

Provincie te lang in defensief

Tijd voor een nieuw elan

In de afgelopen maanden publiceerde *B&G* drie artikelen over de macht en kracht van de provincie. Die lijken in de praktijk tegen te vallen. Maar er gloort hoop. Commissaris J. Kamminga van Gelderland predikt een nieuw elan: 'De provincies hebben jarenlang in een klimaat geleefd platgedrukt te worden tussen Rijk en gemeenten. De provincie moet weer zelfbewust worden. We kunnen veel en dat moeten we uitstralen.'

Op een bijeenkomst van het IPO, een jaar geleden, uitte de voorzitter, de Zuid-Hollandse commissaris J. Franssen nog ingehouden kritiek op de mankementen van het openbaar bestuur. Hij analyseerde: 'Wij zijn teveel met onszelf bezig. We lopen achter de feiten aan en komen aan resultaten en veranderingen in de samenleving onvoldoende toe.' En hij concludeerde: 'Ik stel vast dat alle overheden met enorme achterstanden kampen in het realiseren van beleidsvoornemens. Ik stel vast dat die overheden daardoor vrijwel niet in staat zijn de ontwikkelingen in de samenleving en de private sector bij te benen.' Maar, zo liet hij toen weten, alle provincies zijn inmiddels intensief bezig met inhoudelijke vernieuwing op zowel het ambtelijke als het bestuurlijke vlak. Reden genoeg voor een gesprek met drie professoren-bestuurskundigen.

Het geloof in de provincie van de Groninger hoogleraar D.J. Elzinga wordt vooral ingegeven door zijn weezin over bestuurlijke wildgroei. Alles beter dan die 'regionale wirwar' van kunstmatige constructies zoals gewesten, gemeenschappelijke regelingen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. 'Als je kijkt naar de regio-indeling in Nederland dan is de dichtheid van al die onzichtbare overlegstructuren groter dan het snelwegennet. Het is verschrikkelijk wat er op regionaal niveau gebeurt. Weg ermee.'

Een kleine halve eeuw geleden alweer werd het openbaar bestuur een vierde bestuurslaag in het vooruitzicht gesteld. Beloofd werden miniprovin-

cies en stadsprovincies. Want er was zoets als een regionaal gat – de afstand tussen gemeenten en provincie – dat dringend diende te worden gedicht. Overal werd de komst van zelfstandige bestuurlijke eenheden aangekondigd. Omdat het regionale probleem steeds dominantier werd, gedijden de nieuwe kunstmatige bestuurseenheden. Tegelijkertijd werden de provincies meer en meer in het defensief gedrongen. Elke nieuwe regionale vondst, betekende een nieuwe aanval op hun positie.

Voor Elzinga is intussen duidelijk dat de provincies het pleit gewonnen hebben. Maar herkrepen wat ze hadden, hebben ze niet. Daarom wil hij terug naar het begin, naar weer drie



Prof. Elzinga: 'In het westen is de identiteit van de provincie aanzienlijk geringer dan in het noorden en in bijvoorbeeld Zeeland of Limburg'

bestuurslagen ('politiseringsniveaus') en tegelijkertijd opblazen en afbreken wat op regionaal niveau is opgezet. Elzinga: 'Er zit een principieel uitgangspunt achter. Ik vind dat daar waar het gaat om politieke besluitvorming, we dat moeten doen op direct democratisch niveau. Niet indirect, zoals nu gebeurt in de regio's waar heel veel beslissingen genomen worden en waar veel geld mee gemoeid is. Ik ben tegen de Eerste Kamer en ik ben tegen al die kunstmatige constructies in de regio omdat steeds sprake is van een gebrek aan democratische legitimatie.'

Elzinga is een verstokte Groninger. Die achtergrond heeft ook te maken met zijn geloof in de provincie. Hij weet: 'In het westen is de identiteit van de provincie aanzienlijk geringer dan in het noorden en in bijvoorbeeld Zeeland of Limburg. Eeuwenlang is hier de provincie een sterke politiek-culturele eenheid geweest. Je voelt je Zeeuw, Fries of Groninger. Er bestaat een sterke affiniteit van de burgers met de provincie. Je moet daar voorzichtig mee omgaan.'

Elzinga is voorts kind van de jaren '60. Zijn instituut is gevestigd in de voormalige Harmonie waar hij als student ooit politieke bijeenkomsten bijwoonde die gingen over nieuw-links, program-colleges, polariseren en ander nood in de wereld. Een omgeving met sentimenten en herinneringen aan oude dogma's. Hij zegt: 'Ik houd van de herkenbaarheid van direct partijpolitieke arena's waar zaken gepoliticiseerd worden, hoe gebrekkig dat ook gebeurt. De provincie is de gebrekkigste arena die we kennen, maar dat komt omdat we er veel hebben weggehaald. We moeten de provincie niet opheffen, we moeten juist haar rol herdefiniëren en opwaarderen.'

Politieke strijd

Zo'n twintig jaar geleden dacht bestuurskundige dr. A.J.G.M. (Hans)

Bekke er nog net zo over. Hij herinnert zich hoe hij krachtige pleidooien hield voor behoud van de provincie. Ze deden immers nuttig werk en niemand kwaad. Maar de wereld veranderde en Bekke veranderde mee. Tussenlagen, zoals de provincie, zullen altijd moeilijkheden blijven geven, weet hij: 'Het is net als met de sergeant-majoor in het leger. Die heeft aanvaringen met z'n soldaten en met de officieren. Die zit tussen wal en schip. Het is een klassiek probleem.'

Hij betwijfelt of het openbaar bestuur in Nederland – Rijk-provinciegemeenten naar het ontwerp van Thorbecke – bestand is tegen de 'ongelooflijk ingewikkelde problemen' van dit tijdsgewricht. Hij zegt: 'Er zijn in Europa twee paradoxale ontwikkelingen gaande. Aan de ene kant worden steeds meer taken weggehaald bij de centrale overheid en in handen gegeven van Europa. Er wordt tegen gevochten, maar het is een verloren strijd. Tegelijkertijd wordt het lokale niveau belangrijker. Mensen willen meedoen in hun eigen omgeving. Dat verlangen wordt steeds groter. Is het nou echt zo ontzettend belangrijk dat wat in Brussel en Den Haag wordt bedacht en lokaal wordt uitgevoerd, dat daar nog een provincie of een regionaal bestuur tussenin moet zitten? Welnee. Hooguit twee lagen zijn in Nederland voldoende, dat zijn die van Rijk en gemeenten.'

Bekke heeft zojuist afscheid genomen als hoogleraar te Leiden. Hij blijft bezig als zelfstandig adviseur. Hij is 63 en heeft inmiddels genoeg meegeemaakt om te kunnen concluderen dat de decennia lang durende discussie over het openbaar bestuur in Nederland altijd een 'politieke strijd' geweest is om de macht'. Elke poging tot verandering liep stuk op hindermacht, zegt Bekke: 'De idee voor een stadsprovincie in Den Haag bijvoorbeeld, sneuvelde omdat gemeentebestuurders in Den Haag, Rijswijk en Voorburg geen zin hadden hun baan op te geven. Pogingen tot verandering in het

openbaar bestuur strandden omdat er lobby's zijn die succesvol de minister van Binnenlandse Zaken weten te beïnvloeden. In het algemeen zijn stadsprovincies gedoemd te mislukken omdat politieke partijen er belang bij hebben bepaalde burgemeesters, bepaalde gedeputeerden en bepaalde ambtsdragers te laten zitten waar ze zitten. Peper wilde als minister van Binnenlandse Zaken wel, maar haalde het niet. Remkes en dit kabinet hebben andere prioriteiten. Reorganisatie van het openbaar bestuur valt van hen niet te verwachten. Niemand die daar ook moeilijk over zal doen. Het maakt de burger allemaal niets uit, als het vuil maar van straat wordt gehaald. Wie het doet is niet van belang.'

Maar al die uitspraken dan over doelmatigheid en efficiency, waagt de verslaggever.

Bekke schudt gedecideerd het hoofd: 'Het is een politieke strijd, een puur politieke strijd om de macht.' De veertig jaar lange discussie over hervormingen van het openbaar bestuur heeft, zegt Bekke, geen ene moer opgeleverd. Het verval is intussen wel doorgegaan: 'Denk je dat Amsterdam zich wat aantrekt van de provincie Noord-Holland? Geen sprake van. Er zit daar in Amsterdam zoveel kwaliteit. Aan al die disciplines waarover Amsterdam beschikt kan de provincie niet tippen. Hetzelfde geldt voor Den Haag en Rotterdam in de provincie Zuid-Holland. In de regio Rotterdam bestond ooit het openbaar lichaam Rijnmond. Een voorloper van de stadsprovincie. Dat ging daar heel goed. Een havengebied dien je immers als eenheid te besturen en dat gebeurde. Rijnmond werd ten slotte opgeheven, en dat had niets met doelmatigheid te maken maar alles met politiek.'

Sterke bestuurders

Tussen Elzinga en Bekke in bevindt



Dr. Bekke: 'Hooguit twee lagen zijn in Nederland voldoende, dat zijn die van Rijk en gemeenten'

zich bestuurskundige dr. Urri Rosenthal – hij wil minder provincies met meer power. Rosenthal is hoogleraar, voorzitter van het Instituut voor veiligheids- en crisismangement (COT) en vanaf 1999 ook Eerste Kamerlid voor de VVD – waarvoor hij overigens de leden van provinciale staten nodig had die hem getrappt kozen. Hij was lid van de Commissie-Geelhoed die vorig jaar het rapport *Op schaal gewogen* publiceerde en waarnaar voor dat moment nauwelijks werd geluisterd. Rosenthal begrijpt dat: 'Zo'n rapport schrijf je om via de kabinetsformatie van je te laten horen. Er komen natuurlijk stapels van zulke rapporten binnen, als je dan begint over een andere schaal voor de provincie dan weet je dat je over zaken praat die niet binnen de kortste keren bewerkstelligd worden.'

Rosenthal wil minder provincies die daardoor sterker en gezaghebbender zouden kunnen worden. Hij zegt: 'Ik zie in de ontwikkeling die nu gaande is een interessante beweging. Een overheid die weer haar tanden laat zien, die haar gezag wil terugverdiene en dat tot gelding brengt. Dat is een gelukkige kentering. Een optredende staat die dereguleert maar niet zijn handen overal vanaf haalt. Tegelijkertijd wordt een appèl gedaan op de burger om weer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Een verantwoordelijkheid die sterker en sterker zal worden aangezet.' Rosenthal voorziet ook een uitdunning van structuren. Daarin passen sterke bestuurders. Dat kan enige problemen opleveren met de huidige provinciale besturen: 'We zitten met een politiek-cultureel vraagstuk. De provincies zijn groot geworden in de polder. Na de waterschappen vormen ze de oudste bestuurslaag. Ze zijn daarom volledig vergroeid met het poldermodel, en ze polderen bij het leven. Provincies zijn niet gewend met de vuist op tafel te slaan, maar ze doen alles via eindeloos overleg. In de Commissie-Geelhoed ontstond het idee voor het model van een provincie die kracht

uitstraalt en die niet terugdeinst om gebruik te maken van de bevoegdheid die ze heeft. Wat nodig is, zijn andere typen mensen, steviger, niet autoritair maar wel gezaghebbend.'

Rosenthal heeft zich, in de dagen rondom de verkiezingen van de provinciale staten die hem een zetel in de Eerste Kamer opleverde, verdiept in de materie om vervolgens tot een helder beeld te komen: 'De provincies doen veel wat ze niet moeten doen, maar datgene wat ze moeten doen, doen ze te schuchter en te terughoudend. Provincies hebben bijvoorbeeld een taak in zoiets als jeugdbeleid, jeugdzorg. Maar daarin gaan sommige provincies zover dat ze zich naar de grote stad begeven om te zien hoe het daar gesteld is met de drop-outs. Zoiets moeten provincies overlaten aan de gemeenten zelf. Wat ze wel moeten doen, is soms hard en zakelijk optreden. Het ziet het er naar uit dat een eind gekomen is aan het aantal gemeentelijke herindelingen. Dat betekent dat we blijven zitten met zo'n vierhonderdvijftig gemeenten. Tussen gemeenten onderling komen regelmatig wrijvingen en conflicten voor. Moet het Rijk die oplossen? Nee, daarvoor zijn provincies. Als Den Haag en Voorburg kissebissen over een weg dan is het de taak van de provincie te zorgen dat die wordt aangelegd.'

Kiesdistricten

Het kan allemaal beter, meent Rosenthal, als om te beginnen de drie noordelijke provincies worden samengevoegd: 'Maak er iets van wat kracht heeft in nationaal en Europees verband, en houd rekening met de eigenheid van de regio. De dagelijkse werkelijkheid geeft ons overigens gelijk, want als het noorden iets verhapstukken wil, doen Groningen, Friesland en Drenthe dat vandaag samen. Want voor echte grote zaken is de schaal van de provincie te klein. Hetzelfde geldt voor Noord-

Brabant en Limburg, en wat mij betreft voegen we Noord- en Zuid-Holland en Zeeland ook samen. Die nieuwe provincies zullen een belangrijke taak krijgen in het toezicht en de conflictregulering tussen gemeenten. Ze moeten dan wel bereid zijn stevig op te treden.' Rosenthal vindt niet dat die oplossing de identiteit van Limburg of Zeeland zal aantasten: 'De Achterhoek en Twente bestaan ook nog steeds.'

In Groningen laat collega Elzinga weten zich eventueel nog te kunnen voorstellen dat Noord- en Zuid-Holland bij elkaar worden gevoegd. De rest wil hij in tact laten. Hij gaat terug naar de periode vóór Thorbecke, naar de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, toen dezelfde bestuurlijke entiteiten bestonden die nu nog bestaan. Gelre, de Hollanden, Zeeland, de generaliteitslanden, Groningen, Friesland: 'Ik kan me voorstellen dat als je de oude provincie Holland herstelt, je ook steden als Amsterdam en Rotterdam weer de identiteit geeft die ze hadden en dat je die dan op dezelfde manier behandelt als de provincies.' Elzinga denkt vooruit. Hij meent dat de provincie opnieuw wordt ontdekt, vooral de provincie als politiek-culturele eenheid: 'Vanuit democratische opvatting is het geweldig van betekenis dat de burger affiniteit voelt met de omgeving waarin die woont. Mensen zijn vertrouwd met een politieke gemeenschap zoals die lang heeft bestaan. Het opblazen van vaste historische grenzen brengt veel mensen tot razernij. Daarom ben ik ook tegen gedwongen gemeentelijke herindeling. Politiek-culturele eenheden opofferen voor doelmatigheidsoverwegingen is een te hoge prijs.'

Bovendien kunnen de bestaande provincies een mooi uitgangspunt zijn voor een nieuw begin. Elzinga: 'Onder Thom de Graaf krijgen we een discussie over een nieuw kiesstelsel. Dan komen ook vragen over het districtenstelsel en hoe we die districten gaan organiseren. Doen we dat op regionaal



Dr. Rosenthal: 'Provincies zijn niet gewend met de vuist op tafel te slaan, maar ze doen alles via eindeloos overleg'

niveau of nemen de de twaalf provincies als uitgangspunt plus de drie grote steden. Dan zouden vijftien kiesdistricten ontstaan. Dat heeft meteen als voordeel dat je zowel regionale en landelijke volksvertegenwoordigers krijgt.' Elzinga gaat nog verder. Als straks burgemeesters gekozen gaan worden, dan gaan de Commissarissen van de Koningin onvermijdelijk volgen. Meer zal daardoor het accent komen te liggen op de bevoegdheden, taken en het politiseringspotentieel van de provincie. Hij zegt: 'Zowel de provincies als Europa kennen een vergelijkbare thematiek. Beide zijn zietogend in democratisch opzicht. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat bij de burgers warmere gevoelens ontstaan en dat ze weer de straat opgaan.'

Voor adviseur Bekke is het inblazen van nieuw elan voor de provincie een schermutseling in de achterhoede: 'Sterkere provincies laten dezelfde verhoudingen in stand. Ik vind dat provinciale model langzamerhand toch te veel omgeven door historisch sentiment, uit de tijd van de Republiek en de Fransen – het departement en de député. Overblijfselen uit een ver verleden. Wat hebben ze nog voor nut? Zorg nou voor een redelijk sterk lokaal niveau, maak het hier en daar wat groter, geef wat meer bevoegdheden en weg met de provincies. Ik vermoed dat de commissarissen en de gedeputeerden aanvoelen dat de volgende discussie over de provincie wel eens de laatste kan zijn.' Hij komt tot een opsomming van nut en gebreken: 'Eén van de taken van de provincie is de planologie. Maar inmiddels denken we al lang niet meer in blauwdrukken van streekplannen waar de gemeenten zich naar dienen te voegen. Veel meer wordt nu gedacht in proces- en ontwikkelings termen. Dus die taak bestaat niet meer. Voorts oefenen de provincies toezicht uit op de waterschappen. Die zijn inmiddels zo groot geworden dat ze de provincie voorbijstreven. Dan is er nog zo iets als het provinciaal wegbe-

heer dat natuurlijk ook de gemeenten kunnen doen. Ik zie kortom steeds minder taken. Even was er nog discussie om politieregio's bij de provincies te doen. Ook die slag is verloren. Wat je nu hebt zijn heel willekeurige politieregio's waarvan de verantwoordelijkheid slecht geregeld is. Eigenlijk zou de politiewet van tien jaar geleden herzien dienen te worden maar het kabinet wil daar niet aan.'

Defensieve bestuurslaag

Elzinga heeft een verklaring voor het imago van de provincie. Die is heel lang bezig geweest de vijand buiten de deur te houden. Dat had weer tot gevolg dat voor de ambtenaar de provincie volstrekt niet populair was als werkgever. Die stond immers op het punt opgeheven te worden. De Groninger hoogleraar zegt: 'Ik moet dit voorzichtig formuleren, maar het is vaak zo, dat politici, die hun opwachting in de provincie maken, zich politiek niet al te sterk profileren. Als je kijkt naar de partijgrema en de mensen met invloed in de politieke partijen, dan zijn het in het algemeen niet statenleden die prominent zijn – uitzonderingen waaronder Friso de Zeeuw en Pieter van Geel daargelaten. De oorzaak is het karakter van de provincie, omdat het een defensieve bestuurslaag is.'

In het kantoor van het COT in Den Haag windt Rosenthal zich op over de kenschets van Elzinga: 'Dat vind ik flauw. De mensen zijn zeker capabel. Het gaat er om dat de politiek van de ambtelijke cultuur er eentje is geweest die mensen nooit op de toppen van hun kunnen heeft getoetst. Bij de provincie lopen stoeten mensen in de uitvoerende dienst rond bij wie, door het veelvuldig contact met gemeenten en gemeenteamtensaren, de blik is versmald. Daardoor ontstaat een cultuur die niet toegesneden is op het beslechten van conflicten en het uitoefenen van toezicht.' Hij deelt de

mening dat we 'decennia lang hebben zitten te sullen met de herindeling van dit land'. Hij herinnert zich hoe de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta (1986-1989) aan de provincies de gele kaart uitdeelde: 'Dat kwam door een malaise die het openbaar bestuur zelf had bewerkstelligd door te lang heen en weer te schuiven en te schieten met de provincies. Daarna is de overdracht van het beheer van de politie aan de provincies op een haar na niet doorgegaan. Het is waar dat door die stormloop de provincie al maar in defensief gedrongen is.' Een sterkere positie voor de provincie kan veel problemen oplossen, gelooft Rosenthal.

Bekke heeft alle geloof afgelegd: 'Ik denk dat we in het bestuur naar een heel andere cultuur gaan, van veel minder praten tot we het eens zijn, naar strakke lijnen en streng beslissen. Bekke schudt vol ongeloof het hoofd als hij het resultaat vermeldt van het invoeren van het duale stelsel bij de gemeenteraden. Naast de gemeentesecretaris voor de Colleges van Burgemeester en Wethouders, kwam er een aparte secretaris voor de raad. Hij zegt: 'Dat betekende tweeduizend nieuwe ambtenaren voor het uitvoeren van het duale bestuur. Heeft iemand ooit eraan gedacht hoe die betaald moeten worden? Wat een geld kunnen we niet winnen door het gehele middenbestuursniveau op te heffen. Er is nooit een becijfering gemaakt, maar ongezien durf ik te zeggen dat het een enorme besparing zal opleveren.'