

De bestuurlijke indeling van de Randstad past steeds minder op de maatschappelijke ontwikkelingen. Vooral op het terrein van ruimtelijke inrichting, mobiliteit en economische ontwikkeling is dat merkbaar. De kloof tussen (de schaal van) de maatschappelijke ontwikkelingen en de bestuurlijk-politieke indeling uit zich in een enorm overlegcircuit, geringe slagvaardigheid en een gebrekkige democratische terugkoppeling.

# De bestuurlijke stagnatie in de Randstad na 10 jaar voorbij?

**FRISO DE ZEEUW**

directeur nieuwe markten Bouwfonds Wonen en voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

**EEN COMMISSIE INGESTELD** door het IPO (de club van provincies) onder leiding van Ad Geelhoed heeft dat in maart van dit jaar dit nog eens aangetoond, en wel in het rapport 'Op de schaal gewogen'. Eigenlijk is het een dubbel probleem: naast het schaalniveau van de Randstad, hebben daarbinnen de grote steden steeds meer te maken met hun buurgemeenten in de stedelijke regio. Je zou zeggen: maak dan een Randstadprovincie met daarbinnen grote agglomeratiegemeenten. klaar is Kees. Nou, zo gemakkelijk gaat dat niet in Nederland (en

daarbuiten vaak ook niet). Officiële rapporten en plannen voor aanpassingen van de bestuurlijke structuur van ons land hebben sedert de jaren dertig van de vorige eeuw met de regelmaat van de klok het licht gezien.

**MET VOORSTELLEN VOOR** het vullen van het zogenaamde bestuurlijke regionale gat, kun je een boekenkast vullen; vele wetenschappers en kamerleden hebben dat dan ook gedaan. Maar resultaat na 70 jaar: een geleidelijke schaalvergroting van gemeenten, er kwam een overbodige provincie bij (Flevoland), gemeenten kunnen samenwerken op basis Wet van de gemeenschappelijke regelingen en er kwam een opgepoetste variant daarop voor 7 grootstedelijke gebieden. Voor deze zogenaamde

Kaderwetgebieden geldt een serie verplichte samenwerkingstaken.. Dat zouden de voorlopers voor de nieuwe 'stadsprovincies' moeten vormen, maar daar kwam wat tussen. Het nieuwe kabinet wil ze nu in 2004 opheffen.

**KORTOM: DE ORGANISATIE** van het binnenlandse bestuur en de relatie tussen geleverde inspanningen en uiteindelijk resultaat is treurig: ik schat het rendement van alle inspanningen op zijn hoogst op 5 procent. Daarom heb ik zo veel bewondering voor mensen als oud-Tweede-Kamerlid Dick de Cloe die jarenlang achtereen enthousiast aan paarden trok die bij geboorte al in doodsnood verkeerden. Belangrijke oorzaak van het stranden van de plannen is dat ze weerstand oproepen bij bestuurders van instanties die aan invloed inboeten of in de plannen zelfs gaan verdwijnen. Hun goede betrekkingen met het Haagse circuit benutten zij professioneel.. Bij de bevolking liggen bestuurlijke structuurhervormingen ook niet lekker. Zie de referenda over de stadsprovincies in Amsterdam en Rotterdam in 1995 en de aversie tegen veel gemeentelijke herindelingen.

**TOCH HEEFT ALLEEN** de gemeentelijke schaalvergroting zich in de loop der jaren, met vallen en opstaan, voortdurend doorgezet, ondanks het soms felle en massale lokale verzet. Het prikelt soms de creativiteit. Zo kon men in april 1989 het voor zijn zelfstandigheid strijdende Marken alleen betreden met een speciaal paspoort, uitgegeven door de De Eiland Resident. Het 'Soevereine Eiland Marken' deed een beroep op een bestuurlijke status aparte en nodigde daarom de gevolmachtigde minister van Aruba uit voor een 'staatsbezoek'. Een geslaagd bezoek was het zeker; vol als een gietter verliet hij Marken weer.

**HET KABINET-BALKENENDE** wil nu af van opgelegde herindelingen: alleen gemeentelijke herindeling op basis van vrijwilligheid, zo luidt de hoofdlijn. Mijn prognose is dat schaalvergroting, respectievelijk fusies van kleine, landelijke gemeenten toch door zal zetten.

Schaalvergroting van stedelijke gemeenten met (delen van) landelijke gemeenten krijgt een dip, want dat is de bron van de fanatiekste verzetshaarden.

**DE PVDA HEEFT** een rijke traditie in het denken over de organisatie van het openbaar bestuur. Vaak hadden de rapporten over dit thema een hoog modelmatig gehalte waarin het (regionaal) bestuur keurig was geregeld, krachtig politiek herkenbaar en ook rechtstreeks gekozen. De modellen stierven in schoonheid. Tien jaar geleden, in 1992 had ik de eer voorzitter te zijn van een adviescommissie van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de WBS. Wij wilden af van die sterk modelmatige benadering. Daarom droeg ons rapport dan ook de wat laffe titel 'Variatie in bestuur'. De commissie pleitte voor een zwaar regionaal bestuur rond de grote steden (rechtstreeks gekozen) en fusie van de provincies in de Randstad tot een randstadprovincie. De nieuwe grootstedelijke regio's zouden echter in belangrijke mate 'provincievrij' zijn. Buiten de grootstedelijke gebieden zou de provincie zijn huidige rol versterkt gaan spelen. Gemeenten werken daar samen op basis van de aan te scherpen Wet gemeenschappelijke regelingen.

**DE KRITIEK WAS** niet van lucht. De te vormen randstadprovincie werd uitgescholden voor bestuurlijke gatenkaas omdat die over de grootstedelijke gebieden nauwelijks iets te zeggen zou hebben. Toch kreeg de denklijn aanhang. Jos van Kemenade kreeg bij zijn aantreden als Commissaris van de Koningin van

Noord Holland in 1992 van de PvdA-fractie een oorkonde aangeboden met het motto De laatste commissaris van Noord Holland. Saillant is dat de recent aangetreden opvolger van Van Kemenade, Harry Borghouts zich nu zelf zo aanduidt. In Provinciale Staten van Noord Holland ontstond een meerderheid om met Zuid-

Holland te fuseren. Die provincie was minder enthousiast, maar niettemin kwam het tot een ontmoeting tussen de beide colleges van GS in restaurant Van der Valk in Sassenheim. Tijdens die ontmoeting werd de fusie besproken en volgens de Noord-Hollandse delegatie ook afgesproken. Wij spraken zelfs over het Pact van Sassenheim. Zuid Holland was verdeeld, ook binnen de PvdA-gelederen. Schelto Patijn, in zijn hoedanigheid als CdK van Zuid-Holland, was sterk voor. Het prominente Statenlid Koos Roest sabelde het idee neer met behulp van een kaartje van de beide Hollanden, met daarbij de grootstedelijke gebieden eruit geknipt; 'Geen Randstad- maar een Randlapprovincie', concludeerde hij. De discussie was geen lang leven beschoren. En met het wegstemmen van de stadsprovincies in Amsterdam en Rotterdam in 1995, was ook de gedachtewisseling over de fusies van provincies weer een tijdje van de baan.

**DAT HET THEMA** van de bestuurlijke organisatie in de Randstad nu opnieuw op de agenda staat, lijkt mij terecht. De probleemstelling heeft zich in de loop van die 10 jaar verscherpt. De maatschappelijke schaalvergroting heeft zich verder doorgezet. De concurrentie tussen grootstedelijke regio's dient zich onder meer als gevolg van de Europese eenwording prominenter aan.

De samenhang in ontwikkeling tussen de ontwikkeling van het verstedelijkte deel van de randstad met groen/blauwe zones is beter in beeld gekomen. En de bestuurlijke drukte is alleen maar toegenomen: naast provincies, (grote) steden, acteren besturen van Kaderwetgebieden, overlegplatforms voor de Noordvleugel en de Zuidvleugel, de bestuurlijke commissie Randstad en de Vereniging Deltametropool. In de provincie Utrecht ontspoot dit besturen op een kluitje merkbaar: de provincie, het regionaal bestuur BRU en de gemeente Utrecht hebben een voortdurend dispuut wie waar over gaat en vertrouwen elkaar tot de deur.

Op deze manier gaat veel energie verloren. De Commissie-Geelhoed zegt het zo (blz. 24): 'Al deze bestuurlijke drukte zou nog te rechtvaardigen zijn als het tot resultaten leidde. De Randstad vertoont veeleer een beeld van stagnerende besluitvorming en een gebrek aan bestuurlijk handelingsvermogen.' Wat ontbreekt, zo stelt de commissie Geelhoed terecht, is duidelijkheid over het publieke opdrachtgeverschap bij bovenlokale kwesties. Naar mijn mening houdt dat publieke opdrachtgeverschap het volgende in: trekker van een project, programma of andersoortige opgave; organisator van de samenwerking (binnen en buiten de overheid); sturing met publieke bevoegdheden; bundelaar van de publieke geldmiddelen; organisator van de uitvoering en aanspreekpunt voor bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties ook als het om het maken van afspraken gaat.

**NEEM ALS VOORBEELD** het regionale verkeer en vervoer. Daar zijn initiatief, publieke bevoegdheden, geld en expertise zo versnipperd, dat de output minimaal is, terwijl de verbrokkeling in de regionale verkeerssystemen voortwoekert.

Wachten op een eventuele fundamentele bestuurlijke reorganisatie is hier niet langer aanvaardbaar. De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft de aanbeveling gedaan om regionale vervoersautoriteiten in te stellen die als bestuurlijk opdrachtgever kan optreden, onder meer in de richting van vervoersbedrijven en gemeenten. De (lokale en provinciale) politieke besturen stellen de beleidsmatige en budgettaire kaders vast, waarbinnen zo'n autoriteit opereert, één voor de noordvleugel en één voor de zuidvleugel. Ik ken de nadelen van dit type sectorale oplossingen. Het kan tekort doen aan de integrale samenhang en het onttrekt een deel van het beleid aan de politiek-bestuurlijke afweging. Ik ben zover dat ik kies voor dit kleinere nadeel. Daarbij ga ik niet zo ver als de voorstellen die door de Randstad-planoloog professor Dick Frieling zijn gedaan voor de ruimtelijke ordening. Frieling pleit voor een aparte autoriteit voor de ruimtelijke ordening met een eigen, direct gekozen bestuur. Daarmee verlaat je het model van integraal bestuur definitief en kies je voor het waterschapsmodel. Mijn pleidooi komt voort uit een

#### OUTPUT BIJ

#### VERKEER EN VERVOER

#### MINIMAAL

gebrek aan gecoördineerde uitvoering bij verkeer en vervoer. De geschetste problemen vragen nu ook om daadkracht. We kunnen niet wachten tot

de provincies zijn gereorganiseerd. En ik voeg daar aan toe dat bij verkeer en vervoer niet alleen de provincies zijn betrokken, maar ook de steden.

**DE COMMISSIE-GEELHOED** stelt de schaal van de provincies in de Randstad aan de orde en hun bestuurlijke en ambtelijke competentie. Ik ga eerst in op het competentie vraagstuk. Sinds

een jaar of zeven proberen de provincies een cultuuromslag te maken. Hoofdlijn van de beoogde verandering is: van producent van nota's, coördinator en toezichthouder naar gebiedsgerichte regisseur en organisator van de uitvoering. Aldus de in het jargon neergeschreven ambitie. Naar mijn waarneming komt deze cultuuromslag maar aarzelend en fragmentarisch van de grond. Hoe komt dat? Het werk bij de provincies gebeurt zorgvuldig en procedureel correct; het geschreven woord staat centraal. Voor de relatie van beleid met uitvoering bestaat weinig oog. Het tempo ligt (daarom) vaak laag. Het is voor mij steeds meer de vraag of voor de modernisering van de ambtelijke dienst de weg van de geleidelijkheid tot voldoende resultaten leidt. Zou je niet eigenlijk de helft van het ambtelijk apparaat moeten vervangen? Nog steeds bevolken schrijvers van de perfecte nota en toegewijde toetsers in grote getale de ambtelijke burelen. Voor de uitvoering bestaat zoals gezegd weinig oog, omdat het ver afstaat van de belevingswereld van de meerderheid van de bevolking van de provinciehuizen. Behoeft bestaat bij oorbeeld aan door de wol geleverde projectleiders, je moet ze bij provincies met een lantaarntje zoeken. De provincies hebben, bijvoorbeeld bij het bedrijfsleven, niet of nauwelijks aan gezag gewonnen. De bevolking kent het provinciaal bestuur niet.

**WIE (MEE)BETAALT**, bepaalt (mee). Het is van belang dat de provincies hun ambities kunnen realiseren met eigen financiële middelen. Dat is wat anders dan weldoende rondgaan en met subsidie strooien. Verschillende provincies zijn als gevolg van de verkoop van nutsbedrijven in goede doen geraakt, maar tot een gericht investeringsbeleid heeft dat nog niet geleid. Een provinciaal grondbeleid gaat bij een stevige financiële reservepositie en een professionele bezet-

ting tot de mogelijkheden behoren. Voor de provinciale praktijk van publiekprivate samenwerking moeten we al aan paar jaar doen met de Brabantse 'ruimte voor ruimte'-onderneming, waarmee de sanering van de varkenshouderij (onder verdoving) wordt gerealiseerd.

**DE POLITIEKE CULTUUR** is aarzelend, zegt Geelhoed diplomatiek. Dat heeft te maken met de cultuur van consensus en conflictvermijding. Versterkt door te grote omvang van provinciale staten en te grote colleges, waarin voor alle grote partijen meestal een plekje is. Politiek is de samenstelling van provinciale staten traditioneel zo dat landelijke gebieden oververtegenwoordigd zijn. Maatregelen die de agrarische sector onwelgevallig zijn, zal een provinciaal bestuur zelden nemen. Zal een nieuwe generatie politieke bestuurders in staat zijn de impasse waarin de cultuurverandering terecht is gekomen te doorbreken?

**DE CLAIM VAN** de provincies op meer bevoegdheden is op zich terecht maar naar mijn mening minder dan helft van het probleem. Vervulling van het publiek opdrachtgeverschap is ook hier een sleutelbegrip. Daarvoor heb je mensen nodig die de uitvoering kunnen organiseren, die hebben de provincies te weinig. Deze beschouwing over de competentie van de provincies dient vooraf te gaan over de schaal. Want een bestuurlijke reorganisatie in die zin heeft geen nut als die competentie niet drastisch verbetert. Geelhoed beveelt voor de Randstad provinciale schaalvergroting aan, zonder dit precies uit te werken. Omdat vrij breed de urgentie leeft dat de bestuurlijke kerstboom in de Randstad sanering behoeft, is dit streven deze keer niet bij voorbaat kansloos. Daarnaast bespeur ik bij de betrokken provincies zelf bereidheid om over de eigen existentie na te

denken. Een provincie voor de hele randstad lijkt mij overigens kansloos. Dit alleen al om de simpele reden dat zo'n provincie met 44 procent van de bevolking en meer dan 60 procent van de economische activiteit in onbalans is met de andere provincies, ook als die zich per landsdeel zouden fuseren. Bovendien gaat deze megaprovincie zich ontwikkelen tot directe concurrent van de nationale overheid. Een randstadprovincie kan dan ook niet op draagvlak bogen. Een tweedeling in een noordvleugel en een zuidvleugel sluit aan bij de maatschappelijke realiteit en is wel haalbaar.

De gezamenlijke CdK's stellen voor deze herindelingskwestie een staatscommissie in stellen. Is deze typisch Nederlandse vlucht vooruit ingegeven door onderlinge verdeeldheid of behoedzaamheid om de nationale politiek niet voor het hoofd te stoten? Ik zou zeggen: kom zelf met een initiatief; benut de tijdelijke doorwaadbare plaats in de brede rivier die voorstellen tot bestuurlijke reorganisatie pleegt weg te spoelen. En moderniseer je eigen organisatie voor het te laat is.

