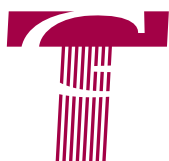
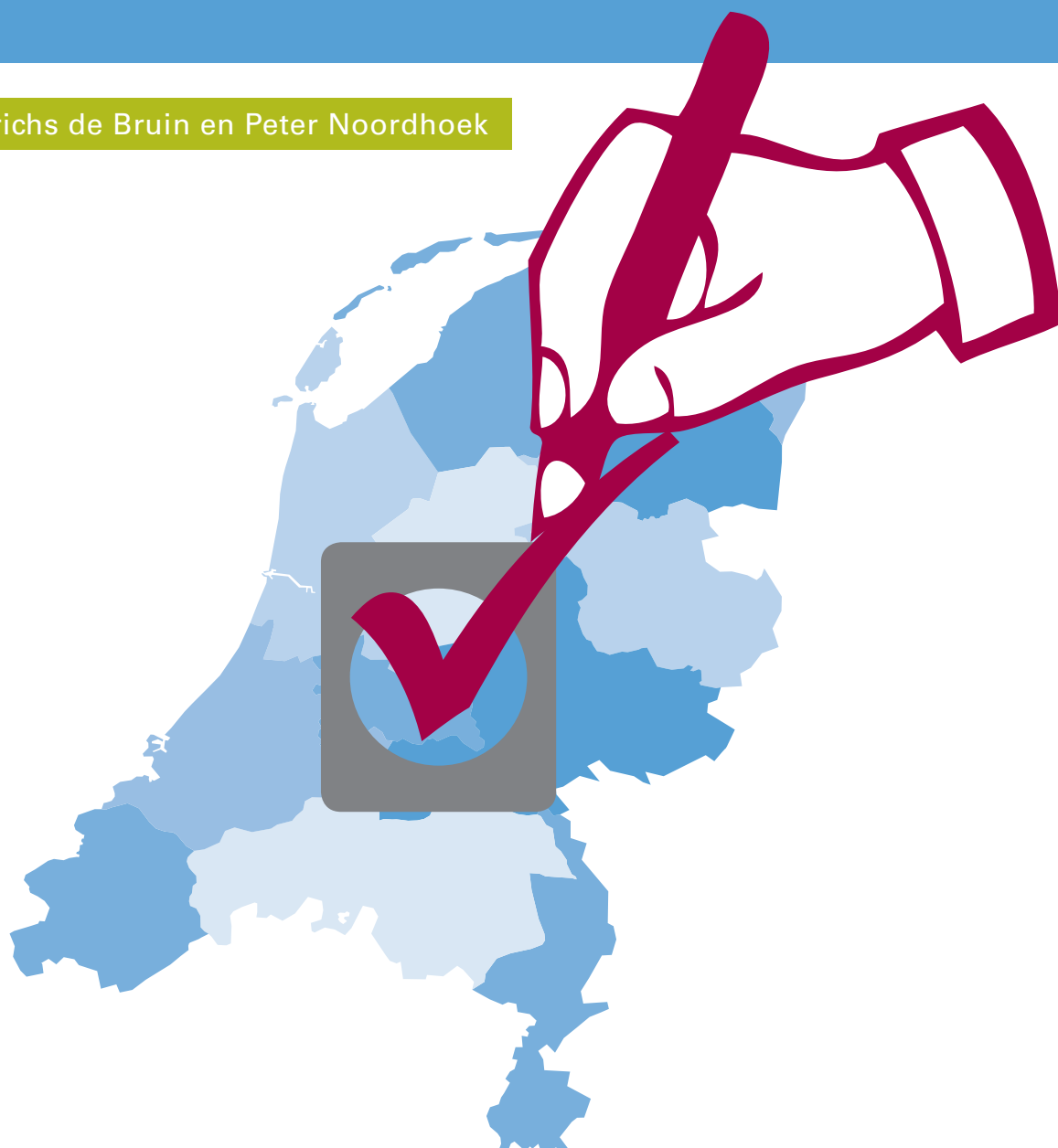




# Bekker: Provincie als functioneel bestuur

Rob Lambrichs de Bruin en Peter Noordhoek



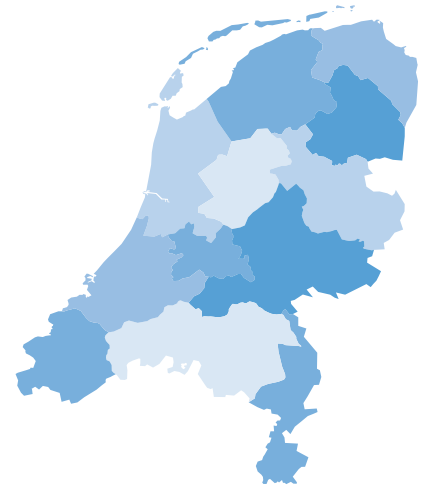
Dit interview maakt deel uit van de publicatie 'Door het verdwijnpunt. Perspectief voor provincies' van de hand van Rob Lambrichs de Bruin en Peter Noordhoek.

Beide hebben een aantal bekende en minder bekende personen geïnterviewd voor deze publicatie. In dit interview komt Roel Bekker aan het woord, o.a. voormalig SG van VWS en Programma SG Vernieuwing Rijksdienst én iemand met een uitgesproken visie op de bestuurlijke en ambtelijke inrichting van Nederland.

De klassieke provincies met hun 'open huishouding' lijken richting het verdwijnpunt te gaan. Bekker is duidelijk: het perspectief voor de provincies is beperkt vanuit functioneel perspectief. Hij adviseert ons ons met interessantere overheden bezig te houden. In andere interviews wordt een duidelijk ander geluid afgegeven. Zozeer zelfs, dat wij denken dat de provincies 'door het verdwijnpunt heen gaan'.

Voor meer info  
ldb@tg.nl of dpn@northedge.nl.

U kunt ons ook volgen op LinkedIn en  
Twitter @PeterNoordhoek en @rob\_ldb



## Bekker: Provincie als functioneel bestuur

Roel Bekker, voormalig multi-SG en nog steeds op allerlei manieren betrokken bij het openbaar bestuur, kijkt ons een beetje geamuseerd-verbaasd aan. Een publicatie over de provincies? Weet je zeker dat je daar je tijd aan wilt besteden?

Al snel in het gesprek geeft hij daar woorden aan. Waarom zo'n belangstelling voor een deel van het openbaar bestuur dat qua aantal ambtenaren niet meer dan de helft van een middelgroot departement is? Zijn er geen interessantere objecten die jullie aandacht waard zijn?

### In het verdwijnpunt?

We geven woorden aan onze belangstelling voor provincies, maar hij heeft ons natuurlijk wel direct te pakken. Als je vanuit een helikopter naar het landschap van het openbaar bestuur kijkt, is de positie van de provincies relatief klein en ook snel kleiner aan het worden. Het nieuwe Regeerakkoord lijkt veel hetzelfde te houden, maar in de beperking van de taken en fondsen zie je de verkleining toch verder doorgaan.

Provincies gaan zo richting een verdwijnpunt. Het over-eind houden van de provincies in dit akkoord zou wel eens niet meer dan uiterlijke schijn kunnen zijn. Er is sprake van een beweging waarin de Europese dimensie steeds belangrijker wordt en het Rijk in zekere zin de positie krijgt die het provinciaal vroeger had. Het 'nabijheids criterium' – zorg dat je dicht genoeg bij de burger blijft – krijgt dan toch een andere lading. Voor de provincies is dat ingewikkeld. Zijn ze dat middenbestuur nog of niet? Het is eigenlijk een kwestie van wat het eerste is opgeschaald: het Rijk of de gemeenten. Provincies lijken niet krachtig genoeg om in die beweging een eigen positie te houden. Regie over het proces hebben ze in

ieder geval niet. Hij ziet in die zin weinig toekomst voor de bestuurslaag die we tot nu toe provincies noemen.

Op het moment dat we uit reflex het belang van de provincie voorzichtig verdedigen (we zijn toch niet voor niets gekomen?), maakt Bekker echter duidelijk dat hij niet direct bedoeld te zeggen dat het met de provincie maar slecht is gesteld. Nederland wordt per saldo heel goed bestuurd. We zitten in de top 5 van best bestuurd landen ter wereld. Ook de provincie maakt deel uit van dat kwalitatief hoogwaardige bestel. Misschien vinden we de bestuurlijke indeling van Nederland gewoon over-dreven relevant. Het belang is niet zo groot als het lijkt.

### Van generiek naar functioneel

De welwillende uitstraling van Bekker geeft ons toch nog hoop. Na er zo direct hoog boven te hebben gehangen in onze helikopter, gaan we daarom omlaag en zijwaarts in het gesprek.

Wat dan in de ogen van Bekker opvalt, is de omslag van generiek naar functioneel bestuur. Zowel gemeenten als provincies zijn meer en meer functioneel bestuur aan het worden. De algemene taken zijn er nog wel, maar ze worden wel steeds verder uitgehold. Kijk naar de gemeenten. Welke taken hebben ze nog werkelijk in eigen hand? Of je het nu over de sociale kolom hebt, over milieutaken of over de woonfunctie, alles wordt, in ieder geval aan de achterkant, opgeschaald. Rondom de functionele taken concentreren zich de belangen, de algemene taken worden relatief minder belangrijk.

Bij de provincies is dat nog sterker aan de hand. De taken rondom ruimte en infrastructuur zijn nu echt dominant, ook in de financiering. Algemene taken zijn er nauwelijks. De politieke dimensie wordt steeds minder voelbaar.

Bekker kijkt overigens ook daar op zich niet negatief tegen aan. Simpel gezegd: functioneel bestuur doet het volgens allerlei maatstaven beter dan generiek bestuur. Hij lijkt te daarmee ook te zeggen dat de overheid beter functioneert als de politiek op afstand blijft, maar dat is niet het hele verhaal. De politiek hoort op dat generieke niveau thuis; daar waar belangen – dus ook: taken – bij elkaar komen en in alle ongelijksoortigheid tegen elkaar moeten worden afgewogen. Ga je dat geforceerd bewerkstelligen, zoals de waterschappen dat in het kader van hun verkiezingen hebben geprobeerd te doen, dan werkt dat averechts. We zijn te snel geneigd om te politiseren vanuit de veronderstelling dat politieke dynamiek het functioneren van een overheid verbetert. Er is volgens Bekker nauwelijks een voorbeeld te noemen waarbij het functioneren van een organisatie is verbeterd dankzij politiseren.

#### Concurrentie op de functionele taken

De provincie zal haar generieke rol steeds minder gegund worden. Kan ze haar kracht wel ontleen aan haar functionele taken?

Een verkenning van het functionele karakter van de provincie levert direct aansluitingspunten op. Ruimtelijke inrichting, verkeer en vervoer, kustversterking bij de aan zee gelegen provincies, en zo nog even door. Het lastige is alleen, dat ook en juist bij deze functionele taken, de beleidsconcurrentie behoorlijk is en het onderscheidend vermogen betrekkelijk klein. Neem de kerntaak verkeer en vervoer. Verticaal gezien is de taak van de provincie helder gepositioneerd ten opzichte van de gemeenten.

De gemeenten weten de provincie prima te vinden (vooral als er geld nodig is), maar ook andersom. Kijk je er meer horizontaal tegen aan, dan wordt het beeld op slag anders en weet je dat je welhaast per weg en traject opnieuw moet bekijken wie er verantwoordelijk is. Dan komt Rijkswaterstaat in beeld, de Waterschappen, maar

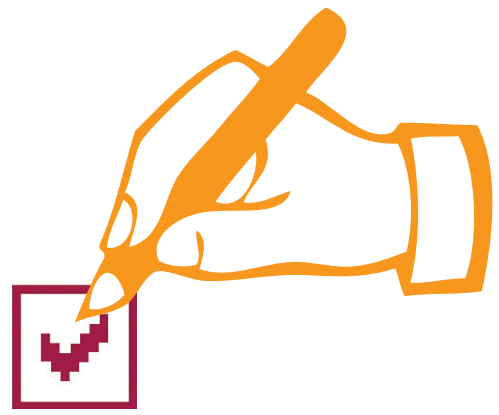
ook de aangrenzende provincies hebben zo hun wensen en manieren van opereren. Moet je dan de provincie niet leidend maken? De regering kiest er kennelijk niet voor, want deze komt in het Regeerakkoord met een ‘infrastructuurautoriteit’. De grote vraag is wat deze autoriteit gaat doen, het akkoord zelf zegt daar niets over. Waarschijnlijk komt dit voort uit de wens om ergens doorzettingsmacht te organiseren; het vermogen om nu ‘eindelijk’ een beslissing te nemen.

Bekker heeft zo z’n twijfels. Als de functionele krachten sterk genoeg zijn, dan is het resultaat onafhankelijk van de wijze van bestuur. Beleidsconcurrentie kan dan het beste voorkomen worden door verschillende abstractie-niveaus te hanteren. Het rijk beperkt zich in die visie tot hoofdlijnen als het om bijvoorbeeld ruimte en mobiliteit gaat, de provincie heeft dan functionele ruimte voor een concreter taakniveau. Ruimte geeft hij pas als men koste wat kost een functioneel niveau wil introduceren, denk aan iets dat in plaats komt van de Waterschappen, of iets te bedenken voor een niet bestaand probleem. Met een glimlach op zijn lippen noemt Bekker dan de Randstadprovincie.

#### Doorzettingsmacht niet nodig

Bekker gelooft dus niet zo erg in doorzettingsmacht. Hij zet in ieder geval voortdurend vraagtekens bij de noodzaak ervan. We klagen in Nederland veel over lange doorlooptijden en stroperigheid, maar als je bijvoorbeeld naar het voorbeeld van de Betuwelijn kijkt, dan mag je concluderen dat deze lijn er relatief snel is gekomen, ondanks dat er vele belangstellenden tegen waren en ondanks de constatering dat als je vooraf nuchter naar het plan zou kijken je er nooit voor zou kiezen. Natuurlijk, als je zelf belang hebt bij een besluit kan het niet snel genoeg gaan, maar per saldo ben je niet beter uit door overal doorzettingsmacht te organiseren.

In een reflectie hierop komt van onze zijde de Rijn-



Gouwe Lijn (RGL) als voorbeeld ter sprake<sup>1</sup>. De provincie Zuid-Holland wordt in de periode 2007-2011 geleid door een College met een programma dat van grote daadkracht getuigt. Onderdeel daarvan is de definitieve aanleg van de RGL-lijn. Ondanks een groot 'nee' van de Leidse bevolking bij een referendum, besluit de provincie in het uiterste geval gebruik te gaan maken van haar aanwijzingsbevoegdheid of, zoals verantwoordelijk gedeputeerde Asje van Dijk (CDA) van Zuid-Holland in oktober 2010 dreigt<sup>2</sup>, het onderdeel te laten maken van de Crisis en Herstelwet. Deze bevoegdheid heeft de provincie al lang, maar het was en is zeer ongebruikelijk voor een provincie hier gebruik van te maken. Ook in dit geval is de provincie nog niet zomaar tot een aanwijzing over gegaan, maar het feit dat ze er mee dreigt is opmerkelijk genoeg. De vraag is natuurlijk of het effectief is voor een provincie om met deze vorm van enkelvoudige doorzettingmacht te werken. De commotie er omheen doet in ieder geval niet vermoeden dat het aantrekkelijk is om meer gebruik te maken van dit instrument. Doorzettingmacht mag er zijn, maar overtuigingskracht is beter.

#### Andere prikkels

Wat is het alternatief voor doorzettingmacht? Welke prikkels en moderne vormen zijn er die vanuit een veranderingopgave kunnen worden gebruikt en wat zijn dan de mogelijkheden van een provincie?

We kijken ernaar langs de lijn van de taken. En dan juist taken die niet (meer) voor de hand liggen, zoals in de sfeer van zorg en onderwijs. Als het om zorg gaat, zien we dat gemeenten en private partijen er in slagen op lokaal niveau een heel behoorlijk niveau van voorzieningen op peil te brengen en houden als het om thuiszorg en andere awbz-zaken gaat. Daar staat tegenover dat besluiten over zaken als het bouwen of sluiten van een ziekenhuis welhaast per definitie op bovenlokaal niveau

worden genomen. En hoezeer men in Zeeland ook te hoop kan lopen tegen bijvoorbeeld de sluiting van een regionaal ziekenhuis, het eigenlijke besluit zal geen provinciaal besluit zijn. De rol van de provincie zal dus een beperkte zijn. Ook datgene wat in de publiciteit nog wel eens een provinciaal thema zal zijn, de ambulancedienst en haar uitrijtijden, is dit in de kern iets waarvan je je kunt afvragen of de provincie er wel iets over te zeggen moet willen hebben.

Vreemd genoeg zou dat bij het onderwijs wel eens anders kunnen liggen. Hoewel het onderwijsveld in zijn totaal zeker aan de maat is, kun je je afvragen of men op gemeenteniveau wel overal in staat is effectief beleid te voeren. Als de politiek op landelijk niveau af kan komen van haar verslaving om zich voortdurend met het onderwijsbeleid te bemoeien, is er iets voor te zeggen om dat op te schalen naar een regionaal of zelfs provinciaal niveau. Op dit moment is er geen enkele prikkel om dat richting het provinciale niveau op te schalen, maar echt onlogisch zou het niet zijn.

Hoe dan ook, de speurtocht naar prikkels en bijbehorende interventies laat zien dat bij het op een andere en meer functionele manier kijken naar taken, de provincie wel eens op een nieuwe manier in beeld zou kunnen komen.

#### Dichter bij huis

Op vergelijkbare manieren, zo opperen wij, zou je ook functioneel naar het huisvestingsbeleid en de rol van coöperaties kunnen kijken. Of naar energiebeleid. Maar pas echt dicht bij het provinciale huis komt het als we deze gedachte ook nog uit gaan testen op het thema van de vervuilde bedrijventerreinen. Bekker gaat echter niet mee. Hij ziet eerder meerwaarde in het hanteren van op Rijksniveau geformuleerde afstandelijke normen. Via die normen kunnen functionele prikkels worden uitgedeeld. Vragen als waar mag je wel / niet bouwen,

<sup>1</sup> Beide auteurs hebben direct zicht op het verloop van dit conflict gehad. Peter Noordhoek als campagneleider voor het CDA in 2007, in het bijzonder gedeputeerde Asje van Dijk, en Rob Lambrichts de Bruin in 2010 als adviseur voor de commissie Staal. Deze commissie moest adviseren over het conflict over de RSG-lijn tussen de gemeente Leiden en de provincie.

<sup>2</sup> De stelling van Asje van Dijk: Provincie kan nu als het moet ook zonder overleg infrastructuur aanleggen. NRC 30 oktober 2010.

aan welke eisen de bodem moet voldoen, kunnen via die normen worden benaderd. Uiteindelijk zal dan ook de vervuilde grond worden aangepakt, maar meer 'als de tijd er rijp voor is' dan geforceerd door het juk van een bestuurlijke laag.

Gebruik van doorzettingsmacht op dit terrein is in zijn visie nauwelijks denkbaar. Het ligt veeleer voor de hand dat de provincie hierin echt een regisseursrol speelt. Doet ze dat goed, dan mag je verwachten dat haar ook echt een belangrijke doorslaggevende positie wordt gegund – wat toch weer iets anders is dan een doorzettende positie.

### Opschalen en tussenschalen

Hoe we in het gesprek met Bekker ook aanvliegen vanuit de invalshoek van functionele taken, de schaal-discussie blijft er wel doorheen komen. Maar ook dat op een soms verrassende manier. We zien langzaam maar zeker een convergentie ontstaan tussen de verschillende regio's en de begrenzingen van de provincies. Vooral de ontwikkeling van de politieregio's is daar een indicatie van. De lijn lijkt te zijn; laat het gebeuren. Als de logica wordt dat gemeenten en regio's zich tot de provinciale schaal opschalen of andersom, dan zou dat een prima uitkomst zijn, maar probeer het niet af te dwingen. In die zin ziet Bekker dan ook weinig in een verplichte randstadvorming. Is dat nu echt de schaal waarop zaken moeten worden opgelost? Beslissend is in de visie van Bekker hoe de functionele krachten hun werk doen. Er is geen reden om somber te doen over de kwaliteit die de provincies leveren als het om die functionele taken gaat, maar of de provincie haar plaats als tussenschaal in het huis van Thorbecke behoudt hangt in feite vooral af van de vraag hoe andere partijen gaan op- of juist afschalen om hun functie beter te kunnen vervullen.



# Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Samen met onze opdrachtgevers komen tot nieuwe antwoorden op vragen, tot het creëren van kansen. Dat betekent goed luisteren, durven doorvragen en kritisch blijven. Eigenschappen die onze adviseurs en managers kenmerken. Zodat u de juiste strategische keuzes kunt maken.

Resultaat: een andere, verfrissende kijk op uw vraagstuk, met oplossingen die echt werken. Onze mensen staan u terzijde. Twynstra Gudde staat erachter.

Twynstra Gudde *Anders denken, gewoon doen*

Twynstra Gudde  
Stationsplein 1  
3818 LE Amersfoort  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort

Tel 033 4677777  
Fax 033 4677666  
info@tg.nl  
www.twynstragudde.nl

**Northedge**



www.northedge.nl  
Twitter: @PeterNoordhoek

