

Over het nut van provincies

De kritische vraag naar nut en noodzaak van de provincies is een 'evergreen' in de Nederlandse bestuurspraktijk. Het debat rond Bestuur op Nivo (BON) heeft de discussie naar een nieuw hoogtepunt gevoerd. In dit artikel staat de vraag naar het bestaansrecht van de provincies centraal. Een bezinning op (kern)taken van de overheid en — vooral — op taakverdeling tussen overheidsinstanties is daarbij leidraad. Een beknopte analyse van het huidig functioneren van de provincies vormt een onmisbare bouwsteen voor de beantwoording van de vraag.

Friso de Zeeuw

Mr W.C.T.F. de Zeeuw is lid van het College van Gedeputeerde Staten in de provincie Noord-Holland.

Met het debat over de BoN-3-notitie, de overlegnotitie 'Herziening Wgr-indeling' en ontwerp-Kaderwet Bestuur in Verandering is de discussie over de herschikking van taken en bevoegdheden in het openbaar bestuur pas goed op gang gekomen. Aanvankelijk ging die discussie over de grootstedelijke problematiek.¹ Nu verbreedt de discussie zich naar de vraag hoe de overheid haar probleemoplossend vermogen moet (re)organiseren op dat zij beter in staat is belangrijke maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Louter een herschikking van taken tussen de overheidsniveaus voldoet daarom niet: de overheid dient haar taken ook op andere wijze te vervullen. Vele maatschappelijke vraagstukken zijn immers complex van aard en vergen een integrale benadering. De schaalgrootte van de vraagstukken verschilt en daarmee de schaalgrootte van de taken die moeten worden verricht om ze aan te pakken. Schaalvergroting en schaalverkleining lopen door elkaar. In vergelijking met vroeger zijn burgers beter geïnformeerd over meer zaken, en kunnen zij zich sneller over grotere afstanden verplaatsen. Hierdoor kan de schaal van tal van sociale, culturele en zorgvoorzieningen worden vergroot. Anderzijds bestaat de behoefte aan schaalverkleining doordat burgers in toenemende mate producten en diensten op maat geleverd willen krijgen. Het is de opgave voor het openbaar bestuur, in te spelen op deze schaalvergroting en schaalverkleining door zijn probleemoplossend vermogen te organiseren op het laagste bestuurlijke schaalniveau waarop een maatschappelijk vraagstuk zich voordoet. Een belangrijk voordeel is dat taken en verantwoordelijkheden op deze manier zo dicht mogelijk bij de burger worden uitgeoefend. Op sociaal/cultureel terrein is de sociale vernieuwing daarvan een goed voorbeeld. De bestrijding van achterstandsproblemen is neergelegd op de schaal waar deze zich het meest pregnant manifesteren: op lokaal of zelfs wijkniveau. De discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland dient dus niet te stoppen met een herschikking van taken en bevoegdheden. Zij dient er ook om te gaan, taken meer integraal, op het juiste schaalniveau en zo dicht mogelijk bij de burger te vervullen. *Alle* overheidsniveaus zijn er daarom bij betrokken: gemeenten, provincies én rijksoverheid. Waar liggen in dit bestel het nut en de noodzaak van de provincie?

Provincie staat zichzelf soms in de weg

De beeldvorming over de provincie is op zijn best vaag te noemen. De burger heeft geen duidelijk beeld van de provincie, doordat de meeste activiteiten van deze overheid hem indirect of pas op langere termijn raken. Daarentegen heeft het Rijk met zijn inkomensbeleid directe invloed op de bestedingsmogelijkheden van de burger; de gemeente heeft zeggenschap over de inrichting van de woonomgeving. De consequenties van een streekplan zijn voor de meeste inwoners van een provincie echter minder direct of slechts op langere termijn voelbaar. De meeste burgers merken het bestaan van de provinciale overheid hooguit door de opcenten heffing op motorrijtuigenbelasting en de heffing op het kijk- en luistergeld ten behoeve van de regionale omroep.

Doordat de provincie een middenpositie inneemt tussen de gemeenten en het Rijk kan zij zich moeilijk profileren. De provincie regisseert en bemiddelt vooral. Die taken raken veelal in eerste instantie organisaties in plaats van mensen. Een goede regisseur of scheidsrechter is weliswaar aanwezig in het spel, maar zonder opvallend zijn stempel op het spel te drukken. De vage beeldvorming van de provincie past dus bij de taken die zij vervult en de positie in het bestuurlijk bestel. En dat de burger zich geen precies beeld kan vormen van de provincie vind ik om die reden niet perse het grootste bezwaar: dat is inherent aan het middenbestuur in Nederland.

Dat ligt anders waar de vage beeldvorming van de provincie omslaat in een negatieve beeldvorming. Die heeft de provincie voor een belangrijk deel aan zichzelf te wijten door haar schuwe opstelling in het bestuurlijk bestel en door het feit dat zij haar eigen schaal en daarmee de taken die zij bij uitstek dient te verrichten niet goed onderkent.

De provincie staat zichzelf in de weg. Door een overproduktie van beleid en een stortvloed aan nota's komt zij niet toe aan haar regisserende en bemiddelende taken. De provincie heeft zich gespecialiseerd in papieren plannen, en bekommert zich te weinig om de uitvoering daarvan en om de binding van haar partners (gemeenten, rijk en maatschappelijke organisaties). Ook is de provincie te snel geneigd stimulerend of compenserend op te treden op terreinen waar met name de gemeenten beter voor zijn toegerust, zoals het beleid voor achterstandsgroepen. Dit kan uiteindelijk

leiden tot bevoogding en ontcrachting van de lokale democratie. De keuzes voor of tegen stimulering of compensatie moeten daar worden gemaakt. De ongetwijfeld goed bedoelde provinciale inspanningen zijn in feite een ontkenning van de beslissingsbevoegdheid, de deskundigheid en het vermogen tot oordelen van gemeenten.

Voorts bestaat bij de provincie het gevaar van onnodige bureaucratisering. Ik kan dit het beste illustreren door te wijzen op de drie provinciale 'strategische planfiguren': streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan. De vraagstukken waarop deze omvangrijke plannen zich richten overlappen elkaar in belangrijke mate. Daardoor ontstaat een 'haasje-over-effect' en moet het ene plan vaak op de voltooiing van het andere wachten. De onnodige bureaucratie wordt versterkt door de verkokerde werking van zowel het ambtelijke apparaat als het provinciale bestuur, waardoor eerder sprake is van sectorale competitie dan van integrale competentie. Het non-interventiedrag van bestuurders (kom niet aan mijn portefeuille, dan kom ik ook niet aan de jouwe) is daaraan zeker mede schuldig.

Op zoek naar de meerwaarde

Het is dus geen verrassing dat de provincie in de discussie over de inrichting van het bestuurlijk bestel kop van jut is voor het bestuurlijk onvermogen van het gehele bestuurlijke bestel. Dat is voor een deel inherent aan de positie van de provincie, maar voor een belangrijk deel valt dat ook haar zelf aan te rekenen.

Het is daarom terecht dat de provincies zich na lange stilte zijn gaan bezinnen op eigen nut en noodzaak. Vele provincies zijn een *kerntakendiscussie* aangegaan en gezamenlijk hebben zij zich, mede geïnspireerd door het werk van de *stuurgroep-Van Kemenade* van het Interprovinciaal Overleg (IPO), actief in de discussie gemengd.² Dit rapport komt tot de volgende opsomming van kerntaken:

- De zorg voor planning, sturing en coördinatie van grootschalige taken voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken op middenniveau, resp. vraagstukken die de schaal van gemeenten en gewesten overstijgen en waarvoor het rijk te veraf is, zoals de ruimtelijke inrichting, de infrastructuur, de landinrichting, de waterschappen en de waterhuishouding, en de milieuzorg.
- De zorg voor een duurzame ontwikkeling (en de samenhang daarin) in fysiek, economisch en sociaal-cultureel opzicht op bovengewelstelijk niveau.
- Het bevorderen van de uitvoering van nationale taken en het uitoefenen van toezicht daarop.
- Het bevorderen van de uitvoering van grootschalige taken op het gebied van (semi-)collectieve voorzieningen en het uitoefenen van toezicht daarop.
- De arbitrage en bemiddeling tussen gemeenten/gewesten.
- De grensoverschrijdende samenwerking en de belangenbehartiging en vertegenwoordiging in Europees verband.³

Ik vind deze opsomming nog te algemeen en te breed; ik kom daar straks op terug.

De schaal van de provincies berust op historisch bepaalde grenzen. Men moet ze (daarom) niet heilig verklaren. De ideeën van Binnenlandse Zaken tenderen naar sterke schaalverkleining van de provincies ('regio's'). De noodzaak daartoe – uiteraard te beoordelen in samenhang met het beoogde takenpakket – lijkt mij slechts in de grootstedelijke gebieden in de Randstad aangetoond. Ook hierop kom ik terug.

Door de verkokerde werking van zowel het ambtelijke apparaat als het provinciale bestuur is eerder sprake van sectorale competitie dan van integrale competentie

De directe democratische legitimering van het provinciaal bestuur is een belangrijk gegeven. Daarbij past onmiddellijk de relativiserende kanttekening dat het provinciaal bestuur voornamelijk een weerspiegeling is van de landelijke politieke verhoudingen van het moment van de statenverkiezingen. Dit neemt niet weg dat de provincie beter dan vele maatschappelijke en functionele organisaties geschikt is voor het verrichten van taken en functies die sterk politiek van aard zijn. De regisserende en bemiddelende functies van de provincie brengen vele van dergelijke taken met zich mee, omdat uiteenlopende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en publieke middelen moeten worden toegewezen.

Verder hebben de provincies het voordeel dat hun ambtelijke apparaten relatief klein zijn: dat van de provincie Noord-Holland bijvoorbeeld telt 1.400 medewerkers. Dit schept de mogelijkheden voor korte lijnen en integraal, snel en slagvaardig optreden.

Het is niet denkbeeldig dat provincies zich onder invloed van het debat over de bestuurlijke organisatie

Samenvatting

De provincie is in de discussie over de bestuurlijke vernieuwing nogal eens kop van jut voor het onvermogen van het gehele bestuurlijke bestel. Dat is voor een deel niet echt verontrustend, want verbonden aan haar bestuurlijke middenpositie. Maar voor een ander deel is het haar eigen schuld: zij stelt zich in het bestuurlijk bestel schuw op, onderkent onvoldoende haar eigen schaal en de taken die zij moet verrichten en lijdt aan onnodige bureaucratisering en overproductie van beleid.

Om haar bestaansrecht in het zich vernieuwende bestuurlijke bestel te wettigen, moet de provincie zich bepalen tot het auttige en noodzakelijke. Dat betekent: taken verrichten die een wezenlijke bijdrage leveren aan problemen die op provinciale schaal spelen, en de integraliteit van de taakvervulling vergroten. De provincie moet daartoe onder meer: kiezen voor het bevorderen van de ruimtelijke en fysieke kwaliteit, terughoudend zijn met stimulerende taken op sociaal en cultureel terrein, en taken beëindigen die het onderliggende probleem niet wezenlijk helpen oplossen.

Deze aanpak kan niet los gezien worden van de bredere herstelling van taken in het bestuurlijk bestel. Dat heeft grote gevolgen: het ambtelijk apparaat kan kleiner, en zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten kunnen worden gehalveerd.

zich ongenueanceerd gaan profileren. Bijvoorbeeld met subsidies aan belangengroepen, die bij de provincie niet thuishoren. Het uiteindelijk resultaat van zo'n handelwijze zou natuurlijk het tegendeel van een succesvolle kerntakenoperatie zijn.

Provincies moeten scherper kiezen

De provincie is het juiste schaalniveau om maatschappelijke vraagstukken op te lossen die gelijktijdig voldoen aan de volgende vijf criteria:

1. Het vraagstuk manifesteert zich op provinciale schaal
2. Voor de oplossing van het vraagstuk is veel specifieke kennis op bovengemeentelijk niveau nodig
3. De oplossing vergt beslissingen van een bestuur dat direct democratisch gelegitimeerd is
4. Op provinciale schaal kan een substantiële en doelmatige bijdrage aan de oplossing van het vraagstuk worden geleverd
5. De oplossing behoeft een integrale benadering en afweging door één bestuurslichaam.

Deze vijf criteria heb ik ontleend aan de strategiediscussie van de provincie Noord-Holland.⁴ Ze zijn echter naar mijn oordeel ook in het algemeen toepasbaar als leidraad voor de definiëring van kerntaken.

De provincie is beter dan vele maatschappelijke en functionele organisaties geschikt voor taken en functies die sterk politiek van aard zijn

Welke taken, welke niet?

Ik geef nu mijn persoonlijke visie op de provinciale kerntaken: waar moeten de provincies wel voor kiezen en waarvoor juist niet?

Ruimtelijke kwaliteit

Het zwaartepunt van de provinciale taakuitoefening richt zich op de bevordering van de ruimtelijke en fysieke kwaliteit van onze omgeving. De provincie geeft richting, schept voorwaarden, bevordert én beperkt bepaalde ontwikkelingen. De hiermee verbonden afweging tussen (tegenstrijdige) belangen als verstedelijking, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, natuur en recreatie, landbouw etc. maakt dit tot een bij uitstek politieke bezigheid. Daarnaast formuleert de provincie milieu-kwaliteitseisen, onder meer in het kader van milieuvergunningen. Streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan vormen het officiële provinciale beleidskader. De afstemming tussen deze plannen verloopt nu volgens een in de wetgeving opgenomen omslachtige en bureaucratische koppeling, de zogenaamde haasje-over-constructie. Mij bekruipt steeds weer de gedachte dat de plannings-technocratie hier definitief zijn slag geslagen heeft. Integratie van beleid, heldere politieke besluitvorming en inzichtelijkheid voor de plangebbruiker zijn de verliezers. Daarom wil ik het streven naar vereen-

voudiging door middel van één kaderstellend plan voor de fysieke leefomgeving onderschrijven.⁵

Uitvoering

Het provinciaal aandeel in de uitvoering van de plannen levert een gedifferentieerd beeld op. Bij veel uitvoeringsprojecten is geen uitdrukkelijke taak voor de provincie weggelegd; anders dan bewaking van het 'eigen' plan (toetsing bestemmingsplannen). Bij landinrichting en wegeaanleg – om twee voorbeelden te noemen – heeft de provincie wettelijke uitvoeringstaken. Interessant is de categorie sectorale plannen en projecten die vragen om een actieve opstelling van de provincie als initiatiefnemer, 'makelaar' en/of tijdelijk participant. Voorbeelden: een verstedelijkingsopgave waarin meerdere gemeenten betrokken zijn, een groot-schalig multifunctioneel groenproject, herstructurering van een havenzone. In deze gevallen ontbreekt een vastomlijnd bestuurlijk-organisatorisch kader. De kunst is het vinden van een op de ontwikkelingsopgave toegesneden (tijdelijk) samenwerkingsverband met verschillende (semi-)overheden en, afhankelijk van situatie en stadium, vaak ook met deelname van particuliere organisaties.

Toezicht

Bij de uitvoering van haar controlerende en toezicht-houdende taken dient de provincie duidelijker te laten zien waar zij voor staat. Of het nu gaat om het inhoudelijk en bestuurlijk toezicht op gemeenten en andere bestuursorganen, om het toezicht op monopolies als drinkwater en elektriciteit of om de risicobeperking en rampenbestrijding op lokale schaal – meer dan vroeger dient de provincie helder te zijn over haar eigen positie en wat zij van anderen verwacht. Een aantal toezicht-houdende taken zoals waarschijnlijk het grootste deel van het financieel toezicht op gemeenten kan worden afgestoten.

Tijdelijke stimulerende taken

Het zwaartepunt van de tijdelijke stimulerende taken die provincies verrichten ligt veelal op sociaal en cultureel terrein. Naar mijn mening dient de provincie dergelijke taken niet of zeer terughoudend op zich te nemen. De provincie bemoeit zich in die gevallen namelijk tijdelijk met de oplossing van vraagstukken, die op een ander, meestal gemeentelijk, schaalniveau liggen en in essentie ook de verantwoordelijkheid van dat schaalniveau zijn. De gemeentelijke overheid is direct democratisch door haar burgers gelegitimeerd. De provincie moet de democratische verantwoordelijkheden van die overheid en haar burgers niet ontkennen door politieke keuzes op lokaal niveau te passeren.

Integrale benadering

Het begrip integraliteit is in mijn visie geen vrijbrief om 'aan alles iets te doen' – omdat het een maatschappelijke nood lenigt of omdat het tegemoet komt aan de wensen van een belangengroep. Zo maakt de provincie zich voor korte tijd misschien populair, maar zij bewijst zichzelf op de langere termijn geen dienst omdat ze de werkelijke politieke keuzes uit de weg gaat. De provin-

cie verwordt op deze manier tot een verzameling in zichzelf gekeerde hobbyclubs. Juist in het politiek-bestuurlijk tegen elkaar afgewogen van belangen en daarin keuzes maken is de kern van de integrale benadering gelegen.

Geen wezenlijke bijdrage

Als blijkt dat de provincie met het verrichten van één of meer taken niet wezenlijk kan bijdragen aan de oplossing van het onderliggende maatschappelijke vraagstuk, moet zij die taak of taken beëindigen. Ik wil dit illustreren met een voorbeeld uit eigen huis. De provincie Noord-Holland heeft in haar strategiediscussie de ambitie geformuleerd de toegankelijkheid van zorgvoorzieningen op haar grondgebied te vergroten en te bewaken. Zij wil een bindend plan opstellen dat de gewenste capaciteit en spreiding van de regionale zorgstructuur benoemt. Zorginstellingen moeten in die structuur worden ingepast door het sturen van de budgetten en het voeren van kwaliteitsbeleid. De realisatie hiervan is echter afhankelijk van de Stelselherziening van de zorgsector. Wil de provincie haar ambitie kunnen waarmaken, dan dient haar takenpakket te worden uitgebreid met een regionale, bindende plantaak voor de gehele zorgsector, de zeggenschap over alle middelenstromen of capaciteiten en het kwaliteitsinstrumentarium van de rijksinspecties. De opgave is natuurlijk de benodigde taken, middelen en bevoegdheden te verwerven. Indien dit echter niet of in onvoldoende mate lukt moet de provincie haar ambitie opgeven omdat zij haar taken dan niet zò kan vervullen, als nodig is. We hebben immers geen behoefte aan papieren tijgers.

Decentralisatie-impuls

Bij de herijking van het eigen takenpakket hoort ook de verwerving van taken en bevoegdheden die nu nog door het rijk en door functionele organisaties worden verricht, maar eigenlijk bij de provincie thuishoren. Het gaat dan om bijvoorbeeld de Meststoffenwet, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, de Luchtvaartwet, delen van Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer en de Vinex-uitvoering, de decentralisatie van rijksmiddelen op de gebieden natuur, openluchtrecreatie, bosbouw en landinrichting. Maar ook de coördinatie van het beheer van rijks- en provinciale wegen onderling en met het openbaar vervoer.

De realisatie van de Decentralisatie-impuls is van wezenlijke betekenis voor de provincies. Niet alleen omdat zij zo beter in staat zijn de vraagstukken op te lossen die op hun schaal spelen: de D-impuls op het gebied van de groene ruimte helpt ook de grote ambtelijke machtsbundeling bij het ministerie van LNV te doorbreken. Mijns inziens dient de verwerving van deze en dergelijke taken, middelen en bevoegdheden onderdeel te zijn van de bredere herschikking van taken en bevoegdheden over het binnenlands bestuur. En die herschikking dient te bestaan uit gelijktijdig verlopende processen van claimen en afstoten dan wel overdragen van taken en bevoegdheden.

Drie bestuurslagen

Bij deze 'uitruil van taken' dient het eenvoudige basisbestuursconcept te worden gehandhaafd dat Nederland bestaat uit drie bestuurslagen: gemeente, provincie en rijk. Uiteraard is samenwerking tussen gemeenten mogelijk op basis van de (aangescherpte) Wgr. Deze gewestelijke samenwerking voegt geen volwaardige bestuurslaag toe.

Met plannen voor zware structuur-ingrepen in de bestuurlijke organisatie is terughoudendheid geboden. De reeks mislukte plannen uit het verleden leert ons die les. Voor de grootstedelijke gebieden in de Randstad is de noodzaak van een sturend en verdelend regionaal bestuur aangetoond. Daar-hoort een passende 'provinciale jas' bij. Het nadeel van provinciale schaalverkleining weegt hier op tegen de totstandkoming van een bestuur dat de grootstedelijke problematiek aankan (ook ten koste van een deel van de gemeentelijke beleidsvrijheid).

Voor de niet in de grootstedelijke agglomeraties gelegen delen van de Randstadprovincies verdient wellicht samenvoeging aanbeveling tot een provincie Holland of Randstadprovincie.

Daarmee ontstaat variatie in het middenbestuur in Nederland, zowel in taken als in schaalgrootte. Er bestaat geen aanleiding deze variatie uit de weg te gaan.⁶ Er is immers nu al sprake van differentiatie in taakopvatting en uitvoering tussen de provincies. Deze verscheidenheid weerspiegelt ook de flexibiliteit die van het middenbestuur als regisseur en bemiddelaar wordt gevergd in reactie op de wisselende schaal van maatschappelijke vraagstukken. Modeldenken is dodelijk voor deze kracht van het Nederlandse middenbestuur.

Uiteraard is ook samenwerking van provincies mogelijk door verlengd lokaal bestuur. In een aantal gevallen is stevige samenwerking tussen de provincies zelfs gewenst, bijvoorbeeld waar het gaat om bereikbaarheidsvraagstukken of om de duurzame concurrentiepositie van landsdelen.

Taakverschuiving

Als de provincies zich bepalen tot wat nuttig en noodzakelijk is, heeft dat grote gevolgen voor hun taakvervulling. Nieuwe taken moeten worden opgepakt, andere worden afgestoten of overgedragen en weer andere worden meer op afstand geplaatst. Voor het provinciale apparaat betekent dit een aanzienlijke taakverschuiving en een verandering van taakopvatting (integraal in plaats van sectoraal) en ik verwacht dat op termijn de provincie met aanzienlijk minder ambtenaren toe kan.

Ook voor het dagelijks en algemeen bestuur van de provincie zullen de veranderingen groot zijn. De politieke effectiviteit van het provinciale bestuur moet worden vergroot door de politieke keuzes in de besluitvorming volledig tot hun recht te laten komen. Dat betekent: afrekenen met het non-interventiedrag tussen portefeuillehouders en sturen op hoofdlijnen in plaats van details. Dat betekent ook: portefeuilles integraler, misschien zelfs wel kernthematisch samenstellen. En ook: zowel Gedeputeerde Staten als

Provinciale Staten in omvang halveren. Dat dwingt de bestuurders zich te concentreren op de hoofdlijnen, dat zal de politieke discussies intensiveren en verdiepen.

Noten

1 Zie: *Grote steden grote kansen*; rapport van de Externe Commissie Grote-stedenbeleid, 's-Gravenhage (Ministerie van Binnenlandse Zaken) 1989.

2 Zie: IPO, *De provincie als bestuurlijk middelveld. Een visie op plaats en functie van het middenbestuur in Nederland*, 's-Gravenhage 1992; IPO, *Naar provincies nieuwe stijl*, 's-Gravenhage 1993.

3 Zie bijvoorbeeld: Th.A.J. Toonen e.a., *Meso-bestuur in Europees perspectief; De Randstadprovincies uit de pas?*, Leiden 1992.

4 *De meerwaarde van de provincie*, strategienota van de provincie Noord-Holland, Haarlem 1993.

5 Dit idee wordt uitgewerkt in: M. de Boer e.a., *Bestuur, schaal en ruimte*, publikatie no 20 van de Vereniging voor Bouwrecht (1992) en in: P. Glasbergen, P.P.J. Driessen e.a., *Innovatie in het gebiedsgericht beleid* (1993).

6 Aldus ook het pleidooi in het rapport *Variatie in Bestuur* van de PvdA-commissie De Zeeuw (Wiardi Beckman Stichting 1992).