

2002

titel:	Begin provinciale herindeling met samenvoegen van Hollanden
medium:	Staatscourant, nummer 129
datum:	19 juli 2002
auteur:	D.H. Frieling

Begin provinciale herindeling met samenvoegen van Hollanden

De kans is groot dat de voorstellen van de Commissie-Geelhoed zullen verzinken in onze bestuurlijke moerasdelta. Dat zou jammer zijn want aan effectief en democratisch bestuur is dringend behoefte, zeker in Holland. Daarom moeten we beginnen met het samenvoegen van Zuid- en Noord-Holland en niet een Nederlandse Staatscommissie instellen, zoals Geelhoed adviseert, maar een Hollandse Statencommissie.

In maart heeft een maatschappelijk breed samengestelde commissie onder leiding van mr. L.A. Geelhoed op verzoek van de Nederlandse provincies een stevig advies uitgebracht over regionaal bestuur in Nederland. Het advies laat zich in vier voorstellen samenvatten. Ten eerste: saneer de wildgroei van bestuursorganen in het middenveld; uitvoering van deze taken door de stevig in het huis van Thorbecke verankerde provincies is zowel effectiever als democratischer. Ten tweede: voeg aan de bestaande taken van de provincie die van regionale opdrachtgever toe met bijbehorende competenties. Ten derde: tref bestuurlijke voorzieningen voor stadsgewesten als vorm van verlengd lokaal bestuur. Ten vierde: bevorder de schaalvergroting van de provincies als regionaal bestuur; dit is met name urgent in de Randstad.

Sterke kanten van het advies van de commissie-Geelhoed zijn naar mijn mening duidelijkheid, uitvoeringsgerichtheid en eenvoud. *Duidelijkheid* door het saneren van de bestuurlijke wildgroei en het terugbrengen van alle bestuurlijke verantwoordelijkheden bij de drie duurzame organen van het openbaar bestuur in Nederland: gemeenten, provincies en Rijk. *Uitvoeringsgerichtheid* door dankzij het saneren van de bestuurlijke wildgroei, het opheffen van de daaraan gepaard gaande bestuurlijke machteloosheid. Uitvoeringsgericht ook door het introduceren van regionaal opdrachtgeverschap als provinciale taak. En *eenvoud* door, in aansluiting op ervaringen elders in Europa, te kiezen voor stadsgewesten als verlengd lokaal bestuur met ontwikkelingstaken en voor het samenvoegen van provincies als regionale bestuurseenheden die qua omvang beter aansluiten op die in andere Europese landen.

Te eenzijdig

Zwakke kanten van het advies zijn de beperktheid van de probleemstelling, de eenzijdigheid van de voorstellen en het uiterst traditionele beslissingsproces dat wordt voorgesteld.

De beperktheid van de probleemstelling blijkt uit het feit dat de democratische legitimatie van het openbaar bestuur niet wordt geproblematiseerd. Daarmee is alles blijkbaar alles piekfijn in orde. Bestuurlijke onmacht wordt gereduceerd tot een vraagstuk van bestuurlijke organisatie. Het lijkt mij evident dat deze bestuurlijke onmacht ook een politieke dimensie heeft. De teloorgang van de politieke partijen als democratisch bindmiddel, de opkomst van de media als forum van de democratie en de voortdurende toename van het aantal zwevende kiezers hebben op die onmacht zeker zoveel invloed.

De eenzijdigheid van de voorstellen blijkt uit de buiten beschouwing laten van alles wat maar zou kunnen afwijken van de Nederlandse bestuursorganisatie van de afgelopen anderhalve eeuw. De keuze voor het huis van Thorbecke zou sterker zijn als de commissie ook enkele andere woningen zou hebben bezichtigd. Niet alleen in Europa, maar ook in de Verenigde Staten zijn allerlei bestuursvormen tot ontwikkeling gekomen die soms een hoger gehalte aan effectiviteit en democratie hebben dan het Nederlandse model.

Het traditionele beslissingsproces met eerst een Staatscommissie, gevold door kabinetsvoorstellen en wetgeving bewijst dat procesmatig in elk geval geen sprake is van vernieuwd perspectief. Het is tevens een treffende demonstratie van het actuele bestuurlijk onvermogen van de provinciebesturen. Waarom een smeekbede tot het landsbestuur gericht? Waarom ontwikkelen de provinciale besturen niet op eigen kracht een wetsvoorstel? Een meer experimentele methode is bovendien effectiever en democratischer, omdat de vele belanghebbenden bij dit regionale dan proefondervindelijk ervaren wat het beste werkt.

Deze combinatie van zwakheden biedt weinig hoop op positieve resultaten van een eventuele Staatscommissie Regionaal Bestuur. Gezocht zal moeten worden naar een werkwijze die meer aandacht besteedt aan democratische legitimatie van de voorstellen, minder eenzijdig afkooert op één willekeurige oplossing, meer ruimte biedt aan

experimenten en begint waar de nood het hoogst is: in Holland.

Statencommissie

Het vernieuwingsproces zou effectief en democratisch kunnen beginnen met gelijklopende moties in de Provinciale Staten van de beide Hollanden op de deling van destijds ongedaan te maken en de provincie Holland in ere te herstellen. Door bestuurlijke schaalvergroting te ontkoppelen van herverdeling van taken tussen bestuurslagen kan de instellingswet zich tot enkele formaliteiten beperken en desgewenst zelfs nog voor de statenverkiezingen in 2003 zijn beslag krijgen.

Door politiek-bestuurlijk voldongen feiten te scheppen wordt op twee fronten al direct een enorme winst geboekt. In de eerste plaats geeft het provinciaal bestuur hiermee blijk van grote bestuurskracht, die alom respect zal afdwingen en daarmee vertrouwen schept voor de toekomst. In de tweede plaats komt alle ambtelijke energie, die anders verloren gaat aan onzekerheid, speculatie, deliberatie en lijdelijk verzet, nu vrij voor de beoogde vernieuwing en het vergroten van de effectiviteit van bestuur.

De bestuurlijke schaalvergroting van Holland biedt bovendien ruimte om op eigen kracht dus zonder enige herverdeling van taken tussen de bestuurslagen - de effectiviteit en het democratisch gehalte van dit regionaal bestuur sterk te verbeteren. Door het instellen van een Hollandse Statencommissie kan met het inventariseren, selecteren en experimenteren op dit gebied al een begin worden gemaakt parallel aan de formele instelling van een ongedeeld Holland.

Gualini en Salet van de Universiteit van Amsterdam (UvA) hebben voor de commissie Geelhoed een nuttig overzicht opgesteld van Europese ervaringen. Zij benadrukken dat de vernieuwing niet uitsluitend en in de eerste plaats moet worden gezocht in veranderingen van bestuurlijke structuur maar vooral in vernieuwing van de regionale bestuurspraktijk.

In dat perspectief zal de Statencommissie zich vooral moeten laten adviseren door de hoogleraar Hajer, ook van de UvA, die heeft uitgewerkt hoer territoriale bestuursmodel kan worden aangevuld met een discursief model. In dit bestuursmodel van het discours betekent politiek: vormgeven aan politieke ruimten, identiteit en gedeelde waarden en vormgeven aan koppelingen tussen maatschappelijk debat en collectieve besluitvorming. Het is deze explicitering van de politieke dimensie van het openbaar bestuur die de commissie-Geelhoed ten onrechte buiten beschouwing laat.

Een andere lijn van vernieuwingen in regionale bestuurspraktijk wordt in Nederland al enige jaren verkend door Teisman, van de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Zijn oriëntatie op grote publieke werken kan ertoe bijdragen om de rol van het opdrachtgeverschap in het regionaal bestuur scherp te krijgen.

De Statencommissie zal zich vanaf meet af aan kunnen bevrijden van dwangmatig denken in termen van integraal bestuur door in Europa en elders in de wereld vooral ook de grote rijkdom aan sectorale bestuursorganen op hun waarde te toetsen. Zo bestaat in de Verenigde Staten grote ervaring met Port Authorities, Transport Authorities en Park Authorities. Dit soort sectorale bestuursorganen, te vergelijken met de Nederlandse Waterschappen, blijkt belangrijke regionale taken met succes te kunnen vervullen.

Gezag

De resultaten van dit vergelijkend onderzoek, dat berust op wisselwerking van praktijkvoorbeelden en theorie van het openbaar bestuur, biedt de Hollandse Statencommissie de gelegenheid om via ene combinatie van experimenten en opiniepeilingen tot een democratisch verankerde en proefondervindelijke getoetste selectie selectie van een beperkt aantal kansrijke bestuursvormen te komen. Als finale democratische toets kunnen deze als meerkeuzevraag in een consultatief referendum aan de kiezers worden voorgelegd. Als het gewicht van de uitslag gelijk wordt gesteld aan het opkomstpercentage - waardoor provinciale staten de stem van de zwijgende kiezer vertegenwoordigen - is aan alle eisen van evenredige vertegenwoordiging voldaan.

Ook de hier geschetste werkwijze zal verschillende jaren vergen, net als de werkwijze met een Staatscommissie. Het grote verschil met het procesvoorstel van de commissie-Geelhoed is dat de provincies, in casu de beide provincies Holland, hierin zelf het initiatief houden en zelf de verantwoordelijkheid nemen om burgers, bedrijven, instellingen en andere bestuursorganen voor hun voorstellen te winnen. Al doende kunnen zij zich zo het gezag verwerven om die rol van regionaal bestuur ook met succes te vervullen.

De auteur is hoogleraar stedenbouwkundig ontwerpen van stad en regio aan de TU-Delft en voorzitter van de Stichting Het Metropolitane Debat.