

Het bestuurlijk kraakbeen

december 1999



Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
2. De Nederlandse regio in historisch en Europees perspectief	13
2.1 Historisch perspectief	13
2.1.1 1600-1795: Bestuursparticularisme	13
2.1.2 1795-1848: Streven naar uniformering	13
2.1.3 1848-1945: Fragmentering	14
2.1.4 1945-1975: Groeiende aandacht	15
2.1.5 1976-1983: Mislukte reorganisatiepogingen	15
2.1.6 1983-heden: Verzakelijking	16
2.1.7 Balans	17
2.2 Europees perspectief	18
2.2.1 Landen met een federale structuur	18
2.2.2 Landen met relatief autonome regio's	18
2.2.3 Gedecentraliseerde eenheidsstaten	18
2.2.4 Unitaristische staten	18
2.2.5 Balans	19
2.3 Conclusies en verdergaande probleemstelling	19
3. Centrale dilemma's in de regioproblematiek	21
3.1 De grootstedelijke regio's	21
3.2 De differentiatie paradox	22
3.3 Territoriale integraliteit versus sectorale functionaliteit	23
3.4 Regionale schaalproblemen	25
4. De rol van de Provincie	27
4.1 Provincies van de Toekomst: gebiedsgericht en interactief	27
4.2 Veranderingen in het medebewind in verschillende sectoren	29
4.2.1 Zorg	29
4.2.2 Ruimtelijk beleid	30
4.2.3 Milieu en water	31
4.2.4 Economie en infrastructuur	32
4.2.5 Onderwijs en arbeidsmarkt	32
4.2.6 Veiligheid	33
4.2.7 Balans	33
5. Toekomst voor de provincies	35
5.1 Integraal en sectoraal	35
5.2 Binden en verbinden	37
5.2.1 Knopen doorhakken?	37

/4/		
5.2.2	Projecten en convenanten juridisch inkaderen?	38
5.3	Ondernemers en doorzetters	39
5.4	Intensivering van integratie	41
6.	Conclusies en aanbevelingen	43
6.1	De provinciale bestuurscultuur	45
6.2	Het provinciaal instrumentarium	47
6.3	Het bestuur in de grootstedelijke gebieden	50
6.4	De politieke legitimering van het provinciebestuur	51
Bijlage I		
	Adviesaanvraag posities provincies	53
Bijlage II		
	Overzicht van uitgebrachte adviezen	54
Bijlage III		
	Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	55
Bijlage IV		
	Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	56

Voorwoord

Met het voorliggende advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) antwoord te geven op de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 oktober 1999 over een verbetering van de werkwijze en de bestuurscultuur van provincies. Deze vraag vloeit voort uit het Regeerakkoord waarin sprake is van een versterking van de regionale regie door de provincies.

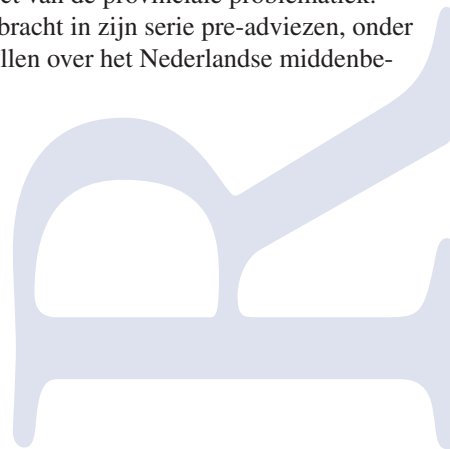
Het begrip regie is een thans zeer gangbare metafoor voor de veranderende rol die het openbaar bestuur in de samenleving is gaan spelen. Vrijwel gelijktijdig met dit advies brengt de Raad ook een advies uit over de regierol van gemeenten. Provincies en gemeenten hebben elk hun eigen functie in het bestuurlijk bestel van ons land. Dat bepaalt ook de wijze waarop provincies en gemeenten invulling geven aan deze rol. Dé regierol bestaat niet. Er zijn verschillen tussen provincies en gemeenten enerzijds maar ook tussen gemeenten onderling en provincies onderling. Tegelijk moet worden gewaakt voor het misverstand dat het besturen óp gaat in het voeren van de regie over maatschappelijke ontwikkelingen en over interactieve processen. Zeker waar het gaat om bestuursorganen en bestuurslagen met substantiële uitvoerende taken is het regisseren maar één aspect van het besturen.

De vraag naar de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's is eveneens aan de Raad gesteld. Ook dit advies wordt één dezer dagen uitgebracht. Omdat provinciale bestuursorganen ook hierin een rol spelen is er een dwarsverband gelegd tussen deze twee adviezen.

Alle drie de adviezen, over de provincie, over de gemeente en over de veiligheidsregio zijn voorbereid door een werkgroep bestaande uit leden van de Rob en uit leden van de Raad voor de financiële verhoudingen.

De werkgroep bestond uit de volgende personen: prof .dr. H.G. Sol (voorzitter), Ing. E. M. Mastenbroek, drs. P.J. Langenberg. Drs. P.A. Lankhorst, Mw D.IJ.W. de Graaff-Nauta (Rfv) en Mw. J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart (Rfv). De werkgroep werd voor dit advies ambtelijk ondersteund door dr. D.M. Berkhout (extern project-medewerker) en drs. M.P.H. van Haeften (secretaris). Ter voorbereiding op dit advies heeft de Raad een aantal auteurs gevraagd een essay te schrijven over een bepaald aspect van de provinciale problematiek. Deze essays worden door de Raad uitgebracht in zijn serie pre-adviezen, onder de titel: De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur.

Den Haag, december 1999.



Samenvatting

De rol en taak van de provincies in het geheel van het Nederlands bestuurlijk stelsel is een onderwerp dat sterk in discussie is. Opvallend is dat er weinig eenduidigheid is in het debat. Er is in ieder geval geen duidelijke richting te ontdekken waarin een proces van bestuurlijke reorganisatie zich zou dienen te ontwikkelen. De vraag naar een verbetering van de werkwijze en de bestuurscultuur van de huidige provincies ligt daarom in de rede.

Uit het historisch overzicht blijkt dat de provincies nooit een sterk sturende rol hebben (kunnen) spelen. Er is steeds een voorkeur geweest voor het leggen van uitvoerende taken bij gemeenten en voor het inschakelen van gedeconcentreerde rijksdiensten en van organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Ook vanuit een Europees vergelijkend perspectief blijkt de bescheiden rol van de provincies met name gelet op de budgettaire betekenis binnen het totaal van de overheidsuitgaven.

Van de provincies wordt gevraagd een bijdrage te leveren aan het oplossen van problemen die zich voordoen op het niveau van het subregionale bestuur, een niveau waar de provincie slechts een bescheiden takenpakket heeft.

De grootste knelpunten doen zich voor bij de grootstedelijke problematiek. Gezien de complexiteit hiervan is een eenduidige structurele oplossing hier moeilijk denkbaar. Anderzijds leidt het kiezen van een gedifferentieerde aanpak tot het risico van een centrale sturing die zich moeilijk laat inpassen in ons bestuurlijk bestel.

Andere knelpunten die zich voordoen hebben betrekking op de spanning die er bestaat tussen de provincie als integraal bestuur op het eigen grondgebied en de functionele vormgeving van verschillende beleidssectoren op het regionale niveau. Daarnaast valt te noemen de onderling sterk afwijkende schaalgroottes en gebiedsindelingen van de verschillende functionele bestuursvormen.

De provincies zelf kiezen voor het voeren van 'gebiedsgericht, integraal en interactief' beleid. Gebiedsgericht betekent uitgaan van de maatschappelijke vraagstukken in een regio, integraal betekent een brede aanpak van de genoemde vraagstukken, dus niet alleen vanuit de gegeven medebewindstaken, en interactief betekent met betrokkenheid van alle relevante maatschappelijke en bestuurlijke actoren. Dit vergt een andere bestuurlijke houding. Naast de traditionele bronnen van legitimering van provinciaal beleid, namelijk de politieke wilsvorming in de staten en de medebewindstaken, zijn er twee andere bronnen van legitimering, te weten de integratie van lokale en regionale publieke en private partijen en de integratie van de invalshoek vanuit verschillende beleidssectoren. Tussen deze vier moet een nieuw evenwicht worden gezocht. Gelet op de stand van zaken in een aantal sectoren is het overigens niet waarschijnlijk dat het aantal en de omvang van medebewindstaken op korte termijn zal toenemen.

In de jaren tachtig is op een aantal beleidsterreinen overgegaan tot een zeer gedifferentieerd en gefragmenteerd stelsel van functionele decentralisatie, territoriale decentralisatie, centrale sturing, verzelfstandigd en geprivatiseerd bestuur. Dat leidde tot een verregaande fragmentatie van het bestuur op regionaal niveau. Deze ontwikkeling wijkt af van de betekenis en praktische invulling die regionalisering in de meeste EU landen heeft. Provincies hebben initiatieven genomen om te komen tot netwerkvorming en het probleemgericht samenbrengen van verkokerde regio-verbanden. Er is gezocht naar een profiel als regionale gebiedsautoriteit. Bestaande bevoegdheden van provincies om gemeenten en maatschappelijke organisaties dwingend oplossingen voor te schrijven worden weinig door provincies benut. Een daadkrachtiger inzet van bestaand instrumentarium kan er echter toe leiden dat de integrerende rol van de provincies wordt verminderd. Hoe meer de provincie erin slaagt 'geschillen in der minne' te schikken hoe succesvoller het provinciaal bestuur is. Een te daadkrachtige provincie roept verzet op. Dat brengt de functie van de provincie, het horizontaal en verticaal integreren van belangen, in gevaar.

De roep om een andere bestuurscultuur houdt eigenlijk in de roep om een andere provincie, namelijk één die zelf uitvoert en zelf beslist in plaats van één die vooral integreert en coördineert wat anderen uitvoeren. Er kan pas sprake zijn van een andere rol van provincies indien er gekozen zou zijn voor een heroptredende overheid in het algemeen en op regionaal niveau in het bijzonder, en voor een andere taakopdracht voor provincies, óf een groter aantal doe-provincies (gewesten) óf een kleiner aantal beslisprovincies (landsdelen). Aangezien dergelijke keuzes niet zijn gemaakt en het er niet naar uitziet dat deze op korte termijn zullen worden gemaakt, ligt de toekomst van de provincies in een versterking van de integrerende rol en het verder vorm geven van het karakter van een bestuur sui generis, waarvan het horizontaal en verticaal integreren van belangen de kern vormt.

De provincies zijn bij de inrichting van ons bestuursbestel met enige regelmaat gepasseerd als regionale overheid. Zij hebben de laatste jaren gestreefd naar een transformatie van een wat afstandelijke 'hogere' overheid naar een meer actief co-bestuur dat samen met gemeenten en maatschappelijke partijen oplossingen zoekt voor problemen die zich voordoen op de regionale schaal. Dit proces is nog volop gaande en dient te worden doorgezet. Een ontwikkeling naar een sterk en modern middenbestuur kan daarom alleen vruchtbaar zijn als deze aansluit bij het eigensoortige karakter van de provincie als Nederlands middenbestuur. Discussies binnen provincieland zelf over een andere rol dan die aansluit bij het eigensoortige karakter van de provincie, verzwakken de provincies eerder dan dat zij deze versterken. Daarmee organiseren zij hun eigen onvrede. Politiek bestuur en ambtelijk management zullen zich van de beperkingen en de mogelijkheden van deze eigensoortige rol sterk bewust moeten zijn.

De nadruk op het integrerende en interactieve karakter van de provinciale bestuurslaag vereist meer afstand tussen statenleden en het college van G.S.

De Raad adviseert daarom dat een gedeputeerde het lidmaatschap van de Staten opgeeft bij zijn verkiezing tot lid van het college.

Daarnaast vergroot een kleiner aantal statenleden de kans op het verkiezen van meer herkenbare statenleden.

Inherent aan de taak van de provincies zoals in dit advies geschetst is het hebben van de mogelijkheid te arbitrereren in conflicten tussen gemeenten. Gemeenten moeten een recht van agendering krijgen bij P.S.

G.S. moeten een recht van agendering krijgen bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De integrerende taak van de provincie wordt bemoeilijkt door de weinig consistente indeling van functionele gebieden. Het Ministerie van BZK dient op meer overtuigende wijze inhoud te geven aan de rol van coördinerend departement en in die rol krachtig tegenspel te bieden aan de andere departementen bij het tegengaan van de ongebreidelde groei van de regionale lappendeken. De buitengrenzen van functionele regio's mogen de provinciegrenzen niet overschrijden om de integrerende rol van de provincies niet nodeloos te belasten. Voor een versterking van de rol als territoriaal regisseur op het regionale niveau is een decentralisatie van rijksmiddelen op het terrein van ruimtelijk beleid, regionaal economische ontwikkeling en regionaal vervoer wenselijk.

Het adequaat vormgeven van de rol als provinciaal regisseur vraagt om ruimere mogelijkheden om gedifferentieerd om te gaan met het ruimtelijke ordening instrumentarium. Op de terreinen milieu en water dient verder ontschotting van budgetten en beleidskaders plaats te vinden.

Provincies toetsen stedelijke en landelijke ontwikkeling in hun onderlinge samenhang op het regionale niveau.

In het kader van het veiligheidsbeleid is het nodig dat de aanwijzingsbevoegdheid van de CdK wordt versterkt.

De rol van de provincies, die bij uitstek kan worden gekarakteriseerd door het vormgeven van horizontale en verticale integratie, is electoraal gezien weinig spectaculair. Om de dalende tendens van opkomst bij verkiezingen te keren worden alle verkiezingen voor decentrale bestuursorganen op dezelfde dag gehouden en worden stembureaus ingericht op werkgelegenheidsconcentraties.

1. Inleiding

De rol en taak van het middenbestuur binnen het geheel van het Nederlandse bestuurlijk stelsel is een onderwerp dat sterk in beweging is, dat per beleidsveld en gebied verschilt, waarover de meningen zeer verdeeld zijn en waar bovendien vergeleken met andere bestuursorganen relatief weinig onderzoek naar is en wordt verricht.

Na de hevige discussies en veel net niet uitgevoerde plannen over de gewenste inrichting van het middenbestuur is er in het huidige Regeerakkoord voor gekozen voorlopig uit te gaan van de reeds 150 jaar bestaande “Thorbeckiaanse” hoofdstructuur van gemeenten, provincies en rijksoverheid. Op het vlak van de bestuurlijke reorganisatie is hierdoor voortijdig rust ontstaan. De komende jaren zullen geen wijzigingen in de bestuurlijke structuur plaatsvinden en de bestaande samenwerkingsverbanden rond de grootste steden zullen worden voortgezet, is de conclusie in het Trendrapport Bewegend Bestuur.

Toch is te verwachten dat op enige termijn opnieuw aandacht zal worden gevraagd voor de regionale bestuurlijke problematiek, die zich in een aantal gebieden in ons land blijft aftekenen. De aan de voorstellen tot reorganisatie ten grondslag liggende analyse dat aard en schaal van het bestuur niet meer goed aansluiten bij aard en schaal van een aantal belangrijke maatschappelijke vraagstukken is nog steeds van kracht.¹

Daags na het uitkomen van het genoemde Trendrapport (april 1999) bleek de tegenvallende opkomst bij de provinciale statenverkiezingen aanleiding zowel aard als schaal van het middenbestuur opnieuw ter discussie te stellen. De pijlen werden daarbij veelvuldig gericht op ondervonden tekortkomingen in aard en schaal van de bestaande provincies, niet in de laatste plaats overigens door bewindslieden en provinciebestuurders zelf.

Wat hierbij opvalt, is dat er minder dan ooit sprake is van eenduidigheid in het debat, noch wat betreft de probleemomschrijving, noch in de voorgestane oplossingsrichtingen. De in het Regeerakkoord gekozen lijn om geen reorganisaties te beginnen wordt zo in elk geval geschaagd door de maatschappelijke discussie. Daarin valt op zich geen eenduidige richting te ontdekken waarin zich een eventueel reorganisatieproces zou moeten voltrekken.

De ervaringen met discussies over bestuurlijke reorganisatie hebben geleerd dat zonder een breed draagvlak weinig verandering valt te realiseren. De Raad is dan ook van oordeel dat de keus van het kabinet uit te gaan van de huidige hoofdstructuur en daarbinnen te kiezen voor een versterking van de rol van de provincie, weliswaar weinig spectaculair is, maar wel pragmatisch en praktisch. Reorganisatie-discussies leiden de aandacht af van de zaken waar het bestuur primair voor staat en waar de burger om vraagt en recht op heeft.

¹ Trendrapport, uitgave ministerie van BZK, pag. 14

/12/

De keus van het kabinet laat echter nog enkele interessante vragen open. Over welke rol van de provincie hebben we het precies en in welke richting dient die versterking zich uit te strekken? In zijn adviesaanvraag (zie bijlage 1) vraagt de minister daarom aandacht voor een verbetering van de werkwijze en de bestuurscultuur van de provincie, over het mogelijk ter beschikking stellen van specifieke bestuursinstrumenten en over de verhouding tussen de provincies en de grote steden in het kader van het grote stedenbeleid.

In aansluiting op deze adviesaanvraag gaat de Raad in dit advies in op de historische positie van de provincie als middenbestuur, op de verhouding van de provincies als middenbestuur tot de andere bestuurslagen, op de ontwikkelingsrichtingen die worden voorgesteld en op de ontwikkeling die naar het oordeel van de Raad, gegeven het voorgaande, als het meest kanshebbend moet worden gezien. Kanshebbend in de zin van effectief. Aan welk soort middenbestuur heeft de burger het meest? Geen enkel bestuur of geen enkele bestuurslaag is een doel in zichzelf. Besturen zijn betrokken op de maatschappelijke problematiek die zich aan hen voordoet, en moeten in staat zijn een bestuurlijk effectief antwoord te geven op die maatschappelijke problematiek. Daar is het uiteindelijk allemaal om te doen.

2. De Nederlandse regio in historisch en Europees perspectief

Om een goede inschatting te kunnen maken van de kansen van een ontwikkeling die de provincies door kunnen maken is het nodig de Nederlandse regioproblematiek in een historisch en internationaal vergelijkend kader te plaatsen. Zonder dit kader wordt iedere exercitie al gauw een te theoretische verhandeling zonder praktische meerwaarde.

2.1 Historisch perspectief

2.1.1 1600-1795: Bestuursparticularisme

Een centraal kenmerk van de Republiek der Verenigde Nederlanden was het ontbreken van een bestuurlijk centrum. In politiek en bestuurlijk opzicht is de geschiedenis van de Republiek een voortdurend verstoren en weer herstellen van het delicate machtsevenwicht tussen steden, landen, staten en stadhouder en hun steeds wisselende bondgenootschappen. De Nederlanden vormden een conglomeraat van elkaar beconcurrerende besturen.

Dit bestuurlijk particularisme strekte zich uit tot de inkomsten van de diverse bestuurscentra. Directe belastingen waren te verwaarlozen.

Hoewel de Republiek formeel een federatieve statenbond was, moet de bestuurlijke autonomie van de gewesten, de provincies, ook in deze periode niet worden overschat. Van meet af aan waren de provinciebesturen ingeklemd tussen – en afhankelijk van – grotere en concurrerende belangen. In de Republiek waren de provincies veeleer arena's van een "negotiated order" dan centra van besluitvorming. Bemiddelen, schikken en plooiën was in de Republiek het adagium van provinciaal besturen. Deze bestuursstijl paste zowel bij het multacentrische karakter van de Nederlandse maatschappij als bij het particularisme van de Nederlandse bestuurscultuur.

2.1.2 1795-1848: Streven naar uniformering

Vanaf de start van de Bataafse Republiek is er strijd tussen voorstanders van een meer op uniformiteit en centraal gezag gebaseerde staatsvorm, en voorstanders van voortzetting van de gevestigde bestuurlijke vrijheden. Federalisme, voor de duidelijkheid, ging in Nederland nooit zozeer over sterk federaal of provinciaal bestuur, maar vooral over de afwezigheid van centrale sturing, over het behoud van particuliere vrijheden.

In de Bataafse Republiek verliezen de federalisten in 1798 het pleit. In achtereenvolgens de Bataafse Republiek, het Koninkrijk Holland, de Franse provincie van het keizerrijk en uiteindelijk het Koninkrijk der Nederlanden wordt provinciaal bestuur een verlengstuk van het nationaal gezag. De rol van de Sta-

ten als onderhandelingsarena is uitgespeeld, de enige provinciaal bestuurder met gezag of macht is de van rijkswege benoemde gouverneur, prefect respectievelijk Commissaris der Koning.

In de grondwetgeving van 1814/1815 krijgen de provincies een marginale rol. De inrichting van Provinciale Staten vormt een voorzetting van het ancien regime, maar nu als verlengstuk van nationale autoriteit. Via de Commissaris der Koning controleert de koning de Staten en indirect de door de Staten gekozen Tweede Kamer. In tegenstelling tot de gemeenten krijgen de provincies geen eigen inkomsten.

In de periode 1815 worden regelmatig Koninklijke Reglementen en Instructies uitgebracht om tendensen tot autonome rolvulling door de provincies tegen te gaan. In 1840 wordt de als nog te machtige provincie Holland in tweeën gesplitst.

2.1.3

1848-1945: Fragmentering

Met de Grondwet van 1848 werd de gedecentraliseerde eenheidsstaat gevestigd. Naar letter en geest strekte die decentralisatie zich uit tot de provincies. Elke gekozen bestuurlijke huishouding werd verantwoordelijk voor het eigen territorium, waarmee in feite elke aangelegenheid die het gebied van een gemeente overschreed een verantwoordelijkheid werd van de Staten.

In de praktijk verandert er voor de provincies echter niet veel. Het takenpakket blijft gedurende een eeuw ongewijzigd: toezicht op gemeenten en waterschappen, aanleg en beheer van bruggen en kanalen. Pas in 1930 krijgen de provincies met de streekplanning op het terrein van de ruimtelijke ordening een substantiële nieuwe regionale regietaak.

Hoewel de Grondwet van 1848 en navolgende wetwijzigingen daartoe wel degelijk de ruimte lieten, hebben de provincies bij de modernisering, activering en institutionele integratie van Nederland slechts een geringe rol gespeeld vergeleken met de rijksoverheid, de gemeenten en maatschappelijke organisaties. De gemeenten brengen reeds voor de Tweede Wereldoorlog tal van samenwerkingsverbanden tot stand, de rijksoverheid stelt gedeconcentreerde diensten in, het particulier initiatief roept tal van functionele regio's in het leven. Het resultaat is zowel in territoriaal als in functioneel opzicht een indrukwekkende mate van fragmentatie en differentiatie.

Er diende zich van meet af aan een instrument van bestuurlijk integratie aan, dat een aantrekkelijk alternatief bleek te vormen voor inschakeling van de provincies als middenbestuur. In de visie van Toonen vormde de verzuiling in Nederland behalve een systeem van maatschappelijke integratie van verschillen in levensovertuiging tevens en tegelijkertijd een bestuurlijk stelsel voor het integreren van lokale en regionale belangen en verschillen in het landelijk bestuursstelsel.

Op terreinen als sociale zekerheid, zorg, onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting ontwikkelt zich tussen het lokaal gemeentelijk niveau en de rijksoverheid een ingenieus en complex systeem van middenbestuur, waarin het middenveld, de gemeenten en het rijk elkaar ontmoeten, doch waarin voor de provincies slechts een zeer bescheiden rol is weggelegd.

2.1.4

1945-1975: Groeiende aandacht

In 1946 wordt de commissie Koelma ingesteld om de regering te adviseren over “de regioproblematiek”. De commissie gaat er vanuit dat zelfs gedwongen samenwerking onvoldoende is om de regionale vraagstukken te lijf te gaan, en stelt voor openbare lichamen (districten) in het leven te roepen. Een voorstel dat door de vigerende politiek met kracht wordt verworpen. In de WGR van 1950, zoals die uiteindelijk resulteert, staan vrijwilligheid en autonomie voorop, mogelijkheden tot hogere bestuursdwang worden sterk ingeperkt. Een eerdere poging om hogere overheden de mogelijkheid te bieden gemeentelijke samenwerking dwingend op te leggen is dan al mislukt. De “regionale kwestie” is echter op de politieke agenda gekomen om er niet meer te verdwijnen.

In 1960 worden in de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening twee wegen onderscheiden om de problemen aan te pakken: gemeentelijke herindeling en in de stedelijke gebieden bijzondere bestuursvormen. In 1964 wordt de tweede weg bewandeld met de oprichting van het Openbaar Lichaam Rijnmond. In de Tweede Nota Ruimtelijke ordening wordt gesteld dat andere stedelijke gebieden het voorbeeld van gewestvorming mogen volgen, waarop in 1968 de Raad voor de Ruimtelijke Ordening constateert dat het verstandig zou zijn om bij verregaande gewestvorming de provincies om te vormen tot enkele landsdelen. In de eerste helft van de jaren zeventig verschijnen enorme hoeveelheden plannen en blauwdrukken uitgaande van vier bestuurslagen met ruim 40 gewesten en 4 of 5 landsdelen.

Tegelijkertijd is meer en meer een inhoudelijke tendens ingezet, waarvoor de kiem in feite al tijdens WO II werd gelegd: namelijk een sterke nadruk op (verticale en hiërarchische) ordening in het overheidsbeleid. Meer en meer worden de provincies op onderdelen van het overheidsbeleid ingeschakeld in medebewind bij het inrichten van een verticaal op ordening en planning gericht bestuurlijk stelsel.

2.1.5

1976-1983: Mislukte reorganisatiepogingen

In de loop van de jaren zeventig verbreedt de discussie steeds meer, van in aanzet een bestuurlijk debat over de verhoudingen binnen de overheid tot een heroverwegingsoperatie die alle beleidsterreinen omvat. Democratisering, vergroting van samenhang, inzichtelijkheid en doeltreffendheid en een in het algemeen sterk overheidscentristische benadering, zijn uitgangspunten waarmee de regionale lappendeken nu wordt gezien. Ineens komt de provincie in beeld als centrale regionale beleidsactor. Om die rol op te kunnen pakken wordt beoogd “de regionale en provinciale schaal ineen te schuiven” door de vorming van ruim 20 zogenaamde “doe-provincies”

In het kader van het ontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur (WRBB) van 1976 gaat zelfs een uitgebreide lijst van toekomstige provinciale taken vigeren, voorheen gemeentelijke taken, te decentraliseren rijkstaken en tal van

nieuwe, ordenende planningstaken op tal van terreinen. Sectorwetgeving wordt ontwikkeld met de provincie in de rol van regionaal “democratisch” planner, met een sterk sturende rol in de richting van gemeenten en maatschappelijke organisaties.

In dit kader worden allerlei voorstellen gedaan, van 24 provincies tot 12 provincies en alles wat daartussen zit. In 1983 wordt met de Nota Organisatie Binnenlands Bestuur voorlopig een eind gemaakt aan de pogingen om het bestuurlijk mesoniveau in algemene zin te reorganiseren. In 1986 wordt de WRBB formeel ingetrokken en wordt het openbaar lichaam Rijnmond opgeheven. Een provincie Twente is er nooit gekomen.

2.1.6

1983-heden: Verzakelijking

In deze jaren domineert een functionele opvatting van het openbaar bestuur. De voorkeur voor integrale wetgeving uit het vorige decennium slaat om naar het andere uiterste. Per departement, per (sub)sector, zelfs per voorziening worden verschillende bestuurlijke regimes ontwikkeld.

Daarbij wordt – paradoxaal – hier en daar de provincie in eerste instantie een rol toebedeeld die nog geïnspireerd lijkt door het feitelijk reeds verlaten model van wetgeving en kaderschepping door het rijk, regionale planning door de provincies en uitvoering door de gemeenten.

De provincies krijgen in eerste instantie nieuwe taken zoals de planning van de bejaardenoorden, de scholenplanning, vergunningverlening in het kader van milieubeheer, de welzijnsplanning, woonwagenplanning, etc.

Tegelijkertijd staat de rol van de overheid in het algemeen ter discussie en de functie van planning in het bijzonder. Gestadig krijgt op diverse beleidsterreinen een bestuurlijke mixture van verzakelijking en verzelfstandiging vorm, waarbij het afstemmen van vraag en aanbod naar en van publieke voorzieningen primair wordt gezien als de verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren. De regionale afstemming van vraag en aanbod op het terrein van huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, scholing en werkgelegenheid verschuift gaandeweg naar aanbieders en afnemers, terwijl het lokaal niveau steeds meer wordt gezien als het geëigende interventieniveau voor de overheid. Op het terrein van het ouderenbeleid, het welzijnsbeleid en het onderwijsbeleid verliest de provincie veel van de pas gekregen planningtaken al snel, waarbij steeds zowel deregulering met een beroep op maatschappelijke zelfsturing als territoriale decentralisatie naar de gemeenten plaats vinden. Op het terrein van de gezondheidszorg worden achtereenvolgens noch de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg, noch het plan Dekker, noch het plan Simons ingevoerd. De provincies ontwikkelen hier uiteindelijk zelf een geëigende rol in de vorm van het instrument regiovisie.

Met ingang van het einde van de jaren tachtig vinden op diverse terreinen processen van regionalisering plaats. Inschakeling van de provincies daarbij is veeleer uitzondering dan regel. Gemeenschappelijke regelingen, zelfstandige bestuursorganen en vooral tal van uiteenlopende functionele regio's worden in

het leven geroepen (politieregio's, vervoerregio's e.a.) Op de terreinen waar de provincies een mede-bewindstaak hebben, krijgen de grote steden een provincievrije status.

In de aangescherpte Wet Gemeenschappelijke Regelingen van 1985 zijn voor de gemeentelijke samenwerking inmiddels wel een bundeling- en integratieplicht opgenomen, maar al snel wordt duidelijk dat de WGR-gebiedsindeling stelselmatig door ontwikkelingen binnen de beleidssectoren wordt doorkruist. Voor de grootstedelijke gebieden biedt de aangescherpte WGR te weinig soelaas.

Rond 1990 komt dan ook de grootstedelijke regioproblematiek weer op de agenda. In korte tijd wordt daarbij ook het bestaansrecht van de provincies weer ter discussie gesteld. De geschiedenis van de BON-discussie en de afloop van de daarop volgende operatie Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie kan – enigszins chargerend – worden omschreven als een versnelde herhaling van de geschiedenis tussen 1960 (pleidooi voor grootstedelijk bestuur) en 1986 (opheffing Rijnmond).

Met het Regeerakkoord van 1998 is evenals medio jaren tachtig een voorlopig moratorium uitgesproken over pogingen tot ingrijpende veranderingen van de bestuurlijke reorganisatie. Evenals indertijd bestaat er een voorkeur voor intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling. Een verschil met 1986 is de expliciete voorkeur voor versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur, waarbij de regisserende rol van de provincies bij regionale vraagstukken wordt versterkt.

2.1.7

Balans

Dit kort historisch exposé overziende kan worden geconcludeerd dat de provincies nooit een sterk sturende rol hebben (kunnen) spelen. Zelfs in de republiek, bij een afwezigheid van een sterk centraal gezag, lag het bestuurlijk zwaartepunt elders. Ook in de 19^e eeuw hebben de provincies eerst formeel en later ook materieel weinig in de melk te brokkelen. De tendens om te kiezen voor gedeconcentreerde rijkstaken, gemeentelijke uitvoeringstaken en een sterk maatschappelijk middenveld is ook in de eerste helft van deze eeuw al goed merkbaar. Na WO II zet deze tendens zich voort, waarbij de verzuiling als alternatief voor het integrerende karakter van het bestuurlijk middenniveau kan worden gezien. Pogingen om doe-provincies te ontwikkelen stuiten af op de hardnekkigheid van bestaande instituties en op de taaigheid van de provinciale grenzen. Het streven naar provinciale schaalvergroting heeft nooit een serieuze kans gehad, alhoewel dat op grond van de groeiende Europese samenwerking wel verwacht had mogen worden.

2.2

Europees perspectief

Wat betreft regionaal bestuur neemt Nederland in Europa een tussenpositie in.² Van de regionale bestuursstructuur in de landen van de Europese Unie kan de volgende typering worden gegeven:

2.2.1

Landen met een federale structuur

Hieronder vallen Duitsland en Oostenrijk. In Duitsland fungeren drie regionale bestuurslagen tussen Bund en Gemeinde. De hoogste daarvan is de deelstaat waar het bestuurlijke zwaartepunt ligt.

In Oostenrijk wordt gewerkt met 9 deelstaten en 99 Bezirke. Deze laatste bevinden zich op het schaalniveau tussen onze provincies en gemeenten.

2.2.2

Landen met relatief autonome regio's

Hieronder vallen België, Spanje en Italië.

In België bevinden zich tussen de rijksoverheid en de gemeenten 4 bestuurslagen: drie gewesten, drie gemeenschappen, de provincies en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het bestuurlijk zwaartepunt ligt bij de gewesten en de gemeenschappen.

In Spanje fungeren 17 regio's (waar het zwaartepunt) ligt en 52 provincies.

In Italië is sprake van een indeling in 20 regio's met een onderling sterk verschillende mate van autonomie, met daarnaast 95 provincies. Het bestuurlijk zwaartepunt ligt bij de regio's.

2.2.3

Gedecentraliseerde eenheidsstaten

Hieronder vallen behalve Nederland: Frankrijk, Portugal, Finland en Zweden. Sinds het midden van de jaren tachtig wint in Frankrijk de regionale bestuurslaag steeds aan belang, waarbij het aantal en de schaal voortdurend in beweging zijn. Boven de 96 al langer bestaande departementen, opereren ruim 20 regio's met een omvangrijk takenpakket op economisch, sociaal, gezondheids-, cultureel en onderwijsgebied. Deconcentratie is vooralsnog een betere omschrijving van de taakvervulling van de Franse regio's dan decentralisatie. In Portugal, Finland en Zweden is sprake van regio's met gedeconcentreerde rijkstaken zonder autonomie. Interessant is dat in Zweden de rijksdiensten wel onder controle van een provinciaal politiek orgaan staan.

2.2.4

Unitaristische staten

Ierland, Luxemburg en Griekenland. Hier ontbreken min of meer integrale overheidsorganen op regionaal niveau. Wel opereren diverse gedeconcentreerde en functionele bestuursregio's.

² Schobben, 1995.

2.2.5

Balans

Bezien we de Nederlandse regiodiscussie in de context van de ons omringende landen – en van de EU – dan valt een aantal zaken op:

Wat betreft constitutionele en politiek-bestuurlijke toerusting nemen de Nederlandse provincies op zich een tussenpositie in. Betrekken we daarbij echter de mate van financiële autonomie en de budgettaire betekenis binnen de totale overheidsuitgaven, dan valt Nederland qua relatief belang van het regionaal bestuursniveau onderaan de lijst. Met hun beslag van 2% op de totale overheidsuitgaven komen de provincies qua orde van grootte in de categorie van gedeconcentreerde diensten in unitaire staten. De regio-indeling, het regiobegrip en regionale vraagstukken gaan in de meeste landen in de EU over relatief grote eenheden.

Onze “regiodiscussie” is internationaal gezien een discussie over verlengd lokaal of bovenlokaal bestuur in relatie tot subregionaal bestuur. Dit geldt ook in vergelijking tot de qua oppervlakte vergelijkbare, kleinere, landen.

Nederland springt in het oog wat betreft het relatieve belang van het gemeentelijk niveau. Wat betreft taken en financiën zijn de Nederlandse gemeenten veel sterker toegerust dan hun Europese counterparts, waarbij opvalt dat veel taken die in andere landen op een niveau van provincies of op het schaalniveau tussen provincies en gemeenten worden uitgevoerd in Nederland tot het lokaal pakket worden gerekend. In dit beeld past ook het feit dat de gemiddelde bevolkingsomvang van de Nederlandse gemeente relatief groot is. Alle ons omringende landen kennen zowel enkele aanmerkelijk grotere steden als een groot aantal veel kleinere dorpen onder hun gemeenten.

De Nederlandse provincies, die in het licht van de Nederlandse regiodiscussie steeds maar weer als te groot worden gediskwalificeerd, vormen relatief kleine eenheden voor een adequate participatie in de EU als het Europa van de regio's. Interregionale samenwerking vanuit een positie van gelijkwaardigheid binnen de EU veronderstelt daarom intensieve samenwerking van provincies. In deze context is het op zijn minst merkwaardig dat de discussie in ons land vaker ging over schaalverkleining dan over schaalvergroting van provincies.

2.3

Conclusies en verdergaande probleemstelling

De regiodiscussie in Nederland gaat niet, zoals in sommige EU-landen, over een versterking van regionaal bestuur en regionale autonomie als zodanig, maar over het tekortschieten van regionaal bestuur in relatie tot enerzijds de problemen van verlengd lokaal bestuur (die het gevolg zijn van een relatief groot gemeentelijk takenpakket en relatief grote gemeentelijke beleidsvrijheid) en anderzijds de problemen van functioneel gefragmenteerde regionale bestuurssystemen. Deze problemen vinden hun achtergrond in de erosie van het bestuurlijk systeem van de verzuiling en komen voor op terreinen waar verzelfstandiging, verzakelijking en privatisering hebben plaatsgevonden. De discussie gaat dus over het tekort schieten van het provinciaal bestuur in relatie tot zaken waar de provincies óf niet direct mee te maken hebben (ver-

lengd lokaal bestuur), of tot zaken waar de provincies in wet- en regelgeving slechts een marginale rol hebben gekregen (functioneel regionaal bestuur).³ Als nu in het Regeerakkoord als uitgangspunt geldt de versterking van de hoofdstructuur rijst de vraag of het erom gaat de positie van de provincies als regionaal bestuur binnen de hoofdstructuur te versterken (hetgeen territoriale decentralisatie vanuit het rijk, centralisatie van gemeentetaken en integratie van functionele regio's zou impliceren. Op grond van het voorgaande zou dit kunnen worden verwacht.

Maar er is ook nog een andere mogelijkheid, namelijk het vragen van de provincie een bijdrage te leveren aan het oplossen van problemen die zich manifesteren op het niveau van subregionaal bestuur waar de provincie – en vaak de overheid in het algemeen – slechts een zeer bescheiden takenpakket heeft.

De Raad concludeert dat het laatste het geval is. Voor het eerste is politiek, bestuurlijk en maatschappelijk nauwelijks een draagvlak. Dat betekent dat de discussie zich vooral toespitst op problemen die zich voordoen op subregionaal en subprovinciaal niveau.

Het gaat om problemen die zijn ontstaan als gevolg van een gestage verzwaring van het gemeentelijk takenpakket, in combinatie met een WGR als slechts een regeling voor samenwerking op basis van vrijwilligheid, en een invulling van mesobestuur door functionele regiovorming en later door verzakelijking en verzelfstandiging.

Er wordt in de Notitie Inrichting en Functioneren Binnenlands Bestuur van uit gegaan dat om die specifiek Nederlandse regioproblematiek te lijf te gaan de provincies een sterkere bestuurscultuur moeten ontwikkelen en moeten zien te voorkomen dat een onoverzichtelijk geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat. Daarnaast kan – gedifferentieerd – aanscherping van sectorwetgeving nodig blijken.

Daarmee wordt de indruk gewekt dat de specifiek Nederlandse regioproblematiek van afstemming en coördinatie tussen gemeenten en afstemming en coördinatie tussen functionele regio's en verzakelijkte relaties tussen private en publieke instellingen mede veroorzaakt zou zijn door de veronderstelde afwezigheid van een sterke bestuurscultuur bij de provincies. De Raad vraagt zich af of dit in het licht van de voorgaande analyse juist is.

In het volgende hoofdstuk zal de Raad ingaan op de specifieke vorm van die Nederlandse regioproblematiek en op de dilemma's die daarin meekomen.

³ Toonen, 1990; Berkhout, 1996.

3. Centrale dilemma's in de regioproblematiek

3.1

De grootstedelijke regio's

Waar gesproken wordt over de grootstedelijke problematiek is meestal sprake van een aantal soorten van problemen, elk met eigen oorzaken en met een mogelijke eigen oplossingsrichting. Men kan op verschillende manieren tegen de grootstedelijke problematiek aankijken.⁴

Men kan vooral oog hebben voor de schaalproblemen van het stadsbestuur. 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. Het bestuur van de grote stad ondervindt een gebrek aan financieel, organisatorisch en ruimtelijk draagvlak om problemen het hoofd te bieden. De stad dient een voorzieningenstructuur van een cultureel, sociaal en economisch centrum in stand te houden, terwijl de burgers die daar gebruik van maken in de regiogemeenten wonen (en aan die regiogemeenten belasting betalen).

Men kan ook tegen de grootstedelijke problematiek aankijken als 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 bestuurlijke besluiteloosheid en liftersgedrag op regionaal niveau, en tot een scheve verdeling van lusten en lasten tussen gemeenten.

Een derde manier om tegen de grootstedelijke problematiek aan te kijken is door de grote stad te zien als trekker van een stedelijk centrum van nationale en vaak internationale betekenis (bijvoorbeeld een mainportfunctie). 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 regio. Als er geen onafhankelijke instantie is die zich kan opwerpen als behartiger van het aldus gedefinieerde strategisch belang van de regio, moet de centrumstad dat steeds zelf doen. Voorspelbaar is in dat geval groeiend onbegrip en wantrouwen tussen centrumstad en randgemeenten.

De Raad wil er in dit verband op wijzen dat het gelet op de complexiteit van deze problematiek vrijwel onmogelijk is één structurele oplossing te bedenken die recht doet aan alle aspecten van deze problematiek. De vorming van een agglomeratiegemeenten is een goed antwoord op de schaalproblematiek, maar

⁴ Derksen, ten Heuvelhof e.a. 1990; Derksen, Toonen, van Enckevort, 1993.

hoeft nog niet te leiden tot een bestuurlijke eenheid die ook in staat is de functie van *mainport* goed te doen vervullen.

Gelet op de huidige bestuurlijke terughoudendheid bij het kiezen voor structuur oplossingen liggen pragmatische oplossingen die elk voor zich een bijdrage kunnen leveren aan de onderscheiden aspecten van de grootstedelijke problematiek meer voor de hand. Daarbij valt te denken aan functionele samenwerking, bestuursovereenkomsten, besluitvorming over financiële verevening, interbestuurlijke projecten, delegatie naar de centrumgemeente. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de inbedding van dergelijke arrangementen in een adequate democratische verantwoordingsstructuur. Begin volgend jaar hoopt de Raad daarover te adviseren.

Een en ander neemt niet weg dat in de grootstedelijke gebieden op gezette tijden de aanwezigheid van een bevelsautoriteit wordt gemist, die bij afwezigheid van consensus of bij het zich voordoen van scherpe belangentegenstellingen beslissingen kan doorzetten die in het belang van de regio worden geacht. Want ook bij het kiezen voor pragmatische oplossingen kunnen zich belangentegenstellingen voordoen die op zichzelf beschouwd legitiem zijn, maar die wel vragen om een beslissing.

Het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak om in die bevelsautoriteit te voorzien door een aantal competenties van gemeenten en rijk naar het regionaal niveau te brengen, en niet te vergeten ook: een aantal functionele regio's onder auspiciën van een regionale overheidslaag te brengen blijkt flinterdun. Toch is het in de Kaderwetgebieden mogelijk gebleken inliggende gemeenten te binden aan collectieve besluitvorming. Dit werd mogelijk door het verplichtende karakter van de samenwerking. Maar het waren uiteindelijk wel beslissingen van de eigen regio en geen opgelegde beslissingen van een andere overheidslaag. Daarom hebben naar het oordeel van de Raad constructies van collectieve zelfbinding op regionaal niveau de potentie in zich een patstelling te doorbreken.

Vooralsnog ligt de nadruk op het zoeken naar oplossingen op maat, toegesneden op de specifieke problematiek per gebied. Hierbij doet zich naar het oordeel van de Raad echter een interessant dilemma voor: hoe meer differentiatie, hoe meer centrale regelgeving dreigt.

3.2

De differentiatie paradox

De keuze om op pragmatische wijze oplossingen te zoeken voor concrete problemen leidt tot een spanning met de op uniformiteit gebaseerde formele inrichting van het binnenlands bestuur. In zijn brief van 7 april 1999 wees de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daar ook al op.

Bestuurlijke differentiatie is inmiddels een feit. Vaak wordt in dit verband de gedachte geuit dat de Thorbeckiaanse eenheidsstaat een te nauw keurslijf is geworden, dat te weinig ruimte laat voor een bestuurlijk gedifferentieerde aanpak van de problemen. Er wordt dan gepleit voor een individuele benadering.

De vraag is echter of de verregaande mate van bestuurlijke differentiatie die we in ons land kennen niet ondanks, maar juist dankzij het kader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft kunnen ontstaan. En of, omgekeerd, de verklaring voor het ruim 150-jarig bestaan van het “huis” van Thorbecke niet juist hierin is gelegen, dat het geen huis is gebleken. Het is een globaal kader dat bestuurlijke differentiatie – het zoeken van geëigende oplossingen op tal van decentrale niveaus – niet alleen toelaat, maar zelfs stimuleert. Het organisch staatsbestel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat laat de feitelijke taakverdeling, organisatie en inrichting van het openbaar bestuur over aan historisch en ruimtelijk specifieke omstandigheden en het interbestuurlijk proces. Ook de huidige Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl passen prima in deze 150 jaar oude traditie.

Juist in het pre-Thorbeckiaanse tijdperk (1814-1848) gold niet bestuurlijke pluriformiteit, maar individualiteit als uitgangspunt. Per stad en provincie werd echter een afzonderlijk bestuursreglement vastgesteld. Het individualiteitsbeginsel veronderstelt paradoxaal genoeg een centrale regie: wie mag wat in welk geval wel of niet?

De op globale uniformiteit gebaseerde kaderconstitutie van Thorbecke laat bestuurlijke differentiatie van onderop toe. Op het moment dat echter differentiatie uitgangspunt wordt van de bestuurlijke inrichting als zodanig, wordt individuele ordening van bovenaf noodzakelijk. Zo werden voor de kaderwetgebieden die tot stadsprovincie zouden uitgroeien verschillende leges speciales voorbereid.

De Raad verbindt hieraan de conclusie dat terughoudendheid moet worden betracht bij het institutionaliseren van differentiatie omdat dit een mate van centrale sturing vereist die op gespannen voet staat met enkele grondbeginselen van ons bestuurlijk stelsel.

3.3

Territoriale integraliteit versus sectorale functionaliteit

Het begrip integraliteit speelt reeds decennia lang een centrale rol in het denken over een optimaal overheidsbestuur. De betekenis van het begrip is in de loop der tijd ingrijpend gewijzigd. In de jaren zeventig vormde integraliteit een ordeningsprincipe gericht op de interne samenhang van het overheidsbeleid. Gaandeweg is de betekenis verschoven naar integraliteit als eis om via overheidsinterventies maatschappelijke problemen op te kunnen lossen. Hoewel integraliteit zo gezien een eis is die gesteld kan worden aan alle overheidsbeleid, heeft het begrip vooralsnog alleen in relatie tot het lokaal niveau een zekere mate van implementatie in het decentralisatiebeleid gekregen.

Dat wil zeggen dat met operaties als sociale vernieuwing, stedelijke vernieuwing en het grote stedenbeleid de gemeenten steeds meer in staat worden gesteld om maatschappelijke problemen integraal, vanuit meerdere invalshoeken, beleidsterreinen en geldstromen te benaderen.

Integraliteit geldt niet als uitgangspunt voor de vormgeving van regionaal bestuur in het algemeen, en de benadering door de rijksoverheid van de provincies in het bijzonder. Waar bij de taaktoedeling aan de lokale overheid toepas-

sing van het principe van integraliteit ertoe kan leiden dat lokale overheden de verantwoordelijkheid krijgen voor regionale taken en voorzieningen, geldt bij de besluitvorming ten aanzien van het regionaal bestuursniveau functionaliteit als leidend ordeningsprincipe. Zodra eenmaal is vastgesteld dat een taak of voorziening op regionaal niveau dient te worden uitgevoerd, geldt de functionele schaal van die taak of die voorziening als uitgangspunt bij de vormgeving ervan.

Als gevolg van dit ordenend principe kent Nederland op elk deelterrein verschillende regio-indelingen, uiteenlopend van minder dan 5 tot meer dan 40 regio's.

Bij de bestuurlijke vormgeving op regionaal niveau is sectorale functionaliteit op alle beleidsterreinen het centrale ordenende principe. Niet voor niets wordt met het oog op een optimale flexibiliteit en lokale slagvaardigheid het ordenings- en bundelingsprincipe uit de WGR geschrapt. Overigens hebben ook gemeenten in toenemende mate last van dit ver doorgevoerde functionele denken op Rijksniveau, waar op sterk aanpalende terreinen vaak verschillende verdelcriteria worden gehanteerd.

Of en in hoeverre de provincies in deze context van functionele rationaliteit op regionaal niveau er in kunnen slagen integraal regionaal overheidsbestuur te zijn bepaalt in sterke mate de strategische discussie omtrent het bestuurlijk profiel van de provincies.

De Raad merkt in dit verband wel op dat tegen de hiervoor geschetste achtergrond enige bevreemding op zijn plaats is over de passage in het Regeerakkoord dat de provincies erop moeten toezien dat er geen ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat, waar het juist het Rijk is dat verantwoordelijk is voor de sterk doorgevoerde functionaliteit op regionaal niveau. Binnen de vakdepartementen is de gewoonte gegroeid om de provincies te zien als functioneel bestuur op deelterreinen, waarbij de beslissing de provincies al dan niet in te schakelen in medebewindstaken vaak zonder al te veel woorden negatief uitvalt. Waar op dit moment departementale besluitvorming gaande is over nieuwe bestuursstructuren op mesoniveau (waterbeheer, veiligheid, scholing en arbeidsmarkt) gaan de gedachten onverminderd naar functionele regiovorming met hetzij de rijksoverheid, hetzij de gemeenten in de rol van regionaal regisseur. Naar het oordeel van de Raad is de vraag op zijn plaats wie nu in eerste instantie verantwoordelijk moet worden gehouden voor het voorkomen van een ondoorzichtig geheel van samenwerkingsverbanden.

Het is onvermijdelijk dat de schaal van de onder de regietaak van een provincie ressorterende voorziening, regeling of taak vaak afwijkt van de provinciale schaal. De provincies werken zelf op bijna alle terreinen met sub- en interprovinciale regio's. Dat neemt echter niet weg dat met enig inspanning van deze zijde van het Rijk in ieder geval van die kant meer gestuurd zou kunnen worden naar afstemming van schaalgrootte op regionaal niveau.

In de hiernavolgende paragraaf zal de Raad ingaan op de problematiek van de onderling afwijkende schaalgrootte bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

3.4

Regionale schaalproblemen

De einduitkomst van verschillende regio indelingen is vaak geen proces van rationele besluitvorming.⁵ Het resultaat van de RBA-indeling was het compromis dat werd bereikt na een langdurig proces van loven en bieden tussen belanghebbenden en andere terzake competente actoren.⁶ Ook de indeling in 25 politie-regio's was van meet af aan omstrede. Voor de uitvoering en het beheer van het lokale politiewerk te groot, voor een effectieve en gedegen aanpak van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit te klein.⁷

Als zoals in het geval van de vervoerregio's de regiovorming wordt overgelaten aan samenwerking van onderop, is het resultaat zeer geschakeerd. Er ontstonden rond het begin van de jaren negentig vervoerregio's in een wel zeer verschillende orde van grootte

Dit is een illustratie van de bevindingen van bestuurskundig onderzoek waaruit vrij duidelijk kan worden afgeleid dat noch in het algemeen, noch op specifieke terreinen op basis van eenduidige parameters de ideale regio-schaal valt vast te stellen.⁸ Daarnaast kan worden gesteld dat het proces van deterritorialisering betekent dat structurele bestuursindelingen reeds achterhaald kunnen zijn op het moment dat zij worden gerealiseerd.

De regio wint echter aan betekenis als dynamische handelingseenheid, dat wil zeggen als flexibel interventieniveau om recht te doen aan maatschappelijke samenhangen en afwegingen (bijvoorbeeld economische ontwikkeling in relatie tot natuur- en milieubehoud);

In het hoofdstuk hierna zal overigens duidelijk worden hoe dit meer inhoudelijk bepaalde regiobegrip steeds meer het regiobegrip is geworden waarmee de provincies werken. Ruimtelijk-economische ontwikkelingsvisies, die door de provincies in nauwe samenwerking met gemeenten en maatschappelijke actoren worden opgesteld, richten zich niet op een of andere historische of gestructureerde regio, maar op ballingsruimten van woningbouw, sociale problematiek, verkeer en vervoer, economische en agrarische ontwikkeling, landschappelijke en waterhuishoudkundige ontwikkeling. De "strategische" regio kan daarbij variëren van interprovinciaal (bijvoorbeeld de lijn Groningen-Assen) tot subprovinciaal (bijvoorbeeld het Drechtstedengebied).

Vanuit deze analyse van het karakter van de aard en schaal van de regioproblematiek in relatie tot de schaal van bestuursconstellaties, vallen drie conclusies te trekken:

- in veel bestuurlijke documenten (tussen 1946 en 1999) wordt geconstateerd

⁵ Toonen, 1997; Berkhout, Toonen, Neelen, 1996.

⁶ Van Bekkum, 1990.

⁷ Cachet, 1990.

⁸ Schobben, 1995; Bestuurswetenschappen 1990; Frissen, 1999; Schaap en van Twist, 1995; Teisman, in't Veld 1990.

dat aard en schaal van het bestuur niet meer goed aansluiten bij aard en schaal van belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Waar deze “analyse” steeds weer van toepassing wordt verklaard bij voorstellen om tot bestuurslagen tussen gemeenten en provincies te komen, bijt zij zichzelf in de staart.

Naar het oordeel van de Raad bestaat de opdracht er veeleer in niet om vruchteloos te pogen de inrichting van het overheidsbestuur te richten op enigerlei regioschaal, maar om de responsiviteit van het overheidsbestuur zodanig te vergroten dat gegeven meerdere veranderende en flexibele regio's, en gegeven meerdere regionale actoren, een optimale synergie in het handelen van overheden en maatschappelijke actoren kan worden bereikt bij het ontwikkelen van op het regionale interventieniveau gerichte strategieën.

- het is nauwelijks zinvol te streven naar een competentieafbakening tussen de overheidslagen. Het is noch in theorie noch in de praktijk mogelijk om stringent af te bakenen waar intergemeentelijke samenwerking ophoudt en regionale problematiek begint, of waar interprovinciale samenwerking ophoudt en nationale problematiek begint. De relatie tussen de overheidslagen wordt in Nederland veeleer gekenmerkt door concentrische cirkels dan door complementariteit.
- door de integratie van de diverse functionele, op uitvoering, overleg of samenwerking gerichte regio's onder de verantwoordelijkheid van enig territoriaal bestuur wordt de responsiviteit van het overheidsbestuur op zichzelf beschouwd niet vergroot. Wel nemen de mogelijkheden tot het eenduidig vormgeven van de democratisch controle toe. In dit verband moet echter wel worden beseft dat een groot aantal functionele regio's en samenwerkingsverbanden ontstaan is uit een in het verleden gewenste noodzaak de overheid te ontlasten, het overheidsbestuur op afstand te plaatsen en maatschappelijke zelfsturing te vergroten.

Een en ander neemt niet weg, dat de provincies (net als de gemeenten) wel degelijk integraal verantwoordelijk zijn voor de onderlinge afstemming, coördinatie en effecttoetsing van in principe alle bestuurlijke actoren die zich op het bestuurlijk middenniveau begeven. De provincies hebben een gelegiti-meerde, grondwettelijk vastgelegde en democratisch gecontroleerde, integrale verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het eigen gebied en de bewoners daarvan, of dat nu de sociaal-maatschappelijke of ruimtelijk-economische aspecten betreft.

Als zodanig kunnen de provincies onmogelijk voor alle regionale voorzieningen en taken integraal bestuur zijn, maar moeten zij wel de ambitie hebben integrerend bestuur te zijn. In het nu volgende hoofdstuk zullen we bezien in hoeverre en op welke wijze de provincies er in slagen deze ambitie vorm te geven.

4 De rol van de Provincie

4.1

Provincies van de Toekomst: gebiedsgericht en interactief

De ambitie van provincies is het voeren van “gebiedsgericht, integraal en interactief” beleid. Met gebiedsgericht wordt bedoeld het centraal staan van 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 vormen voor provinciaal initiatief, niet de al dan niet in medebewind gegeven provinciale taken. Centraal staat de vraag: wat is er nodig om het desbetreffende maatschappelijke probleem op te lossen en wat kunnen provincies daaraan bijdragen? Het consequent kiezen van zo’n benadering is een zaak die de Raad aanspreekt omdat daarbij de burger en de vragen die hij aan het bestuur stelt centraal staan.

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. Ook buiten de grote steden en gericht op andersoortige problemen wordt gewerkt aan de gebiedsgerichte projectaanpak. Op veel plaatsen ontstaan “Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen” 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:

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

Voor de agenda en inhoud van richtinggevende beleidsdocumenten als bijvoorbeeld de regiovisies op de zorgterreinen wordt op deze wijze van meet af aan een zo groot mogelijk draagvlak gezocht en gevonden. Op terreinen als

gezondheid, cultuur en sociaal beleid gaat het meer om het modern vormgeven van een bestaande provinciale traditie: beleidsparticipatie en coproductie door maatschappelijke instellingen..

Voor die sectoren die lange tijd het beeld van de provincie naar buiten toe in grote mate hebben bepaald zoals ruimtelijke ordening milieu en infrastructuur is deze nieuwe aanpak revolutionair. Ook hier doet zich een omslag voor van een formeel hiërarchisch planproces naar een gebiedsgerichte projectaanpak. Als voorbeeld van deze omslag kan dienen het Pact van Teylingen in de Duin- en Bollenstreek.

In 1983 had de provincie Zuid-Holland, achter het bureau, diep nagedacht over de toekomst van de regio Duin- en Bollenstreek. In de nota Keuzevarianten werd gekozen voor een radicale aanpak: verhuizing van de bollenteelt naar de Haarlemmermeer, groen en woningbouw in en rond de toekomstige Bollenstad. Gemeenten, burgers en met name de bedrijfsorganisaties uit het betrokken gebied keerden zich massaal tegen deze plannen. Uiteindelijk, na 15 jaar, nodigt de provincie alle betrokkenen uit tot een ronde tafelgesprek. Hieruit resulteerde een projectgroep van de meeste betrokken partijen die op zoek ging naar een aanvaardbaar compromis. Dit compromis wordt gevonden in de ondertekening van het convenant dat bekend is geworden als het Pact van Teylingen.⁹

De gebiedsgerichte, interactieve benadering met de provincie in de rol van procesarchitect en onderhandelingsleider is niet zonder meer van toepassing op de provinciale rol in het algemeen. Er zijn verschillen tussen de provincies en binnen provincies tussen beleidsterreinen.

Wel geldt dat in alle provincies en op alle terreinen het accent is verlegd van beleidsvorming binnen het provinciehuis en toetsing achteraf, zowel door de staten als door de externe betrokkenen, naar beleidsvorming buiten het provinciehuis en betrokkenheid van zowel politiek bestuur als externe partijen bij de beleidsvorming en de beleidsuitvoering als zodanig.

De gebiedsgerichte benadering is daarbij niet geheel onomstreden. Terwijl er op zich grote waardering is bij gemeenten en maatschappelijke organisaties, rijzen met name vraagtekens over de rol van de provinciale politiek (weinig ruimte voor politieke wilsvorming door de vertegenwoordigende lichamen), de relatie tot formeel-juridische kaders (het convenant neemt de plaats in van wet- en regelgeving) en de relatie tot de rijksoverheid (medebewindstaken die verwijderd raken van oorspronkelijk beleidskaders en die een instrumentarium bieden dat ontoereikend is voor een gebiedsspecifieke aanpak).

Vergeleken met de twee traditionele bronnen van legitimering en input voor provinciaal beleid, namelijk de politieke wilsvorming van provinciale staten en de in medebewind uitgevoerde rijkstaken, is het relatief belang van twee andere bronnen toegenomen, namelijk die van

⁹ Hendriks, 1998; van Stokkom, 1999.

integratie van de inbreng van lokale en regionale publieke en private partijen en de integratie van de invalshoeken vanuit verschillende maatschappelijke sectoren (economie, milieu, zorg en welzijn, infrastructuur).

Het creëren van een werkbare onderlinge verhouding tussen deze vier pijlers onder het provinciaal beleid is bepaald geen sinecure en is bepalend voor de wijze waarop de ontwikkeling naar een modern en sterk middenbestuur wordt vorm gegeven.

In dit verband spelen met name de Staten een belangrijke rol in het leggen van verbindingen tussen deze pijlers en het bewaren en bewaken van het evenwicht ertussen. In een proces van interactieve besluitvorming zij het naar het oordeel van de Raad de Staten die het procesontwerp moeten beoordelen op democratische legitimatie (komen alle partijen die in het proces een rol kunnen spelen voldoende aan bod) en op politieke consistentie (passen de uitkomsten in de algemene beleidsdoelstellingen van het desbetreffende provinciebestuur).

Voor de ontwikkeling van de verhouding tussen de vier genoemde pijlers onder het provinciale beleid is uiteraard van belang welke veranderingen zich voordoen bij de in medebewind uitgevoerde rijkstaken in de verschillende sectoren.

4.2

Veranderingen in het medebewind in verschillende sectoren

4.2.1

Zorg

In de zorgsector is de regie gaandeweg in handen gelegd van de zorgverzekeraars en het overleg tussen verzekeraars, zorgaanbieders en zorgvragers. De provincies hebben in deze context het initiatief genomen om deze partijen bijeen te brengen in regionale platforms en om samen met hen de relatie tussen vraag en aanbod en de gewenste ontwikkeling daarvan neer te leggen in verbindende regiovisies.

In sommige provincies is de regiovisie het instrument om uitvoering te geven aan de WZV (er wordt dan gewerkt met sectorale regiovisies), in andere provincies is de regiovisie een instrument voor de afstemming en onderhandeling tussen aanbieders, verzekeraars, zorgvragers en gemeenten op het gehele terrein van de gezondheidszorg (integrale regiovisies, waaronder ook de WZV-voorzieningen vallen).

In alle provincies is gewerkt aan een aanzienlijke financiële en institutionele versterking van de positie van de organisaties van de zorgvragers (regionale patiënten/consumentenplatforms).

Gaandeweg groeien de waardering en de erkenning, ook bij de rijksoverheid, voor deze door de provincies autonoom vormgegeven taak. Verwacht wordt dat de provinciale rol met betrekking tot de regiovisies een verankering krijgt in de op te stellen Wet Exploitatie Zorginstellingen (WEZ). De regiovisies zorg worden in de concept-WEZ beschouwd als richtinggevend voor het regionaal zorgbeleid.

Sinds 1985 zijn de provincies in het kader van de Wet op de Bejaardenoorden

(WBO) verantwoordelijk geweest voor de planning en financiering van de bejaardenoorden. Na 2001 komen de verzorgingshuizen onder de AWBZ te vallen. Daarmee vervalt de formele rol van de provincies op dit terrein. De voorzieningen op het terrein van de ouderenzorg maken uiteraard wel deel uit van de integrale regiovisies zorg. Maar of de provincies hun integrerende functies ten aanzien van het ouderenbeleid kunnen blijven uitoefenen hangt dus af van de toekomst van deze regiovisies als regionaal integratiekader.

Sinds 1992 zijn de provincies en de Kaderwetregio's Rotterdam, Amsterdam en Haaglanden ingevolge de Wet op de Jeugdhulpverlening (WJV) verantwoordelijk voor de planning en financiering van de regionale jeugdhulpverlening. De provincies hebben er sindsdien op dit terrein voor gezorgd dat de samenhang op dit terrein aanzienlijk is verbeterd. Ook op dit terrein werken de provincies met regiovisies, die samen met de gemeenten en de betrokken instellingen worden opgesteld. De reikwijdte van de regiovisies jeugdzorg is breder dan het wettelijk kader van de WJV. De regiovisies richten zich op de regionale samenhang tussen alle jeugdvoorzieningen, inclusief bijvoorbeeld de onder het Ministerie van Justitie en onder de AWBZ ressorterende voorzieningen. In de regeringsstandpunten "Regie in de Jeugdzorg" en "Regiovisie en landelijk beleidskader jeugdzorg" wordt de brede rol van de provincies als territoriaal regisseur van de integrale jeugdzorg onderschreven.

Er zijn plannen om te komen tot integrale wetgeving op het terrein van het jeugdbeleid (Wet op de Jeugdzorg: WJZ). In deze wet zal de onderlinge relatie tussen jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd en de ambulante jeugdzorg moeten worden geregeld. Wat daarin de provinciale rol zal zijn is tot op dit moment onduidelijk.

4.2.2

Ruimtelijk beleid

Gedurende vele jaren is het streekplan vooral een verticaal toetsingsinstrument geweest tussen landelijk sterk sturende Nota's Ruimtelijke Ordening en de lokale bestemmingsplannen, intermediair tussen sturing van boven en de werkelijke ontwikkeling van onderen. De streekplannen hebben in de praktijk voor de sturing van de ruimtelijke inrichting weinig betekend. Met name in het afgelopen decennium heeft het formele ruimtelijk beleid van de provincie aan belang ingeboet. Het accent is verschoven van verticale naar horizontale integratie, en van toetsend (wat mag?) naar strategisch (wat is nodig?). De provincies streven ernaar in het ruimtelijk orderingsbeleid te komen tot afweging van de belangen en visies van participerende lokale en regionale beleidspartners, en te komen tot afstemming en soms zelfs samenvoeging van milieuplannen, verkeersplannen en waterplannen in relatie tot regionaal sociaal-economische ontwikkelingen. De provinciale ambitie op het gebied van het ruimtelijk beleid kan worden samengevat als een overgang van (sectoraal) marginaal toetsen van regionale ontwikkelingen naar het ontwikkelen van een integrale richtinggevende visie op regionale ontwikkelingen. Het gebiedsgerichte beleid wordt aldus belangrijker dan de formele planningsrol in het kader van de WRO.

Zowel de WRR als de SER bepleiten een sterke rol van de provincies bij de regionale regie op het terrein van de ruimtelijke ordening met een duidelijk accent op de gebiedsgerichte benadering.

Ook in de Startnota Ruimtelijke Ordening wordt een krachtige regierol van de provincies ten aanzien van de regionale ruimtelijke ontwikkeling bepleit. De rijksoverheid legt daarbij sterk het accent op handhaving en sturing ten opzichte van gemeentelijke bestemmingsplannen. Als het gaat om het uitwerken van de gewenste regierol van de provincie, is het dan ook niet verwonderlijk dat het ministerie in eerste instantie denkt aan een krachtiger inzet van het bestaande instrumentarium in het kader van de WRO.

De provincies bepleiten vooral een versterkt instrumentarium voor de implementatie van het gebiedsgericht beleid, bijvoorbeeld de uitwerking van een procedure voor provinciale projecten.

Selectiviteit en differentiatie in de formulering van het regionaal beleid vragen echter ook om mogelijkheden tot flexibilisering van de bestaande WRO-regelgeving, bijvoorbeeld de mogelijkheid tot periodieke bijstelling van de streekplannen.

4.2.3

Milieu en water

De provinciale rol op het milieuterrein heeft zich ontwikkeld van een verbrokkelde rol op deelterreinen naar integraal omgevingsbeleid en integraal gebiedsgericht beleid. Het Provinciaal Milieubeleidsplan, vaak geïntegreerd met streek- en waterplanning, vormt een verbindingskader tussen enerzijds sectorale medebewindstaken en anderzijds gebiedsgericht projecten.

De provincies hebben een coördinerende taak bij de bodemsanering, een regierol bij de verwerking en het hergebruik van afvalstoffen, verlenen de vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer aan uitvoerende bedrijven en instellingen. Door het sluiten van provinciale bestuursovereenkomsten wordt gestreefd naar een versterking van de toezichhoudende en handhavende.

De provincie is verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de verschillende vormen van waterbeheer. Het provinciaal waterhuishoudingsplan vormt het integratiekader voor het oppervlaktewater, het grondwater, het drinkwater, de waterkwaliteit en de waterkwantiteit in gebieden.

Deze centrale rol van de provincies lijkt als gevolg van een aantal ontwikkelingen echter onder druk te staan. De Europese kaderrichtlijn, gaat uit van grootschaliger stroomgebieden. Daaruit lijkt een meer directe relatie tussen de rijksoverheid als centraal regisseur en de uitvoerende waterschappen te volgen. In de tweede plaats is het waterbeheer in de stroomgebieden verschoven van rivierdijkversterking en waterkeringen naar het creëren van "ruimte voor de rivier". De aanpak van de rivieroeveren wordt door het rijk centraal gefinancierd en aangepakt via de Rijksprojectenprocedure. In de derde plaats staat de provinciale rol met betrekking tot het grondwaterbeheer in het algemeen ter discussie.

4.2.4

Economie en infrastructuur

Economische ontwikkeling heeft, afgezien van de provincies in de structuurplangebieden, lange tijd een geringe prioriteit gehad op provinciaal niveau. Hierin komt snel verandering. Met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en de uitgebreide Stirea-regeling zijn eerste impulsen verkregen. Langzaam tekenen zich de contouren af van een integraal provinciaal revitaliseringsbeleid, gericht op de vernieuwing van stad en platteland en hun onderlinge regionale samenhang. Er is behoefte aan strategische gebiedsvisies, met de provincies in de rol van regionaal regisseur en procesmanager. In dit kader dient ook de relatie van de provincies met de Europese Unie sterk te worden geïntensiveerd.

De provincies oefenen in de plattelandsgebieden waar de agrarische sector wordt geherstructureerd een actieve regierol uit bij het zoeken naar nieuwe economische dragers en recreatief hergebruik. De meest effectieve aanpak wordt mogelijk door een ontschot vernieuwingsbudget waarin geldstromen vanuit de ministeries van VROM, EZ en LNV en van de EU gecombineerd kunnen worden ingezet.

Aan de traditionele provinciale verantwoordelijkheid voor het secundaire wegennet en de 'kleine' regionale infrastructuur is sinds de decentralisatie-impuls (VERDI) van 1996 de verantwoordelijkheid voor het regionaal streekvervoer toegevoegd. Naar verwachting zal ook de planning en financiering van het regionaal spoorvervoer binnen enkele jaren onder provinciale verantwoordelijkheid komen te vallen.

In aanvulling hierop wordt zowel in de Startnota R.O als in de Perspectievennota als door de SER een omvangrijke financiële decentralisatie ten behoeve van infrastructuur naar de provincie bepleit, zodat zowel gemeenten als overige partijen in de regio haar meer als legitieme regisseur zullen beschouwen en de provincie een sturende regionale rol op zich kan nemen.

4.2.5

Onderwijs en arbeidsmarkt

De provincies hebben in de jaren tachtig bij de fusies van scholen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een centrale rol vervuld. Daarna is op het onderwijsterrein een gecombineerd proces van verzakelijking en verzelfstandiging, grotere zelfsturing door de scholen en voor een deel territoriale decentralisatie naar de gemeenten doorgevoerd. De provincies hebben nog slechts een formele planadviestaak in het kader van de Wet Voortgezet Onderwijs.

De regionale regie ten aanzien van de relatie tussen educatie en arbeidsmarkt is in het begin van de jaren negentig neergelegd bij de RBA's. Deze regierol heeft in de afgelopen jaren bij de meeste RBA's geen centrale aandacht gekregen. Op dit terrein spelen echter vele vragen die onderling met elkaar in verband staan,

zoals de ontwikkeling van de regionale kennisinfrastructuur, de spanningen op regionale arbeidsmarkten, de ontwikkeling van het voorbereidend MBO, het ontwikkelen van nieuwe structurele relaties tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven, enz. In deze situatie wordt in toenemende mate door bedrijfsorganisaties, onderwijsinstellingen en gemeenten een beroep op de provincies gedaan om op het terrein van de afstemming van het regionaal onderwijs en de regionale arbeidsmarkt een stimulerende rol te vervullen. Enkele provincies zijn op dit gebied reeds autonoom actief.

4.2.6

Veiligheid

Op dit moment worden plannen ontwikkeld te komen tot territoriale harmonisatie en bestuurlijke integratie van de politieregio's, de brandweerregio's en de regio's. voor de geneeskundige hulpverlening. De rol van de provincie komt bij deze plannen marginaal aan de orde. Maar het zwaartepunt van de uitvoering van het veiligheidsbeleid ligt dan ook op het lokale vlak. Gelet op de elementaire verantwoordelijkheid van de overheid voor met name de veiligheid is een inhoudelijke toezichthoudende rol van de provincie hier geïndiceerd. De Raad brengt gelijktijdig met dit advies ook advies uit over deze plannen.

4.2.7

Balans

Het geheel overziend kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen:

- terreinen waar de provinciale rol qua instrumentarium en/of financiering recentelijk is of waarschijnlijk binnenkort wordt versterkt: Regionaal openbaar vervoer, Stedelijke Vernieuwing, Plattelandsvernieuwing, Verkeer en Vervoer en Jeugdzorg,
- terreinen waar de provinciale rol qua instrumentarium en/of financiering recentelijk is of waarschijnlijk binnenkort wordt verzwakt: Integraal waterbeheer, Grondwaterbeheer, Waterleidingbedrijven, Wet Personenvervoer, Wet Gemeenschappelijke Regelingen, Wet ARHI, Ouderenzorg.
- terreinen waar versterking van de provinciale rol onderwerp van discussie vormt: Milieuhandhaving, Infrastructurele projecten, Regionaal Economisch Beleid, Ruimtelijke Ordening, Grote Stedenbeleid, Kaderwetbevoegdheden, Regiovisie Zorg.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat – over de volle breedte van het overheidsbestuur bezien – van een versterking van de positie van de provincies althans qua medebewindstaken en financiën vooralsnog de facto geen sprake is.

Wanneer er sprake is van een herverkaveling van taken en bevoegdheden zal er bij een toedeling daarvan aan de provincies rekening moeten worden gehouden met de geëigende rol die de provincies spelen in het Nederlandse bestuursstelsel. Het zal daarbij moeten gaan om taken en bevoegdheden die ondersteunend zijn aan de rol van het horizontaal en verticaal integreren van diverse belangen. In paragraaf 6.2 komt de Raad hierop terug.

5. Toekomst voor de provincies

In de jaren tussen 1995 en 1997 wordt het bestuursprofiel van de *provincies van de toekomst* steeds meer kenmerkend voor de werkwijze binnen de provinciehuizen. Tegelijkertijd blijkt de hoeveelheid vaak tegengestelde eisen die aan nieuwe werkvormen, aan bestuur en organisatie worden gesteld, buitengewoon groot. Dat leidt tot een aantal dilemma's waarvoor provinciebesturen zich zien gesteld. De antwoorden die worden gegeven om die dilemma's te ontstijgen verschillen nogal, en zijn naar het oordeel van de Raad niet altijd even productief voor de versterking van de rol van de provincie als bij uitstek een integreerend bestuur.

5.1 Integraal en sectoraal

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. Hoe valt dit te verklaren?

Vanuit diverse hoeken is aannemelijk gemaakt hoe de verzuiling 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.¹⁰

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.

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, 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. 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 vastgestelde – 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 zeer onoverzichtelijk bestuur op regionaal niveau. Deze ontwikkeling wijkt sterk af van de betekenis en praktische invulling die “regionalisering” in de meeste EU-landen heeft.

¹⁰ Toonen, 1993; Berkhout 1996a, b, c.

In tegenstelling tot deze landen heeft in Nederland het proces van regionalisering plaatsgevonden zonder een heldere visie op (de versterking van) het middenbestuur. Processen van regionalisering en federalisering hebben in de verschillende Europese landen elk een eigen ontwikkeling doorgemaakt. Sommige regio's hebben zich permanent in het Europese beleids- en besluitvormingscircuits weten te nestelen. De Nederlandse provincies blijven daarin wat achter.¹¹

Het afgelopen decennium hebben de provincies waar mogelijk initiatieven 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 echter expliciet aan anderen opgedragen (bijvoorbeeld wat betreft arbeidsmarkt en scholing). De relatie tussen enerzijds de mogelijkheid van autonoom streekgericht beleid, anderzijds het gegeven van per terrein sterk wisselende medebewindstaken, instrumenten en financiële middelen, leidt tot de vraag of provinciebesturen hun rol moeten definiëren vanuit de regionale problemen die zij tegenkomen of vanuit de traditionele taakverdeling.

Bij provinciebesturen leeft een behoefte aan meer zichtbare interventies en een profiel als regionale gebiedsautoriteit. De mate en het tempo waarin autonome provinciale activiteiten op terreinen als economie, arbeidsmarkt, onderwijs en zorg leiden tot erkenning, equipering en budgettering van de rijksoverheid worden te gering geacht. Vanuit deze optiek is een voorkeur waarneembaar om middelen en mensen vooral in te zetten op die terreinen waar de provincie wordt geacht politiek interessante, maatschappelijk belangrijke beslissingen te kunnen nemen en meer doorzettingsmacht te ontwikkelen. De afweging valt dan meestal uit ten gunste van de beleidsterreinen ruimte, milieu en verkeer. Daarmee wordt de bestaande taakverdeling tussen de overheden – en tussen overheid en niet-overheid – feitelijk meer richtinggevend voor de eigen inzet dan bijvoorbeeld de positie als integraal of integrerend middenbestuur, de maatschappelijke problemen van regio's en de vragen van lokale en regionale beleidspartners.

In zekere zin is dat een stap terug. Aangevoerd kan worden, dat voor zover in het afgelopen decennium vooruitgang is geboekt; die vooruitgang heeft plaatsgevonden door juist niet voor de bepaling van de eigen rol te kijken naar de historisch gegroeide competentieverdeling, maar naar de maatschappelijke problematiek in regio's. De problemen in de regio's vragen om een integrale opstelling van het middenbestuur, dat bij toevallige ontstentenis van wettelijke instrumentaria en middelen op deelreinen waar regionaal optreden nodig is zelf moet voorzien in de lacune, en ook de relevante actoren met betrekking tot die regionale problemen moeten zien te bundelen.

¹¹ Wijken of herijken, Raad voor het openbaar bestuur, september 1998.

5.2

Binden en verbinden

Voor een versterking van de integrerende mogelijkheden van de provincies wordt door het IPO zowel een versterking van de rol op sectorale beleidsterreinen als een versterking van algemene instrumentaria noodzakelijk geacht. Het Regeerakkoord en de Nota Functioneren en Inrichting Binnenlandse Bestuur reppen vooral over een versterking van de provinciale bestuurscultuur, het beter en daadkrachtiger inzetten van bestaand instrumentarium en – waar dan nog nodig, eventueel en gedifferentieerd – aanpassing van sectorwetgeving.

Het is ontegenzeggelijk het geval dat bestaande bevoegdheden op deelterreinen, om gemeenten en maatschappelijke organisaties dwingend oplossingen voor te schrijven, weinig door de provincies worden benut. De provincies hebben geleerd van pijnlijke aanvaringen met gemeenten en maatschappelijke organisaties en verloren juridische procedures.

In de provincies is de hiërarchische visie op het overheidsbestuur in het algemeen, en op een positie als “hogere” overheid die het beter weet dan gemeenten en maatschappelijke partijen verlaten.

Het is de vraag wat een “daadkrachtiger” inzet door de provincies van bestaand instrumentarium nu precies betekent voor de integrerende rol van het middenbestuur. Er zijn eigenlijk maar twee mogelijkheden in dit opzicht:

- op zodanige wijze daadkrachtiger uitvoering geven (doorhakken van knopen, “doorzettingsmacht”) aan de medebewindstaken dat daarmee bestuurs- en gebiedsintegratie wordt bereikt,
- of op zodanige wijze daadkrachtiger invulling geven aan de gebiedsgerichte aanpak (projecten, convenanten) dat daarmee de bindendheid van gemaakte afspraken sterk toeneemt.

Te beargumenteren valt dat beide wegen ertoe kunnen leiden dat de integrerende rol van de provincies wordt verminderd en uitgehold.

5.2.1

Knopen doorhakken?

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 risicovol 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.

In gebiedsgericht, interactief en integraal bestuur zien veel bestuurskundigen eigenlijk een voortzetting – met moderne middelen – van de tradities van het

Nederlands bestuurlijk bestel: consensusgericht, in der minne schikkend en plooiend. Voor de provincies geldt in het bijzonder dat in een moderne en sterke bestuurscultuur de illusie van de oude beleidsformule voorbereiding-beslissing- uitvoering moet worden verlaten. 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 zij daarin slaagt, hoe meer het bestuur zal 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 “door-drukken 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.

De volgende conclusie dient zich aan: voor een versterking van de integrerende rol van de provincies biedt een “daadkrachtiger” inzet van het bestaand instrumentarium nauwelijks perspectieven. Voor die versterking zal dan ook vooral moeten worden gekeken naar aanscherping van die instrumenten wat betreft effectiviteit en verbindendheid enerzijds, en uitbreiding van die instrumenten anderzijds.

5.2.2

Projecten en convenanten juridisch inkaderen?

Bij de start van samenwerkingsprojecten is het startdocument een informele wilsovereenkomst om samen de problemen aan te gaan pakken. Uiteindelijk kan dit leiden tot het tekenen van een convenant. Het convenant kan vooral voor de provincie, met zijn rol die is gericht op horizontale en verticale integratie, een nuttig en werkbaar aanvullend bestuursinstrumentarium zijn. Een sterke juridische inkadering van startdocumenten is in dit verband echter contraproductief.

Men kan denken aan strikter uitgewerkte startdocumenten waarin deelnemers, doelen, procedures en spelregels, mandaten, de relatie tot representatieve organen en tot de publiciteit, conflictenregelingen, beoogde resultaten, worden vastgelegd. De status en politieke betekenis van het project worden aldus nader omljnd. Maar de vraag is of de overheid met dergelijke startdocumenten nog wel kan rekenen op de instemming van de potentiële partners. Het stellen van al te strikte randvoorwaarden is in strijd met het open en dynamische karakter

van het samenwerkingsproject. Informaliteit is een levensvoorwaarde voor een succesvol onderhandelingsproces. Alleen dan kunnen de deelnemers die aanvankelijk sterk tegen elkaar gekante belangen verwoorden, onderling vertrouwen winnen. Wil het bestuur een groter draagvlak scheppen voor de plannen, dan zit er weinig anders op geen al te dwingende begin-voorwaarden te stellen. “Het informele lijkt de sleutel tot het succes”¹²

Het convenant als eindproduct van samenwerkingsprojecten en onderhandelend bestuur moet uiteraard bindende gevolgen hebben. Daartoe dient het convenant te worden omgezet in uitvoeringsprogramma's en formele bestuursvormen. Een “flodderige” afhechting ondermijnt de projectmatige manier van werken. Dat betekent dat het convenant moet worden vertaald in de reguliere bestuursvormen en beleidsinstrumenten van de deelnemers. Het convenant zelf is daarmee een instrument om tot bindende inkadering te komen, doch niet de bindende inkadering als zodanig.

Hoewel behoorlijk bestuur spelregels met zich brengt, hebben democratische organen (staten en gemeenteraden) en de Rijksoverheid (regelgeving) te allen tijde het formele recht van de onderhandelingsresultaten die in projecten worden behaald af te wijken. De enige manier om een convenant werkingkracht te geven is door de resultaten om te zetten in formele wilsbeschikkingen van de afzonderlijke deelnemers. Die zouden daartoe gebruik kunnen maken van hun reguliere juridische instrumenten.

Uiteindelijk is de daadkracht van de provincies in hun autonoom op regionale integratie gericht beleid dus mede afhankelijk van de reguliere instrumenten die hen op deelterreinen ter beschikking staan. Terwijl, paradoxaal, provinciale projecten veelal worden gestart – en met het oog op de integrerende rol moeten worden gestart – op terreinen waar de provincie slechts beperkte reguliere instrumenten heeft.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat een “daadkrachtiger” inzet van bestaand instrumentarium zowel in praktisch als theoretisch opzicht heel weinig soelaas biedt als het gaat om een versterking van de integrerende rol van de provincies.

5.3

Ondernemers en doorzetters

In Nederland leeft breed de gedachte dat voor provinciaal besturen weinig ambitie en veel geduld nodig is. Deze gedachte is enerzijds zeer adequaat (geduld is een vereiste), anderzijds door de feiten achterhaald (ambitie is evenzeer een vereiste). Er is echter een specifiek inhoudelijk ambitieniveau vereist, namelijk om van het bestuurswerk in Nederland het minst zichtbare ter hand te willen nemen.

De rol die de provincies feitelijk vervullen binnen (de gegeven beperkingen van) het Nederlands bestuursstelsel is hierboven naar voren gekomen als moeilijk en weinig spectaculair. Voor bestuurders die snel resultaat willen zien,

¹² Hoekema e.a. 1998, p.370; van Stokkom 1999, p.137.

politiek willen scoren, de krant willen halen, herkenbare beslissingen willen nemen en ook ondubbelzinnige en voortvarende uitvoering van die beslissingen willen bewerkstelligen, is de provinciale bestuurslaag irritant en dat is onvermijdelijk.

Vanuit dit gegeven zijn er recentelijk twee tendensen binnen en buiten de provinciehuizen waar te nemen die enigszins afwijken van het bestuurlijk profiel van de provincies, zoals dat in dit hoofdstuk naar voren is gekomen en zoals dat met de provinciale vernieuwingsoperatie Provincie van de Toekomst een moderne invulling heeft gekregen.

Eenzijds is er de behoefte te streven naar een erg ondernemende provincie. Ontevredenheid over de provincie in de rol van integrerend middenbestuur uit zich in een alleszins begrijpelijke behoefte aan politieke profilering.

Men wil geen 'enabling government', zodat anderen met successen gaan strijken, maar zelf de problemen ter hand nemen en de oplossingen herkenbaar presenteren; geen bureaucratie, maar slagvaardig, resultaatgericht, zakelijk en bedrijfsmatig werken, flexibel omgaan met voorschriften en regels.

Een en ander moet leiden tot grotere herkenbaarheid, betere communicatie en zichtbaarheid van resultaten. De burgers weten weer waarom ze bij de statenverkiezingen moeten gaan stemmen: de provincie is geen topper, maar een doener. De provincie praat en onderhandelt niet alleen over oplossingen voor problemen, de provincie lost problemen op.

De kans wordt duidelijk veel groter om in zowel positieve als negatieve zin in de publiciteit te komen. De kans bestaat ook dat de nadruk op effectiviteit en op flexibel omgaan met voorschriften en regels en op efficiency gaat leiden tot een min of meer systematisch verwaarlozen van controlesystemen, rechtmatigheid, consistentie, degelijke onderbouwing en continuïteit. Een tendens die Toonen, Kreukels en In 't Veld in 1995 reeds hebben waargenomen en waarvoor zij hebben gewaarschuwd.

Principieel kan de vraag worden gesteld of de beperkingen die in ons bestuurlijk stelsel ten aanzien van de provinciale overheidsrol zijn gesteld op deze wijze niet te lijf worden gegaan door zich tot een niet-overheid (marktpartij, opbouworgaan, adviesbureau) te transformeren.

Anderzijds is er de wens te komen tot een erg daadkrachtige provincie. De ontevredenheid over de provincie in de rol van integrerend middenbestuur uit zich in de wens om:

niet eindeloos te overleggen, maar voor burgers herkenbare en belangrijke beslissingen nemen; om geen taken op te pakken als daarbij geen competenties kunnen worden ingezet of afdoende budgetten aan de provincie beschikbaar worden gesteld; de provincie een meer herkenbaar "middenbestuur" tussen gemeenten, maatschappelijke organisaties en rijksregelgeving te laten zijn; meer te zijn dan een integrator van belangen en meningen van derden, maar meer tot politieke wilsvorming komen en zelf ergens voor staan; bij gebrek aan overeenstemming met of tegenwerking door andere partijen niet weer overleggen of onderzoeken, maar doorgaan op de eenmaal afgesproken

en ingeslagen weg; scherpere politieke debatten te houden en de verhouding tussen GS en PS te dualiseren.

Een en ander moet leiden tot grotere herkenbaarheid, communiceerbaarheid en zichtbaarheid van de resultaten. De burgers weten weer waarom ze bij de statenverkiezingen moeten gaan stemmen: de provincie is geen topper, maar een beslisser. De provincie praat en onderhandelt niet alleen over oplossingen voor problemen, de provincie neemt voor burgers belangrijke en aansprekende beslissingen.

De kans wordt duidelijk veel groter om als provinciaal bestuur met gemeentebesturen, met maatschappelijke organisaties en met de rijksoverheid in conflict te komen. Met wie de provincie in conflict komt hangt ervan af of men de medebewindstaken krachtig gestalte wil geven (conflict met gemeenten en maatschappelijke groeperingen) of daar juist krachtig van af wil wijken (conflicten met de rijksoverheid). Het gebrek aan krachtige beslissingen wordt immers in verband gebracht met een al te topperig proberen het iedereen naar de zin te maken.

De kardinale vraag is natuurlijk wel: wat zijn dan die voor de burgers aansprekende en belangrijke beslissingen? Gaat de provincie zich direct verantwoordelijk stellen voor uitkeringen en belastingen? Gaat de provincie het gevecht aan met de vertragingen op wegen en spoorwegen, met de wachtlijsten in de zorg, met de gevolgen van zelfstandiging en verzakelijking in het onderwijs? Of trekt de provincie zich terug tot een krachtig provinciale superdienst voor ruimte, groen, milieu en water, waar de ruimtelijke indeling van Nederland daadkrachtig vorm krijgt met heldere keuzen over de inrichting en omgeving van *mainports* en platteland? En moeten de problemen op sociaal-economisch en sociaal-cultureel terrein maar aan anderen overgelaten worden omdat de provincies menen daar niet daadkrachtig op te kunnen treden?

De functies die de provincie binnen ons bestuurlijk bestel daadwerkelijk uitoefenen (verticale en horizontale integratie) zouden natuurlijk wel in gevaar komen. Provinciale politiek wordt spannender, maar wat schieten de burgers daar per saldo eigenlijk mee op?

In dit verband is de metafoor van belang die A.C. Zijdeveld eens gebruikte over de provincie en die model stond voor de titel van dit advies, namelijk de provincie als bestuurlijk kraakbeen. Als kraakbeen hard wordt dan breekt het.

5.4

Intensivering van integratie

In de praktijk gaat het in de provinciehuizen natuurlijk vooral om accentverschillen. Veel bestuurders zullen zich in beide op verdere vernieuwing gerichte profielen kunnen vinden, maar daar terdege de risico's en beperkingen van inzien.

Die risico's en beperkingen zijn reëel. De provincie dreigt tegelijkertijd het karakter van overheid te verliezen ten gunste van een wel erg informele, oncontroleerbare, buitenwettelijke, pragmatische werkwijze en dreigt zich

tegelijktijd weer terug te trekken in een traditionele, hiërarchisch gedefinieerde, rol van hogere overheid. De intrinsieke dilemma's, beperkingen en paradoxen van provinciaal bestuur worden zo tot onwerkbaar tegenstrijdigheden en ernstige inconsistenties.

De tegenstellingen zijn hier met opzet gechargeerd geformuleerd om te komen tot de volgende vraag:

Een verdere verscherping en vernieuwing van de provinciale bestuurscultuur wordt noodzakelijk geacht. Maar is het niet zo dat de huidige bestuurscultuur van de provincies juist naadloos is toegesneden op de gemoderniseerde rol die de provincies de facto in de huidige maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid uitoefenen? Dat de provincies dus in relatie tot hun feitelijke rol en functie reeds een sterke bestuurscultuur hebben? En is het niet zo, dat een roep om een verandering van die bestuurscultuur eigenlijk een roep is om een ingrijpend andere rol van de provincies binnen ons bestuursbestel? In feite gaat het dan om een roep om doe-provincies en beslisprovincies in plaats van integrerende provincies. Dat wil zeggen: provincie die zelf uitvoeren en zelf beslissen in plaats van provincies waarvoor geldt dat zowel uitvoering als besluitvorming niet alleen moeten worden gedeeld met vele andere partijen, maar waarvoor eigenlijk geldt dat uitvoering en besluitvorming in hoge mate bij andere partijen berusten.

De ontevredenheid met de beperkingen die in ons bestuurlijk stelsel aan de bestaande provinciale rol en dus aan de provinciale bestuurscultuur zijn gesteld, die ontevredenheid is niet onbegrijpelijk. Maar een sterke afwijking van de bestaande provinciale bestuursrol en van de ingeslagen weg ter vernieuwing daarvan heeft alleen zin als:

- er sprake is van een bestuurlijk en maatschappelijk debat, waarin overeenstemming is over de noodzaak van een heroverweging van de mate waarin de overheid in het algemeen is teruggetreden;
- er overeenstemming is in datzelfde debat over de mate waarin een heroptredende overheid zich vooral op regionaal niveau dient te manifesteren en te organiseren.

Alleen dan zou er sprake zijn van voldoende draagvlak voor een ingrijpende heroverweging van de provinciale rol en van de daarbij passende bestaande bestuurscultuur. Dan zou er overigens ook meteen sprake zijn van voldoende draagvlak voor een ingrijpende heroverweging van onze provincies als zodanig, zodat én doe-provincies (gewesten) én beslisprovincies (landsdelen) in beeld komen als reële alternatieven voor de bestaande 12 provincies en hun bestaande werkwijze.

Zolang dit alles niet aan de orde is, ligt de toekomst van de provincie in een versterking van de integrerende rol en het verder vorm geven van het karakter van een bestuur sui generis, waarvan het horizontaal en verticaal integreren van belangen de kern vormt.

6. Conclusies en aanbevelingen

De voor Nederland specifieke discussie over de regionale problematiek vindt plaats vanuit een sterke oriëntatie op de problemen van verlengd lokaal bestuur enerzijds, functionele fragmentatie op het subprovinciaal niveau anderzijds. De discussie over rol en taak van de provincies wordt eenzijdig met deze problematiek in verband gebracht. Er is weinig oog voor regionale dynamiek en regionaal bestuur op een niveau dat in de ons omringende Europese landen in het algemeen als regionaal wordt omschreven.

De regioproblematiek zoals die in dit advies naar voren is gekomen wijst in de richting van een dynamisch regiobegrip. Dat betekent dat per definitie geldt dat de schaal van het openbaar bestuur niet goed kan aansluiten bij de schaal van de meeste maatschappelijke vraagstukken. Aanpassing van het openbaar bestuur aan de naar tijd en plaats steeds wisselende regio-problematiek gaat om vergroting van de responsiviteit en integratieve kracht van het bestuur, niet om aanpassingen in de schaalstructuur van dat bestuur.

De provincies zijn bij de inrichting van ons bestuursbestel met enige regelmaat gepasseerd als voor de hand liggende regionale overheid. Soms is dit geen bewuste keuze geweest, maar een onbedoeld resultaat van het *push-and-pull* proces dat de interbestuurlijke relaties in Nederland kenmerkt. Maar ook is er vaak sprake geweest van een bewuste keuze voor de inschakeling van het gemeentelijk bestuur of van onderling zeer verschillende functionele verbanden bij de inrichting van bestuur op regionaal niveau. De positie van de gedecentraliseerde rijksdiensten blijft bij discussies over het regionaal bestuursniveau systematisch buiten beschouwing. In de laatste jaren heeft een bewuste keuze voor verzakelijking en verzelfstandiging een grote rol gespeeld bij de inrichting van dat regionaal bestuursniveau. Op diverse regionale niveaus is in toenemende mate overgaan op marktsturing en zelfsturing. De provincies leggen een beslag van ca. 2% van de totale overheidsuitgaven.

De provincies hebben getracht deze beperkende externe condities te benutten en een zo integrerend mogelijk middenbestuur te worden op meerdere regionale niveaus. Met name in het afgelopen decennium hebben de provincies zich bestuurlijk vernieuwd. Gestreefd is naar de transformatie van een afstandelijke “hogere” overheid – die deze “hogere” positie in de praktijk niet kon waarmaken – naar een meer actief co-bestuur dat initiatief neemt en samen met gemeenten en maatschappelijke partijen oplossingen zoekt en vindt voor regionale problemen. Gebiedsgerichte projecten, strategische ruimtelijk-economische ontwikkelingsvisies en regiovisies op maatschappelijke terreinen worden samen met gemeenten en maatschappelijke actoren ontwikkeld.

Dit proces is in sommige provincies nog volop gaande. Het beeld van onvoldoende slagvaardigheid en bestuurlijke moed blijkt echter zeer hardnekkig. Bovendien bestaat een beperkt inzicht in de feitelijke mogelijkheden en onmogelijkheden waar de provincies in de praktijk mee te maken hebben. De pro-

vincies worden vaak benaderd vanuit één, belang, invalshoek, beleidssector of gebied. De provinciale rol brengt intrinsiek met zich dat de provinciale beleidsinzet zich niet tot één belang, invalshoek, beleidssector of gebied kan en mag beperken.

De feitelijke rol van de provincies binnen het binnenlands bestuur is duidelijk naar voren gekomen als integrator – binnen een gefragmenteerd bestel – van mensen, middelen en beleidssectoren, gericht op het bereiken van consensus over en het gezamenlijk vorm geven aan oplossingen voor regionale maatschappelijke problemen. De provincies hebben die rol zelf versterkt door middel van interactieve beleidsvorming, gebiedsgerichte projecten en regiovisies. Deze versterking heeft plaatsgevonden met slechts een geringe uitbreiding van bevoegdheden en middelen voor de provincies.

De provincies vormen binnen het Nederlands bestuursstelsel daarom een bestuurslaag sui generis. Vergeleken met andere bestuurslagen vervullen zij andere functies en zijn zij anders geëquipeerd en ingericht. Vergeleken met andere bestuurslagen moeten aan het provinciaal bestuur ook andere eisen worden gesteld. Ten opzichte van burgers zijn provincies niet op dezelfde wijze integraal bestuur als gemeenten en rijk. Als de provincies hun werk goed doen, kunnen gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijven de burger beter bedienen.

Noch een verregaande integratie van de zogenaamde functionele regio's, noch een verregaande territoriale decentralisatie van rijkstaken naar het regionale niveau, noch een recentralisatie van regionale taken die nu bij de gemeenten berusten noch een aanzienlijk grotere overheidsrol op regionaal niveau past bij deze rol van de provincie als middenbestuur.

Versterking van de provinciale rol dient zich dus te richten op de bestaande positie van het provinciaal bestuur binnen het Nederlands bestuursstelsel. De centrale rol van de provincie is verticale en horizontale bestuursintegratie gericht op de oplossing van regionale problemen. De regio als werkgebied kan variëren tussen subprovinciaal (daar waar intergemeentelijke samenwerking tekort schiet), interprovinciaal en internationaal (euregionaal).

Steeds is de provinciale rol gegeven met de feitelijke functievervulling vanuit een positie als co-bestuur en bestuurlijk partner. Op geen enkel terrein is de provincie exclusief probleemeigenaar van de regionale invalshoek; op alle terreinen en op alle schaalniveaus hebben de provincies te maken met diverse bestuurlijke partners.

Deze rol mag op het eerste gezicht bescheiden lijken, in de praktijk wordt zelfs deze bescheiden rol door bestuurlijke partners in het algemeen, en door Rijk en gemeenten in het bijzonder, onvoldoende erkend. Waar het bestuurlijke partners opportuun lijkt, wordt een bestuurlijke rol gevraagd die verder gaat dan de provincies kunnen realiseren gegeven hun instrumenten en financiën. Waar het bestuurlijke partners uitkomt, wordt tegelijkertijd de authentieke provinciale

rol als integrerend middenbestuur genegeerd en gepasseerd, of wordt de legitimiteit van deze rol onder verwijzing naar het gebrek aan instrumenten ontkend. Hierdoor loopt een provincie die zich vanuit de verantwoordelijkheid voor het regionaal bestuursniveau opwerpt als doorzettingsmacht en knopen doorhakker veel meer kans door Rijk en gemeenten als niet gezaghebbende, niet gelegiti-meerde bemoeial te worden genegeerd, dan als daadkrachtig middenbestuur te worden gewaardeerd.

Een ontwikkeling van de provincie naar een sterk en modern middenbestuur, zoals bepleit in het Regeerakkoord, kan naar het oordeel van de Raad daarom alleen vruchtbaar zijn als deze aansluit bij het eigensoortige karakter van de provincie als middenbestuur.

In de adviesaanvraag over deze gewenste versterking wordt gewezen op het feit dat in de notitie “ Inrichting en functioneren binnenlands bestuur” is vastgesteld dat deze versterking voor een belangrijke deel gestalte moet krijgen door middel van een effectief gebruik door de provincies van het bestaande instrumentarium. Daarmee is vooral de vraag aan de orde naar de mogelijkheden voor verbetering van de werkwijze en de bestuurscultuur van de provincies. Daarnaast kan het nodig blijken dat de provincie via sectorwetgeving de beschikking krijgt over specifieke bestuursinstrumenten. Bijzondere aandacht tenslotte wordt in de adviesaanvraag gevraagd voor de verhoudingen tussen provincies en steden in het kader van het grote stedenbeleid. De Raad meent dat aan deze vragen dient te worden toegevoegd de vraag naar de politieke legitimatie van de provinciale bestuurslaag. Op grond van de voorgaande analyse en overwegingen komt de Raad ten aanzien van deze vragen tot de volgende aanbevelingen

6.1

De provinciale bestuurscultuur

De provinciale bestuurscultuur is met name gedurende het afgelopen decennium gemoderniseerd in de richting van een meer actieve en interactieve, gebieds- en resultaatgerichte bestuursstijl. Het is duidelijk dat dit veranderingsproces aansluit op de bestaande rol en positie van de provincies binnen het Nederlands bestuursstelsel. Een verdere ontwikkeling van met name dié bestuurscultuur draagt naar het oordeel van de Raad optimaal bij aan een versterking van de positie van de provincie. Deze ontwikkeling is nog niet ten einde. Zij vraagt verdere internalisering bij de bestuurders en specifieke vaardigheden van het ambtelijk management. Immers, iedere dienst kent een mengeling van sectorale medebewindstaken, sectorale autonome regelingen en gebiedsgericht projecten. Dat stelt hoge eisen aan het ambtelijk management. Discussies binnen provincieland zelf over een andere rol van de provincie, die niet aansluit bij het eigensoortige karakter van deze bestuurslaag, verzwakken de provincies eerder dan dat zij deze versterken. Immers, daarmee worden verwachtingen gewekt die niet kunnen worden waargemaakt. De provincies organiseren daarmee hun eigen onvrede.

Versterking van de 'natuurlijke' bestuurscultuur van de Nederlandse provincies kan plaatsvinden door een responsieve houding van bestuurders, een meer dan gemiddeld inzicht in bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen, takt, geduld en kennis van de desbetreffende regio's.

Provinciale bestuurders zullen zelf ook moeten uitdragen dat zij de eigensoortige rol van de provincies accepteren en waarderen en moeten zich niet 'rijk rekenen' met een wezenlijk andere rol van die bestuurslaag. Aan de kwaliteit van het ambtelijk management dienen hoge eisen te worden gesteld vanwege de grote variëteit aan activiteiten.

Bestuurders zullen land *en stad* moeten aflopen om die kennis te verkrijgen. Waarden als consistentie, continuïteit, legaliteit, legitimiteit, gedegen onderbouwing en behoorlijk bestuur zijn op dit moment van meer belang voor de provinciale bestuurspraktijk dan waarden als bedrijfsmatigheid, resultaatgerichtheid doorzettingsvermogen en bestuurlijke daadkracht.

De groeiende nadruk op het integrerende karakter van de provinciale bestuurslaag en de centrale rol die met name dagelijks bestuurders innemen in deze interactieve processen, vraagt om een meer controlerende rol van de provinciale statenleden. Onvermijdelijk leidt dit tot meer afstand tussen P.S. en G.S. overigens zonder dat dit hoeft te leiden tot een dualistische inrichting van het bestuurlijk bestel.¹³

De veranderende rol van statenleden maakt het mogelijk te werken met een kleiner aantal statenleden. Naar het oordeel van de Raad kan dit een goede voorwaarde scheppen om de herkenbaarheid van de individuele statenleden te vergroten.¹⁴

Het verkiezen van een kleiner aantal statenleden kan bijdragen aan een grotere herkenbaarheid van de kandidaten.

Voorts is de Raad van oordeel dat de herkenbaarheid van kandidaten kan worden vergroot wanneer zij een betere afspiegeling vormen van de beleidsterreinen waarop deze bestuurslaag haar (interactieve) activiteiten ontplooit. Het is aan de kandiderende politieke partijen te waken tegen het te hoge ambtelijk gehalte van de achtergrond van statenleden. Politiek-bestuurlijke dwarsverbanden tussen statenleden en de andere bestuurslagen zijn, gelet op het eigen karakter van de provincie, wel aan te bevelen.

De geringe oriëntatie van de provincies op het Europese bestuursniveau is een onderdeel van de provinciale bestuurscultuur dat aandacht behoeft. De Nederlandse provincies manifesteren zich hier onvoldoende.

¹³ Zie het Rob advies: Op de grens van monisme en dualisme, Den Haag 1997.

¹⁴ Zie ook het Rob advies: Tussen staat en electoraat, Den Haag 1998.

De provincies dienen zich binnen de Europese beleids- en besluitvormings-circuits actiever te profileren. De provincies kunnen zich nadrukkelijker opwerpen als partner in het vanuit Europa geïnitieerde gebiedsgerichte beleid.

6.2

Het provinciaal instrumentarium

Het kabinet gaat ervan uit dat versterking van de provinciale rol in eerste instantie gestalte kan krijgen via een krachtiger inzet van het bestaand instrumentarium. In dit advies heeft de Raad onderbouwd dat in dit opzicht hoge verwachtingen niet op hun plaats zijn. Voor een adequate integrerende rolvervulling blijkt het juist nodig de bestaande instrumenten uit medebewind en de autonome projecten en convenanten genuanceerd toe te passen en op elkaar af te stemmen.

Belangrijker in de feitelijk gegroeide bestuurlijke verhoudingen dan het afstraffen van onvoldoende samenwerking is het belonen van gewenste ontwikkelingen via prikkels. Hoe breder de integrerende rol van de provincies is, hoe meer mogelijkheden er zijn om coöperatief gedrag te honoreren.

De Raad bepleit om in de lijn van de Notitie Inrichting en Functioneren Binnenlands Bestuur een arbitrageregeling te ontwikkelen waarbij het gemeenten mogelijk is om op enig terrein een verdelingsvraagstuk ter arbitrage voor te leggen aan de provincie. De provinciale beslissing wordt op voorhand door de betrokken gemeenten geaccepteerd en bindend verklaard.

Het voorstel de gemeenten een recht van agendering te geven bij provinciale staten wordt door de Raad gesteund. Complementair behoren Gedeputeerde Staten het recht van agendering te geven bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

In het Regeerakkoord wordt de wens uitgesproken dat de provincies er op toezien dat het schrappen van de bundelings- en integratieplicht uit de WGR niet resulteert in een onoverzichtelijk geheel van samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. Naar het oordeel van de Raad kan niet worden verwacht dat de provincies – met het bestaand instrumentarium – kunnen voorkomen dat op regionaal niveau een onoverzichtelijk geheel van samenwerkingsverbanden ontstaat, of beter: dat dit geheel blijft voortbestaan. Dat kan alleen als enigszins aan de vrijheid wordt getornd van gemeenten, Rijk en maatschappelijk initiatief om op regionaal niveau afzonderlijk of tezamen samenwerkingsverbanden aan te gaan, bijvoorbeeld door een provinciale toets terzake te introduceren. Voorzover het gaat om vrijwillige samenwerking van gemeenten ter uitvoering van lokale taken is daaraan overigens ook geen behoefte. De ordening van het binnenlands bestuur krijgt in het Nederlands bestel vorm vanuit diverse bestuurscentra. Dat is nog steeds een gegeven. Vanuit de wens de positie van de steden te versterken wordt op dit moment door de vakdepartementen gewerkt aan wet- en regelgeving met een zeer uiteenlopend scala van aangewezen (centrum)gemeenten. Voorzover bekend worden de provincies net zo min als voorheen om advies gevraagd bij dergelijke indelingen.

De behoefte aan consistentie en afstemming wat betreft schaalgrootte en inrichting van werkgebieden moet worden afgezet tegen de over het algemeen dominante behoefte aan operationele functionaliteit en flexibiliteit. Voorover behoefte bestaat aan een zekere mate van harmonisering tussen de departementen wat betreft schaal- en gebiedsindelingen ligt het in de eerste plaats op de weg van het ministerie van BZK om in deze behoefte te voorzien. Aan de provincies kan worden gevraagd in kaart te brengen tot welke concrete regionale problemen het gebrek aan afstemming en harmonisatie van door het Rijk opgelegde gebiedsindelingen in de praktijk leidt.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal op meer overtuigende wijze inhoud moeten geven aan de rol als coördinerend departement en in die rol krachtig tegenspel moeten bieden aan de andere departementen bij het tegengaan van de ongebreidelde groei van de 'regionale lappendeken'. Aan de provincies kan in dit verband een adviesrol worden toebedeeld.

De buitengrenzen van functionele regio's mogen de provinciegrenzen niet overschrijden om de integrerende rol van de provincie niet nodeloos te belasten. Daar waar provinciegrenzen structureel een belemmering vormen voor een regionale samenwerking die maatschappelijk is geïndiceerd, moet door bestuurlijk overleg tot wederzijdse aanpassing van die grenzen worden gekomen.

Voor de gewenste versterking van de provinciale rol acht de Raad het noodzakelijk dat de rol van de provincie als territoriaal regisseur op maatschappelijke terreinen wordt versterkt. In aansluiting op reeds lopende initiatieven, alsook eerdere adviezen vanuit onder meer de WRR en de SER, komt de Raad tot de volgende aanbevelingen:

Een substantiële territoriale decentralisatie van rijksmiddelen naar de provincies is noodzakelijk op de terreinen economie en infrastructuur, om tot geloofwaardig regionaal ruimtelijk-economisch ontwikkelingsbeleid te komen.

Op het terrein van verkeer en vervoer is het wenselijk te komen tot een meer heldere rolverdeling tussen de overheden, waarbij het Rijk verantwoordelijk blijft voor de infrastructuur met een landelijk belang en waarbij de provincies meer verantwoordelijkheid krijgen voor het regionale verkeers- en vervoersbeleid.¹⁵

¹⁵ In het voorjaar van 2000 zal de Raad, samen met de Raad voor de financiële verhoudingen advies uitbrengen over decentralisatie van het regionale beleid inzake verkeer en vervoer.

Het adequaat vormgeven van de provinciale regierol vraagt om ruimere mogelijkheden om gedifferentieerd om te kunnen gaan met bestaande bevoegdheden.

De regierol van de provincie op het terrein van de ruimtelijke ordening kan worden versterkt door in het streekplan de plicht op te nemen tot uitwerking van concrete beleidsbeslissingen, en tegelijkertijd mogelijkheden te scheppen tot periodieke bijstelling van de streekplannen op basis van actuele maatschappelijke ontwikkelingen.

Verdere ontschotting in de budgetten en beleidskaders dient plaats te vinden op de terreinen milieu en water zodat de provincies op deze terreinen regionaal regisseur kunnen blijven. De provincies blijven verantwoordelijk voor de coördinatie van integraal milieubeheer en integraal waterbeheer op regionaal niveau.

Voor de regionale aspecten en gevolgen van zowel stedelijke als landelijke vernieuwing zijn de provincies aanspreekbaar en verantwoordelijk.

In de regelgeving van het Rijk dient voor de provincies ruimte te worden geschapen om lokale plannen te toetsen aan bovenlokale gevolgen. Deze toetsing dient een integraal karakter te hebben, dwz. niet beperkt te blijven tot enkele beleidssectoren. De opgave voor de provincies is immers om de infrastructurale, economische en sociale gevolgen van stedelijke en landelijke herinrichting te toetsen op hun onderlinge regionale samenhang.

Bij de wettelijke erkenning van de regiovisies zorg dient duidelijk te worden uitgesproken dat de regiovisies een integraal karakter dienen te hebben (zodat ze voor zorgvragers een reële meerwaarde hebben). Zowel de relatie van de regiovisies tot de landelijke sectorvisies, als de relatie van de regiovisies tot het contracteerbeleid van de zorgkantoren, moeten procedureel en inhoudelijk helder en scherp worden geformuleerd.

In de toekomstige Wet op de Jeugdzorg moet als uitgangspunt gelden voortzetting en adequate financiering van de provinciale regietaak op het terrein van de jeugdzorg. Erkenning van de provinciale rol als territoriaal regisseur op dit terrein brengt met zich het scheppen van mogelijkheden om tot regionale regie van geldstromen en beleidskaders te komen.

In het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) kan worden overgegaan op een gezamenlijk onderzoek van Rijk, IPO en VNG naar de mogelijkheden het instrument van de regiovisie toe te passen op de terreinen van beroepsonderwijs, scholing en arbeidsmarkt.

De regionale regie- en afstemmingstaak in het kader van de totstandkoming van de Centra voor Werk en Inkomens kan worden onder gebracht bij de provincies. In de richting van de EU gaan provincies functioneren als regionaal aanspreekpunt voor de Europese fondsen op dit terrein.

Het onderbrengen van de op uitvoering gerichte taken (die nu liggen bij functionele regio's en bij gedeconcentreerde rijksdiensten) bij de provincies ligt niet in de rede. Wel kunnen de provincies vanuit hun rol als territoriaal regisseur nadrukkelijker bij de beeldsvorming en aansturing van deze organen te worden betrokken. De territoriale harmonisatie en bestuurlijke samenwerking van brandweerregio's en hulpverleningsregio's is een goede ontwikkeling, maar moet wel van onderop plaats vinden vanwege de inbedding van veiligheidsbeleid in het lokale beleid. Stagnerende samenwerking of onvoldoende inhoud geven aan de lokale en regionale verantwoordelijkheid levert echter risico's op die niet kunnen worden geaccepteerd gelet op de elementaire verantwoordelijkheid van de overheid voor de veiligheid. Naar het oordeel van de Raad rechtvaardigt dit een aantal provinciale bevoegdheden op dit terrein. In het tegelijkertijd met dit advies uitgebrachte advies over de bestuurlijke inbedding vande veiligheidsregio's wordt dit verder uitgewerkt.¹⁶

6.3

Het bestuur in de grootstedelijke gebieden

Uitgaande van de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur vergt de oplossing van de problemen in de grootstedelijke gebieden een interbestuurlijke aanpak:

- door de inzet van gemeentelijke instrumenten en departementale instrumenten op regionaal niveau;
- door een niet-vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking;
- door een actieve invulling van de arbitragefunctie door de provincie als bestuurlijk partner.

De rol van het provinciaal bestuur in de grootstedelijke gebieden is gegeven met de rol van co-bestuur en bestuurlijk partner. Met name in de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad, waar ontwikkelings-projecten al gauw bovenregionale betekenis hebben en (provinciegrens overschrijdend zijn) zal het zwaartepunt bij het ontwikkelen van de regie op nationaal niveau liggen. Binnen die meer beperkte kaders kan de provinciale rol in deze gebieden vorm krijgen.

De rol van de provincie ten opzichte van de grote steden wordt gekenmerkt door het bevorderen van de onderlinge samenhang van de stedelijke en de landelijke vernieuwing.

¹⁶ Samen werken aan veiligheid, Rob, december 1999.

Uit de evaluatie van de Kaderwetgebieden zal moeten blijken of en in hoeverre de vormgeving van de interbestuurlijke aanpak via de Kaderwetorganen voldoende zicht heeft geboden op oplossingen van de maatschappelijke vraagstukken in met name deze gebieden. Daarbij dient van meet af aan duidelijk te zijn dat de Kaderwetorganen niet primair zijn ontstaan als alternatief voor provinciaal bestuur, en dat de provinciale taken en bevoegdheden dan ook slechts een klein deel van het takenpakket van die organen betreffen.

De Kaderwetorganen zijn primair ontstaan in antwoord op de behoefte aan de inzet van rijks- en gemeentelijke instrumenten op regionaal niveau en in antwoord op de behoefte aan niet-vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking. Het provinciaal instrumentarium heeft voor de problemen en oplossingen in de grootstedelijke gebieden slechts beperkte betekenis.

Een voortzetting van de trend van gemeentelijke schaalvergroting laat zich moeilijk verenigen met provinciale schaalverkleining, die voor de aanpak van de grootstedelijke problematiek weinig nettowinst aan bestuurskracht op regionaal niveau oplevert.

6.4

De politieke legitimering van het provinciebestuur

Een in politiek opzicht meer aantrekkelijke en herkenbare provincie zou een provincie vereisen met een andere rol binnen het Nederlands bestuursstelsel, namelijk één met een uitgebreider takenpakket en met een ruimere financiële armslag. Pogingen om het bestuur van de provincies te polariseren en te politiseren zónder voorafgaande verzwaringen van de provinciale bestuurlijke en financiële rol spannen daarom het paard achter de wagen en scheppen valse verwachtingen. Steeds blijkt dat juist op het provinciaal niveau, op het snijvlak van bestuurslagen en beleidssectoren, de complexiteit van de bestuurlijke opgaven zo groot is dat scherpe partijpolitieke tegenstellingen een beperkte inhoudelijke en sturende betekenis hebben. Op provinciaal niveau dienen meerdere invalshoeken qua schaalniveaus, beleidssectoren en belangen op elkaar te worden betrokken en afgewogen en dat maakt een grote mate van politisering (complexiteitsreductie) contraproductief. Het partijpolitieke profiel op provinciaal niveau zal tot uitdrukking moeten komen door het expliciteren van de waarden die men nastreeft en die als toetsingscriterium zullen worden gehanteerd bij het beoordelen van de uitkomst van interactieve processen. Daarmee komen provinciale staten meer in de rol van controleur, hetgeen niet per definitie politiek minder interessant hoeft te zijn.

De provincie is geen waarden-loze integrator, maar dient in het nastreven van herkenbare waarden haar gezag als regisseur te vestigen.

Naarmate de rol van de provincie als gebiedsgericht regisseur meer gewicht krijgt gaat de staatsrechtelijke fictie van de Staten als hoofd van de provincie steeds meer wringen. De Staten komen steeds meer in de rol van controleur. Daarbij past het creëren van een zekere afstand tussen P.S. en G.S. Een scherpe

dualisering past echter niet bij de rol van de provincie zoals die in dit advies wordt aanbevolen.

Om de rol van provinciale staten als controleur sterker te benadrukken dienen gedeputeerden hun lidmaatschap van P.S. te verliezen op het moment dat zij worden verkozen tot lid van G.S.

De vraag kan worden gesteld of de provincies gelet op hun wat meer abstracte bestuurlijke rol überhaupt de beschikking dienen te hebben over een direct gekozen politiek bestuur. Het zal moeilijk zijn een breed electoraat blijvend te boeien voor deze rol. Er is daarom wel geopperd provinciale staten te laten kiezen door of vanuit de gemeenteraden.

De Raad heeft echter overwogen dat het behoud van direct gekozen Provinciale Staten in de praktijk onmisbaar zal blijken voor een geloofwaardige uitoefening van de middenbestuurlijke rol. Internationale en historische ervaring laten zien, dat bij ontstentenis van een eigen politiek college het middenbestuur ofwel een verlengde wordt van centraal Rijksbeleid, ofwel een verlengde van het lokaal bestuur. Waar dit het geval is nemen fragmentatie en segmentering op regionaal niveau onevenredig toe. Daarmee wordt het eigensoortige karakter van de provincie geweld aangedaan.

Het betreuwenswaardige gebrek aan belangstelling bij het electoraat voor provinciale verkiezingen strekt zich overigens ook uit tot andere soorten verkiezingen. De kans dat dit gebrek aan politieke belangstelling zich gedurende langere tijd zal manifesteren ten aanzien van meerdere bestuurlijke organen is niet ondenkbeeldig. Hervormingen van en binnen de betrokken bestuurlijke organen zullen waarschijnlijk het tij nauwelijks kunnen keren. Een combinatie van verkiezingsdagen lijkt meer soelaas te bieden.

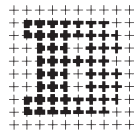
Alle verkiezingen van decentrale bestuursorganen worden gelijktijdig gehouden en, voorzover dat aan de orde is, gecombineerd met een correctief referendum. Daarnaast worden de mogelijkheden tot stemmen uitgebreid door het inrichten van stembureaus op werkgelegenheids-concentraties.

Voor de legitimatie van het provinciaal bestuur is het bestaan van een direct gekozen politiek orgaan weliswaar een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde. Er is dus alle aanleiding voor de provincies om te blijven zoeken naar aanvullende bronnen van legitimering.

Het verdient aanbeveling om, in aanvulling op de beleidsvoorbereiding in de (sectorale) statencommissies, te werken met gebiedscommissies waarin vertegenwoordigers van gemeenten, maatschappelijke organisaties, departementen en functionele besturen zitting hebben.

Bijlage I

Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan
Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. prof. dr. H.G. Sol (vice-voorzitter)
KM 1001

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Geen		BW99/U87344	8 oktober 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
Drs. H.W. Westerveld		0703027070	
Onderwerp		Departementsonderdeel	
Adviesaanvraag positie provincies		Directoraat-generaal	
		Openbaar Bestuur	

Geachte raad,

Met verwijzing naar uw werkprogramma 1999 vraag ik u hierbij advies over de positie van de provincie. In het Regeerakkoord wordt melding gemaakt van een gewenste versterking van de regionale regie door een versterking van de integrerende en arbitrerende rol van de provincies. In de kabinetsnotitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur van 19 februari 1999 is vervolgens vastgesteld dat deze versterking voor een belangrijk deel gestalte moet krijgen door middel van een effectief gebruik door de provincies van het bestaande instrumentarium. Daarmee is in deze adviesaanvraag vooral de vraag aan de orde naar de mogelijkheden voor verbetering van de werkwijze en de bestuurscultuur van de provincies. Daarnaast kan het echter nodig blijken dat de provincie (via sectorwetgeving) de beschikking krijgt over specifieke bestuursinstrumenten. Ook hierover hoor ik graag uw mening, mede in het licht van reeds lopende initiatieven. Een bijzonder aandachtspunt bij het voorgaande vormt uiteraard de verhouding tussen de provincies en de grote steden in het kader van het grotestedenbeleid.

Ik zie uw advies gaarne voor het eind van het kalenderjaar tegemoet.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

A. Peper



Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording
datum, kenmerk en
onderwerp te vermelden

Bijlage II

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 III

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. S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
5. D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse 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 IV

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).