

Aan:
de leden van de statencommissie
Bestuur, Financiën en Economie

Assen, 8 november 2005
Behandeld door mevrouw I.M. Rozema (0592) 36 57 95
Onderwerp: IPO-discussienotitie over profiel van de provincies

Geachte leden,

Op de agenda van de commissie BFE staan onder andere de stukken ten behoeve van de Algemene Ledenvergadering (ALV) van het IPO op 15 december a.s. Conform de afspraken worden onderwerpen als de begroting en het jaarprogramma van het IPO altijd expliciet geagendeerd in de commissie BFE, zodat de commissie in de gelegenheid wordt gesteld om de Drentse leden van de ALV mogelijke op- en aanmerkingen mee te geven.

Op de agenda van de ALV van 15 december a.s. staat eveneens de discussienotitie van het IPO over de toekomst van het middenbestuur, getiteld "Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform". Daarmee wil het IPO de discussie in de provincies over het profiel van het middenbestuur aanzwengelen, met als doel een eigen geluid en reactie te laten horen, mocht de minister van BZK in de aanloop naar het Regeerakkoord 2007 met een visie terzake komen.

In het DB van SNN is eveneens kort gesproken over de discussienotitie van het IPO. Daar is afgesproken deze discussie in elk geval niet in SNN-verband op te pakken, maar dat reacties van de drie noordelijke provincies wel zoveel mogelijk zullen worden afgestemd.

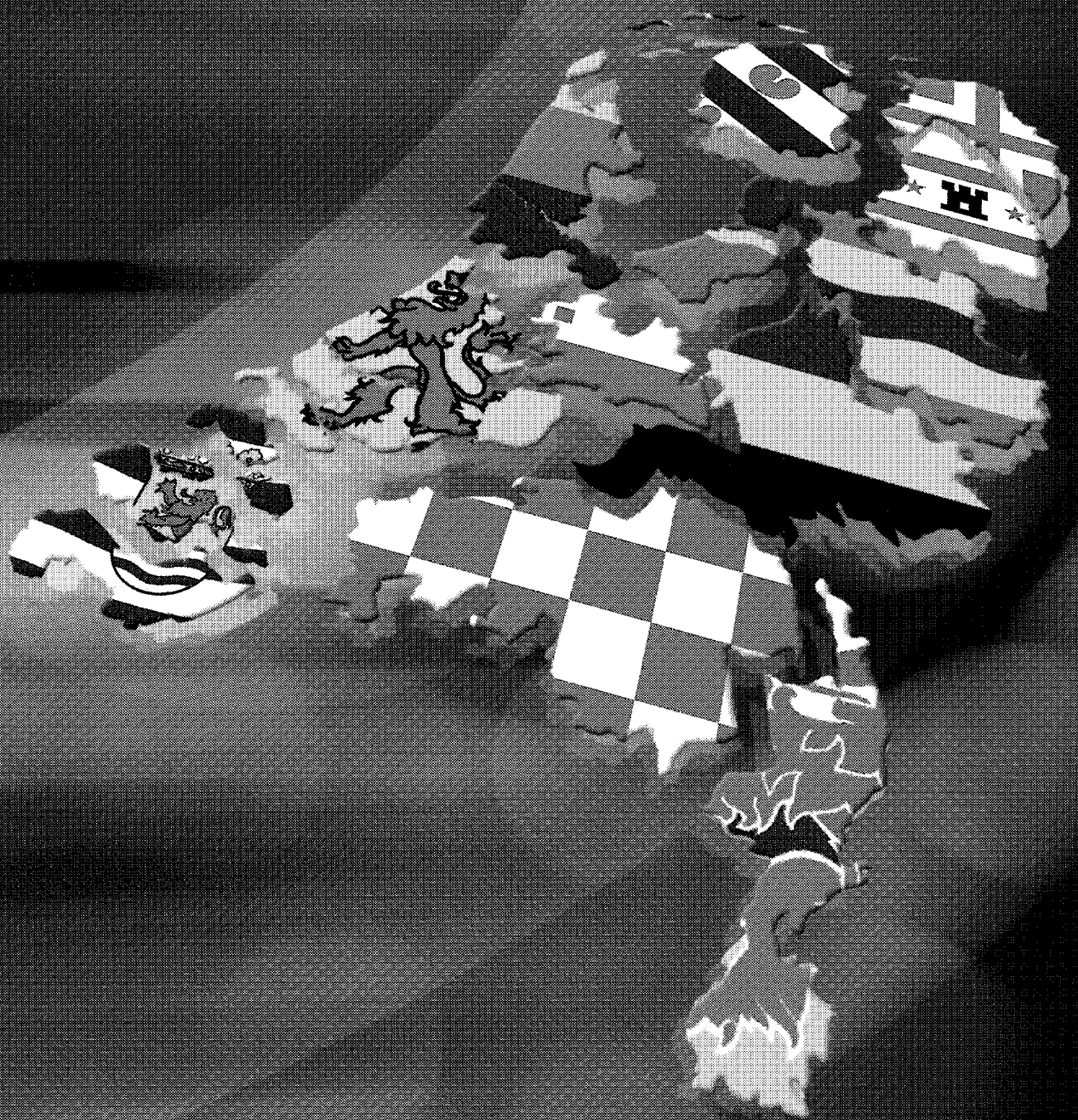
Het Presidium heeft besloten om ook de IPO-discussienotitie ter voorbereiding van de ALV op de agenda van BFE te plaatsen, zodat uw commissie in de gelegenheid wordt gesteld zonodig de leden van de ALV enige munitie mee te geven. Indien gewenst kan uw commissie daarbij tevens aangeven of er behoefte bestaat aan een nadere discussie in het Drentse over dit thema, en zo ja, hoe en door wie deze dan moet worden opgepakt.

Hoogachtend,
het Presidium van provinciale staten
van Drenthe

A.L. ter Beek, voorzitter

Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform

Discussienotitie



Interprovinciaal Overleg



Profiel van de provincies:
pasvorm of pluriform

Discussienotitie

Discussienotitie

Vooraf

Wie de vraag stelt naar het toekomstig profiel van provincies, stelt veel vragen tegelijkertijd. Hij vraagt naar de toegevoegde waarde van provincies. In spierballentaal: 'Als we geen meerwaarde hebben, dan moeten we onszelf meteen afschaffen.' Meer constructief en realistisch gesteld: 'Wat moeten provincies doen om hun bestaansgrond te legitimeren?' De achterliggende vraag hierbij is welke de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven zijn waarvoor de provincies staan. Het antwoord op de vraag over de legitimatie hangt immers nauw samen met deze opgaven. Ook dient zich de vraag aan welke specifieke rol of rollen de provincies daarbij moeten vervullen. De provincie is de publieke regionale overheid, maar zal, zeker in de moderne netwerkmaatschappij, de maatschappelijke opgaven samen met andere overheden en met niet-publieke organisaties aanpakken. Daarnaast is het van belang te bezien of bovengenoemde vragen voor alle provincies eenduidig zijn te beantwoorden, of dat er, op grond van de verscheidenheid in aard en urgentie van maatschappelijke opgaven in Nederland, differentiatie nodig is tussen provincies? Een lastige vraag ten slotte is de procesvraag: 'Welke keuzen zijn noodzakelijk om provincies in de uitgangspositie te brengen om het mogelijk te maken dat zij hun taken de komende decennia doelmatig uitvoeren?' Van belang is het om hierbij niet louter een structuurdiscussie te voeren, want daardoor is het discours over de inrichting van ons binnenlands bestuur in de afgelopen jaren al vaker verzand.

De discussie over bovenstaande thema's is niet nieuw, wel uiterst actueel. Onlangs beloofde minister Remkes, daartoe uitgedaagd in een kamerdebat over de WGR-plusregio's, om voor het einde van deze bestuursperiode met een doortimmerde visie op het middenbestuur te komen. Ook PvdA en VVD hebben nieuwe visies over het middenbestuur gepresenteerd. Het CDA is ermee bezig. Kortom: het debat komt weer op gang.

Dit nieuwe debat vraagt om een actieve provinciale bijdrage. Als je onderwerp van gesprek bent, is het beter om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor een goede discussie. Doel is om op basis van een open discussie te komen tot een samenhangend profiel voor provincies. Om ordening te brengen in de vele vragen is in drie stappen een discussienotitie opgesteld.

Allereerst wordt aandacht besteed aan de specifieke bevoegdheden en kwaliteiten die beschikbaar en nodig zijn om het provinciaal bestuur zijn regionale rol te doen vervullen. Uitgangspunt is hierbij dat de provincies voor bepaalde taken bij uitstek de aangewezen partij zijn en dat andere taken beter door

andere partijen kunnen worden uitgevoerd. Vervolgens is een beknopte inventarisatie gemaakt van de maatschappelijke opgaven voor de provincies in de komende tien jaar. Daarbij ligt de focus op zowel taken die iedere provincie als autonoom gelegitimeerd regionaal bestuur zelf prioriteert, als op wettelijke taken waarvoor de provincies gezamenlijk - in medebewind - aan de lat staan.

Het laatste aandachtspunt heeft betrekking op het schaalniveau van het middenbestuur. De stelling is dat differentiatie, binnen de huidige structuur, mogelijk en noodzakelijk is om de provinciale rol doelmatig te vervullen. De oplossing van de problematiek in de Randstad laat zich bijvoorbeeld moeilijk vergelijken met de oplossing van problemen in andere Nederlandse regio's.

In 2002 verscheen het advies van de ad hoc IPO-commissie Geelhoed 'Op schaal gewogen, het regionaal bestuur in de 21^{ste} eeuw'. Dit rapport vormde een belangrijk vertrekpunt voor het opstellen van deze discussienotitie. Het IPO biedt daarnaast ten behoeve van de discussie als achtergronddocument het essay 'Theorie van de provincie' aan dat is geschreven door prof. dr. Th. A.J. Toonen.

Bestuurlijke opgave

Van overheden wordt verwacht dat zij bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Dat zij hiervoor niet alleen aan de lat staan, maar dat ook andere overheden en instituties van de civil society verantwoordelijkheid dragen, is inmiddels gemeengoed. Wel worden overheden erop aangesproken als de taakverdeling niet goed is. Bijvoorbeeld als er onvoldoende controle wordt uitgeoefend of als zaken maar niet tot uitvoering komen. Juist om deze reden is het van belang om de discussie over het middenbestuur niet te beperken tot de (re)organisatie van het binnenlands bestuur (regional government). Het gaat om de inrichting en het functioneren van het gehele bestuursstelsel (regional governance) op regionaal niveau.

Het lijkt een open deur: provincies zijn binnen de huidige structuur van Thorbecke, als democratisch gekozen regiobestuur met een open huishouding, gelegitimeerd om daar in te grijpen waar het regionaal bestuursstelsel niet goed werkt. Opvallend is dat zij deze positie als (mede)verantwoordelijke bestuurslaag voor het regionaal bestuursstelsel, vooral ook op die terreinen waar geen directe wettelijke taak voor de provincie is weggelegd, niet hebben verworven. Rijk en gemeenten zijn leidend. Daarbij lijkt het erop dat de discussie tussen de overheden vaak vertroebeld is door, al dan niet terecht, de vrees dat de provincies rollen en taken vooral naar zich toe willen trekken om hun bestaansrecht te

rechtvaardigen. Dit ongeacht hun specifieke kwaliteiten en verantwoordelijkheden en die van andere partners.

Dit moet absoluut anders. Bij tal van maatschappelijke opgaven die ook op regionaal niveau om een oplossing vragen, is er nu zeker geen sprake van een efficiënt, effectief en transparant bestuur. De actuele regionale opgaven op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit, milieu, gezondheidszorg, onderwijs, welzijn en veiligheid, zijn te belangrijk om stuurloos versnipperd te raken of te stranden in 'bestuurlijke drukte'. Rijk en gemeenten, en de provincies vanuit hun huidige rolopvatting, hebben nog altijd geen antwoord kunnen bieden op deze gezamenlijke bestuurlijke opgave. Het is tijd voor een trendbreuk.

Provincies moeten zich, uitgaande van hun eigen kracht en kwaliteiten, ontfemen over de regionale agenda. Dat betekent niet dat zij zich blind allerlei taken moeten toe-eigenen en alles zelf moeten willen doen. Zij moeten ruimte bieden aan de partij die een taak het beste kan oppakken. Wel moeten provincies zich verantwoordelijk opstellen voor die relevante zaken die anderen niet of onvoldoende oppakken. De open huishouding biedt die mogelijkheid. Meer dan in het verleden moet die mogelijkheid worden benut.

Van de provincies vereist dit een zelfverzekerde houding. De ingrediënten daarvoor zijn beschikbaar. In de eerste plaats omdat de provincie haar positie bevestigd ziet op inhoudelijk vlak. De gekozen sturingsfilosofie in onder meer de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit en de Agenda Vitaal Platteland illustreert bijvoorbeeld dat de regio in toenemende mate door de rijksoverheid wordt herkend als kristallisatiepunt voor dynamiek en ontwikkeling. Aan de provincie wordt daarbij een belangrijke rol toegekend om de uitvoering van beleid te verzekeren. Hoewel nog niet alle instrumenten zijn gerealiseerd die nodig zijn om de provincies de nieuwe rol te laten vervullen, kunnen de provincies met nieuw zelfvertrouwen de discussie over het middenbestuur tegemoet treden. Maar er is sprake van urgentie: provincies moeten de hun toegedachte positie wél waarmaken.

Discussiestelling 1

De eerste discussiestelling luidt: De provincies zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bestuur in de regio, oftewel voor een goed samenspel van de betrokken partners (good governance). Zij moeten deze rol zelfbewust oppakken. Wil deze trendbreuk daadwerkelijk worden gerealiseerd, dan dienen de provincies zeker niet op voorhand voor zichzelf rollen en taken te claimen, maar moeten zij als verantwoordelijk regionaal bestuur bezien welke partij op welke wijze het beste resultaat kan bieden.

Kwaliteiten van het provinciaal bestuur

Bij het toekennen van taken en verantwoordelijkheden gaat het niet om 'natuurlijke' of 'exclusieve' kwaliteiten van één van de betrokkenen, maar om het totaal aan kwaliteiten waarover alle deelnemers, zowel overheden als *civil society*, gezamenlijk moeten beschikken om doelmatig te werken aan de maatschappelijke ontwikkeling. Ieder heeft daarbij een heldere rol. Het regionaal bestuur in het bijzonder moet voldoen aan kwaliteitseisen als democratische legitimatie, visie, kennis van de regionale samenleving, coördinerend vermogen, slagvaardigheid en daadkracht.

Democratisch gelegitimeerd bestuur

De kracht van de provincie is dat zij in het huidige bestuurlijke stelsel op regionaal niveau democratisch is gelegitimeerd. Het provinciaal bestuur dient daarbij dus als partner in het netwerk bij uitstek het publieke belang. Aan een bestuur, dat beslissingen neemt die effect hebben op welvaart en welzijn van burgers, moeten eisen van transparantie en verantwoording worden gesteld. Het provinciaal bestuur maakt keuzes, belangenafwegingen, stelt prioriteiten en waarborgt daarbij de publieke belangen. Dit vereist sterke bestuurders, met visie en lef. In processen met veel maatschappelijke partners zorgt dit bestuur voor publieke verantwoording.

Bestuur dat presteert

Het provinciaal bestuur wordt terecht aangesproken op zijn verantwoordelijkheid om territoriaal keuzen en afwegingen te maken. Dit vraagt in de eerste plaats om strategische visievorming op (boven)regionaal niveau. Daarvoor is zowel zicht op Europese en nationale trends als kennis van de regio noodzakelijk. Hierin hebben provincies vanuit hun traditionele ruimtelijke ordeningstaak relatief veel ervaring. Gericht op de ruimtelijke-ontwikkelingsopgave moet dit verder worden uitgebouwd. Afwegingen vereisen prioriteitstelling en leiden tot het maken van politiek-bestuurlijke keuzen van wat wel en wat niet wordt aangepakt. Een moderne overheid werkt samen met andere partijen (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en instellingen) aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Hier kan worden teruggegrepen op een belangrijk pleidooi van de commissie-Geelhoed (2002). Deze stelde in haar advies dat in ons land grote behoefte bestaat aan een intermediair regionaal bestuur met de volgende kenmerken: beweeglijk, communicatief, met relatief weinig uitvoerende functies, maar wel met een duidelijk profiel als ontwikkelaar van plannen, opdrachtgever voor partijen in de regio, opdrachtnemer van het rijk en toezichhouder. Volgens dezelfde commissie is het opdrachtgeverschap daarbij een sleutelbegrip. In het opdrachtgeverschap komen visie, planvoorbereiding, planuitvoering en het toezicht daarop, samen.

De rijksoverheid moet deze provinciale rol waar nodig faciliteren. Dit zou moeten betekenen dat de rijksoverheid bij de aanpak van regionale vraagstukken steeds in de eerste plaats een antwoord geeft op de vraag of de provincie de taak kan vervullen en wat daarvoor nodig is. Dit voorkomt bestuurlijke verrommeling op regionaal niveau. Daarnaast is een doordachte en systematische aanpak bij ordeningsvraagstukken noodzakelijk, die niet alleen betrekking heeft op provincies, maar ook op rijk en gemeenten. Ook de toenemende invloed van Europa wordt daarbij betrokken. Een dergelijke aanpak moet erin resulteren dat het organiserend en presterend vermogen van de overheid wordt vergroot. De toenemende complexiteit van de samenleving noodzaakt daartoe.

Discussiestelling 2:

Er is behoefte aan een democratisch gelegitimeerd, intermediair regionaal bestuur in de termen zoals de commissie-Geelhoed heeft bepleit: beweeglijk, communicatief, met relatief weinig uitvoerende functies, maar wel met een duidelijk profiel als ontwikkelaar van plannen, opdrachtgever voor partijen in de regio, opdrachtnemer van het rijk en toezichthouder. Het is een opgave voor provincies zelf om deze kwaliteiten optimaal te ontwikkelen. Het is aan het Rijk om de nodige randvoorwaarden te leveren.

Maatschappelijke opgaven

Van provincies wordt veel verwacht. Een nuchtere analyse van recente nationale beleidskaders en van lopende wetgevings-trajecten leidt tot de conclusie dat de positie van provincies de afgelopen jaren op een aantal beleidsterreinen aanzienlijk is en wordt versterkt. De provincies zijn, als autonoom gelegitimeerde bestuurslaag met een open huishouding, ook op andere terreinen ambitieus. Kortom, de verwachtingen zijn hooggespannen.

Laten we wat dieper ingaan op de recente ontwikkelingen, allereerst op de fysieke beleidsterreinen. In de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat voor de ruimtelijke ontwikkeling een samenhangende aanpak noodzakelijk is van sociaal-economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterrinontwikkeling, infrastructuur, transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapontwikkeling en wateropgave. Al enkele jaren geleden constateerden M. Duijn e.a. in hun preadvies voor de IPO-commissie-Geelhoed: 'De geografische schaal waarop activiteiten zich afspelen neemt voor individuen toe, de reikwijdte van effecten neemt in geografisch opzicht toe, schaalniveaus interfereren in toenemende mate met elkaar, waarbij het kristalliepunt een zwaarder regionaal accent krijgt. Op dat niveau

komen effecten duidelijk tot uiting, is het mogelijk om concreet te maken wat ambities zijn, zijn betrokken partijen te organiseren en is de afstand tussen visies en uitvoering overbrugbaar.' Het besef dat juist op dit regionale schaalniveau de noodzakelijke samenhang het beste kan worden gerealiseerd en de uitvoering tot stand moet komen, is sindsdien toegenomen.

De provinciale ruimtelijke en gebiedsgerichte activiteiten op het fysieke terrein zijn relatief goed ontwikkeld. Toch is momenteel een ingrijpende verandering in de provinciale rol aan de orde: van toetsen naar ontwikkelen en van kijken naar doen. Ruimtelijke ontwikkeling vraagt, juist ook op het regionale niveau, gelijktijdige en samenhangende initiatieven op verschillende terreinen, zoals woningbouw, natuurontwikkeling, ruimte voor water en sociaal-economische vitaliteit. Gebiedsontwikkeling noodzaakt tot een samenhangende ondernemende aanpak op gemeentegrens-overschrijdend niveau en tot samenwerking met private partijen. Hier ligt een belangrijke opgave voor de provincie als presterende ontwikkelaar en (risicodragende) opdrachtgever, als beweeglijke coördinator tussen regionale publieke en private partijen.

Een ontwikkeling die de complexiteit van de fysieke opgave vergroot, is de voortdurende toename van de mobiliteit. De regulering van de mobiliteit is een urgente opgave. Infrastructuurele en openbaar- vervoerverbindingen vormen de schakels tussen de stedelijke netwerken en tussen stad en platteland. De regio hierop overstijgt het lokale niveau. Er moeten verbindingen worden gelegd met de (inter)nationale hoofdstructuur. Het gaat om het in kaart brengen en oplossen van regionale knelpunten en het vormgeven van goed openbaar vervoer, om prioriteitstelling ook, binnen de marges van verkeersveiligheid en milieueisen.

Ook voor het oplossen van hardnekkige milieuvraagstukken is op regionaal niveau een integrale aanpak noodzakelijk. Moeilijk op te lossen milieuvraagstukken, zoals de aantasting van de leefomgeving, bedreiging van de gezondheid en verlies van biodiversiteit, vragen om afstemming tussen verschillende, soms concurrerende, beleidsvelden, om belangenafweging en regie. Juist op regionaal en lokaal niveau komen beleidsvelden en belanghebbende partijen samen. Klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling, in combinatie met toenemende verstedelijking, veroorzaken schade en bedreiging voor zowel stedelijke gebieden als platteland. Uitvoering van de nieuwe wateropgaven in combinatie met de nieuwe ecologische eisen (Europese Kaderrichtlijn Water) vragen om het opstellen en de uitvoering van maatregelpakketten.

¹ Drs. M. Duijn, e.a., Bestuurlijk Maatwerk voor maatschappelijke ontwikkelingen in regionale context, p73

Het is bij uitstek een regionale opgave om deelstroomvisies te ontwikkelen, om hoofd-, regionale en lokale watersystemen op elkaar af te stemmen en om ruimtelijke en andere beleidskeuzes te maken om de doelstellingen te halen.

Eerder in deze notitie werd al geconstateerd dat ook de rijksoverheid de regio als kristallisatiepunt voor dynamiek en ontwikkeling herkent en daarbij aan de provincie een belangrijke regiefunctie toekent. Recente en actuele wetgevingstrajecten (zoals de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Grondexploitatiewet en de Wet inrichting landelijke gebied) zullen de provincies instrumentarium bieden om taken op te pakken. Financieringsregelingen als ILG, ISV en GDU bieden mogelijkheden om tot regionale belangenafwegingen en (gedeeltelijke) financiering te komen. Kortom, de provincies zijn nadrukkelijk aan zet. Een andere maatschappelijke opgave waarvoor de provincie wettelijk verantwoordelijk is gesteld, betreft de jeugdzorg. Ook hier verwacht de maatschappij veel van de provincies. De provincies zijn vanaf 1 januari 2005 wettelijk verantwoordelijk voor het bieden van jeugdzorg. Dit is een ingewikkelde opgave, mede door de versnippering in het zorgstelsel dat de afgelopen decennia is ontstaan. Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor preventieve jeugdzorg, instellingen zijn verantwoordelijk voor de concrete dienstverlening en de bureaus jeugdzorg voor intake en toewijzing. Binnen dit netwerk moeten de provincies hun verantwoordelijkheid waarmaken.

Op andere beleidsterreinen is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincies van een andere orde en in elk geval niet gebaseerd op een wettelijke positie, al dan niet in medebewind. Afhankelijk van de specifieke regionale problematiek zal iedere provincie hier als 'autonome' bestuurslaag met een open huishouding haar bijdrage bepalen. Dat is uiteraard mede afhankelijk van initiatieven die andere partijen nemen of nalaten. Ook hier zijn nieuwe ontwikkelingen herkenbaar.

Zo worden thema's als kennis en innovatie steeds belangrijker voor de economische ontwikkeling, ook op regionaal niveau. Grote bedrijven, maar ook het midden- en kleinbedrijf, regionaal georiënteerde kennisinstellingen (ROC's, hogescholen, universiteiten, kennisinstellingen) en de overheden moeten daarvoor hun activiteiten beter op elkaar afstemmen. De relatief hoge kosten voor innovatie kunnen zo worden gedeeld. Onderwijs en arbeidsmarkt moeten beter op elkaar aansluiten. Ook kunnen er goede randvoorwaarden worden gecreëerd voor het stimuleren van de kenniseconomie, zoals het vestigingsklimaat, een goede leefomgeving en de beschikbaarheid van hooggeschoold personeel. Dit is regionaal maatwerk, omdat ieder gebied vaak historisch

gegroeide, specifieke kwaliteiten heeft. Het internationale perspectief, waarin de Nederlandse regio's zich tegenover (en soms samen met) andere regio's in en buiten Europa moet positioneren, legt grote druk op deze opgave. De provincies moeten in deze ontwikkeling op maat en per regio bezien waar zij hun meerwaarde kunnen bieden.

Binnen het gehele sociale en culturele domein van zorg-, onderwijs-, jeugd-, jeugdzorg- en welzijnsvoorzieningen vindt de laatste jaren een proces van maatschappelijke schaalvergroting plaats. Deze zaken krijgen daardoor tevens een regionale dimensie. De verleiding is groot om hierop als provincie in te gaan. Mogelijke opgaven zijn het inventariseren en het wegwerken van kwalitatieve en kwantitatieve tekorten (wachtlijsten, gebrekkige integratie, onvoldoende geschoold personeel, slechte spreiding diensten) en het realiseren van draagvlak en afstemming, zodat de betrokken partijen effectieve en efficiënte oplossingen vinden die resulteren in een evenwichtig aanbod van sociale en culturele diensten, aansluitend op de maatschappelijke vraag. Bovendien blijkt dat oplossingen niet alleen binnen het sociale en culturele domein zijn te vinden, maar ook om (combinaties van) maatregelen op andere terreinen vragen (bereikbaarheid, wonen, woonzorg, sociale veiligheid, regionale maatschappelijke integratie). Het is een specifiek publieke verantwoordelijkheid om het sociale en culturele aanbod en de knelpunten goed in beeld te brengen, zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Provincies kunnen hier hun meerwaarde bewijzen.

Concluderend over de maatschappelijke opgaven voor de komende jaren: de verwachtingen over de prestaties van de provincies bij de wettelijke taken op de fysieke beleidsterreinen en voor de jeugdzorg zijn hooggespannen. Als één provincie deze taken onvoldoende uitvoert, dan kan dit consequenties hebben voor de gehele positionering van de provincies, ook op andere beleidsvelden. Daarom is het, en daarover gaat de derde stelling, een duidelijk gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de provincies om deze opgaven prioriteit te geven en succesvol op te pakken. Daarnaast zal iedere provincie voor zichzelf, als autonome bestuurslaag, gericht op de specifieke maatschappelijke opgaven in de eigen regio en afhankelijk van de governance-structuur in de regio, over alle beleidsterreinen op regionaal niveau een afweging maken over de inspanning die noodzakelijk is.

²De ad hoc IPO-commissie-Simons ('Nieuwe perspectieven voor provinciaal sociaal beleid') reikte hiertoe instrumenten als 'het sociaal rapport' en 'de sociale agenda' aan.

Discussiestelling 3 luidt:

Provincies moeten de hoogste prioriteit toekennen aan de vervulling van de, deels nieuwe, opgaven op de fysieke beleidsterreinen en voor de jeugdzorg. Een goede taakvervulling geeft een goede legitimatie voor de provincie als regionaal bestuur. Er ligt hier, in de kern, een gelijkwaardige opgave voor alle provinciale besturen.

Aansluitend luidt discussiestelling 4:

Op de sociaal-economische en sociaal-culturele beleidsterreinen zijn de provincies vooral agendavormend. Zij hebben een goed beeld van de regionale ontwikkelingen en stimuleren initiatieven van andere partijen. De provincie komt zelf in actie als initiatieven van andere partijen achterwege blijven of onvoldoende zijn en er toch een maatschappelijke noodzaak is.

Schaalniveau van het provinciaal bestuur

Als we Nederland in vogelvlucht overzien, dan kunnen we constateren dat er grote verschillen zijn als het gaat om de maatschappelijke opgaven, de urgentie daarvan en de bestuurlijke en maatschappelijke drukte.

Maatschappelijke problemen blijken zich telkenmale op verschillende 'regionale' schaalniveaus te manifesteren en vragen ook op diverse niveaus om oplossingen. Sommige problemen zullen spelen tussen centrumgemeenten en omliggende gemeenten, andere opgaven overschrijden regionale en soms zelfs provinciegrenzen. We kunnen er zeker van zijn dat de schaalniveaus per opgave steeds blijven veranderen. Het is daarbij van belang om te bezien welk schaalniveau structureel het juiste is om de democratische legitimatie te waarborgen, zonder voortdurend een structuuraanpassing te moeten nastreven op basis van een nieuw (deel)probleem.

Zo liggen regionale fysieke opgaven in de randstadprovincies vooral bij de organisatie van het stedelijk netwerk, op verbindingen tussen de ontwikkeling van de Noord- en Zuidvleugel en op het scheppen van goede fysieke condities voor de internationale positionering van de randstadmetropool. Dit zijn uiterst urgente opgaven. Het is opvallend dat de rijksoverheid deze regionale opgaven ziet als rijksopgaven. Gezien het nationale belang van de Randstad is dit niet verwonderlijk. Toch moet de vraag worden opgeworpen waarom dit niet, zoals in andere provincies, een taak voor het regionaal bestuur kan zijn. Duidelijk is dat het antwoord op deze vraag te maken heeft met de schaal van de randstadprovincies. Schaalvergroting kan leiden tot het verder terugtrekken van de rijksoverheid. Er is in de Randstad nog een andere reden tot schaalvergroting.

Door het totstandkomen van WGR-plusregio's in de grootstedelijke gebieden van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht ontstaat hier een nieuw regionaal bestuur, dat het territoir van de huidige provincies 'versmalt' en de provincies meer in een bovenregionale positie manoeuvreert. Deze opwaartse druk is een logisch argument voor schaalvergroting. De prangende vraag is niet zo zeer of, maar op welke wijze, in welke vorm en op welke moment deze schaalvergroting moet worden gerealiseerd.

In andere provincies laat het Rijk meer ruimte aan de regio en lijkt de noodzaak tot vergroting van de provinciale schaal minder groot. Toch zijn er ook hier argumenten voor versterking van de interprovinciale samenwerking, die op langere termijn tot een keus voor schaalvergroting kunnen leiden. Zo kennen de drie noordelijke provincies al ruim tien jaar een intensieve vorm van provinciale samenwerking met een eigen interprovinciaal parlement. Continuering en intensivering ligt voor de hand, zeker vanuit het perspectief van nationale en Europese belangenbehartiging voor een goede bereikbaarheid en het verbeteren van de sociaal-economische condities.

Ook Gelderland en Overijssel werken al vele jaren samen. Het is van belang dat deze provincies nagaan welke argumenten pleiten voor intensivering van de samenwerking, bijvoorbeeld op het niveau dat Noord-Nederland nu al kent en dat daar succesvol is geweest. De noodzaak voor het versterken van de samenwerking met de Duitse deelstaten Nedersaksen en Noordrijnland-Westfalen is daarvoor een goede grond. In de zuidelijke regio tekent zich een sterk gedifferentieerde ontwikkeling af. Samen met West-Brabant kan Zeeland worden gepositioneerd als ontwikkelingsgebied tussen de grote havens van Rotterdam en Antwerpen, maar van een eenduidige gebiedsontwikkeling is geen sprake. De provincie Noord-Brabant kent, hoewel er uiteraard verschillen zijn, als traditioneel katholieke provincie een vrij sterke culturele eenheid. De provincie heeft met vijf grote, min of meer gelijkwaardige, ten opzichte van elkaar niet-dominante steden en een groot buitengebied een duidelijk coördinerende, maatschappelijke en bestuurlijke rol. De (inter)nationale positionering van het stedelijk netwerk BrabantStad is daarbij een centraal element. Inhoudelijke opgaven en samenstelling van de civil society bieden binnen het huidige schaalniveau een werkbaar uitgangspunt voor de provincie. Zuid-Limburg kent een duidelijke eigen identiteit en is in hoge mate georiënteerd op de euronale samenwerking in het gebied Maastricht-Heerlen-Aken-Luik. De regio Venlo kent een sterke oriëntatie op Zuid-Oost-Brabant. Voor de provincie ligt er zowel een duidelijke opgave in de organisatie van deze regionale verbanden als in het creëren van verbindingen tussen de noordelijke en zuidelijke regio.

Bovenstaande analyse leidt tot de stelling dat differentiatie in provinciale schaal, binnen de huidige organisatie van het binnenlands bestuur, mogelijk en noodzakelijk is om de provinciale rol doelmatig te vervullen. De discussiestelling is daarop gebaseerd.

Discussiestelling 5:

Differentiatie in provinciale schaal is mogelijk en nodig. In de Randstad moet schaalvergroting worden nagestreefd. In andere provincie is de noodzaak aanwezig voor gedifferentieerde intensivering van de interprovinciale samenwerking. Welke opgave wordt in dit verband voor de eigen provincie gezien?

Hoe nu verder?

De discussie over de positie van het middenbestuur zal, terugblikkend naar 50 jaar moeizame discussie over de regionale kwestie, niet eenvoudig zijn. Valkuilen zijn ruimschoots aanwezig. Zo constateerde de ad hoc IPO-commissie-Geelhoed al dat het begrip 'regionaal niveau' nooit goed is omschreven. Het feit dat het ideale schaalniveau niet bestaat, leidt tot voorstellen van structuurwijzigingen variërend van 4 tot 40 regio's en grensverplaatsingen, afhankelijk van welk perspectief men neemt. Ook dreigt als gevolg van onder meer bestaande onduidelijkheid over taken en primaat van de verschillende betrokken overheidsinstanties een ongewenste competentiestrijd. Zei Henry Kissinger niet eens: "We waren vaak zó bezig met onze strategie dat we de doelstellingen uit het oog zijn verloren". Andere valkuilen zijn het gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor bestuurlijke veranderingen, het ontbreken van scherp aantoonbare urgentie of een lonkend perspectief.

Afgezien van de valkuilen, is het momentum goed. De gezamenlijke overheden zijn zich, wellicht juist als gevolg van de toenemende netwerksamenleving en van een aantal externe ontwikkelingen, bewuster van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid om hier goed uit te komen dan tevoren.

Idealiter worden alle (deel)opgaven om het middenbestuur goed te positioneren, gelijktijdig en in samenhang opgepakt. Dat vereist van alle overheidspartners dat zij elkaar inschakelen daar waar zij bestuurlijk hun rol het beste kunnen vervullen. Het vereist van provincies dat zij zich als de democratisch gelegitimeerde publieke speler in het regionale bestuursstelsel richten op waar zij goed in zijn: dat is hun selectieve kracht.

Provincies moeten de rol van sterke bestuurslaag, die op regionaal niveau presteert, communiceert, opdrachten toebedeelt en waar nodig toezicht houdt, voortvarend oppakken en verder ontwikkelen. Tegelijkertijd is differentiatie op regionale schaal noodzakelijk vanwege de verschillende opgaven in omvang en in urgentie.

Risico bij dit complex aan vraagstukken is dat partijen op elkaar gaan wachten, dat het ene proces een randvoorwaarde is om een ander proces te laten slagen en andersom. Daarom moeten provincies lef hebben, hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zelfs zonder dat de uitkomst over hoe het Nederlandse bestuursstelsel over pakweg twintig jaar glashelder is, zelfbewust het voortouw nemen.

Colofon

Dit is een uitgave van het Interprovinciaal Overleg (IPO)

Postbus 16107
2500 BC Den Haag
Telefoonnummer: (070) 888 12 12
Faxnummer: (070) 888 12 80
www.ipoint.nl

Tekst

IPO

Ontwerp en omslag:

Delta III Visuele & Communicatie bv, Den Haag

Druk:

Druckery Pauwssen

IPO-publicatienummer: 253

Den Haag, oktober 2006