

STAAT VAN HET PROVINCIAAL
BESTUUR: IMPRESSIES UIT DE
PRAKTIJK

- eindrapport -

drs. H. Batelaan
drs. H.M. ter Beek
drs. M. Jansen

Amsterdam, augustus 2005
Regioplan publicatienr. 1333

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Methode.....	1
1.3	Leeswijzer	2
2	Intern krachtveld.....	3
2.1	Belangrijkste wijzigingen met invoering duale stelsel	3
2.2	Effecten dualisering.....	4
2.3	Aandachtspunten	6
3	Provinciale democratie	9
3.1	Afstand burger en politiek	9
3.2	Verkleinen afstand.....	12
4	Positie van het provinciaal bestuur	15
4.1	De provincie in het binnenlands bestuur	15
4.2	De provincie en Europa	19
5	Bestuurskracht van provincies en SWOT-analyse	23
5.1	Bestuurskrachtoordeel afhankelijk van veranderende rol van provincies	23
5.2	Algemeen beeld van provinciale sterktes en zwaktes	24
5.3	Ervaringen met de eerste provinciale bestuurskrachtmeting	27
5.4	Mogelijkheden om de provinciale bestuurskracht te versterken	29
6	Conclusie	33
	Bijlagen	35
	Bijlage 1 Itemlijst.....	35
	Bijlage 2 Overzicht gesprekspartners	37

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten periodiek een Jaarboek Binnenlands Bestuur uit te brengen. Het jaarboek zal in elk geval bestaan uit drie onderdelen:

1. Een overzicht van feitelijke ontwikkelingen, gebaseerd op bestaand onderzoek van diverse instanties.
2. Een overzicht van meningen van actoren in het binnenlands bestuur over ontwikkelingen in datzelfde binnenlands bestuur.
3. Een onderzoek naar een per jaar vast te stellen thema, waarvoor het ministerie jaarlijks een gerichte onderzoeksopdracht doet uitgaan.

In het kader van het tweede deel is door het Centre for Local Democracy (CLD) onder zowel gemeente- als provinciefunctionarissen een schriftelijke enquête uitgezet. Vanwege de tegenvallende respons onder de laatste groep heeft het ministerie besloten tot het uitvoeren van aanvullend kwalitatief onderzoek onder provinciefunctionarissen. Het ministerie heeft Regio-plan gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Methode

Met gemiddeld drie functionarissen per provincie hebben gesprekken plaatsgevonden; in totaal is met 37 functionarissen gesproken. In de meeste gevallen ging het om face-to-face gesprekken, waarvan een aantal met meer gesprekspartners tegelijk. Ongeveer een kwart van gesprekken heeft telefonisch plaatsgevonden.

In de gesprekken is ingegaan op de volgende thema's:

1. Invloed en initiatief (intern krachtenveld);
2. Provinciale democratie;
3. Bestuurlijke organisatie (positie provincie in binnenlands bestuur en in Europa);
4. Bestuurskracht (sterke en zwakke punten)

In de gesprekken is gevraagd naar persoonlijke meningen. Voor de gebruikte itemlijst verwijzen we naar bijlage 1. In bijlage 2 is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

1.3 Leeswijzer

In de volgende vijf hoofdstukken zal achtereenvolgens worden ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Hoofdstuk 2: Intern krachtenveld.
- Hoofdstuk 3: Provinciale democratie.
- Hoofdstuk 4: Positie provincie in binnenlands bestuur en in Europa.
- Hoofdstuk 5: Bestuurskracht.
- Hoofdstuk 6: Conclusies.

2 INTERN KRACHTENVELD

Het krachtenveld in het provinciaal bestuur wordt gevormd door drie partijen: Provinciale Staten (hierna PS), het college van Gedeputeerde Staten (hierna GS) en de ambtelijke organisatie. Met de invoering van het duale stelsel is een aantal veranderingen doorgevoerd in de rol en bevoegdheden van GS en PS en in de onderlinge verhoudingen. De wijzigingen hebben ook voor de ambtelijke organisatie gevolgen gehad. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen in het kort uiteengezet, waarna in paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de tot op heden opgetreden effecten. Het hoofdstuk sluit af met een aantal door de gesprekspartners geformuleerde aandachtspunten in paragraaf 2.3.

2.1 Belangrijkste wijzigingen met invoering duale stelsel¹

Provinciale Staten (PS)

PS bepalen in het nieuwe stelsel het beleid (op hoofdlijnen), waardoor de kaderstellende rol wordt versterkt. Daarnaast is sprake van een versterking van de controlerende rol, hetgeen ook bijdraagt aan een ‘politieker’ profiel van PS en het provinciale bestuur. PS heeft een aantal middelen om het College te controleren, zoals het recht om vragen te stellen of het recht om onderzoek in te stellen. Tot slot beoogt het nieuwe stelsel een versterking van de derde rol: de volksvertegenwoordigende rol. Doordat PS zich niet meer bezighoudt met de uitvoering van beleid kan ze zich meer richten op de burger en zich een beter beeld vormen van ‘wat er leeft’ in de provincie.

Om PS te helpen bij hun vertegenwoordigende functie, het vaststellen van te behalen doelstellingen en de controle van het College, is met het nieuwe stelsel een griffier aangesteld. PS kan ervoor kiezen de griffier aan te vullen met een griffie. De griffie verzorgt de meer algemene ondersteuning van PS. Het instellen van de griffie betekent niet dat PS de diensten van de reguliere organisatie niet meer gebruiken. Met name bij technische en inhoudelijke ondersteuning, zoals het opstellen van initiatiefvoorstellen en amendementen, speelt de reguliere ambtelijke organisatie een grote rol.

Gedeputeerde Staten (GS)

Het college van GS vormt het dagelijks bestuur en voert de besluiten van PS uit. Daarbij is een gedeputeerde in tegenstelling tot vóór de wijziging niet langer tegelijkertijd statenlid. Dit betekent dat niet meer wordt meegestemd over de eigen voorstellen en dat de eigen besluiten

¹ Bron: http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/bestuurlijke/inspringthema_s/dualisme_in.

niet meer door de gedeputeerde zelf worden gecontroleerd. Ook in Statencommissies, waarin veel van de besluitvorming wordt voorbereid, hebben gedeputeerden geen rol meer; de gedeputeerde wordt alleen nog uitgenodigd om informatie te geven of verantwoording af te leggen over gemaakte keuzes.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie helpt, onder leiding van de provinciesecretaris, het college het beleid uit te voeren. Daarbij geeft de Provinciewet ieder statenlid recht op ambtelijke bijstand (zie artikel 33 lid 1 van de Provinciewet). PS moet deze bijstand in een verordening nader regelen. Dit recht betreft ook de ‘reguliere’ ambtelijke organisatie. In de verordening kan geen enkel statenlid worden uitgesloten van ondersteuning door de reguliere ambtelijke organisatie.

2.2 Effecten dualisering²

GS meeste invloed

Men is het erover eens dat gezien vanuit machtsperspectieven ook na invoering van het duale stelsel het geheel van GS en de ambtelijke organisatie de facto invloedrijker is dan PS. PS volgt in de meeste provincies nog voornamelijk de agenda die door GS uitgestippeld is. Dit is volgens de meeste geïnterviewden niet verwonderlijk. GS en het ambtelijk apparaat zijn immers fulltime professionals, terwijl PS bestaat uit parttime ‘amateurs’. Bovendien is de inhoudelijke professionele ondersteuning waarop PS aanspraak kan maken relatief beperkt. Deze loopt via de griffie en de directie van de ambtelijke organisatie, terwijl GS kortere lijnen heeft. Verschillende gesprekspartners gaven dan ook aan dat het voor PS moeilijk is om GS ‘bij te houden’, zo niet onmogelijk. Een statenlid formuleert het als volgt: “Het is niet realistisch de moeilijkste taak waarvoor visie nodig is neer te leggen bij parttimefunctionarissen die daarbij nauwelijks professionele ondersteuning krijgen. Een bestuurder: “Een kaderstellende taak hoort niet thuis bij PS, daarvoor is ze niet toegerust. Ze kan te allen tijden ideeën aandragen, maar moet niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten.”

PS wint terrein

Niettemin signaleert een aantal gesprekspartners al de positieve effecten van de invoering van het nieuwe stelsel. PS maakt in toenemende mate gebruik van haar kaderstellende bevoegdheden, bijvoorbeeld door het agenderen van beleidspunten. Ook de controlerende taak komt volgens een deel van de geïnterviewden steeds beter uit de verf.

² De Commissie Hermans is ten tijde van het uitbrengen van deze rapportage gestart met de ‘Evaluatie dualisering provincies’.

In veel provincies treedt PS daarbij als geheel steeds vaker op als eenheid, terwijl ten tijde van het monistische stelsel collegefracties en GS vaak één blok vormden. Er is in veel provincies sprake van een solidariteitsgevoel, waarbij de gezamenlijke fracties de positie van PS proberen te versterken. Illustratief is het feit dat PS in een aantal provincies een eigen agenda heeft opgesteld. In een aantal provincies blijkt het echter onmogelijk PS op één lijn te krijgen en een statenagenda op te stellen. Verder is GS steeds minder regisseur binnen de eigen fractie, hetgeen onder meer tot uiting komt in de fractievergaderingen. In sommige provincies is GS, tenzij hiervoor een bijzondere aanleiding is, niet meer welkom tijdens deze bijeenkomsten.

PS moet politieker opereren

Verschillende gesprekspartners zijn van mening dat PS haar invloed meer kan doen laten gelden door in de Statenvergadering scherper te debatteren. Dit gebeurt volgens sommigen nog onvoldoende, omdat PS nog te weinig stuurt op hoofdlijnen. Zou men zich in de debatten tot de kern beperken, dan zouden deze scherper en daarmee effectiever worden. Een aantal gesprekspartners pleit in dit verband voor een reductie van het aantal statenleden (los van de reductie waartoe inmiddels al is besloten), opdat men wordt gedwongen op hoofdlijnen te debatteren.

Het uitblijven van scherpe debatten heeft volgens sommigen ook te maken met een gebrek aan ‘politieke’ thema’s, waardoor weinig meningsverschillen bestaan tussen fracties en een consensuscultuur ontstaat. Meer politieke thema’s en zich meer profilerende fracties zouden het debat kunnen aanwakkeren. Deze consensuscultuur tekent zich ook af in de coalities: nagenoeg alle provincies hebben een brede coalitie; een coalitie waarin driekwart of meer van PS is vertegenwoordigd is geen uitzondering. Enkele geïnterviewden zijn echter van mening dat een brede coalitie het aangaan van gelegenhedscoalities op onderwerp vergemakkelijkt. Men krijgt dan steeds wisselende coalities, waardoor meer inhoudelijk debat plaatsvindt. Kleine coalities zouden sneller geneigd zijn zich bij elkaar aan te sluiten, om zo het front gesloten te houden.

Tot slot worden veel debatten al in de Statencommissies gevoerd, waardoor veel onderwerpen die in de Statenvergadering worden behandeld nog uitsluitend hamerstukken zijn. Dit laat volgens sommigen echter juist ruimte om middels een debat op een klein aantal, bij voorkeur minder technische of ingewikkelde thema’s, dieper in te gaan.

Tegelijkertijd moeten PS volgens sommigen niet te veel als ‘geheel’ optreden. Een te strikte scheiding zou ten koste gaan van het politieke debat, omdat dan de verschillen tussen fracties ondergesneeuwd raken. Daarbij is het volgens betrokkenen voor de burger onmogelijk PS en

GS te begrijpen als deze vanuit verschillende invalshoeken met het zelfde thema bezig zijn. In de provincie Noord-Brabant spreekt men dan ook liever van samenwerkingsdualisme.

Ambtelijke organisatie nog onwennig

De ambtelijke organisatie stond in het monistische stelsel voornamelijk ten dienste van het college van GS. Door de veranderingen in rollen en bevoegdheden moet ze ook steeds vaker PS van informatie voorzien. In de praktijk blijkt dit volgens een aantal gesprekspartners nog wel eens lastig. Het ambtelijk apparaat moet nog wennen aan PS als opdrachtgever. Omdat PS kaderstellender is geworden en haar controlerende taak steeds meer vormgeeft, wordt ook vaker een beroep gedaan op de ambtelijke organisatie. Statenleden zijn veeleisender geworden, hetgeen zich volgens een van de griffiers uit in het feit dat “continu opdrachten worden gegeven.” Daarbij kan het voorkomen dat een gedeputeerde en een statenlid één ambtenaar over hetzelfde thema om advies vragen, waardoor deze in een loyaliteitskwestie verwickeld raakt. In een dergelijke situatie is het volgens sommigen niet onwaarschijnlijk dat hij ‘kiest’ voor de gedeputeerde.

In zijn algemeenheid geldt dat alle partijen nog moeten wennen aan hun ‘nieuwe’ rol. Dit betekent dat de effecten twee jaar na de invoering van het duale stelsel nog niet altijd even duidelijk zijn. Een groot deel van de respondenten verwacht echter dat dit over een aantal jaar wel het geval zal zijn.

2.3 Aandachtspunten

Enkele gesprekspartners signaleren nog een aantal knelpunten in het duale stelsel die de aandacht behoeven:

- De veranderde rol opvatting vereist van PS een gedegen inhoudelijke kennis van de beleidsthema's die aan de orde zijn. De inhoudelijke ondersteuning blijft hier volgens sommigen echter bij achter. De ondersteuning van de griffie zou voornamelijk procedureel zijn en het ambtelijk apparaat, waarop ook een beroep kan worden gedaan, is vaak nog niet gewend aan PS als opdrachtgever of krijgt te maken met een loyaliteitsprobleem. Een aantal gesprekspartners pleit dan ook voor betere inhoudelijke ondersteuning van statenleden. In de provincie Zeeland wordt voor inhoudelijke kennis bij voorkeur gebruik gemaakt van fractiemedewerkers, waar naar eigen zeggen veel financiële middelen voor beschikbaar worden gesteld. Volgens sommigen is het echter een kwestie van tijd en went de ambtelijke organisatie vanzelf aan haar ‘dubbelrol’.
- Om de belangen van de bewoners in de provincie beter te kunnen behartigen is een representatieve afspiegeling in PS wenselijk. In een aantal provincies heeft men echter te maken met een vergrijzing van PS. Dit zou te maken hebben met het feit dat voor ge-

pensioneerden het statenlidmaatschap geen financiële consequenties heeft (het is geen aanslag op het inkomen). Daarbij werkt de bezoldigingssystematiek volgens sommigen ook een ondervertegenwoordiging van de lagere sociaal economische klassen in de hand. Voor personen met een krappe beurs betekent een statenlidmaatschap namelijk een relatief grote aanslag op het inkomen, wat het voor deze groep onaantrekkelijk maakt. Enkele gesprekspartners zijn van mening dat een betere bezoldiging de representativiteit van PS zal bevorderen.

- Tot slot gaf een aantal geïnterviewden aan bezwaar te hebben tegen de dubbelrol van de Commissaris van de Koningin. In de huidige situatie zit deze zowel de PS- als de GS-vergaderingen voor, terwijl hij zich in de geest van de dualistische verhoudingen volgens sommigen beter zou kunnen beperken tot het voorzitterschap van GS. De PS-vergaderingen zouden dan naar analogie van de Tweede Kamer moeten worden voorgezeten door een PS-lid.

3 PROVINCIALE DEMOCRATIE

De wijzigingen in het kader van het duale stelsel hadden onder meer tot doel dat statenleden zich meer op de burger zouden gaan richten. Het mes snijdt hierbij aan twee kanten: bij PS ontstaat een beter beeld van ‘wat leeft’ in de provincie en tegelijkertijd krijgt de burger een beter beeld van wat de provincie voor hem betekent. De afstand tussen burger en bestuur zou hiermee kunnen worden verkleind. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op deze afstand en de betekenis ervan voor de provinciale democratie.

3.1 Afstand burger en politiek

Verschillen tussen provincies

Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat er de meeste provincies sprake is van een relatief grote afstand van het provinciale bestuur tot de burger. Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter wel dat bij het beoordelen van de afstand van ‘de provincie’ tot de burger in ieder geval twee zaken goed onderscheiden moeten worden:

- De afstand van het provinciale bestuur en de provinciale ambtelijke organisatie tot de burger.
- De afstand van de burger tot de provincie als streek en de mate waarmee hij of zij zich identificeert met de eigen provincie.

De mate waarin burgers zich identificeren met de provincie (als streek) verschilt sterk van provincie tot provincie. In enkele provincies, vooral de meer landelijke provincies zoals Fryslân, Groningen, Drenthe, Limburg en Zeeland, identificeert de burger zich relatief sterk met de eigen provincie: men voelt zich bijvoorbeeld Fries of Zeeuws. Voor de provincies waarbij dit niet of in mindere mate het geval is, vormt dit aspect een handicap in het klein houden van de afstand tussen de provincie als organisatie en de burger. Tegelijkertijd wil het ook niet zeggen dat in alle provincies waar de burger zich sterk identificeert met de eigen provincie als streek, de afstand van de provincie als organisatie tot de burger kort is.

Dit blijkt ook uit de gesprekken, waarin onder meer wordt verwezen naar de over het algemeen relatief lage opkomstpercentages bij de PS-verkiezingen en de relatieve onbekendheid met de provinciale politici. Gesprekspartners uit Zeeland, Gelderland en Groningen zijn echter van mening dat in hun provincie de provinciale politici desondanks relatief bekend zijn bij de burgers en dat wat dat betreft de afstand burger-provinciaal bestuur relatief kort is. Dat niet in alle kleinere en landelijke provincies de provinciale politiek zeer dicht bij de burger staat, wordt geïllustreerd met een voorbeeld uit Friesland. Uit imago-onderzoek dat enkele

jaren geleden is uitgevoerd in Friesland bleek onder meer dat de overgrote meerderheid van de Friezen ‘geen flauw idee’ heeft wie er in zijn provincie aan het stuur staat; de ‘bekendste’ gedeputeerde werd door acht procent van de Friezen genoemd (de overigen door nog minder). Toch is er zoals gezegd in Friesland wel sprake van een sterke identificatie met de provincie, wat illustreert dat de afstand tussen burger en politiek kan afwijken van de wijze waarop men zich met de provincie identificeert.

Naast de mate waarin de burger zich identificeert met de eigen provincie als streek, zijn er nog enkele factoren aan te wijzen die van invloed zijn op de door burgers ervaren afstand tot de provincie als organisatie. Genoemd worden dan met name:

- De mate waarin er in de provinciale politiek sprake is van als relevant ervaren discussie.
- De mate waarin de lokale en regionale media aandacht besteden aan de provinciale politiek.
- De mate waarin er actuele ontwikkelingen zijn (bijvoorbeeld grote projecten of belangrijke beleidswijzigingen) die de burger rechtstreeks raken.
- De inzet vanuit de provincie om burgers bij het provinciale bestuur te betrekken.

Respondenten uit Groningen geven verder aan dat het in die provincie aanwezige ‘politieke profiel’ van PS, en het provinciale bestuur in het algemeen, bijdraagt aan de belangstelling van de lokale media en dus de burgers voor de provincie. In Groningen is het College opgebouwd uit twee partijen, met zowel ter linkerzijde als ter rechterzijde van het politieke spectrum relevante oppositie. Verder kan de provinciale politiek in Groningen eerder worden gekarakteriseerd met het conflictmodel dan met het harmoniemodel, dat in veel andere provincies zijn stempel drukt. Mede hierdoor berichten de regionale media, zoals TV Noord en het Dagblad van het Noorden, relatief veel over de provinciale politiek. Enkele respondenten in Groningen stellen daarom dat enkele provinciale bestuurders een zelfde bekendheid genieten als landelijke politici.

De aandacht voor het provinciale bestuur en de provinciale politiek is in veel andere provincies minder groot. Met name de respondenten uit de Randstedelijke provincies geven aan dat in deze provincies de lokale en regionale televisiestations en de regionale kranten wel veel aandacht hebben voor de politiek in de in deze gebieden gelegen grotere steden, maar dat de aandacht voor de provincie relatief minder groot is.

Veel gesprekspartners geven verder aan dat indien er grote projecten of belangrijke beleidswijzigingen aan de orde zijn die de burger rechtstreeks raken, dat dan de burger de weg naar de provincie vaak goed weet te vinden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ontwikkelingen rondom reconstructiegebieden in de landelijke provincies, waardoor burgers en agrariërs rechtstreeks worden geraakt (bijvoorbeeld omdat het beleid als gevolg heeft dat er boeren-

bedrijven verplaatst moeten worden). In dergelijke gevallen worden zowel statenleden als gedeputeerden veelvuldig benaderd door betrokken burgers en maatschappelijke geledingen en wordt ook vanuit de provincies op interactieve wijze vormgegeven aan de beleidsontwikkeling. Andere typen projecten waar burgers rechtstreeks de invloed van de provincie ondervinden, zijn bijvoorbeeld infrastructuurprojecten of grote ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (in Overijssel is als voorbeeld het Regionaal Bedrijventerrein Twente aangehaald, in Zuid-Holland de ontwikkeling van de Zuidplaspolder). De betrokkenheid uit zich in deze provincies onder meer in druk bezochte hoorzittingen, nauwe contacten tussen burger en gedeputeerden en de interesse bij de burger om over deze onderwerpen een statenvergadering bij te wonen.

Gesprekspartners geven verder aan dat provincies ook proberen om los van concrete onderwerpen aan bekendheid te winnen bij de burgers. Hiertoe worden dan onder meer open dagen gehouden of worden rondleidingen georganiseerd in het provinciehuis. Provincies maken momenteel ook werk van het verder uitwerken van hun websites, de berichtgeving vanuit de provincie in lokale en regionale media en het opzetten van weblogs voor bijvoorbeeld gedeputeerden. De overheersende gedachte is echter wel dat ondanks dergelijke inspanningen de burger vaak toch met name geïnteresseerd is in concrete beleidsvoornemens, indien die hem of haar raken, en dat verder de provincie toch altijd in enige mate verder van de burger blijft afstaan dan een gemeente.

Afstand niet problematisch

In de provincies waar men een afstand ervaart, wordt deze niet als zeer problematisch beschouwd. Over het algemeen is men de mening toegedaan dat deze inherent is aan het takenpakket en de positie van de provincie als middenbestuur. De provincie heeft vooral contacten met collectieven, niet met burgers. De taken en bevoegdheden van provincies liggen op terreinen die de burger niet direct raken, wat automatisch maakt dat deze op een wat grotere afstand tot de burger staat. Daarbij geven verschillende gesprekspartners aan dat de burger de provincie uitstekend weet te vinden wanneer het eigen belang in het geding is. Illustratief hiervoor zijn de drukbezochte hoorzittingen of inspraakavonden voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld een streekplan of het uit de dienst nemen van een buslijn. Een specifiek voorbeeld zijn de in Drenthe georganiseerde discussieavonden in het kader van het provinciaal omgevingsplan. In vier verschillende regio's van de provincie hebben burgers met elkaar gedebatteerd. Daarnaast is in dit verband gesproken met belangenorganisaties, uitvoerende instanties en is een avond georganiseerd met alle twaalf gemeenten. Op deze avonden is een compromis ontstaan tussen boeren en milieuorganisaties door hen letterlijk om één tafel te zetten.

3.2 Verkleinen afstand

Al wordt de afstand tot de burger door de meeste betrokkenen niet als problematisch gezien, men probeert deze wel te verkleinen of in elk geval zo klein mogelijk te houden. In het navolgende wordt ingegaan op initiatieven die in dit verband door de provincies worden ont-plooid.

Geen structuurwijzigingen

Zonder uitzondering is men van mening dat bestuurlijke vernieuwing, in de zin van het aanpassen van procedures, regels en wetten, geen geschikte methode is om de afstand te verkleinen. Volgens sommigen zou dit zelfs contraproductief werken. Burgers zien door de bomen het bos niet meer, waardoor het gevaar dat ze de politiek de rug toekeren op de loer ligt. Eén statenlid gaf aan dat dergelijke ‘structuurwijzigingen’ ten koste gaan van de inhoud; bij een bezoek aan een buurt of wijk zou hij het grootste deel van de tijd kwijt zijn aan het informeren van de burger over de meest recente wijzigingen.

Ook is men over het algemeen terughoudend ten aanzien van instrumenten die beslissingsbevoegdheden overdragen aan burgers of instellingen. Een uitzondering daargelaten is het grootste deel van de betrokkenen geen voorstander van het correctief referendum. Hoewel een deel van de gesprekspartners van mening is dat dit instrument in een uitzonderlijk geval uitkomst kan bieden, zet men met veelvuldig gebruik volgens de meeste de politiek buitenspel. Het merendeel is van mening dat Provinciale Staten de kans moet hebben het vierjarig mandaat dat zij van de kiezer heeft gekregen ten volle te benutten.

Cultuuromslag

Er zijn volgens betrokkenen wel degelijk mogelijkheden om de kloof tussen burger en provinciale politiek te verkleinen. Hiertoe moet de politiek meer naar de burger toekomen, hetgeen een mentaliteitsverandering vereist. Bestuurders dienen zich minder regentesk op te stellen, de burger meer op te zoeken, naar hem te luisteren en de plannen en voornemens op heldere en toegankelijke wijze toe te lichten. Als een thema minder tot de verbeelding spreekt of erg abstract is, is het volgens betrokkenen de taak van de politiek ervoor te zorgen dat de interesse voor het onderwerp bij de samenleving wordt gewekt.

Interactief beleid

Een manier waarbij de bestuurder letterlijk naar de burger toekomt, is het organiseren van hoorzittingen, discussieavonden en inspraakavonden op locatie. Nagenoeg alle betrokkenen blijken voorstander van dit ‘interactieve’ beleid waarbij de burger actief bij de besluitvorming wordt betrokken. In alle provincies wordt hier dan ook (in de nabije toekomst) gebruik van gemaakt.

Een voorbeeld van interactief beleid komt uit de provincie Utrecht. In deze provincie heeft men een commissie aangesteld, bestaande uit bewoners van een gebied waar op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling een en ander stond te gebeuren. De commissie is op een inspraakavond democratisch gekozen en heeft van de buurtbewoners het mandaat gekregen om met de bestuurders mee te denken. Ze is zich vervolgens samen met de bestuurders gaan buigen over diverse problemen op het gebied van woning-, landbouw- en waterproblematiek. De kracht van deze werkwijze is volgens één van de geïnterviewden in Utrecht gelegen in het bieden van inspraakgelegenheid bij aanvang van een project. Door de burger in een vroeg stadium te betrekken, voelt deze zich serieus genomen en zal hij eerder bereid zijn tot samenwerking en het doen van eventuele concessies dan wanneer men pas aan het einde van een traject om een mening gevraagd wordt.

Een ander voorbeeld betreft de huisartsenzorg in de provincie Groningen. Na signalen over onvoldoende spreiding van huisartsenposten heeft de provincie een interactief traject opgezet met de huisartsen, zorgverzekeraars, ouderenbonden, dorpsverenigingen en overige betrokken partijen. Dit heeft onder meer geleid tot de ‘Perspectiefschets huisartsenzorg op het platteland’.

Gebruik regionale en digitale (interactieve) media

Een andere manier om de burger bij de politiek te betrekken is het gebruik van lokale, regionale en (interactieve) digitale media. In nagenoeg alle provincies wordt gebruik gemaakt van huis-aan-huisbladen; een enkele provincie moet ruimte ‘kopen’ in een regionaal dagblad. Verschillende malen werd het belang van het actief benaderen van de pers benadrukt. Met name in de stedelijke gebieden is de pers nauwelijks geïnteresseerd in de provinciale politiek en komt deze dus zeker niet zelf naar de politiek toe.

Sommige provincies zenden op de regionale nieuwszender de statenvergadering integraal uit (in één provincie is deze vanwege het geringe aantal kijkers overigens van de buis gehaald). Om de bekendheid van de PS-leden te vergroten, worden op de regionale televisie daarnaast interviews met statenleden uitgezonden, veelal met fractievoorzitters. Ook wordt steeds vaker gebruik gemaakt van digitale (interactieve) media. Vaak is het mogelijk de Statenvergadering op het internet te volgen. Een voorbeeld van het gebruik van interactieve media is het binnenkort te starten ‘virtueel debatcentrum’ via internet en de weblogs van de gedeputeerden in de provincie Overijssel.

Acceptatie

Enkele gesprekspartners zijn echter van mening dat genoemde inspanningen nauwelijks zullen bijdragen aan het verkleinen van de afstand tussen burger en politiek en derhalve verspilde moeite zijn. De provincie moet volgens deze personen berusten in het feit dat ze ver van

de burger afstaat en de burger zelf laten bepalen of hij zich in de provinciale politiek wil verdiepen of niet. Eén gesprekspartner is van mening dat initiatieven ter verkleining van de afstand louter worden ingegeven door een hang naar politieke correctheid.

4 POSITIE VAN HET PROVINCIAAL BESTUUR

De provincie heeft als schakel tussen Rijk en gemeente een eigen rol in het binnenlands bestuur. In paragraaf 4.1. gaan we nader in op deze ‘tussenpositie’ en de betekenis hiervan voor het functioneren van de provincie als bestuursorgaan. Daarnaast heeft de provincie meer dan ooit te maken met Europa. Over de positie van de provincie in relatie tot Europa zal worden ingegaan in paragraaf 4.2.

4.1 De provincie in het binnenlands bestuur

Handhaving huidige structuur

De meeste geïnterviewden vinden de huidige driedeling van Rijk, provincie en gemeente transparant en werkbaar en zijn dan ook voorstander van versterking van de bestaande hoofdstructuur. Taken moeten volgens hen worden gedelegeerd *binnen* de huidige structuur en niet worden uitbesteed aan nieuwe bestuursorganen. Dit zou de bestuurlijke drukte en de onduidelijkheid over politieke verantwoordelijkheid vergroten en daarmee de slagkracht negatief beïnvloeden. De burger weet dan volgens verschillende geïnterviewden helemaal niet meer waar hij aan toe is. Een aantal gesprekspartners vraagt zich dan ook af waarom de landelijke politiek, in tegenspraak met eerder uitgebracht advies door de commissie Geelhoed, de huidige beleidslijn voortzet en met de WGR-plus lijkt af te stevenen op een ‘vier-lagen-structuur’. Dit zou volgens sommigen op gespannen voet staan met de internationalisering van de samenleving. Om sterk te staan in een groot Europa dienen volgens hen de krachten te worden gebundeld. Bovendien zouden voortdurend wisselende ideeën over de structuur niet bepaald getuigen van een sterk, stabiel binnenlands bestuur. Niet onbelangrijk ten slotte is dat een ruime meerderheid van de respondenten van mening is dat een bestuurlijk orgaan democratisch gelegitimeerd moet zijn, waarvan in het geval van de WGR-plusregio’s in onvoldoende mate sprake zou zijn. Een aantal gesprekspartners ziet kaderwetgebieden (of de toekomstige WGR-plusregio’s) in bepaalde regio’s echter als een noodzakelijk constructie. De huidige structuur is volgens hen historisch gegroeid, maar sluit niet meer aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Een kaderwetgebied of WGR-plusregio zou volgens hen in voorkomende gevallen beter in staat zijn grootstedelijke problematiek het hoofd te bieden dan de provincie. Naast een gesprekspartner in Zuid-Holland hebben ook twee gesprekspartners in Noord-Brabant en Limburg dit aangegeven. Voorwaarde is wel dat er een goede afstemming tussen provincie en WGR-plusregio plaatsvindt.

Wat betreft de waterschappen geeft een aantal gesprekspartners aan dat de taken inhoudelijk nauw aansluiten bij die van de provincie en goed bij de provincie georganiseerd zouden

kunnen worden. Sommigen vinden het in dit licht dan ook wenselijk dat dit gebeurt, anderen vinden de huidige situatie ook werkbaar (zie ook het convenant tussen IPO en UVW). In zijn algemeenheid geldt dat betrokkenen de hele discussie over structuurveranderingen en ‘trekken aan dode paarden’ een beetje moe zijn; het heeft in elk geval niet de prioriteit.

Betere afstemming en taakverdeling

Van een groot deel van de provinciale taken is volgens betrokkenen duidelijk wie ervoor verantwoordelijk is; dit ligt in de wet verankerd. Over een aantal taken bestaat echter onduidelijkheid. De open huishouding van het binnenlands bestuur maakt het voor zowel rijk, provincies als gemeenten mogelijk naar eigen inzicht taken op te pakken. Hoewel dit door vrijwel iedereen als een voordeel wordt gezien, brengt deze autonomie het risico met zich mee dat verschillende partijen ‘in het zelfde gat springen’ en niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Een voorbeeld hiervan betreft de jeugdzorg, waarvan belangrijke taken recent zijn overgedragen aan de provincie (waar de Bureaus Jeugdzorg zijn ontstaan), maar waar de rijksoverheid nog wel ‘een oogje in het zeil houdt’. Eén gesprekspartner is van mening dat er is sprake van het ‘verdelen van de overvloed’: (...) “Als gevolg van een teveel aan geld zijn provincies voortdurend op zoek naar nieuwe taken, ook taken die bij andere bestuurslagen thuishoren.”

Daarbij wordt de taakverdeling niet altijd logisch gevonden. Een in dit verband genoemd voorbeeld is de verantwoordelijkheid en taakverdeling met betrekking tot de waterhuishouding. Zo dragen zowel waterschappen als provincies en gemeenten in dezen verantwoordelijkheid (de eerste voor het kwantitatieve en kwalitatieve beheer, de tweede voor het grondwater en de laatste voor het riool) en houdt de provincie op haar beurt weer toezicht op de gemeenten. Met betrekking tot het ambulancevervoer stuit men op een vergelijkbaar probleem: er is sprake van een gemeentelijke regeling, maar de provincie bepaalt de standplaatsen. Verscheidene gesprekspartners gaven aan dat het logischer en efficiënter zou zijn wanneer de geografische grenzen van politie-, brandweer- en ambulanceregio’s zouden samenvallen. Een aantal ziet hierbij een coördinerende taak voor de provincie weggelegd.

De geïnterviewden pleiten dan ook voor een heldere taakverdeling; voor elk maatschappelijk vraagstuk dient men zich af te vragen wie dit het beste kan oppakken opdat de problematiek het hoofd kan worden geboden. Aangezien de taakverdeling bij wet geregeld is, is het opmerkelijk dat hierover bij veel respondenten onduidelijkheid bestaat. De meesten zijn van mening dat hogere instanties geen taken moeten oppakken die door lagere instanties minstens even goed kunnen worden afgehandeld (subsidiariteitsbeginsel). Een deel van de geïnterviewden is dan ook van mening dat een aantal toezichthoudende taken door het Rijk kan worden gedelegeerd aan de provincies en andere door provincies aan gemeenten. Voorwaarde is wel dat dit gepaard gaat met volledige financiële compensatie, hetgeen nu vaak

niet het geval is volgens de gesprekspartners. Daarentegen zijn er ook voorstanders van meer centraal beleid. Zo gaf een klein aantal gesprekspartners aan dat de uitvoering van bepaalde wetten die nu op gemeenteniveau worden uitgevoerd (zoals per 1 januari de WMO) ‘naar boven’ zouden moeten worden gedelegeerd, omdat elementaire voorzieningen waarop in het kader van deze wet aanspraak kan worden gemaakt niet per gemeente mogen verschillen.

Cultuuromslag gaande

Als middenbestuur tussen het Rijk en de lokale overheden neemt de provincie een bijzondere positie in. Ten opzichte van de lokale overheden en het maatschappelijk middenveld had ze tot voor kort (voornamelijk) een toezichhoudende functie, terwijl de rijksoverheid op haar beurt toeziet op de provincie. De veranderende rolopvatting van de provincie, met een ommezwaai van het formuleren van beleid naar het (helpen) uitvoeren van beleid, vereist een andere manier van denken en werken. Provincies moeten keuzes durven maken; men moet terughoudendheid betrachten wanneer een andere overheid beter in staat is een bepaalde taak uit te oefenen. Waar de relatie tussen de provincie enerzijds en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld anderzijds er vroeger in de eerste plaats een was van opdrachtgever en opdrachtnemer, kenmerkt deze zich tegenwoordig steeds vaker als een partnerrelatie, waarbij niet wordt gedacht in termen van bevoegdheden, maar waarbij het doel en de wijze waarop men dit gezamenlijk denkt te bereiken centraal staan. “Door een minder regenteske houding aan te nemen”, zoals een van de geïnterviewden het omschrijft, “krijgt men meer gedaan.”

Daarnaast moet de provincie risico’s durven nemen. Bij de uitvoering van grootschalige projecten zijn veel belangen en vaak grote uitgaven gemoeid. In tegenstelling tot vroeger is daarbij steeds vaker een projectmatige aanpak vereist, terwijl men van oudsher gewend is procesmatig te werken. Omdat deze omslag niet van de een op de andere dag kan worden gerealiseerd, worden nog niet alle mogelijkheden op het gebied van de uitvoering ten volle benut. Wel is er volgens de meeste gesprekspartners een kentering gaande. Het ambtelijk apparaat heeft in veel provincies een aanzienlijke reorganisatie ondergaan en de functionarissen worden getraind in projectmatig en resultaatgericht werken. Verschillende provincies geven aan dat deze investeringen zich inmiddels al uitbetalen, getuige een aantal prestigieuze projecten. Een voorbeeld hiervan is de inrichting van de IJsseldelta. Het betrof een zeer complex project waarbij veel partijen waren betrokken, waarvan de provincie de projectleiding leverde en één van de gedeputeerden een belangrijke ‘trekkersrol’ vervulde.

Schaalvergroting of samenwerking?

De discussie over schaalvergroting of -verkleining is al decennialang gaande, waarbij sprake lijkt van een golfbeweging. Daarbij zijn er twee discussies: de discussie over opschaling van provincies en die over opschaling van gemeenten.³

Provincies onderhouden nauwe banden met elkaar. Een voorbeeld van een (geformaliseerd) verband is het Inter Provinciaal Overleg (IPO), waarvan alle provincies deel uitmaken. Daarnaast werken veel provincies ook samen in kleiner verband, geformaliseerd of op ad hoc-basis. Deze samenwerking wordt door alle gesprekspartners van wezenlijk belang gevonden, niet alleen om de positie in het binnenlands bestuur te versterken, maar ook die binnen Europa (zie paragraaf 4.2). Hoewel het volgens sommigen niet is uitgesloten dat een aantal van deze verbanden in de toekomst zal uitmonden in een fusie, zien de meeste hiervan het nut niet in. Zo ontstaan met de opschaling van provincies in het meest waarschijnlijke scenario vier landsdelen (één in de Randstad, een in het Noorden, een in het Oosten en een in het Zuiden van het land). Hierbij zal in economisch opzicht het landsdeel Randstad relatief een nog groter gewicht in de schaal leggen dan nu al het geval is en het onderlinge evenwicht zoek zou zijn. Daarbij identificeren inwoners zich in sommige provincies sterk met de provincie en zit men niet op een fusie met een andere provincie te wachten. Het voordeel van (intensivering van) samenwerkingsrelaties is dat men gebruik kan maken van elkaars kennis en deskundigheid zonder de eigen identiteit te hoeven opgeven. Daarbij kan in de huidige situatie volgens een aantal geïnterviewden in wisselende samenstellingen worden samengewerkt, waarbij men de samenstelling laat bepalen door de inhoud in plaats van door geografische grenzen. Daarbij vermoeden enkelen dat de kloof tussen burger en provincie in het geval van opschaling nog groter wordt dan deze al is.

In veel provincies is het aantal gemeenten als gevolg van de gemeentelijke herindelingen van de laatste jaren aanzienlijk verkleind. Streeksgewijze herindeling heeft sinds de jaren negentig met name plaatsgevonden in provincies als Noord-Brabant, Drenthe, Overijssel, Gelderland (met name in de Achterhoek en in het Gelderse Rivierengebied), Limburg en Zeeland. Voor een aantal provincies geldt dat er nog relatief veel kleinere gemeenten aanwezig zijn, onder meer in provincies als Zuid-Holland, Utrecht en Fryslân. Bij de provinciale gesprekspartners is alom het besef aanwezig dat het voor kleinere gemeenten steeds moeilijker wordt om het gemeentelijke takenpakket nog goed uit te voeren, vooral ook omdat door decentralisatie de taken van de gemeenten steeds omvangrijker en complexer zijn geworden. De gesprekspartners zien het als een belangrijke rol van de provincie om met betrekking tot de mate waarin gemeenten nog voldoende berekend zijn op hun taken de vinger aan de pols te houden, bijvoorbeeld door het stimuleren van bestuurskrachtmetingen.

³ Zie ook structuurdiscussie op pagina 13.

De gesprekspartners oordelen echter verschillend over de mate waarin de provincie versterking van de bestuurskracht zou moeten ‘afdwingen’. In provincies als Drenthe en Overijssel zijn de streeksgewijze herindelingen van enige jaren terug bijvoorbeeld sterk door de provincie gestimuleerd en is er ook sprake geweest van duidelijke sturing vanuit de provincie op de versterking van de gemeenten door middel van schaalvergroting. Bovendien wordt verschillend aangekeken tegen de wijze waarop versterking van de bestuurskracht van gemeenten het beste kan worden vergroot, waarbij naast schaalvergroting ook samenwerking tussen gemeenten vaak wordt genoemd.⁴ De vraag of een provincie sterk inzet op schaalvergroting van gemeenten, is vooral ook afhankelijk van de politieke context van de betreffende provincie en hetgeen hierover in het Collegeprogramma is afgesproken. Dit betekent in het geval van de provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld dat de provincie primair het initiatief voor bestuurskrachtversterking via schaalvergroting laat aan de gemeenten zelf (op basis van vrijwilligheid), hoewel zij wel sterk stimuleert dat er in de kleinere gemeenten een proces van bewustwording op gang komt. De gemeentelijke bestuurskrachtmetingen die in diverse regio’s van Zuid-Holland zijn uitgevoerd, zijn hiervan een illustratie.

4.2 De provincie en Europa

De verhouding tussen de Nederlandse provincies en de Europese Unie wordt onder meer bepaald door het geld dat Europa aan de provincies ter beschikking kan stellen (de structuurfondsen, zoals het ESF-programma) en de kaderstellende richtlijnen die in de EU worden vastgesteld. In het navolgende zullen deze twee thema’s aan de orde komen.

Structuurfondsen nuttig

De gesprekspartners in de twaalf provincies zijn het met elkaar eens dat het Europese geld sterk bijdraagt aan belangrijke projecten in hun provincie. Het stimuleert de provinciale overheid om te investeren in werkgelegenheid, infrastructuur en natuurontwikkeling. Daarnaast bevordert het de samenwerking tussen provincie en externe partners; Europees geld wordt immers alleen uitgekeerd in de vorm van cofinanciering. De provincies hebben voldoende tot zeer goede deskundigheid op het terrein van Europese subsidiemogelijkheden, nergens wordt geklaagd over ingewikkelde aanvraagprocedures of complexe subsidievoorwaarden.

Het idee leeft dat de geldstroom vanuit Europa minder profijtelijk zal worden vanwege de uitbreiding van de EU. Een aantal gesprekspartners is dan ook kritisch ten opzichte van de

⁴ In de provincie Groningen is recent door een gemeente, de gemeente Ten Boer (met circa 7500 inwoners één van de kleinere gemeenten in die provincie), gekozen voor een bijzondere aanpak van de gewenste versterking van de lokale bestuurskracht. Men heeft er voor gekozen om het grootste deel van het ambtelijke taken, inclusief personeel, uit te besteden aan de grote buurgemeente Groningen. De intentie is dat in Ten Boer een klein ambtelijk apparaat overblijft dat de beleidsvorming en de uitbesteding van taken organiseert.

opstelling van de Nederlandse regering in Europa. De verwachting van functionarissen binnen het provinciaal bestuur is dat de Nederlandse wens om minder te betalen aan Europa alleen maar verder zal bijdragen aan een lagere opbrengst uit de structuurfondsen.

Twee provinciesecretarissen laten een wat afwijkend geluid horen. De eerste heeft bezwaren tegen het rondpompen van overheidsgeld (betalen aan Europa en vervolgens weer gesubsidieerd worden). Hij vindt dat de PS soms een te hoge politieke druk leggen op de GS om Europees geld binnen te halen, zonder zich af te vragen hoe het geld moet worden besteed. Het leidt in zijn ogen tot het perverse gevolg dat de ene overheid de andere subsidieert om zichzelf te reorganiseren. In zijn provincie is een reorganisatie deels met ESF-geld bekostigd, iets wat hij onnodig vindt en niet verdedigbaar. Een tweede secretaris is van mening dat men eens moet stoppen met ‘pakken wat hij pakken kan’, maar zich bij het aanvragen van subsidies door de inhoud moet laten leiden.

Regels en richtlijnen bekend

Alle Europese regels zijn bovengeschild aan de regels van nationale of decentrale overheden (supranationalisme), maar op een aantal terreinen grijpt de EU meer in dan op andere.⁵ Het Europese regiobeleid, maar ook het landbouw, visserij- en milieubeleid hebben directe gevolgen voor de provincies in Nederland, met name op het terrein dat als een van de kerntaken van de provincie wordt beschouwd: de ruimtelijke ontwikkeling.

Alle gesprekspartners vinden dat de deskundigheid van het provinciale ambtenarenapparaat voldoende tot zeer goed is als het gaat om Europese aangelegenheden. Een meerderheid ziet de Europese regelgeving als een belemmering voor ruimtelijke ontwikkeling. Ze hebben twee bezwaren: de regels zijn te gedetailleerd en de regels zijn te streng. Streekplannen moeten worden aangepast en bouwbesluiten worden teruggedraaid, zo brengen zij naar voren. In de gesprekken wordt met name gewezen op Europese richtlijnen ten aanzien van luchtkwaliteit, fijnstof, waterbeheer en habitat (leefmilieu dieren).

Een niet onaanzienlijk deel van de gesprekspartners meent echter dat provincies niet moeten weeklagen over beleid dat in Europa wordt vastgesteld, maar het moeten accepteren zoals het is en het moeten uitvoeren zoals dat het beste past in hun provincie. Wel wijzen zij erop dat de provincie, maar zeker ook het Rijk, alles in het werk moeten stellen om vroegtijdig, ‘aan de voorkant’, geïnformeerd te zijn over beleidsontwikkeling en deze ontwikkeling moeten zien te beïnvloeden in een richting waarbij de Nederlandse provincies baat hebben. Een klein aantal geïnterviewden is op dit punt kritisch ten aanzien van de inspanningen van de rijksoverheid en stelt dat “Nederland, maar ook de provincies, niet weten hoe de hazen in Brussel lopen”.

⁵ Dit zijn de beleidsterreinen die behoren tot de zogenoemde eerste pijler van de Europese Unie.

Een klein deel van de gesprekspartners heeft de stellige indruk dat de details en strenge normen niet zozeer in Brussel worden vastgesteld, maar in Den Haag. “Nederland wil altijd het braafste jongetje van de Europese klas zijn”, zo verzuchten sommigen. Zij menen dat Den Haag regels toevoegt of kiest voor het strengste scenario binnen het Europese kader, omdat dit kennelijk bijdraagt aan landelijke beleidsdoeleinden. Een Friese geïnterviewde: “als in Frankrijk het kievietsei een lekkernij is, terwijl wij ze niet meer mogen rapen, en het in Denemarken algemeen gebruik is om je auto op het Noordzeestrand te parkeren, hetgeen op de Waddeneilanden niet mag, dan kan het niet anders of de Nederlandse overheid hanteert strengere regels dan Europa voorschrijft”. Een enkeling pleit er daarom voor om de provincies meer bevoegdheden te geven als het gaat om de uitvoering van Europese regels op de genoemde beleidsterreinen en het Rijk ‘er tussenuit te knippen’.

De scherpst geformuleerde kritiek komt uit het bestuur van één provincie. Deze provincie ondervindt hinder bij het verwezenlijken van een aantal ruimtelijke ambities en stelt dat het Europese milieubeleid “in kolommen tot stand komt, ontwikkeld door specialisten, zonder dat politieke sturing plaatsvindt of dat sprake is van integrale ambitie.”

5 BESTUURSKRACHT VAN PROVINCIES: STERKTES EN ZWAKTES

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de bestuurskracht van provincies en de door respondenten aangegeven als sterke dan wel minder sterke ('zwakke') punten ervaren aspecten in het bestuurlijk-organisatorisch functioneren van de provincies. Achtereenvolgens worden de volgende zaken uitgewerkt:

- Oordeel over bestuurskracht van provincies hangt samen met de gewenste rol van provincies.
- Toelichting op de eerste bestuurskrachtmeting bij een provincie (Zuid-Holland).
- Integraal beeld van door de respondenten als sterke en zwakke punten ervaren aspecten.
- Beelden bij mogelijkheden om de bestuurskracht van provincies te versterken.

5.1 Bestuurskrachtoordeel afhankelijk van veranderende rol van provincies

In veel gesprekken met provinciale respondenten is aan de orde gekomen dat de provincies werken aan een nieuwe rolinvulling. In grote lijnen kan de gewenste verandering inzake de rolinvulling van de provincies als volgt worden gekarakteriseerd:

Traditionele rolinvulling	Nieuwe rolinvulling
<ul style="list-style-type: none"> • Primaire focus op wettelijke taken • Verhouding tot overige overheden vooral gebaseerd op bevoegdheden van provincie • Verhouding tot gemeenten met name hiërarchisch • Inbreng provincie vooral gebaseerd op kennis • Groot accent op planvorming en kaderstelling (weinig uitvoeringsgericht) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ook aandacht voor niet-wettelijke taken • Verhouding tot gemeenten meer gelijkwaardig • Samenwerkingsgericht op basis van inhoud problematiek (i.p.v. uitgaande van bevoegdheden) • Inbreng provincie steeds meer procesgericht (regisseurs van processen) • Interactief bestuur • Actieve gebiedsgerichte opstelling • Grotere aandacht voor uitvoeringsproblematiek • Provincie als trekker van belangrijke bovenlokale projecten

Enkele respondenten verwijzen nadrukkelijk naar enkele belangrijke rapporten en adviezen over de veranderende rol van de provincie, waarbij belangrijke aanzetten voor de gewenste veranderende rolinvulling reeds in de jaren negentig zijn gegeven. Men verwijst onder meer naar een notitie van het IPO uit 1993 over de wijzigende rol⁶, naar het preadvies van Toonen c.s. inzake de vernieuwing van politiek en bestuur op provinciaal niveau, een advies van de

⁶ Interprovinciaal Overleg (IPO), *Naar provincies nieuwe stijl*, 1993.

Raad voor het Openbaar Bestuur⁷ uit 1999 en het verslag van een IPO-auditcommissie⁸ uit 1996. Met name wordt verwezen naar observaties in het rapport van de IPO-adviescommissie Geelhoed, waarin bijvoorbeeld wordt gesteld dat de provincies “staan in de traditie van intermediair bestuur: beweeglijk, communicatief, met relatief weinig uitvoerende functies. Maar wel met een duidelijk profiel als ontwikkelaar van plannen, opdrachtgever en toezichthouder. Ze geeft richting aan beleid, bewaakt de uitvoering en toont politiek leiderschap. Aan dat bestuur kunnen vragen en knelpunten op het regionale niveau worden geadresseerd en het fungeert als knooppunt van regionale maatschappelijke en bestuurlijke netwerken.”

Het oordeel van respondenten over de bestuurskracht van de provincie is afhankelijk van de vraag welke rolinvulling zij voorstaan. In het algemeen kan worden gesteld, dat de respondenten de nieuwe rolinvulling door provincies breed onderschrijven. In grote lijnen oordelen zij ook positief over de mate waarin de provincie vanuit dat perspectief als bestuurskrachtig kan worden gekwalificeerd, al zien zij nog legio mogelijkheden de bestuurskracht verder te versterken.

De nieuwe rolinvulling lijkt volgens de respondenten in grote lijnen ook positief gewaardeerd te worden door medeoverheden en door maatschappelijke organisaties. Met name de meer gelijkwaardige opstelling door de provincie bij bovenlokale problemen scoort positief bij de gemeentelijke bestuurslaag. Verder lijken gemeenten en maatschappelijke organisaties in beginsel ook positief te staan over een rol voor de provincie op gebieden buiten haar strikte wettelijke takenpakket, zij het dat daarbij ook door enkele provinciale respondenten wel als risico wordt aangegeven dat de provincie niet alles moet oppakken wat anderen laten liggen en daardoor een soort ‘afvalputje’ van het binnenlands bestuur wordt.

5.2 Algemeen beeld van provinciale sterktes en zwaktes

Uit de gevoerde gesprekken komt een **algemeen beeld** naar voren van door de provincies ervaren sterke en zwakke (‘minder sterke’) punten. Bij de verwoorde sterke en minder sterke punten is de hiervoor beschreven gewenste veranderende rolinvulling door de provincies vaak als referentiekader gehanteerd. In grote lijnen zijn respondenten van mening dat de provincies goed bezig zijn met de veranderende rolinvulling, waarbij verbeteringen vooral noodzakelijk zijn in de wijze waarop de ambtelijke organisatie deze veranderende rolinvulling ‘meemaakt’ en in de slag naar de uitvoering van plannen en projecten.

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Het bestuurlijk kraakbeen*, 1999.

⁸ IPO-auditcommissie, *Provincies in beweging*, 1996.

Met het nog moeten uitwerken van de slag naar de uitvoering van plannen en projecten hangt ook samen dat vaak kritisch wordt geoordeeld over de mate waarin beleid en plannen toetsbaar zijn. De algemene houding van zowel bestuurders als ambtenaren is nog te veel inputgericht en te weinig outputgericht. PS zou op dit punt veel kritischer moeten zijn, zowel bij het formuleren van beleid en plannen (eisen dat een en ander SMART geschiedt) als bij het achteraf toezien op de resultaten in verhouding tot de geleverde inspanning. Eén van de redenen dat PS op dit vlak nog te weinig van zich afbijt, is gelegen in het feit dat de positie van PS ten opzichte van GS en de ambtelijke organisatie nog relatief zwak is, ondanks dat het dualisme het bewustzijn hierover heeft bevorderd en er ook in alle provincies wordt gewerkt door PS en de griffie aan het versterken van de positie van GS.

Sterk	Minder sterk
<ul style="list-style-type: none"> • Vaak veel kennis van zaken. • Visieontwikkeling en planvorming. • Provincies steeds meer trekker van complexe bovenlokale projecten (men noemt vaak de zogenoemde voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie⁹). • Financieel sterk (zeker in vergelijking tot gemeenten). • Procesgericht, samenbrengen van partijen, vervullen van een intermediaire functie. • Interactief bestuur wordt goed opgepakt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Veranderende rol opvatting van de provincie moet in de ambtelijke organisatie nog beter worden uitgewerkt. • PS blijft qua professionaliteit achter bij GS en ambtelijke organisatie. • Nog veel winst te behalen bij kaderstellende en controlerende rol van PS. • Afstand tot de burger.¹⁰ • Beperkt politiek profiel van PS (en GS)¹¹ vanwege streven naar consensus, brede coalities en vaak abstracte vraagstukken. • Slag naar uitvoering van beleid moet nog beter (nog te weinig outputgericht). • Afrekenbaarheid van plannen en beleid moet beter, nog onvoldoende beleidsmonitoring. • Verdeling van bevoegdheden tussen Rijk, provincies en gemeenten moet helderder. • Bij decentralisatie van taken vanuit het Rijk korting op budget en niet voldoende heldere taakverdeling tussen overheden. • Europese wet- en regelgeving vaak onnodig gedetailleerd en uniform (weinig mogelijkheden voor maatwerk), bovendien niet integraal maar verkokerd tot stand gekomen. • Functie van IPO wordt onvoldoende benut, met name door de grotere provincies (IPO lijkt vooral verbonden met landelijke provincies)

⁹ Respondenten zien ook risico's vanwege de rol die de provincies vervullen bij deze projecten, zeker als zij financieel risicodragend participeren in publiek-publieke en/of publiek-private samenwerkingsverbanden. In de provinciale organisaties is vooralsnog beperkte expertise op dit vlak aanwezig (zie ook bestuurskrachtmeting Zuid-Holland).

¹⁰ Kleinere en landelijke provincies zijn hier positiever over (Groningen, Fryslân, Drenthe, Limburg, Zeeland).

¹¹ Met name de provincie Groningen kent wel een sterk politiek profiel.

Nota bene: de hier geschetste sterke en minder sterke punten worden hier verder niet nader uitgewerkt omdat in de voorgaande hoofdstukken op deze punten reeds nader in is gegaan.

Naast deze algemene sterke en zwakke punten van het provinciale bestuur worden door respondenten veel aspecten (positief of negatief) genoemd die voornamelijk provinciespecifiek zijn. Navolgend een selectie van dergelijke **provinciespecifieke** sterke en zwakke punten:

Sterk	Minder sterk
<ul style="list-style-type: none"> • Rol van provincie bij voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie (o.a. Wieringerrandmeer in Noord-Holland, Blauwe Stad in Groningen, IJsseldelta in Overijssel) of soortgelijke projecten (Groen-Blauwe Delta in Zeeland). • Aanwezigheid van vergrote en daardoor bestuurskrachtiger gemeenten na herindelingsronde (o.a. Overijssel, Drenthe, Noord-Brabant, Gelderland). • Inspelen op 'Europees geld' (o.a. Groningen, Overijssel, Flevoland). • Noordelijke samenwerking tussen Fryslân, Groningen en Drenthe, is door Ministerie van EZ positief geëvalueerd, provincies zijn bereid om eigen belangen ondergeschikt te maken aan groter belang van 'het Noorden'.¹² 	<ul style="list-style-type: none"> • Schaal van provincie die nietaansluit op schaal van problematiek (vooral in Randstad).¹³ • Na problemen enkele jaren geleden met bedrijfsmatige opstelling en gebrekkige interne controle, is in Zuid-Holland momenteel wellicht sprake van overcompensatie op dit vlak. • Andere provincies geven juist aan dat de bedrijfsvoering onvoldoende uitgewerkt is. Zo geeft een respondent uit Noord-Brabant aan dat de behandeling van de jaarrekening slechts een half uur in beslag neemt. • In sommige provincies geven respondenten aan dat er nog te veel kleine en daardoor onvoldoende bestuurskrachtige gemeenten zijn (o.a. Fryslân, Zuid-Holland). • Relatie tot grote steden of stedelijke regio's blijft lastig (o.a. Noord-Holland¹⁴, Zuid-Holland¹⁵, Overijssel¹⁶, Noord-Brabant). • Beperkte omvang van de provincie Flevoland (met 450 ambtenaren lastig om alle dossiers goed te volgen¹⁷) en beperkte financiële arm-slag ('wij hebben geen tafelzilver, geen eigen kapitaal opgebouwd'). • Samenwerking over provinciegrenzen en landsgrenzen heen is lastig (Zeeland schetst met name de moeilijkheden om met de Vlaamse provincie tot afspraken te komen over bijvoorbeeld inzet van de brandweer).

¹² Zo heeft de provincie Drenthe de keuze voor het spoorwegtracé van de Zuiderzeelijn gesteund, hoewel de baten vooral neerslaan in Friesland en Groningen en zelfs ten koste kan gaan van (Zuidwest-)Drenthe.

¹³ Daarbij wordt onder meer verwezen naar bereikbaarheidsproblematiek, waterbeheer (onder andere de aanleg van spaarbekkens), planning van bedrijventerreinen en woonlocaties.

¹⁴ De relatie met de gemeente Amsterdam blijft structureel gecompliceerd. Over Schiphol praat de provincie bijvoorbeeld mee, volgens een respondent, 'maar of zij ook gehoord wordt?'

¹⁵ In grote lijnen is de relatie van de provincie Zuid-Holland met de Stadsregio Rotterdam minder gecompliceerd dan die met Haaglanden (onder andere omdat die regio het intern vaak niet eens is over belangrijke vraagstukken).

¹⁶ Overijsselse respondenten geven wel aan dat er in de relatie met de Twentse steden inmiddels veel verbeterd is.

¹⁷ Onder meer ook de provincie Zeeland geeft aan dat zij door de kleine omvang soms kwetsbaar is (aanwezigheid van eenmansposten in de ambtelijke organisatie).

Een minder sterk punt dat wellicht nadere toelichting behoeft, is de signalering door enkele respondenten dat voor de nieuwe rolinvulling van de provincies eigenlijk ook een eigen grondbedrijf wenselijk zou zijn. Omdat provincies steeds meer een actieve rol bij de ontwikkeling van allerlei majeure ruimtelijke projecten vervullen en daarbij soms ook risicodragend participeren en strategisch grondbeleid voeren, is het van groot belang dat de provincies deze grondaankopen goed sturen. Omdat provincies momenteel geen eigen grondbedrijf hebben, maken zij in voorkomende gevallen bijvoorbeeld gebruik van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) daarbinnen. In Groningen zijn op deze wijze bijvoorbeeld gronden aangekocht ten behoeve van de ontwikkeling van het voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie ‘De Blauwe Stad’.

De gedeputeerde Ruimtelijke Ordening van de provincie, de heer Calon, stelt mede naar aanleiding van deze ervaringen het volgende.¹⁸ “Wanneer we als provincies actief aan gebiedsontwikkeling willen doen, moeten we bereid zijn risico’s te nemen. Dus gronden aankopen. Je kunt niet blazen en het meel in de mond houden.” En “Je moet je grondaankopen goed kunnen aansturen en dat is bij ons zeker het geval. Wij hebben een uitstekende houding met BBL. Het wordt een ander verhaal als, na de op handen zijnde fusie van DLG en Domeinen, alleen het Rijk BBL aanstuurt. Dat kunnen veel beter de gezamenlijke provincies zijn. Mocht het anders lopen dan wij willen, dan zullen we mogelijk toch aan het oprichten van een eigen provinciaal grondbedrijf gaan denken.” Over de wenselijkheid daarvan wordt ook in eigen provinciale kring verschillend gedacht, zoals geïllustreerd door de gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkelingen in Zuid-Holland, de heer van Dijk.¹⁹ “Ik ben geen voorstander van een eigen provinciaal grondbedrijf volgens het gemeentelijke model. Met een grondbedrijf loop je grote risico’s. Het ene project levert geldt op, het andere kost geld. Om die risico’s goed op te kunnen vangen, heb je een omvangrijke portefeuille nodig. Als provincie zijn we daarvoor te klein. We kunnen beter in aparte projecten participeren, bijvoorbeeld in de vorm van een PPS-constructie of een regionale ontwikkelingsmaatschappij.

5.3 Ervaringen met de eerste provinciale bestuurskrachtmeting

De enige provincie die tot dusver een bestuurskrachtmeting heeft uitgevoerd (gericht op zichzelf, er is wel veel ervaring in provincies als Limburg, Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht met bestuurskrachtmetingen op het niveau van gemeenten), is de provincie Zuid-Holland. Verder is in Noord-Brabant de provinciale rekenkamer momenteel bezig met een onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur.

¹⁸ Zie Provincies.nl, maandelijks magazine over regionale ontwikkelingen, juli/augustus 2005, p. 6-8.

¹⁹ Idem, p. 8.

De provincie Zuid-Holland heeft de bestuurskrachtmeter laten uitvoeren door een onafhankelijk bureau.²⁰ Deze bestuurskrachtmeter heeft in twee stappen plaatsgevonden:

- In de eerste stap zijn de belangrijkste bestuurlijke en beleidsmatige opgaven en rollen van de provincie geformuleerd.
- In de tweede stap is ge- en beoordeeld in welke mate de provincie erin slaagt deze opgaven en rollen goed te organiseren. Daarbij hebben de volgende begrippen en toetspunten centraal gestaan: interactiviteit, consistentie, pro-activiteit, slagvaardigheid, transparantie en zelfstandigheid.

De ‘overall’ toon in de bestuurskrachtmeter is die van ‘het gaat goed, maar op bepaalde punten kan het nog beter’. Gekoppeld aan de in het onderzoek centraal gestelde begrippen en toetspunten, te weten interactiviteit, consistentie, pro-activiteit, slagvaardigheid, transparantie en zelfstandigheid, worden de volgende verbeterpunten benoemd:

- Interactief bestuur wordt goed opgepakt, maar kan als instrument ten behoeve van bestuurskwaliteit en bevorderen van betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisatie nog vaker en beter worden toegepast. Met name op de terreinen van EZ en verkeer & vervoer is nog winst te behalen.
- Vanwege de Ceteco-affaire heeft de provincie de laatste jaren haar controlefunctie versterkt, waarbij nu het risico aanwezig is dat de provincie op dat vlak te veel accent legt en verantwoordingsprocedures te ‘zwaar’ worden opgezet.²¹
- Bij gebiedsgericht werken is er sprake van een versnipperde financieringsstructuur.
- Bij grote projecten op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ordening wordt de slagvaardigheid van de provincie beperkt door het bestuurlijke bestel en het feit dat de provincie op deze terreinen in sterke mate afhankelijk is van Rijk en gemeenten. Mede daardoor gaan deze projecten gepaard met vaak zeer lange overleg- en onderhandelingsronden.
- Om de transparantie van beleid te vergroten, dient de monitoring van beleid verder uitgewerkt te worden. Voor sommige belangrijke beleidsopgaven vinden ook geen expliciete evaluaties plaats.
- Op bepaalde functies en terreinen is versterking, zowel kwalitatief als ook kwantitatief, nodig. Het gaat dan met name om economie, groen, grondbeleid en ontwikkelingsplanning.

Er is in het algemeen een zekere terughoudendheid te constateren in de aan de bestuurskrachtmeter door het bureau verbonden conclusies, waarbij men aantekent dat de exercitie op het niveau van een provincie zowel voor de onderzoekers als voor de provincie een

²⁰ Van Naem & Partners, *Bestuurskrachtmeter provincie Zuid-Holland, Bestuurskrachtprofiel*, 10 maart 2005.

²¹ Het is het College van GS bijvoorbeeld niet gelukt om de jaarrekening tijdig gereed te krijgen, waarbij de capaciteit van de financiële functie meespeelt evenals voorzichtigheid vanwege in het verleden opgedane ervaringen.

uitdaging is en dat de opgaven van de provincie door de omvang en diversiteit zich niet lenen voor een ‘zwart-wit’-oordeel.

Over de wijze waarop de resultaten van de bestuurskrachtmeting zouden moeten worden geïnterpreteerd, heeft uitgebreid discussie plaatsgevonden. Daarbij speelde met name mee dat de oordelen van het onafhankelijke bureau per saldo wat positiever waren dan de ook geïnventariseerde oordelen van externe organisaties en instanties die met de provincie te maken hebben.²²

5.4 Mogelijkheden om de provinciale bestuurskracht te versterken

Alle respondenten zien mogelijkheden om de bestuurskracht van de provincies verder te versterken. De genoemde mogelijkheden sluiten aan bij de door de betreffende respondent als relatief zwak ervaren aspecten in het provinciale bestuur en kunnen daarom ook variëren per provincie.

Navolgend worden de belangrijkste verbeterpunten, zoals genoemd door de respondenten, weergegeven, waarbij achtereenvolgens ingegaan wordt op:

- Lokale democratie.
- Externe positionering van de provincie ten opzichte van mede-overheden.
- Interne organisatie en het interne krachtenveld.

Als belangrijkste verbeterpunten op het terrein van **lokale democratie** (onder andere met betrekking tot de relatie provincie-burger) worden de volgende zaken genoemd:

Verbeterpunten: lokale democratie	Toelichting
<ul style="list-style-type: none">• Onbekendheid bij burger	<ul style="list-style-type: none">• Er is sprake van een imagoprobleem, burgers hebben meer met gemeente en Rijk (met uitzondering van provincies als Groningen of Limburg).• Burgers zijn zelf vrij passief, de provincie dient hier dus zelf actief op in te spelen.• Respondenten zien weinig in algemene campagne om provincies bekender te maken (bij vraagstukken die burgers raken kan er wel met succes contact met burgers worden gelegd via voorlichting, discussie, interactief bestuur).

²² Dit is ook vastgesteld door de onafhankelijke begeleidingscommissie voor de bestuurskrachtmeting, bestaande uit enkele wetenschappers en voormalige bestuurders en ambtenaren, onder voorzitterschap van de heer Van Kemenade.

Verbeterpunten: lokale democratie	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid van politieke achterban voor PS-leden 	<ul style="list-style-type: none"> In een aantal provincies is gesteld dat er dermate veel statenleden zijn, dat zij niet allemaal interessante dossiers kunnen hebben. Externe oriëntatie van statenleden moet beter, al zijn veel PS-leden daar actief mee bezig (statenleden zijn nu vaak nog te intern georiënteerd, wellicht te 'bestuurlijk').
<ul style="list-style-type: none"> Interactief bestuur nog beter oppakken 	<ul style="list-style-type: none"> Interactief bestuur wordt gezien als instrument dat beste werkt om afstand tot burger te verkleinen. Burgerraadpleging (al dan niet correctief) kan ook functie van PS als volksvertegenwoordiging uithollen. Internet, weblogs, nieuwsbrieven en dergelijke moeten ook, maar verwacht er niet te veel van
<ul style="list-style-type: none"> Politiek profiel van PS versterken 	<ul style="list-style-type: none"> In veel provincies wordt gesteld dat de provincie nog te weinig 'politiek' werkt. Met dualisme is er enige verbetering, door de positie van PS te versterken ontstaat meer discussie tussen GS en PS. Brede coalities en streven naar consensus beperken politieke profiel.

Het is verder van belang op te merken dat de afstand van provincie tot burger verschilt per provincie (met in grote lijnen in de kleinere landelijke provincies als Groningen, Fryslân, Drenthe, Limburg en Zeeland minder grote afstand) en dat bovendien een groot aantal respondenten enige afstand tot de burger onvermijdelijk acht. Er wordt gesteld dat een provincie nu eenmaal 'middenbestuur' blijft en dat het takenpakket burgers minder direct raakt dan het takenpakket van Rijk en gemeenten. Een enkeling geeft aan dat de betrokkenheid van de burger bij de provincie vergroot kan worden door het provinciale belastinggebied verder uit te breiden. De meeste respondenten zien enige afstand van de burger tot de provincie echter niet als een zeer groot probleem, wat wel onverlet laat dat gewerkt moet worden aan het zo kort mogelijk houden van de afstand. Versterking van het politieke profiel van de provincie en interactief bestuur worden per saldo gezien als de wegen waarlangs de provincie met de meeste kans op succes de relatie met de burgers kan versterken.

Met betrekking tot de **externe positionering** ten opzichte van andere overheden, is het beeld in grote lijnen als volgt:

Verbeterpunten: externe positionering	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren taakverdeling tussen provincies en mede-overheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Provincie nog te veel 'compenserend bestuur' (pakt taken op die anderen laten liggen). • Verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden moet beter/helderder, bij decentralisatie behoudt Rijk vaak nog vinger aan de pols.
<ul style="list-style-type: none"> • Cultuurverandering biedt per saldo meer perspectief dan structuurveranderingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Meeste respondenten zien weinig in structuur-aanpassingen. • Minderheid van respondenten ziet per saldo voordelen in grotere schaal van provinciaal bestuur (al zien zij ook nadelen), een nog kleinere minderheid wil liever schaalverkleining. • Provincies waar recent gemeentelijke schaalvergroting heeft plaatsgevonden zijn daarover vaak positief, in andere provincies zijn sommige respondenten voorstander van gemeentelijke schaalvergroting. • Minderheid van respondenten ziet voordeel in onderbrengen van waterschapstaken bij provincie en nog kleinere minderheid wil hierover structuurdiscussie. • Positie provincie wordt effectief versterkt als zij keuzes durft te maken en kiest voor beperkt aantal beeldbepalende groter projecten.
<ul style="list-style-type: none"> • Europa nog beter benutten 	<ul style="list-style-type: none"> • Veel provincies zijn bezig om kennis over 'Europa' te vergroten en 'Europa-proof' te worden. • Provincies moeten meer gezamenlijk optrekken, in ieder geval landsdeelgewijs en soms in IPO-verband. • Europese wet- en regelgeving moet minder gedetailleerd, zodat maatwerk in uitvoering mogelijk wordt

Met betrekking tot de gewenste heldere taakverdeling tussen de provincie en mede-overheden wordt met name gerefereerd aan de volgende taakgebieden:

- Jeugdzorg: Bij de provincies zijn na decentralisatie van jeugdzorgtaken vanuit het Rijk i.c. het Ministerie van VWS de zogenoemde Bureaus Jeugdzorg ingericht, maar het Rijk blijft aanwezig op dit terrein en houdt de vinger aan de pols.
- Milieubeleid: zowel gemeenten, provincies als het Rijk hebben bevoegdheden op het vlak van milieubeleid.
- Ruimtelijke ordening: met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt beoogd de verdeling van taken en bevoegdheden beter op elkaar te laten aansluiten.

Ook op het vlak van de **interne organisatie** en het uitwerken van de taakverdeling tussen GS, PS en ambtelijke organisatie als gevolg van het dualisme worden belangrijke verbeterpunten geformuleerd:

Verbeterpunten: intern	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> • Versterken van positie PS 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf onderzoek uitvoeren (via speciale onderzoekscommissies of een permanente commissie Beleids-evaluatie, met behulp van griffie of via lokale rekenkamer) versterkt positie van PS. • Kaderstellende functie van PS versterken door zelf vraagstukken op de agenda te plaatsen en verder eisen dat GS niet één, maar verschillende beleidsalternatieven voorlegt aan PS. • Meer focussen op hoofdlijnen, minder op details. • Controlerende functie verbeteren door kritischer te zijn ten opzichte van GS, bij planvorming te eisen dat een en ander SMART plaatsvindt en vervolgens structureel monitoren. • Vergroten externe focus van statenleden, zorgdragen voor politieke achterban.
<ul style="list-style-type: none"> • Overige aspecten van dualisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Sommige respondenten merken op dat de CdK zich zou moeten beperken tot voorzitten van GS (en niet langer ook voorzitten van PS).
<ul style="list-style-type: none"> • Veranderende rol van provincie ook ambtelijk uitwerken 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppakken van grote en complexe projecten en wijzigende opstelling van provincie (meer risico's nemen, groter accent op uitvoering, etc.) vergen nieuwe kwaliteiten in het ambtelijk apparaat. • Een aantal respondenten merkt op dat provincies bepaalde taken wellicht beter gezamenlijk kunnen oppakken en/of dat uitvoerende taken 'op afstand' gezet kunnen worden via verzelfstandiging bijvoorbeeld.

6 CONCLUSIE

Intern krachtenveld

- Alle functionarissen moeten nog wennen aan hun nieuwe rol; dit heeft tijd nodig.
- GS heeft de meeste invloed, maar PS wint aan terrein. De tijd zal uitwijzen of de invloed van PS in de toekomst blijvend groter wordt.
- PS kan haar invloed meer uitbouwen door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die ze tot haar beschikking heeft.

Provinciale democratie

- De afstand tussen burger en politiek verschilt per provincie; in de kleinere en landelijke provincies is deze over het algemeen kleiner.
- De afstand wordt door betrokkenen niet als zeer problematisch ervaren, maar is inherent aan het takenpakket van de provincie.
- Desondanks probeert men de afstand te verkleinen of zo klein mogelijk te houden.
- Structuurwijzigingen zullen de afstand niet verkleinen; hiervoor is een cultuuromslag in het bestuur nodig. Nagenoeg alle betrokkenen zijn voorstander van interactief beleid voor het verkleinen van de afstand. Ook een beter gebruik van (digitale) media wordt van groot belang gevonden.

Positie provincie in binnenlands bestuur en in Europa

- Men wil de huidige structuur handhaven; de driedeling is helder en werkzaam.
- Wel is een betere en logischer afstemming nodig.
- Net als in het bestuur moet in het ambtenarenapparaat een cultuuromslag plaatsvinden naar een houding die meer aansluit bij de nieuwe rol van de provincie.
- De door de provincies nagestreefde rolinvulling stelt ook andere eisen aan de capaciteiten (met name procesgerichte expertise en vaardigheden) die van ambtenaren gevraagd worden.
- Schaalvergroting in gemeenten is in voorkomende gevallen nuttig, maar moet bottom-up plaatsvinden. Van opschaling van provincies zijn weinig betrokkenen voorstander.
- Europese structuurfondsen worden erg belangrijk en nuttig gevonden.
- Men is bekend met de Europese regels en richtlijnen. Wel vindt men ze, met name op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, onnodig gedetailleerd en uniform.

Bestuurskracht

- De meeste respondenten zijn positief over de bestuurskracht van de betreffende provincie (variërend van een ‘volmondig ja’ tot een ‘ja, maar’).

- Ook uitgaand van de nieuwe rolinvulling door de provincie zijn de meeste respondenten positief, zij het dat zij legio mogelijkheden zien om de bestuurskracht verder te versterken.
- Kernwoorden bij deze nieuwe rolinvulling zijn samenwerkingsgerichtheid, samenwerken met mede-overheden op basis van gelijkwaardigheid, procesgerichtheid, actief gebiedsgericht beleid, waar nodig publiek-private samenwerking, grotere aandacht voor de uitvoeringsproblematiek, provincie als trekker van majeure bovenlokale projecten (zoals bijvoorbeeld de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie).

BIJLAGE 1

ITEMLIJST

THEMA'S

1. Provinciale democratie
2. Bestuurlijke organisatie
3. Bestuurskracht en autonomie
4. Initiatief en invloed
5. Europa
6. Slot: kracht en zwakte provincie

1. Provinciale democratie

Tussen de provinciale overheid en de burgers bestaat een te grote afstand: bestuurlijke vernieuwing is noodzakelijk

Relatie burger - bestuur

- Bestaat er, wat u betreft, een problematische afstand tussen het provinciaal bestuur en de burgers?
- Wat zijn hiervan de gevolgen?

Bestuurlijke vernieuwing

- Welke vormen van bestuurlijke vernieuwing zullen de provincies helpen bij het aanhalen van de band met de burgers?

2. Bestuurlijke organisatie

De structuur en organisatie van het binnenlands bestuur in Nederland is aan drastische vernieuwing toe.

- Hoe beoordeelt u de structuur en organisatie van het binnenlands bestuur in Nederland?
- Welke positie heeft de provincie hierbinnen?
- Kunt u zich in deze positie vinden of zou u dit graag anders zien?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten binnen deze structuur? En wat de belangrijkste succesfactoren?

3. Bestuurskracht en autonomie

Mijn provincie is zeer goed toegerust voor het uitoefenen van haar taken.

- Hoe beoordeelt u de bestuurskracht en autonomie van uw provincie?
- Waar liggen de knelpunten? En waar de succesfactoren?
- Waaruit blijkt, wat u betreft, (het gebrek aan) bestuurskracht?

4. Initiatief en invloed

GS zijn doorgaans initiatiefnemer van nieuw beleid en hebben bovendien het meeste invloed op het beleid.

- Wie neemt over het algemeen het initiatief tot nieuw beleid binnen de provincie?
- Wie heeft de meeste invloed binnen de provincie?

5. Europa

Het functioneren van mijn provincie staat sterk onder druk van Europees beleid.

- Hoe beoordeelt u de invloed van Europa op het provinciaal beleid?
- Heeft de provincie de kennis en deskundigheid in huis om optimaal gebruik te maken van Europese subsidiemogelijkheden?
- Is de provincie voldoende in staat om kennis en informatie te vergaren over relevante Europese regelgeving? Ervaart de provincie belemmeringen in deze wet- en regelgeving?
- Wordt gebruik gemaakt van interprovinciale samenwerkingsverbanden om decentrale belangen in Europa behartigd te krijgen?

6. Ten slotte: kracht en zwakte van uw provincie

- Samenvattend: wat beschouwt u als de drie krachtigste aspecten van het bestuur van uw provincie en wat beschouwt u als drie zwakste aspecten binnen van het provinciaal bestuur?
- Wat is uw bijdrage aan de genoemde sterke punten?
- Welke bijdrage levert u (kunt u leveren) aan het verbeteren van de zwakke punten?
- Wat is de rol van andere actoren en partijen (eigen bestuursorgaan, eigen partij, fractie, GS, PS, maatschappelijke organisaties, ambtenaren, andere overheden, media, burgers)?

BIJLAGE 2**OVERZICHT GESPREKSPARTNERS***Drenthe*

De heer H.P.K.M. Looman, statenlid PvdA, vice-voorzitter PS

De heer D.J. Nauta, provinciesecretaris

Mevrouw I.M. Rozema, statengriffier

Flevoland

Mevrouw A. Blik-De Jong, statenlid VVD, voorzitter commissie bestuur

Mevrouw A. Doesburg, statengriffier

De heer M. Jager, CdK

De heer T. van der Wal, provinciesecretaris

Fryslân

De heer O. Bijlsma, statengriffier

De heer E.H.T.M. Nijpels, CdK

De heer A.H.J. B. Versteeg, statenlid, fractievoorzitter PvdA

Gelderland

Mevrouw M.H.H. van Haaren, gedeputeerde CDA

De heer B. Roelofs, statengriffier

Groningen

De heer J.M.C.A. Berkhout, statengriffier

De heer H. Bleker, gedeputeerde CDA (o.m. bestuurlijke organisatie)

De heer H.A. Smit, hoofd afdeling bestuurlijke juridische zaken

Limburg

De heer W.P.G.M. Scheepens, statenlid CDA

De heer P.J.A.M. Seeverens, statenlid Limburgs Belang

De heer J.B.J.M. Stijnen, statengriffier

De heer W. Weijnen, provinciesecretaris

Noord-Brabant

Mevrouw R.W.J. Briene, statenlid CDA, lid commissie bestuurlijke zaken

De heer P. van Vugt, gedeputeerde VVD

Mevrouw E. Wöltgens, statengriffier

Noord-Holland

De heer H. A. Binnema, statenlid Groen Links

De heer H.W.M. Oppenhuis de Jong, provinciesecretaris

Mevrouw K. Peters, statengriffier

Overijssel

De heer J. Alberda van Ekenstein, statengriffier

De heer J.W. Klaasen, gedeputeerde VVD (o.m. bestuurlijke organisatie)

De heer H.A. Timmerman, provinciesecretaris

Utrecht

De heer R.P.F. Bijkerk, statenlid (fractievoorzitter) Groen Links, vice-voorzitter PS

De J.P.J. Lokker, gedeputeerde CDA (o.m. algemeen bestuurlijke zaken)

De heer H.H. Sietsma, provinciesecretaris

Zeeland

De heer G.R.J. van Heukelom, gedeputeerde SGP (o.m. bestuurlijke organisatie)

De heer A.P.M. Luijben, statenlid SP, lid commissie bestuur en middelen

De heer L.J.M. Verdult, provinciesecretaris

Zuid-Holland

De heer F. Kas, plaatsvervangend griffier

De heer J. Keman, statenlid PvdA, voorzitter commissie bestuur en middelen

Mevrouw D. Dekker-Mulder, directeur directie Maatschappij en Bestuur
