

IV. Hoe het weer kloppend wordt: funxitoriaal bestuur

Wij begonnen deze publicatie met dit citaat van professor Van Hamel uit 1918:

*'Zet twee Nederlanders op een onbewoond eiland, zij zullen ten eerste in twee afgescheiden sektegenootschappen een twist opzetten; in de tweede plaats samen een dijk aanleggen.'*¹

In het voorgaande hebben we iets van die twist besproken. In dit hoofdstuk willen we spreken over de wijze waarop er dijken kunnen worden aangelegd. Dijken tussen bestuurslagen, dijken tussen verschillende taken, dijken tussen verschillende gebieden. Als wij in het buitenland zijn vertellen we altijd vol trots over de manier waarop we in Nederland het hoofd letterlijk en figuurlijk boven water weten te houden. Wie zich echter enigszins bewust is van de werkelijke geschiedenis van de dijkenbouw er vaak een is van lange verwaarlozing en dan opeens weer grenzeloze activiteit. De komende jaren zou wel weer eens een periode van grote activiteit kunnen worden. Aan het bestaansrecht wordt even niet getornd, maar aan taken, rollen en financiën wel. Zoals hiervoor is beschreven doen er nogal wat veronderstellingen de ronde die het huis van Thorbecke – dat geen huis is – als het ware op slot zetten. Dat is niet houdbaar. We gaan een nieuwe periode in van onzekerheid en veel beweging. Zowel als het om het uitvoeren van de taken gaat – ‘functioneel’- als waar het om de geografische rol gaat – ‘territoriaal’ – verwachten we dat we naar nieuwe combinaties en verbindingen toe gaan; dijken worden aangelegd. Dit duiden we met de term ‘funxitoriaal bestuur’ en het is de wijze waarop we denken dat aan de brede roep om differentiatie gehoor zal worden gegeven.

Het ideaal

Start: richting het verdwijnpunt	Stop: door het verdwijnpunt	De veranderopgave
Het ideaal		
<i>De mythe van Thorbecke</i>		
het Huis van Thorbecke bestaat uit maximaal drie bestuurslagen. De laag van de provincies past daar niet meer in. Boven het Rijk komt de nieuwe Europese laag.	Het 'Huis' is een mythe. Thorbecke sprak over een 'fundament' en dat fundament was een compromis tussen de werkelijkheid van meerdere provincies en de gedachte van de eenheidsstaat. De provincies worden herontdekt en het aantal bestuurlijke by-passes wordt minder.	Opnieuw en net als Thorbecke naar de fundamenten kijken en het goede evenwicht zien te vinden tussen territoriale logica en optimale functionaliteit. Het ideaal voor ogen houden van een eenvoudige bestuursstructuur en simpele spelregels, maar vooral: gaan voor wat werkt.

De veranderopgave

Alle partijen zullen opnieuw in de schoenen van Thorbecke moeten stappen, maar dan in de meer historische zin. Thorbecke sprak onder meer over een ‘fundament’ en in ieder geval niet over een ‘huis’. Daarbij realiseerde hij zich dat er een evenwicht moest worden gevonden tussen de voordelen van een eenheidsstaat en de realiteit van provincies met hele verschillende belangen.

De rol- en taakverdelingen van de commissie Ladders, het streven naar een Randstadprovincie en andere landsdelen, functionalisering en de manier waarop nu de integratie van de Rijksdienst; het zijn allemaal echo's van het streven naar de eenheidsstaat waar al zoveel bestuurders – en niet alleen Thorbecke – naar verlangen en naar hebben verlangd. Zonder de motieven daarachter af te wijzen, is de kans groot, erg groot, dat geen recht wordt gedaan aan de werkelijkheid van het Nederlandse openbaar bestuur. Daar komt dan ook de brede roep vandaan om te gaan

¹ Prof. Mr. Joost van Hamel – Inleiding van een speciaal aan het plan om de Zuiderzee in te polderen gewijd nummer van de Groene Amsterdammer van februari 1918. Geciteerd in: Waterwolf

differentiëren, om niet alles over dezelfde kam te scheren. In dat streven naar differentiatie zou dus de veranderopgave liggen.

Tussen samenwerking en 'doe-bestuur'

Nu is die roep al ouder, maar tot nu toe is er weinig mee gedaan. De verandering die er wel is gekomen is tweeledig: werken aan samenwerking en / of bouwen aan een 'doe-bestuur'. Met het eerste doelen we op samenwerkingsprojecten als 'Randstad Urgent', maar ook op andere samenwerkingsprojecten zoals die zich binnen en tussen alle provincies voordoen. De lijn van het 'doe-bestuur' komt bijvoorbeeld naar voren uit het voornemen in het Regeerakkoord om met een 'Infrastructuur Autoriteit' te komen. Daarvoor zijn de talloze WGR-constructies natuurlijk ook bewijs van pogingen om met bestuurlijke by-passes het middenbestuur werkbaar te maken. In theoretische zin, vormen beide lijnen de klassieke tegenstelling tussen 'iteratief' en 'episodisch' veranderen: geleidelijk veranderen versus het zoeken naar de doorbraak. Hoewel we in de gesprekken vaak gegrepen zijn door de inventiviteit en daadkracht van degenen die voorstander zijn, begrijpen we ook de voorstanders van slimme samenwerking. Echter, discussiëren over de vraag of er via samenwerking of via doorbraken veranderd moet worden is niet hetzelfde als kiezen voor differentiëren. Dat laatste vraagt om een bewuste inzet, een kijken naar het middenbestuur als een samenhangend systeem. We missen dat en we denken dat dit zich niet langer laat uitstellen. Als minister Donner in het voorjaar van 2011 met zijn uitwerking van het Regeerakkoord gaat komen, dan denken wij dat dit slechts het begin zal worden van een letterlijk en figuurlijk 'fundamentele' discussie over het middenbestuur en niet het einde ervan.

Thorbecke zou moe zijn

Het verlangen daarnaar botst kennelijk met de vermoeidheid die er bestaat over alle eerdere pogingen om de toekomst van de provincies te duiden. Thorbecke zou moe zijn vandaag de dag. Hij zou graag kiezen voor de eenvoud van de metafoor van het huis, voor de taakafbakening van de commissie Ladders of het strategische vergezicht van een Randstadprovincie. Het probleem is dat we wel een beeld hebben van het huis en dat velen ook een datum in het hoofd hebben voor de verhuizing (liefst gisteren), maar weinig beeld hebben van hoe we daar naar toe kunnen verhuizen. Het gevolg is dat ieder een eigen veranderstrategie kiest, continue of episodisch, al naar eigen aard en omstandigheden. Het Regeerakkoord van november 2010 brengt relatieve rust. Relatief, want uiteraard zal er een enorm circus op gang komen van overheden die bezuinigingen op elkaar af proberen te wentelen. Maar toch; de meest fundamentele veranderingen die je maar kunt bedenken, het opheffen van provincies, is voor ten minste een Kabinetsperiode van tafel verdwenen. Dat zou de rust kunnen geven om een wat ander, realistischer spel te gaan spelen.

Elke metafoor is, overigens net als elk ander denkmodel, een versimpeling van de werkelijkheid. Daaraan ontleent het zijn kracht. Die kracht wordt echter een zwakte als de metafoor niet meer klopt. Het huis van Thorbecke leidt aan die zwakte. Van enige afstand bezien zijn er twee bestuurslagen die als toplaag en begane grond kunnen worden beschouwd: Europa en die gemeenten die als een lokale leefgemeenschap kunnen worden beschouwd. Europa, omdat dat onze nieuwe realiteit is. De lokale leefgemeenschappen omdat dit een gedeeld ideaal is, romantisch of niet. Daar tussenin woedt een ware concurrentieslag. Die slag lijkt de rijksoverheid met haar uitvoeringsdiensten en ZBO's te 'winnen'. Haar functionele manier van werken geeft de doorslag. Gemeenten, en dan vooral de grote(r wordende) steden lijken ook in opkomst, zeker naar mate territoriale gebondenheid voor veel taken niet meer zo belangrijk is. Provincies raken daartussen bekneld, ook omdat ze weggedrukt worden door een kraakbeen van functionele regio's en samenwerkingsverbanden van gemeenten.

De uitkomst van alle bewegingen in de komende Statenperiode zou wel eens zeer divers kunnen zijn. Dat kan er toe leiden dat rond de Statenverkiezingen van 2015 er weer een roep komt voor meer

eenduidigheid. Prima, maar je moet eerst iets los maken voordat je het weer vast kunt maken. Dat is nu aan de orde.

Tussen effectiviteit en draagvlak

Ondertussen gaat de functionalisering door. Computersystemen lijken zich niets aan te trekken van territoriale verbanden en maken centralisatie en concentratie logisch. Aan die technische kant schuilt het echte verandervermogen. Fenomenen als de basisregistraties werken sterk standaardiserend. Routinetaken, vooral in de sfeer van dienstverlening, horen daarmee logischerwijs bij de Rijksoverheid thuis. De vraag is echter hoever die standaardisering kan gaan zonder dat het ten koste gaat van de maatvoering op lokaal en regionaal niveau. De vraag is ook hoever je daarin kan gaan zonder jezelf als overheid democratisch te legitimeren. De meeste gesprekspartners geven aan dat daar een grens aan zit en daar gaan we in mee. Veel van wat er in Nederland moet gebeuren vraagt maatwerk – en vraagt bovendien draagvlak. Dat is de rechtvaardiging van sterke lokale overheden. De dynamiek gaat echter een andere kant op en daarom is het nodig dat er een heldere visie op lokale taken is – en de reden waarom die moeten differentiëren.

Tussen eenvoud en erkenning van verschillen

Dit betekent niet dat we helemaal afscheid willen nemen van het streven naar eenvoud en helderheid zoals dat in het werk van Thorbecke besloten ligt. Ook als we in onze gesprekken soms gegrepen worden door de inventiviteit en daadkracht van bijvoorbeeld Rotterdamse bestuurders, dan nog vrezen we voor de lappendeken van tijdelijke initiatieven die er het gevolg van zal zijn. De beste richting voor verandering ligt besloten in het expliciet maken van verschillen. De volgende stap is dan het onderhandelen over de vraag wat hetzelfde moet zijn, en waar verschillen mogen worden gemaakt. Het is logisch dat in het kader van een bestuursakkoord te regelen en niet over te laten aan het vrije spel van bestuurlijke krachten. Met het oog daarop moet het werk van de commissie Ladders (hier volle titel gebruiken) een vervolg krijgen. Een vervolg dat expliciet rekening houdt met de verschillen tussen de provincies.

Funxitoriaal denken

We hebben in de loop van de interviews stevig doorgedacht over de vraag wat die differentiatie dan zou moeten inhouden. Later in dit hoofdstuk geven we dat meer inhoud, maar nu al dit: wij geloven in een nieuwe mix van functionele en territoriale taken. Die mix hangt in hoge mate af van waar andere overheden wel of niet toe in staat zijn. Wij veronderstellen dat dit in een verstedelijkt gebied anders zal zijn dan in een landelijk gebied, maar dat hoeft niet per definitie zo te zijn. De verschillen bepalen wel de mix en daarbij geloven we niet dat gemeenten snel genoeg kunnen opschalen om vol de taken van een provincie over te kunnen nemen.

Het eenzijdige accent op de takendiscussie heeft het zicht ontnomen op de vraag wat echt nodig is voor een gemeente of regio. Een net zo eenzijdig accent op schaalvergroting van gemeenten heeft het zicht ontnomen op de vraag wat het concreet voor het impact kan hebben op de rol van de provincie. Die twee discussies moeten beter met elkaar verbonden worden. Daar mee bezig zijn noemen wij 'funxitoriaal' denken.

Samenvattend:

- De metafoor van het 'huis' van Thorbecke kan beter vervangen worden door de metafoor van het 'fundament'.
- Het ideaal voor ogen houden van een eenvoudige bestuursstructuur en simpele spelregels maar vooral: gaan voor wat werkt.
- Wat niet werkt is een onherkenbare mix van samenwerkingsverbanden en bestuurlijke by-passes.
- Op dat fundament komen zo min mogelijk lagen. De spelregel dat er maximaal 2 bestuurslagen ergens over gaan blijft een bruikbare vuistregel.

Door het verdwijnpunt

- Het werk van de commissie Ladders wordt opnieuw gedaan, maar nu met oog op de mogelijkheden voor differentiatie.
- Differentiatie vraagt om funxitoriaal denken: het bepalen van de juist mix van taken voor een bepaald gebied, rekening houdend met de karakteristieken van het gebied en de betrokken spelers.

Werken aan de problemen

Start: richting het verdwijnpunt	Stop: door het verdwijnpunt	De veranderopgave
De veronderstelde problemen		
<i>Het faal-verhaal</i>		
Provincies kunnen hun meerwaarde niet duidelijk maken.	Provincies doen zeker niet alles goed, maar de vele bestuurlijke by-passes zijn erger dan de kwaal. Functionaliseren zal doorgaan, maar stuit op grenzen.	Een model voor faalkosten ontwikkelen dat meer rekening houdt met de aard van functie en taak. Een krachtiger model ontwikkelen voor de dienstverlening aan gemeenten, de bovenlokale uitvoerings- en toezichttaken en de bundeling van ondersteunende diensten.
<i>het democratisch argument</i>		
Door de lage opkomst ontbreekt het de provincies aan democratische legetimering.	De opkomst is redelijk vergelijkbaar met die van gemeenteraadsverkiezingen. Verkiezingen blijven nodig om bij een open huishouding keuzes te maken en veranderingen mogelijk te maken.	Blijven werken aan opkomstverhoging, maar ook accepteren dat daar grenzen aan zijn. Bij nieuwe taken en verantwoordelijkheden ook het proces van politieke keuzes doordenken. Nieuwe manieren vinden om de rol als 'bovengemeente' beter te doen. Politieke verantwoordelijkheid doordenken in samenwerkingsconstructies.
<i>het geen meelij-verhaal</i>		
Provincies bulken van het geld. Het is goed dat ze eens kort worden gehouden.	Meelij is inderdaad niet nodig. De ene provincie is echter de andere niet en vlak niet uit hoe de budgetten smeeroelie blijken te zijn voor allerlei doelen. Kostenbesparingen zouden veel meer aan de achterkant kunnen worden gezocht, net als bij het Rijk.	Snel naar een beter model voor verdeling van middelen. Verschuivingen van projectfinanciering naar taakbudgettering. Vervolgens op zoek naar efficiency via integratie aan de achterkant, samen met partners.

Transparant zijn binnen een open huishouding

De perceptie van het falen van de provincie lijkt een vast gegeven te zijn geworden. Het is alsof je in een kamer loopt met daarin een te laag gehangen lamp. Je botst er elke keer tegen aan. Dat is lastig discussiëren, want wat zijn dan nog feiten en wat zijn meningen? In het kader van de herverdeling van het provinciefonds is inmiddels grondig onderzoek gedaan naar alle componenten van de provinciale begrotingen. Hoe nuttig ook, dat levert nog geen sluitend beeld op van de vraag of het teveel is of niet. En wat is dan teveel? Ten opzichte van wat? In onze gesprekken worden percentages van 30-35% genoemd, maar dat heeft dan vooral betrekking op de veronderstelde inefficiency in de besluitvorming; de kosten van de democratische legetimering. Wil er een zinvolle discussie kunnen worden gevoerd over de afweging of een taak het beste op gemeenteniveau moet worden uitgevoerd of niet. Met andere woorden, de begroting minstens zozeer inrichten voor externe keuzes als voor interne verantwoording.

Twee voorbeelden

Stel 1. Een aantal gemeenten en een (combinatie van) provincie(s) besluiten dat (delen van) de jeugdzorg beter op bovenlokaal niveau kan worden gedaan. Anders dan in het verleden lopen de geldstromen nu in principe niet van rijk naar provincie, maar van gemeente naar provincie(s). In het akkoord dat daarover

gemaakt moet worden zal op een andere manier duidelijk moeten worden welke prestaties er worden geleverd en het budget dat daar tegenover staat – en wat dit gaat opleveren ten opzichte van zelf doen.

Stel 2. Een samenwerkingsverband van drie aantal provincies wil tot een gezamenlijke telefooncentrale komen. Technisch kan het zo geregeld worden dat elk telefoontje op een voor een deelnemende provincie herkenbare manier wordt opgenomen. Maar hoe worden dan de kosten zichtbaar gemaakt en de kwaliteit bewaakt?

Andere taken

De provincie van programma's en projecten zou wel eens een stuk kleiner kunnen worden dan die nu is. De vragen over de effectiviteit ervan vermeerderen, terwijl de fondsen verminderen. Het betekent hoe dan ook scherpere keuzes maken dan in de afgelopen rijke jaren. Daarbij komt dat een provincie voorzien met nieuwe of versterkte taken op het terrein van uitvoering en toezicht. Zowel de rol van 'bovengemeente' in het meer landelijk gebied, als de regisseursrol op de ruimte in het verstedelijkt gebied, vraagt daarom. Dat betekent een ander soort bedrijfsvoering en een ander soort verantwoording. Enige ervaring daarmee heft elke provincie wel, maar we praten over andere ordes van grootte – en weer: bij wezenlijk minder budget. Te verwachten valt dat dit zowel aan de voor- als aan de achterkant van de organisatie tot een andere ordening zal leiden. Aan de voorkant betekent dit het zoeken naar andere relaties met het veld; meer contractpartner en minder coördinator. Aan de achterkant betekent dit dat – analoog aan in ieder geval de rijksoverheid – er een integratie van ondersteunende diensten moet komen en een schrappen van doublures. Op dit moment gaat dat via de combinatie van provincies (al praktijk als het bijvoorbeeld gaat om Europese subsidies), via samenbundeling van diensten binnen één provincie (IT-diensten Utrecht) of door bundeling via het Interprovinciaal Overleg (nog geen voorbeeld). Hoe dan ook, het zal op een andere schaal moeten gebeuren dan tot nu toe het geval is. De logische vraag daarbij is of de back-office werkzaamheden een typisch provinciaal karakter hebben of niet. Is dat wel het geval is het logisch de samenwerking dicht bij huis te zoeken en andersom.

En voordat u denkt wat wij vermoeden: als adviseurs schrijven we dit niet op in de zin van 'handel', maar eerder vanuit de zorg dat de provincie deze opgave niet tijdig onderkent. Wij zitten niet te wachten op (nog meer) half afgemaakt of mislukte adviestrajecten. Er is niets erger dan een opdrachtgever die niet weet wat die wil en naar dat onbegrip handelt. Daarom nu alvast: provincies: trek deze veranderingen naar u toe!

- Kostenmodel ontwikkelen dat meer dan op heden rekening houdt met (wijzigingen in de) aard van de functie en taak.
- Verwacht een verschuiving van coördinator naar contractpartner;
- Werk aan integratie van de back-office met andere partners.

Het democratisch tij

Er is één ding dat erg zal helpen als het gaat om de opkomst bij komende Provinciale Statenverkiezingen: een uitslag in 2011 op basis waarvan, via de band van de Eerste Kamer, het zittende kabinet indirect wordt weggestuurd.

Op het moment van schrijven weten we niet of het zo is gegaan, maar we zouden het eerlijk gezegd ook allesbehalve een sterk bewijs vinden voor de relevantie van de provincies als zodanig. Eerder is het om te accepteren dat de PS-verkiezingen het lot zullen delen van andere verkiezingen zonder Bekende Nederlandse Politici (zgn. BNP'ers); de waterschaps-, Europese en ook de raadsverkiezingen. Waar de ondergrens ligt bepalen we met ons allen in Nederland. Zolang de verkiezingen er zijn vormen ze echter een nuttig moment om te checken hoe het met de provincies staat en wat er moet veranderen. Het regeerakkoord van 2010 wijst in de richting van continuïteit in het bestaan, maar zegt weinig over het hoe en waarom. De provincies hebben weer 4 jaar de tijd om dat nieuw inhoud te geven. 4 jaar? Wij sluiten aan ons bij wat ons vanuit enkele gesprekspartners is

aangereikt en stellen voor de Statenperiode te verlengen tot 6 jaar. Dat past beter bij de toch maar meer lange termijn oriëntatie die een provincie mag hebben. Dan wordt het wel logisch dat er zo nodig tussentijdse verkiezingen zijn als een coalitie niet langer houdbaar blijkt te zijn.

De provincies bewijzen zichzelf een dienst als ze in de coalitieakkoorden ook vooruitkijken naar hun inzet als het gaat om taken, rollen en samenwerkingsvormen.

Eén spelregel geven we hoe dan ook mee, nota bene vastgelegd in het regeerakkoord. Als de bestuurslagen zich zouden houden aan de regel dat overal maximaal twee bestuurslagen ergens over gaan, c.q. er uitspraken over doen, dan zou de klacht over bestuurlijke drukte wel eens een stuk minder kunnen worden. En dat lijkt ons goed voor het imago van de gehele publieke sector.

- Tot op zekere hoogte accepteren dat de opkomst relatief laag zal zijn en blijven
- Coalitieakkoorden benutten om gemaakte keuzes ten aanzien van taken, rollen en samenwerkingsvormen duidelijk te maken;
- Aan de spelregel vasthouden dat er nooit meer dan 2 bestuurslagen zich met een beleidsthema bezighouden.;
- Vanwege het langere termijnperspectief dat provincies hanteren, lig een verlenging van een Statenperiode van 4 naar 6 jaar in de rede. Tussentijdse verkiezingen moeten dan wel mogelijk worden als het vertrouwen in GS ontbreekt.

Dat zal zeker moeten gelden voor verschillende combinaties van provincies en provinciale taken in het Randstadgebied. Het ligt voor de hand om dan goed te kijken naar de verschillen in mate van verstedelijking enerzijds en de wijze waarop de harde taken in de keten verbonden zijn anderzijds.

Normalisering

Meelij of geen meelij is uiteindelijk niet de vraag. De vraag is of we zo naar de provincies kunnen gaan kijken dat ze weer een normaal en logisch onderdeel worden van het bestuurlijk bestel. Na het 'opgeblazen bestuur' van 2003-2007 en het 'terug naar de kerntaken' tijdperk van 2007-2011, zou het nu wel eens tijd kunnen worden voor een tijd waarin de provincies 'het verschil maken'. Maar dan moet dat wel in een zekere harmonie gebeuren. Onderling lijkt het er op dat de verhoudingen eerder verzuren dan iets anders. De herverdelingen van middelen uit het provinciefonds is een proces dat pijn doet en niet helpt om de onderlinge relaties goed te houden. Er gaat hoe dan ook het nodige aan nieuwe taken op de provincies afkomen. Tegelijk worden de begrotingen minstens zozeer gekort als bij Rijk en gemeenten. Van 'Sinterklaas spelen' zal niet veel sprake zijn. Dat kan veroorzaken dat ieder in de eigen schulp kruipt: stil zitten als je geschoren wordt. Beter zou het zijn om andersom te redeneren en nu wat kritische keuzes te maken. Dan kan er geen taboe op samenwerking rusten en zal men ook hard aan de gezamenlijke belangenbehartiging moeten werken. Opnieuw denken we dat het proces van funxitoriaal werken hierbij kan helpen.

- De provincies moeten zich niet groter of kleiner voor gaan doen dan ze zijn. Het is nu tijd om 'het verschil' te maken.
- Het proces van bezuinigen en herverdelen van fondsen moet tot meer en niet tot minder interprovinciale samenwerking leiden
- Er is alle aanleiding om wat scenario's te formuleren voor verschillende vormen van samenwerking binnen en tussen bestuurslagen

Door het verdwijnpunt

Start: richting het verdwijnpunt	Stop: door het verdwijnpunt	De veranderopgave
De veronderstelde oplossingen		
<i>het Ladders-paradigma</i> Alle provincies moeten terug naar een paar 'harde' kerntaken op het gebied van ruimte en economie.	Voor het stedelijk gebied biedt een beperking in de taken weinig meerwaarde, voor het landelijk gebied is het te smal.	Funxitoriaal kijken naar wat de opgave is. Taakbeperking in gebieden met hoge graad verstedelijking, maar dan wel met regieopgave. Vol benutten open huishouding bij het schaalniveau daaronder. Afspraken maken met gemeenten en functionele overheden.
<i>het opschalingsgeloof</i> Schaalvergroting bij gemeenten betekent dat deze taken van de provincie over kunnen nemen. De provincies zelf kunnen opschalen tot landsdelen.	Als schaalvergroting al tot beter functionerende gemeenten leidt, dan geldt zeker voor het landelijk gebied dat het tempo van opschaling te laag is en de schaal te beperkt blijft om taken goed over te kunnen nemen.	Schaalvergroting is geen doel op zich. In ieder geval het tempo van schaalvergroting in oegenschouw maken: differentiëren in bestuurskracht. Gemeenten en provincie optie geven van uitvoering op bovenlokale schaal.
<i>het landsdelen perspectief</i> Het is hoog tijd voor een randstadprovincie. Dit zal leiden tot de samenvoeging van andere provincies in landsdelen	De dynamiek wijst veel eerder in de richting van een Noord- en Zuidvleugelaanpak dan iets anders. Landsdelen liggen niet in het verschiep, pragmatische samenwerkingsvormen wel.	Rond de politieke keuze ten aanzien opschaling van provincies (Randstad - vleugelvorming) op een andere manier kijken naar de wijze waarop met functies en territoriale positie wordt omgegaan. Dit betekent (politieke) keuzes maken. Samenwerking door laten gaan, ook als de politieke wil ontbreekt voor landsdeelvorming.

Tussen kerntaken en bovengemeente

In de verkiezingsprogramma's van vrijwel alle politieke partijen is opgenomen dat de provincie zich moet 'terugtrekken op haar kerntaken'. Menig partij baseert daar ook haar bezuinigingen op. Past dit bij de opgave waar we in Nederland bestuurlijk voor staan? Wij menen van niet. Ook bij een streven naar een kleinere overheid blijven de opgaven voor de overheid complex en multidimensionaal. En ook als het uitgangspunt is dat taken zoveel mogelijk worden overgedragen van het Rijk naar de gemeenten, dan nog is er veel dat formeel en vooral feitelijk om een bovenlokaal perspectief vraagt. Het ladders-paradigma hoeft niet helemaal losgelaten te worden, maar is uiteindelijk te simpel voor die werkelijkheid. De provincies staan voor een veranderopgave die er om vraagt dat paradigma om te zetten naar een taakinfilling die veel meer rekening houdt met de specifieke omgeving waarin een provincie werkt en nieuwe decentrale verhoudingen.

Wij benaderen de veranderopgave vanuit één bepaald perspectief en dat is een gedifferentieerde perspectief. We voorzien flexibele vormen, een loslaten van bestaande formules en de bereidheid om tot nieuwe vormen te komen. Daarbij hoort een niet dogmatische manier van kijken naar provinciale taken.

Wat we daarbij niet willen is een provincie die zich via de band van de differentiatie weer breed gaat maken. In de periode 2003 – 2007 was dat duidelijk aan de orde. Door zichzelf maar zo goed en zo breed mogelijk te verkopen, zou de discussie over het bestaansrecht wel verstommen, zo was de opvatting. Een auteur als Klaartje Peters² heeft die ballon van het 'opgeblazen bestuur' letterlijk en figuurlijk doorgepikt.

Om twee redenen voorzien we geen terugkeer naar een zich breed makende provincie in de periode 2011-2015. De eerste reden ligt in de bezuinigingen. Er zullen echt scherpere keuzes moeten worden gemaakt dan voorheen, waarbij verwacht mag worden dat er juist weinig ruimte zal zijn voor de algemene subsidieprojecten waar de provincie zo kwistig mee kon strooien.

² Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie. Klaartje Peters. Boom, 2007.

Door het verdwijnpunt

De tweede reden heeft te maken met een soort omkering in opdrachtgeverschap. De meeste fondsen zullen toch direct of indirect via het Rijk blijven lopen. Verwacht mag worden dat de inkomsten uit de opcenten vooral zullen worden ingezet voor de harde taken op het terrein van mobiliteit en infrastructuur. Financiering van andere taken, veelal in medebewind uitgevoerd, zal in de toekomst minder direct vanuit het rijk komen en vaker via andere overheden lopen. Bijvoorbeeld op het terrein van de jeugdzorg, kunnen gemeenten ervoor kiezen om de provincie te vragen die taak voor hen bovenlokaal te gaan uitvoeren. Dat wordt dus een omkering van opdrachtgeverschap en een heel andere manier om de verhoudingen gezond te houden.

Differentiatie omvat voor ons drie elementen:

- Een vaste en herkenbare kern van klassieke provinciale taken op terreinen als mobiliteit, infrastructuur en economie, goeddeels gefinancierd vanuit eigen inkomsten. We verwachten dat deze taken verder worden verdiept door o.a. taken op het terrein van toezicht en handhaving;
- Een extra ambitie op die kerntaken in vooral het verstedelijkt gebied. Juist op de taken van ruimte en mobiliteit moet extra meerwaarde worden toegevoegd. De provincie moet zich ontwikkelen van beleidsmaker tot de ruimtelijke ketenregisseur wil ze meer zijn dan 'nevengeschikt' bestuur;
- Zeker in het landelijk gebied de rol van 'bovengemeente' krijgen voor alle taken waarvan gemeenten en (uitvoerende) diensten op rijksniveau besluitend at deze beter door de provincie kunnen worden uitgevoerd.

Daarnaast omvat differentiatie voor ons ook:

- Integratie van ondersteunende en facilitaire taken. Schaalvoordelen vangen tussen provincies en overheden zonder dat het noodzakelijk tot de vorming van landsdelen hoeft te leiden.

Voor de differentiatie is het van belang om steeds in samenhang te kijken naar de wijze waarop de provincie verschillende taken gaat verrichten en wat daarbij de karakteristieken zijn van het werkgebied. We noemen de combinatie *'funxitoriaal bestuur'*.

Een schema als het onderstaande maakt – zeer globaal – duidelijk hoe dit kan uitpakken.

De funxitoriale mix					
	Regio A	Gemeente A1	Gemeente A2	Gemeente A3	Regio B
Taak 1 Ruimte					
Taak 2 Infra					
Taak 3 Economie					
Taak 4 Jeugdzorg					
Taak 5 Bibliotheken kleine kernen					

Omkering van de schaal

Er loopt al decennialang een discussie over wat de schaalgrootte van een gemeente zou moeten zijn. Inmiddels zouden we het stadium voorbij kunnen zijn dat het alleen een soort 'geloof' is. Er zijn zoveel cijfers beschikbaar, ook vergelijkenderwijs, dat de kernfuncties van de gemeente redelijk in beeld kunnen worden gebracht. Niet alles, voor de duidelijkheid; er blijft veel dat niet in cijfers te vangen blijkt. Het gaat uiteindelijk meer om het wegen dan om het meten van 'bestuurskracht'.

Kijken we echter naar zaken als publieksdienstverlening en overhead, dan zijn er wel degelijk meetbare elementen te noemen die voor een gemeente rechtvaardigen om enige schaal te hebben. Getallen als 30-40.000 worden dan vaak genoemd. De neiging is om die lat steeds hoger te leggen. Meettechnisch wordt dat in ieder geval lastiger. Het is in ieder geval niet zo dat kan worden aangetoond dat de optimale schaal op 100.000 inwoners of meer zou liggen. Bij hogere aantallen ontstaat er vaak weer een dynamiek waardoor het aantal tussenlagen en mensen in ondersteunende functies weer hoger wordt. Wat de echte optimale schaal voor een gemeente is, blijft uiteindelijk een kwestie van geschiedenis, context en geografische omstandigheden, met de nabijheid van een grotere stad als een van de belangrijkste factoren.

Kijk je er nuchter naar, dan is de gedachte dat gemeenten zich als het ware zouden moeten opschalen tot het niveau van regio's of zelfs provincies in dat licht geen zinvol doel. Het doel is te abstract en sluit niet aan bij wat we al weten over een optimale schaal. Beter is het om scherp te kijken naar wat de basisfuncties van een gemeente zijn en dan te bezien wat men binnen die schaal nog wel en niet zelf kan doen.

Dan dient zich wel direct de volgende dynamiek aan. Stel dat er taken niet meer worden gedaan, wie gaat het dan wel doen? De wens om zoveel mogelijk greep te houden op de eigen taken heeft tot een ware wildgroei van WGR- en ander regio's geleid, al dan niet met een 'plus'. De meest logische maatregel van het regeerakkoord is om daar paal en perk aan te stellen. Dat betekent dan wel dat de nog bestaande structuren beter benut moeten worden. Soms lijkt het erop dat men liever ergens iets nieuws voor bedenkt dan het bestaande beter gaat benutten. Er is een overheidsbreed belang om het aantal tussenstructuren te beperken. Het zou logisch zijn om daar bijvoorbeeld in het kader van de bestuursakkoorden tussen rijk en lokale overheid afspraken over te maken.

Wij gaan er hier van uit dat het gewenst is om het 'uitvoeringsgat' zoals dat dan kan ontstaan, danwel te laten vullen door bestaande uitvoeringsorganisaties op rijksniveau, danwel door het middenbestuur in de vorm van de provincies. Privatisering is uiteraard ook een optie, maar voor publieke functies en gelden blijft daar toch een grens aan zitten.

De uitvoeringsorganisaties komen logisch in beeld als het om routinetaken gaat, om massa's data. Als het om taken gaat die om maatwerk vragen, een sterk territoriale component kennen en een hoge mate van bestuurlijke druk, dan komen de provincie in beeld. De taken zoals die door de commissie Ladders zijn geformuleerd blijvend aar dus bij horen, maar nu komen vooral ook de sociale taken (meer) in beeld. Jeugdzorg, GGZ, maar ook WMO-taken; de taken komen weer in beeld. Culturele taken, idem. Maar nu dus wel andersom, met de gemeenten in de rol van opdrachtgever.

Provincies zullen zichzelf in ieder geval de maat moeten nemen over de vraag of men wel uit de voeten kan met die nieuwe rol – al was het maar omdat anders hen de maat wordt genomen. Hier ligt voor hen de grootste veranderopgave. Provincies hebben zich tot nu toe niet overtuigend laten zien als het om uitvoering gaat – en dan formuleren we het nog mild. Recent zijn er interessante publicaties verschenen over de bestuurskracht van provincies³. Een rol voor de provincie als uitvoerder van de 'niet-Ladders' taken is niet hetzelfde als een terugkeer naar oude verhoudingen en een wijd open huishouding. Het geld ervoor komt namelijk niet uit rijksmiddelen of de eigen belastingheffing van de provincies, maar vanuit gelden die uiteindelijk via de gemeentekas stromen en daar uiteindelijk ook verantwoord moeten worden. Dat moet bescheiden maken. Het zou er zeker voor kunnen zorgen dat de provincie dichter bij de zorgen van de gemeenten komt te staan en haar meerwaarde als bovenlokaal lichaam echt inhoud moet geven.

³ Bijvoorbeeld: Beoordeling van provinciale bestuurskracht. Een bestuurskrachtmeting bezien: kenmerken, aanpak, reflectie. Ruud Berndsen, Rien Fraanje, Arno Korsten & Michiel Kort

- Opschaling van gemeenten is geen doel op zich. Het blijft zaak om nuchter vast te stellen wat een gemeente, gegeven de schaal en de omgeving, zelf kan en moet doen en wat beter elders kan gebeuren;
- De lappendeken aan regionale samenwerkingsvormen dient te worden beteugeld, bestaande structuren beter benut.
- Gemeenten gaan hun opdrachtgeversrol beter invullen richting bestaande uitvoerders op zowel rijks- als provinciaal niveau.
- Voor de provincie betekent dit een wezenlijk andere rol. Ze zal als bovenlokale uitvoeringsdienst haar meerwaarde moeten bewijzen. Een terugkeer naar een volledig open huishouding is niet aan de orde.

Landsdelen verdelen

Er wordt op twee niveaus over het opschalen en bundelen van provincies gedacht en die twee niveaus komen niet erg bij elkaar. Op het ene niveau wordt strategische argumenten gewisseld en wordt met een nationale en Europese blik naar de provincies gekeken. Het woord Randstad valt dan direct. Het andere niveau bevindt zich meer op het provinciale niveau zelf en dan draait het veel meer om haalbaarheidsargumenten. Op beide niveaus is er overigens geen logische rol voor een Infrastructuur Autoriteit.

Hoe aansprekend de strategische argumenten ook kunnen zijn, in termen van verandervermogen hebben we het gevoel dat er op dat niveau nog veel gedaan moet worden. De vorming van een Randstadprovincie is bij betrokken partijen nog allesbehalve een onomkeerbaar proces. Ook al wordt er loyaal aan een dergelijk besluit meegewerkt, dan nog moet verwacht worden dat de 'kampioenen van de Randstad' er een enorme hijs aan zullen hebben er een goed functionerend geheel van te maken. Een megaproject.

Toch geldt juist hier 'bezint eer ge begint'. Als het al doorgaat, dan nog zal het zaak zijn een slim proces in te richten, met heldere maar beperkte stappen. Het strategisch verhaal wordt mede gevoed door signalen dat de samenwerking over provinciegrenzen heen nu niet goed zou verlopen. We hebben in het kader van deze publicatie daar niet veel aanwijzingen voor gekregen, maar we willen de kans daarop zeker niet wegpoetsen. De vorming van de Randstadprovincie zou moeten beginnen met het boven tafel halen en aanpakken van die afstemmingsproblemen. Laat zien dat de Randstadprovincie een doorbraak betekent waar Nederland in haar geheel beter van wordt. Vooralsnog verwachten we niet dat de vorming van een Randstadprovincie zal leiden tot nieuwe landsdelen in de rest van het land. Het woord 'nuchter' zal veel vallen bij de andere provincies. Een impuls voor samenwerking zal er wel van uitgaan, al lijkt het erop dat die trein hoe dan ook al het perron aan het verlaten is. Op termijn vermoeden we dat de oude spanning tussen Holland en Randstad wel degelijk een rol gaat spelen. Daarbij gaat het dan niet om de Randstadprovincies als zodanig, maar om de rol van de steden daarbinnen. Daar zit – en niet alleen in historische zin – de echte spanning. Als zij zich geen mede-eigenaar van de Randstadprovincie voelen gaat het project zelf aan spanning ten onder en wordt dat voor de andere provincies ook het signaal om tegen het project in verzet te komen.

- Als besloten wordt tot een Randstadprovincie is het belangrijk om de energie niet primair te steken in de nieuwe structuur, maar in de bestaande afstemmingsproblemen;
- De andere provincie zullen hoogstens op termijn overgaan op de vorming van landsdelen;
- De echte spanning schuilt in de relatie met de steden.

Het is op het tweede niveau dat er de Statenperiode 2011 – 2015 vooral vooruitgang mag worden verwacht. Wellicht niet in termen van de Europese uitdaging, maar wel als het gaat om het uitvoeren van de specifieke taken. De logica voor meer samenwerking tussen provincies was er in de huidige Statenperiode ook al. Wat er ook van gedacht wordt; een programma als 'Randstad-Urgent' was nog

niet zo lang geleden ondenkbaar. Dat er niet meer is gebeurd komt toch vooral door de wijze waarop binnen het interprovinciaal overleg de verhoudingen op scherp zijn gekomen. Concrete aanleiding daarvan is de herverdeling van de gelden uit het provinciefonds, maar dat zal niet het enige zijn. Een nieuwe Statenperiode biedt wat dat betreft nieuwe kansen. Daarbij komen er een reeks prikkels op de provincie af om die op te pakken. Financieel: bezuinigingen verwerken enerzijds, een goede bestemming vinden voor de rente-inkomsten anderzijds. Organisatorisch: de overdracht van taken en de uitdaging op gemeentelijk gebied zoals hierboven beschreven. Als tegelijk de formatie verkleind moet worden en het Rijk haar werkwijze veranderd, dan is er alle aanleiding om de oplossingen niet allemaal in eigen huis te gaan zoeken. Kortom; de druk om samen te werken wordt weer groter. Samenwerking aan de 'achterkant' is nu eenmaal makkelijker dan aan de voorkant. Het is logisch om daar de eerste verkennende stappen te zetten. Het voorbeeld van het rijk laat zien welke kant dat op kan gaan. Een kwestie van aansluiten.

In het geval van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zou dat overigens kunnen resulteren in iets dat een 'Noordvleugel' heet, maar daar zal volgens ons pas echt sprake van zijn als de steden Amsterdam en Utrecht volop participeren en dat lijkt voorlopig nog niet aan de orde. Het lijkt ons verstandig als de adepten van een Noord- en Zuidvleugel het verwachtingsniveau niet te hoog opschroeven en het vooral presenteren als een pragmatisch samenwerkingsverband. De discussie erover is nog lang niet gedaan. Uiteindelijk verwachten we minstens zoveel concrete resultaten als het gaat om de samenwerking tussen de Noordelijke provincies en provincies als Gelderland en Overijssel.

- De druk om als provincies samen te werken wordt groter
- Samenwerking zal vooral aan de achterkant worden gezocht, in lijn met ontwikkelingen in het rijk
- De vorming van een Noord- en Zuidvleugel zal vooral gericht zijn op betere samenwerking. Een echt alternatief voor de Randstadprovincie wordt het vooralsnog niet.

Tot slot

Wat er met de provincies gaat gebeuren laat zich vermoeden. Hoe dat gaat gebeuren tot op zekere hoogte ook. Op basis van onze interviews, onze analyses en de reacties erop, komen we tot deze conclusies:

Door het verdwijnpunt