



Denk Wijzer

Thema: De provincie

Interview met directeur IPO

Wel of geen Randstadprovincie?

Terugblik op beleid Balkenende

Schutte over geschiedenis provincie

En verder:

Roel Kuiper over de Nationale Conventie

Mediation in het openbaar bestuur

1

JAARGANG 7 | NUMMER 1 | FEBRUARI 2007

STUDIEBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT

EN DE BESTUURDERSVERENIGING VAN DE CHRISTENUNIE

 **ChristenUnie**

DenkWijzer

studieblad van de ChristenUnie
jaargang 7, nummer 1, februari 2007

Opplage: 3000

ISSN-nummer: 1568-5845

DenkWijzer is een publicatie van het Wetenschappelijk Instituut (de *mr. G. Groen van Prinsterer stichting*) en de Bestuurdersvereniging van de ChristenUnie.

DenkWijzer wordt toegezonden aan alle donateurs van het Wetenschappelijk Instituut, aan alle bestuurders van de ChristenUnie en aan losse abonnees.

Kosten

- abonnement: € 16,- per jaar (jongeren tot en met 26 jaar betalen slechts € 11,-).
- donateurschap: minimum donatie is € 28,- per jaar, jongeren € 16,-. U krijgt daarvoor naast vijf nummers van DenkWijzer ook enkele andere publicaties, informatie over allerlei activiteiten, gratis toegang tot bijeenkomsten en u kunt deelnemen aan onze KennisNetWerken.
- losse nummers van DenkWijzer: € 4,- per stuk (exclusief verzendkosten).

DenkWijzer verschijnt op de tweede zaterdag van februari, april, juni, oktober en december

Deadline kopij volgende nummer:
1 maart 2007

Redactie:

Jan Post (hoofdredacteur),
Henk Visser (namens bestuurdersvereniging),
Pieter Grinwis (namens Tweede Kamerfractie),
Geert Jan Spijker (eindredacteur)

Vormgeving:

Douglas Design BNO, www.douglasdesign.nl

Druk:

Koninklijke BDU Grafisch Bedrijf B.V.

Uitgave, redactie en administratie:

Mr. G. Groen van Prinsterer stichting
Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie
Postbus 439 • 3800 AK AMERSFOORT
Tel.: 033 - 422 69 60
Fax: 033 - 422 69 68
Email: denkwijzer@christenunie.nl
of wi@christenunie.nl

<http://wi.christenunie.nl>

<http://bestuurders.christenunie.nl>

Rabobank rekening nummer 1230 18250

DenkWijzer verwelkomt bijdragen van lezers.
Neem daarvoor wel eerst even contact met ons op.

Copyright ChristenUnie 2007

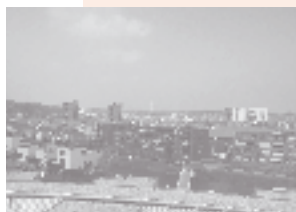
Overname van artikelen en/of illustraties
uitsluitend na toestemming van de redactie.

4

**“De ChristenUnie is onze bondgenoot”**

Het WI sprak met Gerard Beukema, directeur van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Na een carrière in onder meer de Groningse provinciepolitiek bevindt hij zich sinds 2000 in Den Haag, het centrum van de politieke macht in Nederland. Onder zijn leiding proberen de provincies als en waar nodig de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Hoe kijkt hij terug op het vorige kabinet en wat verlangt hij van een nieuw kabinet?

6

**Terugblik op Remkes: risicoloos en prudent**

Heeft minister Remkes de verwachtingen van provincies de afgelopen jaren waargemaakt? Volgens Herman Sietsma, Algemeen directeur van de provincie Utrecht, is Remkes een nuchtere minister geweest die geen dogmatiek tentoonspreidde, maar op safe speelde: geen grote mislukkingen, maar ook geen vergezichten. “Minister Remkes zal niet als kampioen van decentralisatie de geschiedenis ingaan.”

10

**De provincie in historisch perspectief**

Gert Schutte gaat na hoe de provincies gegroeid zijn tot wat ze nu zijn. De ontstaansgeschiedenis blijkt terug te gaan tot de vroege Middeleeuwen. Daarnaast gaat hij na hoe specifiek Nederlands provincies zijn. Het blijkt dat de bestuurlijke indeling van een land niet los valt te zien van de geschiedenis en cultuur en dat elk land, ongeacht zijn grootte, behoefte heeft aan enkele decentrale bestuurslagen.

14

**Naar een Randstadprovincie?**

Over de toekomst van het middenbestuur wordt veel gediscussieerd. De Randstad - en een eventuele Randstadprovincie - speelt daar een grote rol bij. In dit artikel gaat het statenlid Joop Evertse in op de gevoerde discussie. Moet er inderdaad een Randstadprovincie komen?

22

**Wat moet de provincie doen?**

Wat zouden de kerntaken voor een provincie moeten zijn? Bij de bezinning daarop stelt burgemeester Bort Koelewijn zich de vraag wat er misgaat als de provincies er niet meer zouden zijn. Hij kijkt daarbij vooral vanuit gemeentelijk perspectief. “Ik zie de provincie als complementair bestuur op de gemeenten. (...) Aan al te veel originaliteit bij de provincies bestaat niet veel behoefte.”

De provincie

Door Geert Jan Spijker, eindredacteur



Het feest der democratie gaat nog even door: er komen weer verkiezingen aan. Opnieuw mag de Nederlander zijn burgerschap invulling geven door naar de stembus af te reizen. Op 7 maart gaat het om de Provinciale Staten. Terwijl de campagnes voor die verkiezingen in volle gang zijn, wordt intussen op landelijk niveau doorgewerkt aan de vorming van een nieuw kabinet.

Veel formatie, weinig informatie

Met grote regelmaat horen we uit Den Haag het nieuws dat 'er geen nieuws is'. De formatie vindt plaats achter gesloten deuren. Een verademing: na een overdosis aan nieuws in de periode voor de verkiezingen, nu een tijd waarin we zowaar weer nieuws-gierig worden, be-nieuwd: wat gebeurt daar eigenlijk? En waar?

De discussie over mogelijke deelname van de ChristenUnie gaat ook buiten de partij gewoon door. De posities variëren van 'merkwaardig opgetogen' tot 'angstig afwachtend'. Sommigen vinden toetreding van een expliciet christelijke partij tot het kabinet een gevaar voor de scheiding van kerk en staat en zijn bang voor een mogelijk splijtende werking van religie in het publieke domein. De liberale vrees voor religie in het openbare leven wordt echter steeds minder dominant. Ook andere geluiden komen naar voren. Denk bijvoorbeeld aan het recente vuistdikke WRR-rapport over geloven in het publieke domein. Volgens sommigen heeft geloof juist positieve effecten bij de bestrijding van de verschralling van het publieke leven.

Is de partij er klaar voor?

Bij buitenstaanders leeft dus – soms tot eigen verrassing – de wens dat de ChristenUnie meehelpt aan het besturen van Nederland. Maar is de partij er zelf klaar voor? In het *Nederlands*

Dagblad van zaterdag 13 januari gaven enkele geleerde heren daarover hun mening: Stefan Paas, Eimert van Middelkoop, Rienk Janssens en Ad de Bruijne. Zij constateren dat in de politieke praktijk de hooggestemde idealen naar de achtergrond zijn verdwenen. De partij is bescheidener geworden na Paars. Een herkerstening van de samenleving staat niet meer op het programma. De Bruijne: "In de praktijk zie ik nu vooral een politiek die nadruk legt op naastenliefde en dienstbaarheid vanuit het inzicht dat besturen vanuit een christelijke overtuiging een doel op zich is. Een doel dat de samenleving ten goede komt."

Hoe moeten we deze verandering beoordelen? Helaas is de theoretische bezinning op deze praktische verschuiving nog nauwelijks op gang gekomen. Die doordenking is echter wel nodig, zeker gezien de huidige politieke situatie. Daarom organiseert het WI op D.V. **zaterdag 14 april aanstaande een congres** waar deze vragen de revue zullen passeren. Stefan Paas en Ad de Bruijne zullen dan hun visies toelichten. Zo wil het WI bijdragen aan een meer fundamenteel debat over christelijke politiek in de eenentwintigste eeuw. Meer informatie over het congres vindt u op pagina 33 van dit nummer en in onze komende nieuwsbrief.

Kortom, de ChristenUnie lijkt klaar voor de praktijk van de regeringsdeelname,

maar er is voldoende werk aan de WI-winkel voor verdere theoretische doordenking.

Kabinet en provincie

Ten slotte: wat kan het kabinet voor de provincie betekenen en wat zijn de verwachtingen van het middenbestuur ten aanzien van de nieuwe regering? En hoe waardeert men de ChristenUnie eigenlijk in provincieland? Gerard Beukema hoopt als directeur van het Interprovinciaal Overleg dat de ChristenUnie gaat meeregeren. Hij noemt in ons interview de ChristenUnie een heuse bondgenoot als het gaat om provinciebeleid. Dit compliment laat hij wel gepaard gaan met een aantal adviezen voor het komende kabinet.

Nog meer adviezen geeft de commissie-Kok (17 januari jl.). Die commissie pleit voor een Randstadbestuur dat in de plaats moet komen van de huidige vier provincies. Ze betoogt dat het komende kabinet de regisseur van deze bestuurlijke verandering moet zijn.

Het blijkt dus dat er voldoende te ondernemen valt voor een nieuwe regering, zeker ook als het gaat om kwesties die betrekking hebben op het middenbestuur. We wensen daar bestuurders en andere betrokkenen op zowel landelijk als provinciaal niveau veel wijsheid en zegen bij.



“De ChistenUnie is onze bondgenoot”

Interview met Gerard Beukema, directeur van het IPO

Door Geert Jan Spijker en Koos van der Kolk

Weer, wind en wisselstoringen konden niet voorkomen dat we stipt op tijd arriveerden op het adres van het Interprovinciaal Overleg (IPO), vlakbij Den Haag CS. We spraken daar de directeur van het IPO, Gerard Beukema. Na een carrière in onder meer de Groningse provinciepolitiek bevindt hij zich sinds 2000 in Den Haag, het centrum van de politieke macht in Nederland. Onder zijn leiding probeert het IPO de neuzen van de provincies als en waar nodig dezelfde kant op te krijgen.

Het IPO is vrij onbekend buiten de provinciewereld.

Wat doet het eigenlijk?

Het heeft feitelijk twee functies. Allereerst de belangenbehartiging voor het provinciaal bestuur. Daarbij zijn we actief op drie fronten: de ministeries, het parlement en Europa. Het zwaartepunt van deze belangenbehartiging ligt overigens bij de ministeries. We hebben dan ook een stevig netwerk binnen de departementen. Natuurlijk zijn er ook zijn intensieve contacten met Kamerleden. We helpen hen ook wel, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van amendementen. Onze tweede taak is het organiseren van een platform van overleg tussen provincies. Omdat we een relatief kleine organisatie zijn - 60 mensen - zijn we erg afhankelijk van provincie medewerkers. We hebben een structuur van ambtelijke adviesgroepen. Ook zorgen we voor een platform van overleg tussen gedeputeerden. Zo kunnen ervaringen en ideeën uitgewisseld worden. Dat is erg nuttig. Limburg kan zo leren van Groningen, Drenthe van Zeeland, et cetera. Daarnaast proberen we door studies een bijdrage te leveren aan de vernieuwing van het provinciale bestuur.

Het IPO probeert de neuzen dezelfde kant op te krijgen.

Maar er is natuurlijk ook sprake van concurrentie tussen provincies.

Er vindt natuurlijk een gevecht plaats tussen de provincies, bijvoorbeeld om geld. Provincies hebben zelf ook belangenbehartigers in Den Haag rondlopen. Als het bijvoorbeeld gaat om het algemene budget bij verkeer en

vervoer, dus hoeveel geld steken we in nieuwe wegen in Nederland, dan spelen wij een belangrijke rol. Maar of die wegen vervolgens in Overijssel dan wel in Utrecht aangelegd worden, laten we graag aan de provincies over. Dan blijven wij bescheiden in de coulissen staan.

Valt de provincie vaak niet een beetje tussen de wal (gemeenten) en het schip (het Rijk)?

De provincie is een noodzakelijke overheidslaag. Zelfs in centralistisch georganiseerde landen, waar een bestuur van twee lagen is, wordt steeds vaker een extra laag gebracht. De regio wint dus aan belang. Ontwikkeling van de netwerkeconomie vindt bijvoorbeeld op regionaal niveau plaats. Bedrijven kijken steeds meer naar factoren als het sociale en culturele klimaat en de infrastructuur. Dit zijn zaken die steeds meer op regionaal niveau vorm krijgen. Het is niet voor niets dat de positie van de provincie enorm versterkt is. Kijk naar de wetten voor Ruimtelijke Ordening, de Wet Inrichting Landelijk Gebied, ontwikkelingen op het terrein van waterbeheer, mobiliteit en jeugdzorg. Op al die terreinen heeft de provincie nu meer voor het zeggen. Kortom, als er geen provincie in Nederland zou zijn, zou die worden uitgevonden.

De provincie is dus belangrijk. Toch is de opkomst bij de provinciale verkiezingen standaard een stuk lager dan bij de gemeentelijke en landelijke verkiezingen.

Ik zou dat toch willen relativeren. De president van Amerika wordt ook altijd gekozen met minder dan vijftig

procent van het aantal mogelijke stemmen. En in grote steden is de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen ook laag. Je moet ook realistisch zijn: de directe betrokkenheid van de burger bij de provincie is betrekkelijk. De taken van de provincie zijn lastig te communiceren naar de burger. Het zijn vaak zaken waar de burger geen direct belang bij heeft. Toch gaat het ook bij de Statenverkiezingen om politieke keuzen. Wel zie je dat provinciale statenverkiezingen een graadmeter vormen voor de landelijke politiek.

Wat zijn volgens u de belangrijkste taken van de provincie?

Zolang gemeenten taken gezamenlijk voor elkaar krijgen, is er geen enkele reden om de provincie daar in beeld te brengen. Taken moeten zo dicht mogelijk bij de burger worden uitgevoerd. Mijn uitgangspunt is: als het op gemeentelijk niveau kan, dan moet het daar plaatsvinden. Soms is het echter juist wel nodig de provincie erbij te betrekken. In Groningen was ik bijvoorbeeld medeverantwoordelijk voor het project *Blauwestad*, waarbij vijftienhonderd hectare landbouwgrond een hele andere bestemming krijgt. Dat stuk land lag in drie gemeenten. Daar was het essentieel dat de provincie de kar trok, mede vanwege de complexiteit. Nu het op de uitvoering aankomt, ligt de bal vooral weer bij de gemeente. Bij iedere nieuwe overheidstaak moet je je dus afvragen bij welke overheid je dat onderbrengt. In Den Haag gebeurt dat helaas niet altijd zorgvuldig. De afgelopen tijd zijn er belangrijke taken verschoven van rijk naar gemeenten, zoals bij de WMO. Er zouden vaker zulke heldere keuzes gemaakt moeten worden. Een van de redenen van bestuurlijke drukte is dat wij in Nederland niet duidelijke keuzes durven te maken over de schaal die nodig is om de gemeente of de provincie te organiseren.

Hoe beoordeelt u de opstelling van de ChristenUnie hierin?

De ChristenUnie kiest wel een duidelijke positie in deze discussie. De partij gaat gemeentelijke schaalvergroting niet uit de weg als dat nodig is. Ze heeft in mijn ogen sowieso een heldere visie als het gaat om de inrichting van het binnenlands bestuur. Dat geeft meer houvast dan de visie van een aantal andere partijen. Wij zijn als IPO dan ook blij met een mogelijke deelname van de ChristenUnie aan het kabinet.

U noemt de ChristenUnie zelfs ergens een 'bondgenoot'.

Waar het gaat om positie van de provincies en ook om het meedenken van politieke partijen over de toekomst van het provinciaal bestuur is de ChristenUnie zeker een meedenkende bondgenoot, kritisch waar nodig, maar ook erg realistisch.

Gelukkig is de ChristenUnie, evenals het CDA overigens, pertinent tegen het pleidooi van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, red.) voor een gesloten huishouding van provincies. Dat zou provincies zeer

belemmeren in het zijn van een goed regionaal openbaar bestuur.

Momenteel wordt veel gediscussieerd over een mogelijke Randstadprovincie. Wat vindt u van een dergelijke provincie?

Persoonlijk ben ik voorstander van een structuuraanpassing in de Randstad. Ik laat in het midden of dat een of twee provincies moeten worden. Maar het probleem van bestuurlijke drukte bevindt zich vooral in de Randstad, dat is duidelijk. Tegelijk moeten we oppassen dat we de Randstad niet als de maat nemen voor het functioneren van de provincies elders. Te vaak wordt het functioneren van de provincies afgemeten aan de Randstad.

Maar in de Randstad moet zeker wat gebeuren. Mijn advies aan de Randstadprovincies is ook echt dat, als het niet tot structuurwijziging komt, de provincies zelf tot hechte bovenprovinciale samenwerking komen, bijvoorbeeld omtrent verkeer en vervoer. De provincies moeten bevoegdheden overdragen aan een interprovinciale autoriteit.

Wat zou u het nieuw te vormen kabinet graag willen meegeven?

Allereerst dat de provincies de ruimte moeten krijgen om hun taken goed te kunnen vervullen. De positie van de provincie is de afgelopen tijd enorm versterkt, overigens vaak met de steun van de ChristenUnie. Provincies zijn daar nu volop mee aan de slag. Het nieuwe kabinet moet de ruimte geven dit verder te vervolmaken.

Ten tweede de jeugdzorg. Provincies zijn nu twee jaar aan de slag met de jeugdzorg en er zijn goede resultaten geboekt. De wachtlijsten zijn bijvoorbeeld verminderd. Onze inzet is: start geen nieuwe structuurdiscussie, maar geef provincies de kans om verder aan de slag te gaan om de jeugdzorg op orde te brengen. Over een tijdje kan dan eventueel een discussie over structuurwijziging volgen. Overigens is dit precies het standpunt van de ChristenUnie. Een minister van gezin- en jeugdzaken is in dit verband een goed punt.

Ten derde moet voorkomen worden dat er bezuinigd wordt op de provincie. Ik zou er niet blij mee zijn als de financiën van de provincies zouden moeten worden herzien. Provincies hebben voor de komende jaren een hele grote investeringsagenda en die heeft in belangrijke mate ook relevantie voor het rijksbeleid, zie bijvoorbeeld de jeugdzorg, waterbeheer, landelijk gebied, enzovoort. Als er wordt bezuinigd op de provincies dan snijdt het rijk zichzelf daarmee in de vingers.

Kortom, over het beleid van het afgelopen kabinet provincies zijn wij, om het met een Gronings understatement te zeggen, 'niet ontevreden'. Wij zouden graag zien dat die lijn wordt doorgetrokken. Het is nu aan ons om die versterkte positie waar te maken.

Remkes en provincies: risicoloos en prudent

*Door drs. Herman Sietsma MPA, algemeen directeur en secretaris van de provincie Utrecht.
Uiteraard schrijft hij het onderstaande op persoonlijke titel.*

Heeft minister Remkes de verwachtingen van provincies waargemaakt? Naar mijn idee is hij een nuchtere minister geweest die geen dogmatiek tentoonspreidde, maar op safe speelde. Geen grote mislukkingen, maar ook geen vergezichten. Escalatie van de verhoudingen (zoals tussen het Rijk en de gemeenten) bleef bij provincies uit. Maar een krachtige rol van de minister van BZK in het kabinet, bijvoorbeeld in het belang van decentralisatie, werd zelden zichtbaar. Ik schets in deze bijdrage een aantal ontwikkelingen waarmee de provincies de afgelopen vier jaren te maken hebben gehad en sluit af met een evaluatie.

Positie van de provincies

Provincies zijn het in de Grondwet geregelde regionaal bestuur. Ze hebben een lange geschiedenis (sedert de middeleeuwen), ze beschikken over een perfecte legitimatie (rechtstreekse verkiezingen), een interessant domein ('de regio') en verrichten belangrijke taken (toezicht op gemeenten en waterschappen, aansturing van jeugdzorg, planning van de ruimtelijke ontwikkeling, het milieubeleid, de waterhuishouding, verkeer&vervoer en regionale economie).

Toch zijn provincies bij het grote publiek tamelijk onbekend. Iedereen weet wel dat er provinciale wegen en brugwachters zijn, maar voor het overige is de provincie voor veel burgers een abstractie. Gemeentebestuurders

zien op hun beurt provincies enerzijds als de instantie waar ze steun voor hun plannen kunnen krijgen, anderzijds is er soms - vooral tussen grotere steden en provincies - competentiestrijd; waar ligt eigenlijk de macht als het gaat over de openbare veiligheid, de ruimtelijke ordening, het verkeers- en vervoersbeleid, de jeugdzorg en waar hóórt die te liggen?

In de Grondwet staat - net zoals dat voor gemeenten is bepaald - dat regeling en bestuur van de huishouding van de provincie aan de provincies wordt "overgelaten". Dat houdt in dat de Grondwet erkent dat de regionale aangelegenheden van origine bij provincies horen. Weliswaar worden bevoegdheden door de staat aan provincies geattribueerd (per slot van rekening berust de soevereiniteit bij de staat en niet bij de staten van de gewesten zoals vóór 1795 het geval was), maar er is geen sprake van door de staat gedelegeerde bevoegdheden. Provincies zijn ook niet bedacht door het Rijk, het is veel eerder omgekeerd: de staatseenheid van Nederland is vanuit de provincies ontstaan (Unie van Utrecht, 1579).

Behalve dit constitutioneel en historisch argument is er een krachtige actuele bestuurskundige reden om de zelfstandigheid van provincies te bevorderen. Provincies vormen namelijk de verbinding tussen het lokale grondvlak en de centrale staat en ze voorzien in de behoefte aan gedifferentieerd bestuur op regionale schaal.

Dat decentralisatie van taken naar provincies (en gemeenten) overwegend voordelen heeft, is geen kwestieus punt in ons land. Kwestieuzer is de vraag of men dit beginsel voldoende honoreert in de praktijk. Dat dit niet vanzelf spreekt, blijkt uit het recent verschenen *Manifest van gemeenten*, dat door de meerderheid van de gemeenten is aangenomen en als boodschap bij de kabinetsformateur ligt. Hierin wordt bepleit de 'open huishouding' van de provincies te sluiten; provincies zouden uitsluitend de taken moeten uitvoeren die de wet hen opdraagt. De - veronderstelde - hierdoor overschietende financiële middelen zouden naar de gemeenten moeten overgaan. Deze positiebepaling heeft de verhoudingen tussen provincies en gemeenten, althans tussen hun belangenorganisaties IPO (Interprovinciaal Overleg) en VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) verstoord. Er worden door het Manifest sentimenten aangeboord die niet produc-



tief zijn. Ook zakelijk gesproken snijdt het pleidooi van de VNG geen hout; voorzover gemeenten provincies ervaren als hindermacht of als 'dubbel bestuur' gaat dat namelijk doorgaans over de manier waarop provincies hun wettelijke (toezichthoudende) taken uitvoeren, en niet over de invulling van de open huishouding. En het versnipperen van regionale taken en middelen over gemeenten zal leiden tot verdamping of tot de vorming van nieuwe intergemeentelijke besturen en organen, waardoor de bestuurlijke drukte toeneemt.

Bestuurlijke drukte in de regio

In de loop van de laatste decennia is de bestuurlijke drukte in de regio al enorm toegenomen. Vóór die tijd was het overzichtelijk: je had gemeenten en je had de provincie.

Maar inmiddels bestaan in het hele land bijvoorbeeld de *politieregio's* als zelfstandige besturen, waarmee gemeenten een zeer afstandelijke en provincies nagenoeg geen relatie hebben. Hetzelfde geldt voor de *veiligheidsregio's* met betrekking tot hulpverlening bij rampen en ongevallen. Burgers of - namens hen - de gekozen raadsleden of statenleden hebben op deze organisaties weinig tot geen invloed. Het zijn de burgemeesters die een regionaal college vormen en de korpsbeheerder (burgemeester van de centrumgemeente) controleren.

Voorts zijn er talloze *samenwerkingsverbanden van gemeenten*; organen waarin gemeenten in vrijheid samenwerken om gemeenschappelijk sterker te staan of om efficiënter te werken.

Ook zakelijk gesproken snijdt het Manifest van gemeenten geen hout.

En dan functioneren in zeven stedelijke gebieden *stadsregio's*, die rechtstreeks van het Rijk geld en bevoegdheden ontvangen op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer&vervoer en openbaar vervoer. Ze waren ingesteld in 1995 met de bedoeling om uit te groeien tot stadsprovincies; compacte regiobesturen met een rechtstreeks gekozen bestuur. Van die stadsprovincies is niets terechtgekomen, maar de stadsregio's functioneren nog volop, gefaciliteerd door de onder het bewind van Remkes ingevoerde *Wet gemeenschappelijke regelingen plus*. Vanwege de door het rijk toegekende taken en bevoegdheden en het ontbreken van invloed van rechtstreeks regionaal gekozenen, knelt hier het democratische tekort: burgers van de stadsregio hebben wel stemrecht voor provinciale staten, maar die staten hebben niets te zeggen over het openbaar vervoer in de stadsregio, die op haar beurt

bestuurd wordt door gemeentebestuurders die juist voor die taak niet gekozen zijn. Zo worden verkiezingen voor provinciale staten voor dit aspect een schijnvertoning en dat doet de positie van provincies geen goed.

Modernisering middenbestuur

In 2002 verscheen het rapport-Geelhoed *Op schaal gewogen*, dat pleitte voor een krachtiger opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie tussen het Rijk en de provincies bij grote projecten, en ook voor een modernisering (schaalvergroting) van het middenbestuur in de Randstad. In een relatief recent betoog hebben de burgemeesters van de vier grote steden en de Commissarissen van de Koningin (*de Holland Acht*), zich ook in de richting van een Randstadbestuur uitgelaten zij het dat de eenstemmigheid over de diagnose al spoedig werd overvleugeld door verschil van opvatting over de oplossing: een grote Randstadprovincie of twee Randstadprovincies, namelijk de Noordvleugel (Amsterdam, Utrecht e.o.) en de Zuidvleugel (Rotterdam, Den Haag c.a.). Dat komt ervan als je een olympische klasse wilt varen maar de stuurman vergeet!

Opvallend is het geluid van ChristenUnie wethouder De Weger van Utrecht, die zegt dat provincies uit de Franse tijd stammen en dat men hiermee nu niet meer kan besturen.¹ Hij bepleit een radicaal ander bestuurlijk stelsel, waaronder afschaffing van de provincies en in de plaats daarvan 4 rijksdistricten, vermindering van het aantal gemeenten tot 200, onder andere door uitbreiding van de grote steden met al hun randgemeenten. Het is een verrassend voorstel maar door z'n centralisme en chirurgische benadering mijns inziens zeer onwenselijk (en zeer onhaalbaar).

Het binnenlands bestuur is namelijk niet alleen een beleidsmachine die als voornaamste doel heeft de economie te dienen, maar ook uitdrukking van het in vele eeuwen gegroeide bestuur van de regionale gemeenschap; al zal men daaraan in het noorden, oosten en zuiden van het land meer hechten dan in Holland, Utrecht en Flevoland.

Remkes zal niet als kampioen van decentralisatie de geschiedenis ingaan

De vraag of een provincie Randstad moet worden ingesteld heeft veel aspecten die nog niet doordacht zijn, onder andere de vraag wat zo'n Randstadprovincie betekent voor de eenheid van onze staat. Zal zo'n provincie Randstad (5 miljoen inwoners, de helft van de Nederlandse economie) zich niet op veel punten afzonderen van de Nederlandse staat, bijvoorbeeld in haar Europese positionering?

Bestuurspraktijk

Intussen zien we bij provincies bestuurlijke innovatie. Ze kregen veel kritiek dat ze zich te weinig profileerden en dat hebben ze in hun oren geknoopt en zijn aan de slag gegaan.

Regionale gebiedsontwikkeling is daar het meest markante voorbeeld van; in alle provincies zijn projecten te vinden, vaak bovengemeentelijk qua schaal, waar de provincie niet alleen toezicht en planning, maar ook de feitelijke ontwikkeling tot haar verantwoordelijkheid rekent. Het geldt bijvoorbeeld voor het *Friese Meren* project, voor de *Blauwestad* (Groningen), voor de *Stelling van Amsterdam* (Noord-Holland) voor de financiering van de A-59 (Noord-Brabant), voor het programma *Hart van de Heuvelrug* inclusief vliegbasis Soesterberg (Utrecht).

Ook zien we dat, zonder wettelijke opdracht en in aanvulling op lokaal beleid, provincies actief worden op het gebied van de *sociale agenda en maatschappelijke integratie*. Uiteraard past hier waakzaamheid dat niet in de lokale huishouding wordt getreden, maar veel aspecten van de sociale pijler zijn juist bovenlokaal of regionaal van aard.

Kabinetsbeleid

Wat is nu de invloed van het kabinetsbeleid op deze ontwikkelingen geweest? Wel, minister Remkes zal niet als kampioen van decentralisatie de geschiedenis ingaan. Sinds 2002 ligt er een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur om decentralisatie en autonomie van gemeenten en provincies meer consequent als bestuurlijk uitgangspunt te markeren en ook als beginsel in de Grondwet op te nemen. Daar is door de minister geen actie op ondernomen, terwijl hij zich door zo'n grondwettelijke bepaling in het kabinet gesteund zou kunnen weten.

In de tweede plaats moet gezegd worden dat minister Remkes niet zo heel veel gedaan heeft om de bestuurlijke drukte in de regio te saneren en dat hij dus kansen heeft laten liggen om de positie van provincies beter te profileren. Wel heeft hij een commissie ingesteld die de bestuurlijke drukte hekelde (Commissie-de Grave, *Je gaat erover of niet*), maar daaraan heeft hij in de praktijk nauwelijks gevolgen verbonden. De veiligheidsregio's gaan zich, evenals de politieregio's, geheel los van de provinciale democratie (en overigens ook op grote afstand van de lokale democratie) ontwikkelen. De rol van provincies in het veiligheidsdomein (bijvoorbeeld toezicht op de planvorming) wordt met de komst van de veiligheidsregio's gereduceerd en de toezichthoudende rol van de Commissaris is zeer beperkt.

Hij heeft onder druk van stadsbestuurders de stadsregio's gefaciliteerd door in een nieuwe wet voor onbepaalde tijd hun bestaan te verzekeren, daarmee de bestuurlijke drukte en democratisch tekort in stand latend. Weliswaar heeft hij een half jaar na inwerkingtreding van deze wet

– bij de discussies over vernieuwing van het middenbestuur - verzekerd dat voor de zelfstandige stadsregio's geen blijvende plaats in ons bestuurlijk systeem is, maar dat is gratis als men zich realiseert dat een *imperium* van bestuurders, dat de stadsregio inmiddels is, zelden gemakkelijk wordt prijsgegeven.

Met betrekking tot de vernieuwing van het middenbestuur heeft minister Remkes het rapport-Geelhoed (2002) niet aangegrepen voor bestuurlijke vernieuwing. Hem werd om die reden laksheid verweten, maar gezegd moet worden dat hij vervolgens het signaal van de Holland Acht (2005) constructief heeft opgepakt door met een goede procesregie een debat over het middenbestuur te bevorderen. Dit heeft geleid tot een brede discussie over zijn nota *Maatwerk in het middenbestuur* (2006), waar het nieuwe kabinet mee aan het werk kan.

Tot slot heeft minister Remkes, met een aantal collega's, een advies gevraagd van de commissie-Alders met betrekking tot het interbestuurlijk toezicht (toezicht van overheden op overheden). Het logische uitgangspunt voor wat het op gemeenten (namelijk dat dit bij één hogere overheid zou moeten berusten, namelijk de provincie, en niet tevens bij het Rijk) werd door minister Remkes royaal beleden noch breed ondersteund.

In bredere zin is deze kabinetsperiode voor provincies wel vruchtbaar geweest. Eind 2006 konden de provincies met minister Veerman het akkoord afsluiten op grond waarvan alle geldstromen in het landelijk gebied via de provincies gaan lopen (*Investeringsbudget Landelijk Gebied*). Het gaat hier om belangen van natuur, landschap, cultuurhistorie, landbouw etc. voor in totaal een bedrag van 3,2 miljard voor de periode van 2007-2013. Deze decentralisatie is voor provincies qua volume een hoogtepunt in de naoorlogse geschiedenis en kan als een zeer geslaagd resultaat van de inspanningen van het ministerie van LNV en de gezamenlijke provincies worden beschouwd. In 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden, waarin aan de provincies een cruciale rol is toebedeeld op het punt van de aansturing en financiering van de Bureaus Jeugdzorg, die weer in verbinding staan met de jeugdzorginstellingen. Voor enkele stedelijke regio's (Amsterdam, Haaglanden, Rijnmond) is een uitzondering gemaakt; daar ligt de financiering van de jeugdzorg bij de stadsregio's. Deze taak voor provincies is een test-case, omdat in dit complexe terrein regelmatig bureaucratische en aansturingsproblemen ontstaan.

In de nieuwe *Wet op de ruimtelijke ordening* krijgen provincies een belangrijke regiefunctie, waarbij ze niet zozeer toetsend (achteraf) gemeentelijke plannen kunnen beïnvloeden, maar vooral ook regisserend (vooraf) zelf ruimtelijke ontwikkelingen tot stand kunnen brengen. Deze wet sluit prima aan bij de actieve gebiedsontwikkeling die provincies ter hand hebben genomen.

Toekomst

Verwacht mag worden dat de discussie over het middenbestuur in de Randstad bij de kabinetsformatie een grote rol zal spelen, aan de hand van het advies van de commissie-Kok (dat bij het schrijven van deze bijdrage nog niet bekend is). Mijn advies aan de ChristenUnie-parlementariërs is om niet te streven naar een provincie-moloch die de binnenlands-bestuurlijke verhoudingen op zijn kop zet maar, meer in de lijn van Groen van Prinsterer, naar een geleidelijke versterking van regie in de Randstad die Nederlands van karakter is en niet eenzijdig de economie centraal stelt. Saneer de bestuurlijke wildgroei door het kiezersmandaat van gekozenen serieus te nemen; daarbij hoort beëindiging van de WGR-plus en versterking van regionaal-democratische invloed op politie- en veiligheidsregio's. Indien een hernieuwde begrenzing van provincies in de Randstad de beste uitkomst blijkt, hoeft daartegen geen bezwaar te zijn, mits de essentie van decentralisatie en regionale autonomie in onze eenheidsstaat gewaarborgd is.

Er moet niet gestreefd worden naar een provincie-moloch die de binnenlands-bestuurlijke verhoudingen op zijn kop zet.

In de overige delen van Nederland kunnen de provincies, al dan niet met versterkte landsdelige samenwerking, prima de toekomst in en moet de aandacht vooral worden gericht op versterking van hun zelfstandigheid en probleemoplossend vermogen. Het gaat daarbij primair om de fysieke sector (gebiedsgerichte ontwikkeling), maar ook verdient de analyse van professor Toonen de aandacht (*Theorie van de provincie, 2005*) dat het sociale terrein in de regio verwaarloosd wordt. Zijn conclusie is dat de ontzuiling gaten heeft geslagen in de publieke verantwoordelijkheid voor domeinen als zorg, welzijn, onderwijs en dat hier, anders dan in vergelijkbare Europese landen, geen regionaal bestuur is dat voldoende kader biedt voor marktgerichte ontwikkelingen.

De provincie heeft, als modern middenbestuur, alle toekomst. Ze is onderdeel van de staat, maar tevens uitdrukking van de zichzelf besturende regio. We leven niet meer in de tijd van Johannes Althusius, die rond 1600 een rechte lijn ontwaarde van het individu naar het gezin, van het gezin naar de stad of het dorp en van stad of dorp naar de provincie. En misschien was Groen van Prinsterer in retrospectief in 1850 iets te ontevreden over de zijns inziens te beperkte zelfstandigheid van provincies van de Provinciale wet van Thorbecke. Maar decentralisatie en regionale autonomie zijn begrippen die passen in de anti-revolutionaire staatsleer omdat ze aansluiten bij diversiteit en machtsconcentratie tegengaan. Daarom behoren deze begrippen ook in de toekomst voorop te staan.

¹ *Nederlands Dagblad* 31 oktober 2006.
(Zie ook p.26-27 van dit nummer van *DenkWijzer*)



De provincie in historisch perspectief

Door Gert Schutte, oud-lid van de Tweede Kamer voor het GPV

De bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland bestaat uit een tamelijk stabiel aantal provincies en een voortdurend slinkend aantal gemeenten. Maar hoe is deze bestuurlijke driedeling tot stand gekomen? En hoe specifiek Nederlands is zij?

Over de grens

Alvorens in de nationale geschiedenis te duiken is het interessant eens om ons heen te kijken. Hoe hebben andere landen in onze omgeving hun binnenlands bestuur ingericht? En wat kunnen wij daar eventueel van leren? Het eerste dat bij een blik over de grenzen opvalt is dat elk land iets eigens heeft waardoor de bestuurlijke indeling in belangrijke mate wordt bepaald. In *België* is dat uiteraard de rol van de taalgemeenschappen. België kent net als Nederland een aantal provincies (10) en gemeenten (bijna 600). Maar belangrijker is dat het land bestaat uit drie gewesten, het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse gewest. De gewestelijke regeringen vervullen een belangrijke rol in het openbaar bestuur. Het is dan niet verwonderlijk dat de rol van de provincies bescheiden is.

Het eigene van de bestuurlijke indeling bij onze oosterburen zit vooral in de federale structuur van *Duitsland*. Sedert de Duitse hereniging bestaat de Bondsrepubliek

uit 16 deelstaten, de *Länder*, die over een grote mate van autonomie beschikken en die via de Bondsraad een belangrijke invloed hebben op de wetgeving voor heel Duitsland. Op het niveau van de *Länder* is verder over het algemeen sprake van nog eens drie bestuurslagen: de *Regierungsbezirke*, de *Kreise* en de *Gemeinden*. Het zou een afzonderlijke studie vergen om te ontdekken hoe de Duitse geschiedenis uiteindelijk tot deze structuur heeft geleid.

Elk land blijkt ongeacht zijn grootte behoefte te hebben aan enkele decentrale bestuurslagen

In *Frankrijk* draagt de bestuurlijke indeling nog steeds de sporen van de Franse revolutie, toen het land werd ingedeeld in bijna 100 departementen. Deze zijn weer onderverdeeld in ruim 300 arrondissementen, 3400 kantons en

maar liefst bijna 37000 gemeenten. Tussen het bestuur van de republiek en de departementen zijn ook nog eens 22 regio's gevoegd. In deze ingewikkelde structuur spelen eigenlijk alleen de departementen een rol van betekenis. In *Zwitserland* tenslotte spelen de 26 kantons een centrale rol evenals de ongeveer 3000 gemeenten. Het bestuur van dit land is dan ook bij uitstek decentraal georganiseerd. Ook hier speelt de historie, in combinatie met de eeuwenlange geïsoleerde ligging, een belangrijke rol. Uit deze (beperkte) internationale vergelijking kunnen al enkele conclusies worden getrokken. In de eerste plaats dat de bestuurlijke indeling van een land niet los gezien kan worden van de geschiedenis en cultuur van het land. In de tweede plaats valt op, dat kennelijk elk land ongeacht zijn grootte behoefte heeft aan enkele decentrale bestuurslagen. Verder is aannemelijk dat bij een te groot aantal bestuurslagen de betekenis van elk van de lagen onder druk staat.

Tegen deze achtergrond is de vraag naar het historisch perspectief van de Nederlandse gemeenten en provincies interessant. Onze aandacht gaat hierbij in het bijzonder uit naar de provincies.

De geschiedenis van de provincies in Nederland kan in vier perioden worden ingedeeld:

- de tijd tot de totstandkoming van de Unie van Utrecht (1579);
- de periode van 1579 tot de Franse tijd (1795-1814);
- de eerste decennia van het koninkrijk (1815-1848);
- de tijd sedert de grondwetsherziening van 1848.

Middeleeuwen

De oorsprong van wat nu de Nederlandse provincies zijn, ligt in de vroege Middeleeuwen.¹ Na de dood van Karel de Grote viel zijn grote rijk uiteen en ging het huidige Nederland deel uitmaken van het Oost-Frankische of Duitse rijk met uitzondering van het westelijk deel van het latere Zeeuws Vlaanderen. De macht van de toenmalige koningen werd veelal uitgeoefend door graven, die oorspronkelijk koninklijke ambtenaren waren. Met de opkomst van het leenstelsel werd dit grafelijk ambt aan leden van aanzienlijke geslachten of aan kerkelijke hoogwaardigheidsbekleders in leen gegeven. Doordat verschillende lenen in één hand kwamen en het ambt bovendien erfelijk werd of gebonden aan een bepaalde kerkelijke functie, ontstond in de tiende en elfde eeuw een aantal leenstaatjes van enige omvang. Daaraan zijn namen verbonden die nu voor een deel ook nog bekend zijn. Zo zien we het graafschap Holland ontstaan naast een graafschap Zeeland. Bijzonder was hierbij dat in Zeeland steeds dezelfde persoon graaf was als in Holland, hetgeen voor de positie van beide graafschappen in latere jaren niet onbelangrijk was. Verder was er het graafschap, later hertogdom Gelre, het hertogdom Brabant en het

graafschap Vlaanderen. Een bijzondere situatie deed zich voor in het Sticht, te onderscheiden in het Nedersticht (Utrecht) en het Oversticht (delen van Overijssel met Drenthe en de stad Groningen). Het wereldlijk gezag in dit gebied berustte bij de bisschop van Utrecht. Diens geestelijk gezag strekte zich echter over een groter gebied uit, te weten het huidige Nederland met uitzondering van delen van Groningen en Zeeland en Noord-Brabant en Limburg.

In deze opsomming ontbreekt Friesland, dat ook al vroeg graven kende, maar van een bestuurlijke eenheid was lange tijd geen sprake. In de dertiende eeuw ontstond de overtuiging dat in Friesland geen graven waren dankzij een privilege door Karel de Grote aan de Friezen geschonken.

De opstand tegen Spanje noopte tot verdergaande samenwerking tussen de gewesten.

Ook Limburg was in die tijd geen bestuurlijke eenheid. Het merkwaardigst daar was de status van Maastricht, waar sedert de dertiende eeuw het gezag gedeeld was tussen de bisschop van Luik en de hertog van Brabant. In de loop van de veertiende eeuw begonnen her en der de contouren te ontstaan van de latere statenvergaderingen doordat de graaf zich verplichtte tot overleg over bepaalde besluiten met de edelen en de steden in zijn graafschap. Er ontstond zodoende iets van een volksvertegenwoordiging op gewestelijk niveau. Een andere ontwikkeling was dat steeds meer van de afzonderlijke gewesten onder het gezag van dezelfde landsheer kwamen. Een proces dat onder Karel V in 1543 werd voltooid. Dat was uiteraard weer bevorderlijk voor het ontstaan van een zekere eenheid in bestuur en regelgeving. Maar de gehechtheid aan de eigen tradities en rechten in de verschillende gewesten was groot. De zeventien gewesten waren dan wel onder één hoofd gebracht, maar verenigd waren ze geenszins.

Unie van Utrecht (1579)

Dat werd anders toen de opstand tegen Spanje noopte tot verdergaande samenwerking. Deze kreeg vorm in de Unie van Utrecht, een verdrag dat op 23 januari 1579 in Utrecht werd gesloten tussen – in eerste instantie – Holland, Zeeland, Gelderland, Utrecht en de Ommelanden, kort daarna gevolgd door delen van andere gewesten. Uitgangspunt van de Unie bleef de zelfstandigheid van de gewesten. Met name de defensie en de buitenlandse betrekkingen werden onttrokken aan de soevereiniteit van de gewesten. De Staten-Generaal werden al spoedig het orgaan van de Unie. Opmerkelijk is dat

de Staten-Generaal ondanks de beperkte taak een permanent vergaderend lichaam werd, dat alleen gedurende de christelijke feestdagen 'op reces' ging. Dat had alles te maken met de positie als landelijke vergadering van afgevaardigden van zelfstandige gewesten. Het verbod van 'last en ruggespraak' gold toen nog niet, integendeel. De afgevaardigden moesten veelvuldig terugvallen op overleg met hun lastgevers, de staten van het eigen gewest.

De contouren van de provincie zijn sinds 1848 niet wezenlijk veranderd.

De samenstelling van de staten van de gewesten veranderde in deze tijd niet wezenlijk. Specifieke vertegenwoordigingen van geestelijken verdwenen geleidelijk, de vertegenwoordiging van de ridderschap en de steden bleef. In de noordelijke provincies waren ook de niet-adellijke plattelandsbewoners, de eigenerfde boeren, in de staten vertegenwoordigd. De staten kwamen meestal enkele malen per jaar in vergadering bijeen. Daardoor ontstond behoefte aan aanwijzing van enkele gedeputeerden uit hun midden, die vooral een taak hadden bij het bestuur van de financiën en de domeinen en op militair gebied. Zodoende ontstonden naast provinciale staten gedeputeerde staten. Provinciale staten hadden vooral bevoegdheden op het gebied van wetgeving en belastingheffing. In formele zin tekende zich in de zeventiende en de achttiende eeuw dus al een provinciaal bestuur af zoals we dat nu nog kennen. De plaats welke deze bestuurslaag binnen de republiek innam, was echter onvergelijkbaar met die van een hedendaagse provincie.

Franse invloed (1795)

De revolutionaire gebeurtenissen van 1795 betekenden ook een breukpunt in de bestuurlijke inrichting van ons land. De staatsregeling van 1798 voorzag in verdeling van het grondgebied naar Frans voorbeeld in acht departementen met nieuwe namen en nieuwe grenzen. Deze departementen hadden hoofdzakelijk een administratieve functie en waren ondergeschikt aan het Uitvoerend Bewind. De radicale breuk met het verleden werd in 1801 weer ten dele ongedaan gemaakt door de oude grenzen van de provincies grotendeels te herstellen. De veranderingen bleven elkaar daarna in rap tempo opvolgen. In 1805 kwam een Algemeen reglement voor de Departementale besturen tot stand, dat beschouwd kan worden als de eerste algemene provinciewet in Nederland. Nadat deze regeling in 1807 weer was vervangen vond in 1810 de inlijving bij het Franse keizerrijk plaats bij een decreet waarvan het eerste artikel luidde: "La Hollande est réunie à l'Empire."



Bij het herstel van de onafhankelijkheid in 1814 is de plaats en functie van de provincies uitvoerig aan de orde geweest. Tegenover voorstanders van een nauwe aansluiting bij de situatie van vóór 1795 stonden anderen die wel voordelen zagen in de centralisatie zoals deze tijdens de Franse tijd vorm had gekregen. Het uiteindelijke resultaat droeg de sporen van een compromis. Van eigen provinciale bevoegdheden, een zogenaamde provinciale huishouding, was geen sprake, evenmin als van financiële zelfstandigheid. Dat bood de centrale regering onder leiding van de Koning de gelegenheid de rol van de provinciale besturen beperkt te houden. Illustratief is de enge uitleg die gegeven werd aan de bevoegdheid van de staten om de belangen van hun provincie en haar ingezetenen bij de Koning en de Staten-Generaal voor te staan. Toen sommige staten wat al te vrijmoedig spraken over deze belangen kregen de gouverneurs van de provincies een brief van de minister van binnenlandse zaken met de mededeling dat de Koning met ongenoegen ontwaard had, dat men zich in de laatste bijeenkomst der staten van sommige provincies aan deze beperking niet voldoende had gehouden.

De grondwetsherziening van 1840 bracht de splitsing van de provincie Holland te weeg, al ging het hierbij voor een deel om een formalisering van de bestaande situatie, omdat deze provincie al sedert 1814 beschikte over twee colleges van gedeputeerde staten en twee gouverneurs.

Huis van Thorbecke (1848)

Een echte verandering van betekenis kwam tot stand bij de grote grondwetsherziening van 1848. Van die tijd dateren de woorden die nog steeds bepalend zijn voor de positie van de provincies, dat aan de staten de regeling en het bestuur van de huishouding van de provincie worden overgelaten. Rechtstreekse verkiezing van de leden van de staten kwam in de plaats van de standenvertegenwoordiging en aan de overheersende functie van de gouverneur, nu commissaris van de Koning genoemd, kwam een einde. De wijziging van de Grondwet maakte ook de totstandkoming nodig van enkele organieke wetten, te weten een Kieswet, een Provinciale wet en een Gemeentewet. Thorbecke liet daar geen gras over groeien en leidde alle drie de wetten in snel tempo door de Staten-Generaal. Zo werd op 3 mei 1850 het ontwerp van een Provinciale wet bij de Staten-Generaal ingediend en na aanvaarding met grote meerderheid door beide Kamers al op 6 juli 1850 in het *Staatsblad* gepubliceerd. Een tempo van werken waaraan de huidige wetgevers niet kunnen tippen. Niet zonder reden wordt de organisatie van ons binnenlands bestuur aangeduid als 'Het huis van Thorbecke'.

De herkenbaarheid en soms ook de bewoonbaarheid van het huis van Thorbecke zijn de afgelopen decennia niet toegenomen.

Na 1848 zijn de grondwetsbepalingen over de provincies nog vele malen gewijzigd, terwijl de Provinciale wet is vervangen door de Provinciewet. Maar de contouren van de provincie, zoals deze in 1848 zijn vastgelegd, zijn niet wezenlijk veranderd.

De huidige situatie

Dat wil niet zeggen dat de provincies van de eenentwintigste eeuw in hun dagelijkse functioneren nog gelijken op die van anderhalve eeuw geleden. Met de uitbreiding en de groei van de overheidstaak gingen ook de provincies zich bezighouden met onderwerpen als ruimtelijke ordening, milieubeleid, ouderenzorg en jeugdbeleid. Daarnaast bleef de klassieke taak op het gebied van de waterstaat en het toezicht op de waterschappen behouden. Het toezicht op de gemeentebesturen maakte steeds meer plaats voor een stimulerende en coördinerende rol tussen rijk en gemeenten en tussen gemeenten onderling. Al deze ontwikkelingen konden zich echter voordoen binnen het huis van Thorbecke.

Wel is er de laatste decennia sprake van allerlei aanbousels aan dit huis, waardoor de herkenbaarheid en soms ook de bewoonbaarheid van het huis niet zijn toegenomen. Naast de drieslag rijk – provincie – gemeente

zijn allerlei samenwerkingsconstructies ontstaan tussen gemeenten en/of provincies, soms als gevolg van eigen keuzen van de betrokken overheden, soms ook als gevolg van een wettelijke regeling. Deze bestuurlijke drukte – nog vergroot door de toenemende betekenis van Europa voor Nederland – wordt steeds meer als problematisch ervaren, als gevolg waarvan ook de positie van de provincies wel ter discussie wordt gesteld. Er zijn voorstellen geweest om provincies te splitsen of te vervangen door miniprovincies. Anderen bepleiten juist vergroting van de provincies tot landsdelen. Weer anderen zien eigenlijk geen plaats meer voor de provincie als zelfstandige bestuurslaag.

Leren van het verleden

Het gaat de reikwijdte van dit artikel te buiten om op die vragen in te gaan. Wel kunnen vanuit historisch perspectief enkele bouwstenen voor deze discussie worden aangedragen.

1. De provincies hebben diepe wortels in de Nederlandse staatkundige geschiedenis; het zou van ahistorisch denken getuigen hieraan voorbij te gaan bij discussies over de toekomstige structuur van het binnenlands bestuur.
2. De weg naar Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat is voor verschillende provincies beïnvloed door een verschillende historie en cultuur. Ook al spelen provinciale grenzen nu geen wezenlijke rol meer, toch worden in veel provincies historische en culturele eigenheden als waardevol ervaren.
3. De provincie heeft zich ontwikkeld tot een middenbestuur tussen het rijk en de gemeenten, waarvan de functie kon worden aangepast aan de eisen van de tijd. Mede gelet op de situatie in andere landen is er reden om aan te nemen dat ook in de toekomst provincies een goede plaats kunnen innemen in het binnenlands bestuur.
4. Verschillen tussen de provincies naar inwonertal, functie en politiek gewicht zijn er altijd geweest en hebben niet in de weg gestaan aan een evenwichtige ontwikkeling van Nederland. Discussies over de bestuurlijke toekomst van de Randstad behoeven dan ook niet belast te worden met mogelijke effecten voor de provinciale indeling van de rest van Nederland.

¹ De hierna volgende gegevens zijn ontleend aan mr. C.W. van der Pot, *Bestuurs- en Rechtsinstellingen der Nederlandse Provinciën*, Zwolle 1949.

De toekomst van het middenbestuur

Naar de Randstad als provincie?

Door Joop Evertse, Statenlid voor de fractie SGP/ChristenUnie in de provincie Zuid-Holland

Het middenbestuur is in Nederland onbekend en onbemind. Een discussie over de toekomst van het middenbestuur is daarom niet verwonderlijk. In dit artikel ga ik in op de discussie, toegespitst op de Randstad. Hoe moet het daar verder?

Op de wip

In mijn jeugd hadden ze bij onze burens in de achtertuin een wip. Een toestel dat de buurman, die timmerman was, zelf had vervaardigd. Mijn buurjongen had er plezier in om, als aan beide kanten een kind zat, op het middenstuk te gaan staan. Zodra de wip in beweging kwam, moest hij dan beurtelings zijn evenwicht naar links en naar rechts zien te bewaren. Zo vergaat het de provincies ook een beetje. Aan de ene kant van de wip zit het rijk en aan de andere kant de gemeenten en de regionale besturen. En de provincie moet maar proberen in evenwicht te blijven. Een meestal niet elegante, maar eerder wat stuntelige pose. Bij onze burens riepen de kinderen die op de wip zaten dan ook voortdurend tegen de buurjongen: "Ga er af, hou toch op". Dat soort verzoeken, al dan niet in diplomatiek cadeaupapier verpakt, zijn de provincie ook niet vreemd.

De kennis van wat de provincie doet is beperkt en de belangstelling ervoor is niet groot.

Binnen bestuurlijk Nederland is bij de andere bestuurslagen de populariteit van de provincie niet onverdeeld groot. Verder staat het middenbestuur, als het over de bekendheid bij de burgers gaat, net als die wip, figuurlijk ook in de achtertuin. De kennis van wat de provincie doet, is beperkt en de belangstelling is niet erg groot. De opkomstcijfers bij de verkiezingen voor Provinciale Staten zijn de laatste decennia onveran-

derd aan de lage kant. Het is daarom niet verwonderlijk dat er een discussie is ontstaan over de toekomst van het middenbestuur.

De Randstad vormt de aanleiding

Een aantal personen en instituten heeft zich de laatste tijd over de problemen van het middenbestuur gebogen. Het is begonnen met de Holland Acht, bestaande uit de Commissarissen van de Koningin in Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland en de burgemeesters van de vier grote steden. Deze groep heeft gefungeerd als een soort sleepboot met de bedoeling om de vastgelopen discussie over aanpassingen in het binnenlands bestuur weer vlot te trekken. Zij hebben een schets van de problemen gegeven en sterk gepleit voor veranderingen, zonder daar overigens zelf een structuur voor te schetsen. De missie kan geslaagd worden genoemd. Het schip drijft weer en er is ook lading aan boord. Iedereen in bestuurlijk Nederland die denkt dat zijn mening er toe doet, mengt zich in de discussie: er is een notitie van minister Remkes van BZK over het Middenbestuur, er zijn meningen van diverse adviesorganen, commissies van wijze mannen, het Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

In de discussie tekenen zich een paar lijnen af. Vrijwel allen komen ze tot de conclusie dat met name in de Randstad de zaak het meest urgent is. Daar is een zodanige diversiteit aan bestuurs- en overlegorganen ontstaan, dat men elkaar eerder voor de voeten loopt, dan dat men daadkrachtig tot besluiten komt. Bestuurlijke drukte wordt dat wel genoemd. Dit terwijl de problemen die in de Randstad spelen nu juist van zodanige aard en zo vervlochten zijn, dat een daadkrachtig bestuur nodig is.

Wie bemoeien zich bestuurlijk zoal met de dingen in de Randstad?

- De ministeries, ook wel de onverenigde twaalf rijksdepartementen genoemd
- Rijkswaterstaat
- Provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland



- WGR+ regio's Rotterdam, Haaglanden, Utrecht en Amsterdam (invloedrijke besturen rond de grote steden)
- De grote steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, plus nog zo'n honderdtwintig andere gemeenten
- Negen waterschappen
- Overlegorgaan Zuidvleugel
- Overlegorgaan Noordvleugel
- Regio Randstad
- Vereniging Deltametropool
- Overlegorgaan Het Groene Hart

Deze opsomming is nog onvolledig, maar er mag wel uit blijken dat er inderdaad sprake is van bestuurlijke drukte. Een drukte, die overigens door de bestuurders zelf is georganiseerd. Als een deel van diezelfde bestuurders nu gaat klagen dat ze daarvan last hebben, moet er kennelijk toch wel iets aan de hand zijn.

Concurrentie

Het naast elkaar bestaan in de Randstad van zuid- en noordvleugels, provincies, steden en regio's heeft nog een ander merkwaardig gevolg: concurrentie. Je ziet dat men elkaar gaat beconcurreren als het om de gunsten van het rijk en Europa gaat. Gunsten in de vorm van projecten en subsidies. Daarover moet uiteindelijk dan weer worden gepolderd, zodat iedereen wat krijgt. Dit leidt tot een versnippering die helemaal niet in het belang is van de Randstad als totaliteit. Het is eigenlijk allemaal te gênant voor woorden en levert het ongewenste bewijs dat de

Randstad helemaal geen eenduidige regio in Europa is. Het leidt ook tot aantasting van de democratische legitimatie van besluiten. Niet de vertegenwoordigende organen nemen de besluiten, maar de uiteindelijke beslissingen worden de facto genomen in schimmige overlegvergaderingen en de wandelgangen. Het zou voor iedereen beter zijn als de Randstad in al zijn verdeeldheid op zijn minst een beetje als eenheid gaat opereren. Iedereen vindt dat ook, maar het gebeurt niet.

Is alles dan toch economie?

De motieven om in de Randstad snel tot veranderingen te komen zijn vaak sterk economisch van aard. Ik geef een greep uit de keur aan argumenten die daarbij op tafel komen. De Randstad verliest in de wereld en Europa terrein. We gaan achterlopen op andere regio's, zoals Hamburg en Ile de France; het verkeer loopt vast, waardoor bedrijven en kantoren steeds slechter bereikbaar worden; er is onvoldoende aanbod van bedrijfsterrein; de werkloosheid is relatief hoog; onze woonmilieu's zijn niet wervend voor werknemers van buitenlandse bedrijven; we zijn in Europa al naar de vijfde plaats gezakt op de lijst zich economisch ontwikkelende regio's.

Het zou voor iedereen beter zijn als de Randstad op zijn minst een beetje als eenheid gaat opereren.

De graagte waarmee allerlei instanties, zoals de Kamers van Koophandel, financiële instellingen, werkgeversverenigingen deze stellingen ondersteunen maken dat je bijna een onbehaaglijk gevoel krijgt. Hoezo? Allereerst omdat men suggereert dat veel, zo niet alle, problemen zullen worden opgelost als de overheid zich maar beter organiseert. Dat is misschien wel aardig als bliksem-afleider, maar bewezen onjuist. Het kan helpen als de overheid goed georganiseerd is en beslissingen durft te nemen, maar laten we ons geen overdreven voorstellingen van de mogelijke resultaten maken. De geschiedenis leert ons in dit opzicht veel. Ons land ontwikkelde zich in de zeventiende eeuw onder het krakkemikkige staatkundig bestel van de zeven provinciën tot een economische wereldmacht. De afgelopen honderdvijftig jaar, waarin de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur vrijwel onveranderd bleef, zijn we tot de meest welvarende landen op deze aarde gaan behoren. Hoe bestaat het zou je zeggen. Derhalve zijn de werklust, kennis en kunde van de inwoners, de vitaliteit en de inventiviteit van bedrijven, een goede handelsgeest, toevalligheden en laten we niet vergeten allereerst de zegen van God op het werk van onze handen, vele malen belangrijker dan de organisatievorm van de overheid. Uit onderzoeken is gebleken dat minder dan 20% van de economische ontwikkeling wordt beïnvloed door overheidshandelen.

Men suggereert onterecht dat veel, zo niet alle problemen worden opgelost als de overheid zich beter organiseert.

Verder mag de vraag worden gesteld of de burgers in de Randstad echt gelukkiger zullen worden van nog meer bedrijfsterreinen, nog meer grote woonwijken, nog meer wegen en nog meer milieudruk. Natuurlijk moet de overheid bevorderen dat er werk en inkomen is voor zo mogelijk iedereen die in staat is de handen uit de mouwen te steken en dat er fatsoenlijke sociale voorzieningen zijn voor de mensen die dat niet kunnen. Dat is echter iets anders dan meer, meer en nog eens meer.

Voor dat 'meer economische groei', waarvan liberalen hun levenswerk lijken te maken en waar de socialisten mee voor in de rij zijn gaan staan, zijn ook de christelijke partijen vatbaar. Zij moeten toch weten dat er meer is dan nog dikker belegd brood.

Het is in de Randstad zachtjesaan wel mooi geweest wat de kwantitatieve groei betreft. We moeten eerder kwaliteitslagen. We moeten niet alles nog voller propen, maar een sterke kwaliteitsverbetering maken zodat de Randstad weer beter op de kaart komt te staan. Een verbetering op terreinen als verkeer en vervoer, landschap, milieu en maatschappelijke inbedding, maakt de Randstad weer aantrekkelijk, zowel voor de inwoners als de investeerders.

Duidelijk is echter ook dat je, om zo'n ingewikkelde en ingrijpende kwaliteitsslag te kunnen maken, een goed georganiseerde overheid nodig hebt. Een overheid die in staat en bereid is stringent te sturen en moeilijke beslissingen niet schuwt. Een overheid die daarom niet al te versnipperd mag zijn.

Waar gaat het heen met de Randstad?

De toekomst mag dan ongewis zijn, er is wel te ontwaren in welke richting door diverse partijen wordt gedacht. Als het om het middenbestuur gaat is de discussie zich aan het verengen tot de Randstad. Iets dat door de provincies buiten de Randstad in ieder geval met genoeg wordt aangezien. Of dat een opstelling is die verstandig kan worden genoemd is een tweede, maar het werkt in ieder geval weerstandverlagend.

Tegelijk zie je, dat zowel de gemeenten als de provincies hun posities trachten te versterken. De gemeenten proberen de invloed van de provincies terug te dringen. Een opvallend voorstel is daarbij voor de provincies over te gaan tot een zogenaamde gesloten huishouding. Kort gezegd komt dat er op neer dat de wet een beperkt aantal beleidsgebieden zou dienen te benoemen waarop de provincie in actie moet of mag komen, zoals ruimtelijke ordening, water en verkeer- en vervoer. De provincie mag zich niet meer met andere dingen bezighouden dan welke in de wet zijn genoemd. Het zal niet verbazen dat de provincies het daar pertinent mee oneens zijn. Zij willen juist meer bevoegdheden (en bovendien willen ze af van de WGR+ regio's).

Verskillende varianten

Intussen blijkt er tussen de provinciale besturen in de Randstad nog weinig eenstemmigheid over de te volgen koers. Ja, over de analyse is men het redelijk eens en allemaal vinden ze dat er wat moet gebeuren. Zodra echter wordt afgedaald naar de vragen 'wat' en 'hoe', dan gaan de kompasnaalden verschillende kanten op.

Zuid-Holland kiest voor een kleine Randstadprovincie.

Deze bestaat uit Zuid-Holland (minus Goeree-Overflakkee, dat naar Zeeland gaat), het zuidelijke deel van Noord-Holland, het westelijke deel Utrecht en het deel van Flevoland waarin Almere is gelegen.

Noord-Holland en Utrecht kiezen voor twee provincies voor de Randstad, in de vorm van de een noordvleugel en een zuidvleugel. De noordvleugel bestaat dan uit Noord-Holland, Flevoland en Utrecht en de zuid-vleugel uit Zuid-Holland.

De Zuid-Hollandse keuze lijkt het meest effectief, in die zin dat daarin het gebied is vervat dat echt tot de Randstad kan worden gerekend. Tegelijk roept het een aantal éénmalige problemen op, omdat provincies moeten worden gesplitst. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag, wie zich ontfermt over het overblijvende noordelijke deel van Noord-Holland. Een deel daarvan wordt weliswaar

West-Friesland genoemd, maar het is toch moeilijk in te denken dat bijvoorbeeld Alkmaar en Den Helder tot het hylteland gaat behoren.

De vleugelvariant daarentegen, waarin dat soort problemen wordt ontlopen, lost het probleem van een gedeelde Randstad niet op, aangezien het gebied dan altijd nog over twee provincie verdeeld blijft. Het zou toch wel bijzonder vreemd zijn als gekozen wordt voor een grootschalige bestuurlijke herindeling en de hoofdkern van het probleem in stand wordt gelaten.

De grote Randstadvariant, waarbij Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht als provincies simpelweg worden samengevoegd, ontloopt beide problemen, maar leidt tot een zo grootschalige gebied, dat de verhouding met de overblijvende provincies wel heel erg scheef wordt. Toch is het misschien nog wel het meest verkieslijk, maar dan als een soort verlegenheidsoplossing om de slagingskansen te optimaliseren

We moeten niet alles nog voller proppen, maar een sterke kwaliteitsverbetering maken zodat de Randstad beter op de kaart komt te staan

Een heel andere variant is, de zaken zo ongeveer te laten als ze zijn, maar op rijksniveau een zogenaamde randstadminister aan te stellen. Een minister die een aantal taken van de provincies en de WGR+-gebieden overneemt, coördineert en knopen doorhakt. Met name binnen CDA-kringen bestaat hiervoor enige sympathie. Als tijdelijke oplossing bestaat er zelfs wel meer steun voor, maar als definitieve variant zien velen het als een vorm van onwenselijke centralisatie. Centralisatie is in Nederland nog nooit populair geweest en dat niet zonder redenen.

Wijze mannen en onwijze uitlatingen

Zo rond de zomer van 2006 is door minister Remkes een commissie van wijze mannen ingesteld om het vraagstuk van het middenbestuur vanuit een wat onafhankelijke positie te bekijken. De commissie wordt ook wel aangeduid met de naam van haar voorzitter, voormalig minister-president Wim Kok. Het was de bedoeling dat deze commissie bij de toen nog voor mei 2007 voorziene kabinetsformatie, met een advies zou komen. Nu de regeringsvorming als gevolg van de val van het oude kabinet Balkenende een aantal maanden naar voren is geschoven, zal de commissie vaart moeten maken. Immers, het zou zeer dienstig zijn als er in het nieuwe regeerakkoord afspraken kunnen worden gemaakt, of toch tenminste een besluitvormingstraject zou kunnen worden afgesproken.

Intussen heeft minister Remkes zich wel het een en ander laten ontvallen. Hij heeft onder andere wat negatief gereageerd op enkele varianten, waaronder de kleine randstadprovincie. Varianten die hij overigens eerst zelf in zijn notitie ten tonele heeft gevoerd. Verder had hij er

in mijn ogen beter aan gedaan helemaal even zijn mond te houden, aangezien je een broedende kip, in dit geval de wijze mannen, beter niet kunt storen. Het meeste stof opwaaien deed echter zijn opmerking dat gemeenten, zeker in de Randstad, in de toekomst minimaal 30.000 inwoners moeten tellen. Los van de vraag of het nodig is dat gemeenten de genoemde minimale omvang krijgen, weet je zeker dat je met dergelijke opmerkingen in ieder geval één belangrijke medespeler tegen je inneemt. Men noemt dit ook wel het zelf organiseren van de oppositie.

Afsluitend

Leuk allemaal, zult u zeggen, maar als je het allemaal zo leest, vraag je jezelf wel af of er ook echt wat gaat veranderen. Dit is een terechte vraag. In variatie op de bijsluiters bij beleggingsadviezen zou je kunnen stellen dat de mislukkingen uit het verleden geen garantie geven voor succes in de toekomst.

De afgelopen vijfendertig jaar zijn vele pogingen gedaan om tot veranderingen in de structuur van het binnenlands bestuur te komen. Vrijwel alles is, na veel schrijven en praten, uiteindelijk op dood spoor geraakt. Jawel, het aantal gemeenten is door herindeling flink gedaald, er is een provincie in de vorm van Flevoland bijgekomen, rond de grote steden zijn de regio-plus besturen (WGR+) ontstaan. Dat was het dan. Alle grootse plannen die er ooit waren, rusten in onvrede in de archieven.

Die mislukkingen hebben, als je het tot zijn essentie terug brengt, eigenlijk allemaal dezelfde oorzaken.

- het bestaan van een natuurlijke weerstand tegen grootschalige veranderingen en het vermogen van groepen bestuurders die hun positie bedreigd zien, om deze weerstand te mobiliseren en nog te versterken;
- het feit dat ideale oplossingen niet bestaan en om een groot filosoof te citeren, "elk voordeel dus zijn nadeel heeft";
- als gevolg van het onder a en b genoemde: het ontbreken van voldoende draagvlak;
- het onvermogen van de Nederlandse politiek om bij een versplinterd draagvlak toch knopen door te hakken.

In het onvermogen om voor de Randstad doortastend op te treden kan echter niet zo maar worden berust. Het oplossen van een aantal knelpunten, bijvoorbeeld op het gebied van de bereikbaarheid, heeft een hoge urgentie. Daaraan moet vanaf vandaag worden gewerkt, wil de Randstad niet definitief de richting van versukkeling inslaan. We kunnen ons dan ook niet permitteren dat het weer niet tot beslissingen komt.

Hoe het allemaal afloopt? In ieder geval gaat er, als het goed is, de komende tijd een interessante discussie ontstaan. Als dat dan ook nog ergens toe leidt, zijn we echt een stap verder.

De provincie: schakel voor het oplossen van maatschappelijke problemen

Een Overijsselse visie op het middenbestuur

Door Johan Oldenburger, fractievoorzitter van de ChristenUnie Statenfractie Overijssel

Opnieuw is de discussie opgelaaaid over nut en noodzaak van de provincies in ons land. Bestaansrecht, bestuurlijke meerwaarde, territoriale grootte, bevoegdheden, bestuurlijke drukte zijn begrippen die daarbij onder meer worden gebruikt. De één kiest daarbij voor opheffen, de ander wil tot opwaardering komen. Opnieuw dreigt daarbij vorm boven inhoud te gaan. In dit artikel wil ik, na wat inleidende, opmerkingen, en aansluitend bij ideeën binnen de provincie Overijssel, het uitgangspunt kiezen bij de maatschappelijke problematiek en vandaar uit de bestaande drie lagen van rijk, provincies en gemeenten blijven verdedigen.

Een oude discussie

Het is buitengewoon boeiend om de rol van de Nederlandse provincies te schetsen in historisch perspectief. Alleen al uit de verhouding tussen “Den Haag” en bijvoorbeeld de Zeven Provinciën zouden we kunnen leren over de grote mate van zelfstandigheid die provincies in de ontwikkeling van ons bestuurlijk stelsel hebben gehad. Een zelfstandigheid en onafhankelijkheid die ook in de discussie van vandaag een belangrijke rol speelt.

Maar over deze materie is meer te lezen in het artikel van Gert Schutte, elders in dit nummer.

In de bijna twintig jaar dat ik nu statenlid ben, is de discussie rond schaal en taken van de provincie nooit weggeveest. En ook voor 1987 was dit in bestuurlijk Nederland al een discussie die vele monden en pennen in beweging

bracht en tot veel rapporten heeft geleid.

Enkele voorbeelden tonen dit aan:

In 1971 kwam er een wetsvoorstel om gewesten, als vierde bestuurslaag tussen provincies en gemeenten in te voeren. In 1974 werd dit concreet gemaakt in een Gewestwet met 44 gewesten.

In 1975 werd het idee van een vierde bestuurslaag weer verworpen en vervangen door een voorstel tot vorming van mini-provincies door het in elkaar schuiven van de gewestelijke en de provinciale schaal.

In 1983 werd een streep gehaald door de mini-provincies. De regionale problematiek diende door de gemeenten opgelost te worden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR).

In 1989 kwam er het advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur om de grootstedelijke problematiek op te lossen door ofwel agglomeratiegemeenten ofwel stadsprovincies. De Minister van BZK kwam met de nota Bestuur op Niveau (BoN), later gevolgd door een BoN-2 en BoN-3.

Tot uitvoering van de vele suggesties die gedaan zijn, is het nooit gekomen. Alleen de WGR en recentelijk de WGR+ zijn bestuurlijk belangrijk geworden. Het enige resultaat was het ontstaan in 1986 van een twaalfde provincie: Flevoland. Uitgerekend het bestaansrecht van deze provincie is in geding bij de discussie over een wijziging van de schaal van de randstedelijke provincies.

Tot op heden heeft het ‘Huis van Thorbecke’ de bestuurlijke hoofdstructuur van drie lagen van algemeen bestuur en daarnaast functioneel bestuur via waterschappen, stand gehouden.

Nu laait de discussie weer op, met in het middelpunt ervan de discussie over de toekomst van het middenbestuur en de positie van de provincies. Het meest recente rapport is dat van minister Remkes: De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst. In de begeleidende brief bij deze nota schrijft de minister een niet onbelangrijke zin: “Met de vraagstelling



of de huidige bestuurlijke arrangementen in voldoende mate bijdragen aan het oplossen van de maatschappelijke problemen van nu ben ik de discussie over de toekomst van het middenbestuur gestart.”

De Overijsselse discussie

In de discussie speelt Overijssel al jaren een flinke partij mee. In 1991 verscheen van de hand van de toenmalige Commissaris van de Koningin, de heer Hendriks, een notitie met als titel: Samenwerking tussen provincies op subnationaal niveau.

De ondertitel van deze notitie was veelzeggend, namelijk: Een drie- of een vierdeling.

De Europese dimensie werd zeer nadrukkelijk in de discussie meegenomen en één van de stellingen in de notitie was dat, gelet op de Europese schaal-tenden-sen, het noodzakelijk was na te denken over strategische opties met het oog op interprovinciale samenwerking op subnationaal niveau. Hendriks zag op dat moment uiteindelijk drie landsdelen ontstaan.

Een zeer breed samengestelde commissie onder voorzitterschap van de heer Hendriks rapporteert in 1992 in dezelfde lijn aan het Interprovinciaal Overleg (IPO). Ook dit rapport kan worden gevoegd aan de lijst van de vele notities en rapporten die er zijn verschenen.

In Overijssel laait de discussie regelmatig op omdat steeds weer stelling moet worden genomen met betrekking tot de vraag hoe Twente zich verder moet ontwikkelen en hoe de verhouding tussen Twente en de rest van Overijssel moet worden. De jarenlange discussie, waarbij Twente ondermeer een rol speelde als mini-provincie, als

gewest of als WGR- en WGR+-gebied is het inhoudelijke debat over het oplossen van maatschappelijke vraagstukken niet ten goede gekomen en heeft daarop vertragend gewerkt.

Overigens is in Overijssel, net als elders in het land, de gemeentelijke herindeling wel voortvarend ter hand is genomen. Dat leidde ertoe dat het aantal gemeenten flink is afgenomen. Die laatste ontwikkeling roept echter wel de vraag op of in een aantal provincies de afstand tussen provincie en gemeenten niet te klein is geworden, waardoor bevoegdheidsproblemen kunnen ontstaan.

Reactie vanuit de provincies

De bovengeschetste ontwikkelingen hadden in elk geval tot gevolg dat de provincies wakker schrokken. Met veel energie begonnen ze te laten zien hoe belangrijk ze wel niet waren en hoe onverstandig het zou zijn om ze op te heffen of om te kiezen voor meer dan drie lagen in ons bestuurlijk bestel. Het ‘Huis van Thorbecke’ was nog niet vervallen, hoewel enige renovatie wel noodzakelijk werd gevonden. Het was immers wel wat druk geworden in de kamers en gangen van het huis.

In Overijssel moet steeds weer stelling worden genomen met betrekking tot hoe de verhouding tussen Twente en de rest moet worden.

In 1996 verscheen het IPO-rapport Dichter bij de toekomst. Belangrijk in dit rapport was onder meer dat gekozen werd voor de maatschappelijke problematiek. Inhoud werd belangrijker geacht dan vorm. Letterlijk valt te lezen:

“Bij het werken aan een strategie komt het er wel op aan de aandacht vooral te richten op het doordenken van de maatschappelijke vraagstukken en problemen die de provincie in haar eigen regio-specifieke context zou willen oppakken. Het gaat bij strategie allereerst om inhoud en pas op de tweede plaats over vorm en proces.”

In veel provincies heeft het rapport geleid tot activiteiten om de rolopvatting en de daaruit te ondernemen activiteiten weer helder te krijgen. In Overijssel leidde dit tot een statencommissie ‘Staten aan Zet’, waarin nadrukkelijk werd nagedacht over de rol en verantwoordelijkheden van Statenleden zelf. In december 1996 leidde dit tot een initiatiefvoorstel aan Provinciale Staten, waarin een aantal verbeteringen in het functioneren van PS werd voorgesteld en statenbreed werd geaccepteerd. In het kader van de dualisering van het provinciale bestuur werden verdere activiteiten ontplooid.

Een andere invalshoek

Nog voordat het rapport van Remkes verscheen werd in Overijssel de handschoen opgepakt om duidelijk te maken in welke richting de ontwikkeling van het provinciale bestuur zou moeten gaan. De provincie ging daarbij niet over één nacht ijs. In een viertal expertmeetings werd breed gediscussieerd met maatschappelijke en bestuurlijke partners en werd hen gevraagd aan te geven wat zij van het middenbestuur wensen en verwachten. Met een actieve werkgroep uit de Provinciale Staten werden de resultaten ambtelijk besproken. Uiteindelijk leidde een en ander ertoe dat een visie werd neergelegd in een brochure met als titel: *De vitale coalitie van de provincie Overijssel. Verkenning naar de toekomst van het middenbestuur*.

Met de ervaringen van het gebiedsgericht werken en een aantal grotere projecten is zeer nadrukkelijk gekozen om de maatschappelijke problematiek als uitgangspunt te nemen.

Zeer nadrukkelijk is gekozen om de maatschappelijke problematiek als uitgangspunt te nemen.

Dat lijkt vanzelfsprekend, maar was dat, gelet op de geschetste ontwikkelingen, niet. Vanuit die maatschappelijke vraagstukken is de vraag gesteld welke partijen een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het gesignaleerde probleem en wat de rol van de afzonderlijke partijen is. Een dergelijke benadering leidt tot wisselende coalities met wisselende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Door de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties levert deze benadering ook een

positieve bijdrage aan de (vermeende) kloof tussen burgers en politiek.

De brochure is in Provinciale Staten besproken en unaniem geaccepteerd en vervolgens ook aan kabinet en Kamer aangeboden. De ChristenUnie Statenfractie was positief over de brochure en besloot om delen ervan als bijlage toe te voegen aan het nieuwe verkiezingsprogramma 2007-2011. De onderstaande samenvatting van de brochure maakt duidelijk hoe de benadering in Overijssel is.

De vitale coalitie van de provincie Overijssel

De ambitie van Overijssel

Overijssel wil een innovatiemotor in de Nederlandse kenniseconomie zijn. Overijssel staat voor wervende, bloeiende steden, voor natuur, water, landschap, toerisme en agrarische bedrijvigheid van hoge kwaliteit. Met de IJssel-Vechtdelta ligt Overijssel midden in Nederland, met Twente is Overijssel de toegang tot Duitsland en Oost-Europa.

De provincie wil resultaten en effecten bereiken die merkbaar zijn in het dagelijks leven van mensen. Dat lukt alleen als er coalities worden gevormd om maatschappelijke vraagstukken gezamenlijk aan te pakken. Coalities van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. De provincie neemt hiervoor het initiatief, geeft richting en committeert zich aan resultaten. De Europese Unie doet niet voor niets steeds vaker een beroep op het regionale schaalniveau.





De functie van het middenbestuur

Veel maatschappelijke partners, zoals bedrijven, zorg-, kennis- en onderwijsinstellingen, zijn zo groot en breed georiënteerd dat ze de invloedssfeer van gemeenten overstijgen. De schaal en deskundigheid van de provincie maken het mogelijk om diverse maatschappelijke vraagstukken en een veelheid aan partijen met elkaar te verbinden. Dat gaat om partijen en vraagstukken in het ruimtelijk-fysieke domein, maar ook in het economische en het sociale domein.

Het is de functie van de provincie om verschillende beleidsterreinen te integreren en diverse partijen te verbinden tot vitale coalities, tot netwerken die samen in actie komen voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk.

De diensten van het middenbestuur

De functie van de provincie is integreren en verbinden. Om dat waar te maken, werkt de provincie langs drie 'productielijnen'. De provincie produceert visies en ambities, levert waarborgen voor kwaliteit en brengt projecten tot realisatie.

Visie: de provincie verzamelt en analyseert gegevens, voert een dialoog met partners en geeft al die informatie vervolgens betekenis in een ontwikkelingsvisie voor de regio. Die visie is geen blauwdruk, maar de gedeelde ambitie van een netwerk van partijen, die zich daardoor weer laten inspireren voor hun eigen keuzes en beslissingen.

Waarborg voor kwaliteit: de provincie komt op voor publieke belangen die het risico lopen veronachtzaamd te worden. Ze voorkomt of bestrijdt afwentelgedrag, free-ridersgedrag, ineffectieve concurrentie tussen gemeenten of teveel uiteenlopende voorzieningenniveaus. De provincie is daarbij niet beperkt tot haar toezichthoudende bevoegdheden, ze kan de kwaliteit van de samenleving ook waarborgen door proactieve signalen, kennisdeling en bestuurlijke interventies.

Realisatie: de provincie committeert zich aan grote maatschappelijke projecten op regionaal schaalniveau, die zonder haar bijdrage niet van de grond zouden komen. De provincie staat er voor in dat die projecten succesvol worden voltooid. Ze zet daarvoor haar bevoegdheden in, verleent subsidies en investeert bovendien zelf.

Het schaalniveau van het middenbestuur

Overijssel is een provincie met een zelfbewust bestuur dat voortvarend en toekomstgericht wil werken. Wij nemen afstand van (het beeld van) de passieve en autoritaire provincie, die achter de feiten aan hobbelt. Wij richten ons op samenwerking, initiatief en ondernemerschap. De provincie Overijssel is met al haar partners vol ambitie bezig met de ontwikkeling van de regio. Wij zijn in staat bestuurlijk maatwerk te creëren: we werken samen met Twentse gemeenten voor de ontwikkeling van Twente, op

vele dossiers ook met Gelderland, andere grensprovincies en onze Duitse bureaus. De basisstructuur van drie democratisch gelegitimeerde bestuurslagen is ons uitgangspunt. Op de lange termijn kan een fusie met Gelderland tot een nieuwe provincie Oost-Nederland een kansrijke optie zijn, maar op dit moment is dat niet noodzakelijk voor het realiseren van onze doelen.

Ons aanbod

Wij doen u als provincie een aanbod: benut de daadkracht van de bestuurlijke en maatschappelijke partners in Overijssel bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Onze partners onderschrijven onze visie: dit is het soort middenbestuur waar zij baat bij hebben. Wij brengen als provincie dit alles in praktijk. U, minister, kabinet en parlement, kunt bijdragen aan het succes van Overijssel:

Steun onze visie op het middenbestuur en werk samen met ons: provincie, gemeenten en andere maatschappelijke partners

Benut in rijksbeleid en wetgeving de organisatiekracht van de Overijsselse partijen

Zet taken en middelen decentraal in (regionale economische investeringen bijvoorbeeld), zoals ook bij het investeringsbudget landelijk gebied gebeurt.

Afsluitend

De gekozen benadering kan zeker voor de provincies buiten de Randstad succesvol zijn. Het voorkomt eindeloze discussies over de schaal van het middenbestuur, maar sluit terecht een opschaling in de toekomst niet uit. Een dergelijke opschaling bijvoorbeeld op het niveau van Oost-Nederland kan dan een veel natuurlijker ontwikkeling hebben, omdat nu al veel flexibeler met grenzen wordt omgegaan. Bij een dergelijke opschaling of herindeling kan de bestaande drie-lagen-structuur in stand blijven, er komen dan wat minder en grotere provincies. De provincie kan bij de voorbereiding en implementatie van haar beleidsagenda de juiste schaal van overleg en actie kiezen. Soms is dat in Overijssel de schaal van Salland-Twente (bij de reconstructie van het landelijk gebied bijvoorbeeld) of van de IJsseldelta (zoals in het kader van het nationaal Landschap). Soms is dat de schaal van Oost-Nederland (Stedendriehoek, kennisbeleid Oost-Nederland of cultuurbeleid), dan weer wordt de schaal van de Euregio of een nog groter verband als Noordrijn-Westfalen of Nedersaksen gezocht. Soms gaat het om samenwerking met Drenthe rond de ontwikkeling van landelijk gebied, of met Flevoland over infrastructuur en landschap bij de IJsselmonding.

Essentieel is dat elk vraagstuk integraal wordt geanalyseerd en vervolgens op dat schaalniveau wordt aangepakt waarop een effectieve vitale coalitie kan worden gevormd.

Een provincie die het verschil maakt

Een gemeentelijk perspectief

Door Bort Koelewijn, burgemeester van Rijssen-Holten

Wat zouden de kerntaken voor een provincie moeten zijn? Bij de bezinning daarop heb ik mij de vraag gesteld wat er op dit moment mis gaat als de provincies er niet meer zouden zijn. Ik kijk vooral vanuit gemeentelijk perspectief. Gemeentebesturen hebben zich in ons land sterk ontwikkeld en laten zich door hun inwoners overal op aanspreken. In de praktijk zien we dat gemeenten er effectief in slagen vorderingen te maken op het terrein van bestrijding van werkloosheid, voorziening in werkgelegenheid, actieve bevordering van veiligheid en op allerlei terreinen als ketenregisseur kunnen optreden. In mijn benadering veronderstel ik de aanwezigheid van sterke gemeenten.

Weinig mis zonder provincie

Op het eerste gezicht gaat er weinig mis zonder de provincie. Gemeenten dragen zorg voor voldoende woningen, bedrijvenparken, recreatiemogelijkheden, havens en wegen. Gemeenten rekenen welzijn en zorg voor eigen inwoners tot hun taak. Voor voorzieningen of stimulering van sport, cultuur en kunst moet je bij de gemeente zijn. Inwoners die geen inkomen hebben, doen een bijstandsaanvraag bij de gemeente. De gemeente stimuleert dat werklozen aan werk worden geholpen. Gemeenten zorgen voor de bouw van voldoende scholen, stimuleren opvang voor jongeren en geven invulling aan zorg voor ouderen. Mensen die op thuiszorg zijn aangewezen kunnen bij instellingen terecht met wie de gemeente een contract heeft gesloten. Mensen met beperkingen en die

anders. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. De brandweer is nog steeds een gemeentelijke aangelegenheid. Het beheer over de politie ligt in handen van de Korpsbeheerder en het Regionaal College Politie, dat bestaat uit burgemeesters en de hoofdofficier van justitie. Al die zaken gaan ook zonder provincie gewoon door. Wel stellen provincies voor een aantal doelen extra geld beschikbaar als een welkome aanvulling. Gemeenten stellen bestemmingsplannen voor de buitengebieden vast, maar waar het gaat om ecologie en het aanwijzen van plekken waar intensievere agrarische activiteiten wel mogen worden ontwikkeld, maken gemeenten graag gebruik van de afstemming die door de provincie tot stand wordt gebracht.

Gemeenten werken samen

Gemeenten staan dus voor veel taken. Die taken willen ze zo optimaal mogelijk maar ook zo efficiënt mogelijk uitvoeren. Tegen zo min mogelijk kosten dus. Om kosten te besparen werkt een gemeente met andere gemeenten samen. In de praktijk kennen we dat voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg. Een gemeenschappelijke gezondheidsdienst kan specifieke deskundigheid leveren voor meer gemeenten, die voor een afzonderlijke gemeente teveel en te duur zou zijn. We zien dat voor ambulancediensten

Op het eerste gezicht gaat er weinig mis zonder de provincie

thuis willen blijven wonen kunnen bij de gemeente een beroep doen op subsidiëring van voorzieningen. Kortom, heel veel zaken die het leven van onze inwoners rechtstreeks raken, worden door de gemeente geregeld. Op het gebied van openbare orde en veiligheid is het al weinig



en voor de brandweer. Door samen te werken kunnen afspraken worden gemaakt over onderlinge hulp, zodat elk brandweerkorps op zichzelf niet over alle materieel en heel specialistische menskracht hoeft te beschikken. Er zijn ook gemeenten die samenwerken en op die manier over een gemeenschappelijke milieudienst beschikken. De samenwerking tussen gemeenten is voorzien in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gaat hier vooral om verlengd lokaal bestuur. In de praktijk levert dit in het algemeen weinig problemen op. De samenwerking is overwegend gericht op een goed beheer. En waar van een gemeenschappelijke dienst gebruik wordt gemaakt, hoeft dat niet noodzakelijk te betekenen dat in elke gemeente ook hetzelfde beleid wordt gevoerd. Iedere gemeente blijft vrij daarover zelf besluiten te nemen. Ook als gemeenten een grotere schaal nodig hebben, dan nog hebben ze de provincie niet nodig. De wet voorziet er alleen in dat een provincie knopen kan doorhakken als gemeenten er samen niet uitkomen.

Maar samenwerking van gemeenten heeft een bovengrens

Een stap verder betreft de samenwerking van gemeenten op het vlak van ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. De behoefte aan woningbouwlocaties, bedrijvenparken, winkelcentra, toeristische trekpleisters en het verbindende wegennet staat hier centraal. Welke behoefte en wie bepaalt die behoefte precies? Welke plekken bieden de beste ontwikkelingskansen? Hoe komen de belangen van natuur, milieu en landschap het beste tot zijn recht? Hoe wordt de schaarste optimaal verdeeld? Gemeentebesturen kunnen elkaar nog wel vinden waar het betreft inventarisaties en een algemene beschrijving van wenselijke streefdoelen in de regio.

Moeilijker wordt het als het om concrete keuzes gaat. Het regionale belang kan vragen om een betere bevaarbaarheid voor pleziervaartuigen van kanalen, maar wat als een gemeente de eigen inwoners heeft beloofd dat het juist niet drukker zal worden langs het kanaal? Medewerking van die gemeente 'ligt gevoelig'. Wat als een stad de behoefte aan goedkopere woningen van eigen inwoners over de hele regio wil spreiden en plattelandsgemeenten goedkope woningen voor de stad moeten gaan bouwen? Waar moet het regionale bedrijventerein komen? Wie betaalt mee aan sportaccommodaties die het lokale belang te boven gaan?

Ik zie de provincie als complementair bestuur op de gemeenten

Besluitvorming over dergelijke zaken verloopt in de bestuurspraktijk nogal eens moeizaam. Waarom? Omdat het regionale belang te zeer op gespannen voet staat met het lokale belang. De plaatselijke bestuurders worden door de inwoners 'afgerekend' op wat zij voor de eigen lokale gemeenschap hebben gepresteerd. De plaatselijke bestuurders kunnen zich niet verschuilen achter besluiten die in het samenwerkingsverband door anderen zijn genomen. Die anderen zijn immers gemeentebestuurders van andere gemeenten. Dit zou op te lossen zijn door overeenstemming te verlangen, zodat alle gemeenten met voorstellen zouden moeten instemmen. Maar dat werkt verlamdend. Sommige belangen vereisen doorzettingsmacht. Anders blijft het praten en gaat het goede moment om beslissingen te nemen en tot uitvoering te brengen voorbij.

Dan toch maar een mini-provincie?

Bij dit soort zaken waarin de schaarste tussen gemeenten moet worden verdeeld, is het de vraag of intergemeentelijke samenwerking wel kan. Kun je als bestuurder van die gemeente verantwoordelijkheid nemen voor een besluit van een intergemeentelijk samenwerkingsorgaan dat op zichzelf genomen ten nadele van jouw gemeente strekt? Een besluit dat feitelijk wordt genomen door bestuurders van andere gemeenten, die niet door de inwoners van jouw gemeente zijn gekozen en daaraan ook geen verantwoording afleggen?

Het klinkt gek, maar aan al te veel originaliteit bij de provincies bestaat niet veel behoefte.

Past bij democratische verhoudingen niet veel beter dat dergelijke ingrijpende beslissingen worden genomen door een algemeen bestuur dat wel rechtstreeks door de inwoners is gekozen? Er is in het verleden wel gepleit voor rechtstreekse verkiezingen van een regioraad. Maar dan scheppen we een nieuwe bestuurslaag. En wat is dan nog het verschil met een provincie?

Of een gesloten provincie?

Als verschil kan worden genoemd dat een regioraad op een gemeenschappelijke regeling is gebaseerd en ook gebonden is aan de taken die aan de regio in de gemeenschappelijke regeling zijn opgedragen. De provincie heeft een open huishouding en kan zelf allerlei taken naar zich toetrekken, ook die taken die veel beter door gemeenten kunnen worden uitgevoerd. In navolging van de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur heeft de VNG in 'het manifest voor de gemeenten' opgenomen dat provincies slechts een gesloten huishouding moet worden toegestaan. Dat betekent dat provincies niet langer de vrijheid hebben om zelf te bepalen welke taken zij als provincie wil oppakken. Namens mijn gemeente (Rijssen-Holten) heb ik tegen gestemd. De samenleving is voortdurend in verandering. Ik vind het niet wijs om de huishouding van een provincie op voorhand te beperken, zonder te weten op welke uitdagingen de overheid in de toekomst het hoofd moet bieden en zonder te weten wat de rol van een provincie daarbij kan zijn. Daarvoor is de samenleving te complex en teveel in beweging. Naar mijn mening kan beter afstemming tussen provincie en gemeenten plaats hebben en maatwerk worden geleverd in plaats van een overheid formeel beperkingen op te leggen. Mijn indruk is bovendien dat Nederland niet zit te wachten op een machtsstrijd tussen provincies en gemeenten. Wie schiet daarmee wat op?

Waarom niet gewoon de provincie?

Het zijn in de eerste plaats de gemeenten die door inwoners, verenigingen, instellingen en bedrijven worden

aangesproken voor wonen, werken, verkeer, welzijn, zorg en veiligheid. Gemeentebesturen zijn heel goed in staat om hun belangen te articuleren. Waar die belangen overeenstemmen met de belangen van andere gemeenten is er weinig aan de hand. Waar dat niet het geval is, ligt er naar mijn mening een rol voor de provincie om keuzen te maken. De provincie is democratisch gelegitimeerd om die keuzen te maken. De provincie kan intergemeentelijke samenwerking bevorderen en stand-by zijn om knopen door te hakken als gemeenten niet op vrijwillige basis tot overeenstemming kunnen komen. De provincie kan de daadkracht bevorderen. Dan moet ze wel het lef hebben om die verantwoordelijkheid ook echt te nemen. Provincies hebben niet altijd blij gegeven over dat lef te beschikken. Politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil werken verlamdend. Dat is door regelgeving niet op te lossen. Doorbreking daarvan vraagt om andere bestuurscultuur: aan de ene kant een van natuurlijke betrokkenheid bij intergemeentelijke vraagstukken, aan de andere kant een van voldoende distantie van allerlei plaatselijke politieke krachten om zelfstandig beslissingen te nemen als er geen consensus kan worden gevonden. Omdat het hier om bovengemeentelijke aangelegenheden gaat, heeft de provincie een natuurlijke rol. Ook om bij te dragen aan de realisering van de gekozen plannen.

De agenda van de provincie

Ik zie de provincie als complementair bestuur op de gemeenten. Dat zal provincies terughoudend moeten maken om een geheel eigen agenda te ontwerpen. Een eigen agenda die niet aansluit op de agenda van de gemeenten leidt tot verwarring en tot verspilling. Subsidies van de provincie kunnen beter worden gebruikt om gezamenlijke doelen te realiseren dan dat zij gemeenten een worst voorhouden waarop ze niet zitten te wachten. In veel provincies is het nu al een goede praktijk om agenda's van de provincie op die van de gemeenten af te stemmen. We zien goede voorbeelden daarvan bij herstructurering van verouderde industrieterreinen en bij verbetering van de wegenstructuur. Dat geldt ook voor de herinrichting van het landelijk gebied. De provincie Overijssel is actief op zoek naar vitale coalities om verschillende maatschappelijke spelers te betrekken bij de realisering van doelen. Maar het zal ook gemeentebesturen actief moeten maken om de provincie tot een natuurlijke bondgenoot te maken in de afstemming van plannen met andere gemeenten en andere overheden en om plannen werkelijk uitgevoerd te krijgen. Deze periode naar de statenverkiezingen in maart is een goede tijd om verkiezingsprogramma's van de verschillende aan de provinciale statenverkiezing deelnemende partijen te bevragen op deze afstemming. Het klinkt gek, maar aan al te veel originaliteit bij de provincies bestaat niet veel behoefte. Naar mijn mening zijn we meer gebaat dat (aspirant) statenleden zich inzetten om het bottom-up

proces optimaal vorm te geven en daar antwoorden bij te bedenken.

Vooraf fysieke leefomgeving

Gevraagd naar het takenpakket voor de provincie vind ik dat de provincies zich vooral moeten richten op regionale vraagstukken in het omgevingsbeleid. Verbetering van de fysieke infrastructuur, versterking van de regionale economie, verbetering van de aantrekkingskracht van een regio voor toerisme en recreatie, verbetering van de kennisinfrastructuur (hoger onderwijs, wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, innovatie) en van de ecologische infrastructuur. Sociaal beleid, welzijn, onderwijs, veiligheid en zorg moeten we daarentegen zo dicht mogelijk in de gemeenten en het liefst in de wijken laten. Dat wil niet zeggen dat provincies hier nooit taken kunnen vervullen. Er zijn maatschappelijke partners zoals in de gezondheidszorg, kennis- en onderwijsinstellingen, woningcorporaties en zorginstellingen, die zich gemakkelijker op regionale schaal dan op lokale schaal laten aanspreken. Hier kan de provincie een rol vervullen, niet in de eerste plaats om eigen beleid te realiseren, maar als verlengstuk van de gemeentelijke belangen.

We zien bij gemeenten een opwaartse druk die grotere verbanden nodig heeft. Provincies en gemeenten moeten zich bezinnen op de rol die provincies daarbij kunnen nemen, om in een regio onnodige bestuurlijke drukte te voorkomen en wezenlijke keuzes door democratisch gelegeitimeerde organen te laten nemen. Provincies moeten in staat zijn problemen te onderkennen op het snijvlak van stad en platteland, die naar juiste waarde schatten en keuzen maken.

Open en betrokken bestuurscultuur

Ik teken hierbij aan dat dit hoge eisen stelt aan de bestuurscultuur van een provincie. Dit stelt eisen aan ontvankelijkheid, het serieus nemen van de lokale bestuurders en hun inbreng en het vermogen bindingen tot stand te brengen met andere maatschappelijke partners. Kortom, aan alles wat uitnodigt om in de provincie zowel voor de steden als voor plattelandsgemeenten een natuurlijke bondgenoot te zien voor de oplossing van regionale problemen, die gemeenten op zichzelf niet kunnen oplossen.

Rijk geeft ruimte aan provincies

Kijken we van wat grotere afstand, dan zien we ook een ontwikkeling waarin het rijk taken neerlegt bij het middenbestuur. Het rijk wil taken afstoten om effectiever tot uitvoering van beleid te komen en ziet deze operatie ook als middel tot een betere beheersbaarheid van de rijksdiensten. De nota *Ruimte*, de nota *Mobiliteit*, de *Wet Inrichting Landelijk Gebied* en het reconstructiebeleid zijn daar voorbeelden van. Met name voor plattelandsgebieden wordt de provincie vooral de regisseur. Zo kan

maatwerk worden geleverd. Ik vind dit een goede ontwikkeling, die past bij de maat van onze provincies.

Kijken we naar de Europese regiovorming dan moeten er landsdelen komen die internationaal kunnen concurreren. In Europees perspectief kan met grofweg vier provincies (west, noord, oost, zuid) in Nederland worden volstaan.

Grotere provincies die onderscheid durven maken

De provincie kan waarde toevoegen aan het omgevingsbeleid, waarin zij de eigen agenda afstemt op de agenda's van gemeenten en andere maatschappelijke partners. Het verdelen van de schaarse vraagt om democratische legitimatie. De provincie is als middenbestuur daarvoor het meest geëigend. De schaal van de provincie is een probleem. Voor sommige regionale vraagstukken is zij te groot, voor het omgevingsbeleid levert de huidige schaal weinig problemen op en voor Europese uitdagingen is zij te klein. Hoe hiermee om te gaan?

Provincies hoeven schaalvergroting niet uit de weg te gaan, mits provincies beleidsmatig durven differentiëren en binnen de provincie dus onderscheid maken tussen verschillende 'regio's' binnen de provincie.

Provincies moeten zich vooral richten op regionale vraagstukken in het omgevingsbeleid.

Provincies moeten af van een krampachtige invulling van het gelijkheidsbeginsel dat wat voor de ene streek geldt, ook voor de andere in de provincie moet gelden. Zij moeten van het gelijkheidsbeginsel een hoofdregel maken in de zin dat zij ongelijke gevallen ongelijk behandelen naar de mate van hun ongelijkheid. Zij zullen recht moeten doen aan de verschillende uitdagingen waarvoor de verschillende regio's staan. Daarbij moet zeker niet alle wedijver worden opgeheven. Competitie op de kwaliteit van het landschap, toeristische aantrekkelijkheid en een goed ondernemers- en vestigingsklimaat lijkt mij heel gezond.

Conclusie

Gemeenten kunnen veel taken zelfstandig aan of vullen die in door intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking kent een bovengrens. Provincies kunnen daarin voorzien. Het gaat dan vooral om taken op het fysieke domein en minder op het gebied van welzijn en zorg. De agenda van de provincie moet wortelen in de agenda's van de gemeenten. Provincies zijn voor intergemeentelijke regio's te groot en voor Europese regio's te klein. Tegen opschaling van provincies bestaat geen bezwaar mits binnen een provincie volop ruimte wordt gegeven aan differentiatie.

Is er nog plaats voor het middenbestuur?

Een reactie op het Advies Commissie Versterking Randstad (Commissie-Kok)

Door Tymon de Weger, wethouder Verkeer, Milieu en Dienstverlening in de gemeente Utrecht voor de ChristenUnie

Deze maand kwam oud-premier Wim Kok namens de Commissie Versterking Randstad met zijn advies over de vorming van een nieuw Randstadbestuur. Dat moet het antwoord zijn op de problematiek van het 'middenbestuur' in ons vaderlandse bestuursstelsel. Een daadkrachtig bestuur voor de hele Randstad moet een stevige impuls geven aan de randstedelijke economie. Het moet de problemen van de schaarse ruimte en van files en volle treinen gaan aanpakken. De schaal van dat nieuwe bestuur, dat zo'n beetje over half Nederland gaat, is een flinke steen in Neêrlands bestuurlijke vijver.

Wat is het probleem eigenlijk?

De ontwikkeling van Nederland heeft sinds de vorming van het 'Huis van Thorbecke' rond 1850 - met zijn drie verdiepingen: rijk, provincie en gemeente - bepaald niet stilgestaan. Thorbecke beoogde met zijn Provinciewet en Gemeentewet een zorgvuldig evenwicht tussen centrale en decentrale overheden te scheppen. Het territorium van de middenbesturen was afgeleid van de oude zeven Nederlandse gewesten, in de Franse tijd omgevormd tot provincies. Ons land telde toen nog maar 3 miljoen inwoners, tegen nu ruim 16 miljoen. Door de industrialisatie vormden zich grote stedelijke regio's, waarbij de problemen meer en meer gemeente- en provinciegrenzen gingen overschrijden. Vreemd genoeg groeide het middenbestuur niet mee met die steeds ingewikkelder maatschappij. Op allerlei manieren werd geprobeerd om het bestuur aan te passen aan de schaal waarop de regionale problemen zich voordoen. Naast gemeente en provincie ontstonden hulpbesturen als deelgemeenten en stadsregio's. En vele

vormen van bestuurlijk overleg. Dat leidde tot een ware wildgroei en een versnippering van taken, bevoegdheden en financiën tussen al die overheidslagen. De traditionele provincie is wat in de verdrukking gekomen. Op al die bestuurslagen zitten "bestuurders, die allemaal wat (anders) willen", constateert de commissie-Kok nuchter. Zij moeten - of ze nu willen of niet - wel met elkaar samenwerken. Dat gebeurt dan ook wel, maar de ingewikkelde verhoudingen leiden vaak tot afgezwakte compromissen, tot vertraging of helemaal geen besluitvorming. Door de veelheid van bestuurlijke overlegpartners ontstaat - wat genoemd wordt 'bestuurlijke drukte'. Besluitvorming verloopt uitermate stroperig. "De tegengestelde belangen groeien regelmatig uit tot 'hinder machten'", aldus de commissie Kok.

Het advies-Kok

De Commissie Versterking Randstad stelt één nieuw Randstadbestuur voor. Dat komt in de plaats van vier provincies en vier stadsregio's. De provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland en de stadsgewesten Amsterdam, Haaglanden, Rijnmond en Utrecht verdwijnen. Het Randstadbestuur neemt taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer over van provincies en stadsregio's en laat de jeugdzorg over aan centrumgemeenten. Dat alles moet leiden tot beduidend minder bestuurlijke drukte. Minder afstemming, maar directe besluitvaardigheid, politieke durf en leiderschap.

Opvallend is, dat Kok niet precies aangeeft wat tot de Randstad gerekend moet worden. Hij spreekt eenvoudigweg over de vier Randstadprovincies. Horen Amersfoort, Lelystad en Den Helder daar ook bij? Verder wijdt Kok weinig woorden aan *hoe* dat Randstadbestuur er moet komen. Terwijl bestuurlijke vernieuwing in Nederland telkens weer verzandt in allerlei discussies.

De machtsbalans

Thorbecke schiep een zorgvuldige machtsbalans tussen rijk, middenbestuur en gemeente. Het Randstadbestuur kan onbalans veroorzaken. Het komt dicht op het Rijk



te zitten. En het wordt behoorlijk dominant ten opzichte van de rest van het land: de Randstad herbergt ruim 40% van de bevolking en is goed voor ruim de helft van de economische dynamiek.

Als je Nederland afzet tegen de Europese schaal, vraag je je af, of er eigenlijk nog wel behoefte bestaat aan dat middenbestuur. Op Europese schaal is Nederland eigenlijk maar een provincie. In die optiek kunnen we volstaan met landelijk en lokaal bestuur.

Een andere oplossing is het samenvoegen van de overgebleven provincies tot drie landsdeelbesturen: Noord, Oost en Zuid. Om het machts evenwicht enigszins te herstellen kunnen de niet-randstedelijke stukken van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht bij de andere landsdelen worden gevoegd.

Een charmante oplossing

De commissie-Kok heeft geen bevredigende oplossing voor de problemen die op de schaal van de stedelijke regio's spelen. Kok noemt wel de mogelijkheid om randgemeenten bij de grote steden te voegen. Een mogelijkheid waarop ik in het *Nederlands Dagblad* eind oktober zinspeelde. Maar verder laat Kok het 'regionale gat' ongemoeid. Ik wil speciaal aandacht vragen juist voor die regionale schaal. Als we dat niet goed regelen, krijgen we daar opnieuw bestuurlijke drukte.

De provinciewet kent een hele charmante oplossing om dit 'regionale gat' te dichten. Laten we eens uitgaan van een Randstadbestuur, dat bestaat uit zo'n 75 democratisch gekozen Statenleden. Zij verdelen zich in een vijftal territoriale commissies van 10 tot 20 leden. Vier commissies voor de stadsregio's van Amsterdam, Rijnmond, Haaglanden, Utrecht en één voor het Groene Hart. Politieke partijen selecteren regionale kandidaten voor die commissies en vergroten zo de binding met de regionale kiezer. Politieke besluitvorming over alle regionale zaken vindt dan *dicht bij huis* plaats. Een hele slimme vormgeving voor de democratische legitimatie van het middenbestuur.

Een open proces

De realiteit leert, dat zo'n ingrijpende bestuurlijke hervorming nooit zonder horten en stoten gaat. Weerstand komt vooral van zittende bestuurders. Eigenlijk heeft zo'n omslag alleen succes op draaipunten in de geschiedenis: bij revoluties, in oorlogsituaties of als een werkelijk groot staatsman opstaat. Er moet een goed geregisseerd, open proces komen. Met een duidelijke kaderstelling vooraf, maar wel met ruimte voor inbreng van onderaf om draagvlak te verwerven. En maak daarbij tempo. Gebruik 2007 voor de inbreng van alle niveaus. Plan besluitvorming in kabinet en parlement rond de jaarwisseling 2008. Werk toe naar verkiezingen in 2008. Dan kan het Randstadbestuur op 1 januari 2009 van start gaan.

Discussie binnen de partij?

Binnen de ChristenUnie trof ik weinig affiniteit aan met reorganisatie van het binnenlands bestuur. Wij hebben in dat opzicht een traditionele instelling. We beroepen ons graag op de historische ontwikkeling van ons landsbestuur en op de bestaande wetgeving. Het 'Huis van Thorbecke' stel je bij ons niet zomaar ter discussie. Je gaat echter dan wel voorbij aan de immense ontwikkeling van onze maatschappij sinds de negentiende eeuw. En is ontwikkelen van de maatschappij, ook van het openbaar bestuur, niet juist besloten in onze goddelijke scheppingsopdracht? Nu de ChristenUnie deelneemt aan de kabinetsformatie is bezinning juist op dit punt wenselijk. Want een kabinetsformatie kan zo'n historisch keerpunt zijn. En wij kunnen er nú invloed op uitoefenen.

Mediation in het openbaar bestuur: zegen of illusie?

Door Jantien Fröling-Kok, raadsgriffier en gecertificeerd mediator

Er doet zich binnen het openbaar bestuur een scala aan conflicten voor. De gevolgen hiervan kunnen verstrekkend zijn. In hoeverre is de politieke context van invloed op deze conflicten? Kan mediation hulp bieden bij het oplossen ervan? En wat mag van ChristenUnie-politici verwacht worden als zich conflicten voordoen?

Inleiding

"190 Colleges heelhuids gefinished", kopte het *Binnenlands Bestuur* van 5 mei vorig jaar. "Een derde van de wethouders is de afgelopen vier jaar vervangen. Het overgrote deel stapte op na een politiek conflict." De cijfers spreken boekdelen: van de 1866 wethouders zijn er tussentijds 658 opgestapt. De reden hiervoor was voor 373 van hen, 57% dus, een politiek conflict. De top-5 van de politieke redenen bestaat uit: een vertrouwensbreuk met de raad (204), een vertrouwensbreuk binnen de coalitie (90), een vertrouwensbreuk binnen het college (26), een vertrouwensbreuk binnen de eigen fractie (26) en het dualisme (11%).

Het gaat hier om de resultaten van een onderzoek over de eerste duale collegeperiode. De resultaten suggereren dat 20% van de wethouders vanwege een politiek conflict moest vertrekken.

De vraag die zich aandient, is of mediation bruikbaar is voor conflicten binnen het openbaar bestuur

In dit onderzoek is, kijkend naar de gevolgen, nagegaan welke oorzaak daaraan ten grondslag lag. Het geeft echter maar een beperkt beeld van het scala aan conflicten binnen het openbaar bestuur en de gevolgen daarvan: verstoorde verhoudingen, interventies van de Commissaris van de Koningin, gemeentesecretarissen, griffiers en zelfs burgemeesters die het veld hebben moeten ruimen.

Denkend aan de gevolgen van dit soort conflicten kan je niet anders dan constateren dat er in het openbaar bestuur veel op het spel staat: de positie van politici, van

fracties en partijen, de bestuurskracht van gemeenten als geheel en het functioneren van het ambtelijk apparaat en daarmee de dienstverlening naar de burger en niet in de laatste plaats het vertrouwen van de burger in de politiek. Tel daarbij op de financiële consequenties van het wegsturen van een wethouder, burgemeester of college en duidelijk is hoeveel het waard kan zijn om conflicten op te lossen.

Mediation is de afgelopen jaren vaak in de publiciteit geweest als manier om onderlinge conflicten op te lossen. Onder voormalig minister Donner is het onderwerp op de politieke agenda gekomen: het werd gezien als een efficiënt alternatief voor juridische procedures om op die manier het gerechtelijk apparaat te ontlasten. De vraag die zich aandient, is of mediation bruikbaar is voor conflicten binnen het openbaar bestuur. Veronderstelt wordt dat dit lastig kan zijn zo niet onmogelijk is gezien de politieke dimensie van dit soort conflicten.

Deze vraag wil ik in dit artikel nader belichten. Ik beperk me daarbij waar het gaat om het openbaar bestuur tot het lokaal bestuur. Ik zal kort ingaan op meningsverschillen en conflicten in het algemeen en de wijze waarop we gewoon zijn daarmee om te gaan. Vervolgens licht ik kort toe wat mediation is.¹ Aansluitend geef ik aan wat de meerwaarde is van mediation ten opzichte van andersoortige procedures. Na deze inleidende paragrafen geef ik kort enkele meningen van derden weer over mediation in het openbaar bestuur. Daarna wil ik inzoomen op de conflicten binnen het openbaar bestuur in het licht van de politieke context. Natuurlijk ga ik na wat de mogelijkheden zijn van mediation bij conflicten in het openbaar bestuur. Aansluitend benoem ik een aantal mogelijk belemmerende factoren, de rol van de burgemeester als

mediator, conflicten in fractieverband en de positie van ChristenUnie politici. Tot besluit kom ik terug op de vraag waarmee ik begonnen ben: Mediation in het openbaar bestuur: zegen of illusie?

Meningsverschillen en conflicten

In het samenleven komen we allemaal een scala aan meningsverschillen tegen. Met veel meningsverschillen kunnen we leven: partijen accepteren dat er over zaken verschillend gedacht wordt. Sommige meningsverschillen vragen om een oplossing. De eigen oplossingen van partijen zijn de beste, de snelste en de goedkoopste. Soms lukt het niet die meningsverschillen op te lossen en ontaarden ze in een botsing. In die gevallen spreken we over een conflict. In dat geval is het mogelijk om er iemand anders bij te betrekken: de partner, een goede vriend, vriendin of kennis, een adviseur, een arbiter of een geschillencommissie, en als het echt niet anders kan een advocaat en de rechter. Dan kunnen er verschillende dingen gebeuren. Partijen komen al dan niet tot een acceptabele oplossing. Er wordt een beslissing opgelegd waar een of beide partijen in meerdere of mindere mate blij mee is. Het conflict kan ook ontaarden in een, soms jarenlange, juridische strijd of het vertrek van een of meerdere personen.

Wat is mediation?

Mediation wordt wel vertaald als conflictbemiddeling. Wanneer er sprake is van een conflict waar partijen zelf niet meer uitkomen, dan is er de mogelijkheid een mediator in te schakelen. Een mediator begeleidt partijen die een conflict hebben bij de zoektocht naar de oplossing die het best bij hen past.

Een mediator is geen 'rijdende rechter' of arbiter. Hij of zij zal nooit zelf een oplossing aandragen of een bindende uitspraak doen

Laat over één ding geen misverstand bestaan: een mediator is geen 'rijdende rechter' of arbiter. Hij of zij zal nooit zelf een oplossing aandragen of een bindende uitspraak doen. Een mediator faciliteert het proces tussen partijen om helder te krijgen waar het conflict over gaat, wat ze zouden willen bereiken en langs welke wegen dat bereikt kan worden. De mediator helpt partijen de angel uit het conflict te halen. Vaak vormen zaken als boosheid, teleurstelling en dergelijke een blokkade om een oplossing te vinden of te accepteren. Deze blokkade moet dan eerst worden opgespoord en weggenomen. Partijen kiezen uiteindelijk zelf de oplossing die het best bij hen past. Het klinkt simpel; soms is het dat ook, soms niet.



De meerwaarde van mediation

De grote voordelen van mediation ten opzichte van een andere, bijvoorbeeld juridische, procedure zijn:

- vertrouwelijkheid: partijen beslissen zelf wat wel en niet naar buiten gebracht wordt en aan wie;
- tijdsbesparing: enkele gesprekken kunnen afdoende zijn;
- kostenbesparing: kortere doorlooptijd en 1 mediator in plaats van twee advocaten;
- partijen beslissen zelf over de oplossing die het best bij hen past;
- partijen leren hoe ze een conflict kunnen voorkomen of in de toekomst beter kunnen hanteren dan wel zelf tot een oplossing brengen.
- andere procedures blijven mogelijk;
- de relatie tussen partijen blijft veelal behouden.

Niet alle conflicten lenen zich voor mediation.

Voorwaarde is dat partijen de intentie hebben tot een oplossing te komen en op vrijwillige basis daarvoor een mediationtraject doorlopen. Een conflict mag niet te ver geëscaleerd zijn; er moet een basis zijn om met elkaar in gesprek te gaan. Daarnaast dient er onderhandelingsbereidheid en onderhandelingsruimte bij alle partijen aanwezig zijn.

Dit brengt ons als vanzelf bij de vraag of mediation geschikt is voor conflicten binnen het (lokale) openbaar bestuur. Want ook in dit soort situaties zal aan deze voorwaarden voldaan moeten worden, wil mediation kans van slagen hebben.

Mediation in het (lokale) openbaar bestuur

Over mediation binnen het openbaar bestuur is nog niet zoveel gezegd, laat staan geschreven. Onderzoek en navraag heeft geleid tot de navolgende opvattingen:

Mediation day 2005

Tijdens de *Mediation Day* in het najaar van 2005 werd gevraagd of mediation ook handig kan zijn bij de vele conflicten die zich binnen colleges en tussen colleges en raden afspelen. Burgemeester Cornelis (Gouda) stelde na afloop: "Ik denk niet vaak. Voor mediation heb je twee of meer partijen nodig die met elkaar een oplossing kunnen bereiken. Maar bij politieke tegenstellingen gaat het meestal om inwerkingen van buitenaf. Als bijvoorbeeld een raad zijn vertrouwen in een wethouder opzegt, valt er binnen het college niets te onderhandelen. En het gesprek met raadsleden staat vaak onder druk van kiezers of belanghebbenden. Die kun je niet gemakkelijk allemaal betrekken bij een oplossing."²

Een oproep uit onverwachte hoek

Vrijdag 10 februari 2006 vond in Ede een door de Vereniging van gemeentesecretarissen georganiseerd symposium *Trends in gemeenteland* plaats. Tijdens dit symposium sprak onder andere de Nationale

Ombudsman Alex Brenninkmeijer. Hij schonk aandacht aan de situatie waarbij zich spanningen voordoen binnen colleges. Zijn aanbeveling was om op voorhand in het coalitieakkoord een clausule op te nemen om in dit soort situaties een mediator in te schakelen.

Burgemeester Cornelis geeft aan dat de directe of indirecte invloed van andere partijen impact hebben op conflicten in het openbaar bestuur, waardoor deze in zijn beleving niet of nauwelijks mediabel zijn. De Nationale Ombudsman wekt daarentegen met zijn oproep de indruk dat mediation een zinvol instrument is om problemen binnen colleges het hoofd te bieden. Waar ligt de waarheid?

Conflicten binnen het openbaar bestuur

Centrale vraag hierbij is of er per definitie verschillen bestaan tussen conflicten binnen het openbaar bestuur en daarbuiten. Zo ja, waardoor worden deze verschillen veroorzaakt en zijn deze verschillen van invloed op de vraag of deze conflicten wel of niet mediabel zijn. Op deze vragen tracht ik een antwoord te vinden via een nadere beschouwing van het soort conflicten en hun context. Het realiseren van doelstellingen en het nastreven van belangen komen we in alle facetten van het leven tegen. Hierin verschilt het openbaar bestuur niet van andere leef- en samenwerkingsverbanden.

Het wezenskenmerk van het openbaar bestuur

Het openbaar bestuur wordt gekenmerkt door een politieke dimensie. Politieke diversiteit bestaat bij de gratie van verschillen in opvattingen, visies en levensovertuigingen. Deze onderscheidt zich van de diversiteit in het maatschappelijk leven vanwege de politieke legitimatie: deze wordt toegekend door de kiezer. Daarmee



is de impact van politieke verschillen in opvattingen vele malen groter dan die van persoonlijke verschillen in opvattingen. Met de bedoeling zich te onderscheiden worden deze verschillen gekoesterd en vaak uitvergroot. De intentie van elke partij is om de eigen politieke visie te vertalen in beleid en wetgeving. De gewenste vertaalslag van de één kan echter in strijd zijn met die van een ander. Conflicten die enkel en alleen ontstaan op grond van verschil in politieke visie en de op grond daarvan gewenste vertaalslag lenen zich niet dan wel slechts moeizaam voor mediation.

Mogelijke oorzaken van conflicten

Deze spanningen en conflicten kunnen, meer nog dan in het verleden, een scala aan oorzaken hebben. Zonder uitputtend te willen zijn noem ik enkele veel voorkomende oorzaken:

1. er bestaat verschil van mening ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden: raadsleden willen op de stoel van wethouders gaan zitten of het college geeft de raad te weinig ruimte en/of instrumenten voor haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol;
2. het democratisch proces verloopt niet volgens "de regels van het spel": partijen worden niet tijdig of niet juist geïnformeerd of betrokken;
3. er wordt niet met respect naar de mening van de ander geluisterd. Deze wordt niet serieus genomen of in zijn/haar waarde gelaten;
4. intermenselijke verhoudingen spelen parten: mensen hebben elkaar verkeerd begrepen, zitten niet op dezelfde golflengte, hebben elkaar bewust of onbewust beschadigd;
5. er is sprake van disfunctioneren van een of meerdere partijen.

Diverse oorzaken kunnen dus ten grondslag liggen aan conflicten binnen het openbaar bestuur. Als er al sprake is van tegenstrijdige politieke belangen is het de vraag of deze ook zonder conflicten gerealiseerd kunnen worden. De praktijk leert dat dit kan. Daar waar overeenstemming bestaat over rollen en verantwoordelijkheden, zullen partijen zich ook conformeren aan het realiseren van politieke belangen op basis van een correct verlopen democratisch proces. Met andere woorden: niet de politieke belangen zullen in veel gevallen oorzaak zijn van conflicten, maar de wijze waarop getracht wordt deze belangen, de gestelde doelen, te realiseren.

Disfunctioneren op zich zou ik niet als conflict willen bestempelen. Ook heeft het vaak geen politieke oorsprong. De praktijk leert dat het wel vaak tot conflicten leidt en dat deze ook vaak een politieke lading krijgen. Er kan sprake zijn van verschillende en/of onverenigbare verwachtingspatronen. In dat geval kan mediation helpen om de verwachtingen over en weer helder te krijgen en te onderzoeken of er nog een basis is voor continuering van de samenwerking. Mediation is echter geen instrument om het functioneren van een of meerdere personen op het gewenste niveau te krijgen.

Dit brengt mij tot de conclusie dat daar waar spanningen en conflicten binnen het openbaar bestuur ontstaan het niet juist is om deze vanwege de politieke context te bestempelen tot politiek conflict en daarmee als niet mediabel te beschouwen.

Mogelijkheden van mediation bij conflicten in het openbaar bestuur

Om te bepalen of een conflict binnen het openbaar bestuur mediabel is, zal net als bij andere conflicten nagegaan moeten worden in hoeverre het conflict en de conflictpartijen voldoen aan de minimale voorwaarden voor een mediationstraject zoals hierboven benoemd.

De politieke dimensie

De impact van een politieke dimensie bij een conflict in het openbaar bestuur kan zijn dat partijen niet de intentie hebben om gezamenlijk tot een oplossing te komen, er geen verenigbare, laat staan gemeenschappelijke belangen zijn of het ontbreekt aan onderhandelingsbereidheid of -ruimte. Een of beide partijen kan er zelfs belang bij hebben het conflict te laten voortbestaan of te laten escaleren. In dat geval ontbreken een of meerdere van de basisvoorwaarden voor mediation.

Desondanks...

Even zo goed is het mogelijk dat er wel een gezamenlijke intentie is om tot een oplossing te komen: partijen streven (op onderdelen) dezelfde doelen na en ook is er sprake van onderhandelingsbereidheid en -ruimte. Gedacht kan worden aan het instandhouden van de coalitie of een krachtige invulling van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende



of controlerende rol van de raad. In die gevallen is het zelfs met tegenstrijdige (deel)belangen toch goed mogelijk conflicten langs de weg van mediation tot een oplossing te brengen. Daarbij bestaat natuurlijk ook de variant dat partijen in ieder geval weer op constructieve wijze met elkaar in gesprek komen, een deel van de problematiek opgelost hebben en accepteren dat ze op onderdelen verschillend denken of verschillende belangen nastreven.

De vertrouwensbreuk

Even terug naar het onderzoek van *Binnenlands Bestuur*. De vraag is of een vertrouwensbreuk per definitie het gevolg is van een politiek conflict. Het wekt de indruk dat alles wat binnen het politieke speelveld gebeurt per definitie een politieke lading heeft. Zoals ik reeds eerder betoogde, kan niet worden voorbijgegaan aan de intermenselijke processen binnen het politieke speelveld. Het wegsturen van een wethouder of college kan verschillende oorzaken hebben.

Indien er sprake is van een conflict tussen de raad en een van de wethouders of het college dan kan mediation helpen om de belangen helder te krijgen. Onderzocht kan worden langs welke wegen deze belangen gerealiseerd kunnen worden en of er commitment te vinden is om één of meerdere van deze wegen te bewandelen.

De rol van de kiezer of andere belanghebbenden

Interessant is de vraag naar de rol van kiezers of andere belanghebbenden in geval van een conflict of het bereiken van een oplossing voor een conflict. In mijn optiek is dit niet meer of minder dan de vraag naar het mandaat van de partijen in het mediation traject: een raadslid heeft van zijn/haar kiezers het mandaat gekregen om zijn/haar rollen zo goed mogelijk in te vullen. Op basis van dit mandaat kunnen raadsleden, fracties en de raad een oplossing nastreven of blokkeren. De fracties leggen hierover verantwoording af aan hun kiezers. Die kunnen eenmaal in de vier jaar daar hun consequenties aan verbinden.

En toch?

Waarom lijkt het dan toch zo moeilijk om binnen het openbaar bestuur al dan niet via mediation tot oplossingen te komen voor conflicten die zich voordoen?

Een aantal zaken kunnen daarbij een rol spelen:

- 1 partijen zijn er van overtuigd dat ze zelf in staat zijn hun conflicten op te lossen; men ziet het als een teken van zwakte om daar een derde bij te halen;
- 2 het speelveld is complex;
- 3 partijen zijn nog onvoldoende ingevoerd in hun eigen rol en verantwoordelijkheid;
- 4 vasthouden aan eigen standpunten is gemakkelijker dan zoeken naar gemeenschappelijke en/of verenigbare belangen;
- 5 partijen willen niet het risico lopen de eigen profile-

ring te ondermijnen;

- 6 er zijn veel spelers in het veld en niemand wil zich in de kaart laten kijken;
- 7 met een korte termijn belang scoor je vaak hogere ogen dan met een lange termijn belang;
- 8 een doelstelling op een hoger abstractieniveau valt moeilijker uit te leggen aan de achterban;
- 9 en "last but not least" ook binnen het openbaar bestuur is mediation nog geen bekend fenomeen.

Bij alle conflicten, ook die binnen het openbaar bestuur, dient onderzocht te worden of het conflict, dan wel de conflictpartijen, zich lenen voor mediation. Zoals we eerder constateerden kunnen politieke issues een complicerende factor zijn, maar zijn dat niet per definitie.

De burgemeester als mediator

Lukt het partijen niet om zelf tot een oplossing te komen, dan kan een burgemeester (of een extern ingehuurde mediator) mogelijk een rol spelen.

Diverse burgemeesters hebben de opleiding tot mediator gevolgd. Zij worden geacht binnen het politieke speelveld op lokaal niveau "boven de partijen te staan". Met andere woorden; zij bekleden een onpartijdige positie. Die positie stelt hen bij uitstek in staat op een natuurlijke wijze als mediator op te treden. Zij moeten hiertoe dan wel het initiatief nemen en hiervoor de ruimte krijgen.

Dat neemt niet weg dat een burgemeester niet in alle gevallen een positie heeft om een bemiddelende rol te spelen. Zo zal hij/zij niet zo gauw betrokken worden bij conflicten binnen fracties, misschien zelfs niet tussen fracties. Een andere situatie die zich voor kan doen is die waarbij de burgemeester wél partij is, ofwel als persoon, ofwel als lid van het college. De aanbeveling van Alex Brenninkmeijer om in het coalitieakkoord een clause op te nemen om in conflictsituaties een mediator in te schakelen verdient navolging om in dit soort situaties een oplossing te bieden. Hiermee kan voorkomen worden dat een conflict onnodig lang in stand gehouden wordt of escaleert.

Conflicten binnen fractieverband

Rest mij nog om iets te zeggen over conflicten binnen fracties. Ook daar doen zich met zekere regelmaat conflicten voor. Twee mogelijke oorzaken wil ik benoemen: een fractie bestaat uit mensen van verschillende "pluimage". Wat ze bindt is de politieke overtuiging. Een grote mate van diversiteit tussen mensen kan heel waardevol zijn, maar ook gemakkelijk tot conflicten leiden.

Een tweede complicerende factor en daarmee mogelijke oorzaak, ligt naar mijn mening in de nadrukkelijke rollen die de raad toebedeeld heeft gekregen: de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. In de praktijk zie je vaak dat deze rollen passen bij verschillende typen mensen. Wanneer er meer belang gehecht

wordt aan de ene rol ten opzichte van de andere, of de rolverdeling binnen de fractie is in aantal onevenredig, dan kan dat een voedingsbodem zijn voor conflicten. Het lijkt soms of mensen een andere taal spreken en elkaar niet meer verstaan. Dan lijkt het gemakkelijker om afscheid van elkaar te nemen, dan om elkaar te leren begrijpen. Ook in bovengenoemde situaties kan mediation een prima instrument zijn: de mediator zal partijen uitnodigen goed naar elkaar te luisteren en elkaar te begrijpen, duidelijk te krijgen waarom men doet, zoals men doet, helder te krijgen wat men wil bereiken en op welke wijze alle participanten hieraan een bijdrage kunnen leveren. Langs deze weg kan de samenwerking en eensgezindheid teruggevonden worden.

De positie van ChristenUnie-politici

De ChristenUnie staat bekend om haar verbindende kwaliteiten. Dat doet recht aan de kernboodschap van de Tien Geboden die God ons in Zijn Woord geeft: God lief hebben boven alles en de naaste als onszelf. Daarbij past het de vrede met alle mensen te bewaren. Dat betekent niet dat we niet van mening zouden mogen verschillen. Wel dienen we voor zover dat in ons vermogen ligt conflicten te voorkomen. Zeker wanneer deze zich in eigen gelederen voordoen is het onze Bijbelse opdracht naar oplossingen te zoeken. Lukt dat niet op eigen kracht, dan zouden we niet moeten schromen daar een derde bij te halen. We kunnen het goede voorbeeld geven door zonodig zelf een mediator in te schakelen. Een clauseule in het fractiereglement kan daarvoor de basis zijn.

Ontstaan er conflicten binnen raad of college, dan mag

van ChristenUnie-raadsleden of wethouders verwacht worden dat zij zich in zullen zetten om een oplossing te bereiken. Lukt dit niet dan kunnen ze de suggestie doen hiervoor een onpartijdige derde in de persoon van een mediator in te schakelen.

Conclusie

Vanuit de context van onze samenleving hebben we gekeken naar conflicten in het openbaar bestuur en hun specifieke politieke context. We hebben stil gestaan bij de specifieke geaardheid van dit soort conflicten en de mogelijke consequenties daarvan voor mediation. Liggen er echt politieke belangen ten grondslag aan conflicten, dan lijkt mediation welhaast onmogelijk. Maar niet alles is politiek wat politiek genoemd wordt.

Politiek is mensenwerk, en waar mensen werken ontstaan conflicten. Veel van de conflicten binnen de politieke context zijn daarmee even zo goed oplosbaar via mediation. De consequenties van conflicten binnen het openbaar bestuur zijn groot. Er zou politici dan ook veel aan gelegen moeten zijn deze conflicten tijdig op te lossen.

Kortom, mediation in het openbaar bestuur hoeft daarmee geen illusie te zijn, maar kan een zegen zijn voor alle partijen.

- 1 Belangstellenden die willen weten hoe mediation werkt, verwijs ik graag naar de website www.dequeestemediation.nl.
- 2 Citaat uit het verslag van deze burgemeesterssessie zoals gepubliceerd op de site van het Nederlands Mediation Instituut: www.nmi-mediation.nl.

Macht en overtuiging christenen in het publieke domein

Congres zaterdag 14 april 2007

**Stefan Paas - Paul Kalma - Afshin Ellian
Ad de Bruijne - Govert Buijs**



wetenschappelijk Instituut
van de ChristenUnie
en G. Groen van Politieke richting

Stadscafé De Observant, Amersfoort; 10:00-15:00u (dichtbij het station)

Toegang (incl. lunch): €10,- voor donateurs, €30,- voor niet-donateurs

Opgave via wi@christenunie.nl of op <http://wi.christenunie.nl>

De Nationale Conventie - enige impressies

Door Prof.dr. Roel Kuiper, bijzonder hoogleraar Reformatorische Wijsbegeerte aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en lector Samenlevingsvraagstukken aan de Gereformeerde Hogeschool.

Van 1 januari tot 30 september 2006 heb ik deel uit gemaakt van de Nationale Conventie. De veertien leden vertegenwoordigden zo ongeveer alle politieke geledingen. De Conventie was ingesteld door minister Pechtold, ofschoon het oorspronkelijke idee voor de zomer van 2005 door GroenLinks in een Kamerdebat was geopperd. Op de achtergrond stond ongetwijfeld de veelbesproken kloof tussen burgers en openbaar bestuur, het maatschappelijk onbehagen dat met het optreden van Pim Fortuyn manifest werd, het debacle van de Europese Grondwet en de vraag of Nederlands democratische instellingen nog wel up-to-date zijn. Immers, als burgers de vertrouwensvraag stellen en zich op afstand voelen staan, deugt de inrichting van het politieke bestel dan nog wel? “Verras ons”, waren de installatiewoorden van minister Pechtold. In dit artikel een terugblik.

Bestuurlijke vernieuwing

Nu is dat verrassen niet zo eenvoudig voor een pluriform gezelschap. Het verrassen wordt ook moeilijk als je de geschiedenis tegen hebt. Bestuurlijke vernieuwing in Nederland gaat buitengewoon traag. Iemand gebruikte het beeld van de dichter Marsman: brede rivieren die traag door oneindig laagland gaan. Toch is steeds de nadruk gelegd op de mogelijkheid eigenzinnige voorstellen te doen en was er ruimte voor ieders inbreng. Het moeilijkst was de omzetting van de vertrouwensvraag naar een werkbaar programma. Natuurlijk: dat er iets aan de hand is, is onmiskenbaar. In 2005 vulden 150.000 Nederlanders het 21minuten-onderzoek in, waaruit bleek dat veel mensen zich zorgen maken over de samenleving en weinig vertrouwen hebben in de politiek. Zo’n 40% verwachtte dat ook hun kinderen ‘ongelukkig’ zouden zijn met de Nederlandse samenleving. Maar hoe duidt je zo iets? Heeft dit te maken met de politiek? Is het een tijdelijke reactie op de puinhopen van Paars? Moeten om deze redenen de staatsinstellingen gewijzigd worden?

De geest in de Conventie was nuchter. Over de volle breedte was er weinig behoefte aan hemelbestormende vernieuwingsprogramma’s. In dat opzicht liet de Conventie zich duidelijk niet gebruiken voor stokpaardjes van een enkele politieke partij. Wanneer er gesleuteld moet worden aan het staatsbestel, moet de zin daarvan voor iedereen vaststaan. Nederland heeft immers een oude democratische traditie die tegen heel wat stormen bestand is gebleken. De uitkomsten van de Conventie kunnen worden beschouwd als een voorafschaduw van de roep om binding en betrokkenheid die nu na de verkiezingen van 22 november jl. klinkt. Thema’s als identiteit, burgerschap en bestuurlijke zorgvuldigheid zijn door alle voorstellen van de Conventie heen te lezen. Over het algemeen was de Conventie dus helemaal niet pessimistisch over Nederland, maar meende wel dat er steviger accenten mogen worden gelegd en onderhoud moet worden gepleegd van onze democratische cultuur.

Vier deelgebieden

De Conventie heeft zich in februari in vier werkgroepen opgesplitst. In het uiteindelijke rapport zijn de vier deel-

gebieden herkenbaar: (1) burgerschap en samenleving; (2) versterking van de representatieve democratie; (3) de positie van de Grondwet in de samenleving; (4) Nederland in Europa. Zelf nam ik deel aan de werkgroepen over de Grondwet en Europa en heb ik meegeschreven aan de twee deelrapporten. Interessant was dat al voor de zomer van 2006 de Commissie-Schutte van de ChristenUnie met een eigen rapport kwam. Dat ging vooral in op het functioneren van de representatieve democratie. Dit rapport circuleerde op een gegeven moment onder de leden waarbij opgemerkt werd dat de ChristenUnie een van de weinige partijen was die zoveel werk maakte van het onderwerp.

De deelrapporten waren voor de zomer klaar en zijn besproken in diverse kringen: met leden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, met leden van de Eerste en de Tweede Kamer, met vertegenwoordigers van de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, met individuele adviseurs en deskundigen. Na de val van het kabinet Balkenende II werd A. Nicolai (VVD) minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Ook hij toonde belangstelling voor het werk van de Conventie. Het was de bedoeling het eindrapport ruim voor de Tweede Kamerverkiezingen (toen nog voorzien voor mei 2007) gereed te hebben, zodat de uitkomsten een rol konden spelen bij de kabinetsformatie. Met de vervroegde verkiezingen in zicht is er hard gewerkt en kon het eindrapport half oktober gepresenteerd worden. De campagnes stonden op punt van beginnen.

Belangrijke voorstellen

Wat zijn nu naar mijn mening de belangrijkste voorstellen? Met betrekking tot het eerste thema (actief burgerschap) is het winst dat gezocht is naar vergroting van inbreng en eigen verantwoordelijkheid van burgers in de samenleving zonder dat gedacht wordt aan radicale vormen van directe democratie. Geef burgers meer zelfregie over buurt of wijk, neem hun inspraak serieus, geef hen een rol in adviesorganen, leer jongeren maatschappelijke verantwoordelijkheid door een maatschappelijke stage. Met betrekking tot het tweede thema (versterking representatieve democratie) is uitgebreid gesproken over de relatie tussen de Eerste en Tweede Kamer en de regering. Geconstateerd werd dat de Tweede Kamer teveel wil meeregeren en haar eigen taak van controleur en volksvertegenwoordiging daarbij achterstelt. Dat heeft te maken met de manier waarop regeerakkoorden worden gesloten en ministers worden aangezocht. Aan de Kamer wordt de aanbeveling gedaan themacommissies in te stellen (en dus de departementale commissie-structuur voor een deel los te laten) om zo beter een eigen agenda te volgen. De Eerste Kamer moet een terugzendrecht krijgen. De Eerste Kamer kan daarmee politieke patstellingen

voorkomen en de Tweede Kamer dwingen tot grotere zorgvuldigheid. Wanneer de beide Kamers van de Staten-Generaal duidelijker hun eigen rol vervullen, kan dit ook leiden tot groter vertrouwen van de burger in deze democratische organen.

Met betrekking tot het Grondwetsthema is er de inzet om de Grondwet dichter bij de burger te brengen en een duidelijker richtinggevende functie te geven in de samenleving. Dat betekent dat de Grondwet niet alleen een basisreglement moet zijn, maar ook inspirerende en bindende elementen moet bevatten. De ChristenUnie heeft altijd gepleit voor de Nederlandse taal in de Grondwet. Dat is al iets. Maar er kan nog veel meer worden gedaan: een preambule, een hoofdstuk algemene bepalingen, duidelijker opzet en eenvoudiger taalgebruik.

Met betrekking tot Europa is gepleit voor een andere benadering. De onvrede met Europa heeft te maken met de sluipende overdracht van bevoegdheden en het verlies van betekenis van de nationale democratische instellingen. Het 'nee' tegen de Europese Grondwet kan worden geïnterpreteerd als een 'ja' voor een duidelijk herkenbare Nederlandse politieke gemeenschap in Europa. Deze politieke gemeenschap heeft eigen kenmerken en is een van de oudste democratische culturen van Europa. Willen we een versterking van vertrouwen in de eigen democratische instituties dan moeten deze serieus worden genomen en gebruikt bij discussies over Europese bevoegdheden. Dat gebeurt nu veel te weinig. Verder zou Nederland op zoek moeten naar een lossere samenwerkingsstructuur in Europa. Op basis van een uitspraak van het Duitse Bundesverfassungsgericht is Europa veeleer een 'statenverbond' dan een federatief geheel. Hier kan dus richting aan worden ontleend voor het vervolg van de Europa-discussie in Nederland en in de Raad van Europa.

Tot slot

De winst van de Nationale Conventie is dat het de discussie over bestuurlijke vernieuwing politiek heeft verbreed. Het heeft de discussie weggehaald uit de verzuurde sfeer die rond het drammerige vernieuwingsprogramma van D66 was ontstaan. De Conventie heeft ook niet gedaan wat D66 deed: controversiële voorstellen doen die toevallige meerderheden nodig hebben om doorgedrukt te kunnen worden. Zeker, er waren binnen de Conventie voorstanders van controversiële voorstellen. Zo is er lang gesproken over de direct gekozen minister-president. Volgens sommigen was dit de oplossing van heel veel politieke problemen. De gekozen minister-president zou echter ons politieke bestel op de kop hebben gezet. Democratie wordt macht, het collegiaal bestuursbeginsel terzijde geschoven, de positie van de Koningin onduidelijk en de relatie tot de Kamer gespannen. Dat past niet bij Nederland. Ik ben er van overtuigd dat veel van de

Inhoudsopgave

De provincie	2 en 3
ThemaWegWijzer en ThemaInleiding door Geert Jan Spijker	
“De ChristenUnie is onze bondgenoot”	4
ThemaInterview met Gerard Beukema	
Remkes en provincies: risicoloos en prudent	6
ThemaStudie door Herman Sietsma	
De provincie in historisch perspectief	10
ThemaStudie door Gert Schutte	
De toekomst van het middenbestuur	14
ThemaStudie door Joop Evertse	
De provincie: schakel voor het oplossen van maatschappelijke problemen	18
ThemaStudie door Johan Oldenburger	
Een provincie die het verschil maakt	22
ThemaStudie door Bort Koelewijn	
Is er nog plaats voor het middenbestuur?	
Een reactie op de commissie-Kok	26
ThemaStudie door Tymon de Weger	
Mediation in het openbaar bestuur: zegen of illusie?	28
Lokale Studie door Jantien Fröling-Kok	
De Nationale Conventie – enige impressies	34
Extra Studie door Roel Kuiper	
Inhoudsopgave	36

