



# De strijd om de provincie is nog lang niet gestreden

**JOS MOERKAMP**  
Freelance journalist

**De discussie over de bevoegdheden en taken van de provincie is reeds decennia lang gaande, zonder dat er sprake is van een breed gedragen visie op de toekomst van de decentrale overheid. De vraag is of het nieuwe kabinet met zijn kersverse plannen voor de provincie haar wel de nieuwe tijd in zal kunnen trekken.**

**E**en complexere bestuurlijke discussie dan die rondom de provincies is nauwelijks denkbaar. Iedereen begrijpt dat er iets georganiseerd moet zijn om het lokale met nationale te verbinden. Maar over de mate waarin de provincies momenteel in die behoefte (kunnen) voorzien, zijn maar weinigen tevreden. Daarmee is meteen zo ongeveer het enige gezegd waarover overeenstemming bestaat. Want op het moment dat de discussie zich richting oplossingen begeeft, barst een gekraak los dat niet alleen al decennia duurt, maar dat bovendien ongeveer 'nul' als resultante heeft: de talloze pogingen om echt iets te doen aan het functioneren van de provincies heffen elkaar min of meer op. De eindconclusie van dergelijke discussies eindigen niet voor niets vaak in grote bewondering voor het huis van Thorbecke: tegen elke storm bestand.

**N**eem de discussie over de bestuurlijke inrichting van de Randstad. Diverse commissies hebben zich gebogen over de bestuurlijke dichtheid, met bijbehorende besluiteloosheid, in het deel van Nederland waar het grootste deel van het Bruto Nationaal Product wordt verdiend. Op dit moment vinden de vier betrokken provincies en vier 'inliggende' grote steden eensluidend dat beteugeling van de bestuurlijke drukte dringend noodzakelijk is, vooral omdat die de internationale concurrentiepositie van Nederland schaadt. Die schade uit zich in stagnatie op thema's als ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, woon-, werk- en leefklimaat en kennis en innovatie.

Terwijl de probleemomschrijving geen grote meningsverschillen oplevert, geldt dat wel voor de gekozen oplossingsrichtingen. De commissie Versterking Randstadbestuur onder leiding van oud-premier Kok kwam in januari tot de con-

clusie dat één bestuur voor de Randstad de beste oplossing is voor de gesignaleerde problemen. Een week later presenteerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), onder voorzitterschap van voormalig Commissaris van de Koningin Jos van Kemenade, een ander antwoord op de hoe-vraag: niet één Randstadprovincie, maar twee. 'De noodzaak om de "bestuurlijke drukte" te beperken kan niet genoeg worden onderschreven', stelt de Rob.

Maar de vorming van één Randstadprovincie zal leiden tot verscherping van de tegenstelling tussen de Randstad en de "rest" van Nederland' en wat dat betekent weten we nog uit de tijd van de Zeven Verenigde Provinciën. Niet voor niets werd in 1840 'de almachtige provincie Holland' gesplitst in Noord en Zuid, aldus de Rob. Daarnaast noemt de Raad voor zijn voorkeur argumenten die typerend zijn voor de positie van het middenbestuur: ze gaan over de relatie tot het Rijk enerzijds en tot de gemeenten anderzijds. 'Vorming van één Randstadprovincie zal leiden tot competentiegeschillen tussen het Randstadbestuur en de rijksoverheid.'

De commissie (Kok, JM) ziet opmerkelijk genoeg geen noodzaak extra rijksbevoegdheden toe te delen aan het Randstadbestuur, maar gaat er tegelijk wel vanuit dat deze provincie genoeg doorzettingsmacht heeft om knopen door te hakken. Een provincie zonder extra bevoegdheden maar wel met toebedachte doorzettingsmacht is een 'contradictio in terminis'. Dan de problemen ten opzichte van het lokaal bestuur. Binnen de nieuwe provincie zullen 'nieuwe hulpstructuren, interne bestuurlijke drukte en belangentegenstellingen' ontstaan, die 'een verlamdende werking hebben op de besluitvorming en uitvoering van beleid'.

De Rob ziet een andere oplossing voor het gesignaleerde probleem: de vorming van regio-gemeenten. 'Dat zijn gemeenten die ontstaan na

De in de jaren  
negentig  
ingezette  
overlevings-  
strategie heeft  
ertoe geleid  
dat het  
provincie-  
bestuur zich  
heeft  
opgeblazen  
tot overdreven  
proporties.

samenvoeging van elk van de vier grote steden met hun randgemeenten en die tevens beschikken over extra taken en bevoegdheden.' De regiogemeenten opereren binnen twee Randstadprovincies: de Noordvleugel (Noord-Holland, Utrecht en Flevoland) en de Zuidvleugel (Zuid-Holland, uitgebreid met het gehele Groene Hart). Om afstemmingsproblemen tussen deze twee provincies op te lossen, moet er een coördinerend minister voor de Randstad komen.

De VNG liet al eerder weten dat gemeenten 'opscaling niet uit de weg' gaan. Maar daar hoort wel bij dat Rijk en provincie(s) taken moeten overhevelen naar gemeenten ter bestrijding van dezelfde bestuurlijke drukte als waarover iedereen spreekt. Maar natuurlijk zijn er ook nog de randgemeenten zelf. De vraag is of die in de rij staan om te worden opgeslokt door de 'regiogemeente'.

**K**ortom: een breed gedeelde probleemanalyse, maar een verscheidenheid aan oplossingsrichtingen die doet vermoeden dat ook nu de resultante nul zal zijn. Op het eerste gezicht lijkt ook het kabinet Balkenende IV geen grootscheepse bestuurlijke veranderingen in het vat te hebben. Het regeerakkoord meldt niets over de vorming van een Randstadprovincie – of van welke provinciale structuuraanpassing ook. Wel stelt 'de verantwoordelijke minister', 'in samenspraak met de betrokken gemeenten en provincies', een urgentieprogramma op voor de Randstad op om de bestuurlijke drukte te verminderen. Overal in het land moet het bestuurlijk minder druk worden, maar 'zonder de Grondwettelijk verankerde bestuurlijke inrichting te veranderen'.

De vraag is of de in het regeerakkoord gekristalliseerde patstelling geen schijn is. Allereerst biedt de paragraaf over de bestuurlijke inrichting van ons land in het regeerakkoord zelf volop aanknopingspunten voor een stevig gesprek over de toekomst van de provincie. In de Provinciewet wordt, evenals in de Gemeentewet, ruimte gecreëerd voor 'differentiatie' en 'maatwerk', twee woorden die het momenteel erg goed doen in het politiek-bestuurlijke discours. Vrij vertaald: wat voor de ene provincie geldt, behoeft niet per se ook voor de andere provincie te gelden. De tijd moet leren of 'differentiatie en maatwerk' de nieuwe bezweringswoorden zijn die tot 'nul' leiden of dat ze het bestuurlijke bestel daadwerkelijk in beweging brengen.

Daarnaast worden 'enkele nader te bepalen (beleids)terreinen' zo ingericht dat er maximaal twee bestuurslagen bij betrokken zijn. De ene laag maakt beleid en voert taken uit. De andere bestuurslaag coördineert en houdt toezicht. Wat dat betekent voor bijvoorbeeld de jeugdzorg, zal ongetwijfeld het vervolg zijn van de verwoede discussie die al over competenties en bevoegdheden op dit dossier gaande is. Blijft de provincie beleidsmaker en uitvoerder en het Rijk toezichthouder? Laat de minister van Jeugd en Gezin de

voorgenomen totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin over aan gemeenten? En zo ja, houdt hij daar dan zelf toezicht op of laat hij dat over aan de provincies? Of worden dergelijke centra een provinciale verantwoordelijkheid, in het verlengde hun huidige bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de jeugdzorg?

**N**aast het bestuurlijke spel is er een belangrijke tweede factor die de discussie de komende jaren niet zal doen verstommen. De provincie is bij het overgrote deel van de burgers een grote onbekende, hetgeen zich uit in een abominabele opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen. Daarmee staat de democratische legitimiteit van de provincie al jarenlang onder druk.

Een derde factor ontstaat door de combinatie van een zich al decennia voortslepende stelsel-discussie en onderwaardering door de kiezers: megalomanie. Dat is althans de analyse van bestuurskundige Klaartje Peters in haar recent verschenen boek *Het opgeblazen bestuur; een kritische kijk op de provincie*. Het is een aanklacht tegen de provinciale politiek, het uit provinciale politiek voortvloeiende beleid en de uit dit beleid voortvloeiende bestedingen van publieke middelen. 'Provinciale politici richten zich graag op onderwerpen waar burgers zich druk om maken, zoals armoede, veiligheid of zorg. Bijna altijd betreft het zaken waarvoor andere partijen in het veld verantwoordelijk zijn, vaak de gemeenten', schrijft Peters. 'De in de jaren negentig ingezette overlevingsstrategie heeft ertoe geleid dat het provinciebestuur zich heeft opgeblazen tot overdreven proporties. Van een bescheiden en onzichtbaar middenbestuur, beperkt in takenpakket en sturingsmogelijkheden, hebben de provincies geprobeerd zich te transformeren in een gewichtige bestuurslaag die bij alle maatschappelijke problemen zichtbaar betrokken wil zijn. Nu, tien jaar later, zijn de gevolgen van die strategie goed zichtbaar. Niet alleen op sociale terreinen als zorg, welzijn en onderwijs, maar ook op andere beleidsterreinen wordt burgers een beeld van de provinciale overheid voorgehouden dat in het geheel niet overeenkomt met de werkelijkheid.'

Terwijl provincies hun klassieke taken verwaarlozen – toezicht houden, plannen, coördineren, optreden als intermediair – zijn ze op zoek gegaan naar nieuwe taken en rollen. Daarbij lopen ze gemeenten voor de voeten, bezigen ze veel te grote woorden, formuleren ze onhaalbare ambities en besteden ze miljoenen aan het 'verkoop van hun eigen bestuurslaag'. Hoogleeraar bestuurskunde Joke de Vries vat het boek van Peters tijdens de presentatie kort samen door te stellen dat 'een rennie niet meer helpt om het opgeblazen gevoel weg te werken. De provincie moet gaan Sonja Bakkeren om weer mooi slank te worden en goed te kunnen functioneren'.

Vanzelfsprekend krijgt Peters de handen in provinciale kringen niet echt op elkaar. Al herkent de Brabantse Gedeputeerde Paul Rüpp wel in het door haar beschreven gedrag. 'Het oplossen van bovenlokale vraagstukken in het fysieke domein vind ik bij uitstek de taak van het middenbestuur. Je kunt je afvragen wat provincies te zoeken in hebben in het sociale domein. Noord-Brabant bezint zich daar momenteel ook op. Maar ook ik zie in dat onze Staten gevoelig zijn wanneer een maatschappelijk beroep op ons wordt gedaan. Dan moeten we daar beleid op zetten en geld voor vrij maken. Dan moeten wij regisseren, faciliteren en stimuleren. Ondanks dat we die rol naar mijn mening goed vervullen, is de vraag terecht of we daar niet wat terughoudender in moeten zijn. Dat geldt ook voor onze bemoeienis met steden. Die kunnen een heleboel dingen zelf. Hetgeen niet wegneemt dat het nuttig blijkt te zijn als de provincie en de vijf Brabantse gezamenlijk optrekken richting Den Haag en Brussel.'

De Utrechtse provinciesecretaris Herman Sietsma ziet geen opgeblazen provincie, maar juist een uitgekledde. Doordat belangrijke middenbestuurtaken bij de provincie zijn weggehaald en in andere gremia zijn ondergebracht – binnen de Wgr-plusregio's rond de grote steden, binnen de politie- en nu de veiligheidsregio's – is het de vraag of het provinciebestuur nog wel voldoende vlees op het bot heeft om een volwaardige politieke belangenafweging te kunnen maken, is zijn redenering. 'De provincie probeert zich te concentreren op de taken die zijn overgebleven, en krijgt dan het verwijt dat het politiek niet interessant is wat er gebeurt en dat ze daarom maar beter weg kan. Doordat taken zijn verdwenen, is de belangenafweging steeds dunner en minder interessant geworden. Moet het parool daarom niet zijn dat we de algemene democratie van de provincie benutten voor al die zaken die in het middenbestuur aan de orde zijn?'

Sietsma sluit daarmee aan bij de 'Theorie van de Provincie' die hoogleraar bestuurskunde Theo Toonen anderhalf jaar geleden schreef. Daarin stelt hij dat provincies belangwekkende rollen te spelen hebben in zowel de fysieke, economische als sociale pijler. Dat provincies tot dusverre nauwelijks een rol speelden in 'mensgerichte' taken komt volgens hem door de verzuiling. In de ons omringende landen hebben regio's ook religieuze, culturele en soms etnische kenmerken. Bij ons werden de zuilen de dragers van deze onderscheidende kenmerken. Met de ontzuiling echter, blijken juist op de maatschappelijke terreinen die hun onderdak kwijtraakten nu de politieke pijndossiers: onderwijs, wonen, zorg. De provincie moet deze lacune opvullen, stelt Toonen, want anders 'rest slechts centrale sturing van rijkswege met haar onvermijdelijke verkokering of de tucht van de markt als alternatieve coördinatiemechanisme'.

Volgens hem biedt de provincie 'qua schaal en bestuurlijke positionering met wat aanpassingen het geschikte bestuurlijke vangnet'. Een tweede reden voor opwaardering van de provincie is volgens Toonen dat regio's elkaar in toenemende mate wereldwijd beconcurreren. Om mee te kunnen in die concurrentieslag behoort een regio op tal van terreinen – omgevings- én sociale kwaliteiten – fit zijn. Dit samenstel aan kwaliteiten vraagt om 'samenhangen die de territoriale schaal van de stadsgewesten te boven gaat'. De provincies beschikken over regionale en democratische infrastructuur om integrale afwegingen te maken, is zijn stelling. Tot slot kunnen provincies het antwoord zijn op de veelheid aan bestuurlijke oplossingen die voor regioproblematiek zijn bedacht, maar die niet zelden afdoende democratische controle en verantwoording ontberen. Er is meer verbindende sturing nodig, stelt Toonen. 'Komt die van het Rijk en vragen we weer om meer centralisatie? Of benutten we de aanwezigheid van een onafhankelijk en extern gelegitimeerd besluitvormingsorgaan in de regio als kader om, waar nodig, op meer decentraal niveau de knopen door te hakken?', vraagt Toonen zich retorisch af.

Buiten het provinciale kamp kan Toonen niet op veel steun rekenen. Zijn collega Hans Engels, die de Thorbeckeleerstoel bekleedt, ziet niets in het verder optuigen van de provincie. Provincies moeten zich richten op 'de grote regionale vraagstukken in het omgevingsbeleid', aldus Engels in een referaat van afgelopen najaar. 'Er is een ruimtelijk-economische traditie die versterkt kan worden door te concentreren op de strategische sturing van infrastructuur en economie, met de nadruk op duurzaamheid en kennis. De door Toonen bepleite focus op een meer mensgericht beleid lijkt mij niet het goede perspectief. Naar hun aard zijn taken van zorg en dienstverlening, zoals sociaal beleid, onderwijsvoorzieningen en welzijn typisch lokale taken.'

Ralph Pans, voorzitter van de directieraad van de VNG ziet evenmin iets in meer taken voor de provincie. 'Misschien zijn provinciale taken in de loop der tijd inderdaad in andere gremia beland, maar concentreer je dan op de taken die je wél hebt. Ik weet dat die zelfbeperking tot enorme kramp leidt bij provincies. Ze willen zo graag de schakel, het scharnier, het kraakbeen van het openbaar bestuur zijn. Maar provincies vormen gewoon het intermediair bestuur de focus moet dáár op gericht zijn. Zonder ook nog eens op zoek te gaan naar die burger, want die is al belegd bij de gemeenten en bij het Rijk. Markeer je taken, zorg voor goede uitvoering en voor geldstromen die met die taken verband houden. Mijn stelling is dat provincies sterker worden door zich te beperken.'

De provincies beschikken over regionale en democratische infrastructuur om integrale afwegingen te maken.

**H**oe verder? Een van voormalig minister Remkes' laatste beleidsnotities heet 'De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst'. Het is een variant op de slogan die oud-directeur van het Interprovinciaal Overleg Ton Rombouts vanaf 1993 met veel succes uitventte. Van het topperige 'de toekomst van de provincies' maakte Rombouts het optimistische 'de provincies van de toekomst': provincies die zich opstellen als kwaliteitsbewaker, probleemoplosser en partner.

Remkes' verkenning is in belangrijke mate overgenomen in het regeerakkoord van Balkenende IV. 'Dubbel werk en onnodige afstemming tussen bestuurslagen moet worden vermeden', 'Ruimtelijke gebiedsgerichte opgaven met een complexe bestuurlijke dimensie zijn belangrijke provinciale kerntaken' en de differentiatiegedachte verdient een kans: de noordelijke pro-

vincies zijn aan de kleine kant maar werken al heel goed samen, Gelderland en Overijssel moeten maar eens nadenken over een fusie, de drie zuidelijke provincies hebben elk een eigen identiteit en dat mag zo blijven. Voor de Randstad heeft Remkes geen duidelijke oplossing. Daar moet bestuurlijk iets gebeuren, maar wat precies, weet ook hij niet. Ook die conclusie heeft het nieuwe kabinet min of meer overgenomen door te spreken over een Randstadoffensief, waarvoor eveneens geldt dat nog niemand weet wat daaronder te verstaan.

Remkes' afsluitende woorden getuigen van veel bestuurlijke ervaring: 'We voeren op dit moment een belangrijke discussie, maar op de uitkomst kunnen we niet lijdzaam wachten. We moeten ons dus niet blindstaren op de grote einduitkomst, maar ondertussen gewoon aan de slag gaan.'