

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

Provincie: matig uw ambitie

Provincies moeten alleen doen waar ze sterk in zijn. Dat is veel vruchtbaarder dan speculeren over hun mogelijke opheffing of het morrelen aan het systeem van getrapte verkiezingen voor de Eerste Kamer. Ook een differentiatie in takenpakket van provincies is essentieel. Waar de nieuw gekozen leden van Provinciale en Gedeputeerde Staten er niet in slagen zich tot hun corebusiness te beperken, kunnen onafhankelijke deskundigen hen te hulp schieten.

door *Eric Janse de Jonge*

Lid van Gedeputeerde Staten in Noord-Brabant van 2002-2007 en kandidaat van het CDA voor de Eerste Kamer.

DE RECENTE SPECULATIES OVER MOGELIJKE opheffing van de provincie is weinig vruchtbaar. Al sinds haar (hernieuwde) positionering door J.R. Thorbecke, wordt gespeculeerd over het einde van de provincie. Dat is er nooit van gekomen. Sterker, er is zelfs een provincie bijgekomen: Flevoland. Toch woekert de discussie voort, maar de opinies geven blijk van feitenkennis noch nuances. In deze bijdrage wil ik stilstaan bij de vraag op welke wijze de provincie zichzelf scherper kan positioneren in het bestuurlijke krachtenveld. Gepleit zal worden voor een inhoudelijke benadering van schaal en verantwoordelijkheden van de provincie, die meer oplevert voor de burgers dan speculaties over haar einde.

WAT EEN HISTORIE

Wie het verleden van de provincies bestudeert, raakt er diep van onder de indruk.¹ De Unie van Utrecht van 23 januari 1579 legde de basis van de zeven provinciën. Zij presteerden het een zodanige politieke en bestuurlijke machtsbasis in ons land te leggen dat Nederland in 200 jaar uitgroeide tot een absolute wereldmacht.² Een vergelijking met de huidige rol van de Verenigde Staten binnen de historische context is gepast. Deze feiten worden

te vaak vergeten. Ons collectief geheugen blijkt selectief. In andere landen toont men meer trots voor de eigen geschiedenis. Ook onze kinderen voelen we niet op met deze glorieuze geschiedenis. Zonder centraal bestuur, maar met sterke provincies lukte het onze voorouders een welvarende natie op te bouwen.

Introductie van het centrale gezag bij de Bataafse Regeling van 1798 betekende inlevering van de voorrechten van de provincies. De provincies werden slechts ‘departementen’ die het centrale gezag hielp bij de uitvoering van het beleid. De opeenvolgende staatsregelingen hielden het bij deze administratieve, niet politieke organisatie in het staatkundige middenveld. Bij de Grondwet van 1814 komt de aanduiding provincie weer terug, maar dan als bestuursorgaan door de Koning benoemd en bestierd. Pas bij de Grondwet van 1848 worden Provinciale en Gedeputeerde Staten als bestuursorganen in het leven geroepen.³ Hun bevoegdheden zijn echter zeer beperkt. Men is in het algemeen angstig voor een hernieuwde machtspositie van de provincies zoals in de tijd van de Republiek. In feite blijft deze bescheiden rol van de provincie voortbestaan tot de jaren tachtig van de vorige eeuw. Provincies zijn primair belast met toezicht op gemeenten en waterschappen en vervullen enkele medebewindstaken.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw begint de provincie aan een lang

lobbytraject om haar positie te versterken. Vooral aan het begin van de jaren negentig volgen vele initiatieven en publicaties elkaar snel op.⁴ De provincies ontdekken een bestuurlijk ‘gat’ in het middenveld en springen er met graagte in. Rijk

De vraag is nu of de provincie haar hand overspeelt

en gemeenten laten taken liggen of pakken ze niet op. In sommige gevallen kunnen rijk en gemeente dat ook niet. Nieuw is dat provincies regiovisies gaan vormen en gaan uitvoeren. Bij zorg, ruimtelijke ordening, verkeer en economie komt er sturing door de provincie op metaniveau. De provincie neemt haar nieuwe plaats in en het rijk belooft haar met extra wettelijke taken. De provincie is nu ook formeel een speler op het middenveld geworden. Zie hier het beeld van een ondernemende bestuurslaag. De vraag is nu of de provincie haar hand lijkt te overspelen. De kritiek lijkt toe te nemen op de ambities van de provincies.⁵

DE EIGENHEID VAN DE PROVINCIE

De provincie is binnen ons staatsbestel een bestuurslaag *sui generis*.⁶ In vergelijking met het rijk en de gemeente heeft de provincie andersoortige

taken en andere verantwoordelijkheden. Provincies dienen andere doelen en zijn daarom met andere instrumenten uitgerust. Hun organisatie en inrichting is ook anders dan van rijk en gemeente. In de discussie worden deze feiten te vaak vergeten. Gemeenschappelijk hebben alle drie bestuursorganen de organisatie van hun dagelijks bestuur en de parlementaire controle daarop. Alle drie bestuurslagen vinden hun legitimatie in een vierjaarlijkse, rechtstreekse verkiezing door de burgers van land, provincie of gemeente. Deze essentiële democratische voorwaarde onderscheidt hen ook van alle andere publiekrechtelijke organisaties, zoals de waterschappen en de stadsregio's. Een opkomstpercentage bij verkiezingen is in dit verband geen goede graadmeter voor de kwaliteit van de betreffende bestuurslaag. Slechts indien de opkomst bij verkiezingen onder de 30 procent zakt, moet het bestuursorgaan zich afvragen of de democratische grondslag nog wel valide is, respectievelijk nog wel nodig is. In het laatste geval kan men ook overgaan tot een vorm van functioneel decentraal bestuur, dat slechts betrokken is op uitvoering van beleid van een hogere overheid (vergelijk de situatie voor de provincie vanaf 1798, zie hiervoor).

Sui generis is de provincie eveneens omdat de leden van Provinciale Staten binnen drie maanden na hun eigen verkiezing zelf naar de stembus gaan om leden van de Eerste Kamer te kiezen. De senaat wordt ook vier jaar gekozen en controleert met de Tweede Kamer de regering in Den Haag. De senaat is tevens medewetgever en ziet toe op de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving. In feite brengt de kiezer dus twee stemmen tegelijk uit. Dat is niet alleen efficiënt, maar geeft aan dat de helft van de Staten-Generaal wordt gekozen door en via de provincie. De regio heeft dus zijn eigen inbreng in Den Haag. Dat is, ook in vergelijking met andere landen met een tweekamerstelsel, geen verkeerd uitgangspunt. De Eerste Kamer heeft immers een andere, maar niet mindere legitimatie en speelt een terughoudende politieke rol in Den Haag. Haar kracht ligt in de niet-gebondenheid aan het regeerakkoord en aan de kwaliteit van de inbreng van haar leden.

Het hierboven geschetste systeem van getrapte verkiezing werkt goed. Provincies bezitten immers een directe democratische legitimatie, zijn controleerbaar op hun daden en voeren een aantal zinvolle taken uit.

DISCUSSIE ROND VERKIEZINGEN

Elke vier jaar worden rond de verkiezingen van Provinciale Staten discussies gevoerd over de zwakte en onzichtbaarheid van de provincie. Ook dit jaar was dat het geval. Sommige kranten en journalisten suggereerden tijdens de campagne de mogelijke opheffing van deze bestuurslaag en de vng bepleit zelfs een gesloten huishouding.⁷ Veel zouden de burgers er

niet van merken en de Eerste Kamer kan immers ook rechtstreeks worden gekozen.⁸ Op zichzelf is dit geen onzinnige redenering, maar rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer tast haar positie aan. Niet uitgesloten is dat de Eerste Kamer een veel politiekere rol zal gaan vervullen en dan vervallen wij in competentiegeschillen tussen beide Kamers van het parlement en daarop zit niemand te wachten. De vraag is vervolgens of wij zinvol bezig zijn om de opheffing van een op zichzelf goed functionerende bestuurslaag te bepleiten. Een genuanceerdere benadering is mijns inziens mogelijk. Ik hanteer daarbij de volgende uitgangspunten.

Corebusiness

Indien wij ons afvragen of de provincies hun maatschappelijke opgave voldoende uitvoeren, komen de volgende vragen aan de orde.

Decentralisatie door het rijk heeft de laatste twintig jaar op ruime schaal vorm gekregen. Gemeenten hebben er veel taken bij gekregen, soms niet altijd met de bijpassende financiën. De laatste tien jaar heeft de provincie er meer taken bij gekregen van het rijk. In noem als voorbeelden de zorg

voor de jeugd, de inrichting van het landelijke gebied en de aanbesteding en het beheer van het openbaar vervoer. Hiernaast profileren provincies de laatste jaren zich op het gebied van subsidiëring. Tevens stel ik vast dat veel provincies op

De laatste tien jaar heeft de provincie er meer taken bij gekregen van het rijk

dit moment flink in de slappe was zitten. In de sectoren economie, cultuur, sport, thuiszorg en vrijwilligerswerk in de breedste zin, steken de provincies veel geld. Het betreft hier in de meeste gevallen zinvolle taken, waarmee de provincie de gemeenschap een (hulp)dienst verleent.

Kijken wij echter scherper naar het takenpakket van de provincie, dan ligt haar corebusiness nog altijd in de ruimtelijk-fysieke sector. Ruimtelijke ontwikkeling, beheer van infrastructuur, openbaar vervoer, milieu en water zijn de (tevens wettelijke) hoekstenen van haar beleid. Juist op deze terreinen kan op bovenregionaal niveau een zinvolle bijdrage worden geleverd aan behoeften van de samenleving. Goed wonen en werken op de juiste plek en ook een goede bereikbaarheid zijn essentieel in deze tijd voor burgers. Ook de kwaliteit van de leefomgeving dient op dit niveau te worden aangepakt. Het rijk wil en kan op dit niveau niet opereren en staat ook te ver van de burger af. De gemeente kan deze rol niet vervullen, anders dan via een ingewikkelde en ondemocratische gemeenschappelijke regeling (WGR). Het verleden heeft uitgewezen dat WGR-gebieden deze taken niet aankunnen.⁹ Gemeenten kregen eerder ruzie met elkaar dan dat

er zaken werden gedaan. De conclusie is dat de provincie op haar traditionele vakgebied zinvol bezig is voor burger en samenleving. Dat dit werk niet altijd in de publiciteit zichtbaar is, heeft onder meer te maken met het gebrek aan politieke tegenstellingen en de afwezige rol van de Staten bij deze vraagstukken. Statenleden discussiëren niet op het scherp van de snede over deze onderwerpen en komen zelden met eigen ideeën en oplossingsrichtingen. De pers ontbreekt dus op de publieke tribune en de burger merkt niets van dit parlement.

SUBSIDIEFABRIEK

De subsidiëring op het gebied van cultuur, economie, jeugd- en ouderenbeleid en sport is met name de laatste jaren exponentieel gestegen. Aan het instrument subsidie kleeft echter één nadeel: het leidt niet tot direct zichtbare en positieve effecten voor de burgers. Het is en blijft een hulpmiddel. Op vrijwel alle van de genoemde beleidsgebieden zijn gemeenten echter bevoegd. Dat maakt de rol van de provincie vrijwel onzichtbaar. Men is immers slechts medesubsidiënt. Hiernaast hebben provincies vaak incidenteel taken opgepakt, waarvan men zich kan afvragen of de maatschappij daarop zit te wachten. Ik noem armoedebestrijding, daklozenbeleid en het mede financieren van sporthallen en zwemtoernooien. Maar ook de aanpak van de jeugdzorg zit bekneld tussen gemeente en provincie en dat is niet goed voor de jongere die snel hulp nodig heeft.¹⁰ Daar waar gemeenten expliciete taken en verantwoordelijkheden hebben, wordt het op zijn minst verwarrend als provincies ook letterlijk een duit in het zakje gaan doen. Ik stel vast dat in de praktijk al heel snel bureaucratie ontstaat en competentiegeschillen optreden, die snel kunnen leiden tot spanningen tussen bestuursorganen. Publicitair verwordt een subsidie van gemeente of provincie voor een sporthal of -evenement tot de platte vraag wie het meest heeft betaald. En daar zit niemand te wachten. Ik bepleit dan ook een uitzuivering van de taakverdeling tussen gemeenten en provincie. Ik roep de nieuwe Staten op elk voor de eigen provincie scherp na te denken over haar taken en bevoegdheden. In ieder geval moet worden voorkomen dat twee bestuursorganen hetzelfde werk gaan doen.¹¹

NAAR EEN GEDIFFERENTIEERD TAKENPAKKET

Principieel is de vraag aan de orde of de twaalf provincies hetzelfde takenpakket moeten hebben. Ik ben van oordeel dat ons wettelijk systeem, waarin wordt uitgegaan van een uniform takenpakket van de besturen, fundamenteel onjuist is. De gemeente Blaricum heeft heel andere verantwoordelijkheden dan de gemeente Den Haag. Zo kan men Drenthe niet

vergelijken met Noord-Brabant. De bestuursopgaven en de intensiteit van besturen zijn in deze voorbeelden nogal verschillend. Het zou zinvol zijn indien de nationale wetgever decentrale overheden de kans geeft om

Ons wettelijk systeem, waarin wordt uitgegaan van een uniform takenpakket van de besturen, is fundamenteel onjuist

onderling verschillende takenpakketten uit te voeren.¹² Provincies zouden de kans moet grijpen om zélf met voorstellen te komen. Ik illustreer dit met het volgende voorbeeld. Drenthe en Zeeland zouden zich moeten toeleggen op de kwaliteit van het landelijke gebied. Milieu, water en natuur vergen daar aandacht. Gelderland en Noord-

Brabant zouden zich moeten toeleggen op stedelijke ontwikkelingen. Noord- en Zuid-Holland zouden, eventueel met Utrecht, in staat moeten zijn om minstens één bestuurslaag weg te snijden, in het belang van de bestuurbaarheid van de Randstad.

VERDERE POSITIONERING

Het vorenstaande roept de vraag op hoe de provincies zich zullen moeten positioneren in onze samenleving. Een scherpere positiebepaling is noodzakelijk, alleen al om hun bestaansgrond te verduidelijken én waar te maken.

De klassieke taken van de provincie, zoals ruimtelijke ordening, water, milieu en verkeer en vervoer zullen adequaat moeten worden uitgevoerd. Op deze beleidsterreinen liggen kansen om verder profiel op te bouwen en herkenbaar te zijn voor burgers. Wel acht ik meer scherpte noodzakelijk in de aansturing van de ruimtelijke ordening van woningbouw- en bedrijventerreinlocaties. De ‘verrommeling’ van Nederland is en blijft — terecht — een belangrijk issue. Als ik om me heen zie op welke wijze provincies te volgzzaam lijken bij gemeentelijke bouwinitiatieven (vooral langs wegen en via lintbebouwing aan de dorpsranden), dan lijkt meer sturing door de centrale overheid noodzakelijk. Dit kan via een gerichte uitvoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening.

Op het andere genoemde gebied, de subsidiëring, lijken provinciebesturen zich te willen profileren met ad-hocbeleid. De voorbeelden zijn al genoemd: armoedebeleid, daklozenbeleid en jeugdbeleid. Dit is mijns inziens een verkeerde keuze en een overschatting van de eigen rol en positie. Het is aan de nieuw gekozen leden van Provinciale en Gedeputeerde Staten om echte keuzes te maken. Meestal ontlopen deze gremia dit soort keuzes, omdat politici altijd meer willen in plaats van minder. In het laatste geval

kunnen onafhankelijke deskundigen of een onafhankelijke denktank diensten bewijzen aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De Duitsers kunnen het zo mooi zeggen: *'In der Beschränkung zeigt sich der Meister.'*

Noten

- 1 Politiek historicus Finer spreekt van *'The most dynamic and important of all the republics was unquestionably the United Provinces...'*, in: S.E. Finer, *The History of Government From the Earliest Times*, Volume III, Oxford 1997, p. 1432.
- 2 De Verenigde Oostindische Compagnie speelde hierbij een cruciale rol, zie onder meer: Norman Davies, *Europe A History*, Oxford/New York, 1996, p. 513. Hierover verder Simon Schama, *Overvloed en Onbehagen. De Nederlandse Cultuur in de Gouden Eeuw*, Amsterdam 1988.
- 3 Art. 123 e.v Grondwet 1848.
- 4 Zie onder meer: *Naar provincies Nieuwe Stijl*, 190, Den Haag, 1993; *Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie*, rapport Commissie Toonen, april 1994; Advies werkgroep Doesburg, *De verantwoordelijkheid van het middenbestuur*, Arnhem 1996; *Dichter bij de toekomst. Provincies in beweging*, Commissie Van Kemenade/Hendrikx, z.p. 1996.
- 5 Voor een prachtige momentopname: *Paul Kuypers, Rooksignalen. Opstellen over politiek en bestuur*, Amsterdam 2001, p. 249-268.
- 6 Zie uitvoerig in staatsrechtelijke en historische zin: Van der Pot-Donner-Prakke, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle 1995, p. 603 e.v.
- 7 Zie met name het rapport van de VNG-commissie Bovens, *Wil tot Verschil*, Den Haag 2006, p. 79-80.
- 8 Zie o.m. *Binnenlands Bestuur*, 2 februari 2007, p. 26-29: Klaartje Peters, 'Provincies beter af zonder verkiezingen'. Zie ook haar bijdrage in dit nummer van CDV.
- 9 Vrij helder schrijft minister Remkes dit feit in zijn notitie *Maatwerk in het Middenbestuur* van mei 2006.
- 10 Ook de jeugdcommissaris Steven van Eijck stelt dat de provincie een vreemde eend in de bijt is bij dit onderwerp. Volgens hem is het beter jeugdzorg als taak bij de gemeente te leggen.
- 11 Sprekende voorbeelden verder in Peters, a.w., p. 71-105.
- 12 Dat sluit aan bij het verkiezingsprogramma van het CDA, dat onder meer stelt dat het af wil van het idee dat er in ons land maar één type gemeente of provincie is (art. 6.2.2).