

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Naar afschaffing van de provincies?

Er zijn goede argumenten om de provincie af te schaffen. De provincies kosten vooral geld, zijn steeds minder van belang en politiek gezien niet interessant. Vooral een ontwikkeling richting grotere en sterkere gemeenten kan provincies overbodig maken. Tenminste is het nodig naar alternatieve bestuursinrichtingen te kijken, om de elke vier jaar terugkerende onbevredigende gang van zaken rondom de Provinciale Statenverkiezingen te voorkomen.

door Klaartje Peters

Freelance onderzoeker en publicist. Van haar hand verscheen op 7 februari 2007 *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie.*

ELKE VIER JAAR, IN DE AANLOOP NAAR de Provinciale Statenverkiezingen, komt het idee wel een keer ter sprake. Iemand oppert dan dat, in antwoord op de verwachte lage opkomstcijfers bij de provinciale verkiezingen, de provinciale bestuurslaag misschien wel gewoon kan worden afgeschaft. Meestal is het een wetenschapper, of iemand anders van de zijlijn, zelf geen bestuurder. Vanzelfsprekend wordt het idee in provinciale kring niet enthousiast ontvangen. En ook in de rest van bestuurlijk Nederland zijn er meestal weinig voorstanders van te vinden, en zeker niet bij het CDA. Wat een enorme ingreep zou dit betekenen, waar is dat voor nodig? Dat er verbeteringen op provinciaal niveau mogelijk of nodig zijn, dat wil men wel toegeven, maar afschaffen van de provincies gaat de meesten veel te ver. Los van bestuurlijk conservatisme staan ook burgers niet te juichen, zo blijkt uit onderzoek.¹ Ondanks de uiterst geringe kennis van mensen over het provinciebestuur hechten zij wel aan het bestaan van hun eigen provincie: niks afschaffen Brabant, zeggen de Brabanders; Fryslân boppe is de slogan in Friesland.

Maar waarom komt dat idee van afschaffing van de provincies steeds weer terug? Wat is de aantrekkingskracht ervan, wat zijn de argumenten? Wat voeren diegenen die voor afschaffing pleiten daarvoor aan? In dit artikel worden de argumenten stuk voor stuk ontleed.

EFFICIENCY-ARGUMENT

Het eerste en minst overtuigende argument dat wordt gebruikt om voor afschaffing van de provincies te pleiten is dat van de efficiencywinst. Hoeveel geld zouden we niet kunnen besparen als we de hele bestuurslaag zouden schrappen? De Rotterdamse politicoloog Van Schendelen berekende in 1987 een beetje uit de losse pols dat de besparingen ongeveer een derde van de totale apparaatskosten van alle provincies tezamen zouden bedragen, plus de kosten van Algemeen Bestuur (voor Provinciale Staten, Kabinet); samen zo'n 500 miljoen gulden per jaar in die tijd.² Hij ging er daarbij vanuit dat een aantal provinciale taken elders zou moeten worden ondergebracht, dus dat je niet alle provinciale uitgaven zonder meer als besparing kon opvoeren. Wel gaf hij aan dat veel regionaal opererende maatschappelijke organisaties en grotere gemeenten efficiënter werken dan de provinciale overheid, dus dat 500 miljoen slechts een minimumschatting betrof. In de huidige situatie zou dat, heel ruw geschat, waarschijnlijk op een bedrag tussen de 500 miljoen en 1 miljard euro per jaar uitkomen. Het argument van de efficiencywinst kan daarmee niet op zichzelf staan. Een besparing van een miljard euro is aanzienlijk, maar kan tegelijkertijd niet de belangrijkste reden zijn om een hele bestuurslaag op te heffen.

LEGE HULS

Een tweede argument werd recent verwoord door de Nijmeegse hoogleraar bestuurskunde Michiel de Vries, in een kort interview met *Vrij Nederland*.³ Hij zei daarin dat de provincies in feite nog maar zo weinig zinnige taken hebben overgehouden dat we ze net zo goed kunnen opheffen. De Vries baseerde zich op een wetenschappelijk artikel, getiteld 'De teloorgang van de provincie', dat hij enkele jaren eerder al schreef.⁴ Daarin liet hij zien hoe de provincies in de loop van de eeuwen stelselmatig aan belang hebben ingeboet. Sinds hun bloeitijd ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden is het provinciale takenpakket zodanig uitgekleed, dat er voornamelijk nog technische taken en bevoegdheden op het gebied van waterbeheer, ruimtelijke ordening en infrastructuur resteren. Taken die prima door anderen kunnen worden uitgevoerd. En dus kunnen we ze wel helemaal afschaffen.

Hoewel de redenering nogal kort door de bocht is, is er wel wat voor te zeggen. Hoewel de provincies zelf graag wijzen op de belangrijke taken die zij uitvoeren, zouden veel daarvan zonder problemen bij samenwerkende gemeenten, maatschappelijke organisaties of andere instanties kunnen worden ondergebracht. Dat geldt zonder meer voor dat wat ze doen op het brede terrein van het sociaal beleid, zoals zorg, welzijn, onderwijs, cultuur, arbeidsvoorziening, emancipatie en integratie. Andere voorbeelden betreffen het provinciaal grotestedenbeleid en het (sociale) veiligheidsbeleid dat een aantal provincies voert, maar ook sommige klassieke taken, bijvoorbeeld op het terrein van milieu(vergunningen) en water, kunnen gemakkelijk elders worden ondergebracht. De vraag is wat er overblijft, of over moet blijven. Welke taken moeten absoluut op provinciaal niveau worden uitgevoerd? Het gaat dan vooral om taken die een daadwerkelijk regionaal of provinciaal karakter hebben, met name in het ruimtelijk-fysieke domein, en waarbij de provincie voor

afstemming tussen gemeenten onderling en met andere partijen zou kunnen zorgen. Ik denk dan vooral aan het afstemmen van maatregelen op het terrein van verkeer en vervoer in een gebied, het beslissen over botsende claims op het terrein van economische bedrijvigheid, woningbouw, natuur en recreatie.

De provincie heeft nu zelden de doorzettingsmacht, om de taken die in het ruimtelijk-fysieke domein wel noodzakelijk zijn, uit te voeren

Punt daarbij is wel dat de provincie nu zelden de doorzettingsmacht heeft die nodig is om dit met succes te doen. Je moet kunnen ingrijpen als dat nodig is. Dat is nu vaak niet het geval. Kijk naar de vele overbodige bedrijventerreinen in gemeenten overal in het land: als de provincies de macht hadden, zouden ze dat toch hebben voorkomen?

DE KIEZER HEEFT GELIJK

Een heel andere redenering begint bij het gebrek aan belangstelling van burgers voor het provinciaal bestuur. Allereerst zijn er de almaar dalende opkomstcijfers voor de provinciale verkiezingen. Sinds 1978 zijn er elke keer minder kiezers naar de stembus gekomen. De uitzondering was de laatste keer in 2003, toen de opkomst 47,6% bedroeg, 2% hoger dan vier jaar eerder. De dalende trend geldt voor het hele land overigens, en zeker niet alleen voor de Randstad, zoals in andere delen van het land nog wel eens wordt gedacht. Naast de lage verkiezingsopkomst blijkt uit onderzoek bovendien dat mensen geen idee hebben welke issues er spelen in de pro-

vinciale politiek, en ook nauwelijks weten wie hun bestuurders zijn.⁵ De provinciale politiek leent zich niet voor politisering, zou je kunnen concluderen. Het zijn niet alleen de beroerde opkomstcijfers die tot die conclusie leiden. Als je kijkt naar de aard van het provinciale takenpakket, moet je constateren dat er weinig voer is voor politiek interessante discussies. Het coördineren van bestuurlijke en maatschappelijke partijen, het toezicht houden op gemeenten en waterschappen, het zorgen voor goed onderhouden wegen, daar liggen meestal geen heftige belangentegenstellingen aan ten grondslag. Provinciale politici slagen er daardoor niet in om het politieke debat aantrekkelijk te maken. Er is niets om over te vechten. En dus is er ook niets om over te stemmen.

Het gebrek aan belangstelling van burgers voor de provincie en de provinciale verkiezingen heeft diverse provinciale politici ertoe gebracht te verzuchten dat we ‘er dan maar mee moeten stoppen’. Toegegeven, zij bedoelen meestal niet dat we helemaal zonder provincie kunnen, maar wel zonder de verkiezingen misschien. De bekendste politicus die dit opperde was Pieter van Geel, toentertijd gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant. Aan de vooravond van de verkiezingen in 1999 verzuchtte hij dat, als de kiezer over acht jaar nog steeds niet te verleiden bleek, ‘we er maar beter mee kunnen stoppen’.⁶ Nu, acht jaar later, is hij desgevraagd ‘nog niet zo ver’ om de provinciale verkiezingen inderdaad af te schaffen.⁷ Van Schendelen gaat in het eerder genoemde artikel wel zo ver dat hij het ‘democratiecriterium’ gebruikt om de overbodigheid van de provincie te laten zien: de gebrekkige werking van de provinciale politiek, die ontstaat door ‘een lage opkomst en een zwak provinciaal profiel’, zou door beter functionerende vormen van democratie vervangen kunnen worden, zo redeneert hij.⁸ Door de provinciale taken naar gemeenten en andere organisaties over te hevelen, komen ze in een setting terecht die misschien beter wordt gecontroleerd. Hij doelt op gemeenteraden van grotere gemeenten, en op cliënten- en ondernemingsraden als het gaat om maatschappelijke instellingen. Of dat betere controle oplevert is overigens zeer de vraag. Hoe dan ook, opheffing van de provincie kan in deze redering leiden tot een sterkere gemeentelijke democratie; een schrale troost voor de werkloze provinciebestuurders.

NEDERLAND IS ÉÉN GROTE PROVINCIE

Dan is er het argument dat nogal eens wordt gebruikt in kringen van bestuurders en bestuurskundigen, en dat zich richt op de schaal van de provincie. Een stelling in deze gelederen is dat de schaal van de huidige provincies te klein is. Te klein om te functioneren in het ‘Europa van de

regio's', en te klein ook om de internationale economische concurrentie met andere (Europese) regio's aan te kunnen. De bestuurlijke drukte die ontstaat doordat meer provincies verantwoordelijk zijn voor één samenhangend gebied, kost ons geld en banen. Dit argument is zeer nadrukkelijk aangereikt aan, en gebruikt door de Commissie Kok, die begin dit jaar haar advies uitbracht over een nieuw te vormen Randstadprovincie. De specifieke problematiek in de Randstad vereist volgens Kok dat het bestuur in dit deel van het land wordt vereenvoudigd en dat de vier randstedelijke provincies moeten worden samengevoegd.⁹ Soms wordt deze bestuurlijke redenering op een borreltafelachtige manier aangegrepen om voor afschaffing van de provincies te pleiten. Dat gaat dan gepaard met het argument dat 'Nederland eigenlijk toch één grote provincie is', zeker als je het vergelijkt met andere succesvolle stedelijke regio's elders in de wereld. Het is een argument dat ik nooit goed heb begrepen: ik zie het verband niet goed tussen de bestuurlijke structuur aan de ene kant en economische groei aan de andere kant. Tot mijn opluchting noemt ook Frank Kalshoven, econoom en columnist van *de Volkskrant*, Koks redenering 'tamelijk onzinnig'. Hij stelt dat er niet zoiets bestaat als de juiste geografische schaal, zeker niet als het gaat om economische ontwikkeling en hij illustreert dat met een voorbeeld: 'Door Schiphol moeten veel huizen in Almere worden neergezet, wat weer vervoersvraagstukken oproept voor de wijde omgeving, inclusief de snelweg A1 van Amsterdam naar Apeldoorn. Oeps, Apeldoorn ligt buiten de Randstad'.¹⁰ *I rest my case.*

OVERBODIG DOOR STERKE GEMEENTEN

Een interessant argument, dat recent ook weer wordt gehoord, is dat de provincie overbodig wordt als de ontwikkeling naar grotere en sterkere gemeenten serieus doorzet. Het voorbeeld van Denemarken, waar per 1 januari jongstleden forse bestuurlijke hervormingen zijn doorgevoerd (meer

De provincie wordt overbodig als de ontwikkeling naar grotere en sterkere gemeenten serieus doorzet

daarover elders in dit nummer), inspireert ons blijkbaar. De gedachte luidt dat grotere gemeenten met voldoende bestuurskracht veel taken die nu bij de provincies liggen, zonder probleem kunnen overnemen. De komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

en eerder al de Wet werk en bijstand (Wwb) betekent sowieso dat de gemeente een steeds sterkere regierol krijgt op het terrein van sociaal beleid. Denk ook aan de jeugdzorg: veel wethouders van (middel)grote gemeenten

zouden nu al graag meer greep willen hebben op Bureau Jeugdzorg, en er lijkt ook weinig reden om ze die niet te geven gezien hun verantwoordelijkheid voor het algemene jeugdbeleid. De provincies beroepen zich op het bovenlokale aspect aan de organisatie van de jeugdzorg, maar Jeugdcommissaris en regeringsadviseur Steven van Eijck was er ten tijde van zijn onderzoek heel beslist over: 'De provincie is de vreemde eend in de bijt van de jeugdzorg', zei hij, ze 'moet eruit'.¹¹ In zijn eindrapport adviseerde hij inderdaad om de jeugdzorgtaken bij de provincies weg te halen en naar de gemeenten over te hevelen.¹² Grotere gemeenten kunnen ook de rol van de provincie in het bemiddelen en coördineren tussen kleine gemeenten overbodig maken. Voor de afstemming tussen grote steden en hun randgemeenten is het geen oplossing, maar daar spelen de provincies nu ook geen enkele rol van betekenis. Kortom, als we vaart maken met gemeentelijke herindeling, het proces versnellen en met meer kracht van bovenaf opleggen, dan ontstaan er grote en bestuurskrachtige gemeenten die provinciale bemoeienis, en dus de provincies zelf, overbodig zullen maken.

TOT SLOT

Alles overziend is het argument van de grote gemeenten die provincies (op termijn) overbodig maken een sterk punt. Het ligt enigszins in het verlengde van de argumentatie van bestuurskundige De Vries, en (verder terug in de tijd) van de politicoloog Van Schendelen, namelijk dat veel taken probleemloos elders kunnen worden ondergebracht. De gemeente is dan de meest logische bestuurslaag om eerst naar te kijken. De Deense situatie laat zien dat dit geen utopie is, maar dat het prima te regelen is. In drie jaar tijd, om precies te zijn. Daar moet bij worden gezegd dat in Denemarken de 14 provincies (*Amter*) weliswaar zijn afgeschaft, maar dat er wel een andere vorm van middenbestuur voor in de plaats is gekomen, namelijk 5 nieuwgevormde regio's. Deze regio's hebben beduidend minder bevoegdheden en budget dan de *Amter* hadden, maar ook in een klein land als Denemarken kan men blijkbaar niet zonder middenbestuur. Hetzelfde geldt naar mijn mening voor Nederland: helemaal zonder provincies lijkt me niet handig, er zijn diverse overheidstaken die logischerwijs op het middenniveau thuishoren.

Maar de moeizame relatie tussen burgers en provinciale politiek zou ons wel aan het denken moeten zetten over de provincie als democratisch gelegitimeerde bestuurslaag: is het nodig dat elke vier jaar het verkiezingscircus wordt opgetuigd, terwijl we weten dat het inherent is aan het provinciebestuur dat er nauwelijks politiek wordt bedreven? Laten we in ieder geval eens rustig naar de alternatieven kijken. Die zijn er zeker.

Provinciale Staten kunnen worden gekozen door en uit gemeenteraden, om een voorbeeld te noemen. Aan die optie zitten voor- en nadelen. Zo moet worden voorkomen dat Provinciale Staten het toneel worden voor het uitvechten van intergemeentelijke conflicten. Een andere mogelijkheid is om het helemaal zonder statenleden te doen. De Commissaris van de Koningin, eventueel aangevuld met een klein team van gedeputeerden, zou het provinciaal apparaat gemakkelijk kunnen aansturen, waarbij hij verantwoording aflegt aan de regering. Of hij wordt rechtstreeks door de burgers gekozen, hoewel het natuurlijk de vraag is of burgers daar wel voor te porren zijn. En misschien zijn er nog wel andere opties, die ik nu over het hoofd zie. Ik pleit ervoor om alle opties op een rijtje te zetten en te wegen, en af te zetten tegen de onbevredigende gang van zaken rondom de Provinciale Statenverkiezingen zoals we die nu elke vier jaar zien. Dan wordt vanzelf duidelijk of het anders kan.

Noten

- 1 Opinieonderzoek door het televisieprogramma Eén Vandaag, gepresenteerd op 7 februari 2007.
- 2 M.P.C.M. van Schendelen (1987), *Naar opheffing van de provincie*, in: *Namens*, jaargang 2, aflevering 5, pp. 256-261.
- 3 27 januari 2007, p. 19.
- 4 M.S. de Vries (2003), *De teloorgang van de provincie*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, pp. 113-130.
- 5 Zie: K. Peters (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam: Boom, pp.57-58.
- 6 In een radio-interview. Hij herhaalde het later ook in een interview met *Binnenlands Bestuur*, op 12 februari 1999 (pp.16-19).
- 7 Vraaggesprek met P. van Geel, op 1 september 2006.
- 8 M.P.C.M. van Schendelen (1987), *Naar opheffing van de provincie*, in: *Namens*, jaargang 2, aflevering 5, pp. 256-261.
- 9 Dezelfde gedachte komt ook regelmatig op in relatie tot de drie noordelijke provincies. Door de bestaande samenwerking in het noorden ontstaat bij sommigen het idee dat we er wel één grote noordelijke provincie of landsdeel van kunnen maken.
- 10 F. Kalshoven (2007), *Het broddelwerk van de Randstadcommissie-Kok*, in: *de Volkskrant*, 20 januari 2007.
- 11 *Provincies zijn vreemde eend in de bijt van de jeugdzorg*, *Binnenlands Bestuur*, 39, 30 september 2005.
- 12 Commissaris jeugd- en jongerenbeleid (2006), *Sturingsadvies Koersen op het kind*, Den Haag.