

Amen

is geen Amsterdam

Een onderzoek naar
positionering, rollen en taken
van de provincie Drenthe



Amen

is geen Amsterdam

Een onderzoek naar
positionering, rollen en taken
van de provincie Drenthe

Statencommissie Rol en taken provincie Drenthe
Mei 2008

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Drenthe

Inhoud

Voorwoord	4
I. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
Conclusies en aanbevelingen	7
A. Over Drenthe in haar bestuurlijke context: "Drenthe centraal"	7
B. Over Drenthe en haar rollen en taken	7
C. Over Drenthe en verandering van focus van bestuur en organisatie	11
D. Over Drenthe en de focus op haar partners en de burger	11
E. Over het vervolg	12
II. Doel van het rapport, werkwijze en uitgangspunten van de commissie	13
1. Doel	13
2. Werkwijze	13
3. Uitgangspunten	14
III. De positie van provincies in verleden en heden	16
1. Staatsrechtelijke positie van de provincie in historisch perspectief	16
2. Kern van het functioneren van de provincie: open huishouding en autonomie	17
3. De legitimatie van de provincie op bestuurlijk en maatschappelijk vlak	18
4. Recente ontwikkelingen: autonomie en decentralisatiediscussie	19
5. Ontwikkelingen in de positie van het middenbestuur in Europa	20
6. Enkele beschouwingen over positionering	21
IV. Rollen en taken van de provincie	26
1. Een toetsingskader	26
2. Rollen en taken: de praktijk	29
3. Enkele beschouwingen over rollen en taken	38
V. Conclusies en aanbevelingen	41
A. Over Drenthe in haar bestuurlijke context: "Drenthe centraal"	41
B. Over Drenthe en haar rollen en taken	41
C. Over Drenthe en verandering van focus van bestuur en organisatie	45
D. Over Drenthe en de focus op haar partners en de burger	45
E. Over het vervolg	46
Bijlagen	47
1. Motie Mi d.d. 4 juli 2007	48
2. Opdracht en aanpak onderzoek	49
3. Wettelijke en autonome taken van de provincie Drenthe	52
4. Samenstelling van de Commissie Rol en taken provincie Drenthe	56
5. Literatuurlijst	57

Voorwoord

Op 4 juli 2007 hebben Provinciale Staten unaniem een motie aanvaard, waarin de staten wordt gevraagd om “medio 2008 middels een gerichte rapportage een discussie over de taken, positie, prioriteiten en taakopvatting van de provincie Drenthe af te ronden”. In de rapportage moet naar voren komen “welke taken de provincie wel zou moeten oppakken en welke niet. Ook de gewenste (ver)houding richting burgers, instellingen en gemeenten wordt besproken”.

De indiener van de motie heeft die gemotiveerd onder verwijzing naar de discussie, die rond de Provinciale Statenverkiezingen van 2007 weer was opgelaaid over het bestaansrecht en het functioneren van de provincies in ons staatsbestel. Aanleiding daartoe was onder meer het boek van Klaartje Peters met de titel “Het opgeblazen bestuur”. Tevens constateert de motie, dat het nieuwe college van Gedeputeerde Staten ambitieus is in het aantal taken dat het wil oppakken en dat het zijn rol daarin ruim ziet.

De motie stelt voor om ten behoeve van deze rapportage een commissie in te stellen. Provinciale Staten hebben deze commissie, bestaande uit zes leden afkomstig uit alle fracties in PS, op 10 oktober 2007 benoemd.

De commissie Rol en taken heeft zich in haar onderzoek geconcentreerd op het ontwikkelen van kaders waarbinnen de afweging van rollen en taken gemaakt kan worden. De commissie heeft bij aanvang van haar werkzaamheden afstemming gezocht met het college van GS. Het college had namelijk rond dezelfde tijd aangekondigd om via een “Oud voor Nieuw” operatie de verschillende taken die de provincie Drenthe heeft aan een analyse te onderwerpen.

De commissie heeft via literatuurstudie, gesprekken met betrokkenen en onderlinge discussie het onderzoek uitgevoerd. Onderhavig rapport vormt hier de weerslag van.

De commissie is de ruim veertig gesprekspartners, die door haar zijn bevraagd over verschillende beleidsvelden, zeer erkentelijk voor hun medewerking aan en openhartigheid in de gesprekken.

Voorts is de commissie dank verschuldigd aan de heer Alfons Dölle voor zijn adviezen met betrekking tot het eerste deel van het rapport en aan de heer Jascha Norder van de afdeling Bestuur en Communicatie voor zijn grote bijdrage aan datzelfde deel. Tenslotte dankt de commissie haar secretaris, die het is gelukt om de gedachten van de commissie op papier te ordenen.

De commissie Rol en taken provincie Drenthe biedt u hierbij haar rapportage aan en verwacht daarmee een vruchtbare discussie in de staten te initiëren en tevens een kader te bieden voor gefundeerde afwegingen in de toekomst.

De commissie Rol en taken provincie Drenthe,

A. van der Tuuk, voorzitter

I. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De positie van provincies

De provincies staan als middenbestuur als het ware centraal in het Huis van Thorbecke. Zij hebben aan de wieg gestaan van de Nederlandse staat zoals we die nu kennen. Kern van de legitimatie van de provincies is de hun grondwettelijk toegekende autonomie en open huishouding. Op grond daarvan en op grond van wettelijk opgedragen medebewindstaken worden taken en rollen ingevuld. De positie van de provincies dient niet alleen in de Nederlandse context te worden beoordeeld, maar ook in de Europese en zelfs mondiale context.

De positie van provincies staat ter discussie, al decennia lang. Af en toe laait de discussie weer op, zoals in de afgelopen jaren. Daarbij valt op, dat die discussie toch vooral een Randstad-discussie is. Overheden zitten elkaar daar in de weg bij het oplossen van knellende problemen. Voor Drenthe geldt een geheel andere situatie. In dit rapport benadrukt de commissie Rol en taken de eigenheid van Drenthe als regionaal bestuur en als een speler op het bestuurlijke veld, die er toe doet.

De eigenheid van Drenthe

Belangrijke constatering is allereerst, dat de provincie Drenthe als regionaal bestuur in een plattelandsomgeving een duidelijke positie en een sterke identiteit heeft en een substantiële eigen rol heeft te vervullen. Dat gebeurt uiteraard niet geïsoleerd en eenzellig, maar in nauw verband met de bestuurlijke en maatschappelijke context van het provinciaal bestuur.

Belangrijke aanbeveling in dat kader is dat Drenthe zich zou moeten positioneren als spin in het web van bestuurlijke samenwerking met haar omgeving. Zowel richting Noorden als Oosten als Zuiden. Er is een visie op deze verbrede bestuurlijke samenwerking nodig, waarin een dergelijke positionering als uitgangspunt dient.

Rollen en taken: een toetsingskader

Met betrekking tot de vraag of de provincie Drenthe de goede dingen doet (taken) en die dingen goed doet (rolinvulling) heeft de commissie een toetsingskader ontwikkeld, dat kan worden gebruikt voor beoordeling van de huidige taak- en rolinvulling, maar uiteraard ook bij toekomstige discussies over de vraag of er een rol voor de provincie is weggelegd.

Kernbegrippen in dat toetsingskader zijn subsidiariteit en toegevoegde waarde.

- Uitgangspunt is decentraal wat kan, centraal wat moet. Indien taken goed door een decentrale overheid kunnen worden behartigd, dan horen die taken daar thuis en niet ergens anders.
- Bij elke taakuitoefening en rolinvulling van de provincie (zowel autonoom als in medebewind) dient sprake te zijn van een toegevoegde waarde die de provincie levert aan de uiteindelijke resultaten in of voor de samenleving. Daaruit haalt de provincie haar legitimatie op grond van acceptatie.

In hoofdstuk IV.1 staat het toetsingskader schematisch uitgewerkt, voorzien van een beslisboom.

Rollen en taken: meer focus

De commissie heeft een aantal concrete beleidsvelden bij de kop gepakt waarop de provincie actief is. Daar is gekeken naar de taken die de provincie vervult en de wijze waarop zij haar rollen invult. Op grond van gesprekken met stakeholders en na discussie binnen de commissie

over haar eigen bevindingen zijn onder andere als rode draden uit deze verkenning naar voren gekomen:

- De provincie Drenthe heeft op veel terreinen primair een rol als regisseur te spelen, ontwikkelingsgericht, met de focus op het soepel laten verlopen van processen, die tot maximale doelbereiking in de samenleving leiden. Op dit moment bemoeit de provincie zich echter nog teveel met de uitvoering en instrumentatie daarvan. De uitvoering (inclusief de wijze van instrumentatie) ligt bij de gemeenten resp. waterschappen of relevante maatschappelijke partners. Met andere woorden: de provincie moet op een aantal terreinen niet de chauffeur willen zijn, maar er wel naast zitten om de kaart te lezen. Soms is zelfs een plaats op de achterbank voldoende.

De commissie is het met het rapport-Lodders eens, dat voor de provincie Drenthe primair een rol is weggelegd als regisseur in het ruimtelijk-economische veld.

- De vraag uit het maatschappelijk veld en van gemeentebesturen richting provincie wijst met name naar (gedragen) visievorming, het aangeven van heldere kaders en richting, het handhaven van die kaders en op gezette tijden ook knopen doorhakken;
- De provincie heeft een duidelijke rol te spelen richting Den Haag en Brussel. Als vertaler van rijksbeleid naar de regionale en lokale situatie, maar ook als belangenbehartiger en woordvoerder voor deze regio.

Verhouding tot (bestuurlijke) partners en burgers

Gemeenten worden graag gezien als mede-overheden, als partners en (in veel gevallen) bondgenoten. De provincie zou steeds minder over hen, maar met hen moeten regeren. Sinds de herindeling van 1998 hebben gemeenten aan bestuurskracht gewonnen. Dat dient in te houden, dat de provincie zich verder terug kan trekken. Als het op de uitvoering aankomt, dan zijn de gemeenten aan zet.

Bij de rolinvulling door de provincie is wel sprake van een verschil tussen de meer stedelijke gemeenten en de plattelandsgemeenten in Drenthe. Gebrek aan geld en aan mogelijkheden om deskundige ambtenaren aan te trekken en/of te behouden beperkt de plattelandsgemeenten in het goed kunnen formuleren en uitvoeren van hun ambities. Dan is een rol van de provincie als financier, aanjager van processen en verlener van expertise zeer welkom. Zeker bij een toenemend aantal gedecentraliseerde taken hebben gemeenten behoefte aan coördinatie, ondersteuning en inzet van expertise vanuit de provincie.

De gevraagde rol van de provincie in plattelandsgemeenten is dus breder en van andere orde dan die in de stedelijke gemeenten.

De provincie vindt als middenbestuur met de daarbij behorende taken haar “natuurlijke” gesprekspartners vooral in het maatschappelijke middenveld, zijnde organisaties, instellingen en groepen “georganiseerde burgers”. De individuele burger wordt zelden rechtstreeks geraakt door het beleid van de provincie en is daarbij uit de aard van de taken dus minder betrokken. De commissie heeft geconstateerd, dat de vele energie die gestoken wordt in het betrekken van de burger bij de provincie alleen maar tot verkrampde pogingen leidt en zijn doel voorbij schiet. De provincie is niet de meest geschikte bestuurslaag om de individuele burger aan te spreken. Dat ligt veel meer op de weg van de gemeenten.

Conclusies en aanbevelingen

A. Over Drenthe in haar bestuurlijke context: “Drenthe centraal”

1. Drenthe versterkt haar rol in interbestuurlijk en Europees verband

De wereld van nu met zijn onbeperkte grenzen en bijbehorende complexe vraagstukken dwingt Drenthe tot het steeds vaker over de eigen grenzen heen kijken. Dat is een open deur. De commissie benadrukt nog maar eens dat een steeds verdergaande blik naar buiten (d.w.z. richting Brussel en richting onze Europese regio) van groot belang is. Vanuit die constatering is de commissie van oordeel dat Drenthe zich meer dient te positioneren als spin in het web waar de draden vanuit Zwolle (Lelystad-Amsterdam), Twente, Niedersachsen en Noord-Nederland samenkomen. Om vanuit die gedachte een visie te ontwikkelen over bestuurlijke netwerkvorming en interbestuurlijke contacten. De provincie zal hier duidelijk meer werk van moeten maken om klaar te zijn voor toekomstige ontwikkelingen en op pro-actieve wijze als serieuze gesprekspartner hierin een sturende rol te hebben.

2. Drenthe als intermediair bestuur

Vanuit haar positie als middenbestuur is er voor de provincie zeker een taak weggelegd als het gaat om het tot stand brengen van synergie tussen Europees c.q. rijksbeleid en lokale beleidsbelangen. Die rol wordt door partijen ook van de provincie verwacht. Dit kan zijn in de rol van vertaler van Europees en rijksbeleid naar het regionale/lokale niveau. Dit kan ook zijn in de rol van belangenbehartiger, pleitbezorger voor regionale en lokale belangen bij het rijk of in Brussel. Dat dit (deels) via de lijn van het SNN verloopt versterkt de Drentse positie alleen maar.

3. Drenthe is Zuid-Holland niet en Amen is geen Amsterdam

De specifieke situatie van Drenthe is van belang in de discussie over positionering en legitimatie. Rollen en taken zijn anders dan van provincies in de Randstad. Op de provincie wordt vaker een beroep gedaan en er mag meer van worden verwacht. De provincie is meer “nodig” hier. Dat geldt in de relatie met de plattelandsgemeenten in veel gevallen nog meer dan voor de stedelijke gemeenten.

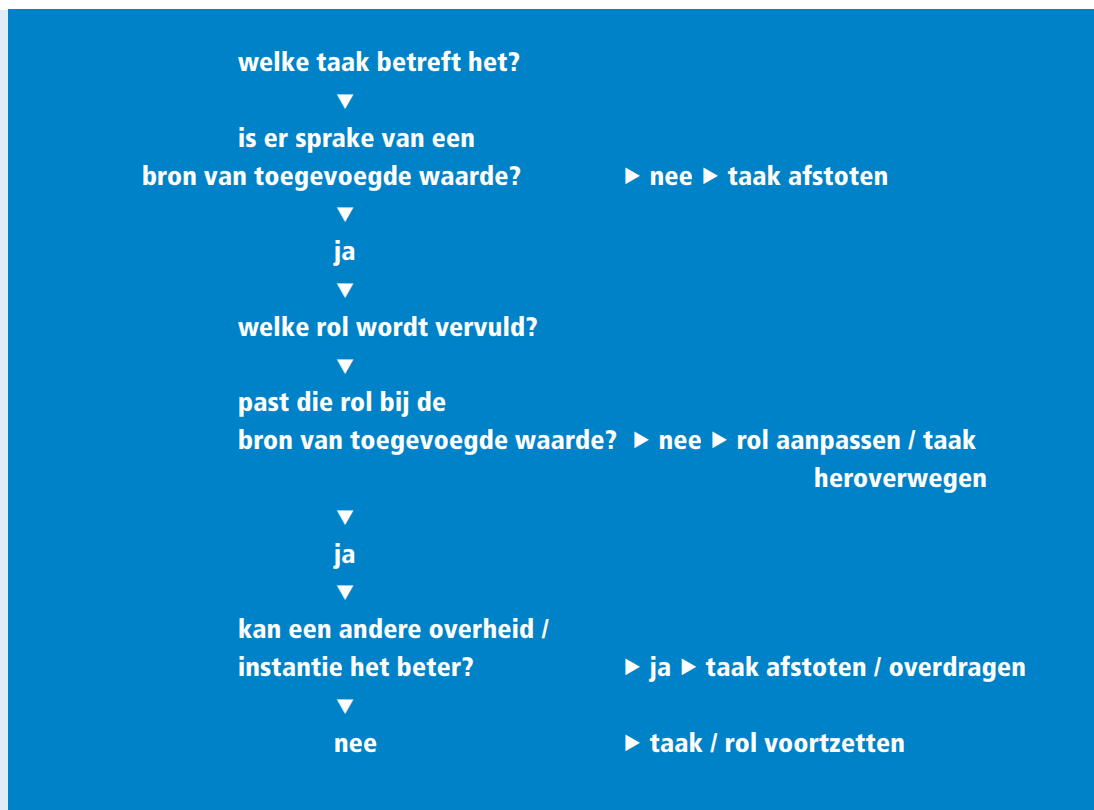
De rollen die daar bij passen zijn:

- een ontwikkelingsgerichte regisseur;
- op regionaal niveau een gedragen visie ontwikkelen;
- vanuit de helicopterview de regio overzien en hiaten opsporen;
- van daaruit kiezen voor coördinatie van processen of het regisseren van processen;
- vormgever van spreidingsbeleid van voorzieningen over de schuttingen van gemeenten heen;
- regionale scheidsrechter : beslissen in tegengestelde belangen;
- waar nodig voorzien in expertteams en “vliegende brigades” ter ondersteuning.

B. Over Drenthe en haar rollen en taken

4. Maak gebruik van het toetsingskader

De commissie heeft een toetsingskader ontwikkeld voor de beoordeling van de vraag of bepaalde taken en rolinvulling door de provincie moeten worden behartigd. Een uitgebreide toelichting op dit kader staat beschreven in hoofdstuk IV.1. De toets dient langs de hiernavolgende lijn te verlopen:



5. Meer focus op minder taken

De commissie pleit voor meer focus op minder taken.

- Omdat teveel versnippering van aandacht vermindering van kwaliteit betekent. En ook vermindering van effectiviteit.
- Omdat onduidelijkheid rond verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen uiteindelijk een slechter product oplevert voor de samenleving. Het gaat om de maatschappelijke effecten van beleid. Gekissebis tussen overheden draagt daar niet aan bij.

Dat betekent, dat de provincie zich primair moet concentreren op taken waar ze voor aan de lat staat en ook goed in is: alles rondom omgevingsbeleid, water, milieu, mobiliteit, economische zaken en aanverwante onderwerpen. Dat betekent uiteraard niet dat ze dit alleen kan behartigen. Voor een effectief vormgeven en uitvoeren van beleid op dit terrein is ook afstemming met gemeenten en andere partners noodzakelijk. De provincie heeft ook hen nodig om taken voor elkaar te krijgen en gestelde doelen tot in de haarvaten van de Drentse samenleving te bereiken.

Op terreinen die primair des gemeenten zijn (breedtesport, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, stedelijke ontwikkeling) heeft de provincie uitsluitend een rol te vervullen als er vraag vanuit de gemeenten is naar coördinatie, afstemming of inzet van expertise. De regionale helicopterview van de provincie kan op een aantal terreinen gunstig zijn voor gemeenten of andere partners in het veld. Vanuit de autonome taakopvatting dient hier echter wel terughoudend mee te worden omgegaan.

6. Omgaan met mechanismen van agendering

De provincie is tot op zekere hoogte autonoom in het bepalen van de taken die zij oppakt.

De commissie is van oordeel, dat de bestuursorganen van de provincie Drenthe dit echter niet kritiekloos kunnen doen.

Zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten dienen bij hun beslissingen om onderwerpen op de agenda te zetten zorgvuldig af te wegen, vanuit welke taak en/of rol zij dat doen. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen of niet een andere wijze van interventie meer voor de hand ligt en wellicht zelfs effectiever is in termen van maatschappelijke doelbereiking. Fracties in Provinciale Staten zouden vaker hun partijlijnen kunnen gebruiken om onderwerpen onder de aandacht te brengen van het orgaan, dat het eerst aangewezen is om oplossingen aan te dragen, zij het het Rijk, of de gemeente.

7. De provincie als financier

“Money makes the world go round” en dat geldt ook voor Drenthe. Geld is een effectief smeermiddel voor roestige processen. De provincie bevindt zich in een relatief luxe positie wat betreft haar financiële armslag (hoewel het Rijk zijn begerige oog daar inmiddels ook op heeft doen vallen!). Gemeenten en andere partners weten dat. In relatie tot de (toenemende) taken waarvoor gemeenten zich gesteld zien is hun portemonnee relatief dun. Er wordt dus regelmatig een beroep op de provincie gedaan voor aanvullende financiële middelen. Aan de andere kant zwaait de provincie zelf ook met de geldbuidel als zij dingen gedaan wil krijgen.

Het is zaak om daar wijs mee om te gaan.

De commissie beveelt aan:

- dat de provincie met haar financiële middelen meer vraaggericht te werk gaat in plaats van aanbodgericht. Dat betekent onder andere, dat de provincie géén incidentele subsidies verstrekt, als niet van tevoren helder is, dat de gemeente de structurele financiering kan overnemen;
- dat de provincie geld niet als enige smeermiddel ziet om processen (weer) op gang te krijgen;
- dat de provincie het credo “wie betaalt, bepaalt” niet al te strikt invult: de provincie bepaalt de kaders en randvoorwaarden, maar hoeft als financier niet daarin de legitimatie te vinden om zich ook met de (wijze van c.q. instrumentatie van de) uitvoering te bemoeien. Het gaat om de resultaten. Daar moeten heldere afspraken over worden gemaakt;
- dat de provincie waakt voor een ‘subsidieverslaving’ bij de partners;
- dat de provincie middelen veel minder versnipperd inzet;
- dat de provincie zou moeten overwegen om op sommige terreinen niet meer te willen fungeren als doorgeefluik voor financiële stromen van het Rijk naar gemeenten. Er is immers geen toegevoegde waarde voor een provinciale rol. En mocht de provincie nog wel enige armslag hebben in dit proces, dan verleidt het alleen maar tot rollen die het toetsingskader niet doorstaan.

Samenvattend schema en advies op de onderzochte dossiers

Dossier	Stakeholders waarmee gesproken is	Wettelijke of autonome taak	Door stakeholders gevraagde rol	Door stakeholders ongewenst geachte rol	Advies commissie Rol en taken
Omgevingsbeleid	Gemeenten, MFD, LTO-Noord, Drents landschap, BOKD	Wettelijk en autonoom	Visievorming voor de langere termijn, integrale afweging van belangen op regionaal niveau, kaders stellen en daaraan vast houden, scheidsrechter spelen, expertise beschikbaar stellen voor bijzondere projecten	Bemoeien met uitvoering, reactief optreden, belemmeren van ontwikkelingen van onderop	Ontwikkel een heldere, gedragen visie en geef daarin duidelijke kaders aan. Kies voor een ontwikkelingsgerichte benadering. Voer een duidelijke regie.
Marketing en promotie	Marketing Drenthe, VVV-Drenthe plus, Recton, Vecabo, MKB- Noord, recreatie-ondernemers, gemeenten	Autonoom	Visievorming voor de langere termijn, kaders stellen en daar aan vast houden, spreiding van voorzieningen, samenbrengen van partijen, focus aanbrengen	Bemoeien met uitvoering, ad hoc bijsturen	Ontwikkel een brede, gedragen visie en voer daarop op hoofdlijnen de regie. Geen bemoënis met details en vertrouwen in uitvoerende instanties.
Cultuur	Gemeenten, directies culturele instellingen, Drents Plateau	Deels in medebewind, deels autonoom	Visievorming voor de langere termijn, coördineren, inzet van expertise, spreiding van voorzieningen, vervullen van steunfunctie, de lijnen naar Den Haag en Brussel	Uitvoering, top-down in plaats van bottom-up, bemoënis zonder toegevoegde waarde	Ontwikkel een heldere visie. De provincie heeft een rol als het gaat om spreiding van culturele infrastructuur. Daarnaast heeft ze een steunfunctie en faciliterende rol t.b.v. gemeenten. De inzet van expertise moet worden gegarandeerd.
(Top)sport	Gemeenten, SportDrenthe, EuroChamp	Deels in medebewind, deels autonoom	Coördineren, spreiding van voorzieningen, leverancier van kennis, vertaler van rijksbeleid	Uitvoering, top-down in plaats van bottom-up, incidentenbeleid	De provincie heeft een rol als het gaat om topsport, gehandicaptensport en spreiding van bijzondere accommodaties. Daarnaast heeft ze een steunfunctie en faciliterende rol t.b.v. gemeenten. De inzet van expertise moet worden gegarandeerd.
Onderwijs (schoolverlators)	Gemeenten, schooldirecties, MKB-Noord, STAMM, Bureau Jeugdzorg	Autonoom	Lange termijn visie ontwikkelen, partijen bijeen brengen, samenhang aanbrengen, belangenbehartiger in Den Haag, samenwerking gemeenten faciliteren	Incidentenbeleid (pilotprojecten), dingen dubbel doen, top-down in plaats van bottom-up.	De commissie is van oordeel, dat de provincie hier geen taak heeft. Er zijn drie centrumgemeenten aangewezen, die het beleid voor hun gehele regio kunnen vormgeven en uitvoeren.
Stadsontwikkeling	Gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnsinstelling	Deels in medebewind, deels autonoom	Financier, leverancier van expertise, regisseur, initiator/ stimulator van processen, partner van gemeenten, lobbyist/ bemiddelaar bij het Rijk	Sturen op detail, bezig zijn met gemeentelijke taken	De commissie is van oordeel, dat de provincie hier een zeer terughoudende rol heeft te vervullen.
Water	Waterschaps-bestuurders	Wettelijk en autonoom	Visievorming, partner in en richtinggever aan processen, afwegen van belangen, scheidsrechter, financier, controleur, doorzettingsmacht, bondgenoot richting Den Haag	Bemoeien met uitvoering, verschuilen achter procedures, werk van waterschappen over doen.	Zorg voor een heldere lange termijn visie in samenspraak met relevante partners. Geef richting en kaders aan. Laat de uitvoering in vertrouwen aan de waterschappen.

C. Over Drenthe en verandering van focus van bestuur en organisatie

8. Andere focus voor bestuur en organisatie

Er wordt in de nabije toekomst van de provincie een andere benadering gevraagd. Het gaat om ontwikkelingsgericht denken en besturen, vanuit een integrale benadering. Dat vraagt om visievorming en het stellen van heldere kaders en vervolgens een strakke regievoering. In de nieuwe wet RO vinden we deze benaderingswijze al voor een groot deel terug. Ook de commissie Ladders volgt deze lijn. De commissie Rol en taken onderschrijft dit en heeft in voorgaande paragrafen de noodzaak van een dergelijke attitudewijziging aangetoond.

Een integrale benadering vergt ook het doorbreken van kolommen en portefeuilles en dus ontschotting van de beleidsvorming. De commissie beveelt daarom aan om beleidsontwikkeling meer themagericht en gebiedsgericht in te vullen. Het aanwijzen van programmagedeputeerden kan daarbij behulpzaam zijn. Daarnaast zou het inzetten van accountmanagers vaker toegepast moeten worden.

9. Inzet van expertise anders invullen

Zoals gebleken is, wordt van de provincie op een aantal terreinen en op diverse momenten inzet van expertise gevraagd. Vanuit die expertise kan de provincie ook een paar van haar rollen goed invullen. Kortom, daar zit toegevoegde waarde voor de provinciale rol.

Met betrekking tot die inzet van expertise heeft de commissie een drietal aanbevelingen:

- a. Zet expertise in voor het aangeven van kaders, maar voorkom bemoeienis met de concrete uitvoering. Experts dienen in hun rol van adviseur of regisseur te blijven. Vanuit hun kennis zijn zij echter gauw geneigd om de uitvoering dan ook maar ter hand te nemen. Daarmee begeven zij zich op andermans terrein en het werkt tevens afhankelijkheid van die kennis in de hand.
- b. De commissie geeft in overweging of de provincie op grond van haar expertise vaker een loketfunctie voor gemeenten en/of instellingen kan vervullen. Het gaat dan om gebruikmaking van schaarse expertise, die gemeenten slechts eens in de zoveel tijd nodig hebben, maar die bij de provincie permanent aanwezig is. De inzet van expertteams of 'vliegende brigades' is hier een voorbeeld van.
- c. Tenslotte adviseert de commissie om op bepaalde terreinen nadrukkelijk te heroverwegen om in het verleden extern geplaatste, maar nog steeds voor 100% gesubsidieerde expertise weer intern bij de provincie onder te brengen. Het leveren van expertise door de provincie heeft zoals gezegd toegevoegde waarde. Het handhaven en verder ontwikkelen van die expertise is dus ook blijvend van belang. De provincie dient naar het oordeel van de commissie daar voldoende invloed op te houden.

D. Over Drenthe en de focus op haar partners en de burger

10. Een mal voor invulling van rollen en verantwoordelijkheden in relatie met partners

De commissie durft op grond van haar bevindingen de stelling aan, dat er in de relatie tussen provincie en gemeenten en tussen provincie en stakeholders een wenselijk vast stramien aan te geven is. Dit bestaat eruit, dat in de voorbereiding van beleid de provincie verantwoordelijk is voor het in goed overleg formuleren van een gedeelde en gedragen visie. Die visie geeft alle spelers op het veld richting en houvast. Op grond van die visie worden met gemeenten en relevante stakeholders concrete afspraken gemaakt over de kaders voor beleidsuitvoering. Daarin moeten o.a. helder de grenzen worden aangegeven van provinciale en gemeentelijke

interventie. Binnen die kaders zijn gemeenten en relevante stakeholders vrij om invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheden. De provincie trekt zich dus tijdens de uitvoering terug, maar bewaakt de kaders. Zij stuurt op uitkomsten. Ook staat zij aan de lat om de rug recht te houden met betrekking tot de afgesproken kaders en ze dient zonedig van haar doorzettingsmacht gebruik te maken als partijen zich niet aan de afspraken houden. Dat biedt de spelers op het veld houvast.

11. Focus op de juiste definitie van “de samenleving”

De commissie constateert, dat de ‘natuurlijke’ partners uit de samenleving voor een bestuur op regionaal niveau zich bevinden in het samenstel van maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers en groepen van “georganiseerde burgers”. Daar zit de individuele burger dus niet bij. Deze heeft primair de gemeente als aanspreekpunt.

De commissie constateert ook dat verwoede pogingen om “de burger” bij het provinciale beleid en bestuur te betrekken al gauw iets krampachtigs krijgt en zelden tot grote successen leidt.

Juist de pogingen om het provinciale beleid en bestuur zichtbaarder te maken voor ‘de burger’ werken de opgeblazenheid van het provinciale bestuur in de hand. Het betrekken van de burger bij de overheid via de provinciale bestuurslaag is derhalve niet functioneel.

De commissie concludeert, dat het provinciaal bestuur zich, als het gaat om het betrekken van de samenleving bij beleidsontwikkeling, primair moet richten op maatschappelijke partners en de georganiseerde burgers en belangengroepen.

Dat neemt uiteraard niet weg, dat de provinciale volksvertegenwoordigers een verantwoordelijkheid hebben jegens hun achterban en zich dienen in te spannen om diens betrokkenheid vast te houden en zo mogelijk te vergroten. De provincie als orgaan heeft echter een andere focus.

E. Over het vervolg

12. Geef vorm aan en bewaak de follow-up

De commissie Rol en taken adviseert Provinciale Staten om nog vóór 2010 een traject af te ronden waarin tot een herbezinning is gekomen op alle taken en rollen van de provincie Drenthe en op korte termijn te beslissen over de vormgeving van dit traject.

De commissie dringt hier sterk op aan, om te voorkomen dat aan de follow-up van dit rapport onvoldoende handen en voeten wordt gegeven.

Voorts adviseert de commissie aan Provinciale Staten om periodiek audits te verrichten om het proces van toetsing van taken en rollen te bewaken.

II. Doel van het rapport, werkwijze en uitgangspunten van de commissie

1. Doel

De commissie Rol en taken provincie Drenthe, vanaf nu te noemen de commissie R&T, beoogt met dit rapport (conform de taakopdracht) een discussie in Provinciale Staten (en daarbuiten) te doen ontbranden over de positie, de rollen en de taakopvatting van de provincie Drenthe als regionaal bestuur. Tevens wil zij met deze rapportage een toetsingskader bieden voor het nemen van toekomstige beslissingen over op te pakken taken en de daarbij te spelen rol(len).

Primaire doel van deze discussie is (conform de motie), om vanuit een eigen overtuiging en een meer offensieve houding op gefundeerde wijze de legitimatie van de rol opvatting en taakuitoefening van de provincie Drenthe neer te zetten in het publieke debat.

De commissie R&T meent met dit rapport de juiste aanzetten daartoe te hebben gegeven.

Dit rapport is beschouwend van aard. Het gaat aan de hand van voorbeelden uit de praktijk in op de rol die de provincie feitelijk speelt, hoe daar tegen aan gekeken wordt door de partners c.q. opposanten van de provincie in het bestuurlijk en maatschappelijk veld en hoe naar het oordeel van de commissie die rol in dat dossier zonodig beter of anders kan worden ingevuld. De commissie voegt daar vervolgens eigen beschouwingen aan toe.

Dat betekent dat dit rapport niet de uitkomsten van een zogenaamde kerntakenexercitie bevat. Degenen die hadden gehoopt met dit rapport in de hand een lijstje van te schrappen taken te kunnen samenstellen, moeten wij teleurstellen. De commissie heeft er niet voor gekozen om systematisch alle taken van de provincie na te lopen en te oordelen over nut en noodzaak daarvan. Zij vindt dat niet haar taak, omdat de afweging terzake een puur politieke is en dus in de staten dient te worden gemaakt. Bovendien heeft het college van Gedeputeerde Staten aangekondigd om parallel aan dit onderzoek een “oud-voor-nieuw”-operatie uit te voeren, waarin (vanuit een meer financiële insteek) wel wordt gekeken naar mogelijkheden voor concreet te schrappen taken.

Wel heeft de commissie R&T zoals reeds aangegeven ten behoeve van de discussie in de staten een toetsingskader ontwikkeld, waarmee toekomstige vraagstukken over het oppakken van taken of rollen door de provincie kunnen worden benaderd. Zie daarvoor hoofdstuk IV.1.

2. Werkwijze

Kort na haar benoeming door Provinciale Staten is de commissie R&T aan de slag gegaan. Zij heeft gemiddeld tweewekelijks vergaderd. De commissie heeft allereerst discussie gevoerd over de legitimatie van de provincie in de uitoefening van haar taken en rollen. Daartoe is een inventarisatie van de taken van de provincie Drenthe gemaakt (zie bijlage 3). Vervolgens is een toetsingskader ontwikkeld dat de legitimatie van het optreden van de provincie onderbouwt vanuit de verschillende rollen die de provincie speelt.

Vervolgens is bezien hoe dit toetsingskader in de praktijk uitpakt. De commissie heeft ervoor gekozen om met veel betrokkenen uit de omgeving van de provincie te spreken en zich zo een beeld te vormen van de rollen die de provincie speelt, de wijze waarop zij dat doet en niet in de laatste plaats hoe daar vanuit de partners van de provincie tegenaan gekeken wordt.

De commissie R&T heeft ten behoeve van deze gesprekken een zevental beleidsdossiers uitgekozen. Het betreft de onderwerpen:

- omgevingsbeleid
- cultuur
- (top)sport
- onderwijs (schoolverlaters)
- stedelijke ontwikkeling
- marketing en promotie
- water

Deze onderwerpen vormen een selectie van belangrijke provinciale taakvelden over de hele breedte van het provinciale domein.

Op elk van deze terreinen heeft de commissie een aantal stakeholders uit het bestuurlijke en maatschappelijke veld uitgenodigd. Deze zijn in groepjes dan wel individueel in interviews van een uur bevraagd over hun visie op de rol van de provincie in het betreffende dossier. Er zijn 14 gesprekken gevoerd met 40 stakeholders. Deze hebben de commissie veel informatie opgeleverd en inzicht gegeven in de rollen die de provincie vervult in genoemde dossiers.

Na de gesprekken heeft de commissie in enkele discussierondes getracht de rode draden daaruit te identificeren en op grond daarvan haar mening te vormen. De resultaten daarvan treft u aan in hoofdstuk IV.2

Parallel daaraan is de commissie aan de slag gegaan met het hoofdstuk over de positionering van de provincie Drenthe in het kader van de algemene discussie over het middenbestuur in het Nederlandse staatsbestel. Onder aansturing van één van de commissieleden is met ambtelijke ondersteuning een inventarisatie gemaakt van de publicaties op dat terrein en is inzicht verkregen in de stand van de discussie. Daarbij is concreet ingegaan op de betekenis daarvan voor de positie van het regionaal bestuur van Drenthe als plattelandspovincie. Het resultaat daarvan vindt u in hoofdstuk III.

3. Uitgangspunten

Voordat we ingaan op een meer algemene beschouwing met betrekking tot de positie en legitimatie van de provincie als regionaal (midden)bestuur wil de commissie een paar uitgangspunten helder neerzetten.

- De commissie neemt de huidige, bestuurlijke structuur in Nederland als uitgangspunt voor haar beschouwingen, met inbegrip van de huidige schaal van provincies en gemeenten. De commissie meent dat met de gemeentelijke herindeling van 1998 een goede basis is gelegd voor bestuurskrachtige gemeenten in Drenthe.

Met betrekking tot de provincie zelf meent de commissie, dat er op grond van de eigen identiteit van Drenthe (zie voor een nadere toelichting daarop hoofdstuk III, paragraaf 6.3.) geen aanleiding is om de vorming van landsdelen te bepleiten. Juist de ‘overzichtelijkheid’ van dit territorium levert het provinciaal bestuur de mogelijkheid om de rollen te vervullen die hier nodig zijn. Het vervolg van dit rapport zal daar de argumenten voor aandragen.

Alle bevindingen en aanbevelingen over rollen en taken van de provincie Drenthe zijn derhalve geënt op de situatie van het huidige territorium van Drenthe met daarin 12 gemeenten.

- Tot nu toe domineert de Randstad de discussie over de positie van de provincies; al hetgeen is gezegd en geschreven over de provincies als geheel beweegt zich als het ware in de slipstream van discussies over de Randstad. Wij kiezen er echter voor om hetgeen in onze provincie gebeurt niet te laten afhangen van de ontwikkelingen in de Randstadprovincies en de specifieke problematiek aldaar. Wij gaan uit van de eigenheid van Drenthe en wat daarbij in onze ogen het beste past. Verderop in dit rapport zal duidelijk worden hoe wij die eigenheid zien en welke consequenties we daaraan willen verbinden.

III. De positie van provincies in verleden en heden

1. Staatsrechtelijke positie van de provincie in historisch perspectief

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, ingedeeld in provincies en gemeenten. De provincies vormen de tweede bestuurslaag. Provincies hebben een relatief lange bestaansgeschiedenis en staan aan de wieg van de staat Nederland zoals we het nu kennen. Nederland is heel lang (van 1588 tot 1795) een republiek geweest waarin de Provinciën de hoofdrol speelden en het feitelijk voor het zeggen hadden. De term Staten-Generaal is nog ouder en betekent de vergadering van de gezamenlijke “standen” van de (aanvankelijk 17 en later 7) provinciën. Als geografische of territoriale afbakening wordt Drenthe voor het eerst gedocumenteerd aangetroffen in 1141. Tijdens de Republiek was Drenthe geen provincie, maar een “landschap”, omdat het te arm werd geacht om mee te beslissen. Wel had Drenthe een vorm van zelfbestuur in tegenstelling tot de zogenaamde generaliteitslanden (zoals Brabant en Limburg) die vanuit Den Haag werden bestuurd.

De positie van de provincie is in de Nederlandse Grondwet verankerd. Inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het provinciaal bestuur zijn bij organieke wet (Provinciewet) geregeld. Wettelijke provinciale organen zijn Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin. De Grondwet plaatst de Provinciale Staten aan het hoofd van het provinciale bestuur (art 125 lid 1).

Met de invoering van de Grondwet van 1814-1815 ontstaat na de Franse tijd de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin de soevereiniteit nog bij de vorst ligt, met een nationale overheid die een aantal bevoegdheden via wetten en koninklijke besluiten aan de andere bestuurslagen overdraagt. De provincie kreeg daarnaast “de beschikking en beslechting van alles, wat tot de gewone inwendige politie en economie behoort (autonomie)”, zij het vaak onder koninklijke goedkeuring. In feite was de positie van de provincie vrij zwak.

In de Grondwetsherziening van 1848 wordt die positie op voorstel van Thorbecke zeer aanzienlijk versterkt. Er kwam (beperkt) direct kiesrecht voor de Provinciale Staten en de inrichting van het Provinciale bestuur werd aan de wetgever toevertrouwd en niet langer in koninklijke besluiten geregeld. In 1850 worden de taken en bevoegdheden van provincies vastgelegd in de Provinciale Wet en krijgt het huis van Thorbecke haar definitieve vorm. De relaties tussen Rijk, provincies en gemeenten worden in 1850 stevig verankerd. Provinciale Staten worden rechtsreeks gekozen door burgers die directe belastingen betalen en voldoen aan de grondwettelijke voorwaarden. Voor wat betreft de provinciale taken wordt de samenstelling van die taken en de bijbehorende bevoegdheden door de wetgever vastgesteld. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen met een opsomming van de huidige (autonome en wettelijke) taken van de provincie Drenthe.

De grondbeginselen van de staatsinrichting rond 1850 vinden we grotendeels terug in de tegenwoordige bestuursstructuur in Nederland. Tot op de dag van vandaag zijn hierin staatsrechtelijk geen grote veranderingen opgetreden.

2. Kern van het functioneren van de provincie: open huishouding en autonomie

2.1. Het begrip "huishouding"

Het eerste lid van artikel 124 van de Grondwet schrijft voor dat aan de besturen van provincies en gemeenten "de bevoegdheid tot bestuur en regeling inzake hun huishouding wordt overgelaten". Voor provincies wordt dit herhaald in artikel 105, eerste lid, Provinciewet. De introductie van het begrip 'huishouding' van provincies en gemeenten in ons staatsrecht stamt uit de grondwetsherziening van 1848 en de daarop aansluitende Provinciewet van 1850 en Gemeentewet van 1851. Het overlaten van regeling en bestuur van de eigen huishouding aan Provinciale Staten respectievelijk de gemeenteraad paste in de zogenaamde 'driekringenleer': het bestuur bestond uit drie democratisch gelegitimeerde bestuurslagen met elk hun eigen zoveel mogelijk afgebakende 'kring' of 'huishouding' van werkzaamheden. In beginsel diende het 'hogere' overheidsgezag zich – behalve bij de uitoefening van toezicht – te onthouden van bemoeienis met de huishouding van het 'lagere' overheidsgezag. Hierop was één uitzondering van toepassing: de wetgever kon regels stellen en provincies en/of gemeenten met de uitvoering daarvan belasten, de zogeheten 'medebewindstaken'.

In de twintigste eeuw nam de bemoeienis van de overheid met het maatschappelijke leven en de onderlinge verwevenheid tussen de drie bestuurslagen toe. Dit resulteerde in een toename van het in medebewind roepen van provincie- en gemeentebesturen. Tot op de dag van vandaag zet deze tendens zich voort. Hiermee werd en wordt het leerstuk van de 'driekringenleer' steeds meer een fictie.

De wet geeft geen omschrijving van het begrip 'huishouding'. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) legt dit begrip in staatsrechtelijke zin als volgt uit: de besturen van provincies (en gemeenten) zijn in beginsel bevoegd elk openbaar belang ter hand te nemen voor zover die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken. Kortom: bestuur en regeling van de provinciale (en gemeentelijke) huishouding worden begrensd door :

- taken en bevoegdheden die uitsluitend tot de competentie van de rijksoverheid (wetgever) behoren,
- het territoirbeginsel,
- hiërarchie van wet- en regelgeving,
- voorafgaand toezicht,
- spontane vernietiging van decentrale besluiten door de Kroon wegens strijd met het recht of (heel soms) het algemeen belang,
- de rechter.

De grondwettelijk vastgelegde open huishouding is de kern van een belangrijk fundament voor het functioneren van de provincie: de provinciale autonomie. Dat impliceert de bevoegdheid van de provincie om taken op te pakken indien zij dat nodig oordeelt, voorzover de wet die taken niet aan een ander orgaan heeft opgedragen. Historisch gezien is die autonomie dan ook de kern van het bestaan en van het functioneren van een provincie.

2.2. De relatief open huishouding van de provincie

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat vindt regeling en bestuur dus plaats door drie democratisch gelegitimeerde bestuurslagen, die als openbare lichamen én als het gaat om hun democratische legitimatie "gelijkwaardig" zijn aan elkaar. Op voorhand staat niet vast dat publieke taken exclusief door één bestuursorgaan worden behartigd.

Het 'open' karakter van de eigen huishouding is tweeledig:

1. Enerzijds beschikken provinciebesturen zoals gezegd in beginsel over het recht om taken op te pakken en deze onder eigen verantwoordelijkheid te behartigen en te regelen voor zover de taakbeartiging niet al door een 'hoger' overheidsgezag is opgepakt en is geregeld;
2. Hier staat tegenover dat het Rijk (of het provinciebestuur ten opzichte van gemeenten) kan interveniëren in bestuur en regeling van de huishouding van provincies en/of gemeenten. Op het moment dat dit plaatsvindt worden er grenzen gesteld aan de provinciale en/of lokale autonomie en wordt de omvang van of de vrije beslissingsruimte binnen de desbetreffende huishouding ingeperkt.

De eigen financiële huishouding voor provincies en gemeenten heeft daarentegen een vrijwel gesloten karakter. Dit omdat de wet limitatief voorschrijft welke provinciale en gemeentelijke belastingen kunnen worden geheven.

3. De legitimatie van de provincie op bestuurlijk en maatschappelijk vlak

De provincie vormt het constitutionele en democratisch gelegitimeerde bestuur op regionaal niveau. Zoals uit het voorgaande blijkt is de provincie geen functioneel bestuur met een bepaald takenpakket, maar een territoriaal bestuur met een eigen competentiebepaling. De provincie is daarmee hét integraal bevoegde gezag voor alle zaken van openbaar belang die zich op het territorium van de provincie voordoen, uitgezonderd die taken die de wet anders toedeelt dan wel in het domein van de grondwettelijke individuele vrijheden van de burger thuishoren.

Belangrijke elementen van de grondwettelijke provinciale positie zijn:

- De Provinciale Staten worden rechtstreeks gekozen door de ingezetenen (artikel 129 Gw);
- Er bestaat verordenende bevoegdheid, opgedragen aan Provinciale Staten (artikel 127 Gw);
- Er is een open huishouding (artikel 124 Gw, eerste lid: provincies besluiten, binnen de grenzen van de wet, zelf inzake hetgeen tot hun huishouding gerekend moet worden);
- Er is eigen belastingheffing (artikel 132, zesde lid, Gw, opcenten motorrijtuigenbelasting).

Op grond hiervan kan de bestuurlijke opgave van de provincie als volgt worden beschreven: Binnen de huidige grondwettelijke en wettelijke structuur is de provincie als democratisch gekozen regiobestuur met een open huishouding gelegitimeerd om daar in te grijpen waar het regionaal bestuursstelsel niet goed werkt. De open huishouding biedt die mogelijkheid. Eén van de bestuurlijke opgaven betreft de provinciale regierol: op grond van haar eigen instrumenten, kennis en inzichten ontfermt de provincie zich over de regionale agenda. Daarnaast heeft de provincie een sturende, kaderscheppende functie voor maatschappelijke organisaties; het bijeenbrengen en onderhouden van contacten met organisaties die op provinciale of regionale schaal functioneren, met als uiteindelijk doel het realiseren van het voor de regio meest gewenste beleid.

Het IPO heeft daar in zijn discussienota uit 2005, geheten "Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform" nog een ander element voor legitimatie aan toegevoegd, nl. de maatschappelijke opgaven van de provincie. Deze maatschappelijke opgaven liggen met name op de volgende terreinen:

- Ruimtelijke ontwikkeling: dit 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: dit noodzaakt tot een samenhangende ondernemende aanpak op gemeentegrensoverschrijdend niveau en tot samenwerking met private partijen. Hier ligt een belangrijke opgave voor de provincie als presterende ontwikkelaar en opdrachtgever.
- Mobiliteit: de regulering van de mobiliteit is een urgente opgave. Infrastructurele- en openbaar vervoerverbindingen vormen de schakels tussen de stedelijke netwerken en tussen stad en platteland. De regie hierop overstijgt het lokale niveau. Er moeten verbindingen worden gelegd met de (inter)nationale hoofdstructuur.
- Milieu : het oplossen van hardnekkige milieuvraagstukken vraagt om een integrale aanpak op regionaal niveau.
- Uitvoering van de nieuwe wateropgaven in combinatie met de nieuwe ecologische eisen (Europese Kaderrichtlijn Water) vragen om het opstellen en de uitvoering van maatregel-pakketten. 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.

4. Recente ontwikkelingen: autonomie en decentralisatiediscussie

Er is de laatste jaren weer veel discussie over de positie en taken van de provincies. Diverse rapporten hebben het licht gezien. De decentralisatiediscussie (in termen van taakverdeling tussen de drie overheidslagen) en “aanvallen” op de open huishouding van de provincies voeren daarin de boventoon.

4.1. De autonomie ter discussie

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bepleit in het rapport-van Aartsen (2007) het zogenoemde lokaliteitsbeginsel: de gemeente als eerste bestuurslaag, waarvoor het uitgangspunt geldt, dat alle taken in principe daar thuishoren, tenzij er overwegingen zijn, om dat anders te regelen.

Daarnaast bepleit de VNG inperking van tenminste twee van de hierboven genoemde fundamentele onderdelen van de provinciale grondwettelijke positie:

- De commissie-Bovens (2006) bepleit de afschaffing van de open huishouding van provincies;
- De commissie-van Aartsen (2007) bepleit de overdracht van het provinciale belastinggebied aan de gemeenten;

Een recent onderzoek in opdracht van de VNG (door Cebeon) stelt voor om alle uitvoerende taken van provincies naar gemeenten te decentraliseren, zolang onder sterke toename van de intergemeentelijke samenwerking (hierin wijkt het rapport overigens aanzienlijk af van het rapport-van Aartsen, dat juist de afschaffing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) en sterke schaalvergroting van gemeenten bepleit).

4.2. De decentralisatiediscussie

Ondanks aandringen vanuit wetenschappelijke kring kent de Grondwet nog steeds geen algemeen decentralisatiebeginsel (het staatsrechtelijk subdiariteitsbeginsel) als leidend beginsel voor de wetgever. Daarin zou moeten worden aangegeven dat bevoegdheden zo decentraal mogelijk moeten worden uitgeoefend. Dit beginsel is wel neergelegd in de Provinciewet

(artt. 107, 114 en 115¹) en in de gemeentewet. Voor gemeenten bestaat dit principe ook in het Europese Handvest inzake lokale autonomie.

Toch is de discussie over decentralisatie van (rijks)overheidstaken al decennialang gaande en is er van tijd tot tijd sprake van nieuwe decentralisatiegolven. Zo ook recentelijk weer. Omdat er in 2007 geen overeenstemming kon worden bereikt over een bestuursakkoord voor de periode 2008-2011 tussen Rijk en provincies is een commissie Decentralisatievoorstellen provincies ingesteld. Deze commissie Ladders adviseert de minister van BZK over de decentralisatie van taken naar provincies en heeft op 17 maart 2008 haar rapport “Ruimte, Regie en Rekenschap” gepresenteerd. Eén van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport is dat provincies zich moeten concentreren op het ruimtelijk-economisch domein en op cultuur, en dat ze zorg en welzijn primair aan gemeenten zouden moeten overlaten.

De commissie doet op vijf beleidsterreinen (wonen, werken, platteland, cultuur, mobiliteit en bestuur) voorstellen om taken die nu nog door de Rijksoverheid worden uitgevoerd over te hevelen naar provincies. Uitgangspunt is het verstevigen van de rol van de provincies in de regio op ruimtelijk gebied, minder bestuurlijke drukte en focussen van provincies op hun kerntaken. Voor een goed functionerende overheid is volgens de commissie wederzijds vertrouwen en een eenduidige rol – en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de drie overheidslagen noodzakelijk. De decentralisatie zal gepaard gaan met een bezuinigingstaakstelling, die het kabinet al in 2007 heeft aangekondigd. De commissie Ladders vindt het pakket aan decentralisatievoorstellen ‘in balans’ met de bijdrage van € 600 miljoen die het kabinet in de jaren 2008 – 2010 van de provincies vraagt.

In haar werk is de commissie Ladders uitgegaan van de sturingsfilosofie ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ van de Nota Ruimte. Verder heeft de commissie de toekomstvisie voor de provincies uit het rapport van de commissie Geelhoed “Op schaal gewogen” (2002) als uitgangspunt genomen, waarbij de provincies integraal verantwoordelijk worden voor het regionale omgevingsbeleid. Voortvarende implementatie van het advies van de commissie Oosting (2007) over vermindering van interbestuurlijk toezicht in de verschillende beleidsdomeinen is volgens de commissie nodig voor een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen.

Net als bij de provincies is er ook bij gemeenten, naar aanleiding van het bestuursakkoord 2007 tussen Rijk en gemeenten, een interbestuurlijke taakgroep ingesteld. Deze Commissie D’Hondt zal voorstellen uitbrengen aan de minister van BZK over de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden van zowel Rijk als van provincies naar gemeenten. Verder zal ze adviseren over de ordening van taken tussen de overheden volgens het twee bestuurslagen-principe en het vergroten van de bestuurskracht van gemeenten. Accenten zullen worden gelegd op het aanpassen van de WGR en het stimuleren van schaalvergroting/herindeling. De taakgroep zal vóór 1 juni 2008 aan de minister van BZK rapporteren.

Op dit moment is nog niet duidelijk wat de consequenties van de eindadviezen van beide commissies voor provincies en gemeenten zullen zijn. Duidelijk is wel dat de discussie over de omvang, taken, positie en bestuurskracht van zowel provincies als gemeenten nog niet is afgerond.

1 De Provinciewet draagt in art. 115 de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op decentralisatie ten behoeve van de provincies te bevorderen.

5. Ontwikkelingen in de positie van het middenbestuur in Europa

5.1. Tendens tot regionalisering

Sinds de jaren '80 en in verhevigde mate sinds de jaren '90 voltrekt zich in het relevante Europese buitenland een proces van regionalisering. Het "Europa van de Regio's", waar Jacques Delors begin jaren '90 voor pleit, krijgt steeds meer vorm en profiel. Het gaat daarbij om regio's met de grote R: geen regio's van het formaat stadsprovincie, maar regio's van het formaat landsdeel en groter. De rij landen met 'stevige' regio's wordt steeds langer, het rijtje landen zonder stevig middenbestuur wordt korter. Er zijn vier ontwikkelingen te onderscheiden:

- Van federale staat naar 'coöperatief federalisme' of 'samenwerkingsfederalisme' (Duitsland en Oostenrijk). Het middenbestuur heeft in dit model een sterke positie en speelt een cruciale rol in de driehoeksrelatie van centraal, lokaal en regionaal bestuur.
- Van voormalige eenheidsstaat via federalisering en regionalisering naar een (coöperatief-) federaal bestuursmodel (België en Spanje).
- Van gecentraliseerde eenheidsstaat naar decentralisatie en regionalisering, mede door oprichting van nieuwe regionale bestuurslichamen. Een model met stevige regiobesturen van 'Europees formaat' (Frankrijk en Italië).
- Regionalisering in landen die traditioneel een zwak of ontbrekend middenbestuur kennen, zoals Luxemburg, Ierland, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk.

Dit rijtje kan worden aangevuld met een ander soort 'decentralisatietrend': het uit elkaar vallen van staten. Voorbeelden hiervan zijn voormalig Joegoslavië en Tsjechoslowakije.

Een heel andere beweging is waar te nemen in Denemarken. Daar heeft in 2006 een forse opschaling plaatsgevonden van gemeenten (van 271 naar 98) en zijn provincies tot slechts enkele regio's samengevoegd (van 13 naar 5). Het argument voor deze forse ingreep was de noodzaak van een betere dienstverlening. Deze structuurwijziging is echter zo kort in werking, dat nog geen gegevens beschikbaar zijn over de uitwerking ervan en welke effecten het heeft op bestuur en samenleving.

In de grote lijn die zich in het Europese buitenland aftekent vallen twee zaken op. Ten eerste is de trend richting regionalisering evident. In veel relevante buitenlanden heeft het regiobestuur de wind in de rug. Het gaat in alle gevallen om regio's die in Nederlandse begrippen meer op landsdelen dan op stadsprovincies lijken. Ten tweede valt op dat de regionalisering in verschillende Europese landen verschillende vormen aanneemt. Er is niet één zuiver regiomodel – door sommigen voorgesteld als 'De Europese Regio' – waar alle landen naartoe bewegen. De Europese big picture is er één van variatie, een 'lappendeken'.

5.2. Het dilemma van globalisering versus terugtrekking op lokaal niveau

Er zijn in de huidige tijd twee tegengestelde bewegingen waar te nemen: de globalisering, de wereld als speelveld, met de daarbij behorende schaalvergroting en netwerkvorming op elk gebied (privaat en publiek). En anderzijds (en mede als reactie daarop) de tendens tot terugtrekking op het lokale niveau, de directe leefomgeving.

In de (post-)moderne samenleving is daardoor toenemend behoefte aan bestuurlijk maatwerk, probleem- of gebiedsgericht. In Nederland zien we dat in de wijkaanpak, het grotestedenbeleid, de gebiedsgerichte benadering, de netwerkontwikkeling. De rol en positie van het middenbestuur wordt daar sterk door beïnvloed en dus ook de (semi)permanente discussie daarover.

6. Enkele beschouwingen over positionering

De hiervoor beschreven ontwikkelingen in de discussie over de positie en legitimatie van de provincie in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar ook in het perspectief van de mondiale en Europese context, leiden de commissie R&T tot een aantal beschouwingen. Daarbij focussen we zoveel mogelijk op de specifieke positie van de provincie Drenthe.

6.1. Drenthe in Nederland en Europa

In landelijke en Europese context heeft de provincie Drenthe niet stilgezeten; de afgelopen jaren heeft de provincie de samenwerking met gemeenten, andere provincies, maatschappelijke instellingen, waterschappen en bedrijven sterk geïntensiveerd. De Europese dimensie is een belangrijke drijfveer van samenwerking, zowel in noordelijk als internationaal verband. Afhankelijk van het onderwerp wordt ook buiten de landsgrenzen samenwerking gezocht om, desnoods buiten de lidstaten om, de gezamenlijke belangen in Brussel te bepleiten. Een voornaam aspect van de samenwerking is dat door positionering als Europese regio, de provinciale slagkracht toeneemt om optimaal gebruik te maken van de Europese structuurfondsen. Enkele belangrijke samenwerkingsverbanden van Drenthe, in noordelijk en Europees verband zijn:

- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN): samen met de provincies Groningen en Fryslân plukt Drenthe de vruchten van zowel het op noordelijke schaal oplossen van regionale ruimtelijk-economische vraagstukken als van de gezamenlijke belangenbehartiging richting Den Haag en Brussel.
- Grensoverschrijdende partnerschappen: de Nieuwe Hanze Interregio (NHI) bestaat, naast de drie noordelijke provincies, uit Overijssel, Bremen en Nedersachsen. Meer recent zijn de inspanningen rond het opzetten van een Noordelijke Ontwikkelingsas (NOA), die de noordelijke provincies verbindt met Noord-Duitsland, Scandinavië en de Baltische staten. Deze samenwerkingsvormen richten zich op uitwisseling van kennis en ervaring, het bouwen van netwerken en de versterking van de evenwichtige en duurzame (gezamenlijke) ontwikkeling in de regio's.
- Andere vormen: aan de hand van vitale coalities kunnen overheden, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven nieuwe ontwikkelingen tot stand brengen. Energy Valley, stedelijk netwerk Groningen-Assen en Lofar zijn hier goede voorbeelden van.

6.2. Breder oriëntatie op de Drentse periferie

Naast bovenstaande vormen van samenwerking vraagt de commissie zich af of Drenthe zich in de huidige netwerksamenleving wel voldoende inspant om die netwerken met de eigen bestuurlijke periferie vorm te geven. In SNN-verband kijken we voortdurend naar het noorden. Maar ten zuiden van onze provincie zijn ook belangrijke ontwikkelingen gaande, die meer bestuurlijke aandacht verdienen. De ontwikkelingen rond Zwolle zijn voor Drenthe en haar zuidelijke stedenband (Meppel, Hoogeveen, Emmen, Coevorden) van groot belang.

De commissie is van mening, dat Drenthe zich meer zou moeten positioneren als spin in het web waar de draden vanuit Zwolle (Amsterdam-Lelystad), Twente, Nedersachsen en Noord-Nederland samenkomen. Om vanuit die gedachte een visie te ontwikkelen over bestuurlijke netwerkvorming en interbestuurlijke contacten.

6.3. Identiteit provincie Drenthe

Bij een beschouwing over de legitimatie van een overheidslaag op provinciaal c.q. regionaal niveau is het van belang om onderscheid te maken tussen de situatie in de Randstad en die in provincies als Drenthe. Wat zijn zoal de kenmerken van Drenthe als gebiedsentiteit?

- Drenthe heeft een oppervlakte van 268.000 km²;
- Drenthe heeft een gering inwonertal (ruim 480.000);

- Drenthe bestaat uit 12 gemeenten;
- Drenthe heeft één 100.000+ gemeente binnen haar grenzen;
- Drenthe heeft weinig verstedelijkte gebieden;
- Drenthe heeft daarentegen een groot buitengebied met veel kleine kernen;
- Drenthe heeft in oppervlakte gemeten een grote hoeveelheid natuurgebieden.

Kortom, Drenthe is fysiek gezien “overzichtelijk”.

Kenmerken van de Drentse identiteit op sociaal-cultureel en economisch terrein zijn:

- een eigen taal en cultuur;
- hechte dorpsgemeenschappen;
- relatief kleinschalige agrarische bedrijvigheid;
- relatief veel midden- en kleinbedrijf;
- concentratie van werkgelegenheid in enkele kernen.

Op sociaal-economisch terrein kent Drenthe de vraagstukken van een plattelandsprovincie, zoals het voorzieningenniveau in dorpen, de aansluiting van de beroepsbevolking op de arbeidsmarkt en een achterblijvende werkgelegenheid. De noodzaak van stimulering van economische activiteit en werkgelegenheid staat soms op gespannen voet met het streven naar behoud van natuurwaarden en de aantrekkelijkheid van Drenthe als woon- en recreatieprovincie.

Gesteld kan worden dat de inrichting van de fysieke leefomgeving en de daarbij op te lossen dilemma's om een sterk regionaal bestuur vraagt. Dankzij het landelijke karakter van de provincie, met alleen verspreid wat kleine steden, heeft Drenthe als regionaal bestuur een duidelijke rol te vervullen. Van voormalig minister Thom de Graaf komt in dit verband de uitspraak: “hoe meer platteland, hoe meer provincie”².

In algemene zin bestaan in het noorden provincies die sociaal en maatschappelijk sterk gelegitimeerd zijn mede omdat zij beschikken over een krachtige eigen culturele identiteit. Hoewel qua schaal, in de zin van inwoneraantal, aan de kleine kant, wordt aan de meer complexe, sociaal-economische vraagstukken het hoofd geboden door een intensieve en succesvolle interprovinciale samenwerking. Van de ‘bestuurlijke drukte’, zoals die in de Randstad wordt beleefd is hier geen sprake.

6.4. Verschil in identiteit noodzaakt tot differentiatie

In de discussie over de positie van de provincies worden zij dus vaak over één kam geschoren. Bovenstaande kenschets van de provincie Drenthe geeft al aan, dat deze fundamenteel verschilt van die van provincies als Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant. De grote stedelijke agglomeraties in die provincies met hun specifieke problematiek én hun eigenstandige slagkracht, maken dat de provinciale bemoeienis vaak als dubbelop, overbodig of zelfs als hindermacht wordt gezien.

In haar discussienota over het profiel van het middenbestuur (najaar 2005) gaf het IPO al de noodzaak van differentiatie aan, hoewel daar met name differentiatie in structuur mee werd bedoeld. En daar gaat het hier niet primair om, maar om differentiatie in rollen en taken die de provincie zou moeten behartigen gelet op de specifieke problematiek en fysieke omstandigheden die in elk der provincies spelen.

² In zijn co-referaat tijdens het Thorbeckediner over “Opschaling en verdunding in het middenbestuur” in oktober 2006 (publicatie BZK). In dit referaat spreekt hij ook verder behartigenswaardige woorden over een gedifferentieerde benadering en de veranderende rol van provincies.

Kortom: Een specifieke benadering met aandacht voor onder meer de identiteit van de provincie en de benodigde slagkracht op regionaal niveau verdient de voorkeur. Dus per provincie bekijken waar bepaalde taken het beste zijn geborgd.

6.5. De focus van de discussie: Randstad versus niet-randstedelijke provincies

Zoals bovenstaand reeds is aangegeven, is kenmerkend aan de discussie van de afgelopen jaren de focus ervan: waar vaak in algemene termen over het middenbestuur en de problemen daaromtrent wordt gesproken, wordt in feite steeds gefocust op de problemen in het Randstedelijk gebied. In diverse rapporten nemen we waar, dat als het om analyses en om voorstellen voor oplossingen gaat, naar oplossingen voor de Randstad wordt gezocht. En de “rest van Nederland” wordt dan in een laatste paragraaf ook nog even snel meegenomen. Maar in de echte analyse worden de “perifere” provincies slechts zelden goed betrokken. Wat is precies het verschil in focus?

a) Focus discussie Randstad.

In de Randstad-discussie gaat het voornamelijk om de bestuurlijke drukte en schaalvergroting. De schaal van de huidige vier Randstadprovincies zou niet goed meer aansluiten op de schaal van – onderling sterk samenhangende – ruimtelijke inrichtings- en sociaal-economische vraagstukken. Om afstemmingsproblemen op te lossen wordt veelvuldig gegrepen naar WGR-achtige constructies, vandaar de gevoelde ‘bestuurlijke drukte’. Dit uit zich in onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en werkt verlamrend op de besluitvorming rond urgente vraagstukken. Er kunnen geen knopen worden doorgehakt.

De deels eigensoortige opgaven in de zogenaamde Noord- en Zuidvleugel vragen om een eigen provinciaal bestuur. Qua maatschappelijke opgaven, de urgentie daarvan en de bestuurlijke en maatschappelijke drukte, zitten er grote verschillen tussen de Randstad en de niet-randstedelijke provincies. 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. Het is opvallend dat de rijksoverheid deze regionale opgaven ziet als rijksopgaven, maar niet verwonderlijk gezien het nationale, economische belang van de Randstad.

Focus discussie Randstad:

- Bestuurlijke drukte en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke verlamming;
- Schaalgrootte van met name provincies, hoge urgentie;
- Grensoverschrijdende problematiek.

b) Focus discussie niet-randstedelijke provincies.

De focus van de discussie over de niet-randstedelijke provincies ligt anders; de complexiteit en schaal van maatschappelijke vraagstukken die in de niet-randstedelijke provincies zoals Drenthe aan de orde zijn, zijn (nog) niet van dien aard dat sprake is van een urgente noodzaak tot ingrijpende structuuraanpassingen. De noodzaak tot provinciale schaalvergroting is hier niet aan de orde. De verantwoordelijkheden zijn helder belegd, er is minder behoefte aan WGR-constructies en de verschillende overheden zitten elkaar zelden in de weg. Het vermogen om knopen door te hakken is in dit deel van Nederland dus wel aanwezig.

Om te voorkomen dat de bestuurlijke kaart van Nederland uit balans raakt zou een eventuele schaalvergroting in de Randstad zonodig gepaard kunnen gaan met intensivering van de samenwerking tussen de provincies in de overige landsdelen, bijvoorbeeld in de zin van een gezamenlijke belangenrepresentatie bij de rijksoverheid en de EU.

Daar waar de rijksoverheid de regionale fysieke opgaven in de Randstadprovincies ziet als rijksopgaven, laat dezelfde rijksoverheid in de niet-randstedelijke provincies meer ruimte aan de regio. Een verklaring hiervoor is dat de provincies buiten de Randstad, zowel maatschappelijk en cultureel als binnen het openbaar bestuur, een relatief sterke positie innemen. Het feit dat in de meeste van deze provincies de gemeenten in doorsnee van voldoende omvang zijn om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen, speelt hierbij zeker ook een rol. Dat neemt niet weg dat ook hier sprake is van grote maatschappelijke opgaven die de vraag rechtvaardigen of de provincies robuust genoeg zijn om deze met de huidige taken en bevoegdheden tot een oplossing te brengen.

Focus discussie niet-randstedelijke provincies:

- De complexiteit en schaal van maatschappelijke vraagstukken is minder groot dan in de Randstad, en vragen niet om ingrijpende structuuraanpassingen;
- Nadruk op het zoeken naar samenwerking, in plaats van streven naar schaalgrootte;
- Er is minder behoefte aan WGR-achtige constructies
- Duidelijker verdeling van verantwoordelijkheden en dus meer doorzettingskracht bij het oplossen van problemen
- Bestuurskracht:: provincies nemen een relatief sterke positie in en gemeentelijke herindeling, ofwel opschaling van gemeenten, behoort tot de mogelijkheden (bijv. Noord-Brabant, Fryslân);
- Eigen identiteit provincies (cultuur, herkenbaarheid).

6.6. Enkele trends

Ter afronding van dit deel van het rapport over de positionering van provincies zijn samengevat de volgende trends anno 2008 te ontwaren:

- Doorgaande schaalvergroting van gemeenten, waarmee de zelfbewustheid en toerusting van gemeenten voor de uitoefening van (te decentraliseren) taken toeneemt;
- Toenemende positionering van provincies in het domein van de ruimtelijk-economische taken en gelijktijdige discussies over de rol in het sociale domein;
- Toenemende consensus over de positie van de gemeente als het loket voor de burger;
- Geringe goodwill van provincies bij mede-overheden, mede in verband met de heersende opinie bij het Rijk en gemeenten dat provincies beschikken over teveel vermogen en teveel inkomsten (belastingen);
- Aanhoudende discussies vanuit gemeentelijke kring over de positie en het takenpakket van provincies.

IV. Rollen en taken van de provincie

1. Een toetsingskader

Om een gefundeerd oordeel te kunnen uitspreken over de vraag of bepaalde rolopvattingen / rolinvulling en taakuitoefening door de provincie wel of geen adhesie verdienen, is het noodzakelijk om een kader te ontwikkelen, dat kan dienen als toetsinstrument voor het bepalen van zo'n oordeel.

Kernbegrippen voor zo'n kader zijn "legitimatie" en "toegevoegde waarde".

Om een bepaalde rol of taak op te pakken dient de provincie daartoe gelegitimeerd te zijn. Zoals in de vorige hoofdstukken al beargumenteerd haalt de provincie allereerst haar legitimatie uit de Grondwet en de Provinciewet. Daarin zijn de provinciale autonomie en open huishouding verankerd. Daarnaast zijn er legio specifieke wetten die aan de provincie een taak in medebewind toedelen. Die legitimatie kan puur formeel worden opgevat op grond van bevoegdheden, maar het kan ook gebaseerd zijn op wat minder harde bewijzen, zoals consensus binnen een bepaald werkveld ("de provincie is onbetwist de aangewezen instantie om dit probleem te tackelen"), of gewoonte (een van oudsher aan de provincie toebedachte rol; "we doen het omdat anders niemand het doet", "we hebben dat altijd al gedaan") welke door niemand verder wordt betwist.

Maar legitimatie uitsluitend op grond van de voorgaande overwegingen is naar het oordeel van de commissie niet voldoende.

Provinciale bemoeienis op grond van autonomie of medebewind wordt pas geaccepteerde legitimatie door de effecten van die taakuitoefening en de wijze waarop de provincie haar rol daarbij invult. Dat brengt ons bij het begrip toegevoegde waarde.

Bij elke taakuitoefening en rolinvulling van de provincie (zowel autonoom als in medebewind) dient sprake te zijn van een toegevoegde waarde die de provincie levert aan de uiteindelijke resultaten in of voor de samenleving. Daaruit haalt de provincie haar legitimatie op grond van acceptatie.

Het begrip toegevoegde waarde werkt de commissie onderstaand nader uit om het bruikbaar te maken als toetssteen.

Allereerst geldt wat ons betreft het beginsel van de subsidiariteit. Dat betekent: decentraal wat kan, centraal wat moet. Indien taken goed door een decentrale overheid kunnen worden behartigd, dan horen die taken daar thuis en niet ergens anders.

Dat gezegd hebbende volgt de vraag: waarin schuilt dan de toegevoegde waarde van de provincie? De commissie heeft in dat verband een aantal bronnen van toegevoegde waarde geïdentificeerd. Deze staan in het onderstaande schema verder uitgewerkt en toegelicht. Tevens zijn aan elke bron van toegevoegde waarde de daarbij behorende mogelijk te spelen rollen gekoppeld.

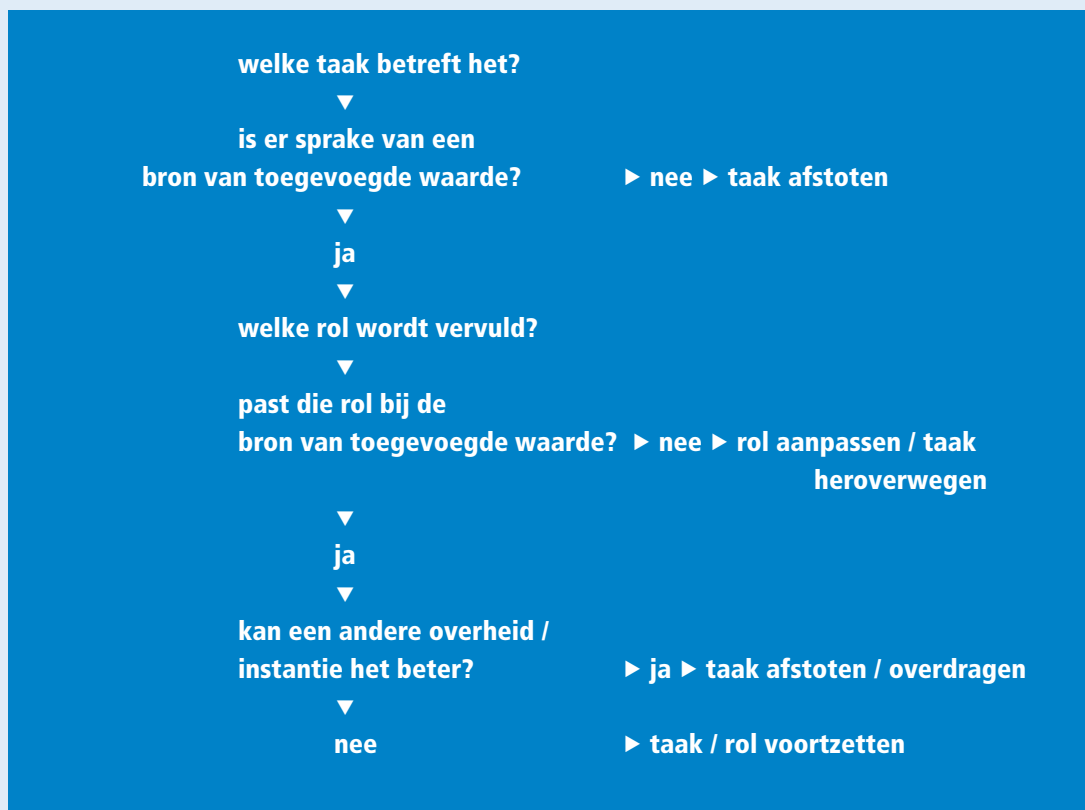
Bron van toegevoegde waarde		Bijbehorende rollen
Positie	Wettelijk / bestuurlijk - organieke en medebewindstaken - middelste laag in Huis van Thorbecke	* wetgever * vergunningverlener * regisseur * toezichthouder * handhaver * subsidieverstrekker
Positie	Fysiek / territoriaal - het hebben van overzicht - behartigen en bewaken van de regionale samenhang	* regisseur * initiator * coördinator * aanjager * scheidrechter
Kennis en expertise	Is veelal opgebouwd vanuit een wettelijke taakopdracht en van daaruit breder inzetbaar. De grotere "massa" van een provinciale organisatie bevordert ook de mogelijkheid van opbouw en behoud van kennis.	* regisseur * adviseur * ondersteuner / facilitator * vergunningverlener * handhaver * toezichthouder * aanbieder (van platform, van kennis, van "gelegenheid")
Middelen (budget; instrumenten)	- door de wet c.q. door het Rijk verstrekt - zelf verkregen c.q. georganiseerd	* subsidiegever * aanjager * stimulator * vergunningverlener * handhaver * aanbieder van netwerken

Met behulp van bovenstaand kader kan voor elke vorm van bemoeienis van de provincie de volgende vragenlijst worden afgewerkt:

- om welke taak c.q. actie gaat het?
- is er sprake van toegevoegde waarde op grond van positie, kennis en expertise of middelen?
- welke rol(len) wordt/ worden er gespeeld?
- past de feitelijk geconstateerde rol bij één van de bronnen van toegevoegde waarde?
- kan dezelfde toegevoegde waarde worden geleverd door een andere overheid c.q. maatschappelijke organisatie c.q. het bedrijfsleven?

Negatieve beantwoording van de vragen b. of d. en positieve beantwoording van vraag e. geeft aanleiding tot een nadere afweging met betrekking tot handhaving van de taak.

Schematisch ziet het te doorlopen traject van afweging er als volgt uit:



Toelichting:

Op het moment dat de provincie (PS of GS) overweegt een taak op te pakken of een bepaalde rol te gaan spelen, dient eerst te worden nagegaan of er sprake is van één van de bronnen voor toegevoegde waarde. Zo ja, dan is het van belang om te bezien welke rol er wordt of zal worden gespeeld. Past die rol niet bij één van de genoemde rollen in het toetsingskader, dan dient een passender rol te worden gekozen. Is er zowel sprake van toegevoegde waarde als van een bijpassende rol, dan is het nog zaak om te bezien of de taak niet ook (beter) door een andere overheid of instantie kan worden ingevuld (subsidiariteit).

Dit toetsingskader zal de commissie in haar verdere rapportage niet gebruiken in de zin van systematische toetsing van alle taken van de provincie. De commissie reikt het aan Provinciale Staten aan om er zelf mee aan de slag te gaan. Wel zal in het vervolg van dit rapport zo nu en dan op het kader worden teruggegrepen als het gaat om benoeming en beoordeling van rollen en taken in concrete gevallen.

In de afstemming van werkzaamheden tussen de commissie R&T en het college van GS met betrekking tot de “oud-voor-nieuw” –operatie is besproken, dat genoemde exercitie concreter zal ingaan op af te stoten taken. Het bovenstaande toetsingskader kan dan een rol spelen bij de beoordeling van die exercitie.

2. Rollen en taken: de praktijk

De commissie heeft zeven beleidsterreinen geïdentificeerd waarop de provincie acteert in meer of mindere mate en in verschillende rollen. Op elk van deze terreinen heeft de commissie gesprekken gevoerd met stakeholders. Allereerst zullen deze terreinen en de verschillende betrokkenen daarbij kort worden beschreven, alvorens wordt ingegaan op de informatie die uit de gesprekken naar voren is gekomen.

2.1 De cases

2.1.1. Omgevingsbeleid

Het omgevingsbeleid is een van de wezenlijke taken van een provincie. Dat wordt door velen in het bestuurlijk discours onderkend. De commissie Lodders heeft zelfs aanbevolen de provinciale taken op dit terrein nog verder uit te breiden en te accentueren. Als het takenpakket van een provincie ter discussie wordt gesteld, dan behoren de taken op het terrein van de ruimtelijke ordening tot de minst omstreden categorie. Toch gaat er als gevolg van de nieuwe Wet RO wel iets veranderen in de rol van de provincie. Meer verantwoordelijkheden komen op het gemeentelijke vlak te liggen en de provincie verandert van toezichthouder achteraf tot kadersteller vooraf. Het provinciaal belang in het omgevingsbeleid dient tevoren door de provincie te worden vastgesteld, waarna gemeenten binnen die kaders hun eigen beleidsvrijheid hebben. De provincie heeft in het omgevingsbeleid met veel actoren en gesprekspartners te maken. Uiteraard het Rijk, gemeenten en waterschappen als medeoverheden, maar ook de natuurbeheerders, de “groene” organisaties, de landbouwsector, de recreatiesector, het bedrijfsleven en individuele burgers worden door het omgevingsbeleid geraakt.

De commissie heeft over dit dossier gesproken met wethouders en met vertegenwoordigers van het Drentse Landschap, de Milieufederatie, het Brede Overleg Kleine Dorpen en de LTO-Noord.

In de gesprekken is samengevat het volgende naar voren gekomen:

Gemeenten komen de provincie op het terrein van het omgevingsbeleid uiteraard vaak tegen. Wethouders twijfelen niet aan de goede bedoelingen van de provincie, maar in hun optiek komen die lang niet altijd uit de verf. Hoe dat in de nieuwe WRO gaat uitpakken valt volgens hen nog te bezien. De aanzetten zijn veelbelovend, maar de scepsis is nog niet verdwenen³. Gemeenten zouden graag op het niveau van visievorming overeenstemming zien te krijgen met de provincie en vervolgens in de uitvoering daarvan vrij gelaten worden. De provincie zou in overleg met partijen tevoren de kaders moeten vaststellen en die ook moeten handhaven. Daarbinnen dienen partijen de ruimte te krijgen hun eigen afwegingen te maken. De provincie bemoeit zich nu te vaak met details. Bestuurlijk valt dat relatief nog mee, maar ambtelijk slaat het soms door.

Op bovengemeentelijk niveau heeft de provincie uiteraard een regierol. Ook dient ze op gezette tijden als scheidsrechter op te treden.

De vertegenwoordigers van “het veld” geven aan een fan van de provincie te zijn. Voor hen is zij ook het aanspreekpunt. Het Rijk staat teveel op afstand en de gemeenten staan weliswaar dicht bij de burger, maar de belangen waar de organisaties voor staan zijn toch regionaal van aard. De integrale afweging ligt op dat niveau. Het veld vraagt een krachtige(r) regie van de provincie op hoofdlijnen.

3 Een wethouder heeft grote moeite met de term “provinciaal belang” in de nWRO. Provincie en gemeenten hebben een gezamenlijk belang in zijn optiek. Het gaat juist om de juiste verdeling van verantwoordelijkheden.

Men is blij met de ontwikkelingsgerichtheid van het provinciale beleid. Er zijn regionale en lokale opgaven en die moeten elkaar niet in de weg zitten. Als gemeenten verzuimen om bij elkaar over de schutting te kijken, dient de provincie in te grijpen.

In voorkomende gevallen kan de provincie ook leverancier van expertise zijn, als gemeenten of organisaties met een bijzonder project te maken krijgen. Bijvoorbeeld door het uitlenen van de landschapsarchitect of de provinciale archeoloog of door de inzet van expertteams.

Zowel gemeenten als het veld vragen zich af of er binnen de provinciale organisatie wel voldoende sprake is van een integrale visie en afstemming. Het komt voor dat ambtenaren niet weten wat hun collega's doen. Ook zouden gemeenten bijvoorbeeld graag met één relatie-beheerder van doen hebben. Vertegenwoordigers uit het veld verbazen zich regelmatig over het aantal provinciale ambtenaren dat zij tegenkomen in werkgroepen, klankbordgroepen en commissies, bijvoorbeeld als het gaat om gebiedsopgaven.

Alle gesprekspartners zijn het erover eens, dat de rol van de provincie vooral ligt in het vooraf een gedeelde visie ontwikkelen, waarin heldere kaders zijn aangegeven. Daarbinnen moet dan voldoende ruimte zijn voor gemeenten en veld om hun eigen invulling te geven. De provincie moet zich daar niet mee bemoeien, alleen de kaders bewaken en handhaven. Daarbij geldt dat de geest van de gedeelde visie belangrijker is dan de letter: hoe meer op papier staat wat niet mag, hoe minder ruimte er is voor positieve ontwikkelingen.

Gevraagde rollen: Visievorming voor de langere termijn, integrale afweging van belangen op regionaal niveau, kaders stellen en daaraan vast houden, scheidsrechter spelen, expertise beschikbaar stellen voor bijzondere projecten.

Ongewenste rollen: Bemoeien met uitvoering, reactief optreden, belemmeren van ontwikkelingen van onderop.

2.1.2 Marketing en promotie

De provincie heeft een organisatie in het leven geroepen, die de taak van marketing en promotie van “het merk” Drenthe voor zijn rekening neemt, zowel op het terrein van toerisme en recreatie als op dat van wonen en werken. Deze organisatie wordt door de provincie gefinancierd en voert zijn taken uit op grond van een door de provincie vastgesteld plan. Het betreft een autonome taak van de provincie, welke is opgepakt uit oogpunt van de verantwoordelijkheid die het provinciebestuur voelt voor de economische ontwikkeling van Drenthe. De marketing en promotie van Drenthe in de huidige vorm en met de beschreven brede scope is op uitdrukkelijk verzoek van Provinciale Staten vorm gegeven.

In dit dossier heeft de provincie te maken met stakeholders als recreatieondernemers en hun belangenorganisaties, met de horecasector, met de VVV's, met gemeenten, culturele instellingen en natuurbeheerders, etc.

De commissie heeft over dit dossier gesprekken gevoerd met wethouders en een burgemeester, met de stichting Marketing en promotie, met VVV Drenthe-plus en met vertegenwoordigers van de Recron, van kleine campinghouders en van MKB-Noord.

De gesprekken gaven het volgende beeld van de rollen van de provincie:

De vertegenwoordigers uit het veld vinden betrokkenheid van de provincie bij Marketing en promotie wezenlijk. Dat voorkomt versnippering van aandacht. In dat kader wordt wel van de provincie verwacht, dat zij een heldere lange termijn visie formuleert met scherp omliggende doelstellingen. Stel de kaders vast en hou daar voor een langere periode aan vast. Laat het vervolgens aan specialisten over om invulling te geven aan de uitvoering en aan ondernemers

om binnen de kaders te ondernemen. Met andere woorden: de provincie moet zich niet met de uitvoering en instrumentatie bemoeien, maar op gezette tijden evalueren en zonodig bijsturen. Betrokkenen missen echter een heldere lange termijn visie. Er is nu sprake van ad hoc beleid. De meeste partners vinden de uitbreiding van de promotiecampagne naar wonen en werken jammer. Dat belemmert de focus.

Van de provincie als regionaal bestuur wordt ook een rol in de spreiding van voorzieningen verwacht. In elk geval als het gaat om attracties en dagrecreatievoorzieningen. Daarnaast zou ze ook een belangrijke rol kunnen spelen in het bijeen brengen van verschillende partijen en de interactie daartussen op gang brengen en houden. Er is behoefte aan strategische discussies met het veld en een betere, open communicatie.

Vanuit de gemeenten wordt gewezen op het gezamenlijk belang, dat de provincie en gemeenten hebben bij een goede marketing en promotie. De provincie dient op het vlak van toeristisch beleid niet boven de gemeenten te staan, maar in gezamenlijkheid op te trekken. Ook gemeenten verwachten een heldere lange termijn visie en duidelijke kaders. De marketing en promotiecampagne haalt mensen van buiten Drenthe hier naartoe, gemeenten kunnen vervolgens (als men hier eenmaal is) Drenthe verder in de etalage zetten.

Partijen wezen tenslotte op het probleem, dat zij in contacten met de provincie tegen schotten in de organisatie aanlopen. Ambtenaren weten vaak niet wat hun collega's in andere afdelingen doen. Soms moeten zij daar door externe gesprekspartners op worden gewezen.

Gevraagde rollen: Visievorming voor de langere termijn, kaders stellen en daar aan vast houden, spreiding van voorzieningen, samenbrengen van partijen, focus aanbrengen.
Ongewenste rollen: Bemoeien met uitvoering, ad hoc bijsturen.

2.1.3. *Cultuur*

Het cultuurbeleid van de provincie wordt vierjaarlijks vorm gegeven in een Cultuurnota en beslaat diverse terreinen, zoals cultureel erfgoed, culturele instellingen, cultuureducatie, stimulering kunstuitingen, etc.. De taken van de provincie op het terrein van cultuur vloeien deels voort uit rijksbeleid en hebben dus een wettelijke (subsidie)grondslag, maar zijn deels ook autonoom door de provincie opgepakt. Zo kent het Actieplan Cultuurbereik van de rijksoverheid zowel (zgn. "rechtstreekse") gemeenten alsook provincies als subsidieontvangers. De provincie wordt geacht deze subsidie weer door te geven aan de (niet-rechtstreekse) gemeenten. Zo lopen er meer (parallele) subsidiestromen vanuit rijk en provincie naar gemeenten of van het rijk naar de provincie. De provincie Drenthe verstrekt op grond van de Algemene Subsidieverordening ook op eigen initiatief en voor eigen rekening subsidies aan instellingen en organisaties, hetzij op meer structurele basis (aan de zogenaamde preferente instellingen, bijvoorbeeld het Drents Museum), hetzij op projectbasis.

De commissie R&T heeft met betrekking tot cultuurbeleid gesproken met directeurs van culturele instellingen en enkele wethouders.

Daaruit kwamen de volgende punten naar voren:

Gemeenten voeren een cultuurbeleid voornamelijk uit sociaal-maatschappelijk oogpunt: het bevorderen van participatie door burgers. De provinciale rol zou wat de wethouders betreft vrij bescheiden kunnen en terughoudend moeten zijn. Alleen als er sprake is van gemeentegrens-overschrijdende uitstraling van culturele activiteiten, dan is de provincie aan zet. Bijvoorbeeld bij promotionele waarde van evenementen voor Drenthe. Maar ook als coördinator als het gaat om regionale spreiding van voorzieningen (theaters, musea, etc.). De provincie heeft een rol in

het voorkomen van versnippering van aandacht, door gemeenten te stimuleren om onderling beter af te stemmen. De provincie kan in ‘witte vlekken’ springen, maar dient daarbij te blijven uitgaan van behoeften van gemeenten. Die behoeften liggen veelal op het vlak van financiën en van expertise.

De directies van culturele instellingen zien de provincie in relatie met hun instellingen liever in de rol van aanhaker, dan van aanjager. De expertise zit bij deze instellingen juist wel in eigen huis. De provincie zou goed moeten luisteren naar de behoeften van de instellingen en hier op inhaken.

Een gedegen lange termijn visie zou een goede basis zijn voor de provincie om kaders aan te geven en ook scherpe keuzes te maken. Geef helder aan wat je als provincie wel en niet doet en geef daarbij ook focus aan. Zowel gemeenten als veld zouden daaraan houvast kunnen ontleen, aldus de veldspelers. Zij verwachten in de nieuwe Cultuurnota meer van die visievorming aan te treffen.

Toch is voor de instellingen de provincie de bestuurslaag die ertoe doet. Zij menen in gemeenten niet de op hun behoeften toegesneden overheidspartner te kunnen vinden.

Gevraagde rollen: Visievorming voor de langere termijn, coördineren, inzet van expertise, spreiding van voorzieningen, vervullen van steunfunctie, de lijnen naar Den Haag en Brussel leggen

Ongewenste rollen: Uitvoering, top-down in plaats van bottom-up, bemoeienis zonder toegevoegde waarde

2.1.4. (Top)sport

Sportbeleid wordt zowel op landelijk, als provinciaal, als gemeentelijk niveau gevoerd. De provincie bemoeit zich hiermee vanuit het oogpunt van participatie van mensen aan de samenleving en uit oogpunt van gezondheidsbevordering. De Rijksregeling Buurt, onderwijs en sport (BOS), waaruit subsidies aan gemeenten worden verstrekt, wordt tot 2012 door de provincie voor 25% ge-cofinancierd, om samenhang in beleid tussen gemeenten te bevorderen. Drenthe is slechts 1 van de 2 provincies die dat doen. Het gezondheidsaspect (meer bewegen) wordt hierin steeds meer vervlochten (Drenthe beweegt), in navolging van rijksbeleid. (Drenthe is nr. 2 van Nederland in de ranglijst van kinderen met obesitas).

Tot en met 2007 kreeg de provincie rijkssubsidie in het kader van de Breedtesportimpuls (op basis van 50/50 cofinanciering). Dit geld wordt aan SportDrenthe doorgesluisd als uitvoerder. SportDrenthe krijgt ook structureel subsidie van de provincie als preferente instelling op grond van de ASV. Stichting EuroChamp wordt op projectbasis financieel ondersteund, om de gehandicapten sport beter op de kaart te zetten (op basis van ASV én Kompas).

Wat betreft de topsport gaat het vooral om de organisatie van evenementen op Drentse bodem vanwege de uitstraling op de breedtesport én op de promotie van Drenthe als recreatie bestemming.

De commissie R&T heeft over het sportdossier gesproken met enkele wethouders en met directeurs van sportorganisaties.

Voornaamste aandachtspunten uit deze gesprekken waren:

Door wethouders wordt genuanceerd aangekeken tegen de rol van de provincie op het terrein van de sport. Zij vinden de breedtesport primair een taak van gemeenten. Ten principale heeft de provincie alleen een rol in de meer bijzondere segmenten als topsport (evenementen) en gehandicapten sport. Met name op het laatstgenoemde terrein heeft de provincie een belangrijke

stimulerende rol vervuld. De rol in de topsport (m.n. het binnenhalen van evenementen) is meer ingegeven door economische motieven (promotie van Drenthe) en dat is volgens de ondervraagden een juiste insteek. Voor stimulering van de breedtesport zijn topsportevenementen niet nodig.

Een instelling als SportDrenthe wordt zeer op prijs gesteld als 2e-lijnsvoorziening voor verenigingen. Dat is uit oogpunt van efficiency en effectiviteit een goede zaak.

De provincie kan op het terrein van breedtesport een coördinerende rol vervullen en als leverancier van kennis fungeren. Dat laatste geldt dan met name voor de kleinere gemeenten.

De coördinerende rol zit (net als bij cultuur) in de regionale spreiding van voorzieningen. De provincie heeft een helicopterview en kan gemeenten stimuleren beter af te stemmen als het gaat om plannen voor bijzondere accommodaties (niet elke gemeente heeft een eigen turnhal nodig).

Kritiek schuilt in de eigengereidheid van de provincie als het gaat om sportstimulering (voorbeeld is Drenthe Beweegt), waarbij de afstemming met gemeenten niet altijd optimaal is. De wethouders hebben wel eens het gevoel uitgenodigd te worden op het feestje van de provincie, terwijl het hun feestje zou moeten zijn.

De inzet van provinciale middelen is in de breedtesportstimulering vaak incidenteel en te versnipperd: een veelheid aan kortlopende projecten, waarvan de structurele effecten niet duidelijk zijn. In plaats daarvan zien gemeenten liever een regierol op een hoger abstractieniveau en beter gefocust. De uitvoering is echt een zaak van gemeenten zelf.

De provincie heeft wel een belangrijke rol als schakel tussen Rijk en gemeenten. Om de vertaalslag te helpen maken van het Rijksdenken naar het lokale niveau. Er dient dan wel samen met de gemeenten te worden opgetrokken.

Gevraagde rollen: Coördineren, spreiding van voorzieningen, leverancier van kennis, vertaler van rijksbeleid

Ongewenste rollen: Uitvoering, top-down in plaats van bottom-up, incidentenbeleid

2.1.5. *Onderwijs (schoolverlaters)*

In de gesprekken over dit dossier is met name de problematiek van de vroegtijdige schoolverlaters, het beleid rond startkwalificaties en de aansluiting op de arbeidsmarkt van opleidingen aan bod gekomen. Het betreft beleid, dat zowel landelijk, als provinciaal als gemeentelijk de aandacht heeft. Het Rijk heeft gemeenten wettelijke taken gegeven op grond van de Leerplichtwet. Het Rijk heeft Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC) ingesteld en Drenthe in 3 regio's verdeeld. Het subsidieert de RMC's en gemeenten. De provincie werkt samen met gemeenten, RMC's en scholen vanuit de jeugdzorgoptiek. De provincie entameert projecten die m.n. gericht zijn op het samenbrengen van stakeholders en het genereren van gegevens en kennisoverdracht ("in gaten springen"). Ze zet daarbij STAMM in voor kennisverspreiding.

De provincie heeft geen wettelijke taken of bevoegdheden op dit terrein. Ze financiert incidenteel, bijvoorbeeld aanvullend aan de EU-gerelateerde Equalprojecten.

De commissie R&T heeft over dit dossier gesproken met enkele wethouders, met schooldirecteuren en vertegenwoordigers van MKB-Noord, Jeugdzorg en STAMM.

De volgende punten kwamen uit de gesprekken naar voren:

De verschillende stakeholders in het veld hebben vaak met verschillende regio's te maken als het gaat om arbeidsmarktinstanties, scholen, RMC's, etc. Problematiek is dan gemeentegrensoverstijgend. Hierin zou de provincie een afstemmingsrol kunnen vervullen. Primaire verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten, dus de provincie dient hierin wel aan te sluiten bij hun wensen en beleid.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg heeft de provincie als vanzelf een rol te spelen en komt daardoor ook het onderwijs en arbeidsmarkt tegen. Afstemming is dus noodzakelijk. Er zitten echter wel erg veel partijen aan tafel, die trachten consensus te bereiken en dat gaat ten koste van de slagkracht. Dan zou de provincie wel meer mogen doorpakken. De provincie wordt ook een rol toegedicht als het gaat om de belangen van de regio en diens actoren te bepleiten in Den Haag. Men heeft moeite met de strakke regels van OCW, die vaak innovatieve aanpakken belemmert. De provincie zou een bemiddelende rol moeten vervullen om dat toch gedaan te krijgen. Ze zou onorthodoxe paden moeten durven betreden op aangeven van het veld (onderwijsinstellingen, bedrijfsleven). Kritiek was er op de werkwijze van de provincie als het gaat om haar aanjaagrol door middel van projecten. Er is dan sprake van “potjesbeleid”, van geldgedreven projecten. Dat is door instanties niet altijd te absorberen en leidt af van een eigen consistente lijn. De indruk bestaat dat het ene na het andere project op elkaar gestapeld wordt, zonder lessen te trekken uit de best practices. De effectiviteit is dan vrij gering. Voorts doen partijen ook op dit terrein hun beklag over de Brusselse controledrift. De administratieve lasten zijn moedeloos makend. Het werkt ontmoedigend op de motivatie om nog subsidies binnen te willen halen.

Vanuit de gemeenten wordt een rol van de provincie vooral gezien vanwege de helicopterview die de provincie heeft. Zij kan witte vlekken opsporen, aansporen tot samenwerking waar dat niet (goed) gebeurt. De gemeenten zijn in drie regio's verdeeld en werken in de RMC's goed samen. Daar zien zij voor de provincie geen toegevoegde waarde. Wel als het gaat om experimenten en innovaties. Dan wordt op de provincie een beroep gedaan om mee te denken en zonodig te faciliteren. Maar altijd op initiatief van de gemeenten en scholen zelf: de provincie start soms projecten op, waarvan gemeenten vinden, dat ze dat net zo goed zelf kunnen doen of waaraan volgens hen geen behoefte bestaat. De provincie heeft kortom wel degelijk een rol, maar laat die wel van onderop gevoed worden.

Gevraagde rollen: Lange termijn visie ontwikkelen, afstemming, partijen bijeen brengen, samenhang aanbrengen, belangenbehartiger in Den Haag, samenwerking gemeenten bevorderen en faciliteren,
Ongewenste rollen: Incidentenbeleid (pilotprojecten), dingen dubbel doen, top-down in plaats van bottom-up.

2.1.6. Stadsontwikkeling

Sinds het vorige collegeprogramma (2003-2007) is stadsontwikkeling een speerpunt in de aandacht van de provincie. In het genoemde collegeprogramma was een programma Stad opgenomen, waarvoor naast ISV-gelden van het rijk ook investeringsgelden van de provincie zijn uitgetrokken.

In het nieuwe collegeprogramma liggen de accenten op Assen-Zuid (Masterplan) en Beilen, en (in navolging van rijksbeleid) op de aanpak van drie probleemwijken. Daarvoor worden actieprogramma's opgesteld in samenwerking met gemeenten en corporaties. De programma's omvatten ook zorg- en welzijnsaspecten.

De commissie R&T heeft over dit beleidsterrein gesproken met enkele wethouders en met vertegenwoordigers van woningcorporaties en van de Regio Groningen-Assen.

Uit deze gesprekken kwam naar voren, dat de gemeenten de relatie met de provincie over het algemeen als goed bestempelen. Wel komt regelmatig de vraag naar boven waar de provincie

zich eigenlijk mee bemoeit. Na de herindeling had de provincie een terugtrekkende beweging moeten maken, maar dat is maar ten dele gebeurd. Uiteraard heeft de provincie een taak als het gaat om water, natuur, landschap, economie en verkeer en vervoer. Daar komen provincie en gemeenten elkaar tegen en kunnen ze gezamenlijk optrekken. De provincie heeft dan vaak een rol als initiator en stimulator van processen. Maar wat is de toegevoegde waarde van de provincie bij centrum-ontwikkeling in de steden? En waarom dicht zij zich een rol toe als het gaat om dorpsuitbreiding, of armoedebeleid, of leerplicht? Soms lijkt Drenthe een 13e gemeente te hebben.

Natuurlijk mag en moet de provincie gemeenten kritisch volgen, maar dat is wat anders dan barrières opwerpen.

Toegevoegde waarde heeft de provincie als belangenbehartiger bij het Rijk. De lobby voor de verbeterde aansluiting van de N33 op de A-28 heeft bijvoorbeeld een belangrijke push gegeven in de ontwikkeling van het plan Assen-Zuid. Gemeente en provincie zijn daar gezamenlijk opgetrokken. De trekkersrol voor het masterplan is (terecht) op een gegeven moment wel bij de gemeente komen te liggen, maar een goede samenwerking en afstemming blijft van belang. Toegevoegde waarde is er ook als het gaat om specifieke expertise. Gemeenten zouden daar graag gebruik van maken, bijvoorbeeld in de vorm van een provinciale kennispool waar uit geput zou kunnen worden (bv. op het terrein van bodemsanering).

Wethouders hebben een broertje dood aan initiatieven vanuit de provincie, die niet aansluiten op hun behoeften en die evenmin netjes afgerond worden. De provincie stapt er na verloop van tijd uit en verwacht dat de gemeente het dan overneemt. Dat kan een behoorlijk probleem opleveren.

Problematiek die twee of meer gemeenten aangaat hoeft niet automatisch een provinciale aangelegenheid te worden. Dat kunnen gemeenten ook gezamenlijk oplossen. Pas als men er niet uitkomt, kan de provincie een (scheidrechtters- of bemiddelaars)rol vervullen.

De bevroegde vertegenwoordigers van woningcorporaties vinden echter enige regie vanuit de provincie wel gewenst, om de tomeloze ambities van wethouders enigszins aan grenzen te binden. Maar dat dient wel op een zeker abstractieniveau te gebeuren en niet tot in detail. Provincie en gemeenten zouden meer moeten samenwerken op basis van een heldere, gedeelde visie. Dat komt het maatschappelijk belang alleen maar ten goede.

De corporaties zien minder duidelijk de toegevoegde waarde van de provincie bij de convenanten wonen-zorg. De gemeenten doen dat zelf heel goed. Ze hebben daarentegen de provincie gemist als intermediair naar minister Vogelaar en haar prachtwijken. De problematiek in Drenthe had volgens hen in Den Haag beter voor het voetlicht kunnen worden gebracht.

Gevraagde rollen: Financier, leverancier van expertise, regisseur, initiator/stimulator van processen, partner van gemeenten, lobbyist/ bemiddelaar bij het Rijk.

Ongewenste rollen: Sturen op detail, bezig zijn met gemeentelijke taken.

2.1.7. Water

De commissie wilde ook graag van gedachten wisselen met een andere belangrijke partner van de provincie. De waterhuishouding en -kwaliteit is voor de provincie een belangrijke (wettelijke) taak. Daarin komt ze (in de rol van opdrachtgever, partner en toezichhouder) het functioneel bestuur op dit terrein tegen, de waterschappen. Met enkele bestuurders van waterschappen is gesproken over de verschillende rollen en taken van zowel provincie als waterschappen en hoe deze in de praktijk op elkaar ingrijpen.

Uit deze gesprekken kwam naar voren, dat de waterschappen de provincie als een natuurlijke partner zien. Qua schaal zijn provincies beter toegesneden op de wateropgave dan gemeenten. Voorts is de provincie op planologisch gebied van belang voor de waterschappen, maar ook als financier, als richtinggever aan processen en als partner in het samen optrekken richting Den Haag. Als het gaat om het lospeuteren van geld uit Den Haag zou de provincie nog wel een tandje bij mogen schakelen in het steunen van de waterschappen daarin.

Op planologisch gebied speelt de provincie een belangrijke rol in het afwegen van belangen als het gaat om ruimte voor landbouw, natuur of water. De provincie dient hier als scheidsrechter op te treden. De watertoets door de provincie als het gaat om nieuwbouwplannen zou in de nieuwe WRO gehandhaafd moeten blijven. De bestuurders van de waterschappen zijn goed te spreken over het gebiedsgericht beleid van de provincie. De integrale afweging wordt daarin goed vormgegeven. Maar op een gegeven moment dient de provincie zich ook weer terug te trekken en de uitvoering aan de deskundigen over te laten.

De waterschappen zien de provincie Drenthe graag in de rol van bondgenoot. Die rol kan op verschillende momenten een andere invulling nodig hebben: als partner, maar ook als strenge controleur. Soms is een beroep op de doorzettingsmacht van de provincie nodig, zeker als het gaat om het realiseren van de wateropgave. Vanuit een heldere visie zou de provincie duidelijke grenzen aan haar dienstbaarheid moeten verbinden.

De provincie kan het niet altijd laten om zich te bemoeien met de expertise van de waterschappen. Soms worden plannen nog eens dunnetjes overgedaan en dat is zonde van de inspanningen en tijd.

De samenwerking tussen waterschappen en de provincie op bestuurlijk niveau verloopt goed. De bestuurlijke samenwerking en afstemming tussen provincies liet in het verleden zeer te wensen over, maar dat gaat langzamerhand beter. Er dient op dat vlak nog wel het een en ander te gebeuren, want de waterschappen hebben daar last van.

Er is ook nog kort gesproken over het voortbestaan van waterschappen en de discussie over het in de toekomst integreren van hun taken in die van de provincie. De gesprekspartners zagen daar een aantal grote bezwaren tegen. Indien de provincies de waterschapstaken erbij krijgen, zal de bijzondere aandacht voor de wateropgave nevensgeschikt raken aan andere opgaven voor de provincies. In een waterrijk land als Nederland is dat risicovol. Intensieve samenwerking tussen provincies zal noodzakelijk zijn, omdat stroomgebieden niet bij hun grenzen ophouden. En tenslotte zouden de provincies er een omvangrijk uitvoeringsapparaat bij krijgen, waarbij het nog maar de vraag is of daar voldoende bestuurlijke grip op gehouden kan worden.

Gevraagde rollen: Visievorming, partner in en richtinggever aan processen, afwegen van belangen, scheidsrechter, financier, controleur, doorzettingsmacht, bondgenoot richting Den Haag.

Ongewenste rollen: Bemoeien met uitvoering. Verschuilen achter procedures. Werk van de waterschappen over doen.

2.2 De rode draden uit de gesprekken

2.2.1. Met betrekking tot rollen

De rol van de provincie die het meest prominent steeds weer naar voren komt is die van financier. De gemeenten hebben vaak chronisch gebrek aan geld vergeleken met de ambities die zij hebben en dan is aanvullende financiële steun door de provincie uiteraard welkom. Voor andere partijen in het veld is de provincie van belang als subsidiegever.

Andere rollen die regelmatig voorbijkomen in de gesprekken zijn die van coördinator, van regisseur, van aanjager en van leverancier van kennis en expertise.

De coördinerende rol wordt beargumenteerd vanuit de helicopterview die de provincie heeft over de regio. Met name als het gaat om gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken of om afstemmings-aangelegenheden, waarbij gemeenten eigenlijk bij elkaar over de schutting moeten kunnen kijken, heeft de provincie een rol. In afstemmingszaken is het dan soms alleen een kwestie van mensen bij elkaar zetten en het daarheen leiden, dat er afspraken worden gemaakt. In andere gevallen kan de regie iets steviger nodig zijn. Bijvoorbeeld daar waar gemeenten met elkaar kunnen concurreren als het om voorzieningen gaat. Daarbij worden theaters, musea en specifieke sportaccommodaties genoemd (en dan gaat het niet om gymzalen maar om sporthallen waar op hoog niveau een bepaalde sport kan worden beoefend).

Vanuit die helicopterview kan de provincie ook eerder zien waar belangrijke zaken blijven liggen of onvoldoende van de grond komen. Of er 'witte vlekken' optreden in de regio. Vanuit de rol van aanjager kan de provincie processen dan op gang brengen, partijen bij elkaar brengen en aan elkaar verbinden. Hierbij wordt aangetekend, dat er dan wel behoefte moet zijn aan die aanjaagrol van de provincie. Want partijen moeten niet het gevoel krijgen dat ze worden opgejaagd.

Op grond van de taken die aan de provincie zijn toebedeeld is veel expertise opgebouwd in de provinciale organisatie. Die expertise is verder niet altijd en overal in de regio aanwezig. Ten eerste is het niet efficiënt om expertise te versnipperen, zeker als die niet op elke plek en op elk moment nodig is. Ten tweede kosten experts geld en daar hebben gemeenten vaak onvoldoende budget voor. Inzet van expertise door de provincie op lastige dossiers wordt door veel gemeenten dan op prijs gesteld.

2.2.2. Met betrekking tot de relatie met gemeenten

In het algemeen worstelen wethouders met de rol van de provincie en de toegevoegde waarde daarvan. In de gesprekken wordt regelmatig verwezen naar de gemeentelijke herindeling van 1998 en de voornaamste aanleiding daartoe: versterking van de bestuurskracht. Dat zou moeten betekenen dat de provincie zich op een aantal terreinen kan terugtrekken, maar dat gebeurt nog te weinig, vindt men. Daarbij is wel sprake van een verschil in optiek tussen de meer stedelijke gemeenten en de plattelandsgemeenten in Drenthe. Gebrek aan geld en aan mogelijkheden om deskundige ambtenaren aan te trekken en/of te behouden beperkt de plattelandsgemeenten in het goed kunnen formuleren en uitvoeren van hun ambities. Dan is een rol van de provincie als financier, aanjager van processen en verlener van expertise zeer welkom. Zeker bij een toenemend aantal gedecentraliseerde taken hebben gemeenten behoefte aan ondersteuning en inzet van kennis vanuit de provincie.

De gevraagde rol van de provincie in plattelandsgemeenten is dus breder en van een andere orde dan die in de stedelijke gemeenten. Voor beide typen gemeenten geldt echter, dat de provincie tijdig moet inzien, wanneer zij zich terug moet trekken: als het op de uitvoering aankomt, dan zijn de gemeenten aan zet.

Gemeenten worden daarbij wel graag gezien als mede-overheden, als partners en (in veel gevallen) bondgenoten. Het steekt hen als de provincie gemeenten schaarst onder de brede range van maatschappelijke organisaties waarmee overlegd en afgestemd moet worden.

2.2.3. De relatie met Den Haag en Brussel

Zowel gemeentelijke bestuurders als die van instellingen zien een belangrijke rol voor de provincie naar het Rijk en naar Brussel toe. Als belangenbehartiger, als bemiddelaar en voor het binnenhalen van subsidies. De klacht over de ingewikkeldheid van procedures bij het binnenhalen van subsidies wordt breed gedeeld. Brussel spant daarin de kroon, maar ook rijkssubsidie-

regels én de ASV van de provincie zelf moeten het ontgelden. De administratieve lasten breken veel instellingen op.

De directies van instellingen voegen daaraan toe, dat de ASV ertoe heeft geleid, dat ambtenaren meer administratief-technisch zijn gaan opereren in hun relatie met het veld, in plaats van inhoudelijk meedenkend. De doelmatigheid lijkt niet voorop te staan, maar de regeltechnische rechtmatigheid.

2.2.4. *Verwachtingen over rollen*

Uit de gesprekken kwam naar voren, dat er wat betreft de rol van de provincie wel degelijk verwachtingen zijn, die nu nog niet of onvoldoende worden ingevuld.

Dat betreft voornamelijk de volgende punten:

a) Heldere visievorming voor de langere termijn.

Als tegenhanger van de kritiek op een al te sturende houding van de provincie als het gaat om uitvoering en teveel ad hoc gestuurd projectenbeleid, wordt van de provincie wel graag helderheid verwacht als het gaat om het aangeven van de kaders en de richting voor de langere termijn. Dat is op meerdere beleidsterreinen aangegeven. De provincie dient daar uiteraard wel draagvlak voor te verwerven. Maar dan kunnen gemeenten c.q. partijen in het veld vervolgens met die visie in de hand nader vormgeven aan de uitvoering.

b) Duidelijke(r) rol richting Den Haag en Brussel.

De provincie, als bestuurslaag tussen Rijk en gemeenten, wordt gewaardeerd als “vertaler” van Rijksbeleid naar de lokale situatie. Wat door partijen graag ook gezien zou worden is de provincie als pleitbezorger c.q. belangenbehartiger van de partijen in de regio in Den Haag. Bijvoorbeeld in het complexe geheel van scholing en arbeidsmarkt worden door partijen in de regio innovatieve coalities gesloten, met vernieuwende experimenten. Die passen niet altijd in de regeltjes van de departementen en al helemaal niet als het departementsoverstijgend is. De provincie zou dan een goede rol kunnen vervullen als pleitbezorger voor deze experimenten in Den Haag.

Ook bij het binnenhalen van Europese subsidies kan de provincie een belangrijker rol vervullen. En niet in de laatste plaats als hulp bij de praktische problemen als het gaat om de enorme administratieve lasten waarmee die gepaard gaan. Die werken voor kleinere organisaties ronduit belemmerend om er überhaupt aan te beginnen.

c) Op geëigende momenten gebruik maken van doorzettingsmacht.

Aansluitend op de vraag om visievorming wordt in het verlengde daarvan ook van de provincie gevraagd om de eenmaal uitgezette lijn daarin goed vast te houden en zondig op te treden als daarvan wordt afgeweken. De rug recht houden dus.

Ook verwachten partijen op een bepaald moment in het proces, dat de provincies de bevoegdheden die ze heeft ook aanwendt om knopen door te hakken. In processen met veel overlegpartners en consultatierondes en “gepolder” is er behoefte aan een provincie die zegt: “gehoord de betrokkenen, zó gaan we het doen.” Punt.

3. **Enkele beschouwingen over rollen en taken**

Het toetsingskader zoals de commissie die gepresenteerd heeft in hoofdstuk IV.1. bevat zowel bronnen van legitimatie als benoeming van de rollen die daarbinnen te spelen zijn. In de volgende beschouwingen én in de daarna te trekken conclusies en aanbevelingen wordt met dezelfde terminologie naar deze verschillende bronnen en rollen terug verwezen.

3.1. Sturen met projecten

De provincie heeft een open huishouding. Dat betekent dat zij (binnen bepaalde grenzen) de vrijheid heeft om autonoom taken op te pakken, indien zij dat nodig oordeelt. De formele instrumentatie van zo'n taakuitoefening is niet altijd even goed mogelijk.

Bij gebrek aan wettelijke instrumenten is vaak de enige mogelijkheid van een provincie om invloed uit te oefenen en te kunnen sturen, het initiëren van projecten. Ook Drenthe heeft er daar zeer veel van en dan met name op het terrein van sociaal-, onderwijs- en cultureel beleid. Het gevaar dat hierin schuilt is versnippering van aandacht en dus vertroebeling van zicht op sturing en weinig zicht op de uiteindelijke effectiviteit. Verder nadeel van projecten als instrument is de tijdelijkheid bij structurele problemen en de ontwikkeling van afhankelijkheid (subsidieverslaving) van gemeenten van dat geld (en daardoor mogelijk verkeerde prioritering binnen zo'n gemeente). Het absorptievermogen van de ontvangende instanties kent ook zo zijn grenzen. Tenslotte is het effect van werken via projecten, dat de provincie (op ambtelijk niveau) snel geneigd is zich met uitvoeringsaangelegenheden te bemoeien.

3.2. Aanbodgericht versus vraaggericht beleid

De rol als financier, waar in de vorige paragraaf al over werd geschreven, doet het beeld opdoemen van de provincie als "pinautomaat". Gedeputeerden hebben al enkele malen bij gelegenheid aangegeven, dat zij niet alleen pinautomaat zonder beleid willen zijn. Wie betaalt, bepaalt, is immers het credo, dus wil de provincie ook wat te zeggen hebben over de besteding van het geld.

Maar naar het oordeel van de commissie, kan die zeggenschap op verschillende manieren worden vormgegeven en zeker niet alleen door middel van sterke sturing op detailinhoud, instrumenten en uitvoering. De provincie kan er ook voor kiezen om aan haar financiering kaders te verbinden, op grond van een heldere visie en daarnaast goede afspraken te maken over de wijze van controleerbaarheid achteraf wat er met het geld is gebeurd. Anders gezegd, de provincie hoeft zich niet zo op te blazen om goede maatschappelijke effecten teweeg te brengen.

Een andere observatie van de commissie als het gaat om geld is, dat het beeld van het opgeblazen bestuur in feite vooral bestaat bij de gratie van een dikke portemonnee. Gemeenten staan voor vele opgaven en hebben structureel geld tekort om dingen waar te maken. De provincie heeft plat gezegd daarentegen geld genoeg en zoekt daar bestemmingen voor. Geld op de plank laten liggen is immers een politieke zonde. Het effect daarvan is, dat de provincie op een aantal terreinen meer aanbodgericht dan vraaggericht te werk gaat. Er worden projecten gestart waaraan in het veld geen behoefte bestaat, of er wordt geld beschikbaar gesteld, dat partijen vaak met moeite kunnen absorberen. Ook wordt incidenteel geld ingezet voor structurele problemen en vervolgens van de gesubsidieerde verwacht, dat die de financiering overneemt.

De provincie zou scherper moeten zijn in haar keuzes voor financiering van deelreinen en op zijn minst beter aansluiting moeten zoeken bij de vraag van partijen.

3.3. Mechanismen van agendering

Door de 'Drentse schaal' waarop maatschappelijke processen zich afspelen, heeft de provincie als orgaan een relatief goed zicht op hetgeen binnen haar grenzen gebeurt. De provincie Drenthe is redelijk overzichtelijk, in fysiek, bestuurlijk en sociaal opzicht.

Het is dan ook niet vreemd, dat op provinciaal niveau hiaten dan wel haperingen in maatschappelijke processen worden opgemerkt. De neiging om daarin vervolgens te interveniëren is vaak groot. Hetzij uit eigener beweging, hetzij omdat er vanuit de samenleving een beroep op de provincie wordt gedaan. In de Drentse situatie is dat ook beter verklaarbaar en begrijpelijk, omdat Drenthe bij wijze van spreken 'een groot dorp' is: de provincie doet dit niet om zichzelf

“op te blazen” en zich groter te doen lijken dan ze is, maar uit een verantwoordelijkheidsgevoel voor en betrokkenheid bij de Drentse samenleving, die qua schaal en samenstelling relatief behapbaar en overzichtelijk is.

Het is een natuurlijke bestuurlijke reactie om te willen ingrijpen als men merkt, dat bepaalde processen ergens niet goed lopen. Er wordt niet snel gezegd “dat is ons probleem niet, ze zoeken het maar uit”. Ook de helicopterview op de provinciale schaal bevordert, dat sneller inzicht ontstaat in waar de hiaten in een keten vallen en hoe die eventueel kunnen worden opgelost.

Zowel het dagelijks bestuur van de provincie als de volksvertegenwoordiging zetten vanuit deze optiek onderwerpen op de agenda. De volksvertegenwoordiging wordt hierin meestal geactiveerd vanuit de achterban, het dagelijks bestuur vanuit de contacten op bestuurlijk dan wel ambtelijk niveau in de provincie.

Voor de volksvertegenwoordigers speelt hier de vermenging van twee hoedanigheden, die potentieel tot lastige dilemma's kan leiden. Zij zijn partijpoliticus én Statenlid. Als partijpoliticus kan de volksvertegenwoordiger zaken die door zijn achterban worden aangedragen uiteraard altijd aan de orde stellen in de Staten. Hij kan zorgen dat onderwerpen worden geagendeerd. Maar als lid van Provinciale Staten zou hij zich wel moeten realiseren wat hij vervolgens voorstelt om de provincie te laten doen. De neiging bestaat vaak om bestuurlijke en ambtelijke inzet te vragen, met een geldbedrag erbij, om het probleem te verhelpen.

De commissie is echter van oordeel, dat ook in deze situatie de vraagstelling van het toetsingskader onverkort van toepassing is.

Een vergelijkbaar mechanisme werkt als volgt:

Individuele inwoners voelen zich betrokken c.q. hebben belang bij zaken die hun directe leefomgeving raken. Dat betreft in 9 van de 10 gevallen onderwerpen die des gemeente zijn. Slechts een enkel onderdeel wordt direct bepaald door de provincie (bijvoorbeeld OV), dan wel indirect via gemeenten (bijvoorbeeld RO).

In het gros van de gevallen zijn de “natuurlijke” counterparts van een provincie de gemeenten en maatschappelijke instellingen en organisaties of groepen van “georganiseerde burgers”. Bij beleidsontwikkeling richt de provincie zich traditioneel primair op deze stakeholders. Pas de laatste jaren is de individuele burger als object van participatie c.q. als doel van (overheids) communicatie in beeld gekomen. En dat leidt tot krampachtige situaties: de provincie wil de inwoners graag betrekken en als die zich al aangesproken voelen en op bijeenkomsten op komen dagen, dan gaat het toch weer primair om zaken die de gemeenten en het gemeentelijk beleid raken. Deze inbreng van inwoners moedigt de provincie op haar beurt weer aan om zich (nog meer) met gemeentelijke zaken te gaan bemoeien. Hierdoor wordt het “opgeblazen effect” groter.

Indien de provincie zich in haar contacten met de samenleving en in haar streven naar het betrekken van die samenleving zou beperken tot het maatschappelijk middenveld c.q. groepen georganiseerde burgers (bv. BOKD), dan kan enerzijds toch ambitie worden getoond en kunnen daden zichtbaar worden gemaakt, en anderzijds blijft de provincie dicht bij haar leest. En als het gaat om de opkomst bij verkiezingen en de bijbehorende gewenste democratische legitimatie: die maatschappelijke instellingen en georganiseerde burgers bestaan stuk voor stuk uit kiezers met weer een eigen achterban vol kiezers.

V. Conclusies en aanbevelingen

A. Over Drenthe in haar bestuurlijke context: “Drenthe centraal”

1. Drenthe versterkt haar rol in interbestuurlijk en Europees verband

De wereld van nu met zijn onbeperkte grenzen en bijbehorende complexe vraagstukken dwingt Drenthe tot het steeds vaker over de eigen grenzen heen kijken. Dat is een open deur. De commissie benadrukt nog maar eens dat een steeds verdergaande blik naar buiten (d.w.z. richting Brussel en richting onze Europese regio) van groot belang is.

Vanuit die constatering is de commissie van oordeel dat Drenthe zich meer dient te positioneren als spin in het web waar de draden vanuit Zwolle (Lelystad-Amsterdam), Twente, Niedersachsen en Noord-Nederland samenkomen. Om vanuit die gedachte een visie te ontwikkelen over bestuurlijke netwerkvorming en interbestuurlijke contacten. De provincie zal hier duidelijk meer werk van moeten maken om klaar te zijn voor toekomstige ontwikkelingen en op pro-actieve wijze als serieuze gesprekspartner een sturende rol te hebben in deze ontwikkelingen.

2. Drenthe als intermediair bestuur

Vanuit haar positie als middenbestuur is er voor de provincie zeker een taak weggelegd als het gaat om het tot stand brengen van synergie tussen Europees c.q. rijksbeleid en lokale beleidsbelangen. Die rol wordt door partijen ook van de provincie verwacht. Dit kan zijn in de rol van vertaler van Europees en rijksbeleid naar het regionale/lokale niveau. Dit kan ook zijn in de rol van belangenbehartiger, pleitbezorger voor regionale en lokale belangen bij het rijk of in Brussel. Dat dit (deels) via de lijn van het SNN verloopt versterkt de Drentse positie alleen maar.

3. Drenthe is Zuid-Holland niet en Amen is geen Amsterdam

De specifieke situatie van Drenthe is van belang in de discussie over positionering en legitimatie. Rollen en taken zijn anders dan van provincies in de Randstad. Op de provincie wordt vaker een beroep gedaan en er mag meer van worden verwacht. De provincie is meer “nodig” hier. Dat geldt in de relatie met de plattelandsgemeenten in veel gevallen nog meer dan voor de stedelijke gemeenten.

De rollen die daar bij passen zijn:

- een ontwikkelingsgerichte regisseur;
- op regionaal niveau een gedragen visie ontwikkelen;
- vanuit de helicopterview de regio overzien en hiaten opsporen;
- van daaruit kiezen voor coördinatie van processen of het regisseren van processen;
- vormgever van spreidingsbeleid van voorzieningen over de schuttingen van gemeenten heen;
- regionale scheidsrechter : beslissen in tegengestelde belangen;
- waar nodig voorzien in expertteams en “vliegende brigades” ter ondersteuning.

B. Over Drenthe en haar rollen en taken

4. Maak gebruik van het toetsingskader

De commissie heeft een toetsingskader ontwikkeld voor de beoordeling van de vraag of bepaalde taken en rolinvulling door de provincie moeten worden behartigd. Een uitgebreide

toelichting op dit kader staat beschreven in hoofdstuk IV.1. De toets dient langs de hiernavolgende lijn te verlopen:



5. Meer focus op minder taken

De commissie pleit voor meer focus op minder taken.

- Omdat teveel versnippering van aandacht vermindering van kwaliteit betekent. En ook vermindering van effectiviteit.
- Omdat onduidelijkheid rond verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen uiteindelijk een slechter product oplevert voor de samenleving. Het gaat om de maatschappelijke effecten van beleid. Gekissebis tussen overheden draagt daar niet aan bij.

Dat betekent, dat de provincie zich primair moet concentreren op taken waar ze voor aan de lat staat en ook goed in is: alles rondom omgevingsbeleid, water, milieu, mobiliteit, economische zaken en aanverwante onderwerpen. Dat betekent uiteraard niet dat ze dit alleen kan behartigen. Voor een effectief vormgeven en uitvoeren van beleid op dit terrein is ook afstemming met gemeenten en andere partners noodzakelijk. De provincie heeft ook hen nodig om taken voor elkaar te krijgen en gestelde doelen tot in de haarvaten van de Drentse samenleving te bereiken.

Op terreinen die primair des gemeenten zijn (breedtesport, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, stedelijke ontwikkeling) heeft de provincie uitsluitend een rol te vervullen als er vraag vanuit de gemeenten is naar coördinatie, afstemming of inzet van expertise. De regionale helicopterview van de provincie kan op een aantal terreinen gunstig zijn voor gemeenten of andere partners in het veld. Vanuit de autonome taakopvatting dient hier echter wel terughoudend mee te worden omgegaan.

6. Omgaan met mechanismen van agendering

De provincie is tot op zekere hoogte autonoom in het bepalen van de taken die zij oppakt.

De commissie is van oordeel, dat de bestuursorganen van de provincie Drenthe dit echter niet kritiekloos kunnen doen.

Zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten dienen bij hun beslissingen om onderwerpen op de agenda te zetten zorgvuldig af te wegen, vanuit welke taak en/of rol zij dat doen. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen of niet een andere wijze van interventie meer voor de hand ligt en wellicht zelfs effectiever is in termen van maatschappelijke doelbereiking.

Fracties in Provinciale Staten zouden vaker hun partijlijnen kunnen gebruiken om onderwerpen onder de aandacht te brengen van het orgaan, dat het eerst aangewezen is om oplossingen aan te dragen, zij het het Rijk, of de gemeente.

7. De provincie als financier

“Money makes the world go round” en dat geldt ook voor Drenthe. Geld is een effectief smeermiddel voor roestige processen. De provincie bevindt zich in een relatief luxe positie wat betreft haar financiële armslag (hoewel het Rijk zijn begerige oog daar inmiddels ook op heeft doen vallen!). Gemeenten en andere partners weten dat. In relatie tot de (toenemende) taken waarvoor gemeenten zich gesteld zien is hun portemonnee relatief dun. Er wordt dus regelmatig een beroep op de provincie gedaan voor aanvullende financiële middelen. Aan de andere kant zwaait de provincie zelf ook met de geldbuidel als zij dingen gedaan wil krijgen.

Het is zaak om daar wijs mee om te gaan.

De commissie beveelt aan:

- dat de provincie met haar financiële middelen meer vraaggericht te werk gaat in plaats van aanbodgericht. Dat betekent onder andere, dat de provincie géén incidentele subsidies verstrekt, als niet van tevoren helder is, dat de gemeente de structurele financiering kan overnemen;
- dat de provincie geld niet als enige smeermiddel ziet om processen (weer) op gang te krijgen;
- dat de provincie het credo “wie betaalt, bepaalt” niet al te strikt invult: de provincie bepaalt de kaders en randvoorwaarden, maar hoeft als financier niet daarin de legitimatie te vinden om zich ook met de (wijze van c.q. instrumentatie van de) uitvoering te bemoeien. Het gaat om de resultaten. Daar moeten heldere afspraken over worden gemaakt;
- dat de provincie waakt voor een ‘subsidieverslaving’ bij de partners;
- dat de provincie middelen veel minder versnipperd inzet;
- dat de provincie zou moeten overwegen om op sommige terreinen niet langer te willen fungeren als doorgeefluik voor financiële stromen van het Rijk naar gemeenten. Er is immers geen toegevoegde waarde voor een provinciale rol. En mocht de provincie nog wel enige armslag hebben in dit proces, dan verleidt het alleen maar tot rollen die het toetsingskader niet doorstaan.

Samenvattend schema en advies op de onderzochte dossiers

Dossier	Stakeholders waarmee gesproken is	Wettelijke of autonome taak	Door stakeholders gevraagde rol	Door stakeholders ongewenst geachte rol	Advies commissie Rol en taken
Omgevingsbeleid	Gemeenten, MFD, LTO-Noord, Drents landschap, BOKD	Wettelijk en autonoom	Visievorming voor de langere termijn, integrale afweging van belangen op regionaal niveau, kaders stellen en daaraan vast houden, scheidsrechter spelen, expertise beschikbaar stellen voor bijzondere projecten	Bemoeden met uitvoering, reactief optreden, belemmeren van ontwikkelingen van onderop	Ontwikkel een heldere, gedragen visie en geef daarin duidelijke kaders aan. Kies voor een ontwikkelingsgerichte benadering. Voer een duidelijke regie.
Marketing en promotie	Marketing Drenthe, VVV- Drenthe plus, Recron, Vecabo, MKB- Noord, recreatie-ondernemers, gemeenten	Autonoom	Visievorming voor de langere termijn, kaders stellen en daar aan vast houden, spreiding van voorzieningen, samenbrengen van partijen, focus aanbrengen	Bemoeden met uitvoering, ad hoc bijsturen	Ontwikkel een brede, gedragen visie en voer daarop op hoofdlijnen de regie. Geen bemoeienis met details en vrouwen in uitvoerende instanties.
Cultuur	Gemeenten, directies culturele instellingen, Drents Plateau	Deels in medebewind, deels autonoom	Visievorming voor de langere termijn, coördineren, inzet van expertise, spreiding van voorzieningen, vervullen van steunfunctie, de lijnen naar Den Haag en Brussel	Uitvoering, top-down in plaats van bottom-up, bemoeienis zonder toegevoegde waarde	Ontwikkel een heldere visie. De provincie heeft een rol als het gaat om spreiding van culturele infrastructuur. Daarnaast heeft ze een steunfunctie en faciliterende rol t.b.v. gemeenten. De inzet van expertise moet worden gegarandeerd.
(Top)sport	Gemeenten, SportDrenthe, EuroChamp	Deels in medebewind, deels autonoom	Coördineren, spreiding van voorzieningen, leverancier van kennis, vertaler van rijksbeleid	Uitvoering, top-down in plaats van bottom-up, incidentenbeleid	De provincie heeft een rol als het gaat om topsport, gehandicapten-sport en spreiding van bijzondere accommodaties. Daarnaast heeft ze een steunfunctie en faciliterende rol t.b.v. gemeenten. De inzet van expertise moet worden gegarandeerd.
Onderwijs (schoolverlators)	Gemeenten, schooldirecties, MKB-Noord, STAMM, Bureau Jeugdzorg	Autonoom	Lange termijn visie ontwikkelen, partijen bijeen brengen, samenhang aanbrengen, belangenbehartiger in Den Haag, samenwerking gemeenten faciliteren	Incidentenbeleid (pilotprojecten), dingen dubbel doen, top-down in plaats van bottom-up.	De commissie is van oordeel, dat de provincie hier geen taak heeft. Er zijn drie centrumgemeenten aangewezen, die het beleid voor hun gehele regio kunnen vormgeven en uitvoeren.
Stadsontwikkeling	Gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnsinstelling	Deels in medebewind, deels autonoom	Financier, leverancier van expertise, regisseur, initiator/ stimulator van processen, partner van gemeenten, lobbyist/ bemiddelaar bij het Rijk	Sturen op detail, bezig zijn met gemeentelijke taken	De commissie is van oordeel, dat de provincie hier een zeer terughoudende rol heeft te vervullen.
Water	Waterschaps-bestuurders	Wettelijk en autonoom	Visievorming, partner in en richtinggever aan processen, afwegen van belangen, scheidsrechter, financier, controleur, doorzettingsmacht, bondgenoot richting Den Haag	Bemoeden met uitvoering, verschuilen achter procedures, werk van waterschappen over doen.	Zorg voor een heldere lange termijn visie in samenspraak met relevante partners. Geef richting en kaders aan. Laat de uitvoering in vertrouwen aan de waterschappen.

C. Over Drenthe en verandering van focus van bestuur en organisatie

8. Andere focus voor bestuur en organisatie

Er wordt in de nabije toekomst van de provincie een andere benadering gevraagd. Het gaat om ontwikkelingsgericht denken en besturen, vanuit een integrale benadering. Dat vraagt om visievorming en het stellen van heldere kaders en vervolgens een strakke regievoering. In de nieuwe wet RO vinden we deze benaderingswijze al voor een groot deel terug. Ook de commissie Ladders volgt deze lijn. De commissie Rol en taken onderschrijft dit en heeft in voorgaande paragrafen de noodzaak van een dergelijke attitudewijziging aangetoond.

Een integrale benadering vergt ook het doorbreken van kolommen en portefeuilles en dus ontschotting van de beleidsvorming. De commissie beveelt daarom aan om beleidsontwikkeling meer themagericht en gebiedsgericht in te vullen. Het aanwijzen van programmagedeputeerden kan daarbij behulpzaam zijn. Daarnaast zou het inzetten van accountmanagers vaker toegepast moeten worden.

9. Inzet van expertise anders invullen

Zoals gebleken is, wordt van de provincie op een aantal terreinen en op diverse momenten inzet van expertise gevraagd. Vanuit die expertise kan de provincie ook een paar van haar rollen goed invullen. Kortom, daar zit toegevoegde waarde voor de provinciale rol.

Met betrekking tot die inzet van expertise heeft de commissie een drietal aanbevelingen:

- a. Zet expertise in voor het aangeven van kaders, maar voorkom bemoeienis met de concrete uitvoering. Experts dienen in hun rol van adviseur of regisseur te blijven. Vanuit hun kennis zijn zij echter gauw geneigd om de uitvoering dan ook maar ter hand te nemen. Daarmee begeven zij zich op andermans terrein en het werkt tevens afhankelijkheid van die kennis in de hand.
- b. De commissie geeft in overweging of de provincie op grond van haar expertise vaker een loketfunctie voor gemeenten en/of instellingen kan vervullen. Het gaat dan om gebruikmaking van schaarse expertise, die gemeenten slechts eens in de zoveel tijd nodig hebben, maar die bij de provincie permanent aanwezig is. De inzet van expertteams of ‘vliegende brigades’ is hier een voorbeeld van.
- c. Tenslotte adviseert de commissie om op bepaalde terreinen nadrukkelijk te heroverwegen om in het verleden extern geplaatste, maar nog steeds voor 100% gesubsidieerde expertise weer intern bij de provincie onder te brengen. Het leveren van expertise door de provincie heeft zoals gezegd toegevoegde waarde. Het handhaven en verder ontwikkelen van die expertise is dus ook blijvend van belang. De provincie dient naar het oordeel van de commissie daar voldoende invloed op te houden.

D. Over Drenthe en de focus op haar partners en de burger

10. Een mal voor invulling van rollen en verantwoordelijkheden in relatie met partners

De commissie durft op grond van haar bevindingen de stelling aan, dat er in de relatie tussen provincie en gemeenten en tussen provincie en stakeholders een wenselijk vast stramien aan te geven is. Dit bestaat eruit, dat in de voorbereiding van beleid de provincie verantwoordelijk is voor het in goed overleg formuleren van een gedeelde en gedragen visie. Die visie geeft alle spelers op het veld richting en houvast. Op grond van die visie worden met gemeenten en relevante stakeholders concrete afspraken gemaakt over de kaders voor beleidsuitvoering. Daarin moeten o.a. helder de grenzen worden aangegeven van provinciale en gemeentelijke interventie. Binnen die kaders zijn gemeenten en relevante stakeholders vrij om invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheden. De provincie trekt zich dus tijdens de uitvoering

ring terug, maar bewaakt de kaders. Zij stuurt op uitkomsten. Ook staat zij aan de lat om de rug recht te houden met betrekking tot de afgesproken kaders en ze dient zonedig van haar doorzettingsmacht gebruik te maken als partijen zich niet aan de afspraken houden. Dat biedt de spelers op het veld houvast.

11. Focus op de juiste definitie van “de samenleving”

De commissie constateert, dat de ‘natuurlijke’ partners uit de samenleving voor een bestuur op regionaal niveau zich bevinden in het samenstel van maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers en groepen van “georganiseerde burgers”. Daar zit de individuele burger dus niet bij. Deze heeft primair de gemeente als aanspreekpunt.

De commissie constateert ook dat verwoede pogingen om “de burger” bij het provinciale beleid en bestuur te betrekken al gauw iets krampachtigs krijgt en zelden tot grote successen leidt.

Juist de pogingen om het provinciale beleid en bestuur zichtbaarder te maken voor ‘de burger’ werken de opgeblazenheid van het provinciale bestuur in de hand. Het betrekken van de burger bij de overheid via de provinciale bestuurslaag is derhalve niet functioneel.

De commissie concludeert, dat het provinciaal bestuur zich, als het gaat om het betrekken van de samenleving bij beleidsontwikkeling, primair moet richten op maatschappelijke partners en de georganiseerde burgers en belangengroepen.

Dat neemt uiteraard niet weg, dat de provinciale volksvertegenwoordigers een verantwoordelijkheid hebben jegens hun achterban en zich dienen in te spannen om diens betrokkenheid vast te houden en zo mogelijk te vergroten. De provincie als orgaan heeft echter een andere focus.

E. Over het vervolg

12. Geef vorm aan en bewaak de follow-up

De commissie Rol en Taken adviseert Provinciale Staten om nog vóór 2010 een traject af te ronden waarin tot een herbezinning is gekomen van alle taken en rollen van de provincie Drenthe en op korte termijn te beslissen over de vormgeving van dit traject.

De commissie dringt hier sterk op aan, om te voorkomen dat aan de follow-up van dit rapport onvoldoende handen en voeten wordt gegeven.

Voorts adviseert de commissie aan Provinciale Staten om periodiek audits te verrichten om het proces van toetsing van taken en rollen te bewaken.

Bijlagen

1. Motie Mi d.d. 4 juli 2007

Unaniem aanvaard

M1



PvdA STATENFRACTIE DRENTHE

MOTIE

Provinciale Staten van Drenthe, in vergadering bijeen op 4 juli 2007,

kennis genomen hebbende van de Voorjaarsnota+ 2007,

Overwegende dat:

- er de afgelopen maanden regelmatig discussie is geweest over de taken, positie, prioriteiten en taakopvatting van provincies;
- het college van Gedeputeerde Staten een ambitieuze Voorjaarsnota+ heeft gepresenteerd;
- het college van Gedeputeerde Staten in deze Voorjaarsnota+ keuzes maakt welke taken de provincie Drenthe de komende jaren zou moeten oppakken en haar rol in deze ruim ziet.

Van mening zijnde dat:

- Provinciale Staten zich ook zou moeten buigen over de positie en rolopvatting van de provincie.
- Provinciale Staten de discussie over de positie van provincies meer naar zich toe zou moeten halen, in plaats van af te wachten en in de verdediging te worden gedrukt.

Verzoeken Provinciale Staten het volgende besluit te nemen:

Medio 2008 middels een gerichte rapportage een discussie over de taken, positie, prioriteiten en taakopvatting van de provincie Drenthe af te ronden. In de rapportage komt naar voren welke taken de provincie wel zou moeten oppakken en welke niet. Ook de gewenste (ver)houding richting burgers, instellingen en gemeenten wordt besproken. Provinciale Staten stellen hiertoe na de zomer van 2007 een werkgroep of commissie in het leven. De griffie bereidt dit voor en begeleidt het traject. Het rapport speelt volgend jaar een rol bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

en gaan over tot de orde van de dag.

E. Veenstra

A. Huizing

2. Opdracht en aanpak onderzoek

a. Aanleiding

Op 4 juli 2007 hebben Provinciale Staten unaniem een motie aanvaard, waarin de staten wordt gevraagd om “medio 2008 middels een gerichte rapportage een discussie over de taken, positie, prioriteiten en taakopvatting van de provincie Drenthe af te ronden”. In de rapportage moet naar voren komen “welke taken de provincie wel zou moeten oppakken en welke niet. Ook de gewenste (ver)houding richting burgers, instellingen en gemeenten wordt besproken”.

De motie stelt voor om ten behoeve van deze rapportage een commissie in te stellen.

De indiener van de motie heeft die gemotiveerd onder verwijzing naar de discussie, die rond de verkiezingen weer was opgelaaid over het bestaansrecht en het functioneren van de provincies in ons staatsbestel.

Tevens constateert de motie, dat het nieuwe college van GS ambitieus is in het aantal taken dat het wil oppakken en dat het zijn rol daarin ruim ziet.

b. Nadere uitwerking opdracht

De vraagstelling gaat over drie kernpunten:

1. de positie van de provincie
2. de taken van de provincie
3. de rolopvatting van de provincie

Ad 1. Dit betreft de staatsrechtelijke discussie: de rol van de provincie als overheidslaag tussen Rijk en gemeenten. Met andere woorden de positie van de provincie in het Huis van Thorbecke. Wat legitimeert die rol en die positie? In de beschouwingen terzake dient expliciet gefocust te worden op de Drentse situatie. De verschillen in situatie ten opzichte van bijvoorbeeld de randstedelijke provincies dienen in beeld te worden gebracht. Daaruit kunnen gevolgtrekkingen voor de positie van Drenthe als provinciaal bestuur worden gehaald. Ook dient aandacht te worden besteed aan positie en rol van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland en de positie van Drenthe daarin.

Voorgesteld wordt om in deze fase van het onderzoek een debat te organiseren tussen opinie-leiders en/of deskundigen op het gebied van de staatshuishouding c.q. het bestuur. Uitkomsten van dat debat kunnen als input dienen voor dit deel van de rapportage.

Ad 2. De discussie over de taken van de provincie hangt uiteraard nauw samen met de vraag naar de legitimatie van de positie van de provincie (punt 1). Wanneer en waarom pakt de provincie bepaalde taken op? En wanneer en waarom is zij daartoe gelegitimeerd? Dan hebben we het over de wettelijke taken (organiek of in medebewind) en de autonome taken. Bij de wettelijke taken doet de vraag zich voor of de provincie zich beperkt tot hetgeen de wetgever aangeeft of daar nog extra, ‘eigen’ aan- en invulling aan geeft. De discussie zal zich echter met name toespitsen op de autonome taken. De vraag daarbij is: welke taken heeft Drenthe in dat kader op zich genomen en wat is daarvan de achterliggende reden? Gekeken moet vervolgens worden naar de toegevoegde waarde van de invulling van deze taken. Dat is uiteindelijk de legitimatie waarom de provincie dergelijke taken zou moeten uitvoeren.

Voorgesteld wordt om door middel van een integrale inventarisatie van alle taken van de provincie (wettelijk en autonoom) na te gaan of en zo ja, welke de legitimatie is om die tot de provinciale taken te rekenen. De gewetensvraag daarbij is: doen we een overzichtelijk aantal dingen grondig en goed, of doen we heel veel een beetje? Waar liggen de prioriteiten en op grond van welke toetsstenen worden die bepaald?

Ad 3. Tenslotte is de wijze waaróp de provincie haar taken uitvoert eveneens een belangrijke bron van legitimatie ervan. Maar dat niet alleen. Het is mede bepalend voor de effectiviteit van de taakuitvoering én voor het imago van de provincie als (mede)overheid. Bezien zal moeten worden op welke wijze de provincie haar rol op de diverse taakgebieden invult en op grond daarvan te beoordelen of dat de meest effectieve manier is en past bij de soort provincie die we zouden willen zijn. Concreter: zijn we op bepaalde taakgebieden vooral wetgever en handhaver, of juist regisseur, of mediator? Passen die rollen bij de effecten die we willen bereiken? En willen we die rollen ook op die manier invullen?

In dit kader zou aan een aantal externe partijen gevraagd kunnen worden hun visie op de rol- en taakinfilling door de provincie te geven.

c. Kader

Om in de rapportage een solide beschouwing dan wel beoordeling te kunnen geven over de taak- en rolopvatting die in de huidige situatie naar voren komt, zal eerst een kader moeten worden ontwikkeld, dat als toets- c.q. ijkpunt kan dienen. Het verschil tussen wat feitelijk is en wat wenselijk zou zijn, moet goed en traceerbaar onderbouwd kunnen worden.

d. Resultaat

De op grond van deze vraagstukken op te stellen rapportage met beschouwingen en bevindingen zal de grondslag moeten vormen voor een discussie in de staten over de gewenste positionering, rol- en taakopvatting van de provincie Drenthe. Deze discussie vormt de input voor de Algemene Beschouwingen rond de Voorjaarsnota 2008.

e. Statencommissie Rollen en taken

Voorgesteld wordt om ten behoeve van deze rapportage een commissie uit de staten te benoemen, bestaande uit leden van alle fracties. Deze commissie zal de opdracht zoals beschreven onder de punten b t/m d gaan uitvoeren. De commissie kan daarbij gebruik maken van eigen research, gesprekken met deskundigen en betrokkenen, discussierondes, ambtelijke deskundigheid, etc.

De commissie wordt ondersteund door de statengriffier. Ten behoeve van advies met betrekking tot beschouwingen over de staatsrechtelijke positie en ten behoeve van de inventarisatie van wettelijke versus autonome taken is ambtelijke bijstand vereist. Deze dient via de statengriffier aan de ambtelijke organisatie te worden gevraagd.

De statencommissie zal zelf haar werkwijze nader bepalen en ten behoeve daarvan dit plan van aanpak verder uitwerken. Daarin dient de commissie tevens aan te geven op welk(e) moment(en) zij tussentijds terugkoppelt naar de staten over de voortgang van haar werkzaamheden. De commissie kan zonedig ten behoeve van verdeling van werkzaamheden subwerkgroepen instellen.

f. Planning

De rapportage dient gereed te zijn als de behandeling van de Voorjaarsnota 2008 aan de orde is. Deze verschijnt naar huidig inzicht rond eind april / begin mei 2008. Het rapport van de commissie dient dus uiterlijk rond diezelfde tijd aan de staten te worden aangeboden.

De commissie heeft derhalve 6 maanden de tijd om het rapport af te ronden. De commissie zal zelf de planning van werkzaamheden daarbinnen nader concretiseren.

g. Budget

De kosten die de statencommissie moet maken voor het realiseren van haar opdracht worden gedekt uit het budget Duaal bestuur. Inhuur van externe bureaus is daarbij niet voorzien. De

commissie maakt aan het begin van haar werkzaamheden een begroting van kosten en legt die aan het Presidium ter goedkeuring voor.

h. Aandachtspunten

De commissie dient oog te hebben voor het parallelle traject dat het college van GS afloopt in het kader van de aangekondigde “oud-voor-nieuw-operatie”. Hoewel dit traject een primair budgettaire insteek zal hebben, zullen er ongetwijfeld parallellen te trekken zijn. Enige afstemming van werkzaamheden kan wenselijk blijken.

3. Wettelijke en autonome taken van de provincie Drenthe

Sector	Wettelijke taken	Autonome taken
Bestuur		
	Gemeentelijke herindeling en grenscorrecties	Regionale (interprovinciale) samenwerking en grensoverschrijdende samenwerking (SNN, IPO, NOA, NHI, EU)
	Bemiddeling bij conflicten tussen en binnen gemeenten (CdK)	Bestuurlijke overleggen/samenwerking met gemeenten en VDG
	Benoeming burgemeesters (CdK)	Communicatie
	Burgerjaarverslag (CdK)	Burgerparticipatie
	Doelmatigheidsonderzoeken (art. 217a Provinciewet)	
Veiligheid		
	Coördinerende rol CdK bij rampen	Sociale veiligheid
	Oefeningen crisisbeheersing	
	Toezicht op gemeentelijke rampenplannen	
	Toezicht extern veiligheidsbeleid bij gemeenten	Stimulering deskundigheid extern veiligheidsbeleid bij gemeenten
	Toezicht op vuurwerkevenementen	Vuurwerkcoördinatie
	Opstellen provinciale risicokaart	
Financiën		
	Toezicht op gemeentelijke financiën en gemeenschappelijke regelingen	
Economie en werkgelegenheid		
	Stimulering innovatie in bedrijfsleven en versterking kennisinfrastructuur (Koers Noord)	Stimulering regionale economie; Profileren van het "merk" Drenthe Herstructurering bedrijventerreinen en Parkmanagement Stimulering arbeidsparticipatie Stimulering aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt Structuurversterking recreatie en toerisme Stimulering internationale handel en promotie in het buitenland Versterking economisch perspectief agrocluster (o.a. innovatie) Stimuleren sociale innovatie op de werkvloer Aandeelhouder NOM

Sector	Wettelijke taken	Autonome taken
Sociaal beleid en zorg		
	Jeugdzorg	Ondersteuning invoering Centra Jeugd en Gezin Stimuleren aansluiting lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg
	Steunfunctie lokaal welzijnsbeleid	Sociale agenda
	Ondersteuning WMO	Stimulering vrijwilligers en mantelzorg
	Planning en vergunningverlening ambulancezorg (aflopende taak)	Armoedebeleid
	Financiering regionale patiënten- en consumentenplatforms	Ondersteuning belangenbehartiging (zorgcliënten, Jongerenraad, WMO-platforms)
	Subsidiëring telefonische hulpdiensten	Sport (topsportevenementen; breedtesport stimuleren)
		Integratie; multiculturele aangelegenheden; anti-discriminatie
		Afstemming Wonen-zorg-welzijn
		Ouderenzorg
		Stimuleren zorgtechnologie
		Multifunctionele dienstencentra / dagarrangementen
		7-tot-7-beleid: tijdenbeleid diensten en voorzieningen in gemeenten
Onderwijs		
	Spreading voortgezet onderwijs	Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt Voorkomen schooluitval (voortijdig schoolverlaten) Terugdringen onderwijsachterstanden ; verbeteren ontwikkelingskansen jonge kinderen
Cultuur		
	Beeldende kunst en vormgeving (medebewind)	Subsidiëring kunst en cultuur (gezelschappen, projecten, streektaal, manifestaties, festivals, etc.)
	Financiering regionale omroepen (tevens rampenzenders)	Subsidiëring musea
	Verdeling rijks gelden monumentenzorg en advisering over monumenten buiten de bebouwde kom	Eigen provinciaal monumentenbeleid
	Archeologie	Behoud erfgoed
	Cultuureducatie	Verbeteren beeldkwaliteit openbare ruimte
	Actieplan cultuurbereik: verdeling rijks gelden t.b.v. bevordering cultuurparticipatie	
	Ondersteuning openbare bibliotheken	
	Overheidsarchieven	
	Prins Bernhard Cultuurfonds	
Water		
	Opstellen waterhuishoudingsplan (onderdeel POP)	Aandeelhouderschap drinkwaterbedrijf
	Vormgeving, inrichting en toezicht op waterschappen	Stimuleren duurzaam waterbeheer (afkoppelen regenwater van riool; sanitatie; bewustwording)
	Zorg voor secundaire waterkeringen	Stedelijk waterbeheer

Sector	Wettelijke taken	Autonome taken
	Zorg voor waterbergingsgebieden (samen met waterschappen)	
	Opstellen stroomgebiedsvisies (KRW)	
	muskusrattenbestrijding	
	Zorg voor kwaliteit en kwantiteit grondwater (ook -winning) (vergunningverlening en handhaving)	Stimuleren bewustwording bij potentiële vervuilers (burgers m.n.)
	Zorg voor kwaliteit oppervlaktewater (vergunningverlening en handhaving)	idem
	Toezicht kwaliteit zwembadwater (natuur- en zwembaden)	
Landelijk gebied		
	ILGà diverse taken landelijk gebied: natuur, recreatie, landschap, milieu water, landbouw, bodem, landinrichting en reconstructie.	Versterking leefbaarheid platteland (o.a. projecten Vitale Dorpen)
		Regiopark Groningen-Assen
		Gebiedsgericht beleid; beleid Veenkoloniën
Stedelijk beleid		
	Verdeling ISV-gelden over middelgrote en kleine gemeenten	Versterking stedelijk gebied (bijv. stadshart Emmen)
		Impuls wijk- en buurtvernieuwing
		Ontwikkelagenda steden
Milieu		
	Vergunningverlening en handhaving grote bedrijven (lucht, geluid, bodem, veiligheid)	Vestigingsbeleid omgevingsbelastende bedrijven
	Bodemsanering	Bodembeheer en –bescherming (o.a. aardkundige waarden)
		Stimuleren gemeenten tot ontwikkelen eigen bodembeleid (bodembeheerplan)
		Kennisontsluiting m.b.t. gebruiksmogelijkheden ondergrond
	Milieubeleidsplan (onderdeel POP)	Klimaat, energiebeleid en duurzaamheid
		Stimulering hergebruik en afvalverwerking
	Vergunningverlening ontgroningen	Verbetering luchtkwaliteit
	Uitvoering WAV	Vermindering geluidhinder
		Aandeelhouder energiebedrijf

Sector	Wettelijke taken	Autonome taken
Natuur en landschap		
	Uitvoering EHS (begrenzing, aanwijzing gebieden) (onderdeel ILG)	Eigen bijdrage EHS i.v.m. versnelde aanleg
	Soortenbeleid	Verbetering (toegankelijkheid van) natuurinformatie (inventarisatie soorten)
	Vergunningverlening en handhaving Flora en Faunawet	Subsidiëring Drents Landschap
	Uitvoering Natura 2000 / Natuurbeschermingswet/ Boswet	
	Uitvoering subsidieregeling Natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer (SN/SAN)	
	Ontgrondingen (vergunningverlening)	
	Beheer Nationale Parken	
Ruimtelijke ordening		
	Huidig: vaststellen POP en toetsing bestemmingsplannen; nWRO: vaststellen structuurvisie en provinciaal belang	Ontwikkelrol (o.g.v. Nota Ruimte) Integrale gebiedsontwikkeling (bijv. Assen-Zuid, uitbouw Beilen)
Wonen		
	Huisvesting statushouders (toezicht)	Stimulering regionale volkshuisvesting/ woningbouw/ diversiteit aanbod Opstellen regionale woonvisies Stimuleren wonen-zorg-welzijn-programma's Dorps- en wijkontwikkeling in samenspraak met bewoners Stimuleren experimentele en vernieuwende architectuur
Mobiliteit en infrastructuur		
	Beheer en onderhoud provinciale wegen en vaarwegen	Aanleg provinciale wegen en vaarwegen
	Planning en aanbesteding regionaal OV	Aanleg fietspaden en fietsvoorzieningen
	Opstelling verkeers- en vervoersplan (vertaling van nationaal beleid)	Beheer en onderhoud spoorverbindingen
	Regionaal verkeersveiligheidsbeleid	Stimulering gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid
	Verantwoordelijk voor regionale en kleine luchthavens	Aandeelhouder luchthaven Regiovisie Groningen-Assen Ontwikkeling corridor NOA

4. Samenstelling van de Commissie Rol en taken provincie Drenthe

A. (Ard) van der Tuuk, voorzitter	PvdA
H. (Henk) Klaver	CDA
G. (Gert) J. Udding	VVD
A. (Anita) H. Fronczek	SP
T. (Tjerk) S. Medemblik	ChristenUnie
J. (Jan) Langenkamp	GroenLinks
I. (Inge) M. Rozema, secretaris	Statengriffier

5. Literatuurlijst

Andeweg, R.R. en G.A. Irwin (2002). *Governance and Politics of the Netherlands*. New York, Palgrave Macmillan.

Belinfante A.D. en J.L. de Reede (2002). *Beginselen van het Staatsrecht*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Peters, Klaartje (2007) *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*. Uitgeverij Boom.

Middenbestuur in discussie, analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland, Universiteit van Tilburg, november 2005.

Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform, discussienotitie, IPO, Den Haag, oktober 2005.

Notitie “Een Drentse visie op de toekomst van het middenbestuur” Maart 2006. Reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe op de discussienotitie van het IPO.

“Opschaling en verdunning in het middenbestuur”. Thorbecke-diner 2006. Ministerie van BZK.

“Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw”. Rapport van de commissie Geelhoed. Februari 2002. IPO, Den Haag.

“Wil tot verschil”. Rapport van de commissie Bovens (commissie Toekomst lokaal bestuur). Juni 2006. VNG, Den Haag.

“De eerste overheid”. Rapport van de commissie Van Aartsen (commissie Gemeentewet en Grondwet). Juni 2007. VNG, Den Haag.

“Van specifiek naar generiek”. Rapport van de commissie Oosting (commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen). September 2007. Ministerie van BZK, Den Haag.

“Ruimte, regie en rekenschap”. Rapport van de commissie Ladders. Maart 2008. Ministerie van BZK, Den Haag.

“In communi “. Rapport van de Bestuurscommissie OCWZ. Maart 2008. Provincie Drenthe

