

Provincies moeten eigen profiel kiezen

Tijdens de provinciale verkiezingen is de onduidelijke rol van het provinciaal bestuur in alle media weer eens breed uitgemeten. Van provinciale zijde is daarop weinig weerwoord gekomen. Vreemd, want het advies van de commissie-Geelhoed van krap een jaar geleden bood perspectief op provincies met profiel. In de op te stellen collegeprogramma's zal daar alsnog in moeten worden voorzien.

Minder dan de helft van de kiesgerechtigden vindt het de moeite van een bezoek aan het stemlokaal waard om deel te nemen aan provinciale verkiezingen. Uit een recent onderzoek van de universiteit in Nijmegen onder statenleden blijkt dat het merendeel denkt dat de provincies binnen twintig jaar verdwijnen en zullen worden vervangen door landsdelen. Voorts vinden de meesten van hen dat dit middenbestuur meer taken en verantwoordelijkheden moet krijgen overgedragen van het Rijk.

Deze opvattingen van statenleden sporen met de adviezen van de commissie-Geelhoed. Maar het ventileren van verwachtingen en opvattingen is onvoldoende. Daar is politieke actie en bestuurlijke besluitvorming voor nodig. Daarom zullen de provinciale bestuursprogramma's die nu worden opgesteld ook moeten aangeven wat deze bestuurscolleges op dit terrein in de komende vier jaar willen bereiken. 'What gets measured, gets done' is les 1 uit *Reinventing Government*, het Amerikaanse handboek voor beter bestuur.

Collegeprogramma's

De commissie-Geelhoed doet voorstellen voor een revitalisering van de door Thorbecke ingevoerde drieslag van lokaal, provinciaal en nationaal openbaar bestuur. Vertrekpunt is de opmerkelijke duurzaamheid van deze indeling gedurende meer dan 150 jaar, waarin Nederland veranderde van dunbevolkt in dichtbevolkt land, van nachtwakersstaat in verzorgingsstaat en als onafhankelijke staat opging in een Europese Unie.

Alle drie veranderingen stellen hogere eisen aan het openbaar bestuur. Om ook het provinciaal bestuur aan de hogere eisen te laten voldoen schetst de commissie-Geelhoed een perspectief dat bestaat uit (1) het saneren van vrijblijvende bestuursconstructies in het middenveld, (2) het versterken van de positie van provincies als opdrachtgever door overheveling van rijkstaken – met name voor wat betreft ruimtelijke investeringen –, (3) treffen van bestuurlijke voorzieningen voor stadsgewesten als verlengd lokaal bestuur en (4) schaalvergroting van provincies om in de pas te blijven met Europese ontwikkelingen, met name urgent voor de Randstad.

Voor de provinciale bestuursprogramma's 2003-2007 zou effectueren van dit perspectief kunnen betekenen: (1) opstellen van een lijst van te beëindigen vormen van bestuursconstructies, (2) selecteren van tenminste één beleidsdomein waarop de provincie beter kan optreden als opdrachtgever dan het Rijk (en dus niet op vijf terreinen tegelijk, zoals de commissie-Geelhoed voorstelt), (3) onomwonden uitspreken dat een zogenoemde WGR+ (Wet gemeenschappelijke regelingen plus), waarin gemeenten kunnen worden verplicht om op bepaalde beleidsterreinen samen te werken, een noodzakelijke stap is en (4) aangeven welke stappen worden gezet om tot schaalvergroting van provincies te komen.

Lessen uit Europa

Een vergelijkende studie van bestuurspraktijken in negentien Europese stedelijke regio's heeft geleid tot een handzaam overzicht onder de titel *Metropolitan Governance and Spatial Planning* waarvan de Nederlandse hoogleraren Salet en Kreukels tot de

eindredactie behoorden. De veelheid van regio's, elk met een eigen gaardheid, geschiedenis en toekomstperspectief leidt tot een veelheid van regionale bestuursarrangementen.

Er worden vier hoofdtypen onderscheiden:

1. stad en regio vormen een bestuurlijke eenheid (bijvoorbeeld Groot-Madrid);
2. dualiteit van lokaal en regionaal bestuur met duidelijke hiërarchie (bijvoorbeeld Lombardije – Milaan);
3. dualiteit van lokaal en regionaal bestuur met het regionaal bestuur als bemiddelaar tussen lokaal en nationaal bestuur (bijvoorbeeld in Frankrijk en Nederland);
4. functionele bestuursorganen naar Angelsaksisch model (bijvoorbeeld Public Transport Authorities).

De auteurs constateren dat deze verschillende bestuursarrangementen voor hun slagen of falen zijn te beoordelen op verschillende kenmerken. Verreweg de belangrijkste daarvan is hun vermogen om een positieve samenhang en wisselwerking van de verschillende publieke en private partijen in de regio tot stand te brengen en in stand te houden. De conclusie is dat de arrangementen met het regionaal bestuur als bemiddelaar door de bank genomen het goed blijken te doen, terwijl constructies met duidelijke hiërarchische verhoudingen nogal eens onvruchtbare conflicten blijken op te roepen. Daarmee wordt de Nederlandse provincies een hart onder de riem gestoken; in eigen land verguisd, blijkt deze bestuursvorm het in Europa verhoudingsgewijs goed te doen.

Eigen profiel

Een provinciebestuur kan de eigen rol binnen de grenzen van de wet naar eigen keuze invullen. Zo kan het accent worden gelegd op het provinciebestuur als *autonome bestuurslaag* met een eigen beleidsruimte en dus ook eigen beleid. Ook kan gekozen worden voor een rol als *bemiddelaar* tussen lokaal en nationaal bestuur. Een derde optie is om de rol te kiezen van *regisseur*, waarbij de coördinatie van de verschillende acteurs in het rollenspel centraal staat. 'Geelhoed' voegt daar nog een vierde rol aan toe, te weten die van *opdrachtgever* van vooral ruimtelijke investeringen.

Al die rollen zitten elkaar op verschillende manieren in de weg. Een autonome bestuurslaag kan niet tegelijkertijd optreden als bemiddelaar. Een bemiddelende rol is niet gediend met uitgesproken eigen meningen. Evenzo loopt het meestal fout als de regisseur van een stuk tevens optreedt als producent en andersom. Als opdrachtgever wordt de provincie zelf partij en dit beperkt zijn mogelijkheden om als bemiddelaar te fungeren. Kortom, provincies moeten tussen deze rollen kiezen om de gekozen rol ook goed te kunnen vervullen. Omdat de omstandigheden in alle twaalf provincies verschillen, zullen zij ook verschillende keuzen maken. Zo ontstaan provincies met profiel.

Regio Randstad

In Europees perspectief is de noodzaak om de effectiviteit van het provinciaal bestuur te verhogen het grootst in West-Nederland. De gevolgen van de mondialisering van de economie en de daardoor nog steeds toenemende concurrentie komen daar het eerste en het hardste aan. Deze grote urgentie dwingt tot handelend optreden. Een bestuursperiode van vier jaar dwingt tot bescheidenheid. Door toch concrete resultaten te boeken ontstaan provincies met profiel.

Voor Noord- en Zuid-Holland is het volstrekt duidelijk wat de eerste stap moet zijn. In dit deel van het land is in de eerste plaats behoefte aan ruimtelijke regie. Om die rol naar behoren te vervullen moet om te beginnen de scheiding tussen Noord en Zuid die 150 jaar geleden uit nationale angsthazerij werd doorgevoerd ongedaan worden gemaakt. De beide nieuwe bestuurscolleges zouden een gelijkklidende tekst van deze strekking in hun programma kunnen opnemen.

De commissie-Geelhoed uit zich in zorgelijke bewoordingen over de provincies Utrecht en Flevoland. Stad en provincie Utrecht verschillen te weinig van elkaar in omvang en zitten elkaar zo in de weg. Flevoland moet voor een handvol gemeenten (zes) een intermediaire rol zien te spelen. De commissie laat het bij deze constatering.

Aansluiting van de provincie Utrecht bij Holland ligt historisch en cultureel niet voor de hand. Samengaan met Flevoland nog minder. Gegeven het feit dat de provincie Utrecht door zijn ligging het centrale verdeelsstation is in het nationale verkeersnet is het denkbaar dat het provinciebestuur zich profileert als intermediair tussen Rijk en gemeenten om de onderlinge bereikbaarheid tussen landsdelen veilig te stellen.

Een provinciaal profiel voor Flevoland is minder problematisch dan 'Geelhoed' suggereert. Met uitzondering van Almere vertoont Flevoland veel meer overeenkomsten met het oosten van Nederland dan met het westen. Gelet op het grondgebruik buiten Almere is Flevoland ook veel meer een landelijke dan een stedelijke provincie. Door de relatief jeugdige leeftijd van de bestaande bestuursorganen zijn de verhoudingen minder vastgeroest dan op het 'oude land'.

Flevoland zou dan ook een bijzonder nuttige rol kunnen vervullen als bemiddelaar en katalysator in de transformatie van de agrarische functies in Holland en Utrecht. Daar zitten de intensieve teelten (bollen, kassen, bomen) in toenemende mate in de knel en worden de productieomstandigheden van de grondgebonden landbouw door een nieuw regime voor het waterbeheer steeds beroerder.

Provinciale profilering waarbij Holland fungeert als internationale generator, Utrecht als nationale 'connector' en Flevoland als rurale transformator zou de effectiviteit van het regionale ruimtelijk beleid in West-Nederland aanzienlijk kunnen verbeteren. Door deze onderlinge taakverdeling krijgt dan ook de vorig jaar in het leven geroepen Regio Randstad de ruimte om zich te kwalificeren als regisseur van de metropoolontwikkeling die zich in deze regio voltrekt.

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