

### Sturingsproblematiek in de ruimtelijke ontwikkeling

Eén van de beoogde resultaten in 2000 op het terrein van de Ruimtelijke Ontwikkeling is volgens het IPO-Jaarplan 2000 het opstellen van een "advies over de sturingsproblematiek in de ruimtelijke ontwikkeling en over de vernieuwing van de organisatie en werkwijze binnen de provincies". Oud-gedeputeerde Friso de Zeeuw, sinds anderhalf jaar directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds Woningbouw, heeft hier wel enkele ideeën en opvattingen over. Hij geeft de provincies nog vier jaar de tijd. Een interview.

# "De provincies staan voor een enorme krachtproef"

**"De provincies staan voor een enorme krachtproef. Aan de ene kant krijgen ze kansen van met name Pronk en Remkes in de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en hebben ze zelf een verbeteringsproces in gang gezet, aan de andere kant staat een kritische buitenwereld die nog te weinig van hun meerwaarde ervaart. Het eigen verbeteringsproces van de provincies is nog lang niet voltooid. Ze zijn hooguit pas halverwege. Vijftig procent kans dat het lukt. Als binnen nu en vier jaar de kanteling in positieve richting niet is doorgezet, ontstaan er weer bestuurlijke erosieverschijnselen. De provincies blijven heus wel bestaan, maar dan begint het vruchteloos gebleken gezeik over nieuwe bestuursstructuren opnieuw."**

Aan het woord is de directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds Woningbouw BV, mr. Friso de Zeeuw, de man die zelf vijf jaar lang als gedeputeerde van onder meer ruimtelijke ordening, milieu, water en energie de provincie Noord-Holland bestuurde. Sinds april 1998 heeft hij zijn politieke PvdA-zetel in Haarlem verruild voor een commerciële in Hoevelaken. Anderhalf jaar loopt hij nu rond in een andere 'branche', zoals hij het zelf noemt. Daarin constateert hij een sceptische 'buitenwereld' die grote twijfels heeft over de échte potenties van het provinciebestuur. "Aan de ene kant erkent men het goede schaalniveau van de provincie om problemen, met name in de ruimtelijke ontwikkeling, aan te pakken, aan de andere kant hebben ze een zwakke reputatie: veel praten, veel nota's en daarvan weinig realiseren." Wat moet er volgens de ex-provinciebestuurder gebeuren om die twijfelachtige reputatie van de provincies bij de 'kritische buitenwereld' om te bouwen?

## "De buitenwereld verwacht van de provincies een actieve bijdrage"

### Meer doorzettingsvermogen

"In de eerste plaats moeten provinciebestuurders meer doorzettingsvermogen demonstreren", antwoordt De Zeeuw. "Vervolgens moeten ze het vermogen ontwikkelen om de uitvoering van regio-

nale gebiedsontwikkeling te organiseren. Op de derde plaats moeten provincies zelf meer geld investeren in projecten en met private partijen. En ze moeten meer investeren in de relatieverbetering met de middelgrote steden. Als laatste, als sluitstuk op wat ze zelf kunnen doen, hebben ze aanvullende bevoegdheden nodig, waarbij ik denk aan een provinciale projectenprocedure, een sterkere handhavingstaak in de ruimtelijke ordening en meer bevoegdheden voor een actiever grondbeleid in de sfeer van voorkeursrecht en onteigening."

De provinciebestuurders moeten meer doorzettingsvermogen en uitvoeringsgerichtheid krijgen, vindt de oud-provinciebestuurder, zeker als ze de taken krijgen die hen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden toegedacht. De Zeeuw licht toe: "Restrictief beleid, dus nee-zeggen tegen uitbreidingen die voortkomen uit een puur lokale visie, hoe legitiem die visie ook kan zijn, blijft daar ook bij horen. Dat is en blijft een weerbaar onderdeel van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, want de 'klaag-index' neemt bij veel kleinere gemeenten toe de laatste tijd. En restrictief beleid werkt op lange termijn alleen maar als je dat consequent doorzet. Anders is het louter fasering. Alleen voor kwalitatief hoogwaardige 'rood voor groen'-plannen kan de provincie in bepaalde zones ruimte bieden."

### Visie en assertiviteit

"Visie en assertiviteit zijn nodig als je vaststelt dat water een nieuw sturend

beginsel in de ruimtelijke inrichting is", aldus De Zeeuw. "Theoretisch is iedereen het daar nu over eens. Is het een standaard-onderdeel in elke nota. Maar als de puntje-bij-paaltje-discussie begint, zul je stukken land onder water moeten zetten. Daar is een pittige aanpak voor nodig, want zo'n actie word je door de meeste betrokkenen niet in dank afgenomen."

"De provincies hebben met 'Sturen op Maat' een goed verhaal in huis als reactie op de startnota van Pronk over de toekomstige ruimtelijke inrichting van ons land. Ze willen het doorstroomkarakter van hoofdwegen bevorderen. Daarvoor moeten afslagen op hoofdwegen vervallen. En dat is nogal wat in Nederland! Want die komen er tot nu toe alleen maar bij in dit land!" De Zeeuw noemt dit voorbeelden waarvoor visie, lef en doorzettingsvermogen nodig zijn.

"Per definitie bestaat in de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek spanning tussen schaalniveaus. Het is de klassieke taak van de provincies om beslissingen te nemen binnen dat spanningsveld. Als het kan in een mooi interactief proces, met draagvlak en in harmonie, maar dat leidt niet altijd tot het beoogde resultaat."

### Notagericht

De tweede prioriteit die de provinciebesturen in de visie van De Zeeuw morgen al kunnen oppakken is het organiseren van de uitvoering. "En dat is wat anders dan het ook zelf doen", legt de Bouwfonds-directeur uit. "Bij regionale gebiedsontwikkeling dient de provincie de uitvoering te organiseren. En dat houdt in de juiste mensen bij elkaar brengen. Men moet meer provinciale leiding zien. Meer publiek-private samenwerking. Het organiseren van de uitvoering vergt een ander type mensen dan notaschrijvers. Bestuurders en

## Platteland

Een ander belangrijk onderwerp van het tweede Overhedenoverleg betrof de vitalisering van het platteland. Van Hemmen: "Daar zit de winst in het feit dat niet alleen het ministerie van Landbouw aandacht heeft voor plattelandsgebieden die kampen met achterstanden op sociaal en economisch vlak, maar ook de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zich geëngageerd voelen bij die situatie. Ook vanuit het stedelijk belang is er aandacht voor de vitalisering van het platteland. Want stad en platteland horen bij elkaar. We hebben nu concrete afspraken gemaakt over de selectie van tien pilotgebieden, die extra aandacht zullen krijgen voor de versterking van de sociale en economische vitaliteit in onderlinge samenhang. Provincies spelen daarin met hun gebiedsgericht beleid een belangrijke rol. Ik heb daar echter één zorg-

punt bij: we moeten voorkomen dat de bewoners van het platteland, de boeren, nu worden overstelpt met een deken van allerlei mogelijke en onmogelijke plannen en ideeën van bovenaf. We moeten bij het kiezen van de pilots wel de relatie met het betreffende gebied in het oog houden. Maar ook hier liggen er kansen bij uitstek voor de provincies om als gebiedsregisseur te functioneren. Het komt er nu op aan dat we de afspraken ook waar maken."

## Provinciale Staten

Eén ding zit Van Hemmen nog niet helemaal lekker. Dat is de rol die Provinciale Staten hebben, of beter gezegd, nog onvoldoende hebben, bij de voorbereiding van de agenda van het halfjaarlijkse Overhedenoverleg. "We hebben aandacht gevraagd voor een betere politiek-bestuurlijke voorbereiding. Tot op heden was er nauwelijks gelegenheid voor terugkoppeling met de IPO-gremia en de provinciale

achterban." Van Hemmen hoopt en gokt op initiatieven van Provinciale Staten om van onderop onderwerpen aan te dragen en accenten aan te geven. Want tussen de halfjaarlijkse Overhedenoverleggen in is nauwelijks tijd voor het voorbereiden en organiseren van uitvoerige discussies. "Dat zal van elke provincie een 'korte klap' vragen", voorspelt hij. "Provinciale Staten zouden het als een uitdaging moeten zien om zelf relevante thema's, ideeën en gedachten aan te reiken. Wat dat betreft zijn de Staten nog te passief in de wisselwerking. Zij zouden meer initiërend dan reagerend moeten opereren."

---

Jan H.F. van der Heyden

Meer informatie over het Overhedenoverleg bij André Wijnen, telefoon 070-3143437, e-mail: wijnen@ipo.nl

# Betrokkenheid Staten vergroten en eensgezindheid versterken

**Dagelijks en algemeen bestuur van het IPO gaan in maart indringend praten over een sterkere betrokkenheid van Provinciale Staten (PS) bij IPO-aangelegenheden. Daarbij zullen zij zich tevens buigen over de vraag hoe de gezamenlijke provincies in IPO-verband een krachtiger vuist kunnen maken door een grotere eensgezindheid aan de dag te leggen. Dit wordt nodig geacht om in de toekomst een bepalende rol in het openbaar bestuur te kunnen blijven vervullen.**

Deze afspraak hebben dagelijks en algemeen bestuur vorige maand met elkaar gemaakt. Aanleiding hiervoor was het signaal dat de Klankbordgroep Informatievoorziening Statenleden hierover onlangs heeft afgegeven. De Klankbordgroep, waarin vanuit elke provincie één statenlid zit, heeft vanuit PS een signalerende functie over de informatievoorziening van en over het IPO. In de ogen van de Klankbordgroep zijn de colleges van Gedeputeerde Staten (GS) en in het bijzonder de leden van het algemeen bestuur van het IPO weinig actief als het over de informatievoorziening aan statenleden gaat. De Klankbordgroep stelt op dit punt een meer pro-actieve houding van de leden van het algemeen bestuur op prijs. Hierdoor kunnen zij eerder en beter op de hoogte worden gehouden over gezamenlijke IPO-onderwerpen.

## Betrokkenheid vergroten

Dagelijks en algemeen bestuur van het IPO zijn het erover eens dat PS hun koepelorganisatie kritisch moeten volgen. Statenleden moeten het gevoel krijgen dat het IPO van hen is. Zij staan nu nog te ver van het IPO af, zo is het gevoelen binnen beide bestuursorganen. Daarvoor is nodig dat statenleden zich verdiepen in gemeenschappelijke interprovinciale zaken en daarover goed worden geïnformeerd. Het algemeen bestuur heeft in dit kader aangegeven sterker betrokken te willen worden bij het werk van het dagelijks bestuur. Als dit kan worden gerealiseerd, ziet het kans om ook de statenleden dichter bij het IPO te halen. Het doet de suggestie om de provinciebesturen vooraf te informeren over de kernpunten van IPO-activiteiten op het terrein van belangenbehartiging en platformfunctie en achteraf te

rapporteren over de resultaten. Dan kunnen de provinciebesturen zelf vaststellen wat het IPO voor hen doet en met welk succes.

## IPO-Meerjarenprogramma

Ook in het IPO-Meerjarenprogramma 2000-2004 (MJP) is vastgesteld dat een optimale betrokkenheid van de provincies bij het IPO als niet-vrijblijvend samenwerkingsverband van de twaalf provincies van essentieel belang is. "De provincies moeten zich adequaat vertegenwoordigd voelen in en door het IPO. Dit betekent dat in het werk van het IPO, onder meer door een adequate mandatering en terugkoppeling, het streven naar kwaliteit en slagvaardigheid hand in hand dient te gaan met betrokkenheid van de provincies", zo staat in het Meerjarenprogramma.

---

Jan H.F. van der Heyden



Friso de Zeeuw: "Als binnen nu en vier jaar de kanteling in positieve richting niet is doorgezet, ontstaan er weer bestuurlijke erosieverschijnselen. Dan begint het vruchteloze gezeik over nieuwe bestuursstructuren opnieuw."

ambtenaren bij de provincie zijn nog steeds sterk notagericht. Waar gemeenten in staat blijken zélf de schouders te

zetten onder de regionale opgave, kan de provincie meer op afstand blijven. De kunst is steeds de juiste interventie te kiezen." De derde prioriteit in de verbeterings-slag is voor De Zeeuw dat de provincies meer kunnen investeren in bovenlokale projecten. "De buitenwereld verwacht van de provincie een actieve bijdrage. Daarvoor is een actief grondbeleid nodig, uiteraard in goede afstemming met gemeenten, waterschappen en rijk. Maar dat is risicodragend en dat moet je wel willen én durven", zegt de oud-provinciebestuurder, die het een 'foute les' uit de Zuid-Hollandse Ceteco-affaire noemt als provincies in de uitvoering van hun beleidsfunctie niet meer risico-dragend zouden willen of durven investeren. "Private partijen willen de provincie als een volwaardige deelnemer zien", zegt De Zeeuw, als Bouwfonds-directeur voorstander van publiek-private samenwerking.

#### Plattelandsgehalte

Als vierde prioriteit noemt De Zeeuw de noodzakelijke verbetering van de relatie met de middelgrote steden, de regionale centra. De Zeeuw: "Ik ga regelmatig met liedjes het land in en neem in het veld waar dat die relatie nog onvoldoende is, te veel in de sfeer

van: ze remmen alleen maar, je hebt er eigenlijk niks aan. Er is sowieso een traditionele spanning tussen steden en provincies, maar je wint als provincie al punten bij een goede verstandhouding met een goede afstemming. Daar moet je als provincie vrij stevig op inzetten. Maar het hoge plattelandsgehalte in de samenstelling van Provinciale Staten is hier een ingebouwde lastigheid. Daarvoor heb ik niet onmiddellijk een oplossing bij de hand. De aanpak van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is een goed aangrijpingspunt voor de provincies om de relatie met de steden te verbeteren, maar dat moet dan niet verwateren met plattelandsbeleid. Het heet niet voor niets een budget voor Stedelijke Vernieuwing, het geeft prioriteit aan knelpunten en kansen in steden. Dan moet je dat niet toepassen op hele gebieden, tot ver buiten de invloedssfeer van die steden. Dan benut je dat budget niet goed en versterk je de relatie met de steden niet. Hier en daar, ook in m'n eigen provincie, zie ik toch wel de neiging tot verwatering ontstaan en dat zou jammer wezen."

Jan H.F. van der Heyden

(advertentie)

## Communiceren blijft vooruitzien

Het VVO-Jaarboek 1999

### 2010:

- Hoe ziet de relatie tussen overheid en burger er dan uit?
- Van welke kanalen maken we gebruik?
- Welke rol ziet de pers voor zichzelf weggelegd?
- Bestaat Postbus 51 nog wel?
- En wat te denken van de intermediaire rol van de provincies?

De tien bijdragen leiden langs hun visioenen van het voorlichtingsland van morgen. En dan blijkt het verrassend genoeg vooral te gaan over volgend jaar. En eigenlijk over vandaag. Want daaraan heeft menigeen in en om het openbaar bestuur de handen vol.



Vereniging voor Overheidscommunicatie (VVO)  
ISBN 90 399 1697 7  
Prijs f 47,50

Sdu Uitgevers  bron van informatie voor beslissers

Bestel bij Servicecentrum Uitgevers  
Postbus 20014, 2500 EA Den Haag  
Telefoon (070) 378 98 80 of fax (070) 378 97 83  
E-mail: [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl) of Internet: <http://www.sdu.nl>  
Ook verkrijgbaar via de boekhandel



### **“Uitbreiden en verdiepen van samenwerking”**

In het IPO-Jaarplan 2000 wordt als één van de dit jaar door het IPO te bereiken resultaten genoemd “het uitbreiden en verdiepen van de samenwerking met de steden, waarbij voor de G25 zal worden aangesloten bij het grotestedenbeleid van het rijk en waarbij de aandacht zich nadrukkelijk ook richt op andere steden met vergelijkbare problematiek”. Daarvoor heeft een ad hoc-commissie, de commissie Kamminga, een advies opgesteld. Het biedt de provincies op dit punt perspectief en ondersteuning. Hieronder een bloemlezing uit het advies.

## Actief en als partners samenwerken

# Provinciaal stedenbeleid richt zich op complete steden en regio's

Met het aanvaarden van het advies van de Bestuurlijke Ontwikkelingsgroep Provinciaal Stedenbeleid door het algemeen bestuur van het IPO hebben de provincies er een nieuw beleidsveld bij: stedenbeleid. Provinciaal stedenbeleid richt zich op de 25 steden die vallen onder het grotestedenbeleid van het rijk én op steden met vergelijkbare maatschappelijke vraagstukken.

Het advies ‘Complete steden binnen complete regio's’ van de Bestuurlijke Ontwikkelingsgroep, onder voorzitterschap van de Gelderse commissaris van de koningin, Kamminga, omschrijft de doelen van provinciaal stedenbeleid. Met het stedenbeleid willen de provincies steden ‘completeet’ maken. Complete steden zijn volgens het advies niet los te zien van de regio waar ze in liggen. De regio kan steden kansen bieden en helpen problemen op te lossen. Daarom kan men ook spreken van ‘complete regio's’. Complete steden en regio's bevorderen het welzijn van de bevolking. Door de aanwezigheid van bedrijven en kennisinstellingen zijn complete steden een

in goede bestuurlijke en ambtelijke relaties met de steden. Daarnaast moeten zij bestuursmiddelen gericht en gebundeld inzetten om het stedenbeleid uit te voeren. Essentieel voor het stedenbeleid is het integreren van beleid. Dit vergt een programmatische benadering, vergaand ontschotten bij zowel provincies als steden en tegengaan van kokers.

### **Vijf invalshoeken**

De provincies willen de doelen van een gezamenlijk stedenbeleid bereiken door actief en als partners met de steden samen te werken. De waarde van de provincie als partner heeft volgens Kamminga c.s. vijf invalshoeken: regionaal perspectief, modern bestuur, sociale pijler, economische pijler en ruimtelijk beleid (fysieke pijler). Aan deze invalshoeken geeft de commissie de volgende betekenis:

- Met ‘regionaal perspectief’ zullen de provincies de relatie tussen de steden en hun omgeving meer benadrukken in hun beleid en de samenwerking met en tussen steden versterken.
- ‘Modern bestuur’ is nodig om stedenbeleid tot een succes te maken. Het nieuwe beleidsveld biedt volgens het advies de kans om een aantal wensen in de praktijk te brengen, zoals integraal overheidsbeleid, meer collegialiteit, projectmatig werken, externe klantgerichtheid, relatiemanagement en het doorbreken van kokers.
- Met de ‘sociale pijler’ als invalshoek willen de provincies sociale

aspecten meer verweven met economisch en ruimtelijk beleid.

- Met de ‘economische pijler’ kunnen de provincies het economisch beleid versterken door het economisch stimuleringsbeleid regionaal af te stemmen, zodat een betere aansluiting tussen werk en onderwijs tot stand komt en een grotere betrokkenheid van bedrijfsleven bij het beleid van de steden.
- Met ‘ruimtelijk beleid’ zullen de provincies vroegtijdig inspelen op dat van de steden: dit moet leiden tot een betere afstemming van elkaars planprocedures en een bovenlokale afstemming van het stedelijk vernieuwingsbeleid.

### **Verskillende bestuursmiddelen**

De provincies kunnen verschillende bestuursmiddelen inzetten voor het stedenbeleid. Met het omgevingsbeleid hebben zij bijvoorbeeld een belangrijk instrument in handen om de ruimtelijke inrichting van steden en hun omgeving te sturen. Een belangrijk onderdeel van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling vormen de infrastructuur en vervoersnetwerken. Verkeers- en vervoersstromen zijn bovenlokaal en de provincies zijn verantwoordelijk voor de bereikbaarheid en leefbaarheid op regionaal niveau.

De provincie heeft een sociale functie als het gaat om zorg, jeugdzorg en welzijnsbeleid. Met hun regiovisie willen zij bijdragen aan een samenhangend zorgaanbod dat leidt tot een vraaggericht integraal zorgbeleid. Zo kan beter worden aangesloten op

## “Provincies moeten investeren in uitstekende bestuurlijke en ambtelijke relaties met de steden”

economische en innovatieve motor van de omliggende regio. Ze verstevigen de concurrentiepositie van de hele provincie zowel binnen Nederland als binnen Europa. Complete regio's zijn onmisbaar voor een goed evenwicht tussen stad en ommeland.

De provincies willen met hun stedenbeleid zoveel mogelijk aansluiten bij het grotestedenbeleid dat het rijk samen met de vijftiengrote gemeenten in gang heeft gezet. Om het stedenbeleid tot een succes te maken moeten de provincies investeren