezien ontlenen de middenbesturen doorgaans meer relatieve betekenis aan hun rol op terreinen als arbeidsmarkt en economische ontwikkeling, onderwijs en zorg. Het Nederlandse middenbestuur loopt in dit opzicht wat uit de pas.

Vanuit diverse hoeken is helder gemaakt hoe de verzuiling hierbij voor de Nederlandse verhoudingen belangrijke gevolgen had. Sociale integratie, bestuurlijke integratie en territoriale integratie, die elders vaak zijn beklijfd in (con)federatieve en regionale verbanden, hadden hier plaats via het systeem van de verzuiling.<sup>9</sup> In de jaren zeventig leek het er even op dat de bestuurlijke ontzuiling zou leiden tot een aanzienlijk grotere bestuurlijke betrokkenheid van de provincies op sociaal, economisch en cultureel terrein (denk o.a. aan de ontwerpen Kaderwet Specifiek Welzijn en Wet Voorzieningen Gezondheidszorg).

Begin jaren tachtig was echter duidelijk geworden, dat de heroverweging van de rol van de overheid in het algemeen ook gevolgen zou krijgen voor de rol van de provincies, en vooral op genoemde terreinen. Voor beleidsvelden als arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, cultuur en sociaal beleid werd overgegaan op een zeer gedifferentieerd en gefragmenteerd stelsel van functionele decentralisatie, territoriale decentralisatie, centrale sturing, verzelfstandigd en geprivatiseerd bestuur.

In de jaren tachtig verloren democratische controle, samenhang, duurzaamheid en andere institutionele criteria betekenis ten gunste van operationele criteria als doelmatigheid, doeltreffendheid, flexibiliteit en beleidsvrijheid.

Een van de gevolgen was een verregaande fragmentatie van het bestuur op regionaal niveau. De combinatie van enerzijds volstrekte beleidsvrijheid tot het inrichten van functionele samenwerking, van anderzijds vanuit rijksdepartementen voorgeschreven – onderling volstrekt verschillende – regio-indelingen, deze combinatie heeft op terreinen als arbeidsmarkt en sociale zekerheid, onderwijs, zorg en cultuur geleid tot een qua schaal en bestuurlijke organisatie gechaotiseerd bestuur op regionaal niveau.

Voor burgers bestaat er op deze terreinen geen bestuurlijk aanspreekpunt op regionaal niveau. Het middenbestuur op deze terreinen is gezien vanuit de burger amorf.

Het afgelopen decennium hebben de provincies waar mogelijk initiatieven

---

<sup>9</sup> Kriesi 1990, Toonen 1998, Berkhout 1996

genomen om te komen tot netwerkvorming en het probleemgericht samenbrengen van diverse verkokerde regio-verbanden. Een goed voorbeeld is het provinciaal initiatief tot de ontwikkeling van regiovisies op het zorgterrein. Op sommige terreinen was deze regionale regietaak door de wetgever expliciet aan anderen opgedragen (bijvoorbeeld aan de RBA's wat betreft arbeidsmarkt en scholing). Waar de provincies deze initiatieven hebben genomen kregen zij – ondanks het brede draagvlak bij gemeentebesturen en maatschappelijke organisaties – nauwelijks medewerking, laat staan wettelijke legitimering vanuit de rijksdepartementen. Waar de provincies deze initiatieven nu ondernemen – naast terreinen als zorg, cultuur en jeugd ook steeds meer op de gebieden onderwijs en arbeidsmarkt, treffen zij enthousiaste gemeenten en maatschappelijke organisaties aan, maar onverminderd zeer afwachtende vakdepartementen. Het voorkomen van bestuurlijke fragmentatie op regionaal niveau is in de achterliggende twee decennia op zijn zachtst gezegd geen prioriteit geweest van de rijksoverheid. Nu lezen wij in het Regeerakkoord dat de provincies “moeten voorkomen dat een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat”. De provincies zouden er verstandig aan doen duidelijk te maken dat deze opgave gegeven de huidige randvoorwaarden en gegeven de politiek-bestuurlijke prioriteiten onmogelijk kan worden waargemaakt.

Wellicht wordt in het Regeerakkoord met versterking van de integrerende rol van de provincie bedoeld op een wettelijke facilitering door de vakdepartementen zodat de provincies op de diverse beleidsterreinen verheldering, ontschotting en samenvoeging van de verschillende regionale verbanden kunnen aanbrengen.

(Terzijde: een probleem hierbij is dat besluitvorming over de bestuurlijke organisatie pas na jaren doordruppelt in de beleidsformulering en wetgeving van de vakdepartementen. Veel vigerende sectorwetgeving is geënt op het bestuurlijk gedachtegoed uit het begin van de Besturen-Op-Niveau- discussie. Wellicht vanwege onduidelijkheid over de toekomstige provinciale rol ontbreekt in veel vakdepartementale beleidsvorming enigerlei verwijzing naar enigerlei provinciale rol).

De provincies zouden overigens deze opgave ter hand nemen vanuit de vigerende bestuursfilosofie. Ook voor de provinciebesturen vormen doelmatigheid en doeltreffendheid de centrale adagia waarmee aan de eigen taken wordt vormgegeven. Gebiedsgericht, interactief en integraal staat in de eerste plaats voor: gericht op het vinden van oplossingen voor maatschappelijke problemen. De regionale maat van oplossingsgericht beleid treedt dan in de plaats van historisch gegroeide, vaak nauwelijks “functionele” regionale indelingen. De integratie die de moderne provincie tot stand brengt is niet organisatorisch van aard (niet binnen de talloze regio's, zelfs niet per sé binnen het Provinciehuis). Het “moderne en sterke” middenbestuur brengt integratie tot stand in de maatschappelijke werkelijkheid. Het richtpunt voor de centrale rol van de provincies wordt gevormd door de inhoudelijke samenhang van maatschappelijke problemen en de met de oplossing daarvan gegeven schaal.



Gegeven de huidige randvoorwaarden moeten de provincies de gegeven samenwerkingsverbanden van overheidsbestuur en van maatschappelijke organisaties als uitgangspunt nemen voor het uitvoeren van hun taken. Bestuurlijke partnerships worden aangegaan met bestaande verbanden van overheden en maatschappelijk initiatief, waarbij die regionale verbanden als zodanig nauwelijks ter discussie kunnen worden gesteld. Gegeven de mix van enerzijds wettelijk gegeven beleidsvrijheid tot chaotisering, anderzijds wettelijk verplichte chaotisering, is zelfs vrijwillige medewerking door partnerbesturen in dit verband vaak onvoldoende om soelaas te bieden.

Dat betekent dat de diverse gebiedsgerichte projectgroepen, bestuurlijke bondgenootschappen en partnerships, regionale regiovisie -commissies etc. over het algemeen verbanden vormen bovenop, onder en tussen de diverse reeds bestaande verbanden in de regio. Dat deze door de provincie geïnitieerde verbanden zijn gericht op het integraal oplossen van maatschappelijke problemen, dienen ter ontschotting en netwerkvorming, doet niets af aan het gegeven dat een “ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden” in organisatorisch opzicht niet kan worden vermeden.

Met andere woorden: de provincies zetten zich naar vermogen in om “het ondoorzichtig geheel” te integreren, in de zin van ontschotting, gezamenlijke probleemstrategie en aanpak, maar kan aan het bestaan en verder ontstaan van dit geheel niets veranderen.

Veelzeggend is ook dat de interprovinciale commissie Doesburg zelf heeft bepleit om de bundelings- en integratieplicht uit de WGR te schrappen. Niet de aan overheden eigen behoefte tot ordening wordt door deze commissie centraal gesteld, maar de schaal die wordt vereist voor de oplossing van maatschappelijke problemen. En deze schaal wisselt voortdurend, in tijd en ruimte.

Deze beperkende organisatorische randvoorwaarden voor de externe functies van de provincie zijn evenzeer van belang als we het oog richten op de eigen interne organisatie.



## 6. Het provinciaal bestuursprofiel

De huidige organisatie van de provincie kan worden gekenmerkt in termen van een model van diensten/directies. Door Toonen/Kreukels/In't Veld is dit model gekenschetst als een tussenvorm tussen enerzijds het "verkokerde" hekwerkmodel, anderzijds het "integrale" prismamodel. Dus tussen enerzijds per sector georganiseerde afdelingen, intern gericht op provinciale besluitvorming, en anderzijds per gebied georganiseerde projectteams, extern gericht op regionale programma's.

De ambtelijke organisatie van veel provincies wekt de indruk van een lappendeken, aldus Toonen, Kreukels, In't Veld. Tussen de verschillende sectoren bestaan grote verschillen in de menging van beleidsontwikkeling en -uitvoering, maar ook in de bewerktuiging.

Elke dienst kent een mengeling van sectorale medebewindstaken, sectorale autonome regelingen en gebiedsgerichte projecten. Voor het management en het bestuur van de provincies een moeilijke opgave, maar onvermijdelijk! Toonen/Kreukels/In't Veld constateren dat de "integrerende componenten" binnen het Provinciehuis niet voldoende zijn ontwikkeld. Maar ik betwijfel of het daar veel mee te maken heeft. De "integrerende componenten" kunnen gegeven de huidige randvoorwaarden niet anders zijn dan die met het dienstenmodel zijn gegeven. Verdergaande integratie betekent ofwel terugkeer naar het hekwerkmodel ofwel voortgang naar het prismamodel. Het eerste wordt door niemand gewenst geacht, het tweede, organisatie per gebied, is gelet op de medebewindstaken en hun financiële kaders gewoonweg onmogelijk. Bovendien zouden de uitgebreide sectorale contacten van provinciale afdelingen met maatschappelijke organisaties onder druk komen. Belangrijker nog is echter in dit verband, dat de provincies met een groot aantal regio's te maken hebben. Op elk regionaal niveau bestaan per sector en subsector verschillende regio-indelingen. Bovendien moet de provincie zich ook begeven op verschillende niveaus: van daar waar intergemeentelijke samenwerking te kort schiet tot interprovinciale samenwerking.

De vraag naar provinciaal bestuur, zoals die vanuit collega-overheden (Europa, rijksoverheid, gemeenten) en vanuit maatschappelijke organisaties op de provincies afkomt, is buitengewoon divers.<sup>10</sup> Bij de politiek-bestuurlijk afweging van deze diversiteit door Provinciale Staten mag een zekere behoefte aan samenhang qua beleid en organisatie slechts een beperkte rol spelen. Deze besluitvorming vindt plaats vanuit een generieke politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid als overheid, niet vanuit een of ander strategisch en bedrijfsmatig bestuursprofiel.

De provinciale autonomie tot initiatief neemt dus niet weg dat het Provinciehuis niet anders kan zijn dan een mengelmoes van zeer

---

<sup>10</sup> vgl. Moret, Ernst & Young 1998

ongelijksoortige activiteiten. Dat deze activiteiten elkaar soms in de staart bijten kan evenmin vermeden worden.

Soms wenst de rijksoverheid de provincies in te schakelen voor typische “Zwarte Piet”-taken (bijvoorbeeld in het verleden de deconcentratie van woonwagencentra of momenteel de herschikking van onderwijsinstellingen). Met welk recht kan de provincie nee zeggen? Omdat het niet in het bestuursprofiel past, of omdat het een slecht imago geeft? De provincie is geen bedrijf, maar een overheid.

Overzien we het geheel van sturende en interactieve, provinciale en gebiedsgerichte taken en activiteiten die plaats vinden vanuit de diverse diensten/directies, het verschil in instrumentering, schaal, werkerterrein, externe betrokkenheid, dan is duidelijk dat het door bestuurskundigen node gemiste “eenduidige” bestuursprofiel van de provincies er gewoonweg niet is. En als het er niet is, dan dient het ook niet te worden bedacht. De provincie is geen bedrijf dat zichzelf moet verkopen, maar een overheidslaag die zijn door het eigen politiek bestuur, en de door zijn medebesturen, gewenste taken zo goed mogelijk moet uitvoeren. Ook als zij ondankbaar zijn of onderling moeilijk te verenigen of een slecht imago opleveren.

Dit brengt ons op de – in tijden van verkiezingen steeds weer oplaaierende – roep om een communicatiestrategie.

“Journalistiek gezien is de provincie een ramp” aldus veel mediarepresentanten. Geen vuurwerk, geen beslissingen waar burgers van wakker liggen, geen aansprekende thema’s. Als de provincies in het nieuws komen, is dat meestal niet in positieve zin.

Er is hier sprake van een hermetisch gesloten cirkel. Als de provincies hun werk goed doen, zijn zij voor de media oninteressant. Gebiedsgericht project, samen werken aan oplossingen, gemeenten en maatschappelijke organisaties halen de resultaten binnen, alles pais en vree, nieuwswaarde nihil. Resultaat: geen imago.

Als de provincies hun werk niet goed doen of knopen proberen door te hakken tegen de zin van betrokkenen (boze burgers, boze gemeenten, boze instellingen), dan wel voor mede-overheden de klassieke “Zwarte-Piet” ijzers uit het vuur halen, mogen zij in zich verheugen de belangstelling van de media, die dan altijd de kant van de (lokale) betrokkenen zullen belichten. Resultaat: slecht imago.

De provincies komen slechts zelden in de schijnwerpers, dat betekent overigens ipse facto dat zij hun werk doorgaans goed doen.

Wat mij betreft ligt hier de enige communicatiestrategie van de provincies, om naar de burger duidelijk te maken dat er een direct verband is tussen een provincie die haar taken goed uitvoert (en dat willen burgers graag) en een provincie waar men weinig van verneemt.

Dat is geen sinecure, maar lijkt mij verstandiger dan veel te verwachten van de – vooral in verkiezingstijd woekerende – voorstellen van media- en

marketinggoeroe's om de provinciale besluitvorming politiek meer te polariseren (contraproductief) en voor burgers aansprekende thema's te bedenken (wekt valse verwachtingen).

De beslissingen over voor de voor de gemiddeld politiek geïnteresseerde burger direct aansprekende vraagstukken (hoogte uitkeringen, hoogte belastingen, openbaar vervoer, onderwijs, gezondheidszorg) zijn enerzijds door een terugtrekkende overheid verzakelijkt, verzelfstandigd en in handen gelegd van maatschappelijke actoren, anderzijds als het gaat om de overheidsrol primair opgedragen aan gemeenten en rijksoverheid, en tenslotte als het gaat om het regionaal niveau veelal opgedragen aan verbanden met geen of slechts zijdelingse betrokkenheid van de provinciebesturen.

De bestuurskundige Weterings heeft de consequenties daarvan scherp geschilderd:

De provincie heeft weinig echte doetaken' en de meeste hiervan hebben in de ogen van veel burgers vooral te maken met abstracte onderwerpen, zoals de verdeling van de bejaardenoorden, landschapsbeheer en wegen- en vaarwegenbeheer. De provincies spelen vooral een rol op terreinen waarvoor ze als middenbestuur bij uitstek geschikt zijn. Hun taak is vooral toezichhoudend, kaderscheppend en bemiddelend. Hierin zijn (het bevorderen van) coördinatie, samenwerking, geschillenbeslechting en de zorg voor integratie van beleid de sleutelwoorden. Het gaat hier stuk voor stuk om begrippen, waarin waarden als samenhang en gemeenschappelijkheid doorklinken. Dit staat op behoorlijk gespannen voet met de verlokkingen van een scherp(er) politiek profiel en derhalve met een in dat opzicht electoraal aantrekkelijker middenbestuur.

In het debat van de 'staat van de staten' blijft gemakshalve het feit achterwege dat provincies hun taken tot op de dag van vandaag op een consciëntieuze manier gestalte geven. Van massale ontevredenheid over de kwaliteit van het werk dat provinciebesturen afleveren, is geenszins sprake. Niet bij de Haagse elite en ook niet bij de burgers.

De politiek fungeert nog steeds als een vanzelfsprekende en serieuze gesprekspartner in talloze maatschappelijke netwerken. De manier, waarop provinciebestuurders in deze maatschappelijke arrangementen hun partijtje meeblazen, de relatieve rust waarin zij hun rol spelen en de brede waardering die zij hiervoor bij hun maatschappelijke partners – vooral intermediaire organisaties – door de jaren heen hebben weten te oogsten, wijst eerder op een tot volle wasdom gekomen bestuurslaag dan op een democratie in crisis.<sup>11</sup>

Vanuit deze overwegingen plaatst Weterings indringende vraagtekens bij voorstellen om het provinciaal bestuur te politiseren? Is dat gezien de rol en functie van het provinciaal bestuur niet juist contraproductief? Is niet consensus de voornaamste – en onmisbare – output van provinciaal besturen binnen ons bestel?

---

<sup>11</sup> Weterings 1999

Is met andere woorden niet nog steeds de metafoor van Zijderveld van toepassing, dat de provincies in de complexiteit van onze samenleving en in ons gefragmenteerd bestuurlijk bestel het kraakbeen tussen de botten vormen? Als kraakbeen hard wordt dan breekt het. Afwezigheid van kraakbeen leidt in een bestuursstelsel tot een geweldige bestuurlijke hernia.

Weterings weet zich in het gezelschap van een groot aantal bestuurskundigen<sup>12</sup> die allen beklemtonen dat de op consensus en overeenstemming gerichte bestuursstijl in de provinciehuizen niet alleen noodzakelijk is voor een goede vervulling van de provinciale rol en taak, maar eigenlijk past bij een moderne invulling van overheidsbestuur in het algemeen.

Zo gezien is de roep om als provincies meer doorzettingsmacht te ontwikkelen en meer verticale sturing tot stand te brengen in zekere mate contrafactisch (normatief) van aard. De huidige rolvulling door de provincies sluit immers vrij goed aan bij de manier waarop samenleving en bestuur zich in Nederland hebben ontwikkeld.

---

<sup>12</sup> vgl. Derksen, Tops, Toonen

## 7. Voetangels, klemmen en kansen

Dit essay is getiteld: Tussen Scylla en Charybdis. Met de titel wordt bedoeld op twee klippen waar de provincies tussendoor moeten zien te varen.

De ene klip wordt gevormd door de verwachting dat de provincies in de grootstedelijke gebieden de tekortkomingen van ons bestuurlijk bestel kunnen oplossen, kunnen zorgen voor doorzettingsmacht en voor regionale herindeling op tal van terreinen (om te voorkomen dat een onoverzichtelijk geheel ontstaat). Deze verwachting leidt tot teleurstelling en als gevolg van analytische verwarring klinkt al snel met hernieuwd elan de roep om het scheppen van andere structuren.

De andere klip is bestuurlijke en ambtelijke resignatie. Ik doel op de mogelijkheid dat een gebrek aan medewerking van de vakdepartementen, een gebrek aan scoringsmogelijkheden op korte termijn, een gebrek aan “imago” en “profiel” en andere voorspelbare ontwikkelingen het hervonden elan van de provincies gaan eroderen. De provincies zinken terug in veronderstelde veiligheid, en verzuimen het ingeslagen vernieuwingsproces voort te zetten. Een hernieuwde roep om alternatieve structuren hebben de provincies in dat geval aan zichzelf te wijten.

De tweede klip is volgens mij verder weg dan de eerste. Er valt tussendoor te varen.

De koers daarvoor is uitgezet met het vernieuwingsproject Provincies Van De Toekomst: de provincies als mesobestuur sui generis, met als centrale rol beleidsintegratie tussen besturen en sectoren. Gericht op het oplossen van concrete maatschappelijke problemen zijn het de provincies die verbindingen aanbrengen, verbanden bindend maken en ontschottend werken op het beleid van rijksoverheid, gemeenten en sectorale maatschappelijk initiatieven. Bij deze koers passen twee katekeningen.

In de eerste plaats mag de gebiedsgerichte interactieve aanpak, met een grote nadruk op operationele effectiviteit en resultaatgerichtheid, er niet toe leiden dat traditioneel krachtige provinciale bestuurswaarden als consistentie, rechtsbescherming en rechtmatigheid, robuustheid en duurzaamheid te zeer uit het oog worden verloren.

In de tweede plaats is van provinciale zijde een actievere oriëntatie op en participatie in het Europa van de regio's noodzakelijk. Daarbij dient de EU minder te worden benaderd als ruif voor subsidies en meer als een bestuurlijk platform voor regionale beleidsvorming.

Deze weg moet niet worden verlaten ten faveure van een meer “gespied” bestuursprofiel (gebiedsautoriteit, doordouwer), maar met verve verder worden bewandeld. Centraal staat de rol van verticale en horizontale integratie, het

bijeenbrengen van mensen en middelen op diverse manieren en op diverse regionale schaalniveaus met het oog op het oplossen van maatschappelijke problemen.

Erkenning van deze centrale rol door de rijksoverheid en de VNG is nodig. Het ministerie van BZK zou de eigen oriëntatie wat kunnen verleggen van permanente bestuurlijke reorganisatie van het regionaal niveau naar consistentie wat betreft de rol van de provincie binnen de diverse departementen. Van gemeenten mag eerbiediging worden gevraagd van het resultaat – het uitonderhandelde compromis – van het werk van de door hen gewenste interactieve provincie. Zo kunnen rijk en gemeenten mede gestalte geven aan de verdere ontwikkeling van de provincies in de richting van een “modern en sterk middenbestuur”.

De provincies zouden kunnen kiezen voor offensieve bescheidenheid. Duidelijk maken dat de provincies bepaalde problemen niet op kunnen lossen (hindermacht, juridisering, ondoorzichtig geheel van regionale samenwerkingsverbanden), andere wel (door voor de oplossing van maatschappelijke problemen de geëigende beleidskaders te vormen, bestuurskracht te mobiliseren op bovenlokaal niveau, te ontschotten en synergie te veroorzaken). Niet per sé pleiten voor Tracéwetgeving of NIMBY-wetgeving, maar voor wetgeving die de integrerende rol van de provincies op de verschillende regionale niveaus van de verschillende beleidsterreinen bekrachtigt en erkent. Wat dat laatste betreft moet worden geconstateerd dat het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl, dat op dit moment wordt voorbereid door Rijk, IPO en VNG nogal te kort schiet. Wat betreft de provinciale rol op diverse terreinen (economie, arbeidsmarkt, onderwijs, zorg) schiet het huidige concept zelfs tekort als beschrijving van de status quo, laat staan dat het voor de nabije toekomst veel openingen biedt.

Voor de grootstedelijke gebieden betekent dit dat gewerkt moet worden aan bestuursovereenkomsten voor een zo optimaal mogelijke inzet van de provincies als middenbestuur, en typisch niet, zoals nu vaak het geval, naar convenanten gericht op stadsregionale provincievrijheid en ouderwetse “rijksonmiddellijkheid”. De in de huidige omstandigheden niet eens ondenkbare combinatie van enerzijds bestuursarrangementen die de provincie beleidsinhoudelijk op diverse beleidsterreinen vrijwel buiten spel zetten, in combinatie met een bestuurlijk “profiel” van de provincie als doorhakker van interbestuurlijke patstellingen, lijkt mij zowel voor de grootstedelijke gebieden als voor de provinciebesturen een regelrecht rampenscenario.

De provincies kunnen een geconstateerd gebrek aan doorzettingsmacht binnen ons bestuurlijk bestel niet oplossen en al zeker niet in de grootstedelijke gebieden.

Bij het bestuur in de grootstedelijke gebieden zijn de provincies in de afgelopen decennia in feite buiten spel geraakt. Zij zijn buiten spel geplaatst



door regelgeving waarbij in steeds toenemende mate de grote steden of de stadsregio's provincievrij werden verklaard, en doordat de steden op tal van terreinen en voor tal van vraagstukken directe relaties hebben aangeknoopt met het Rijk. Tegelijkertijd hebben de provincies zich wel erg gedwee teruggetrokken tot de resterende gebieden. Er zijn nauwelijks pogingen ondernomen om de provinciale rol in de grootstedelijke gebieden te bewijzen of verder te ontwikkelen.

Recentelijk is in de attitude van de provincies verandering gekomen. In 1996 kwam de IPO-commissie Doesburg met het rapport "De verantwoordelijkheid van het middenbestuur: Samenwerken voor een democratisch en slagvaardig bestuur in stedelijke gebieden." In dit rapport worden diverse vormen van interbestuurlijke projecten voorgesteld als alternatief voor provinciale schaalverkleining. In het kader van het Grote Stedenbeleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing nemen provincies het initiatief om tot bestuurs-overeenkomsten met de inliggende steden te komen. Voor de grootstedelijke gebieden zijn veel provincies over gegaan op gebiedsgericht programma-management.

Deze ontwikkelingen laten onverlet dat de provincies binnen de aangepane bestuurlijke samenwerking rond met name de vier grootste steden over het algemeen wat betreft financiën en gezag een nauwelijks gelijkwaardige positie innemen. Steeds weer blijkt dat – wat betreft het concreet potentieel van in te zetten beleidsinstrumenten – het instrumentarium van Rijk en gemeenten de inzet van de provincies kwantitatief ver overstijgt. Dit is zeker het geval waar veel provinciale taken en instrumenten die wél relevant zijn inmiddels zijn overgedragen aan de grote steden en de Kaderwetorganen.

In de praktijk blijkt het provinciaal instrumentarium slechts een beperkte relevantie te hebben voor de inhoud en uitvoering van de interbestuurlijke samenwerking rond de grote steden. Voor de Kaderwetregio's geldt dat succes vooral afhankelijk is van de mate waarin taken en bevoegdheden van gemeenten en Rijk regionaal kunnen worden ingezet. Provinciale bevoegdheden en taken leggen relatief weinig gewicht in de schaal.

De centrale opdrachten die de steden in het kader van hun grote stedenbeleid formuleren hebben vooral betrekking op sociaal-economische problemen en doelstellingen. Voor zover de provincies hun bijdragen vooral formuleren vanuit hun bevoegdheden op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu blijven die bijdragen voor de grootstedelijke problematiek van beperkte betekenis.

Om verder bij te dragen aan bestuurlijke oplossingen in de grootstedelijke gebieden moeten de provincies zich dan ook niet te zeer richten op het eigen instrumentarium, maar moeten de provincies, aldus de commissie Doesburg "doorgaan op de ingeslagen weg om een meer autonome taakopvatting te ontwikkelen en zich meer verantwoordelijk te maken voor bovengemeentelijke en integrale belangenafweging en beleidsbepaling. De provincies moeten een actieve, initiatiefrijke en resultaatgerichte houding aannemen gericht op maatschappelijke problemen die de bevoegdheden van de gemeenten te boven

gaan, ook als daarvoor geen opdracht en ruggesteun is gegeven in de vorm van wetgeving van rijkszijde.”

We hoeven ons echter geenszins te verbazen als binnenkort de evaluatie van de Kaderwetgebieden niet uitmondt in een discussie over de vereiste inzet van gemeenten, provincie en Rijk om de problemen op te lossen, maar in een discussie over de vereiste overdracht van (met name provinciale) taken en instrumenten.

Als dientengevolge er dan toch weer een structuurgerichte benadering wordt gekozen, dan ligt schaalvergroting voor de hand. De problemen van de big village maken wellicht een agglomeratiegemeente noodzakelijk, de problemen van de metropolitan area en de Nederlandse inzet binnen het Europa van de Regio's vragen meer en meer om versterkt bestuur op met name Randstad-niveau. Deze vraagstukken, en de problemen rond de urban region, komen nu en in de toekomst door provinciale schaalverkleining geen stap dichterbij een oplossing.

## Literatuurlijst

- Berkhout 1995, *Op zoek naar de regionale maat*: De samenhang van sociale en bestuurlijke vernieuwing, onderzoek in opdracht van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland, POW 's-Gravenhage.
- Berkhout 1996, *Mesobestuur in Nederland: De geïnstitutionaliseerde onderuitputting van een bestuurslaag*, in: "Het onzichtbare bestuur" (red. Berveling/van Dam/e.a.), Eburon Delft.
- Berkhout 1996, *Overheid en middenveld in een ontzuilde samenleving*, in: "De ontzuiling voorbij; Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap", RBB, SDU 's-Gravenhage.
- Berkhout 1996, *Maatschappelijk Middenveld: Oplossing of oorzaak van maatschappelijke problemen?*, Pre-advies aan de Raad voor het Binnenlands Bestuur, RBB 's-Gravenhage
- Berkhout/Toonen 1996, *Atomisering of vervlechting: De institutionele infrastructuur van lokaal welzijnsbeleid*, in: "Samen werken aan Stedelijk Welzijn", Ministerie van VWS, 's-Gravenhage
- Berkhout/Neelen/Toonen, *Perspectieven voor het Nederlands Middenbestuur*, in: "Het onzichtbare bestuur" (red. Berveling/van Dam/e.a.), Eburon Delft
- Besturen In Het Midden 1997, bundel ter gelegenheid van het afscheid van Beelaerts van Blokland als voorzitter van het IPO, IPO-uitgave, 's-Gravenhage.
- Bestuurswetenschappen 1990, *Themanummer Regiovorming*, VNG 's-Gravenhage
- Commissie Doesburg 1996, *Samenwerken voor een democratisch en slagvaardig bestuur in de grootstedelijke gebieden: De verantwoordelijkheid van het middenbestuur*, IPO-uitgave.
- Derksen/ten Heuvelhof/Cordia/van Duren/Hilgersom 1990, *Regionale Problemen, regionale Oplossingen*, onderzoek in opdracht van het gewest 's-Gravenhage, RUL/EUR.
- Derksen//Toonen/van Enckevort 1993, *De stadsregio en het middenbestuur*, advies aan provinciaal bestuur Zuid-Holland, RUL
- Frissen 1999, *Vorbij plaats en wezen: De politieke betekenis van virtualisering en deterritorialisering*, in Bestuurskunde 1999/5
- Godfroj/Nelissen 1993, *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Coutinho Bussum
- Hendriks/Toonen (red.) 1998, *Schikken en Plooien*, De stroperige staat bij nader inzien, Van Gorcum, Assen.
- Kleinfeld 1990, *Die Provinzen im politischen System der Niederländen*, Fernuniversität Hagen
- Kleinfeld 1994, *Die mittlere Verwaltungsebene in den Niederländen. Entwicklungen und Reformkonzepte*, Fernuniversität Hagen
- Kriesi 1990, *Federalism and pillarization: the Netherlands and Switzerland compared*, Acta Politica 26/4, 433-450

- Ministerie van BZK 1999, Profiel van de provincies: *Ontwikkelingen en toekomstvisies*, DIBI, 's-Gravenhage
- Ministerie van BZK 1999, *Notitie Inrichting en Functioneren Binnenlands Bestuur*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van BZK 1999, *Standpunt inzake middenbestuur*, brief van de minister van BZK aan de vaste commissie voor BZK van de 2e Kamer, 7-4-'99
- Ministerie van BZK 1999, *Tendrapport Bewegend bestuur*, 's-Gravenhage
- Nieuwenhuijsen 1999, *Onpolitiek provincie, onzichtbare provincie*, Binnenlands Bestuur 30-4-'99
- Regeerakkoord 1998, *Kamerstuk 26 024/10.*, pp. 77-78.
- Moret Ernst & Young 1998, *De provincie in 2007? Prioriteiten en activiteiten*, Amersfoort
- RBB 1997, advies "*Besturen op de tast*", 's-Gravenhage.
- Schaap/v Twist 1995, *Regionalisering in Rotterdam: een stap terug is een stap vooruit*, Bestuurswetenschappen 49/5, 339-350
- Schobben 1995, *De regionale bestuurslaag in Nederland en elders in europa: een vergelijkende analyse*, in: Bestuurswetenschappen 1995/5, VNG 's-Gravenhage
- Schobben 1996, *Het mesobestuur in internationaal perspectief: Stadsregio's vergeleken*, in: "*Het onzichtbare bestuur*" (red. Berveling/van Dam/e.a.), Eburon Delft
- Toonen 1990, *Het spaken van het wiel in de regio: enkele theoretische kanttekeningen bij de hedendaagse agglomeratieproblematiek*, in: bestuurswetenschappen 44/7, p. 457-469
- Toonen 1993, *Bestuur op niveau: Regionalisatie in een ontzuid bestuur*, In: Acta Politica 1993/3, p. 295-325.
- Toonen/Kreukels/In't Veld 1994, *Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie, Pre-advies ten behoeve van de IPO-strategiegroep Van Kemenade*, Bureau voor Contractresearch.
- Toonen/Kreukels/In't Veld 1995, *Provinciale Vernieuwingsprojecten: Een momentopname*, Bureau voor Contractresearch.
- Toonen/Raadschelders/Hendriks 1992, *Meso-bestuur in Europees perspectief. De randstadprovincies uit de pas?*, RUL vakgroep bestuurskunde Leiden
- Traag 1993, *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?*, Enschede
- Zijdeveld 1994, *De rol en betekenis van mediërende structuren. De provincies (weer) in het geding*, IPO 1994, 's-Gravenhage

# **De zwakke legitimiteit van provincies: oorzaken en oplossingsrichtingen**

dr. G.H.J.M. Neelen

<b>Inleiding: vraagstelling en uitgangspunten</b>	87
<b>1. Enkele theoretische bouwstenen</b>	89
1.1 De organisme-metafoor als gekozen invalshoek	89
1.2 Het belang van legitiemiteitsoordelen	90
1.3 Ontkoppelde institutionele verwachtingen	92
<b>2. Een verklaring voor de legitimiteitsproblemen van provincies</b>	95
2.1 Kernactoren	95
2.2 Drie oorzaken	96
<b>3. Enkele oplossingsrichtingen</b>	101
<b>Literatuurlijst</b>	104



## Inleiding: vraagstelling en uitgangspunten

De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie in Nederland maakt duidelijk dat de ambities van de overheid om haar eigen basisstructuren fundamenteel te veranderen niet te hoog gesteld kunnen zijn. In het Regeerakkoord is dit tot uitdrukking gebracht met het uitgangspunt dat “taken en bevoegdheden worden zoveel mogelijk op uniforme wijze toegedeeld aan de drie territoriale bestuurslagen van onze hoofdstructuur (rijk, provincies en gemeenten)”.<sup>1</sup> Hoewel de mogelijkheid tot stadsprovincievorming formeel ‘niet uitgesloten is’, zoekt het tweede Paarse kabinet de oplossing voor bovenlokale en regionale problemen vooral in bovenlokale regie, coördinatie, samenwerking en gemeentelijke herindeling. Provincies moeten daarbij volgens het Regeerakkoord een belangrijke rol vervullen. Hun integrerende en arbitrerende rol moet worden versterkt en de bestuurlijke cultuur van de provincies moet zich ontwikkelen in de richting van een modern en sterk middenbestuur.

De door het kabinet beoogde rol van provincies bij het oplossen van regionale en grootstedelijke problemen mag opmerkelijk worden genoemd omdat de bestuurskracht van provincies volgens velen nog steeds als onvoldoende wordt ervaren.<sup>2</sup> Het in 1993 ingezette vernieuwingsproces ‘Provincies van de Toekomst’ is weliswaar veelbelovend maar lijkt hierin nog betrekkelijk weinig verandering te hebben gebracht. Verwacht mag worden dat de integrerende en arbitrerende rol van de provincie in het binnenlands bestuur onvoldoende uit de verf zal komen wanneer de effectiviteit van haar handelen telkens ter discussie wordt gesteld. *Het is dan ook van belang om na te gaan hoe de (door velen ervaren) effectiviteitsproblemen van provincies kunnen worden verklaard en welke oplossingsrichtingen voor deze problemen kunnen worden aangedragen.* Deze vraag staat in dit essay centraal.

Bij de beantwoording van bovenstaande vraagstelling ga ik uit van de volgende uitgangspunten.

1. Hierboven werd gesteld dat de effectiviteit van het handelen van provincies als onvoldoende wordt ervaren. In hoeverre dit effectiviteitsoordeel in de praktijk voldoende onderbouwd kan worden, laat zich niet eenvoudig vast stellen maar acht ik ook niet van belang. Van belang is dat provincies er nog onvoldoende in slagen om relevante actoren in hun omgeving te overtuigen van de relevantie en de kwaliteit van hun handelen. De totnogtoe gehanteerde begrippen relevantie, kwaliteit, bestuurskracht en effectiviteit verwijzen naar verschillende aspecten van het handelen van provincies en zullen in paragraaf twee van dit essay nader worden aangeduid met het begrip legitimiteit.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10, p. 78.

<sup>2</sup> De zwakke positie van provincies komt in een stroom van publikaties aan de orde. Zie onder andere Van Dam e.a. (1996) en de publikaties die hierin worden aangehaald.

2. Het essay vormt een doordenking van de problemen van provincies vanuit een organisatieperspectief. De positie en het functioneren van provincies kunnen op uiteenlopende wijzen worden geanalyseerd. Naast het hier gekozen organisatieperspectief is bijvoorbeeld ook een historisch-institutionele analyse<sup>3</sup>, een internationaal vergelijkende analyse<sup>4</sup> en een analyse van provincies vanuit een sturingsperspectief mogelijk.<sup>5</sup> De keuze voor een organisatieperspectief is gebaseerd op het uitgangspunt in het Regeerakkoord. Het vasthouden aan de hoofdstructuur ('het huis van Thorbecke') en de zoveel mogelijk uniforme benadering ervan, maakt duidelijk dat de oplossing van problemen van instituties binnen deze structuur vooral gezocht moet worden in een verandering van werkwijzen en van de (bestuurlijke) cultuur. Verwacht mag worden dat juist vanuit een organisatieperspectief hiervoor relevante inzichten en oplossingsrichtingen kunnen worden aangedragen.
3. Ik zal niet ingaan op concrete problemen van individuele provincies.
4. Het essay is gebaseerd op secundaire bronnen en is verkennend van aard. Naast een mogelijke verklaring van de effectiviteitsproblemen van provincies zal ik ook enkele oplossingsrichtingen aandragen.

Het essay is als volgt opgebouwd. In paragraaf twee zal ik de theoretische bouwstenen voor de analyse van de problemen van provincies uiteenzetten. De problemen van provincies worden in paragraaf drie aan de hand van de behandelde theoretische bouwstenen nader gedefinieerd en verklaard. In paragraaf vier werk ik tenslotte enkele oplossingsrichtingen voor provincies uit.

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Toonen (1996) en Berkhout (1996). Beide auteurs plaatsen de positie en rol van het middenbestuur in een bredere institutionele context van hervorming, ontzuiling en modernisering

<sup>4</sup> Zo onderzoekt Schobben (1996) hoe de in de Nederlandse context gekozen oplossingen voor de (groot)stedelijke problematiek zich verhouden tot de in andere landen gekozen oplossingen.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Schaap (1997) die de discussie over de stadsprovincie Rotterdam met behulp van de theorie over autopoietische sociale systemen van Luhman analyseert.



## 1. Enkele theoretische bouwstenen

In deze paragraaf zal ik enkele theoretische bouwstenen aandragen om de in de vorige paragraaf geformuleerde probleemstelling te kunnen beantwoorden. Inzichten uit de contingentietheorie, de algemene organisatiekunde en de neo-institutionele organisatiesociologie worden aangevuld met enkele bestuurskundige noties.

### 1.1 De organisme-metafoer als gekozen invalshoek

In een in 1986 verschenen boek laat de auteur Gareth Morgan zien dat het functioneren van organisaties met behulp van ten minste acht verschillende metaforen kan worden begrepen. De metaforen verwijzen daarbij naar zeer uiteenlopende stromingen binnen de organisatiekunde en de organisatiesociologie die ieder bepaalde aspecten van organisaties belichten. In dit essay zal ik uitgaan van één metafoer van Morgan, namelijk de organisme-metafoer. Door organisaties voor te stellen als levende organismen, worden de volgende aspecten van het functioneren van organisaties benadrukt:

- het voortbestaan en overleven van een organisatie is geen natuurlijk gegeven;
- organisaties zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van hun omgeving;
- de omgeving van organisaties verandert voortdurend;
- alleen die organisaties overleven die effectief zijn, dat wil zeggen dat ze er in slagen om continu voldoende hulpbronnen c.q. financiële middelen te genereren;
- organisaties kunnen alleen voldoende financiële middelen genereren wanneer ze zich aan hun veranderende omgeving zodanig aanpassen zodat er sprake is van een congruentie ('fit' of passendheid) tussen organisatiekenmerken (bijvoorbeeld de mate van differentiatie) en kritische situatiefactoren (bijvoorbeeld de mate van complexiteit van de omgeving).

De theoretische stromingen die met de organisme-metafoer zijn verbonden, zijn de 'human relations'-benadering, de systeem- en contingentietheorie en de netwerkbenadering.<sup>6</sup> Voor ons betoog zullen we met name inzichten aan de contingentiebenadering ontleen. Deze benadering heeft echter, net als elke metafoer en theorie, bepaalde beperkingen. Om de metafoer zinvol te kunnen gebruiken voor onze analyse van de problemen van provincies moeten we kort op twee ook door Morgan genoemde beperkingen van de metafoer ingaan.<sup>7</sup> Vervolgens zullen we het effectiviteitsbegrip uit de contingentiebenadering

<sup>6</sup> Morgan noemt de netwerkbenadering niet expliciet maar uit zijn behandeling van organismen in relatie tot hun ecosysteem (in tegenstelling tot een analyse van individuele organismen of een analyse van de populatie-ecologie) blijkt dat hij daarbij doelt op de (beleids-) netwerkbenadering. (zie Morgan, 1986: 39-76)

<sup>7</sup> Morgan (1986: 74-75)

aanpassen. Deze aanpassing hangt samen met het feit dat we de metafoor willen toepassen op een publieke budgetorganisatie terwijl de contingentiebenadering in eerste instantie ontwikkeld is voor private marktorganisaties.

*Niet alleen aanpassen ook beïnvloeden en strategisch kiezen*

Centraal in de contingentiebenadering staat de gedachte dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de mate van congruentie tussen situatiefactoren en organisatiekenmerken. Tot de processen die een dergelijke congruentie tot stand kunnen brengen behoren onder andere rationele adaptie, allerlei vormen van imitatie en eliminatie of 'natuurlijke selectie'.<sup>8</sup> In de klassieke contingentiebenadering wordt echter eenzijdig de nadruk gelegd op het zich aanpassen van de organisatie aan haar omgeving. De congruentie tussen organisatie en omgeving kan echter ook bereikt worden doordat organisaties de omgeving in een voor hun gewenste richting beïnvloeden of zelfs de ene omgeving (bijvoorbeeld markt) voor een andere omgeving verruilen. Organisaties kunnen in tegenstelling tot organismen strategisch gedrag vertonen. De klassieke contingentiebenadering heeft dan ook weinig oog voor strategisch management en omgevingsmanagement.<sup>9</sup>

*Weinig aandacht voor concurrentie en rivaliteit*

Morgan wijst erop dat de organisme-metafoor impliciet uitgaat van de assumptie van 'functional unity'.<sup>10</sup> Vanuit een functionalistisch perspectief wordt de congruentie tussen organisatiekenmerken en situatiefactoren benadrukt. Hierdoor wordt weinig aandacht besteed aan concurrentie en rivaliteit tussen organisaties en tussen organisatie-eenheden onderling. Conflicten vormen in de contingentiebenadering eerder een uitzondering op de regel zoals ook het voorkomen van ziektes in het algemeen niet naar de 'normale' situatie van een organisme verwijst. Dit is een tweede beperking van de organisme-metafoor waaraan in toepassingen van de metafoor aandacht aan moet worden besteed.

## 1.2

### **Het belang van legitimiteitsoordelen**

Het begrip effectiviteit staat centraal in de contingentiebenadering. Dit begrip verwijst naar het vermogen om ook op langere termijn voldoende hulpbronnen c.q. financiële middelen te genereren. Voor marktorganisaties betekent dit dat ze hun producten of diensten tegen minimaal de kostprijs moeten kunnen afzetten. Voor budgetorganisaties, zoals de provincies, moet het effectiviteitsbegrip enigszins worden aangepast. Zij bieden hun diensten doorgaans niet tegen een prijs aan op een markt maar ontvangen jaarlijks een

---

<sup>8</sup> Zie o.a. Lammers, Mijs en Van Noort, 1997:614-620

<sup>9</sup> Rosenthal e.a., 1996: 204-208

<sup>10</sup> Morgan (1996: 75)

deel van de door belastingen opgebrachte publieke middelen. In navolging van Robbins<sup>11</sup> kies ik voor een effectiviteitsbegrip dat ervan uitgaat dat een organisatie effectief is wanneer de organisatie 'satisfies the demands of those constituencies in its environment from whom it requires support for its continued existence'. Budgetorganisaties moeten telkens belangrijke actoren in hun omgeving ('stakeholders') ervan overtuigen dat ze essentiële belangen op een doeltreffende wijze behartigen. Dit kunnen ze doen door zoveel mogelijk tegemoet proberen te komen aan de eisen en de verwachtingen van de verschillende 'stakeholders'. Daarbij gaat het niet alleen om de passendheid van organisatiestructuurkarakteristieken (zoals in de contingentiebenadering). In het algemeen kan gesteld worden dat publieke organisaties niet alleen aan eisen en verwachtingen ten aanzien van hun output, maar vooral ook aan eisen ten aanzien van de inzet en verwerking van de productiemiddelen moeten voldoen (denk daarbij aan criteria zoals openbare aanbesteding, rechtsgelijkheid en inspraak). Robbins noemt deze benadering van organisationele effectiviteit 'the strategic-constituencies approach'.<sup>12</sup> Deze opvatting van effectiviteit kunnen we ook aanduiden met het begrip legitimiteit. Legitimiteit als criterium van bestuurlijk handelen verwijst in het algemeen naar de maatschappelijke aanvaarding van dat handelen. In navolging van de 'strategic constituencies approach' is voor een budgetorganisatie derhalve de vraag relevant of actoren die voor het voortbestaan van een organisatie van wezenlijk belang zijn, het handelen van de organisatie aanvaardden. Alleen dan zal de organisatie aanspraak kunnen maken op toereikende financiële en andere hulpmiddelen. Het is dus van belang om een goed inzicht te hebben in de verschillende 'stakeholders' van een organisatie en in hun verwachtingen en criteria ten aanzien van de organisatie.

Rosenthal e.a.<sup>13</sup> merken op dat legitimiteitsoordelen over publieke organisaties betrekking kunnen hebben op drie diepteniveaus: (1) de aanvaarding van bestuurders en hun handelen, (2) het vertrouwen in de spelregels voor collectieve besluitvorming en (3) het vertrouwen in de juistheid van de constitutionele fundamenten van de betreffende politieke gemeenschap. Stelselmatige aantasting van de legitimiteit op het eerste niveau kan leiden tot een aantasting van de legitimiteit op het tweede niveau en uiteindelijk zelfs van een fundamentele constitutionele crises (derde niveau). Organisaties kunnen in een negatieve legitimiteitsspiraal terechtkomen. Organisaties waarvan de legitimiteit sterk onder druk komt te staan, worden geconfronteerd met bezuinigingen, concurrentie van andere organisaties, zwakke bestuurders en mogelijk zelfs met (de dreiging van) overname en opheffing. Dit was aan het einde van de jaren tachtig bijvoorbeeld het geval met het ministerie van

---

<sup>11</sup> Robbins (1990: 62-67)

<sup>12</sup> Robbins, 1990: 62

<sup>13</sup> Rosenthal e.a. (1996: 29-31)

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Voor de sector ongunstige beleidswijzigingen leidden tot conflicten en fraude; dit vormde de aanleiding voor een politieke crisis hetgeen een sterke negatieve aandacht van de media veroorzaakte wat weer resulteerde tot een krampachtige reactie van de organisatie.<sup>14</sup> De legitimiteitscrisis leidde in het begin van de jaren negentig tot openlijke speculaties over opheffing van het ministerie bij de formatie. Het is vaak lastig om dit soort negatieve spiralen te doorberekenen met rationele argumenten over relatieve successen van de eigen organisatie.

### 1.3

#### **Ontkoppelde institutionele verwachtingen**

Conform de kerngedachte van de contingentiebenadering hangt de legitimiteit van budgetorganisaties af van de mate waarin relevante organisatiekenmerken congruent zijn met kritische situatiefactoren. Voor publieke organisaties betekent dit dat ze erin slagen om tegemoet te komen aan de eisen en verwachtingen die 'stakeholders' hebben ten aanzien van de organisatie. Rosenthal e.a.<sup>15</sup> stellen dat de legitimiteit van het handelen van een publieke organisatie in belangrijke mate een resultante vormt van de mate waarin een organisatie erin slaagt om te gaan met de spanningsvelden tussen de criteria van doeltreffend- en doelmatigheid, rechtmatigheid en democratie. Dit uitgangspunt is interessant omdat het enerzijds de verschillende rationaliteiten benadrukt die bij bestuurlijk handelen een rol spelen en anderzijds aangeeft dat legitimiteitsoordelen gebaseerd zijn op oordelen over de relatieve prestaties van organisaties.

Dit laatste gezichtspunt wil ik echter aanvullen met een belangrijk inzicht uit de neo-institutionele organisatiesociologie van onder andere Meyer, Rowan, Dimaggio en Scott. Ook de neo-institutionele organisatiesociologie gaat uit van de gedachte dat organisaties in de ogen van hun institutionele omgeving als legitiem worden beoordeeld wanneer ze zich conformeren aan dominante institutionele verwachtingen. Nieuw is echter dat deze institutionele verwachtingen los kunnen komen te staan ('ontkoppeld' zijn) van verwachtingen die voortvloeien uit de aard van de taken die de betreffende organisatie behartigt en van de mate waaraan een organisatie aan deze (functionele) eisen en verwachtingen beantwoord. "De institutionele verwachtingen komen dikwijls los te staan van rationeel-technische overwegingen ten aanzien van de inrichting van de organisatie. Onder bepaalde condities kunnen er bovendien tegenstrijdigheden optreden tussen enerzijds de 'technische' eisen die voortvloeien uit het primaire proces, en anderzijds de institutionele verankerde normatieve verwachtingen omtrent de 'juiste' inrichting van de organisatie".<sup>16</sup> Zo behoren schaalvergroting en

---

<sup>14</sup> Bekke, de Vries en Neelen, 1994

<sup>15</sup> Rosenthal e.a. 1996: 29-31

<sup>16</sup> Lammers, Mijs, Van Noort, 1992: 402

verzelfstandiging tot de dominante institutionele verwachtingen voor organisaties in de publieke sector in de jaren negentig. Deels is dit in beleid vastgelegd en deels worden deze verwachtingen telkens in de bestuurlijke verhoudingen herbevestigd. De vraag in hoeverre schaalvergroting in bijvoorbeeld het onderwijs en in het binnenlands bestuur (gemeentelijke herindelingen) een adequate oplossingen vormt voor de daar ervaren problemen laat zich echter deels negatief beoordelen. Er is dan sprake van een ontkoppelde institutionele verwachting die weliswaar bijdraagt aan de legitimiteit van publieke organisaties (in de ogen van beleidsorganisaties) maar de effectiviteit van de organisatie kan aantasten.

De in deze paragraaf aangedragen theoretische bouwstenen zullen we in de volgende paragraaf toepassen op de positie van provincies.

10  
R



## 2. Een verklaring voor de legitimeitsproblemen van provincies

Het eerste deel van de in paragraaf een geformuleerde vraagstelling kan gelet op het voorgaande worden aangepast tot de vraag hoe de door velen ervaren *legitimeitsproblemen* van provincies kunnen worden verklaard. In deze paragraaf zullen we deze vraag beantwoorden door drie 'constituencies' of kernactoren van provincies te bespreken en vervolgens drie elkaar versterkende oorzaken van de negatieve legitimeitsoordelen over provincies te behandelen.

### 2.1

#### **Kernactoren**

Als middenbestuur kennen provincies een gevarieerd takenpakket. Tot de activiteiten van provincies behoren het toezichthouden op gemeenten en waterschappen, geschillenbeslechting, de allocatie van middelen en voorzieningen (op het terrein van onder andere gezondheidszorg, welzijn en volkshuisvesting), het op rijksniveau en bij de Europese Unie behartigen van de belangen van onder andere gemeenten en van maatschappelijke organisaties en het integreren en coördineren van deelbelangen op terreinen als milieubeheer en ruimtelijke ordening. Daarnaast hebben provincies ook nog beperkte uitvoerende taken op onder andere het terrein van het landschapsbeheer en het wegen- en waterwegenbeheer. Bij de uitvoering van deze taken hebben provincies te maken met zeer vele actoren waarvan de samenwerking van belang is voor een goede taakvervulling. Drie (groepen) actoren acht ik echter voor het voortbestaan van provincies van fundamenteel belang en wil ik hierna als de kernactoren van provincies nader bespreken. De drie actoren zijn de rijksoverheid, de gemeenten en de burgers.

#### *Rijksoverheid*

Het belang van de rijksoverheid voor provincies vloeit allereerst voort uit het gegeven dat provincies voor het grootste deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van de rijksoverheid. Het gaat daarbij om de specifieke uitkeringen en de uitkering uit het Provinciefonds. Samenhangend met de omvang van de specifieke uitkeringen en wellicht van nog meer betekenis, is de mate waarin de ministeries bij de toedeling van taken (decentralisatie) en de nadere invulling daarvan de provincies als een adequate vorm van intermediair bestuur beschouwen. In het verleden hebben ministeries provincies op dit punt juist gepasseerd door gebruik te maken van gedeconcentreerde rijksdiensten (o.a. de regionale inspecties/directies van de ministeries van LNV, VROM en OCW) of vormen van functioneel bestuur (heel pregnant: de politie). Ook in meer recente discussies over de verzelfstandiging van rijksdiensten spelen provincies geen rol van betekenis. Hoewel provincies een open huishouding hebben en ook zelf taken ter hand kunnen nemen, is het vertrouwen van de andere bestuurslagen in de provincies als legitiem middenbestuur (niet alleen

financieel) van cruciaal belang. Ter afsluiting van het belang van de rijksoverheid merk ik nog op dat in toenemende mate ook de Europese Unie een vergelijkbaar belang voor provincies vormt, zeker wanneer het takenpakket van de Europese Unie zich nog meer uitbreidt naar beleidsterreinen als welzijn, cultuur, gezondheidszorg en infrastructuur.

#### *Gemeenten*

Het belang van de derde bestuurslaag in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat voor het voortbestaan van provincies behoeft wellicht weinig toelichting. Naar mijn mening mag hier de betekenis van concurrentie en rivaliteit tussen provincies en de met name grote gemeenten niet onderschat worden. Voor het oplossen van bovenlokale problemen en voor de afstemming en de gewenste schaalvergroting van gemeentelijke activiteiten zoeken gemeenten in eerste instantie vaak een oplossing in specifieke structuren (gemeenschappelijke regelingen) of in uitbreiding van de (taken van de) eigen gemeenten (uitbreiding centrumgemeenten en stadsprovincie). De motieven hiervoor zijn divers en hebben deels te maken met een tekortschietend vertrouwen en inzicht in de mogelijkheden van provincies en deels met het streven van bestuurders naar (bestuurs-)macht en status door het vergroten van de eigen organisatie.

#### *Burgers*

De burger vormt in zijn rol als staatsburger en kiezer de meest fundamentele legitimeringsbron van provincies. Andere tegenwoordig vaak onderscheiden rollen van de burger, zoals de rol van klant en van co-producent, zijn van minder belang. De reeds lange democratische legitimering onderscheidt provincies principieel van allerlei andere (functionele) intermediaire besturen en vormt voor zowel de Europese Unie als de rijksoverheid een belangrijk argument om provincies als het relevante middenbestuur te beschouwen. Op de vraag in hoeverre provincies erin slagen burgers voldoende bij het politiek-bestuurlijk functioneren van provincies te betrekken, zal ik in de laatste paragraaf nog kort ingaan.

## **2.2**

### **Drie oorzaken**

In de rest van deze paragraaf wil ik aannemelijk maken dat de drie onderscheiden kernactoren de legitimiteit van de provincie in het algemeen als zwak beoordelen. Hiervoor onderscheid ik de volgende drie oorzaken.

#### *Diffuse effecten*

De effecten van het handelen van provincies hebben in het algemeen een diffuus karakter.<sup>17</sup> Deze stelling kan als volgt worden toegelicht.

---

<sup>17</sup> Diffuus wordt hier gebruikt in zijn algemene betekenis van 'onregelmatig teruggekaast'



- De duur van beleids- en besluitvormingsprocessen op provinciaal niveau is in vergelijking met gemeentelijke besluitvorming relatief lang. De provinciale problematiek leidt door zijn aard en door de vele betrokken actoren tot een lange doorlooptijd.<sup>18</sup> Ook het uitvoeringsproces vergt vaak geruime tijd, zodat de effecten van beleid pas na maanden of jaren merkbaar zijn. De lange doorlooptijd gaat tevens gepaard met een afnemende aandacht van de (landelijke) media voor algemene provinciale vraagstukken.
- Wanneer de effecten van provinciaal beleid zich voordoen worden ze bovendien niet altijd toegeschreven aan het handelen van provincies. Provincies laten immers niet zelden de uitvoerende activiteiten over aan andere organisaties. Daarbij treedt vaak een eenvoudig maar krachtig sociaal-psychologisch mechanisme op in de zin dat bij knelpunten en problemen provincies hiervoor aansprakelijk worden gesteld (bijvoorbeeld de wachtlijstproblematiek in de gezondheidszorg). Wanneer de voorzieningen of maatregelen tot positieve effecten leiden, eisen de uitvoerende organisaties vaak alle credits voor zichzelf op (bijvoorbeeld de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater).
- Eerder werd gesteld dat provincies uiteenlopende taken uitvoeren. De verschillende bij deze taken betrokken actoren beoordelen de effecten van het handelen van de provincie vaak ook zeer uiteenlopend. Het gaat daarbij om onderling conflicterende beoordelingscriteria (rationaliteiten) en om met elkaar strijdige deelbelangen. Denk bijvoorbeeld aan de vele bestuurlijke ruzies bij (dreigende) gemeentelijke herindelingen. Het optreden van provincies roept bij vraagstukken van bestuurlijke reorganisatie en bij het oplossen van andere conflicten tussen gemeenten haast per definitie tegenstrijdige oordelen op. Meestal tekent zich een verschil af tussen de grote (centrum-) en de kleinere gemeenten.

De diffuse effecten van provinciaal handelen spelen in wisselende mate een rol bij de negatieve legitimiteitsoordelen van alle drie onderscheiden kernactoren. Verondersteld kan echter worden dat vooral burgers geen goed inzicht in de effecten van provinciaal beleid zullen hebben omdat ze doorgaans geen functionele relatie met provincies onderhouden.

#### *Concurrentie en rivaliteit*

Als tweede oorzaak voor de zwakke legitimiteit van provincies kan worden aangevoerd dat verschillende (kern-)actoren weinig belang lijken te hebben bij een sterke positie van provincies omdat ze zichzelf in een rivaliserende of concurrentiepositie beschouwen ten opzichte van provincies. Ik doel hier met name op de vier grote steden en in mindere mate op andere grote gemeenten en

---

<sup>18</sup> De lange doorlooptijd van provinciale besluitvorming was een van de conclusies van het experiment waarbij de gemeentesecretaris van Enschede en de griffier van Overijssel begin 1997 negen wegen van functie verwisselden. Zie hiervoor onder andere Derickx, 1997: 5-6.

ministeries. Dit punt kwam hiervoor al kort aan de orde. Hoewel het uitgangspunt in het Regeerakkoord de bal voorlopig weer meer bij de provincies legt, is niet te verwachten dat grote gemeenten of ministeries bij decentralisatie van taken zich direct zullen neerleggen bij de intermediaire positie van provincies. Enerzijds kan deze concurrentie en rivaliteit provincies scherper doen worden, anderzijds is het een voortdurende bron van negatieve legitimiteitsoordelen.

#### *Ontkoppelde institutionele verwachtingen*

De derde oorzaak is van geheel andere aard en verwijst naar het eerder behandelde inzicht van ontkoppelde institutionele verwachtingen uit de neo-institutionele organisatiesociologie. Toegepast op de rol van provincies onderscheid ik twee ‘ontkoppelingen’<sup>19</sup> :

- provincies komen (te) weinig tegemoet aan positieve institutionele verwachtingen. Provincies houden zich weinig bezig met activiteiten die in de perceptie van burgers, en wellicht in mindere mate de rijksoverheid en gemeenten, als zeer belangrijk en positief worden beoordeeld.<sup>20</sup> Hierbij valt te denken aan verzelfstandigingen, interactieve beleidsvoering en aan activiteiten op beleidsterreinen als openbare orde en veiligheid en asielbeleid. Deels is dit te verklaren door het specifieke takenpakket van provincies en de beperkte uitvoerende taken, deels lijkt dit ook een kwestie van beeldvorming te zijn. Een van de gevolgen is dat provincies niet actief zijn betrokken in de meeste actuele politieke discussies in Nederland.
- provincies worden vaak geassocieerd met of lijken te beantwoorden aan negatieve institutionele verwachtingen. Tot de negatieve institutionele verwachtingen of waarden behoren een sterke oriëntatie op planning, langdurige besluitvorming met elementen van ‘verstrikking’ en bijvoorbeeld welzijnstaken. Berkhout wijst er in navolging van Kleinfeld op dat dit historisch gezien de tragiek van provincies is.<sup>21</sup> Vanaf het einde van de Bataafse Republiek worden provincies geassocieerd met waarden en verwachtingen die in de periode daarvoor positief maar in de nieuwe tijd negatief worden beoordeeld.

De weinig positieve en sterk negatieve institutionele verwachtingen komen bij alle drie kernactoren voor hoewel ze waarschijnlijk het sterkst zijn voor burgers.

---

<sup>19</sup> Er is in beide gevallen sprake van ontkoppelingen omdat de institutionele verwachtingen los lijken te staan van de verwachtingen die primair aan middenbestuur gesteld kunnen worden en los lijken te staan van het daadwerkelijke functioneren van provincies.

<sup>20</sup> Of ze slagen er onvoldoende in om dit aan de buitenwacht duidelijk te maken.

<sup>21</sup> Berkhout (1996: 30), Kleinfeld (1994: 2.2)

Schematisch kan de verklaring van de zwakke legitimiteit van provincies nu als volgt worden weergegeven. Per kernactor is een (tentatieve) rangorde gegeven van het afnemende belang van de oorzaak van het negatieve legitimiteitsoordeel.

*Schema 1 Een verklaring voor de zwakke legitimiteit van provincies*

Kernactor	Oorzaken
Rijk	§ Ontkoppeling institutionele verwachtingen § Concurrentie en rivaliteit § Diffuse effecten
Gemeente	§ Concurrentie en rivaliteit § Diffuse effecten § Ontkoppelde institutionele verwachtingen
Burgers	§ Diffuse effecten § Ontkoppelde institutionele verwachtingen

/100/

### 3. Enkele oplossingsrichtingen

De drie oorzaken vormen tegelijkertijd ook aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen om de legitimiteit van provincies in de toekomst te versterken. Met nadruk spreek ik van oplossingsrichtingen omdat het nog globale gedachten zijn die door provincies in samenspraak met anderen nog nader uitgewerkt moeten worden. De oplossingsrichtingen zijn samengevat in schema 2. In de rest van dit essay zal ik de diverse oplossingsrichtingen nader toelichten.

*Schema 2 Inventarisatie van oplossingsrichtingen om de legitimiteit van provincies te verbeteren*

Oorzaken zwakke legitimiteit	Oplossingsrichtingen
Diffuse effecten	§ Versterking politieke debat
Concurrentie en rivaliteit	§ Samenwerking tussen provincies § Overleg met Rijk en gemeenten § Interne differentiatie
Ontkoppelde institutionele verwachtingen	§ Strategische positionering

#### *Versterking politieke debat*

Eerder stelde ik dat de effecten van provinciaal beleid zich pas na lange tijd voordoen, niet altijd aan provincies worden toegeschreven en haast per definitie tot tegengestelde oordelen aanleiding geven. Gesteld kan worden dat provincies de effecten van hun handelen beter aan hun omgeving duidelijk moeten maken. Cruciaal is naar mijn mening dat provincies een sterker politiek profiel krijgen. Door versterking van het politieke debat op provinciaal niveau wordt de zingeving van provinciale taken duidelijker: wat wil de provincie bereiken, waarom is dit van belang, welke beleidsalternatieven zijn er voorhanden en wat zijn de effecten van deze alternatieven voor maatschappelijke organisaties, gemeenten en burgers? Een voorwaarde hiervoor is dat de politieke partijen zich op provinciaal niveau sterker durven te profileren. Op dit moment is dit maar zeer beperkt het geval. De neiging is groot om bij verkiezingen van Provinciale Staten het belang van de provincie en de burgerplicht te benadrukken in plaats van het presenteren van duidelijke aan politieke partijen verbonden alternatieven. In navolging van onder andere Kuypers acht ik het daarom van belang dat provincies weer een 'body politic' worden.<sup>22</sup> Een belangrijk neveneffect hiervan is dat de lokale, regionale en landelijke media meer interesse zullen tonen in het functioneren van provincies. Een mogelijkheid om het politieke debat te versterken is het bevorderen van overlappende lidmaatschappen van Tweede Kamer, Provinciale

<sup>22</sup> Kuypers (1997: 15)

Staten en gemeenteraad. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre overlappende lidmaatschappen kunnen bijdragen aan een versterking van het politieke debat en welke wettelijke en partijpolitieke barrières hiervoor moeten worden weggenomen. Daarbij kunnen de ervaringen in andere landen (zoals bijvoorbeeld Frankrijk) onderzocht worden.

#### *Samenwerking tussen provincies*

Concurrentie en rivaliteit in het openbaar bestuur kunnen de doeltreffendheid van publieke organisaties bevorderen, meer openheid in besluitvormingsprocessen creëren en het politieke debat versterken.<sup>23</sup> Ze kunnen echter ook ontaarden in besluiteloosheid, beschadiging van organisaties en in verspilling van tijd en middelen. Om de positieve functies van concurrentie en rivaliteit te behouden maar de negatieve effecten (negatieve legitimiteitsoordelen) te vermijden moet naar mijn mening aan twee voorwaarden worden voldaan:

- provincies moeten op de concurrentie en rivaliteit in het openbaar bestuur zijn voorbereid
- er moet enige mate van overeenstemming zijn tussen betrokken partijen over de basisstructuren en verhoudingen in het binnenlands bestuur in Nederland ('de spelregels').

Voor de eerste voorwaarde moeten provincies zich individueel en binnen bijvoorbeeld het IPO beraden op hun sterke en zwakke punten. Het vernieuwingsproces 'Provincies van de Toekomst' vormt hiervoor een belangrijke basis. Samenwerking tussen provincies kan de effectiviteit en de positie van provincies ook in algemene zin versterken (zie onder andere Herweijer, 1996). Recente successen met het binnenhalen van kabinetssteun voor nieuwe infrastructuurprojecten in Nederland onderstrepen dit. De meest vergaande vorm van samenwerking is een samenvoeging van provincies. Deze optie is wel voorgesteld voor de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland om een beter machtsevenwicht tussen het middenbestuur en de grote steden te bereiken. Verwacht kan echter worden dat de samenvoeging veel tijd en energie van provinciebestuurders en ambtenaren zal vergen. Het is twijfelachtig of de voordelen van samenvoeging, in verhouding tot andere vormen van samenwerking, groter zullen zijn dan de kosten die met de besluitvorming, implementatie en instandhouding van de samenvoeging gepaard gaan.

#### *Overleg met Rijk en gemeenten*

Om overeenstemming te bereiken over de basisspelregels van het binnenlands bestuur is overleg nodig tussen het Rijk, met name het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en gemeenten, verenigd in de VNG. Het Regeerakkoord biedt voor deze overeenstemming een duidelijk oriëntatiepunt. Het resultaat van dit overleg is afhankelijk van de mate waarin het ministerie een duidelijke keuze kan en wil maken en dit tegenover andere

---

<sup>23</sup> Zie hiervoor onder andere Rosenthal, 1988

ministeries en gemeenten kan afdwingen. Provincies moeten hier de vinger aan de pols houden en moeten de minister en zijn staatssecretarissen hierop blijven aanspreken.

#### *Interne differentiatie*

Er is ten minste één taak van provincies waarbij concurrentie en rivaliteit afbreuk doet aan een goede taakuitoefening van provincies, te weten de geschillenbeslechting. Bij het oplossen van conflicten tussen gemeenten wordt van een provincie verwacht dat ze neutraal, op basis van argumenten en een nauwgezette procedure een oplossing kiest die de verschillende deelbelangen overstijgt en in het belang is van de (provinciale) samenleving als geheel. Op basis van de contingentietheorie kan worden verwacht dat deze taak beter vervuld kan worden door binnen de provinciale organisatie een sterke scheiding aan te brengen tussen die delen die zich bezighouden met de arbitragefunctie van provincies en de organisatiedelen die zich met de overige taken bezighouden. Op bestuursniveau heeft de interne differentiatie zijn pendant in een aparte statencommissie op grond van artikel 80 Provinciewet. In feite gaat het hier om een machtenscheiding op provinciaal niveau. Per provincie zal onderzocht moeten worden of een dergelijke interne differentiatie gewenst is en hoe deze kan worden vorm gegeven.

#### *Strategische positionering*

Tot slot van het essay wil ik door het formuleren van enkele prikkelende vragen aandachtspunten aanreiken voor een strategische heroverweging van de positie van provincies, mede gelet op de behandelde en vaak hardnekkige ontkoppelde institutionele verwachtingen. Het gaat hier te ver om deze vragen systematisch uit te werken. Ik volsta met het stellen van de volgende vragen:

- In hoeverre benut de provincie op dit moment mogelijkheden voor interactieve beleidsvorming?
- Welke rol kan de provincie spelen bij actuele politieke vraagstukken zoals openbare orde en veiligheid (criminaliteit) en asielbeleid?
- Welk beeld hebben burgers en maatschappelijke organisaties van provincies en op welke wijze kan voorlichting dit beeld aanvullen?
- Welke rol kunnen provincies spelen bij de verzelfstandiging van uitvoerende rijksdiensten?
- Welke rol vervullen en zouden provincies kunnen c.q. moeten vervullen in het Grotestedenbeleid?
- Welke mogelijkheden biedt de verdergaande Europese integratie voor provincies en hoe kunnen provincies hierop inspelen?

## Literatuurlijst

- Bekke, H., J. de Vries en G. Neelen (1994) *De Salto Mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Beleid, organisatie en management* op een breukvlak, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Berg, J. van den (1996) 'Wat provincies beter kunnen doen', *Openbaar bestuur*, nr. 4, vol. 6, pp. 18-22.
- Berkhout, D.M. (1996) 'Mesobestuur in Nederland: De geïnstitutionaliseerde onderuitputting van een bestuurslaag' in: M. van Dam, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille, *Het Onzichtbare Bestuur, Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Eburon, Delft, pp. 21-40.
- Braak, H. ter en W. Adriaanse (1997) 'Provincies zijn er voor hun burgers', *Openbaar bestuur*, nr. 2, vol. 7, pp. 6-9.
- Dam, M. van, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille, *Het Onzichtbare Bestuur, Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Eburon, Delft.
- Derickx, C. (1997) 'Een tijdelijke functie', *Nieuwsbrief VGS*, nr. 2, vol. 6, p. 5-6.
- Herweijer, M. (1996) 'Interprovinciale samenwerking', in: M. van Dam, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille, *Het Onzichtbare Bestuur, Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Eburon, Delft, pp. 67-89.
- Kleinfeld, R. (1994) *Die Modernisierung des niederländischen Staates: Entwicklungen und Reformkonzepte af der mittleren Verwaltungsebene*, Fern Universität Hagen, Hagen.
- Kuypers, P. (1997) 'Het huis der provincie', *Openbaar bestuur*, nr. 8, vol. 7, p. 15.
- Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort (1997) *Organisaties vergelijkerswijs, Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, zevende druk, Het Spectrum.
- Morgan, G. (1986) *Images of organization*, Sage, Beverly Hills etc.
- Robbins, S.P. (1990) *Organization Theory: structure designs and applications*, third edition, Prentice Hall.
- Rosenthal, U. (1988) *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Rosenthal, U. e.a. (1996) *Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek*, vijfde druk, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Schaap, L. (1997) *Op zoek naar prikkelende overheidssturing, Over autopoiiese, zelfsturing en stadsprovincie*, diss., Eburon, Delft.
- Schobben, R. (1996) 'Het mesobestuur in internationaal perspectief: Stadsregio's vergeleken' in: M. van Dam, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille, *Het Onzichtbare Bestuur, Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Eburon, Delft, pp. 41-65.



- Toonen, T.A.J. (1996) 'On the Administrative Condition of Politics: Administrative Transformation in the Netherlands', *West European Politics*, vol. 19, pp. 609-632

Rob



# **Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen tot differentiatie in bestuur**

dr. P. Bordewijk

<b>Inleiding</b>	109
<b>1. Overeenkomst in schaal en taak</b>	111
<b>2. De Grote Steden problematiek</b>	117
<b>3. Differentiatie gewenst</b>	125





## Inleiding

Wie het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het tweede Kabinet Kok, vergelijkt met het regeerakkoord van vier jaar daarvoor, ziet wat betreft de bestuurlijke organisatie een opvallend verschil, en een opvallende overeenkomst.

Het verschil is dat het regeerakkoord van 1994 koos voor een ontwikkeling naar zeven stadsprovincies, en daarmee voor een wezenlijke ingreep in de bestuurlijke organisatie die tot een grote mate van differentiatie in het binnenlands bestuur zou leiden, terwijl het regeerakkoord van 1998 juist kiest voor een zoveel mogelijk uniforme toedeling van taken en bevoegdheden aan de drie territoriale bestuurslagen van onze hoofdstructuur. Daarmee kiest men ten principale voor een terugkeer naar de drie verdiepingen van het *Huis van Thorbecke*.

De overeenkomst zit in het feit, dat beide regeerakkoorden voortbouwen op de ontwikkelingen tijdens het vorige kabinet, en daarmee geen nieuwe wegen inslaan. De stadsprovincies waren de uitkomst van de discussie die tijdens het derde Kabinet Lubbers was gestart met het rapport van de Commissie Montijn. Die ontwikkeling is niet doorgezet, aan de ene kant omdat bij de referenda in Amsterdam en Rotterdam bleek dat de bevolking van die gemeenten de stadsprovincies als 'te veel provincie en te weinig stad' beschouwde, maar ook omdat juist voor de andere gebieden de nieuwe bewindslieden op Binnenlandse Zaken het hele idee van de stadsprovincie niet zagen zitten.

De paradox is dat het nieuwe regeerakkoord moet worden uitgevoerd door een minister die zich in het verleden juist wel voorstander heeft getoond van grote ingrepen in de bestuurlijke reorganisatie. Kijkend naar de vorige kabinetsperiode, kan dat betekenen dat ook deze keer het kabinet heel ergens anders uitkomt dan men op grond van het regeerakkoord zou verwachten. Dat resultaat kan dan weer worden vastgelegd in een volgend regeerakkoord.

Het regeerakkoord is ook niet consequent in de keuze voor uniforme toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten en provincies. Waar het de grote steden betreft kondigt het regeerakkoord nieuwe inbreuken op het beginsel van uniformiteit aan, omdat in het kader van het Grotestedenbeleid al dan niet tijdelijk bevoegdheden van het rijk en de provincies kunnen worden toegedeeld aan de betreffende gemeenten. Het regeerakkoord houdt ook voor Amsterdam en Rotterdam de optie van een stadsprovincie open.

Maar er blijft ook sprake van een regionaal niveau, waar per sector eigen oplossingen worden gekozen. De bundeling- en integratieverplichting uit de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt geschrapt, maar provincies houden de taak te voorkomen dat er een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten ontstaat, zodat gemeenten niet autonoom zijn in het

aangaan van samenwerkingsverbanden. Daarbij moet overigens geconstateerd worden dat dat ondoorzichtige geheel van samenwerkingsverbanden ondanks de geldende bundelings- en integratieverplichting allang bestaat, mede omdat binnen de rijksoverheid zelf elk departement of directoraat-generaal zijn eigen regionale indeling kent.<sup>1</sup>

Volgens het hoofdstuk *Veiligheid* uit het regeerakkoord, blijft een grootscheepse herziening van de Politiewet 1993 de komende periode achterwege, en dat betekent dat de politietaak daarmee buiten de bestuurlijke hoofdstructuur blijft vallen. Het regeerakkoord voorziet de realisatie van regionale bureaus jeugdzorg, te financieren uit bijdragen van de gemeenten en provincies.

In de regeringsverklaring kondigde men meerjarenafspraken met provincies en regio's aan over de ruimtelijke inrichting van ons land, waarbij met 'regio's' kennelijk de bestaande kaderwetgebieden worden bedoeld, met wie reeds onderhandelingen lopen over de actualisering van de ViNEx opgave.<sup>2</sup> Ook de Minister van Verkeer en Waterstaat heeft intussen aangegeven nieuwe afspraken te willen maken met de Kaderwetgebieden.

In haar inleiding op het congres *De toekomst van de AWBZ* in Rotterdam op 24 september 1998, noemde staatssecretaris Margo Vliegthart voor haar terrein als een van de hoofdlijnen: "Kernpunt is dat de regio het uitgangspunt gaat vormen." Of het nu om veiligheid gaat, om ruimtelijke ordening, of om zorg: binnen de verschillende sectoren kan het regionale niveau niet worden gemist. Het inhoudelijke bloed kruipt waar het volgens degenen die de huidige structuur willen handhaven niet mag gaan.

Daardoor heeft het huis van Thorbecke talloze aanbouw-tjes gekregen. Er zijn tussen de verdieping van de gemeenten en die van de provincie allerlei vides gebouwd, waardoor niemand daar meer de weg weet, en een bijzonder brandgevaarlijke situatie is ontstaan. Beneden de kamers waar de twee grote steden huizen zijn er grote kelders gekomen waar deelraden heer en meester zijn. En dan praten we nog niet over de nieuwe verdiepingen die bovenop het huis in aanbouw zijn: de Europese verdieping en die van de Verenigde Naties. Desondanks blijft het Huis van Thorbecke voor velen in bestuurlijk Nederland een heilig huisje.

Wie het ideaal blijft najagen van een uniforme taaktoedeling in heel Nederland, zal er echter steeds op stuiten dat er in de praktijk juist behoefte is aan gedifferentieerde oplossingen die zich niet laten vangen binnen het patroon van de drie bestaande bestuurslagen. Dat dwingt tot hulpconstructies die het bestuur juist ondoorzichtig maken, en geeft geen oplossing voor de echte grootstedelijke gebieden in ons land.

---

<sup>1</sup> Zie ook de bijdrage van Herweijer aan deze bundel.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, 25 180 nr. 4.

## 1. Overeenkomst in schaal en taak

Wil men in Nederland zinvol taken en bevoegdheden kunnen leggen bij decentrale bestuursorganen, dan dient men als ordeningsprincipe de vraag te hanteren, op welk niveau eenheid van bestuur nodig is, zodanig dat de externe effecten van de decentraal genomen beslissingen minimaal zijn. De consequenties daarvan zijn echter niet eenduidig. Het betekent aan de ene kant dat gekeken moet worden naar het optimale draagvlak voor voorzieningen op grond van bedrijfseconomische overwegingen, omdat slechts een bestuur waarvan het territorium voldoende inwoners heeft om een bepaalde voorziening zonder exorbitante kosten tot stand te brengen, dat ook werkelijk zal doen.

Aan de andere kant geldt vanouds het principe, dat er eenheid van bestuur nodig is voor gebieden met een aaneengesloten bebouwing. In 1889, toen de nu nog bestaande singels de gemeentegrens van Leiden vormden, maar de bebouwing, inclusief het station, daar reeds ver over heen reikte, schreef J.H. de Vries:<sup>3</sup>

Als eene gemeente zich door toeneming der bevolking uitbreidt, buiten hare grenzen, als zij dus 'groeit', dan is het onnatuurlijk, midden door die verzameling huizen eene lijn te erkennen, die maakt dat de deelen van hetgeen feitelijk één geheel is, in verschillende rechtstoestand verkeren."

Bij een aaneengesloten bebouwd gebied is het noodzakelijk is om beslissingen over stadsuitbreidingen en over de verkeersafwikkeling voor het hele gebied te nemen, maar ook om de afweging tussen het totstandbrengen van voorzieningen en de lokale lastendruk voor het hele gebied te maken. Anders ontstaat *free riders* gedrag van de randgemeenten ten opzichte van de centrumgemeente, een verschijnsel waarover men zich in Leiden aan het eind van de vorige eeuw ook reeds opwond.<sup>4</sup>

De crux is nu, dat terwijl op basis van het draagvlakcriterium voor het hele land dezelfde bandbreedte kan worden gehanteerd voor de wenselijke omvang van bestuurlijke eenheden, de omvang van aaneengebouwde gebieden sterk uiteenloopt, en daarmee ook de meest wenselijke omvang van bestuurlijke eenheden op basis van dit criterium.

Van oudsher is voor de gemeentelijke indeling de omvang van de bebouwing het richtinggevende criterium geweest. Een gemeente werd gevormd door een stad of dorp met het omliggende gebied. Dat was de situatie in de tijd van

<sup>3</sup> J.H. de Vries, *Uitbreiding van Leidense grondgebied*, A.H. Adriani, Leiden, 1889.

<sup>4</sup> J.P. Duyverman, *Het bestuur der gemeente*, in P.C.N. Baesjou e.a., *Leiden*

Thorbecke. Er bestonden zo gemeenten waar nog geen duizend mensen woonden naast gemeenten met meer dan een half miljoen inwoners. In het geval de gemeenten Katwoude en Amsterdam moest dat ‘naast’ zelfs letterlijk genomen worden. De logische consequentie van dit ordeningsprincipe was dat stadsuitbreidingen gepaard gingen met het verschuiven van gemeentegrenzen, en vaak ook met annexatie van naburige gemeenten.

In de discussie over de gemeentelijke indeling gingen echter overwegingen over de meest wenselijke schaal uit bedrijfseconomisch opzicht een steeds grotere rol spelen. Deze optimale bedrijfseconomische schaal kan berekend worden uit het vaste bedrag dat elke gemeente nodig heeft en het bedrag waarmee de kosten per inwoner toenemen wanneer de gemeente in omvang groeit.<sup>5</sup>

Het eerste valt af te leiden uit het vaste bedrag dat vanaf 2001 bij de verdeling van het gemeentefonds gaat worden gehanteerd. Dit bedraagt *f* 631.000, houden we ook rekening met de schaalfactor voor de sociale dienst dan komen we op circa *f* 900.000. Een eerste inschatting van het bedrag waarmee de uitgaven per inwoner toenemen wanneer de gemeente groeit, kan worden gemaakt op basis van een statistische analyse van de opbrengst o.z.b. per inwoner.<sup>7</sup> Deze neemt toe met *f* 60 per 100.000 inwoners,<sup>8</sup> los van andere factoren – zoals politieke gezindheid – die de belastingdruk beïnvloeden.

Beide gegevens combinerend komen we op een optimale omvang van de gemeente van circa 40.000 inwoners, voorzover men die kan afleiden uit bedrijfseconomische criteria. Daarbij dient overigens een ruime bandbreedte te worden gehanteerd. Bovendien is denkbaar dat bij meerkernige gemeenten het bedrijfseconomisch rendement van samenvoeging kleiner is dan op grond van de optimale schaal alléén verwacht zou worden.

Als gevolg van overwegingen m.b.t. de optimale schaal van gemeenten, zien we bij vlagen een proces van samenvoeging van kleine gemeenten. Bedroeg in 1851 het aantal gemeenten 1209, anno 1999 zijn het er nog maar 538. Het gemiddelde inwonertal van gemeenten is in die anderhalve eeuw gestegen van circa 2600 naar circa 29.000, maar daar heeft de groei van de bevolking een veel grotere bijdrage aan geleverd dan de reductie van het aantal gemeenten.

<sup>5</sup> P. Bordewijk, *De kaart van Nederland en de financiële verhouding*, VUGA, 's-Gravenhage, 1996, par. 2.3.

<sup>6</sup> Cebeon, *Onderbrengen en uitnemen – onderbrengen verzamelcluster in verdeelstelsel Gemeentefonds*, Amsterdam, 16 september 1999.

<sup>7</sup> P. Bordewijk, *Schaaleffecten in de inkomsten en uitgaven van gemeenten*, B & G jg. 26 nr 5/6, mei/juni 1999, p. 24.

<sup>8</sup> M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, COELO, Groningen, december 1998.



Behalve tot samenvoeging van kleine gemeenten, leidde het denken over de optimale bedrijfseconomische schaal van gemeenten tot een rem op het meegroeien van het grondgebied van de grote steden met de omvang van de bebouwing. Struycken stelde reeds in 1912 dat het budget van Den Haag de grens had overschreden waarbij een vermeerdering der administratie met meer dan evenredige kostenvermeerdering gepaard gaat, en bepleitte in plaats van annexatie de mogelijkheid om bij gemeenschappelijke regeling openbare lichamen met een eigen rechtspersoonlijkheid op te richten, en ook de mogelijkheid om een dergelijke samenwerking op te leggen.<sup>9</sup>

In datzelfde jaar overwogen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland of het niet beter zou zijn om, in plaats van annexatie, van Amsterdam met randgemeenten een afzonderlijke provincie te maken.<sup>10</sup> Daarmee lagen reeds in 1912 de drie oplossingen voor het probleem van het grootstedelijk bestuur op tafel die gedurende de rest van de twintigste eeuw in discussie zouden blijven, en elkaar als door het zittende kabinet nagestreefde oplossing zouden aflossen: vergroting van gemeenten, een vierde bestuurslaag al of niet in de vorm van (opgelegde) gemeentelijke samenwerking, en verkleining van de provincies.

De overweging dat de grote steden de in bedrijfseconomisch opzicht meest wenselijke omvang verre te boven gingen, heeft ook een grote rol gespeeld bij de instelling van stadsdelen dan wel deelgemeenten door Amsterdam en Rotterdam. In Amsterdam gebeurde dat van het begin af aan in het perspectief dat dan op termijn stadsdelen en randgemeenten binnen een stadsprovincie dezelfde positie zouden kunnen krijgen,<sup>11</sup> in Rotterdam werd deze optie pas omhelsd als alternatief voor de Stedelijke Gebiedsautoriteit die na het rapport van de Commissie Montijn door het kabinet werd voorgesteld.<sup>12</sup>

Naast het gemeentelijk takenpakket zien we zich een regionaal takenpakket ontwikkelen. Het gaat daarbij om taken uiteenlopend van regionale volkshuisvestingscommissies tot politiekorpsen, waarvoor een schaal gekozen wordt tot tussen 100.000 en 1 miljoen inwoners.<sup>13</sup> Dit zijn taken waar de grote steden qua schaal uitstekend voor geëquipeerd zijn, maar waarvoor juist de kleinere

<sup>9</sup> A.A.H. Struycken, *De gemeente en haar gebied – Eene studie over de vrijwillige en onvrijwillige samenwerking der gemeenten en de verandering van gemeentegrenzen*, S. Gouda Quint, Arnhem, 1912.

<sup>10</sup> H. Waltmans, *Gemeentelijke herindeling in Nederland*, Stubeg, Hoogezand, 1994, p. 53.

<sup>11</sup> W. Etty, *Om een democratisch bestuurd grootstedelijk gebied*, in L.W. Huberts en A.F.A. Korsten (red.), *Besturen op niveau – Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie*, VUGA, 's-Gravenhage, 1990, p. 95.

<sup>12</sup> P. Bordewijk, *Onderhandelen binnen en tussen bestuurslagen: de stadsprovincie Rotterdam*, in P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. KLaassen, *Onderhandelen in het openbaar bestuur*, wordt gepubliceerd

<sup>13</sup> SGBO, *Gids gebiedsindelingen 1991*, VNG uitgeverij, 's-Gravenhage, 1991.

gemeenten een onvoldoende draagvlak bieden. Soms zijn het taken waarvoor oorspronkelijk alleen de grote steden een voorziening in het leven geroepen hadden.

Voor dit regionale takenpakket wordt per taak door het betreffende departement een oplossing wordt gezocht, zodat de uitkomst vaak wordt aangeduid als de 'bestuurlijke lappendeken.' Hoewel de Wet gemeenschappelijke regelingen voorschrijft dat daarbij de door de provincie vastgestelde indeling in samenwerkingsgebieden als richtsnoer geldt (art. 7), ervaren de departementen dit als een 'Procrustesbed'. Zo wordt de discussie over de bestuurlijke indeling van ons land in belangrijke mate in slaapkamertermen gevoerd.

Een van de redenen waarom de toedeling niet eenduidig is, is de overlappende schaal van gemeenten en provincies: de grootste gemeente (Amsterdam) heeft meer dan tweemaal zoveel inwoners als de kleinste provincie (Flevoland). Daardoor ontstaat een rivaliteit tussen de gemeentelijke en de provinciale bestuurslaag over de vervulling van regionale taken. Waar veel gemeenten te klein zijn voor het regionale takenpakket, en daarom een gemeenschappelijke regeling moeten aangaan, is de provincie Zuid-Holland daarvoor weer te groot, zodat deze genoodzaakt is om met provinciale commissies te werken.

Vanuit het gezichtspunt van democratische legitimatie is het tweede nog bedenkelijker dan het eerste. Zo wordt de Regionale Commissie voor de gezondheidszorg die in mijn eigen regio (Zuid-Holland Noord) functioneert, sterk gedomineerd door de instellingen, waarbij het ambtelijk apparaat van de commissie zich er vooral voor inzet om de kleinere instellingen naar het pijpen van de grotere te laten dansen.

In de discussie of taken worden opgedragen aan de gemeenten of aan de provincies, speelt ook een rol dat veel regionale taken reeds eerder vervuld werden door de grote steden, of in die steden juist hun zwaartepunt hebben (zorgtaken, openbare orde), en afstemming vragen met andere taken van het gemeentebestuur. Dat rechtvaardigt oplossingen waarbij de gemeenten bestuurlijk participeren.

Een uitputtende beschrijving van de verschillende invullingen van het regionale gat gaat het bestek van dit essay verre te buiten. Slechts zelden worden regionale taken uniform aan de provincies toegedeeld. Vaker ziet men indelingen waarbij de kleinere provincies (naar inwonertal) één regio vormen, en de grotere provincies zijn opgesplitst, maar waarbij ook in de kleinere provincies de taak niet aan het provinciebestuur zelf wordt opgedragen. Soms worden voor dergelijke regionale taken gemeenschappelijke regelingen van gemeenten ingesteld, soms worden eigensoortige rechtspersonen ingesteld, waarbij gemeentebestuurders wel betrokken zijn, zoals de politieregio's.

In het verleden is ook wel gekozen voor differentiatie, waarbij de grotere gemeenten taken uitoefenen die in de rest van het land door de provincies worden uitgeoefend, zoals bij de Wet op de Bejaardenoorden (WBO) en de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, en thans bij het Grotestedenbeleid (GSB). Recenter zien we dat taken die elders aan de provincies worden opgedragen, in de kaderwetgebieden worden vervuld door de voor die gebieden opgelegde gemeenschappelijke regelingen, de Regionale Openbare Lichamen (ViNEx, openbaar vervoer). Soms worden ook oplossingen gekozen volledig buiten het openbaar bestuur om, om te ontkomen aan de strijd tussen gemeenten en provincies. In de gezondheidszorg worden daardoor belangrijke publieke taken uitgeoefend door de zorgkantoren die zijn voortgekomen uit de ziekenfondsen, en geen enkele democratische legitimatie hebben. Hier geldt de oude volkswijsheid “als twee honden vechten om een been, gaat de derde ermee heen”.

WBO



## 2. De Grote Steden problematiek

Inmiddels blijkt vooral in de grootstedelijke gebieden in de Randstad, dat de bestuurlijke problemen niet oplosbaar zijn binnen het bestaande stamien van rijk, provincie en gemeenten, met een uniforme toedeling van taken en bevoegdheden. Daarmee blijft van kracht wat de Commissie Montijn in 1989 constateerde:<sup>14</sup>

“Immers, in het hiervoor geschetste Europa waar scherpe concurrentie tussen stedelijke regio’s doorslaggevend wordt voor het economisch welvaren van de deelnemende landen, is een bestuurlijke organisatie als de Nederlandse een steeds zwaarder wegende handicap (van eigen makelij!). Het voor revitalisering noodzakelijke bestuur op het niveau van de grootstedelijke agglomeraties, wordt er vérgaand door belemmerd.”

Het totstandbrengen van dergelijke grootstedelijke besturen is urgent vanwege het belang van de grootstedelijke gebieden voor de nationale economie en de tweedeling tussen stad en rand.<sup>15</sup> De grootstedelijke gebieden in de Randstad leveren een ten opzichte van hun aandeel in de Nederlandse bevolking hoge bijdrage aan het Bruto Binnenlands Product, maar kennen ook de zwaarste congestieproblematiek. Daarbij profiteren juist de inwoners van de centrumgemeenten hier weinig van: in deze gemeenten treffen we ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde hoge percentages aan van zwakke groepen op de arbeidsmarkt en dientengevolge een hoge werkloosheid, terwijl die rondom de centrumsteden juist laag is.

Deze ontwikkeling zet zich nog steeds voort: van de honderd wijken die in de periode 1971-1995 het meest in status waren gedaald, bevonden zich zestien in Amsterdam, elf in Rotterdam, vijf in Den Haag, en zes in Utrecht, dus in totaal 38 in de vier grote steden. Daarentegen bevond geen van honderd sterkst gestegen wijken zich in een van deze vier steden.<sup>16</sup>

Het belang van de grootstedelijke gebieden voor de Nederlandse samenleving blijkt ook uit de mate waarin specifieke uitkeringen van het Rijk juist voor regionale taken in de grootstedelijke gebieden worden ingezet. In de zeven

<sup>14</sup> Commissie Montijn (secr. J.C.F. Bletz), *Grote steden, grote kansen – Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1989, p. 43.

<sup>15</sup> P. Bordewijk, *De Kaderwet bestuur in verandering: stand van zaken en vervolg*, in *Handboek bestuurlijke organisatie IV F*, Samsom, Alphen aan den Rijn, verschijnt december 1998.

<sup>16</sup> F.A. Knol, *Van hoog naar laag; van laag naar hoog – De sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken tussen 1971-1995*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, oktober 1998.

gebieden die onder de Kaderwet *Bestuur in verandering* vallen woont 39 % van de Nederlandse bevolking, maar deze gebieden ontvangen 82,5 % van het geld dat ter beschikking wordt gesteld ter uitvoering van het Besluit Lokatiegebonden Subsidies (BLS), en 64 % van de exploitatiebijdragen voor het stads- en streekvervoer.<sup>17</sup> Deze bijdragen gaan vooral naar de vier Kaderwetgebieden in de Randstad.

Al deze omstandigheden maken het noodzakelijk dat er voor de grootstedelijke gebieden democratisch gelegitimeerde, rechtstreeks gekozen besturen komen, die in staat zijn alle relevante belangen tegen elkaar af te wegen en de resultaten van die afweging in beleid te doen resulteren. De bestaande Regionale Openbare Lichamen zijn daarvoor te zwak; zij worden bestuurd door gemeentebestuurders die voortdurend moeten schipperen tussen het belang van hun eigen gemeente en dat van het grootstedelijk gebied als geheel, waarbij bovendien de ongelijkwaardige positie van centrum- en randgemeenten het democratisch functioneren in de weg staat. Dit blijkt alleen al uit de ongelijke vertegenwoordiging van inwoners van centrum- en randgemeenten in de besturen van de Kaderwetgebieden.

Alle mogelijkheden om een democratisch gekozen bestuur voor de grootstedelijke gebieden als geheel tot stand te brengen lijken echter geblokkeerd. Opschaling van het gemeentebestuur tot het hele stadsgewestelijk gebied, zoals voorgestaan door de Commissie Montijn, stuit – afgezien van de politieke onhaalbaarheid – op het probleem dat daarmee de in bedrijfseconomisch opzicht optimale schaal nog verder overschreden wordt. De door de Commissie Montijn voorgestane decentralisatie binnen een dergelijke gemeente kan niet wettelijk worden opgelegd, en kan op veel weerstand stuiten in een ambtelijk apparaat dat vooral een voortzetting is van het ambtelijk apparaat van de centrumgemeente.

Onduidelijk is wat de rol van de provincie wordt tussen gemeenten met meer dan een miljoen inwoners en het rijk. Er bestaat een neiging dan ook tot schaalvergroting van de provincies te komen, maar de bestuurlijke afstand tussen rijk en provincie wordt dan wel zeer klein, en het is onwaarschijnlijk dat het rijk wezenlijke bevoegdheden ten aanzien van de Randstad als geheel aan een provinciaal bestuur zal overdragen.

Daar waar wel tot wijziging van gemeentegrenzen besloten wordt, zoals rond Den Haag, deinst men er toch voor terug een gemeentebestuur in het leven te roepen dat het hele stedelijk gebied bestuurt. Er blijven hulpconstructies nodig om tot ruimtelijke afstemming te komen en te beslissen over de besteding van omvangrijke subsidiestromen.

---

<sup>17</sup> Beheerscommissie gegevensbestand specifieke uitkeringen, *Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, oktober 1998.

Het alternatief is om het noodzakelijke stadsgewestelijke bestuur de status te geven van provincie, zoals in de plannen voor de stadsprovincies. Dan is in ieder geval het probleem opgelost van de rol van de provincie. Er ontstaat dan echter een dilemma ten aanzien van de centrumgemeente. Bij een ongesplitste centrumgemeente ontstaat gemakkelijk een rivaliteit tussen de besturen van centrumgemeente en stadsprovincie, zoals reeds gebleken is in de tijd dat het stadsgewest Rijnmond functioneerde naast een ongesplitste gemeente Rotterdam.

Om dergelijke fricties te vermijden werd in de oorspronkelijke voorstellen voor de stadsprovincies Amsterdam en Rotterdam voorzien in opwaardering van de bestaande stadsdelen en deelgemeenten tot gemeenten-nieuwe-stijl, maar bij de referenda bleek het draagvlak voor deze operatie minimaal. Door de bescheiden rol die provincies thans binnen het openbaar bestuur spelen, herkenden de burgers in de term 'stadsprovincie' niet het krachtige bestuur dat een grootstedelijk gebied nodig heeft. Maar er waren ook grondwettelijke overwegingen die maakten dat de stadsprovincie in de uiteindelijke voorstellen minder bevoegdheden kreeg dan eerder in de Rotterdamse voorstellen aan het regionaal bestuur toegedacht.

Zo werd het onmogelijk dat in gebieden als de Haven en het stadscentrum de stadsprovincie tevens als gemeentebestuur zou functioneren, en werd ook de discussie over een eventuele algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de provincie door grondwettelijke bezwaren gedomineerd. Nadat de door het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten (OOR) bepleite provincievrije stadsregio had moeten wijken voor de stadsprovincie, liep het draagvlak binnen Rotterdam dan ook terug.<sup>18</sup>

In het regeerakkoord worden voor Amsterdam en Rotterdam voor de middellange termijn alle opties open gelaten, maar wordt op kortere termijn veel verwacht van versterking van de provinciale regie. Het is de vraag of dit zal werken.

In de eerste plaats speelt de provincie tot nu toe vooral een rol op het platteland, en veel minder in de (groot)stedelijke gebieden. Op het platteland brengt de provincie voorzieningen tot stand, zoals provinciale wegen, waar de kleine gemeenten onvoldoende draagvlak voor hebben, terwijl de grote steden in dat opzicht selfsupporting zijn. De provincies houden zich bezig met rondwegen om de kleinere kernen, niet met de toegang tot de grote steden.

Desondanks worden bij de verdeling van het Provinciefonds een aantal maatstaven gehanteerd waarop juist provincies waarin zich grootstedelijke gebieden bevinden, hoog scoren. Dit maakte dat bij vorming van de stadsprovincies Rot-

---

<sup>18</sup> Zie ref. 12.

terdam en Haaglanden een groot probleem zou zijn ontstaan omdat de resterende provincie onvoldoende geld uit het Provinciefonds over zou houden om de voorzieningen te bekostigen die de provincie Zuid-Holland buiten de twee stadgewesten heeft tot stand gebracht.

Zoals aangegeven zijn door het Rijk ook veel taken en bevoegdheden aan de (grote) steden en de Kaderwetgebieden opgedragen die elders door de provincies worden vervuld. Dit geldt o.a. voor het Grotestedenbeleid, de Jeugdhulpverlening, de uitvoering van de ViNEx, en het stads- en streekvervoer. In dit opzicht wijkt de huidige provincie fundamenteel af van de stadsprovincie zoals die oorspronkelijk beoogd werd. Die zou juist in het centrum van het stadsgewest extra bevoegdheden hebben, en bij voorbeeld ook verantwoordelijk zijn voor de grootschalige culturele voorzieningen, terwijl de decentrale voorzieningen een zaak van de gemeenten bleven.

Behalve dat tot nu toe juist de grote steden 'provinciearm' zijn, hebben provinciale bestuurders ten opzichte van de bestuurders van de grote steden ook maar weinig gezag. Zij beschikken over grotere budgetten dan de provinciebesturen (in het jaar 2000 keert het rijk via het gemeentefonds 24,2 miljard uit, tegen 1,9 miljard via het provinciefonds), worden zelf hoger gesalarieerd, genieten meer bekendheid bij de bevolking, en hebben vaak ook gemakkelijker toegang tot ministers en staatssecretarissen.

Zo nu en dan maken figuren uit de landelijke politiek de overstap naar het wethouderschap van een van de grote steden (De Grave naar Amsterdam, Simons en Kombrink naar Rotterdam; in 1963 Den Uyl naar Amsterdam en Vrolijk naar Den Haag), maar ik zou geen voorbeeld weten van een vergelijkbare overstap naar de functie van Gedeputeerde. Een markant voorbeeld van het geringe aanzien van de provincie bij bestuurders van grote(re) steden levert de geschiedenis van de Groninger Kredietbank, waar het stadsbestuur waarschuwingen van de provincie volledig negeerde.<sup>19</sup>

Dit heeft ook gevolgen voor de samenstelling van Provinciale Staten. Vanuit de steden bekeken is dat een weinig interessant lichaam, zodat ambitieuze mensen eerder opteren voor de gemeenteraad dan voor Provinciale Staten. Vanuit die positie is de provincie vergelijkbaar met het Europees parlement, als een soort troostprijs voor uitgerangeerde politici. In kleinere gemeenten wordt meer gewicht toegekend aan de provincie, en zal men de overgang van gemeenteraad naar Provinciale Staten eerder als een promotie ervaren.

---

<sup>19</sup> H.M. Franssen, R.J.M. Bouwman, M. Herweijer en W.A.L. Reijlink, (Externe Commissie GKB), *Het onvermijdelijke débâcle van de Groninger Kredietbank*, Groningen, 30 maart 1992.



Het gevolg hiervan is dat vooral in kwalitatief opzicht het platteland in de Staten sterker vertegenwoordigd is dan de steden. Een typische bestuurs carrière is die van het raadslid in een kleine gemeente, dat vervolgens lid van Provinciale Staten en fractievoorzitter wordt, verhuist naar een naburige stad, daarna het Statenlidmaatschap inwisselt voor het raadslidmaatschap, wethouder wordt, en eindigt als burgemeester van een kleinere gemeente.

Het gesloten regeerakkoord zal deze tendens nog versterken. Het biedt het perspectief van grote steden waar de provincie nog minder bevoegdheden uitoefent dan nu, en een nog betere rechtstreekse toegankelijkheid van het rijksniveau voor de bestuurders van de grote steden, middels de Minister voor het Grotestedenbeleid. Het lijkt haast alsof de grote steden worden afgezonderd in een dertiende provincie, met minister Van Boxtel in de rol van Commissaris van de Koningin, maar zonder Provinciale Staten en Gedeputeerden.

Deze *Emmentalisering* van het provinciebestuur biedt de provincies weinig kansen om coördinerend en arbitrerend op te treden. Zij hebben over de grote steden weinig te zeggen, en zullen als zij een conflict aangaan met de grote steden daarom al snel aan het kortste eind trekken. Of hun interventies worden door de grote steden eenvoudig genegeerd, of de grote steden roepen de hulp in van het kabinet. Blijft over het geven van aanwijzingen aan de randgemeenten om te handelen in overeenstemming met de wensen en de belangen van de grote steden. Gelet op de asymmetrie in de relaties, zullen dergelijke interventies op grote weerstand stuiten. Vaak zal daar ook in de Staten geen draagvlak voor zijn, omdat in de Staten de randgemeenten juist sterk zijn vertegenwoordigd.

Terwijl de colleges van Gedeputeerde Staten ter wille van de positie van de provincie als instituut, de 'provincie van de toekomst', geneigd zullen zijn om mee te werken aan het rijksbeleid, en daarom in te grijpen bij de randgemeenten, zal dit in de Provinciale Staten als democratisch orgaan op veel weerstand stuiten. Dit verklaart bijvoorbeeld dat G.S. van Zuid-Holland hebben afgezien van plannen voor grootschalige herindeling rond Leiden en Dordrecht, terwijl dat wel uit het regeringsbeleid voortvloeide.

Daarbij komt dat het regionale grondbeleid en de zorg voor het grootstedelijk openbaar vervoer permanente bestuurstaken zijn, die niet vervuld kunnen worden met af en toe een aanwijzing vanuit het Provinciehuis. Anders dan bij de Stadsprovincie ligt het ook niet voor de hand om deze taken aan de provincie toe te delen. Bij het openbaar vervoer zou het betekenen dat de provincie Zuid-Holland de volledige dienstregeling zou moeten vaststellen van de HTM en de RET, bij het grondbeleid dat de provincie gaat beschikken over geld dat van de gemeenten is. Daarmee zou men ook in conflict komen met het streven juist meer provinciale bevoegdheden over te dragen aan de grote steden.

Men kan ook niet zomaar bevoegdheden die toegedacht waren aan de stadspro-

vincies, opdragen aan de bestaande provincies. Bij de stadsprovincies ging het in wezen om een herordening van lokale bestuurstaken, die op twee niveaus zouden worden uitgeoefend, en waarbij de bovenste bestuurslaag tevens de provinciale taken zou vervullen. Dat de stadsprovincie vooral lokale grootschalige lokale taken zou gaan vervullen, bleek uit de herkomst van de financiële middelen zoals die werd voorzien voor de Stadsprovincie Rotterdam. Daarvan was circa 80 % afkomstig van de gemeente Rotterdam, 8 % van de overige gemeenten, en slechts 12 % van de provincie Zuid-Holland.<sup>20</sup> Niet voor niets was er aarzeling bij de Raad van State of deze constructie zich wel verdroeg met ons constitutionele bestel.

De klassieke provincie daarentegen vervult primair van het rijk afgeleide toezichtstaken, en daarnaast buiten de steden nog wat taken waarvoor het draagvlak in plattelandsgemeenten onvoldoende is. Rond 1800 was een dergelijke laag nodig vanwege de slechte verbindingen, heden ten dage is de behoefte daaraan veel kleiner.

Het valt ook niet te verwachten dat de positie van de provincie ten opzichte van de inliggende gemeenten fundamenteel zal wijzigen wanneer de provincie de bevoegdheid krijgt om zelf de algemene uitkering te verdelen over de inliggende gemeenten, zoals gesuggereerd door de Raad voor het openbaar bestuur.<sup>21</sup> Een dergelijk stelsel werd oorspronkelijk bepleit voor de stadsprovincies, omdat de taakverdeling tussen provincie en gemeenten daar wezenlijk zou afwijken van die in de rest van het land, wat ertoe noodzaakte om de algemene middelen eerst te verdelen over gebieden, en daarna pas over bestuurslagen. Verder maakte de afwijkende positie van de nieuwe gemeenten een ander verdeelstelsel noodzakelijk, en moest ervoor gewaakt worden dat het vaste bedrag voor Rotterdam als een van de vier grote steden na de bestuurlijke reorganisatie voor het gebied behouden zou blijven.<sup>22</sup>

Al deze overwegingen spelen echter geen rol, zolang de taakverdeling tussen gemeenten en provincies uniform blijft, en de vier grote steden niet in meerdere gemeenten worden opgedeeld. Dan is wellicht het voordeel dat voor het verdelen van het geld over een kleiner aantal gebieden minder verdeelmaatstaven nodig zijn,<sup>23</sup> maar daar staat tegenover dat per provincie een meer verfijnd systeem zal moeten worden ontwikkeld, en dat de verdeling over provincie en gezamenlijke gemeenten een bron van veel discussies zal worden, waar het rijk zich niet buiten zal kunnen houden.

---

<sup>20</sup> Cebeon/VB Groep, *Inhouden en uitkeren – verdeling algemene middelen binnen de provincie Rotterdam*, Amsterdam/Voorburg, 1995, p. 110.

<sup>21</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Verscheidenheid in vervlechting – bestuurlijke instrumenten tussen proces een institutie*, Den Haag, oktober 1997, p. 32/33.

<sup>22</sup> P. Bordewijk, *Advies Commissie-Andriessen leidt niet tot versterkt grootstedelijk bestuur*, B & G jg. 23 nr 11, november 1996.

Ook in de visie van de Rob dient het door elke provincie vast te stellen verdeelstelsel een objectief en kostengeoriënteerd karakter te hebben, zodat de provincie aan het vaststellen van de verdeling geen macht ontleent ten opzichte van individuele gemeenten. Slechts daar waar een verdeelmaatstaf slechts voor een enkele gemeente van belang is, zou de provincie in de verleiding kunnen komen de vaststelling van die maatstaf als pressie-instrument te hanteren, maar dat zou in strijd zijn met de opzet.

In de praktijk zou deze problematiek vooral gaan spelen ten aanzien van de vier grote steden, voor wie niet alleen de voor alle gemeenten geldende verdeelmaatstaven van toepassing zijn, maar die daarnaast een op voornamelijk historische gronden gebaseerd vast bedrag ontvangen. De hoogte van dit bedrag wordt een bron van spanningen. Een substantiële verhoging zal door de betreffende grote stad in dank aanvaard worden, bij een substantiële verlaging zal om interventie door het rijk worden gevraagd. Om dezelfde reden is het ongewenst dat wanneer onverhoopt alsnog een stadsprovincie met een ongedeelde centrumgemeente tot stand zou komen, de stadsprovincie belast wordt met de verdeling van de algemene middelen.<sup>24</sup>

Terecht merkt Van Zaalen op dat een getrapte financiële verhouding de uitkomst kan zijn van wijzigingen van de bestuurlijke organisatie, in het bijzonder van een sterke differentiatie in de taken van de provincies, maar dat het totaal van de financiële relaties er niet eenvoudiger door wordt.<sup>25</sup> Als een geïsoleerde ingreep creëert een dergelijk stelsel meer problemen op dan het oplost.

---

<sup>23</sup> P. Bordewijk, *Provincies Nieuwe Stijl en financiële verhoudingen*, B & G jg.22 nr 7/8, juli/augustus 1995, aangepast herdrukt in ref. , p. 98 e.v.; verdergaande vereenvoudigingen, maar met grotere herverdeeeffecten, zijn gepresenteerd door De Groot in H. de Groot en C.G.M. van Oosteren, *De toekomst van de publieke sector*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/VUGA, Den Haag, 1994, p. 199, en H. de Groot, *Doelmatig en doeltreffend decentraal bestuur*, Rede Tilburg 17 november 1995, Academic Service, Schoonhoven, 1995.

<sup>24</sup> Zie ref. 22.

<sup>25</sup> W.M.C. van Zaalen, *Coreferaat*, in H. de Groot en C.G.M. van Oosteren, *De toekomst van de publieke sector*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/VUGA, Den Haag, 1994, p. 215.



### 3. Differentiatie gewenst

Men zal er niet omheen kunnen, dat voor de grootstedelijke gebieden eigen besturen in het leven geroepen moeten worden, die weliswaar ook provinciale taken uitvoeren, maar wier hoofdtaak gelegen is in de uitoefening van bevoegdheden die thans in handen zijn van de besturen van de grote steden en van allerlei functionele bestuursorganen – al dan niet in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.

Om een dergelijk bestuur voor de grootstedelijke gebieden mogelijk te maken, is een grondwetswijziging noodzakelijk. Daarmee wordt een dergelijke differentiatie in het openbaar bestuur eenduidig mogelijk gemaakt, en wordt het iedereen duidelijk dat het bestuur van Groot Amsterdam, Groot Rotterdam of Groot Den Haag iets anders is dan een provinciebestuur.

Een dergelijke grondwetswijziging moet het ook mogelijk maken dat de taakverdeling tussen grootstedelijk bestuur en inliggende gemeenten niet in het hele grootstedelijk gebied hetzelfde is. Daarbij speelt in de eerste plaats een rol, dat in gebieden met een sterk economische functie, of waar veel centrumvoorzieningen zijn gelokaliseerd, de inwoners van het hele grootstedelijke gebied veel meer belang hebben bij zaken als het onderhoud van de buitenruimte en de ruimtelijke ontwikkeling dan in typische woongebieden. Dit was de reden dat in de oorspronkelijke voorstellen voor de Stadsregio Rotterdam het Havengilbeid, het gebied van de luchthaven en eventueel het Rotterdamse centrumgebied niet gemeentelijk zouden worden ingedeeld.<sup>26</sup> Later zijn op grond van constitutionele bezwaren hiertegen minder vergaande en dus minder duidelijke oplossingen gekozen. Een grondwetswijziging kan ook hier meer mogelijk maken.

Daarbij zijn er ook sterke argumenten voor een nog verder gaande differentiatie binnen het grootstedelijk gebied dan in de oorspronkelijk voorstellen voor de Stadsregio Rotterdam. Die voorstellen hielden in dat binnen de Stadsregio de bestaande randgemeenten en de deelgemeenten van Rotterdam dezelfde positie zouden gaan innemen, en even onafhankelijk ten opzichte van het grootstedelijk bestuur zouden kunnen functioneren. In dit opzicht zijn de ideeën over de Stadsregio volledig gehonoreerd in de wetsvoorstellen voor de Stadsprovincie, maar juist dit aspect maakte dat bij de referenda in Amsterdam en Rotterdam die voorstellen met grote meerderheid zijn afgewezen.

Hieraan zou tegemoet kunnen worden gekomen, door de bestaande gemeenten en deelgemeenten juist niet dezelfde positie ten opzichte van het grootstedelijk

---

<sup>26</sup> Overlegorgaan Rijnmondgemeenten, *De Inzet*, Rotterdam, december 1992.

bestuur te geven, maar juist verder te differentiëren.<sup>27</sup> Voor de bestaande gemeenten zou het betekenen dat zij hun status als zelfstandige rechtspersonen, functionerend op grond van de wet en met een van de wet afgeleide autonomie, zouden handhaven, waarbij enkel voor als zodanig in de instellingswet genoemde taken een overdracht van bevoegdheden aan het grootstedelijk bestuur zou plaats vinden.

Binnen het huidige gebied van de centrumgemeente zouden daarentegen alle gemeentelijke taken worden opgedragen aan het grootstedelijk bestuur, met de verplichting om in daarvoor in aanmerking komende gebieden deelgemeenten in te stellen. Daarmee houdt het grootstedelijk bestuur veel meer zeggenschap dan bij zelfstandige gemeenten, kan het aanwijzingen geven, en eventueel ook zonder gecompliceerde procedures bevoegdheden terugnemen.

Op deze manier komt men niet alleen tegemoet aan de bezwaren bij de inwoners van de centrumgemeenten tegen opsplitsing van hun gemeente, er zijn ook inhoudelijke argumenten voor een dergelijke differentiatie. Binnen het stedelijk weefsel van de grote steden is de samenhang veel sterker dan tussen de randgemeenten, en de grootstedelijke problematiek die zich vooral in de centrumgemeenten manifesteert vraagt daar ook een grotere inzet van het grootstedelijk bestuur. Hier blijkt ook weer het verschil tussen het noodzakelijke grootstedelijk bestuur en het klassieke provinciebestuur, dat zich juist richt op de landelijke gebieden.

Een voordeel van de inrichting van het grootstedelijk bestuur op deze manier is ook dat daarmee de noodzakelijke reorganisatie veel minder omvangrijk is. Deze beperkt zich tot de samenvoeging van het ambtelijk apparaat van de centrumgemeente met een deel van het provinciaal apparaat en de apparaten van de functionele bestuursorganen. In een later stadium kunnen bij Wet gebieden alsnog de status van zelfstandige gemeente krijgen (bijvoorbeeld Hoek van Holland en Hoogvliet), maar het omgekeerde is ook mogelijk.

In theorie kan men tegen een dergelijk bestuursmodel het bezwaar inbrengen, dat het de inwoners van de randgemeenten door hun stemrecht voor het grootstedelijk bestuur meer zeggenschap geeft over het gebied van de bestaande centrumgemeente dan omgekeerd. Dit bezwaar geldt altijd bij differentiatie in bestuur. De Gemeentewet voorziet er in dat een gemeente voor sommige delen van zijn gebied wel een deelraad instelt, en voor andere niet. De zelfstandige positie van de grote steden binnen de huidige provincies maakt dat daar het

---

<sup>27</sup> H. Grosveld, *Een alternatief, in Terugzien en een beetje vooruitzien*, Gemeente Amsterdam/Economische Zaken, 1996; zie ook H. Grosveld, *De hele regio moet het bestuur van Rotterdam kiezen*, NRC Handelsblad 24 februari 1996, en O. van de Vijver, 'Grondwet wijzigen en in 2000 invoeren', Binnenlands Bestuur nr 42, 18/10/1996.

omgekeerde geldt: de inwoners van de steden hebben meer zeggenschap over het platteland dan omgekeerd.

Mijn indruk is ook niet dat inwoners en bestuurders van de grote steden om deze reden het model van het gedifferentieerde grootstedelijk bestuur afwijzen. Integendeel, in het verleden heeft de gemeenteraad van Rotterdam<sup>28</sup> duidelijk aangegeven een ontwikkeling in de richting van een model waarbij bestuur van grootstedelijk gebied en centrumgemeente samenvallen – aangeduid als het Hamburgse model<sup>29</sup> – denkbaar te achten. Eerder stuit het model op verzet bij bestuurders van randgemeenten die vrezen dat op termijn alle gemeenten tot deelgemeenten zouden kunnen worden gedegradeerd, of er bezwaar tegen hebben dat het grootstedelijk bestuur op deze wijze over een zeer groot ambtelijk apparaat gaat beschikken, dat in veel opzichten een voortzetting is van het apparaat van de centrumgemeente.

Hoewel een dergelijk bestuursmodel indruist tegen het streven naar uniformiteit dat vastligt in het regeerakkoord, past het wel in de fasering zoals die wordt voorzien voor de regio's Amsterdam en Rotterdam. Daarbij zou voor 1 januari 2002 de bestaande functionele samenwerking beoordeeld worden, en daarna een definitief besluit genomen worden over de bestuursvorm. Dat betekent dat wetgeving dienaangaande pas een zaak wordt van een volgend kabinet. Het huidige kabinet zou daarbij behulpzaam kunnen zijn met een grondwetswijziging die veel meer variatie binnen het bestuur mogelijk maakt dan thans het geval is. Dat verplicht tot niets, maar maakt het na 2002 gemakkelijker om een oplossing voor het bestuur van de grootstedelijke gebieden te vinden waarvoor een voldoende draagvlak bestaat, zonder dat men in strijd komt met de grondwettelijke kaders.

Er is geen reden differentiatie in het bestuur te beperken tot de grootstedelijke gebieden. Behalve voor Amsterdam en Rotterdam lijkt het geschetste bestuursmodel toepasbaar voor Den Haag, en misschien voor Utrecht. Voor andere gebieden kan men zich voorstellen dat er wel reden is de provinciale en de regionale taken bij een rechtstreeks gekozen bestuur onder te brengen, zonder dat dat bestuur ook de taken van de centrumgemeente(n) overneemt. Dit komt overeen met het Friese model, dat helaas door gebrek aan inzet van de kant de bewindslieden op Binnenlandse Zaken tijdens het vorige kabinet zijn draagvlak verloren heeft. Waarschijnlijk zou dit model ook veel geschikter zijn voor gebieden als Twente en de regio Arnhem/Nijmegen dan de Stadsprovincie zoals beoogd voor Rotterdam.

<sup>28</sup> Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, *Grootstedelijk bestuur: visie en uitwerking*, Raadsvoorstel ABZ 97/2060, aangenomen 24 april 1997.

<sup>29</sup> Deze term is in zoverre misleidend dat Hamburg als Duitse deelstaat zelf bevoegd is t.a.v. zijn bestuurlijke organisatie, en derhalve zelf beslist over de instelling dan wel opheffing van gemeenten, terwijl in de Nederlandse verhoudingen dit een bevoegdheid van de rijksoverheid is.

/128/

Dat wil niet zeggen dat deze combinatie in alle gevallen goed uitpakt. Bij grote provincies met daarbinnen steden van 200.000 inwoners of meer, ligt het meer voor de hand die steden ook bevoegd te maken ten aanzien van de regionale taken, en elders in de provincie daarvoor gemeenschappelijke regelingen in te stellen. Dat vraagt wel om provincies met voldoende bestuurlijke afstand tot de inliggende steden; in het geval van Groningen bijvoorbeeld kan dit alleen worden gerealiseerd wanneer de provincies Groningen en Drenthe worden samengevoegd. Voor dergelijke steden kan men zich ook goed voorstellen dat de instelling van deelgemeenten voor bepaalde delen van de stad, met name recent geannexeerde dorpen, zowel de betrokkenheid als de doelmatigheid ten goede komt.



Men komt dan op het volgende schema:<sup>30</sup>

<i>Taken</i>	<i>Bestuurslaag</i>				
Rijk	Rijk				
Provinciaal	Grote Provincie		Kleine Provincie	Grootstedelijk gebied	
Regionaal			WGR gebied		
Centrum-voorzieningen			Gemeente		
Gemeentelijke Basistaken	Deel-gemeente			Gemeente	Deel-gemeente

Een dergelijke vergaande differentiatie tussen bestuurslagen brengt de noodzaak mee van een vergelijkbare differentiatie binnen de financiële verhouding, waarbij de geldstromen van het rijk eerst worden verdeeld over gebieden en dan over bestuurslagen. Het is dan welhaast een vanzelfsprekendheid dat dit gebeurt – binnen door het rijk te stellen grenzen – door de besturen van de grootstedelijke gebieden en de provincies. Dat kan dan ook, omdat bij de gekozen opzet de afstand tussen de bestuurslagen steeds voldoende is.

Bij dit alles doet zich uiteraard de vraag voor, wat de reden is waarom men in een gedifferentieerde werkelijkheid zo vasthoudt aan een uniforme bestuursstructuur. Er zou angst kunnen bestaan, dat dat het bestuur voor de burger minder doorzichtig maakt. Voor de burger is echter vooral van belang hoe het bestuur in zijn eigen woongebied is georganiseerd. Slechts bij verhuizing merkt hij dat het elders wel anders kan zijn. Maar dat is nu ook zo, omdat de ene gemeente een heel andere organisatie heeft gekozen dan de andere. Voor de burger is in de praktijk meer van belang dat elke gemeente zijn sociale dienst anders heeft georganiseerd, dan dat ten aanzien van de verzorgingshuizen de vier grote steden de rol vervullen die elders door de provincie vervuld wordt.

<sup>30</sup> Ref. , p. 52-64.



# **Een persoonlijke toekomstvisie van het Nederlandse binnenlands bestuur met bijzondere aandacht voor de rol van de provincies**

dr. R. Kleinfeld

<b>Inleiding</b>	133
<b>1. Zijn de provincies geëquipeerd hun rol te spelen in de stedelijke gebieden of zal de rechtstreekse relatie tussen het rijk en de grote steden het vervullen van een slagvaardige rol door de provincies blijvend in de weg staan?</b>	137
<b>2. Hoe verhoudt de voorgenomen versterking van de regierol van het rijk tot de voorgenomen versterking van de regierol van de provincies?</b>	141
<b>3. Welke opties zijn er om het “regionale gat” te dichten?</b>	145
<b>4. Wat zijn de reeds gerealiseerde vernieuwingen in de bestuurscultuur van de Nederlandse provincies en is dit voldoende om de ambities waar te maken?</b>	155
<b>Literatuurlijst</b>	158



## Inleiding

De vormgeving van het binnenlands bestuur vindt plaats in een proces van voortdurende verandering. De omgeving van het binnenlands bestuur verandert met grote snelheid en dus veranderen ook de uitdagingen die daaruit voor het openbaar bestuur voortvloeien. De politieke, maatschappelijke en economische impulsen die voor de vormgeving van het openbaar bestuur bepalend zijn geweest, hebben tijdens de 20e eeuw ook in Nederland van aard, omvang en richting gewisseld. Dit geldt eveneens ook voor de wetenschappelijke bestudering van het openbaar bestuur. De gedachtenvorming omtrent de best mogelijke inrichting van het binnenlands bestuur en het inzicht in de feitelijke werking ervan zijn op het grensvlak tussen disciplines zoals het staats- en bestuursrecht, de bestuurskunde, de bestuurswetenschappen en de politicologie duidelijk veranderd. De publieke beeldvorming van het openbaar bestuur werd en wordt sterk bepaald door de belangen van de verschillende publieke en private acteurs, die aan deze discussie deelnemen (bijvoorbeeld het doorwerken van de verzuiling binnen het binnenlands bestuur; de technocratisch-korporatistische aanpak; de democratiseringsgolf en de participatieve aanpak; de nieuwe management-bedrijfskundige aanpak).

Vanuit de positie van een buitenlandse Nederland-“watcher” zijn met betrekking tot het binnenlands bestuur voornamelijk twee ontwikkelingen opmerkelijk:

- 1) Ten eerste het buitengewoon langdurig succes van het staatsrechtelijke en bestuurlijke paradigma dat door Johann Thorbecke 150 jaren geleden werd geïntroduceerd met de trias Grondwet-Provinciewet-Gemeentewet. Het “huis van Thorbecke” werd tijdens het begin van de moderne parlementaire democratie en nog voor de opkomst van de moderne welvaartsstaat ontworpen. Twee componenten vormen in samenspel het “Leitbild” voor de territoriaal-bestuurlijke inrichting van Nederland:
  - a) het territoriaal gedefinieerd stelsel van drie algemene bestuurlagen (rijk – provincies – gemeenten),
  - b) het daarop stoelende constructieprincipe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat ook de lagere overheden een zekere mate van autonomie gaf, maar deze door het medebewindprincipe hecht met elkaar verbond. Het is een “Leitbild” dat nu al sedert 150 jaar in werking is – en dus een buitengewoon succesvol voorbeeld genoemd kan worden van “duurzame ontwikkeling” en van bestuurskundige imagovorming.
- 2) Ten tweede valt op te merken dat binnen het door Thorbecke ontworpen grondwettelijke kader, het binnenlands bestuur van Nederland zich vrij grondig aan wisselende uitdagingen kon aanpassen (opkomst en mutatie van de moderne partijdemocratie, de overleg- en verzuilingsdemocratie, de participatiedemocratie, de no-nonsense-democratie, het poldermodel). Deze flexibiliteit verklaart waarom het “huis van Thorbecke” nog steeds het basisprincipe voor de bestuurlijke organisatie in Nederland kan vormen.

Het lijkt er dus op dat deze beginselen van het binnenlands bestuur – met hun specifieke mix van beginselvastheid, flexibiliteit en pragmatisme – goed afgestemd zijn op de specifieke behoeften van de Nederlandse samenleving: Uitgaande van enkele helder geformuleerde beginselen kon zich in de realiteit een uiteraard complex systeem van “intergovernmental relations” ontwikkelen.

Het is hier niet de gelegenheid om uitgebreid de vraag na te gaan, welke factoren het best het succes van de door Thorbecke geïntroduceerde formule kunnen verklaren.<sup>1</sup> Ik volsta hier met een enkele opmerking: Geen bestuurslaag en geen politieke acteur zal helemaal gelukkig zijn met de plaats die hem binnen het “huis van Thorbecke” is toegewezen. De filosofie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is meer gericht op optimalisatie dan op maximalisatie. Zijn beginselen hebben een uiteindelijk machtbeïnvloedend karakter. Juist omdat de architectuur van het “huis van Thorbecke” het principe van “the winner takes all” (het grondbeginsel van een meerderheidsdemocratie; Lijphart 1984) niet steunt, sluit het goed aan bij de sterk pluriforme samenstelling van de Nederlandse samenleving en bij de Nederlandse overlegdemocratie en overleg-economie. Ook de sterkste bestuurslaag blijft substantieel en op lange termijn afhankelijk van de medewerking van de andere bestuurslagen. Wisselwerking en overleg tussen bestuurslagen behoren dus tot de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse openbaar bestuur. Ondanks alle verschillen in machtsbases zijn dan ook de verticale machtsverhoudingen niet adequaat te verklaren als een soort eenrichtingsverkeer.

Met deze opmerkingen vooraf lijkt het ook mogelijk om een verklaring te vinden voor het mislukken van alle pogingen tijdens de laatste 35 jaar om de territoriale structuur van het binnenlands bestuur boven het lokaal niveau ingrijpend te wijzigen. Het is in Nederland blijkbaar goed mogelijk om de horizontale relaties *binnen* een bestuurslaag te veranderen (voorbeelden zijn het BBI-proces; het Tilburgse model; de aanpassing van de hoofdstructuur van de rijksdienst). Daarnaast blijkt het bij uitstek mogelijk, om (van buiten af) *binnen* een bestuurslaag vrij ingrijpende wijzigingen aan te brengen (zoals dat met de gemeentelijke herindeling het geval is).

Het belangrijke verschil tussen de plannen tot gemeentelijke herindeling en de bovenlokale plannen tot territoriale reorganisatie in Nederland lijkt mij te zijn dat de gemeentelijke herindelingen in overeenstemming staan met de noodzaak tot schaalvergroting (die door maatschappelijke, economische en politieke factoren wordt bevorderd en opgeëist), terwijl in Nederland de bestuurlijke oplossing van regionale (lees: agglomeratie-) vraagstukken primair werd gezocht in het uitvinden van nieuwe bestuurseenheden die vergeleken met de ruimtelijke schaal van de bestaande provincies allemaal een schaalverkleining

---

<sup>1</sup> zie uitvoerig: Toonen 1987

behelsden (de vorming van drie of vier grotere landsdelen was weliswaar onderwerp van discussie, maar bereikte nooit de eindstreep in het proces van de ontwikkeling van reorganisatievoorstellen; zie bijvoorbeeld het lot van de meest recente initiatieven in deze richting enkele jaren geleden door de IPO-commissie Hendrikxs).

Tenslotte is het binnen het kader van Thorbecke wel mogelijk om de reikwijdte van territoriaal gedefinieerde politiek te beperken door (of: aan te vullen met) functionele bestuursvormen (zoals gedeconcentreerde rijksdiensten, wgr-constructies, functionele rijksregio's). In de praktijk van de sectorale en departementale implementatie van beleid in Nederland lijkt er een veel grotere behoefte aan deze meer technocratische vormen van verticale coördinatie dan aan een radicale verandering van de samenstelling van de basiseenheden van een bestuurslaag (opsplitsing van grote gemeenten) of de gehele afschaffing van een bestuurslaag (zoals dit keer op keer geprobeerd werd ten aanzien van de twaalf provincies).

Ro  
R





**1.**  
**Zijn de provincies geëquipeerd hun rol te spelen in de stedelijke gebieden of zal de rechtstreekse relatie tussen het rijk en de grote steden het vervullen van een slagvaardige rol door de provincies blijvend in de weg staan?**

In het binnenlands bestuur zijn zoals boven al gezegd twee dimensies van belang: staatsrechtelijk is tot nu toe het grondprincipe van de drie territoriale bestuurslagen onaangetast gebleven. Maar aan de andere kant maakt het de combinatie van territoriaal en functioneel bestuur mogelijk dat er in Nederland op functioneel niveau – en dus beneden een staatsrechtelijke reorganisatie – voor bepaalde regio's of voor een bepaalde groep van steden of voor bepaalde doelgroepen flexibel ingespeeld wordt op wisselende uitdagingen en eisen.

Ondanks de uniforme inrichting van de Nederlandse gemeenten in het stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Thorbecke heeft de bestuurlijke ontwikkeling van de laatste 30 jaren laten zien, dat er in feite een tweedeling binnen de groep van de Nederlandse gemeenten geïntroduceerd werd. De grootste steden van het land hebben zich sindsdien feitelijk tot een eigen categorie van lokaal bestuur ontwikkeld. Dat heeft niet alleen te maken met de “besturen-op-niveau” actie. Deze ontwikkeling mag best worden aangetekend met enkele vrij bekende fenomenen: de rechtstreekse bemoeienis van het kabinet met de benoeming van de burgemeesters van deze steden, het agenda-overleg tussen het rijk en de grote vier steden, de afzonderlijke behandeling van deze steden in een groot tal van sectorale plannen en het toewijzen van aparte financieringsregels voor deze groep. Namelijk ook de aparte behandeling door een eigen staatssecretaris, sedert kort verheven zelfs tot een eigen minister (nog maar nagelaten de benoeming van een van de belangrijkste politieke acteurs uit deze groep tot minister van binnenlandse zaken) spreekt een duidelijke taal: De grootste steden hebben een aparte positie in het binnenlands bestuur verworven zonder dat het noodzakelijk bleek een aparte wettelijke status te introduceren. Deze uitzonderingspositie van de grote steden werd sinds de jaren '80 door de elkaar opvolgende kabinetten als uitgangspunt van het nationaal beleid gehanteerd.

De provincies in de Randstad hebben tegen de achtergrond van hun relatief marginale machtspositie op deze historisch gegroeide krachtenverhouding ingespeeld en ondanks hun staatsrechtelijk gebaseerde verantwoordelijkheid voor het hele provinciale grondgebied het principe van de grootstedelijke beleidsvrijheid op vrij grote schaal toegepast en voor zichzelf een marginaal toetsende en hooguit aanvullende functie neergelegd. De provincies hebben tot heden nooit in het openbaar oppositie gevoerd, óf tegen de beleidskeuzes van de grote steden, óf tegen de van tijd tot tijd wisselende grootstedelijke beleidsprioriteiten van het rijk. Voor een buitenlander is het derhalve in eerste instantie opmerkelijk hoe loyaal een provinciaal bestuur zoals dat van Zuid-

Holland gebleven is ten opzichte van de creatie (en het slopen) van het Openbaar Lichaam Rijnmond, ten opzichte van het plan tot splitsing van de provincie, ten opzichte van de stadsprovinciale ambities en ten opzichte van de Lex Specialis Rijnmond in de BON-fase.

Waarom zou er in het kader van het Nederlands bestuur geen ruimte voor pluriformiteit zijn, die al lang feitelijk bestaat, maar bestuurlijk en bestuursrechtelijk zo veel weerstand ondervindt? Wat is er verkeerd aan, dat in Friesland provincie en gemeenten tot een andere oplossing bij de verdeling van hun taken komen als dat bijvoorbeeld in Limburg het geval is? Dit soort van concurrentie is eigenlijk dat wat moderne management-filosofen juist als geneesmiddel voor het openbaar bestuur aanprijzen. Het zal nooit lukken om een zo grote organisatie als de moderne overheid zo te simplificeren dat ze functioneert conform een model dat je op een velletje papier kunt zetten. Het is juist de functie van een model om de realiteit eenvoudiger te maken en daarmee ook overzichtelijker dan ze in werkelijkheid is. Modelauto's zijn mooi om mee te spelen, maar ze deugen niet om je van de ene plaats naar de andere te brengen. Plannen voor reorganisatie van het binnenlands bestuur kunnen mooi speelgoed zijn waarmee bestuurskundigen, politici en bestuurders zich jarenlang bezig kunnen houden, maar ze zijn niet de sleutel om de problemen van vandaag op te lossen.

Qua taken en deskundigheid zijn de provincies goed geëquipeerd waar het gaat om intermediaire en plannende functies namelijk in beleidsvelden zoals natte en droge infrastructuur, ruimtelijke ordening en milieu. De rol van de provincies in de verschillende sectoren van de welvaartsstaat – onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, inkomensbeleid – is maar beperkt gebleven omdat corporatisme en verzuiling een organisatie van deze beleidsvelden langs functionele en levensbeschouwelijke lijnen de voorkeur gaf. In principe kunnen provincies op alle beleidsvelden, waar het om bovenlokale en territoriaal goed af te bakenen taken gaat stimulerende, ordenende, plannende of regulerende functies waarnemen. Omdat de financiële en politieke resources van de provincies tot nu toe eerder beperkt gebleven zijn, werden en zijn de provincies gedwongen hun zwakte enigszins te compenseren door het ontwikkelen van bijzondere vaardigheden op het gebied van het bemiddelen en beslechten van interbestuurlijke conflicten, bij het projectgericht aan een tafel brengen van diverse belanghebbende partijen en bij het overleggen met andere overheden, publiekrechtelijke lichamen, ondernemingen en maatschappelijke groepen. De vaardigheid tot bemiddeling zonder eigen provinciale belangen voorop te stellen was de specifieke kwaliteit en kenmerk van de provincies als bestuurlijk-intermediaire schakel. Van alle bestuurslagen is het werk van de provincies nog steeds het meest consensusgericht. Ook al omdat alle grote partijen (en alleen maar deze partijen; D'66 heeft al een veel gebrekigere machtpositie) doorgaans in de provinciale besturen zijn vertegenwoordigd. Op de waarneming van deze makelaarsfunctie zijn nog steeds een groot deel van de provinciale instrumenten afgestemd, langs deze functie heeft zich de

dominerende provinciale bestuurscultuur ontwikkeld en naar buiten toe worden de provincies noch steeds op deze functie afgerekend. Met betrekking tot de grote agglomeraties zijn er dus tenminste de technische voorwaarden aanwezig, om de provincie een actieve bemiddelende taak tussen centrum-gemeente en randgemeenten toe te wijzen. Buiten de grote steden in het westen hebben de provincies, namelijk ook in de overige provincies al lang kunnen aantonen dat ze daar heel goed in staat zijn om de intermediaire functies en regionale functies te combineren.

Wordt nu deze coöperatieve vorm van “co-governance” de provincies in dank afgenomen? Het lijkt wel mogelijk dat juist deze oud-verwortelde provinciale gezagstrouwheid een belemmering gaat vormen. Dat geldt niet in eerste instantie voor het waarnemen van een scheidsrechtersfunctie in de agglomeratiegebieden. Maar het geldt wel als het zou gaan om de waarneming van een actieve regietaak met eigen politieke prioriteiten omtrent de gewenste regionale ontwikkeling. De provincies zijn weliswaar het middenbestuur bij uitstek, maar als regionale (mede-)regisseur moeten zij (vooral in het Westen) eerst in de ogen van de andere acteurs nog aan profiel winnen. Een nieuw bestuursprofiel van de provincies werd de laatste tijd door het IPO nadrukkelijk naar voren gebracht zoals in het project “provincies van de toekomst”. Maar er zijn twee grote struikelblokken: Zijn de rijksoverheid, de grote steden en de gemeenten in de agglomeratiegebieden in de praktijk wel bereid, om de provincie een eigenstandige en meebeslissende rol toe te staan? Hier gaat het dus minder om de bestuurscultuur van de provincie, maar wel om de bestuurscultuur van rijk en gemeenten. Hoe kunnen rijk en gemeenten (maar ook het publiek) een bestuurslaag – zonder toewijzing van nieuwe taken en middelen – in toekomst serieus nemen die men in het verleden dikwijls terloops heeft gepasseerd? En hoe gaan de provincies zelf om met een nieuwe taak die tot nu toe niet ingebouwd was in het provinciaal bestuur? Vooral in de Provinciale Staten is er onvoldoende steun voor deze regionale regisseurfunctie. Hier vormt de meestal lokale inbreng (en met name de inbreng vanuit de kleine en middelgrote gemeenten) een zeker obstakel. Het zou belangrijk zijn om in dit verband de ervaringen die buiten het Westen met regiefunctie zijn opgedaan – bijvoorbeeld in verband met de inschakeling van provinciale besturen in de uitvoering van het ISP Noorden de Landes, de Perspectievennota Zuid-Limburg, de grote infrastructuurprojecten, maar ook in verband met het ROM-beleid, de uitvoering van de NMP – nader te bezien. Een ander voorbeeld voor een provinciale regiefunctie zijn de contacten met het maatschappelijk middenveld die juist in de twee “katholieke” provincies Limburg en Noord-Brabant te vinden zijn.



## 2.

### **Hoe verhoudt de voorgenomen versterking van de regierol van het rijk tot de voorgenomen versterking van de regierol van de provincies?**

Kan je het politiek gebeuren überhaupt met een activiteit zoals het film maken vergelijken? Zeker hebben beide te doen met het creëren van een eigenaardse realiteit. Het resultaat van beiden wordt ter beoordeling voorgelegd aan een groter publiek. Beide kennen binnen het productieproces verschillende (groepen van) acteurs die bepaalde functies vervullen. In beide gevallen is er ook sprake van een zekere arbeidsdeling tussen deze acteurs. Tegen deze gemeenschappelijk achtergrond begint nu de interpretatie van de verschillen: Wie vervult in de politiek de rol van een filmproducent? Zijn dat de burgers? Of is dat het rijk? Mag er meer dan een regisseur aanwezig zijn? Of geldt hier het Duitse gezegde “Viele Köche verderben den Brei”? Moeten de lagere overheden worden gezien als regie-assistenten, die onderworpen zijn aan de bevelen die hun van boven af opgelegd worden? Of zijn er lokale, provinciale en nationale films met verschillende regisseurs? En tenslotte: Wie bepaald de kwaliteit en wie het succes van een film – de regisseur, de cutter, de producent of toch de verwachtingen van het publiek?

Het is moeilijk om een levensvatbare definitie van het begrip regio te geven. Dat is in Nederland niet anders dan in Duitsland of welk Europees land dan ook. Er zijn tenminste twee soorten bestuurlijke regio's: Ten eerste zijn er staten waarin het middenbestuur in een federatief stelsel is ingebed. In deze landen zoals in Duitsland, Oostenrijk, België, Italië of Spanje, zijn de regio-besturen staatkundig en politiek bestuurlijk relatief sterk en hun blik richt zich primair naar boven: ze hebben meer dan een vinger in de pap met betrekking tot de nationale politiek. In de andere niet-federale landen zijn middenbesturen doorgaans zwakker in termen van macht, competenties en financiële middelen en dus ook afhankelijker van de centrale overheden. Hun afstand ten opzichte van het nationaal niveau is groter en ze zijn meer op de bovenlokale schaal georiënteerd. De zaak wordt nog verder gecompliceerd doordat in de grotere landen meer overheidsniveaus tussen de nationale en de lokale bestuurslaag aan te treffen zijn en het lokaal bestuur zelf nog uit meerdere bestuurslagen is samengesteld. In Frankrijk en België hebben dezelfde soorten van regionale lichamen ook een overeenkomstig statuut, in Spanje en in Italië bestaan er betrekkelijk grote verschillen in status terwijl in Duitsland de Länder met een eigen constitutie ieder een eigen status hebben. Het statuut van de regio's in België en Frankrijk wordt door de staat bepaald, terwijl in Spanje het statuut van de autonome regio's door de staat alleen maar bevestigd wordt. In Duitsland kwamen de Länder en hun constituties nog voor de wording van de Bondsrepubliek tot stand. In Italië, Duitsland, België en Spanje hebben de regionale lichamen legislatieve functies, terwijl dit niet geldt voor Frankrijk. Qua traditie vormen de Nederlandse provincies bestuurlijke eenheden met een

zekere “overload” aan traditie (zoals dat ook in Spanje en België het geval is), terwijl de Duitse Länder in hun huidige vorm en grenzen eerst na de tweede wereldoorlog zijn ontstaan.

De Europese regionale structuren vertonen sterke verschillen met betrekking tot de omvang van de bevolking, de samenstelling van de regionale economie en het regionaal welvaartsniveau. Er zijn niet alleen maar belangrijke verschillen tussen de regio's van de diverse Europese staten, maar er zijn ook even zo grote verschillen tussen de regio's binnen een land. Kijk alleen maar naar Flevoland of naar het verschil tussen de Randstadprovincies en de meer perifere provincies langs de Duitse en Belgische grens. Als gevolg van de afwezigheid van belangrijke natuurlijke barrières, van het hoge niveau van de Nederlandse welvaartsstaat en als gevolg van de praktijk van de Nederlandse overlegdemocratie toont zich Nederland in internationaal vergelijkend perspectief als een territoriaal-regionaal betrekkelijk homogeen land. Hier moet de vraag open blijven of deze homogeniteit eerder het gevolg is van de Nederlandse eenheidsstaat of misschien toch eerder de grote mate aan stabiliteit van de Nederlandse eenheidsstaat door de relatief grote homogeniteit van de samenleving kan worden verklaard.

Derhalve moet het Nederlandse bestuursstelsel in de geest van Thorbecke, met zijn geniaal eenvoudige opbouw uit alleen maar drie volwaardige bestuurslagen, op zich zelf als helder en doorzichtig gekenschetst worden. Vergelijk dat alleen al met de staatsrechtelijke structuren in Duitsland, dat in de Flächenstaaten tenminste vijf of zes bestuurslagen kent. En dan praten wij nog niet over de diverse regionale vormen van functioneel bestuur die daar ook aan te treffen zijn. Kortom, de Nederlandse situatie met de drie bestuurslagen rijk-provincies-gemeenten is uitermate overzichtelijk. En naar mijn mening ligt de verantwoordelijkheid voor het onoverzichtelijk maken van deze structuur door inrichting van functionele regio's, van nieuwe regionale lichamen à la Kaderwet, door plannen voor de invoering van provincies nieuwe stijl, van stadsprovincies, van gewesten in eerste instantie bij de nationale overheid en met name bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Maar deze kritiek zou onvolledig blijven als men niet ook benadrukt dat dit alleen in een land en een situatie mogelijk is, waar de acteurs in de regio's niet in staat of niet bereid blijken te zijn om hun problemen krachtig, zelfbewust en eensgezind aan te gaan.

In historisch perspectief vertonen de provinciale grenzen een behoorlijke mate van traditie en consistentie. Alleen als de stelling juist is dat de bestuurlijke grenzen de ruimtelijke structuur van de maatschappelijke ontwikkeling moeten volgen, zijn de provinciegrenzen een probleem. Maar een functionalistisch-technocratische benadering als deze onderschat de betekenis van regionale en lokale identiteitsvorming. Voor de bestuurspraktijk belangrijker lijken me de voorzieningen te zijn, die er bestaan om soepele en effectieve mogelijkheden te scheppen voor een samenwerking over de grenzen heen – zowel in horizontaal

als in verticaal perspectief. Hier blijven namelijk ook pogingen tot interprovinciale samenwerking belangrijk. Dat de nationale overheid niet de kans heeft gegrepen, om de begin jaren '90 op IPO-niveau (commissie Hendrixks; Randstad-contacten) gestarte initiatieven in deze richting krachtig te steunen, lijkt me een van de vele gemiste kansen in de geschiedenis van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. En van de wettelijke mogelijkheden in de nieuwe Provinciewet tot instelling van territoriale commissies (met direct gekozen vertegenwoordigers uit de regio) binnen de provincies is tot nu toe nog helemaal geen gebruik gemaakt. Daar tegenover staat het beeld van de gemeentelijke grenzen, die de laatste 50 jaren toch vrij sterk veranderd zijn. Ik verwacht dat gemeentelijke herindeling ook in de komende tijd het onderwerp zal blijven waar bestuurlijke reorganisatie de meeste resultaten oplevert. Hier moet in vergelijkend perspectief worden opgemerkt dat de Nederlandse gemeenten nu al na Zweden qua schaal en inwoners de grootsten in West-Europa zijn. Gemeentelijke herindeling is een proces trouwens, dat zonder het vele nuttige werk van de provincies op dit terrein nooit in deze mate gerealiseerd zou zijn.

Voor het provinciaal bestuur betekent het vervullen van een actievere regiefunctie dat de provinciale taken niet langer worden primair bepaald door het waarnemen van een onpartijdige intermediaire functie tussen rijk en gemeenten, maar dat provinciale taken veel sterker dan tot nu toe worden ingegeven door het zelf definiëren en interpreteren van regionale oplossingsstrategieën. Of er een redelijke kans bestaat dat de provincies deze regietaak kunnen vervullen, heeft deels te maken met aanpassingen binnen de provinciale organisatie en bestuurscultuur, maar het hangt uitermate ook ervan af of de mede-overheden rijk en gemeenten bereid zijn om de consequenties die uit een provinciale regietaak voortkomen te accepteren. Ten opzichte van het rijk zullen provincies met een regietaak zelfstandiger en "selbstbewußter" moeten opereren (dat vergt als voorwaarde een proces van substantiële decentralisatie), ten opzichte van de gemeenten zal de zelfstandigere provincie vergeleken met het provinciaal patroon in het verleden meer als een boven- dan een neven-geschikte bestuurslaag worden gezien. Uit het oogpunt van gemeentebestuurders betekent een provinciale regietaak altijd ook een stuk centralisatie! Maar tegelijk zal dat ook een stuk Europese normalisatie betekenen. In zekere opzicht is de plaats van de Nederlandse gemeenten internationaal vergeleken vrij uniek, omdat een sterke mate aan onderschikking met betrekking tot financiële bronnen en hun binding in het kader van medebewind gepaard gaat met een historisch gegroeide, krachtige machtpositie, een vrij sterke lobby op nationaal niveau en de langdurige afwezigheid van een krachtig bovenlokaal (of regionaal) bestuur met eigen beleidstellingen.





### 3.

#### Welke opties zijn er om het “regionale gat” te dichten?

Er is geen regionaal gat. Nederland heeft juist de dichtst bevolkte bestuurlijke organisatie op regionaal niveau. Nederland kent drie volwaardige territoriale bestuurslagen die ieder op eigen verantwoordelijkheid, maar ook gezamenlijk een “publieke” regiefunctie waarnemen. Het grondwettelijke kader heeft in Nederland er toe bijgedragen, dat in principe alle territoriale bestuurslagen met vraagstukken van de grote steden (maar evenzo met vraagstukken van het platteland) bezig zijn. Naast de provincies als middenbestuur is in Nederland feitelijk sprake van een complex netwerk van regionale bestuurseenheden. Kenmerkend is, dat men op het mesoniveau tussen rijk en gemeenten alle overheden aantreft. Het rijk is vertegenwoordigd door Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door de nieuwe minister voor de grote steden en door de gedeconcentreerde rijksdiensten. De provincies zijn er van huis bij zonder dat zij als het natuurlijk en eerstverantwoordelijk regionaal bestuur worden aangezien. De samenwerkende gemeenten bepalen feitelijk met hun wgr-constructies of met de kaderwet-regio’s de territoriale dimensie van de regionale ruimte in Nederland. De Kamers van Koophandel zijn er en het maatschappelijke middenveld is ook nog steeds aanwezig. We hebben dus niet te maken met een regionaal gat maar eerder met complexe bestuursnetwerken in de regio’s, die het nadeel hebben dat zij nauwelijks op elkaar zijn afgestemd.

De oorzaken van de moeilijkheden bij de vormgeving van het binnenlands bestuur van de toekomst liggen maar voor een zeer klein gedeelte bij de provincies. De provincies zijn niet het obstakel dat moet worden weggeruimd voordat er een krachtig regionaal bestuur in de stedelijke agglomeraties zal komen. Ik denk, dat de cruciale vraag voor de toekomst van het Nederlandse openbaar bestuur eerder moet luiden: Moet de beslissing over de lokale en regionale bestuurlijke structuren wel op het niveau van de nationale overheid worden genomen – de nationale overheid die daartoe tijdens de laatste 30 jaren niet in staat bleek te zijn – of creëert men binnen het “huis van Thorbecke” de ruimte om deze vraagstukken in de regio’s zelf aan te gaan.

Er zijn in principe drie ontwikkelingsvarianten:

- 1) Nederland laat binnen de grenzen van de eenheidsstaat het principe van decentralisatie uitgroeien tot een beperkte vorm van federalisatie (naar Duits of Belgisch voorbeeld) en geeft binnen dit federatief stelsel ruimschoots plaats voor de regio’s.
- 2) Nederland wordt nog meer dan nu een eenheidsstaat waarbij de belangrijkste regionale en grootstedelijke taken primair óf op nationaal óf op functioneel niveau in hecht samenspel met de grote centrumgemeenten worden waargenomen.
- 3) Nederland blijft met betrekking tot zijn binnenlands bestuur ook in de 21e eeuw in het spoor van het drie-lagen-model van Thorbecke en bevordert

complementair bestuur als de Nederlandse variante van politikverflechtung tussen de historisch gegroeide drie bestuurslagen waarbij de groep van de grote steden binnen het binnenlands bestuur qua plaats en functie een eigen politieke categorie, maar geen eigen staatrechtelijke bestuurslaag vormt.

Ad 1)

Federalisme als structuurbeginsel voor het openbaar bestuur is in Nederland een historisch bekend fenomeen dat in nauwe samenhang stond met de bloei van de Nederlandse Republiek van de Zeven Verenigde Provinciën in de 17e eeuw. De provincies zijn een door de loop der tijden historisch overeind gebleven bestuurslaag; ze hebben een dusdanige staatrechtelijke positie die binnen de grenzen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat een geleidelijke uitgroei tot meer federatieve eenheden mogelijk maakt. Daarvoor is minder het toewijzen van een eigen constitutie nodig dan in eerste plaats een politieke en bestuurskundige re-interpretatie van de positie van de provincies: Provincies zullen daarbij in eerste instantie minder worden gezien als intermediair bestuur dan als de primair verantwoordelijke vorm van regionaal bestuur.

Langs welke weg zou een dergelijke ontwikkeling kunnen plaatsvinden? Stel dat de direct gekozen burgemeester komt. Dan zal het op den duur moeilijk vallen om voor de commissaris van de koningin een soortgelijke status te weigeren. Het college van G.S. en CdK ontwikkelt zich daarnaast sterker in richting van een provinciale regering. Een volgende stap zou de overgang van de gedeconcentreerde rijksdiensten naar de provincies zijn. In de Eerste Kamer wint het regioprincipe sterker ruimte ten laste van de partijpolitieke bindingen van de senatoren. Het recht tot amendement van de Eerste Kamer wordt vergroot en heeft nu betrekking op alle regionale gevolgen van nieuwe wetgeving. De decentralisatie van rijksstaken wordt met kracht voortgezet. De competentie inzake gemeentelijke herindeling wordt formeel overgedragen aan Provinciale Staten. Tenslotte komt er naast de provincie- en het gemeentefonds een nieuw regiofonds, die door de provincies en gemeenten gezamenlijk beheerd wordt. Dit is maar een scenario, maar het toont aan dat binnen het bestaande kader van het binnenlands bestuur nog vrij grote potenties verborgen zijn die de kracht van de regio's duidelijk zouden kunnen bevorderen.

Federalisme als structuurprincipe ligt conform de lijn van een Europa van de regio's. Het ligt ook in de verlenging van een soepele opstelling die door de Nederlandse overheid in het verleden al ten opzichte van de europeanisering en internationalisering van beleid wordt ingenomen. "Provinciale deelstaten" zouden beter in staat zijn om invloed uit te oefenen op het nationaal beleid. Tegelijk kunnen zij een krachtig tegengewicht vormen ten aanzien van met elkaar concurrerende centrum- en randgemeenten en zij zullen ook beter in staat zijn om in Europees verband met andere regio's te concurreren.

In een nog radicaler perspectief zou men kunnen denken aan een hechtere samenwerking binnen een federatie met de sprekende Vlaamse Gemeenschap – was het als gevolg ervan dat de centrifugale krachten in België te sterk worden of was het als gevolg ervan dat de nationale overheden binnen het nieuwe Europa op de lange termijn steeds meer naar de achtergrond worden geschoven.

Maar de theorie gaat in het Nederlandse geval niet samen met de feiten! Hoewel de historische plaats van de Nederlandse provincie mede bepaald werd door het federatieve karakter van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën zijn er in de Nederlanden van vandaag geen impulsen aanwezig, die voor de ombouw van het binnenlandse bestuur in richting van een federatief stelsel van belang kunnen zijn. Er zijn geen gebieden of groepen of subculturen die met nadruk een grotere mate aan autonomie voor de eigen regio bepleiten. Er zijn ook geen conflicten te ontdekken, die – zoals de combinatie van de confessionele structuur en taal in België – federalisatie als een conflictoplossende strategie vereisen. Politieke “push”-factoren ten gunste van een federatieve oplossing zijn dus in Nederland niet aanwezig. Ook zijn de meeste politieke, maatschappelijke of economische groeperingen (met maar weinige uitzonderingen zoals de Kamers van Koophandel) qua organisatie, personeel en geldmiddelen niet toegerust om hun activiteiten integraal uit te breiden tot een derde bestuurslaag. Derhalve lijkt ook de maatschappelijke achterban voor een federatieve oplossing afwezig te zijn. De ombouw van het binnenlands bestuur tot een federatief stelsel zou een fundamentele omwenteling van de intergouvernementale betrekkingen, van de bestuurscultuur en van het politiek stelsel betekenen waarbij de opbrengst van deze operatie van te voren niet vaststaat en de risico's moeilijk in de gaten te houden zijn.

Hoewel de praktische uitvoerbaarheid van een federatief bestuur in Nederland vrij beperkt lijkt te zijn, is deze variant niet zonder betekenis. Als de uitbouw van de regiefunctie van de provincies in de toekomst met nadruk zal worden gesteund, dan moet er ook meer ruimte zijn voor een autonome provinciale belangenafweging, voor een eigen politieke verantwoordelijkheid en voor een stuk substantiële beleidsvrijheid. Een zwaardere provinciale regiofunctie zal in ieder geval gepaard gaan met meer conflicten tussen provincies en gemeenten als ook met meer conflicten tussen provincies en het rijk. Natuurlijk zullen ook binnen de provincies de politieke tegenstellingen en conflicten oplopen als de zeggenschap van de provincies groter worden en als de uitspraken van het provinciaal bestuur meer beleidsvelden raken, die op de agenda van de media staan en een grotere hoeveelheid mensen direct raken. Doordat de waarneming van een regiefunctie – ook als deze toegepast wordt binnen het kader van een interactieve overheid – hecht verbonden is met het kiezen van varianten voor de oplossing van problemen zal ook de samenstelling van het provinciaal bestuur op basis van afspiegelingscolleges in het geding komen. De met een serieuze waarneming van een regiefunctie te verwachten politisering van het provinciaal bestuur betekent een nog ongekende uitdaging voor bestuurders, politici, ambtenaren, media en de burgers.

Ook als er geen stap wordt gedaan in richting van een federatief stelsel, dan zal toch de voor ogen staande regionalisering van het binnenlands bestuur (en de verdere uitbouw van de Europese Unie) in ieder geval vragen op de tafel plaatsen, die met nadruk aan federatieve staten inherent zijn. Daar is niet aan te ontkomen en derhalve zal men voor een oplossing van het vraagstuk van het mesobestuur in Nederland de implicaties van federalistische stelsels serieus moeten bestuderen.<sup>2</sup>

De doortrekking van een eigen provinciale regiefunctie zal op den duur de vraag naar een grotere rol van de provincies bij het beheer en verdeling van overheidsmiddelen ten behoeve van regio's en gemeenten op de agenda zetten. Er zijn weliswaar per se geen nieuwe instrumenten nodig om tot een actieve provinciale regiefunctie te kunnen over gaan. Van veel groter belang is op korte en middellange termijn een andere interpretatie van bestaande instrumenten door de rijksoverheid en gemeenten en ten gevolge daarvan een verandering in de verticale bestuurlijke interactievormen ten gunste van de provincie. In zeker opzicht dus een versterking van het interactief karakter van bestuurlijke relaties onderling. Vrij onafhankelijk van de vraag of Nederland voor een meer federatieve, een centralistische, een lokale variant of het overeind houden van de status quo zal kiezen, aan het feitelijk complementair bestuur ten behoeve van de grote steden, van de agglomeraties, maar ook van de perifere en grensregio's valt niet te ontkomen. Dit is een van de bevindingen van de Politikverflechtungs-Debatten uit de jaren '80 zoals dat in Duitsland nadrukkelijk door Franz Lehner naar voren gebracht werd: beneden de concrete staatskundige vormgeving als federatieve of als unitaristische staat blijken alle moderne overheden gekenschetst door hun feitelijk complementair karakter: de meest unitaristische landen in Europa hebben een duidelijke trek gedaan in de richting van regionalisatie en federalisatie en in de federatieve stelsels zijn de kenmerken van Politikverflechtung ondanks alle theoretische kritiek duidelijk te bespeuren (met als uitzondering de staten die in status van opheffing zijn).

Ad 2)

Het binnenlands bestuur van Nederland heeft de laatste decennia drie ontwikkelingen laten zien: Ten eerste is ondanks alle pogingen van bovenaf het principe van de drie volwaardige bestuurslagen overeind gebleven. Te gelijker tijd groeide het aantal van functionele regio's, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en zelfstandige bestuursorganen en werd dus het zelfstandig bepaalde beleid van rijk, provincies en gemeenten beperkt. Tenslotte werd de in de grondwet vastgelegde uniformiteit en homogeniteit van de Nederlandse gemeenten door het toewijzen van een formele en materiële uitzonderingspositie van de grote steden duidelijk aangetast. Onder meer om deze uitzonderingspositie weer meer in overeenstemming te brengen met de

---

<sup>2</sup> zie ook Weggemans 1998

constitutionele vormgeving van binnenlands bestuur zijn de bekende, maar tot nu toe allemaal mislukte pogingen tot inrichting van gewesten, provincies-nieuwe-stijl, provincievrije steden, kaderwetregio's ondernomen.

Voor het mesoniveau in Nederland in het algemeen en in de stedelijke agglomeraties in het bijzonder bestaat dus geen regionaal bestuursorgaan, maar een gecompliceerd bestuurlijk netwerk, dat zich veelvoudig overlapt, deels doorkruist en soms als een soort oerwoud gezien wordt. Feitelijk gebeurt al sinds de jaren '70 een centrale sturing door het rijk ten opzichte van de grote steden in de Randstad: in negatieve zin door de SIR-regeling van het kabinet Den Uyl, door het agenda-overleg vier grote steden en door het hele BON-proces. Nederlands overheidsbeleid is voor een belangrijke gedeelte – in zoverre het ruimtelijk aanwijsbare effecten heeft – al lang Randstad- en grote steden beleid (en dat ongeacht de politieke kleur van een kabinet). Dus: de nationale overheid is niet alleen de regisseur van het regionale beleid in Nederland, maar ook medeproducent ervan. En deze bevinding geldt niet alleen maar voor de Randstad, maar ook voor de perifere regio's: het Noorden en regio's zoals Zuid-Limburg zijn voor hun ontwikkelingspotentialen al sinds de jaren '60 in feite afhankelijk van beslissingen die op het niveau van het rijk worden genomen. Zonder beslissingen en investeringen op nationaal niveau zou een provincie zoals Flevoland nog steeds een deel van de Zuiderzee zijn.

Neem erbij de concentratie van politieke partijen, maatschappelijke organisaties, sociale partners en media op nationaal niveau aan de ene kant en de groei van de sturings- en verdelingstaken van de welvaartstaat na het einde van de verzuiling aan de andere kant – dan wordt snel duidelijk, dat het nationaal niveau bij uitstek nog altijd het politiek gebeuren in Nederland bepaalt. Van de grote ontwikkelingen die aan deze nationalisering van de beleidsvorming nieuwe grenzen opleggen – namelijk de democratiseringsgolf van de jaren '60 en '70 met als gevolg de versterking van de gemeentelijke democratie, de privatiserings- of dereguleringsgolf met als gevolg een uitbreiding van de marktsfeer en een inkrimping van de rol van het staat en tenslotte de Europeanisering met als gevolg een zekere harmonisatie van beleid op boven-nationaal niveau en een takenoverdracht van de nationale naar de Europese bestuurslaag – doen de eerste twee ontwikkelingen niets erbij om de regiefunctie van provincies (of van het mesobestuur in het algemeen) te bevorderen. Alleen de Europeanisering, de sterke toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de leidraad van een "Europa van de regio's" kunnen als een krachtige steun ten opzichte van de provincies worden geïnterpreteerd. Alleen blijft het de vraag of de schaal van de provincies van vandaag niet moet worden vergroot (om de concurrentie met de andere Europese grootregio's beter aan te kunnen sturen): óf tot niveau van de vier landsdelen, óf dat misschien geheel Nederland moet worden begrepen als een enkele regio.

Op dit ogenblik zijn er zoals al gezegd geen krachtige signalen dat Nederland op weg is om een federale staat op te bouwen. In tegendeel: Het worstelen omtrent het Randstadbeleid, de Kaderwet en het grote steden beleid laat eerder zien dat de centrale overheid de pretentie heeft om het roer zelf nog sterker in handen te nemen – zonder dat de vooruitzichten al te goed lijken dat het rijk daartoe ook beleidsinhoudelijk in staat is. Ingrijpen van de centrale overheid als het om lokale en regionale vragen gaat, heeft in Nederland traditie. De beslissing omtrent gemeentelijke herindelingen is nog steeds een taak van de nationale wetgever. Decentralisatie en regionalisatie zijn onderwerpen die meestal in een *top-down*-benadering worden beslist. In de regeringsplannen met betrekking tot regionale bestuurlijke structuren was nog altijd en alle bewoordingen ten spijt, impliciet een schaalverkleining ingebouwd. Schaalverkleining namelijk in stedelijke agglomeraties (en dat was het geval bij de conceptie van stadsprovincies uit het oogpunt van de regionale schaal van de Randstad) is altijd een verleiding voor een centrale overheid om op een bepaald moment conform het Engelse voorbeeld zelf de sturing over te nemen. Of dit een wijze oplossing is mag worden betwist. Bovendien kan uit het oogpunt van democratische legitimiteit en het grondwettelijk vastgelegd decentralisatie-gebod achter deze nationalisering van het grote steden beleid en daarmee impliciet ook van de Randstadvraag (interprovinciale contacten op Randstadniveau vallen streng genomen onder het verdicht van hulpstructuren) een grote vraagteken worden geplaatst.

Ad 3)

Ook al houdt de bestuurlijke wereld in Nederland zich al decennia bezig met haar favoriet speelgoed, de reorganisatie van het binnenlands bestuur, blijft het toch de vraag of in Nederland een reorganisatie van structuren (zoals die ook met het Kaderwet bedoeld werden) überhaupt noodzakelijk is. Aan het begin van de “besturen op niveau”-actie in de jaren '80 stond een oplossing voor de specifieke problemen in de grootstedelijke gebieden centraal – dus een lokaal en bovenlokaal probleem in een van de regio's in het land, die algemeen als de belangrijkste regio van het land wordt gezien. Het ging dus om een probleemgerichte aanpak met name ook ten opzichte van de ruimteclaims van de mainports. Maar de oplossing werd uiteindelijk toch niet gezocht in een procesgericht aanpassing van lokale en bovenlokale functies, men kwam toch weer terecht bij plannen voor een soort nieuwe hoofdstructuur van het binnenlands bestuur op mesoniveau (en niet door de commissie bepleite oplossing op lokaal niveau door het creëren van grote centrumgemeenten). Alleen werd een poging gedaan de ombouw van het meso-government tijdelijk en ruimtelijk op te splitsen – waarbij de volgorde door probleem- en beleidsprioriteiten bepaald zou worden, maar in de praktijk bleek toch het criterium van politieke haalbaarheid voor de vaststelling van volgorde van grotere betekenis te zijn.

De start van het BON-proces gebeurde zonder dat men oog had voor de randvoorwaarden en consequenties die met deze optie verbonden waren.

Sinds de participatorische revolutie willen mensen graag meepraten over vragen die hun eigen levenswereld tot inzet hebben. Een tweede aspect is de vraag of de inrichting van het openbaar bestuur in eerste instantie zich mag oriënteren op een bepaalde regio of een bepaalde doelgroep. Dat is een lastige vraag. Zonder twijfel is de Randstad de bij uitstek grootste en belangrijkste regio. Problemen van de Randstad hebben dikwijls een nationale reikwijdte en zijn derhalve ook voorwerp van rijksbeleid. Maar inhoudelijk zijn deze problemen eerder lokaal of regionaal. Grote steden beleid is grotendeels evenzo beleid dat in de Randstad gebeurt, maar ook hier gaat de rekening niet geheel op. Ook een klein land als Nederland bestaat uit meer dan de Randstad. De Randstad zelf is maar allerminst een homogene eenheid. Dus zal ieder model dat territoriale hervormingen binnen het binnenlands bestuur opeist een groot getal van belangen ter actie roepen. En dat zijn belangen, die in zo vele opzichten van elkaar verschillen dat als de kleinste gemeenschappelijke noemer al snel de weerstand tegen de Haagse Kringen overeind blijft. Op deze manier valt ook te verklaren dat de provincies als de meest kwetsbare bestuurlaag (uiterst bescheiden uitrusting qua taken en resources) de laatste drie decennia niet zijn verwijderd van de landkaart van bestuurlijk Nederland, maar dat zij – au contraire – in het nieuwe regeerakkoord opnieuw een duidelijke toezegging van hun recht van bestaan hebben ontvangen. Hoewel voor de duidelijkheid moet worden opgemerkt dat “het terug naar af” -principe ook tijdens het begin van het no-nonsense beleid van de jaren '80 (naar het echec van de wrbb-plannen van minister Wiegel) al eens op papier genoteerd stond voordat de commissie-Montijn haar werk begon. In deze zin mag ook het regeerakkoord van het kabinet Kok-II nog niet als een levensverzekeringsspolis van de bestaande provincies worden geïnterpreteerd.

Omdat de drie bestuurslagen en de belangenorganisaties van gemeenten en provincies in de praktijk toch gedwongen zijn samen te werken en omdat nog steeds aan de nationale overheid een centrale plaats in de verticale bestuurlijke betrekkingen toekomt is de vraag van de omgang van de nationale overheid met de lagere overheden van cruciale betekenis. De beginselen waarop het huis van Thorbecke stoelt, maar ook de bevindingen van internationaal-vergelijkend onderzoek wijzen beide in dezelfde richting: complementair bestuur middels interactief beleid. Maar van complementair bestuur, van interactieve overheden, die elkaar als gelijkwaardige en onmisbare partner erkennen, komt ook in de praktijk van de jaren negentig nog veel te weinig terecht. Eerst ging het om de ruwe manier hoe de afschaffing van de bestaande provincies verkondigd werd. Nadat de provincies in een historisch unieke poging, die de krachtige ondersteuning van het herziene IPO vond, succesvol weerstand tegen haar eigen ondergang opleverden, spitste zich de discussie toe op de afschaffing van de wgr-constructies. Dat gebeurde opnieuw zonder te bekijken, waar deze wgr-inrichtingen nuttig werk verrichten en waar hun activiteiten eerder problematisch waren. Ook deze poging mislukte, na een ware storm van protesten tegen het ministerie. Daarna moesten eerst de Kaderwetgebieden die nog in een prenataal stadium verkeerden, begrijpen dat hun levenskansen nihil zijn.

Dit was lastig, omdat men in deze regio's eerst de hoogste verwachtingen gewekt had. En in de vooralsnog laatste fase van het drama, tijdens de recente kabinetsformatie, werd dan ook een einde gemaakt aan de plannen voor juist de twee regio's waar een gedeelte van de kiezers al aan het woord gekomen was en de onvoldoende democratische draagvlak bijzonder duidelijk was.

Sectoraal-complementair bestuur binnen de door de territoriale bestuurlagen aangewezen kaders (en netwerken) lijkt naar mijn inzicht de meest kansrijke optie te zijn om onder de in Nederland bestaande condities de nodige flexibiliteit binnen het binnenlands bestuur te bevorderen – en dat zonder dat ermee de fundamenteën van het “huis van Thorbecke” aangetast moeten worden. Dat zou betekenen dat ook in toekomst zich alle drie bestuurslagen met regionale vraagstukken bezig houden. Het kabinet, de departementen en natuurlijk ook binnenlandse zaken zullen dus ook voorts de centen verdelen, plannen maken, impulsen geven en tot op zekere hoogte de politieke agenda bepalen. De grote steden behouden hun eigen en geprivilegeerde toegang tot het rijksbeleid en zullen met hun clubjes naast de VNG, Unie van Waterschappen en IPO als vierde lobbygroep (uit de kring van openbare lichamen) het Haagse en het Europese beleid trachten te beïnvloeden. De grote steden blijven daarnaast ook toekomstig staatsrechtelijk provinciaal ingedeeld. Het provinciaal beleid ten opzichte van de grote steden zal in hoofdzaak marginaal toetsend en van aanvullend karakter blijven. Maar op steeds meer deelterreinen zullen de besturen van de grote steden en het provinciaal bestuur bij de uitvoering van concrete projecten en programma's die in Den Haag of in Brussel zijn vastgesteld samenwerken. Als het gaat om regionale promotie of om regionaal lobbyen op hogere beleidsniveaus zullen grote steden en provincie steeds dichterbij elkaar komen te staan. Wat in de drie Randstad-provincies nog wennen is, namelijk de integratie van intermediaire en regionale taken, is in de overige provincies al een flink stuk verder ontwikkeld.

Als het instrument van gemeentelijke herindeling in Nederland met het zelfde tempo in de komende eeuw wordt voortgezet, zal de afstand tussen de bestaande twaalf provincies en de overeind gebleven gemeenten dusdanig klein worden, dat dan opnieuw een krachtige impuls voor schaalvergroting met betrekking tot de provincies naar voren komt. Alleen zal deze impuls in de Randstadprovincies en in het Noorden duidelijker zijn dan in de rest van het land. Van buiten af bekeken lijkt het uitgroeien van de bestaande provincies tot een hechtere vorm van samenwerking op landsdeelniveau zeker als de meest voor de hand liggende variant. Het zou in overeenstemming staan met de processen van schaalvergroting. Het zou beter inspelen op de territoriale ruimte die door de Europese Unie gedefinieerd wordt. Het zou namelijk in de Randstad een bijdrage kunnen vormen tot oplossing van de bestuurlijke knelpunten rond de grote steden, omdat een grote Randstadprovincie niet gedomineerd wordt door een enkele grote stad, maar bepaald wordt door een gezonde concurrentie tussen de grote vier. Dat betekent niet dat daarmee ook alle politieke randvoorwaarden aanwezig zijn om de provincies in landsdelen om te bouwen.



Daar verwacht ik met oog op de houding van bepaalde provincies en met betrekking tot de houding van diverse provinciale staten een herhaling van het echec van de stadsprovinciedebat. Maar dat neemt niet weg dat analoog tot de kaders die werden ingericht ten behoeve van de belangen van de grote steden een vrij hechte vorm van samenwerking in de Randstad en in het Noorden van de grond kan komen. Ook hier zal het van cruciaal belang zijn of de rijksoverheid deze ontwikkeling gaat bevorderen.

Rob



#### 4.

### **Wat zijn de reeds gerealiseerde vernieuwingen in de bestuurscultuur van de Nederlandse provincies en is dit voldoende om de ambities waar te maken?**

De vormgeving van het eigen imago, het voortbouwen aan de eigen organisatie, het aangeven van het gewenste takenpakket en het definiëren van kernfuncties, dat zijn allemaal taken waaraan een overheid aan het eind van de 20e eeuw nauwelijks meer voorbij kan gaan, wil ze op de politieke markt enigszins haar positie verdedigen of zelfs verbeteren. Het nadenken over de eigen organisatie, het naar buiten brengen van de resultaten van dit nadenken en het laten doorwerken in de eigen praktijk zal voor de provincies een belangrijke en voortdurende oefening moeten worden en blijven. Hierdoor moet duidelijk worden wat de provincies zelf voor ogen staat als ze naar buiten toe moeten of mogen aangeven welke rol ze in het binnenlands bestuur van Nederland willen spelen. Dat is de buitenkant van het project “provincies van de toekomst”. Daarnaast heeft dit project ook een belangrijke binnenfunctie: Het draagt ertoe bij een “Leitbild” te vormen dat de mensen die bij de provincies werkzaam zijn, kan helpen bij het ontwikkelen van een nieuwe “esprit de corps” en een toekomstgericht “corporate identity”.

Alleen, deze oefening blijft een lastige zaak omdat men nauwelijks redelijk kan verwachten dat andere overheden – en met name het rijk – de provinciale beeldvorming zomaar overnemen en tot hun eigen leidraad zullen maken. Het bepalen van het takenpakket van de provincies en hun rol in het binnenlands bestuur zal derhalve ook in de toekomst met voorrang onderwerp blijven van overleg en onderhandelingen – met of zonder de provincies. En ook in toekomst zal men er niet aan ontkomen dat politiek altijd wordt gemaakt onder randvoorwaarden die niet volledig gecontroleerd kunnen worden en die derhalve ook niet altijd tot de voorziene resultaten leiden. Voor een belangrijk gedeelte – zo vermoed ik – zullen dus de Nederlandse provincies ook in toekomst afhankelijk blijven van de besluiten en non-besluiten die elders worden genomen.

Het lijkt merkwaardig dat men in al de debatten over de toekomst van het binnenlands bestuur wel altijd snel bereid was nieuwe competenties aan nieuwe bestuursorganen toe te vertrouwen maar nooit aan de bestaande bestuursseenheden. Eigenlijk heeft men tot heden in Nederland nog nooit een serieuze poging gedaan om de oplossing van de problemen die op de regionale agenda staan, aan de provincies toe te vertrouwen. Deze minachting van provincies – die hooguit als “second best” -oplossing geaccepteerd wordt als alle andere oplossingen falen – is voor buitenlanders een van de meest in het oog springende merkwaardigheden van de politiek-bestuurlijke cultuur in Nederland.

Aan deze politieke minachting is ook een soort waarnemingsdeficit verbonden. Zo is over de aard en wijze van hoe provincies hun zaken in het verleden gedaan hebben en ook vandaag doen empirisch maar betrekkelijk weinig bekend (heel instructief is een manuscript van Johan Hopman: Politiek, beleid en besluitvorming in de provincie: proces en omgeving, 1995). Het lijkt erop dat vele voorstellen en modellen voor het regionaal bestuur van de toekomst te weinig rekening gehouden hebben met en te weinig gebaseerd waren op gedegen kennis van de werking van de recente bestuursstructuur en bestuurscultuur in de provincies. In de meeste grote bestuurskundige onderzoeken van de laatste decennia zijn de provincies vrijwel geheel buiten spel gebleven. De belangstelling van het publiek en de media zijn zoals bekend eerder minimaal, waarbij alleen de provinciale verkiezingen een soort verplichte oefening zijn om zich weer eens met de provincies bezig te houden.

In hoeverre provincies in hun feitelijk beleid verschillen, hoe de machtsverhoudingen binnen de provincies zich hebben ontwikkeld en op welke manier de contacten tussen de provincies en andere overheden op verschillende beleids-terreinen vorm krijgen, daarover is maar weinig bekend in de wetenschap en buiten de provinciale organisatie zelf. Het gaat minder om staats- en bestuursrechtelijke vragen, maar in eerste instantie om de vraag naar de politieke, sociale en economische effecten van provinciaal beleid en om de vraag naar de empirische relaties die zich tussen provincies, gemeenten, rijk en de Europese politiek hebben ontwikkeld. In welk opzicht verschilt de aanpak van Noord-Holland ten opzichte van Amsterdam met de aanpak van Zuid-Holland ten opzichte van Rotterdam en Den Haag? In welke provincies heeft de kerntaken-discussie in bestuur en beleid al een cultuurverandering uitgelokt? Waarom lijkt het erop dat in de kleine en overzichtelijke bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de provincies die derhalve goed in staat zouden zijn een integraal beleid te voeren de vekokering juist bijzonder groot is? Welke bestaande intermediaire instrumenten worden door welke provincie met welke resultaten benut om regionaalsturende functies waar te nemen? Welke eisen stellen verschillende belangenorganisaties aan een actievere rol van de provincies?

Tot op vandaag zijn dus de “real existerende” provincies een vrij onbekende bestuurslaag gebleven. En als er al eens over provincies gepraat wordt, dan gaat het voornamelijk om “provincies nieuwe stijl” die alsnog alleen maar op papier staan. De geschiedenis van de reorganisatie van het binnenlands bestuur is in deze zin als het ware een sprookjesverhaal. Er is veel geschreven over bestuursconstructies en wetten en plannen die dan nooit gerealiseerd werden. Er zijn dus nauwkeurig bekeken twee soorten provincies: de provincies zoals die historisch gegroeid zijn en zich op deze manier tot een kleine, maar nuttige bestuurslaag hebben ontwikkeld en de provincies van de toekomst, die je in zo vele plannen en modellen vindt, waarin meestal vrij snel de bestaande provincies ter zijde worden geschoven of helemaal worden genegeerd.

Ik denk dat men goed eraan doet als in het denken over de toekomst van de provincies de gegroeide realiteit van de provinciale bestuurslaag en het middenbestuur in algemene zin als uitgangspunt wordt genomen. Dat betekent dat de intermediaire taken en functies van de provincies als het “standbeen” moeten worden geaccepteerd, maar dat voor de goede vervulling van een regionale (co-)regiefunctie de uitbouw van regionale sturings- en coördinatie-taken als een soort “spelbeen” een dringend vereiste is. Terwijl het goed vervullen van intermediaire taken (de makelaarsfunctie) het best geruisloos en meestal onzichtbaar voor het grote publiek gebeurt, geeft alleen het vervullen van regionale “regie”-taken de provincies de mogelijkheid om hun zichtbaarheid naar buiten toe te vergroten en dus ook om een voor de burger erkennbaar profiel te winnen. Daartoe behoort ook dat de provincies zich sterker en met meer zelfbewustzijn als representant van een diep in de nationale geschiedenis gewortelde bestuurslaag presenteren, die al vaker heeft laten zien dat zij zich aan veranderende omstandigheden soepel kon aanpassen.

Dus maak duidelijk verschil: Als men problemen in de steden en van de steden moet oplossen, dan zal dat bij voorkeur ook door een lokale of bovenlokale aanpak gebeuren. Deze vragen moeten primair een zaak van de gemeenten zelf blijven, die ook steeds professioneler te werk gaan. En als het om bedragen en vragen gaat die de draagkracht ook van de grootste gemeente te boven gaat, dan moet de oplossing ervan in eerste instantie een zaak van de direct gekozen regionale bestuurslaag, dus van de provincies, zijn. Voorwaarde is dat het provinciaal bestuur erin slaagt om de intermediaire en de regionale functies op een heldere manier te verbinden. Dat zou wel gemakkelijker lukken als de provincies qua taken en resources ook daadwerkelijk bij de regionale ontwikkeling betrokken zijn (zoals dat buiten de Randstad regelmatig gebeurt). Zonodig moet de rijksoverheid juist de provincies in het westen een helpende hand reiken. En als er vraagstukken op de agenda komen, die het niveau van de provincie te boven gaan, zoals de ontwikkeling van nieuwe infrastructuurassen tussen de havens en het oosten, zoals de concurrentie van de Randstad met andere Europese regio's, maar ook de grensoverstijgende activiteiten die een meerderheid van de Nederlandse provincies vandaag al ondernemen (zeven van dertien provincies zijn grensprovincies!), dan stelt een duurzame oplossing voor deze problemen voorwaarden, die niet door een enkele bestuurslaag kunnen worden vervuld. Het zijn bij uitstek uitdagingen die een gezamenlijke aanpak door de verschillende publieke autoriteiten eisen – dus een beleidsmatig interactieve en een bestuurlijk complementaire aanpak.

## Literatuurlijst

- Andeweg, R. and Galen A. Irwin 1993: *Dutch Government and Politics*. Mac Millan
- Binnenlands Bestuur, Weekeditie (lopende jaargangen)
- Daalder, Hans and Galen A. Irwin (eds) 1989: *Politics in the Netherlands: How Much Change*. London
- Engel, Christian 1993: *Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche. Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder*. Bonn
- Hendriks, Frank 1997: *Regional Reform in the Netherlands: Reorganizing the Viscous State*, in: Michael Keating/John Loughlin (ed.), *The political economy of regionalism*. London
- Hopman, Johan 1995: *Politiek, beleid en besluitvorming in de provincie: proces en omgeving* (manuscript)
- Kleinfeld, Ralf 1990: *Mesokorporatisme in den Niederlanden*. Frankfurt/M.
- Kleinfeld, Ralf 1993: *Strukturen und Prozesse der sozio-ökonomischen Interessenvermittlung in den Niederlanden*, in: Ralf Kleinfeld/Wolfgang Luthardt (eds), *Interessenvermittlung und westliche Demokratien*, Marburg
- Kleinfeld, Ralf 1994: *Die Modernisierung des niederländischen Staates: Entwicklungen und Reformprozesse auf der mittleren Verwaltungsebene*. Studie im Auftrage des IAT-Gelsenkirchen. Hagen: FernUniversität (Ms.)
- Kleinfeld, Ralf 1997: *Das Niederländische Modell. Grundzüge und Perspektive einer Modernisierung des Sozialstaates. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission "Zukunft der Erwerbsarbeit" des Landtages Nordrhein-Westfalen*. Information des Landtags Nr. 12/492 Düsseldorf (Buchveröffentlichung in Vorbereitung).
- Kleinfeld, Ralf 1997: *Regionen und Provinzen in den Niederlanden*, in: Bellers, Jürgen/Gerhard Brunn/Rainer Frey/Horst Lademacher (Hrsg.), *Jahrbuch Nordrhein-Westfalen, Bd. 1: Interkommunale Zusammenarbeit*, Hamburg: Lit-Verlag, S. 314-339
- Kleinfeld, Ralf 1998: *Lexikon Geschichte, Staat, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den Niederlanden*, in: Bernd Müller (Hrsg.), *Vorbild Niederlande?*. Münster: Agadium-Verlag, S. 115-231
- Kleinfeld, Ralf/Hesse, Joachim Jens, 1990: *Die Provinzen im politischen System der Niederlande*. Opladen
- Kleinfeld, Ralf/Theo A.J. Toonen 1996: *The Netherlands: Political, Institutional and Legal Aspects of the Regions in the Netherlands*, in: Färber, Gisela/Murray Forsyth (Hrsg.), *The Regions-Factors of Integration or Disintegration in Europe?* Baden-Baden: Nomos, S. 91-108
- Lehner, Franz 1979: *Grenzen des Regierens*. Königstein
- Lijphart, A. 1975: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. New Haven (2nd rev. edn.)

- Lijphart, A. 1984: *Two patterns of democracy*. London
- Netherlands Ministry of the Interior 1993: *Netherlands Ministry of the Interior: a review*. Information on the Ministry of the Interior budget and the Police Policy Plan for 1994. The Hague
- Toonen, Th.A.J. 1987: The Netherlands: *A Decentralised Unitary State in a Welfare Society*, in: *West European Politics*, 4, 108-129
- Toonen, Th.A.J. 1990: *The unitary state as a system of co-governance, the case of the Netherlands*, in: *Public Administration*, Autumn, S. 281-296
- Toonen, Th.A.J. 1993: *Dutch provinces and the Struggle for the Meso*, in: L.J. Sharpe (Hg.), *Rise of Meso Government in Europe*, London, S. 117-153
- Toonen, Th.A.J./ Hoetjes, B.J.S./ Hendriks, F. 1992: *Federalism in the Netherlands. The federal approach to unitarism of the unitary approach to federalism?* Country report on The Netherlands. Leiden: Vakgroep Bestuurskunde
- Weggemans, J. 1998: *Federalisme-onderzoek: nevels en nut*, in: *Bestuurskunde*, Nr. 8, S. 368-378

10  
R





## Bijlage I

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997
2. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
3. Op de grens van monisme en dualisme november 1997
4. Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
5. Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur april 1998
6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
7. Illegale Blijvers april 1998
8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
9. Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
10. De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
11. De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
12. Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
13. Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
14. Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
15. Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
16. Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
17. Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999

## Bijlage II

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998
2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
4. H.M. de Jong *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
5. P. Bordewijk e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlands middenbestuur* december 1999

#### Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 september 1997
2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
3. Jaarverslag 1997 maart 1998
4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998
5. Werkprogramma 1999 september 1998
6. Jaarverslag 1998 maart 1999
7. Werkprogramma 2000 september 1999

## Bijlage III

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : vacature
- vice-voorzitter: de heer **prof. dr. H.G. Sol**,  
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof. dr. H.B. Entzinger**,  
hoogleraar algemene sociale wetenschappen  
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,  
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof. mr. P.F. van der Heijden**,  
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **drs. P.J. Langenberg**,  
hoofd afdeling Strategie & Beleid dIVV, gemeente Amsterdam;
- : de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,  
associée BCG;
- : de heer **prof. dr. C.D. van der Vijver**,  
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht;
- : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
senior adviseur bij Bakkenist Management Consultants;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,  
(geen Raadslid).